

**A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E AS NEGOCIAÇÕES
DO ACORDO DE ASSOCIAÇÃO BIRREGIONAL
MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA (1995-2018)**

**BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE
MERCOSUR-EUROPEAN UNION ASSOCIATION
AGREEMENT NEGOTIATIONS (1995-2018)**

Ana Paula Fraga¹

João Estevam dos Santos Filho²

João Paulo Alves³

Vitória Volpato⁴

RESUMO

O presente trabalho visa a abordar a relação entre as mudanças de paradigma da política externa brasileira e as dinâmicas de negociação do Acordo de Associação Birregional Mercosul-União Europeia (1995-2018), buscando verificar elementos de causalidade. A partir da concepção teórica de paradigmas desenvolvida por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, a pesquisa procura demonstrar o papel do Brasil nas negociações, levando em consideração, também, fatores estruturais e conjunturais que possam ter favorecido ou prejudicado a percepção de uma correlação entre os processos. Para tanto, a análise divide-se em três fases, de modo a contemplar os dois paradigmas mais recentes da política externa brasileira, bem

1 Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS e mestrando em Relações Internacionais pelo PPG San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

2 Bacharela em Relações Internacionais pela UFRGS e mestranda em Ciência Política na EHESS Paris.

3 Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS e atualmente é Assistente da Presidência no Instituto Brasil-África.

4 Bacharela em Relações Internacionais pela UFRGS e atualmente trabalha com iniciativas de responsabilidade social no setor privado.

como o atual paradigma indefinido por Cervo e Bueno: a primeira fase (1995-2002), a segunda fase (2003-2010) e a terceira fase (2010-2018).

PALAVRAS-CHAVE

Brasil, Mercosul, União Europeia, Política Externa.

ABSTRACT

This article focuses on pointing the structural relation between the paradigmatic changes in Brazil's foreign policy and the negotiation dynamics of the European Union-Mercosur Association Agreement (1995-2018), aiming to verify the existence (or not) of possible causal elements. Making use of the theoretical conception of "Foreign Policy Paradigms", elaborated by Amado Cervo and Clodoaldo Bueno, this research seeks to demonstrate the role Brazil took in such negotiations, taking into account, alongside, structural and conjunctural factors that may have influenced – both positively and negatively – the perception of such agreement among the parties. For such a task, the analysis is split into three main phases, in order to contemplate not only the two most recent of the aforementioned paradigms, but also a still undefined third one that now dominates the country's external actions: the first phase (1995-2002), the second phase (2003-2010) and the third phase (2010-2018).

KEYWORDS

Brazil, Mercosur, European Union, Foreign Policy.

Introdução

As negociações entre o Mercosul e a União Europeia (UE) se inserem num quadro histórico de relações entre a América Latina e a Europa. Nesse sentido, em primeiro lugar, cumpre ressaltar que, devido às mudanças do equilíbrio de poder internacional, a predominância dos Estados Unidos (EUA) sobre a América Latina desestimulou, por determinado período, um engajamento incisivo europeu sobre o continente, até que o avanço da integração europeia e mudanças de cunho político e econômico na América Latina abriram precedentes para um novo impulso das relações a partir da assinatura de acordos econômicos (DIZ, 2011).

Nesta primeira fase de reaproximação bilateral, é possível dividir os acordos firmados em três períodos consolidados: a) os acordos de *primeira geração*, que datam da década de setenta; b) os acordos de *segunda geração*, que datam da década de oitenta; e c) os acordos de *terceira geração*, que datam do início da década de noventa. A intensificação das relações inter-regionais pode ser atribuída não só à inserção competitiva do bloco europeu no cenário internacional, mas também às transformações por que passavam os países latino-americanos. Notadamente, o processo de redemocratização, a liberalização comercial, as privatizações, a

desregulamentação dos mercados e as iniciativas de integração regional tornaram a América Latina econômica e politicamente mais atrativa para os interesses europeus (DIZ, 2011; CASANOVA, 2012). Ainda, esses impulsos refletem a posição econômica assegurada pela Europa nos mercados latino-americanos, já que os países hoje membros da UE estabeleceram-se, na década de noventa, entre os principais investidores e parceiros comerciais da região (SAVINI, 2001).

Nesse contexto, a Comunidade Europeia (CE) “foi o primeiro ator da esfera internacional a outorgar apoio ao Mercosul” logo após a assinatura do Tratado de Assunção em 1991. Iniciou-se, então, uma *quarta geração* de acordos resultante de uma mudança de foco por parte da UE, que transita do bilateralismo para o bi-regionalismo. O diferencial nesta fase é que os acordos incorporam a ideia de *associação* às relações inter-regionais (DIZ, 2011). Isso significa uma maior institucionalização das negociações, prevendo-se encontros periódicos e sistemáticos, cujos resultados parciais não são suficientes para a finalização de um acordo (TOMAZINI, 2012). É, portanto, a partir dessa perspectiva que se promove um diálogo constante entre a UE e o Mercosul, até que o acordo de associação é proposto em 1994.

Assim, as negociações entre os blocos são lançadas no ano seguinte, com a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Mercosul-UE (1995). No entanto, efetivamente, é a partir da realização da Primeira Cúpula Mercosul-UE (1999) que tiveram início as tratativas entre as partes para o estabelecimento de um acordo de associação. Agora, há quase duas décadas “os dois blocos econômicos regionais ainda não conseguiram superar seus respectivos constrangimentos e entraves, de forma a levar à efetiva celebração de um acordo de livre-comércio” (VALDEZ, 2017). As dificuldades envolvendo as negociações não se referem apenas à natureza dos temas, que abrange setores econômicos sensíveis para ambas as partes, mas também à quantidade de atores e interesses abrangidos (VALLE, 2005). Tendo em vista esse longo período de existência das negociações “sazonais”, interessa-nos compreender se as mudanças de paradigma da política externa brasileira constituem um fator de análise que auxilia na explicação da dinâmica de negociações. Especificamente, almeja-se responder à questão: *as mudanças de paradigma da política externa do Brasil são evidenciadas nas negociações do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE?*

Reconhecendo que houve mudanças na política externa brasileira entre as décadas de 1990 e 2010, concebem-se as seguintes hipóteses. Primeiro, as mudanças paradigmáticas da política externa brasileira influenciaram de modo significativo o processo negociador. Enquanto o Paradigma Normal identificava-se com o espírito comercialista do Mercosul e via uma oportunidade na abertura com a UE, o Paradigma Logístico, ao privilegiar o desenvolvimento social e a integração física da região, pôs em segundo plano o programa de associação entre

os blocos (CERVO; BUENO, 2011). Já o período recente, ainda indefinido em termos paradigmáticos, flexionou a diplomacia em retorno ao comercialismo, dando novo impulso às tratativas. Segundo, entende-se que o Brasil, em razão de seu peso econômico e político dentro do Mercosul, tem a maior capacidade de influência sobre o bloco e é, portanto, um ator-chave para a compreensão da dinâmica das negociações.

Considerando a pergunta de pesquisa e as hipóteses que norteiam o trabalho, foram realizados levantamento bibliográfico e pesquisa documental com o objetivo de verificar se há, na política externa brasileira, uma sobreposição temporal entre o que Amado Cervo e Clodoaldo Bueno chamam de “paradigmas” e as oscilações na dinâmica de aproximação e afastamento entre os blocos, sistematizadas nas fases de negociação de 1995 a 2002, de 2003 a 2010 e de 2010 a 2018. Em seguida, busca-se identificar se o Brasil, por seu papel político e importância econômica, possui mais capacidade de transferir suas mudanças de política externa a nível do bloco e, portanto, guiar – ao menos do lado mercosulino – o andamento das negociações. Para tanto, o trabalho será composto de três partes referentes aos paradigmas propostos por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, além de uma seção que tratará dos resultados da pesquisa.

Primeira Fase: Do Viés Neoliberal do Paradigma Normal à Realidade Complexa (1995-2002)

Com a chegada da década de 1990, o sistema internacional passou por mudanças estruturais que influenciaram o comportamento tanto dos Estados desenvolvidos quanto dos subdesenvolvidos. Sem dúvida, o evento mais marcante desse período foi o fim da Guerra Fria e a consequente desagregação do bloco socialista. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos atingiram o que se convencionou chamar de “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1990). Na esfera econômica, a preponderância norte-americana se manifestava a partir do estabelecimento dos Estados Unidos enquanto maior economia do globo, tendo conseguido superar barreiras levantadas pelos países em desenvolvimento nas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) em relação ao comércio de serviços e à propriedade intelectual (SENNES, 2003).

Tais mudanças na estrutura do sistema internacional também acabaram por influenciar a política externa do Brasil. Mais precisamente, o fim da Guerra Fria e a emergência de uma situação de predomínio da superpotência “vencedora” provocaram mudanças nas visões e na formulação das decisões de política externa. O que aconteceu foi que, nesse período, “prevalecia uma impressão de unipolaridade no equilíbrio de poder global e diminuição de alternativas. Isto parecia encerrar as possibilidades de barganha do Terceiro Mundo e das nações não-alinhadas” (PECEQUILO; CARMO, 2015, p. 35). Dessa forma, os países

latino-americanos de uma maneira geral (e o Brasil, em particular) definiram como forma de ação internacional uma maior coordenação com os Estados nas áreas econômicas e político-estratégicas, passando a adotar um “eixo americanista” de política externa (LIMA, 1994) e na adesão às políticas neoliberais⁵, segundo as medidas preconizadas pelo Consenso de Washington (SILVA, 2009).

Nesse momento, há a emergência de um novo paradigma na política externa brasileira, denominado “Estado normal”. Segundo Cervo e Bueno (2011), este é caracterizado por três parâmetros de conduta: Estado subserviente (que se submete às coerções do centro hegemônico do capitalismo); Estado destrutivo (que acaba com o núcleo central da economia nacional e transfere renda para o exterior); e Estado regressivo (a nação ficaria a cargo das funções da infância social). Pode-se ver, portanto, que tal paradigma está em plena ligação com o ideário neoliberal adotado pelo Estado brasileiro como norma de conduta nessa época, tanto para a política interna, quanto para a externa. Quanto a esta última, houve esforços por inserir o Brasil nos movimentos da globalização econômica (fluxos financeiros internacionais e abertura comercial).

Assim, a construção de um espaço de integração regional na América do Sul através do Mercosul tinha como objetivo ser um complemento à abertura comercial empreendida pelo país⁶, não estando necessariamente ligado à busca de uma posição mais autônoma no sistema internacional por meio da associação com outros países em desenvolvimento (como ocorreria durante a vigência do Paradigma Logístico, que será melhor abordado na próxima seção). Portanto, é nesse contexto político internacional e de mudanças na política externa brasileira que se deve entender as negociações entre o Mercosul e a UE.

No que se refere ao ciclo de negociações ensejado a partir de 1995, é preciso reconhecer, outrossim, que as tratativas se inseriam em uma estratégia de inserção global dos blocos em um cenário de projetos de integração em competição. Por parte da UE, a motivação em negociar o acordo estava, em boa medida, fundamentada na preocupação de ratificar sua predominância nos mercados dos países do Mercosul⁷ frente à possibilidade de efetivação da Área de Livre

5 Essa adoção das políticas neoliberais, entretanto, não foi feita de maneira irrestrita, tendo sido matizada segundo o caso brasileiro e dependendo dos setores socioeconômicos que, ainda que se manifestassem favoravelmente a algumas medidas preconizadas pelo ideário neoliberal, não concordavam com outras – uma vez que feriam seus interesses (REIS, 2009).

6 É importante lembrar que o Mercosul se enquadra no que se convencionou denominar de regionalismo “aberto”, “hegemônico” ou “liberal”, cujo foco estava no aumento do fluxo intrarregional e nas relações econômicas com outras regiões (TOKATLIÁN, 2012).

7 Savini demonstra essa relação em números para o ano de 1999: naquela data, “os 15 países da União Europeia foram responsáveis por cerca de 28% das importações brasileiras”, configurando o principal parceiro comercial do Brasil. Além disso, a UE era o “maior investidor estrangeiro no Mercosul, com um estoque de 80,3 bilhões de euros em 1999” e suas empresas eram responsáveis

Comércio das Américas (Alca)⁸. Consistia, portanto, em evidente estratégia de competição à presença dos Estados Unidos na região a partir da proposição de uma alternativa ao projeto norte-americano (SAVINI, 2001). Já para o Mercosul e, especificamente para o Brasil, “negociar a proposta europeia servia ao propósito de mostrar aos EUA que existiam opções”, equacionando uma triangulação estratégica (ALBUQUERQUE, 2012). Ainda, outro fator conjuntural que facilitou as negociações deste período foi o respaldo da opinião pública⁹ e de alguns setores do empresariado, que eram favoráveis ao diálogo com a UE, diferentemente do que acontecia com a Alca (ONUKEI, 2012).

Tratava-se, por conseguinte, de trabalhar simultaneamente as alternativas que se apresentavam ao Brasil e ao Mercosul: priorizar as negociações da Alca lideradas pelos EUA, privilegiar as tratativas com os europeus, conceder preferência pelo multilateralismo através da OMC (VALLE, 2005). No âmbito birregional Mercosul-UE, colocou-se em pauta a tratativa do acordo de associação composto por três pilares – um político, um econômico-comercial e outro de cooperação. Com a assinatura do Acordo-Quadro em 1995 e a realização da Primeira Cúpula Mercosul-UE (1999), notam-se as primeiras sinalizações positivas para preparar as condições de implementação da associação inter-regional, institucionalizando-se um diálogo sistemático previsto para ocorrer através de três encontros anuais do Comitê de Negociações Birregional (SAVINI, 2001).

Até o ano de 2005, foram cumpridas dezesseis rodadas de negociações bilaterais. Tomazi (2012) propõe analisá-las em três fases. A primeira fase correspondendo a 2000-2001, em que se observa a troca de informações relevantes entre os blocos acerca dos perfis das relações; a segunda fase com duração de 2001-2003, em que são feitas as primeiras trocas de ofertas de produtos; e a terceira fase referente a 2003-2004, quando são negociados também os serviços, as compras governamentais e os investimentos. Estava evidente, então, que o aspecto comercial apresentou as divergências com maior dificuldade de superação, sobressaindo-se em relação aos outros pilares do acordo.

O ponto-chave, porém, está na estrutura das ofertas comerciais, que de ambos lados contêm um conjunto “ofensivo” e outro “defensivo” de propostas, no qual

por aproximadamente metade do capital externo injetado tanto no setor produtivo argentino quanto no brasileiro (SAVINI, 2001, p. 110).

8 Entre outros motivos, o estímulo de manter a paridade com as negociações da Alca “explica-se pelo receio de uma repetição do caso mexicano, que ao longo da década de 90 teve praticamente todo seu antigo comércio com os países europeus desviado para os EUA, em especial depois de sua adesão ao Nafta em 1993” (SAVINI, p. 110).

9 Essa visão é corroborada anos mais tarde pela pesquisa de opinião pública realizada pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais em 2003, que revelou “que a prioridade da política comercial brasileira deveria ser a negociação entre a UE e o Mercosul” (VALLE, 2005, p. 6).

o primeiro consiste nos setores de maior interesse para abertura de mercado e o segundo abarca produtos ou setores considerados “sensíveis” – ou seja, a contarem com algum tipo de proteção (SAVINI, 2001). Dentre os setores e produtos sensíveis, tem-se o impasse da questão agrícola, por um lado, e da liberalização do setor industrial, de serviços e de compras governamentais, por outro.

O “nó” agrícola explica-se pela estratégia protecionista da UE em relação ao setor primário, consolidada pela Política Agrícola Comum (PAC)¹⁰, que impede a liberalização efetiva dos principais produtos primários exportados pelos países do Mercosul, cujo perfil de comércio com a UE é ainda pautado pelo padrão Norte-Sul. Na quinta reunião de negociações, em julho de 2001, a UE apresentou sua primeira oferta, propondo uma liberalização de 90% de barreiras tarifárias sobre produtos agropecuários, contudo sem contemplar os produtos de maior intercâmbio originários do Mercosul. A oferta foi considerada insatisfatória pela parte mercosulina, justamente porque não abrangia os produtos que mais reivindicavam e porque era ambiciosa quanto à abertura ao setor de serviços e compras governamentais. A contraproposta foi divulgada em 2002 e caracterizava-se por ser qualitativamente melhor para os países do Cone Sul. Pelos motivos opostos aos negociados em 2001, foi considerada insatisfatória para os membros da UE (SAVINI, 2001; DIZ, 2011).

Até o fim do governo Fernando Henrique Cardoso, os blocos não atingiram um consenso e rejeitaram mutuamente as ofertas. Ademais, com o avanço das negociações, o entendimento tornava-se mais distante à medida que as disputas internas nos blocos se delineavam. No lado europeu, a França, maior beneficiária da PAC, liderou a oposição à aceitação de um acordo extracomunitário de abertura do mercado agrícola. No lado mercosulino, havia divergências tanto intra e entre setores, tendo em vista a previsão de ganhos e perdas assimétricos, principalmente entre Brasil e Argentina (ALBUQUERQUE, 2012). Resultante de uma combinação de fatores conjunturais e estruturais, as negociações seguiram sempre marcadas pela cautela das partes em negociação.

Em suma, tem-se que as negociações com a UE durante os anos 1990 refletiram o espírito comercialista concedido ao Mercosul. O que se observa é o direcionamento a uma política externa que tende a “priorizar os contatos com as nações industrializadas e com os países vizinhos”, uma vez que os objetivos são primariamente econômicos: conquista de mercados de exportação, liberalização comercial, atração de investimentos, entre outros (SAVINI, 2001, p. 110).

10 A Política Agrícola Comum (1962) é um sistema para promoção de subsídios à agricultura nos países da UE, que embasa a postura protecionista do bloco em relação à abertura do mercado agrícola. Estima-se, no período, que a conclusão do acordo, ao expor os produtores europeus à alta competitividade dos produtos mercosulinos, custaria entre 5 e 14 bilhões de euros à PAC (SAVINI, 2001).

Dessa forma, a disposição em tratar com o bloco europeu, notadamente questões comerciais, aponta para a instrumentalização do Mercosul como uma ferramenta de barganha frente aos países desenvolvidos (VALLE, 2005). Embora não seja possível afirmar a existência de uma base de apoio consolidada à conclusão do acordo dentre os quadros do governo e da sociedade civil, nem mesmo se esse era, de fato, o resultado esperado, as negociações durante o governo de Fernando Henrique Cardoso apostaram no Mercosul como melhor “plataforma para o equilíbrio das relações com as potências comerciais, especialmente os Estados Unidos” (SAVINI, 2001, p. 111). Nesse sentido, a estratégia do regionalismo aberto é o principal indicativo de que as ações externas estavam preenchidas de um sentido prioritariamente econômico se comparadas a períodos anteriores da política externa brasileira, ainda que sua natureza política não tenha sido esvaziada. Em boa medida, portanto, o andamento das negociações correspondeu ao padrão de conduta externo do Brasil durante o período, embora seja possível apontar que a implementação do viés neoliberal de política externa tenha sido parcialmente aplicado, afinal existiam interesses internos que restringiam uma liberalização desordenada e irrestrita.

Segunda Fase: Paradigma Logístico e Esmorecimento das Negociações (2003-2010)

Cervo e Bueno (2011) situam a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional, do Paradigma Neoliberal para o Logístico, em uma discussão mais ampla sobre as significativas mudanças na ordem internacional na virada do milênio. Os autores apontam a efervescência de atores e poderes insatisfeitos com o neoliberalismo dos anos 1990 e com as assimetrias globais por ele reforçadas, o que gerou um movimento sincrônico dos países emergentes, dispostos a democratizar a ordem da globalização. Já a nível doméstico, a chegada de Lula da Silva ao poder em 2003, num quadro de aumento da competitividade sistêmica da economia e da participação crescente da sociedade na decisão da distribuição do poder e das responsabilidades na promoção do desenvolvimento, possibilitou que o país enveredasse por um caminho de interdependência real¹¹.

O Estado Logístico seria, então, aquele que “recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder” (CERVO; BUENO, 2011, p. 529). A partir do pressuposto de que à política externa corresponde a promoção do interesse nacional, atrelado ao desenvolvimento, e assumido o propósito de democratizar a globalização, desenvolve-se o Paradigma

11 Cabe acrescentar que, nos anos 2000, presenciou-se a ascensão de diversos partidos de esquerda ao poder nos países sul-americanos, com exceção do Chile e da Colômbia.

Logístico. Segundo os autores, a estratégia logística teria como objetivos externos “o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço de poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais” (CERVO; BUENO, 2011, p. 528).

Especialmente relevantes para a compreensão da dinâmica das negociações do Acordo de Associação Birregional Mercosul-UE durante o período da presidência de Lula da Silva são o conceito de multilateralismo da reciprocidade¹² e as expressões da industrialização econômica brasileira, aspectos da estratégia logística. A defesa do multilateralismo da reciprocidade levou o Brasil a apostar no multilateralismo e a adotar uma postura mais ativa e pragmática em fóruns internacionais. Expressão bem-acabada disso foi o engajamento do país na formação do G-20 pouco antes da reunião ministerial de Cancun (setembro de 2003), inserida na Rodada Doha da OMC. Nessa ocasião, o Brasil liderou a articulação do G-20, um grupo de países intermediários interessados no fim dos subsídios internos europeus e das subvenções às exportações estadunidenses de produtos agrícolas e em um maior acesso aos mercados tradicionais do Norte (ALMEIDA, 2004, CERVO; BUENO, 2011).

Já o projeto da industrialização econômica brasileira, cujo objetivo principal era o de formar empresas fortes que fossem capazes de competir globalmente, contribuiu para o incremento do interesse e para uma presença mais ativa do Brasil nos países circunvizinhos. Esse movimento estava também atrelado à noção de que a América do Sul seria uma plataforma que facilitaria a realização das metas brasileiras em relação ao multilateralismo (CERVO; BUENO, 2011) e ao desenvolvimento econômico mais independente e equilibrado, aprofundando, assim, a opção do governo pela interdependência real (SAVINI, 2011).

Nesse sentido, a política exterior brasileira, de forte caráter integracionista e desejosa de estabelecer e consolidar uma rede de cooperação com os países da região, passou a encarar o projeto do Mercosul como predominantemente político, em contraposição à visão econômico-comercial da presidência anterior (ALMEIDA, 2004, VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, CERVO; BUENO, 2011). Em 2008, a presidência *pro tempore* brasileira lançou o projeto do Mercosul “social e participativo”, com a proposta de que o bloco fosse “mais voltado para a integração produtiva, a superação das assimetrias regionais e a implementação de políticas

12 A diplomacia brasileira elaborou o conceito de multilateralismo da reciprocidade a partir de dois pressupostos: a existência de regras para compor a ordem internacional, sem as quais prevalecem as assimetrias de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, essencial para garantir a reciprocidade de efeitos e evitar que os interesses de uns prevaleçam sobre os interesses de outros. Ou seja, “a reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações” (CERVO; BUENO, 2011, p. 531).

sociais. E, o mais importante, sempre com a participação das organizações da sociedade civil” (PRESIDÊNCIA PRO TEMPORE BRASILEIRA, 2008, p. 5). Observa-se, então, a consolidação de uma ofensiva diplomática do Brasil através da construção de uma agenda em temas sociais. Outras iniciativas na América do Sul que não podem deixar de ser citadas são a IIRSA¹³ e a UNASUL¹⁴.

Apresentados o Paradigma Logístico e alguns dos eixos de atuação da política externa brasileira no período, cabe analisar as negociações do Acordo de Associação Birregional durante a presidência de Lula da Silva. Particularmente, as ofertas de setembro de 2004 foram decisivas, uma vez que acarretaram a interrupção das negociações. A UE havia proposto uma liberação de aproximadamente 94% do comércio global. Ainda que elevada, tal oferta não contemplava o livre-comércio dos produtos agrícolas originários do Mercosul. Já a oferta do Mercosul era mais restritiva do que as ofertas apresentadas em 2002, mas previa a liberação de 77% do comércio global. De maneira geral, conforme aponta Jovtis (2010, p. 11), a oferta do Mercosul, “ainda que de percentual menor, era qualitativamente melhor do que a oferta europeia”. Tais ofertas, porém, foram consideradas insatisfatórias por ambos os lados (DIZ; LUQUINI, 2011).

Pode-se afirmar que houve relativo avanço nas negociações durante o período 2003-2004 – evidenciado pelo número de rodadas de negociações e de ofertas –, mas elas atingiram um “teto” quando as concessões passaram a exigir propostas concretas para setores econômicos sensíveis. Pelo próprio conteúdo e pelo desenlace das negociações do período, depreende-se que a natureza dos impasses das negociações permaneceu a mesma em relação à fase anterior. Ainda, as negociações multilaterais na OMC, simultâneas às ofertas do Mercosul e da UE e que prosseguiriam nos anos subsequentes, contribuíram fortemente para a estagnação do Acordo de Associação. Nessa arena, o teor do debate e dos impasses da Rodada Doha era essencialmente o mesmo das negociações, mas nela o Brasil construiu uma base de apoio e, junto a outros países em desenvolvimento, especialmente a Índia, tinha mais força e fazia-se ouvir. O processo negociador entre o Mercosul e a UE só seria retomado em 2010.

A interrupção das negociações por mais de cinco anos não significou um completo arrefecimento da relação entre as duas partes, mas evidenciou uma mudança de estratégia por parte da UE, que optou pela aproximação com o Brasil

13 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) é um programa conjunto dos governos de doze países da América do Sul que visa a promover a integração sul-americana através da integração física, com a modernização da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações, mediante ações conjuntas.

14 A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), fundada em 2008, é composta por doze países da América do Sul. Foi fundada dentro dos ideais de integração multissetorial, conjugando as duas uniões aduaneiras regionais: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina (CAN).

através do estabelecimento de uma Parceria Estratégica com o país, no ano de 2007¹⁵. Nesse sentido, a iniciativa – bem recebida pelo Brasil, vale dizer – pode ser compreendida como uma ferramenta para as negociações com o Mercosul, baseada no pressuposto de que um diálogo mais intenso e abrangente com o Brasil concederia ao principal país do bloco sul-americano melhores condições de aprofundar o grau de institucionalização do Mercosul e, com isso, daria novo impulso às negociações (ONUQUI, 2012).

Os reflexos da Crise do *Subprime* em solo europeu e a paralisação da Rodada Doha em 2010 colaboraram para a retomada das negociações, no marco da Cúpula de Madri, já no final do segundo mandato de Lula da Silva. Tal decisão foi, em parte, consequência de um processo de negociação informal conduzido pelo Mercosul e pela UE durante 2009 e 2010, o que denota uma atitude menos entusiasta e otimista quanto às possibilidades de conclusão do Acordo de Associação. O próprio conteúdo das negociações tratava de tópicos menos controversos, tais como a necessidade de reforço da cooperação e a ajuda internacional ao Haiti (ONUQUI, 2012).

A política externa do Brasil sob a presidência de Lula da Silva foi produto do Estado logístico e da estratégia por ele adotada, voltada ao planejamento estratégico do desenvolvimento e à promoção do interesse nacional com o apoio e a legitimação das iniciativas de atores econômicos e sociais (CERVO; BUENO, 2011). Tais mudanças verificadas na concepção da política externa acarretaram transformações na prática externa brasileira. Presenciaram-se a retomada da tradição multilateral, a reaproximação com os países subdesenvolvidos, ao mesmo tempo em que houve a manutenção das relações com os países desenvolvidos, o fortalecimento do processo de integração sul-americano, dentre outros. No entanto, o movimento sincrônico dos países emergentes insatisfeitos com o neoliberalismo e a ascensão da esquerda na América Latina a partir dos anos 2000 – nenhuma de caráter abertamente integracionista, com exceção do Brasil – não foram suficientes para a superação de algumas das dificuldades internas no Mercosul, relacionadas ao baixo grau de institucionalização e à falta de coesão do bloco. Tais características implicam distintas abordagens por parte dos países-membros, dependentes das inflexões da sua política externa.

Nesse sentido, além das ofertas pouco atrativas do Acordo de Associação Birregional, ajudam-nos a explicar a paralisia das negociações entre 2002 e 2010 as profundas transformações da política externa brasileira no período, com a superação do modelo de inserção internacional dos anos 1990, a opção pelo reforço do multilateralismo – com ênfase na atuação brasileira na Rodada Doha – e pela interdependência real. Ademais, a postura diplomática brasileira passou a evitar

15 A Parceria Estratégica Brasil-UE versa sobre diversos temas, tais como a defesa do multilateralismo, a promoção dos direitos humanos e a cooperação frente a desafios globais.

as negociações meramente técnicas para enfatizar o interesse nacional, atrelado ao desenvolvimento. Soma-se a isso a crescente presença da China na América Latina e a intensificação dos laços econômicos, mas também diplomáticos, do Brasil com esse país.

Terceira Fase: Paradigma Indefinido e Relançamento das Negociações (2010-2018)

Em se tratando de paradigmas de política externa, vislumbra-se, no período apontado, um momento de indefinição, passando-se de um Paradigma Logístico bem delineado para um Paradigma ainda descaracterizado – tendo esse vazio conceitual efeitos sobre a integração regional e inter-regional. Embora não se possa ser tão preciso, a predominância do Estado Logístico deu-se, como visto, entre os anos 2000 e 2010, indicando a predominância do Estado enquanto indutor das condições para o desenvolvimento. Não obstante, a partir do governo Dilma Rousseff, há uma clara distorção das bases paradigmáticas, na medida em que o governo federal perde força como dinamizador da inserção internacional e as elites passam a advogar por uma maior aproximação ao núcleo hegemônico mundial (JAEGER, 2016).

Deve-se ter cuidado, contudo, com a caracterização da política externa brasileira e de sua inflexão paradigmática, visando a evitar uma estruturação maniqueísta em termos de atores, interesses e ações que venham a exaltar indevidamente a atuação do Estado ou dos interesses privados nas variadas conjunturas. Conforme aponta Amado Cervo, o requisito fundamental à caracterização do Estado Logístico é justamente a colaboração estreita entre Estado e sociedade, baseada na confiança mútua entre as partes, o que dá força para a operacionalização das ações externas. Soma-se a isso, ainda, a própria gestão eficiente da máquina estatal, que tem sofrido significativa deterioração nos anos recentes. Ora, “se a gestão evolui de desvolta a entravada, se a colaboração entre as partes se estabelece ou toma distância e, ademais, se o diálogo esmorece ou se rompe, os efeitos da perda de confiança sobre os resultados de desenvolvimento são facilmente previsíveis” (CERVO, 2015).

Isto é: durante a vigência da orientação logística, os interesses claramente convergiam e o Estado abria espaço, em frentes diplomáticas consideradas por ele estratégicas e prioritárias (no caso, a América do Sul), à internacionalização dos capitais e produtos brasileiros; agora, os interesses são divergentes, de modo que o Estado perde força nas decisões, mostrando-se incapaz de direcionar prioritariamente os fluxos de capital à região, abrindo mão de seu projeto de integração autonomista em prol de uma abertura comercial mais ampla. Essa inflexão tem efeitos significativos sobre a condução da integração regional, sendo gradualmente abandonado o projeto de construção de um bloco de poder

integrado política, econômica e fisicamente em favor do retorno à formação de uma “união aduaneira com traços de mercado comum” aberta ao mercado mundial.

Pode-se derivar um argumento, ainda, da própria conjuntura do sistema internacional no período imediatamente seguinte à Crise do *Subprime* de 2008, na qual verificou-se um esmorecimento do sistema multilateral de comércio e uma proliferação de Acordos de Comércio Preferenciais (os mega acordos regionais). Nesse sentido, conforme os dados da OMC, os acordos dessa categoria, dentre os quais inclui-se o Acordo Mercosul-UE, proliferaram-se, alcançando a marca extraordinária de 489 acordos, sendo 90% acordos de livre-comércio de alcance parcial ou total. É o fenômeno que se convencionou chamar de “*spaguetti bowl*”, em uma lógica de fragmentação regional e inter-regional de Acordos de Preferências Comerciais e Acordos de Livre-Comércio que “geram relações comerciais específicas, com normas diferenciadas de acesso a mercado, regras de origem, prazos de desgravação tarifária, regras sobre investimento, propriedade intelectual e outros” (KEGEL; AMAL, 2013, p. 352).

É nesse contexto mais amplo que, no ano de 2010, marcado pela Reunião de Cúpula Mercosul-UE, sinaliza-se o alcance de um novo consenso entre os blocos, voltados ao relançamento das negociações birregionais. Na ocasião, ambas as partes se mostraram dispostas a realizar concessões mais amplas no tocante à abertura de mercados, ainda que, na prática, não tenha sido formalizado um compromisso vinculante. Nesse sentido, foram estabelecidos os parâmetros seguintes: do lado mercosulino, a proposta de liberalizar o acesso ao mercado de bens com uma cobertura de aproximadamente 90% e inclusão do setor automotivo; do lado europeu, o aceite da abertura de uma parcela semelhante dos mercados, incluindo-se uma melhora nas quotas tarifárias e na oferta de serviços e compras governamentais (BRASIL, 2018).

Embora esse período tenha presenciado a concretização de alguns avanços nos esforços do Comitê de Negociações Bilaterais e de seus Grupos de Trabalho, vislumbrou-se uma lentidão temporária no andamento. Na ocasião da XXI Reunião de Negociações Birregionais, em Madri, no ano de 2011, foram feitos avanços modestos nos campos político, comercial e de cooperação, sobretudo no tocante à formação da agenda comum, voltada para serviços, investimentos e solução de controvérsias (BRASIL, 2011). Mediante um gap significativo em termos de eventos notáveis nos anos seguintes, a retomada apenas tomou fôlego a partir da ocorrência da Reunião Ministerial Mercosul-UE, em 2015, ocasião em que se lançou um Comunicado Conjunto atestando “o total compromisso de trabalhar pela conclusão das negociações” (BRASIL, 2015).

O ano de 2016 marca a primeira rodada plena de negociações em quase meia década, reunindo-se os Estados na 10ª Rodada de Negociações Mercosul-UE, em

Bruxelas, para ser realizada a troca de ofertas em matéria de concessões tarifárias. O intercâmbio de propostas abrangeu uma ampla lista de bens e serviços, acordando-se uma abertura dos mercados regionais a 87% das exportações mercosulinas e 89% das exportações europeias, por um prazo de 15 anos e 10 anos, respectivamente. Do lado do Mercosul, a demanda pela liberalização do mercado agropecuário manteve-se atravancada pela Política Agrícola Comum (PAC) europeia – defendida, sobretudo, pela França –, não sendo oferecidas cotas para carne bovina, açúcar e etanol; já do lado da UE, as cláusulas de “tratamento nacional” às compras governamentais de empresas europeias foram relativamente atendidas pelos países platinos, mas as licitações de estados e municípios mantiveram-se excluídas (BRASIL, 2016).

Outro sinal dessa aproximação ocorreu em 2017, com a celebração do Acordo Estratégico Mercosul-UE, embora a assinatura do acordo final permaneça uma expectativa não concretizada. Na ocasião da assinatura do documento estratégico, o Chanceler Aloysio Nunes asseverou que:

um modelo de desenvolvimento econômico pautado na autossuficiência acarreta ineficiência e prejudica a maioria do povo (...) vivemos uma conjuntura na qual os Estados integrantes do Mercosul compartilham uma visão – a necessidade de maior integração de nossos países à economia global – e, nesse quadro, uma meta – a conclusão do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia. (NUNES, 2017).

Em tom de preocupação, contudo, enfatizou as dificuldades causadas pela discordância quanto à liberalização do setor primário, ao atestar que “é imprescindível que o acordo proporcione a ampliação das condições de acesso da produção agropecuária dos países do Mercosul, de competitividade global inquestionável, ao mercado da União Europeia” (NUNES, 2017).

Enfim, parece que o abandono do Paradigma Logístico tem resultados concretos sobre a perspectiva do país face ao processo de integração regional e, conseqüentemente, sobre a sua disposição em negociar o acordo birregional com o bloco europeu. Sendo o país paymaster das diversas iniciativas de integração – a saber, MERCOSUL e UNASUL – tem forte influência sobre o “espírito” a ser predominante no bloco de um modo geral. Com a inflexão da concepção política, predominante no governo Lula da Silva, para a concepção comercial evidenciada nas diplomacias de Dilma e Temer, abdica-se (informalmente) de alguns objetivos estratégicos em prol de uma atuação mais austera. É nesse sentido que o Brasil se distancia do “MERCOSUL social e participativo” e da UNASUL – anunciando, em maio de 2018, a suspensão de sua participação neste bloco por tempo indeterminado – e aproxima-se economicamente de atores extrarregionais,

retomando as negociações com a EU e anunciando o início de negociações com a Coreia do Sul em mesmo sentido.

Considerações Finais

O presente trabalho buscou verificar a existência de uma relação causal entre as mudanças nos paradigmas da política externa do Brasil desde a metade da década de 1990 até o período atual. Para isso foram analisadas tanto as mudanças sofridas pela política externa brasileira, detendo-se brevemente nos condicionantes internos e externos para a tomada de decisão dessa política e no modo como o Brasil se projetou no sistema internacional e na América do Sul em cada um dos três períodos citados. Concomitante a isso, buscou-se analisar o status das negociações entre Brasil e UE em cada um desses momentos, verificando se houve a existência de pontos de relação entre a política externa brasileira e as mudanças sofridas nas tratativas entre os dois blocos.

Dessa forma, pôde-se observar ao longo deste trabalho indícios de uma relação causal entre as mudanças dos paradigmas de política externa do Brasil e o status das negociações entre Mercosul e UE em torno do estabelecimento de um acordo de associação, focado primordialmente na liberalização comercial. Assim, em um primeiro momento (1995-2002), durante a predominância do paradigma do Estado Normal, observa-se um aumento na predisposição do Mercosul em estabelecer um acordo de livre-comércio com o bloco europeu, correspondendo aos condicionantes da política exterior brasileira, voltada para a promoção de acordos comerciais e para o fortalecimento das relações com os países desenvolvidos.

Em um segundo momento (2003-2010), por sua vez, vê-se que há relativo recuo no interesse pela assinatura de um Acordo de Associação Birregional entre Mercosul e UE. Essa fase corresponde ao paradigma do Estado Logístico e a uma consecutiva reorientação da política externa brasileira, destacando-se a retomada da tradição multilateral, materializada na atuação do Brasil na Rodada Doha, e a ênfase nas cooperações do tipo Sul-Sul e nas iniciativas de integração regional. Por fim, a partir de 2010 vemos o declínio do paradigma do Estado Logístico, com uma política externa menos engajada internacionalmente (ainda que mantendo as iniciativas estabelecidas durante o governo Lula da Silva). Esse momento também é acompanhado de uma retomada das negociações inter-bloco.

Vale lembrar, porém, que outros fatores também podem ter influenciado no ritmo das negociações em torno de um acordo de associação entre as instituições regionais europeia e sul-americana. Dentre estes, pode-se destacar as mudanças das conjunturas doméstica e internacional e a política externa dos demais países do Mercosul. Quanto ao primeiro fator, pode-se argumentar que a própria

política externa brasileira acaba sendo um “intermediário” entre a evolução das negociações e as mudanças correntes na ordem internacional, isso porque ela absorve parte das mudanças ocorridas no sistema internacional e no ambiente doméstico do país, além de nas próprias relações intrarregionais. Já quanto à política externa dos outros Estados-membros do bloco sul-americano, cabe ressaltar a importância de desenvolver pesquisas que analisem o impacto de mudanças na política externa da Argentina (importante ator na instituição) para as relações birregionais – uma vez que, via de regra, a política exterior argentina teve grandes semelhanças com a evolução da política exterior brasileira.

Por fim, no que tange à política externa brasileira, ficou evidente o delineamento de uma tendência à alternância de fases entre governos neoliberais – impulsionadores de mais acordos comerciais com outros países ou blocos regionais – e governos progressistas ou “neodesenvolvimentistas” – preocupados com o processo de desenvolvimento autônomo do país e, dessa maneira, menos afeitos a tratados de livre-comércio com outros atores. Tal movimento cíclico advém, sobretudo, das reações dos setores internos brasileiros às políticas neoliberais que desafiem seus interesses, o que indica a importância de também analisá-los melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, José Augusto G.; LOHBAUER, Christian. **New and Old Challenges of the Trade Agreement between the European Union and Mercosur**. MERCOSUR - European Union dialogue. Apex Brasil, 2012. P. 18-26.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, Junho 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 jun. 2018.

BRASIL. **MERCOSUL – UE: XXI Reunião do Comitê de Negociações Birregionais**, Assunção, 2 a 6 de maio de 2011 – Comunicado de Imprensa – Assunção, 6 de maio de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2594-mercosul-eu-xxi-reuniao-do-comite-de-negociacoes-birregionais-assuncao-2-a-6-de-maio-de-2011-comunicado-de-imprensa-assuncao-6-de-maio-de-2011>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. **Mercosul-União Europeia**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15557-mercosul-uniao-europeia>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. **Reunião Ministerial MERCOSUL-União Europeia Comunicado conjunto**. Bruxelas, 11 de junho de 2015. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10164-reuniao-ministerial-mercosul-uniao-europeia>>.

comunicado-conjunto-bruxelas-11-de-junho-de-2015>. Acesso em: 3 jun. 2018.

BRASIL. **10ª Rodada de negociações Mercosul-UE – Comunicado Conjunto dos países do Mercosul e da União Europeia** – 10 a 14 de outubro de 2016. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14929-10-rodada-de-negociacoes-mercosul-ue-comunicado-conjunto-dos-paises-do-mercosul-e-da-uniao-europeia-10-a-14-de-outubro-de-2016>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

CASANOVA, Lourdes. **Private Sector Ties between Latin America and Europe. MERCOSUR - European Union dialogue.** Apex Brasil, 2012, p. 27-35.

CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional do Brasil: oscilações no século XXI, por Amado Cervo. **Revista Mundorama**, 2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: EdUnB, 2011.

DIZ, Jamile B.; LUQUINI, Roberto de A. **As relações exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia.** Univeritas, v. 9, n. 1, 2011, p. 103-130.

JAEGER, Bruna. **A Política Externa do Governo Dilma Rousseff para a América do Sul (2011-2015): o Fim do Paradigma Logístico?.** Mestrado—[s.l.] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

JOVTIS, Ignácio. **Las relaciones Unión Europea – MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid 2010:** algunas reflexiones desde la sociedad civil. Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea - América Latina. Bruselas: ALOP, 2010.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, Nova Iorque, 1991.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/internacional**, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p.27-46, 1992.

MALAMUD, Carlos. **The Future of the EU-Mercosur Negotiations: How Important are Politics?.** MERCOSUR – EU dialogue. ApexBrasil, 2012, p. 100-107.

NUNES, Aloysio. **Mercosul e União Europeia: Acordo Estratégico.** Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/17297-mercosul-e-uniao-europeia-acordo-estrategico-folha-de-s-paulo-29-08-2017>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

ONUKEI, Janina. **Political Aspects of the EU-Mercosur Agreement.** MERCOSUR - European Union dialogue. Apex Brasil, 2012, p. 38-45.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; CARMO, Corival Alves. **O Brasil e a América do Sul: Relações regionais e globais.** São Paulo: Alta Books Editora, 2015.

PRESIDÊNCIA PRO TEMPORE BRASILEIRA. **Mercosul Social e Participativo.** 2008. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/.arquivos/mercosulsocialeparticipativo>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia. **Rev. bras. polít. int.**, v. 44, n. 2, 2001, p. 109-125.

SENNES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada.** Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso.** Curitiba: Juruá, 2009.

TOMAZINI, Rosana. **Understanding the Association Agreement between the EU and Mercosur: its structure, course of negotiations and the involvement of the business sector.** MERCOSUR - European Union dialogue. Apex Brasil, 2012, p. 10-17.

TORRENT, Ramon. **EU-Mercosur Negotiations: the History of a Strategy by Default?.** MERCOSUR - European Union dialogue. Apex Brasil, 2012, p. 46-53.

UNIÃO EUROPEIA (1996). **Acordo-quadro inter-regional de cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-membros, por um lado, e o Mercado Comum do Sul e os seus Estados- partes, por outro - Declaração conjunta relativa ao diálogo político entre a União Europeia e o Mercosul.** Jornal Oficial das Comunidades Europeias, No. L69/4, 19 de Março de 1996. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:PT:PDF>> Acesso em: 15 mai. 2018.

VALDEZ, Robson. O longo acordo de comércio e investimentos Mercosul-União Europeia. **Panorama Internacional**, v. 2, nº 4, 2017. Disponível em: <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-longo-acordo-de-comercio-e-investimentos-mercosul-uniao-europeia/>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

VALLE, Valeria Marina. O peso das relações inter-regionais com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 48, n. 1, 2005, p. 99-128.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, Dezembro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Recebido em janeiro de 2019.

Aprovado em abril de 2019.

A RELEVÂNCIA ESTRATÉGICA DA VENEZUELA A
PARTIR DA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA
ENERGÉTICA DA CHINA

THE STRATEGIC RELEVANCE OF VENEZUELA
FROM THE PERSPECTIVE OF CHINA'S
ENERGETIC SECURITY

Ticiania Amaral Nunes¹

RESUMO

O propósito do artigo consiste em analisar o aprofundamento das relações bilaterais entre China e Venezuela, desde meados do século XXI, inserindo suas principais motivações dentro de uma análise geopolítica. A hipótese central do artigo considera que essa aproximação possui um forte caráter geopolítico e está intrinsecamente relacionada à busca, empreendida pela China, por meios de reduzir sua vulnerabilidade energética. Nesse sentido, a manutenção das relações com a Venezuela seria estratégica por três razões principais: duas de natureza geográfica (sua localização e abundância de petróleo); e outra política (distanciamento da influência norte-americana). Considera-se que o entendimento dessas relações, por diversas ocasiões, tende a ser simplificada, ao focar apenas aspectos econômicos. A metodologia utilizada consiste em duas etapas: uma revisão teórica dos aspectos geopolíticos que permeiam a segurança energética da China e uma seção empírica, destacando as principais instâncias que compõem a aproximação com a Venezuela.

PALAVRAS-CHAVE

Venezuela; China; Relações Políticas; Petróleo; Geopolítica.

¹ Mestranda no Programa Pós Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: ticiamaral19@gmail.com

ABSTRACT

The purpose of the article consists in analysing the tightening of the relations between China and Venezuela, since the beginning of 21th century, taking into consideration a geopolitical analysis. The article's hypothesis is that this phenomena has a geopolitical nature that is related to the search by the chineses of reducing their energetic vulnerability. That being said, the maintenance of the relations with Venezuela is considered strategic for three main reasons: two of them, related to geographical aspects (its location in the globe and its abundance in oil reserves); the last refers to its political distance from United States influence. The analysis built over this metter tends to be superfluous sometimes, as it excludes non economical aspects. The methodology is composed by two main stages: a theoretical review of the geopolitics of energetic security in China, and an empirical section, analysing the main components of sino-venezuelan relations.

KEYWORDS

Venezuela; China; Political Relations; Oil; Geopolitics.

Introdução

A partir de meados do século atual, um fenômeno que atraiu muita atenção, tanto no meio acadêmico quanto da mídia, refere-se à projeção inédita da China na América Latina. Isso ocorreu de modo mais acentuado na esfera econômica, em que o país converteu-se, em poucos anos, em um dos principais aliados comerciais para diversos países da região, além de, alguns anos depois, numa importante fonte de investimentos e crédito. Na dimensão política sua influência não é irrelevante. O país converteu-se em um aliado estratégico que conferiu maior capacidade de barganha aos países da região.

Na Venezuela, o aprofundamento das relações com a China possui um peso ainda maior, tendo em vista a crise que acometeu o país nos últimos anos e sua exclusão dos fluxos internacionais de capital impulsionada pela política externa dos Estados Unidos. Portanto, pretende-se explicar o aprofundamento das relações entre China e Venezuela a partir de sua natureza geopolítica, caracterizada sobretudo pela busca do primeiro país pela redução de sua vulnerabilidade energética. Dentro dessa estratégia de longo prazo, a Venezuela seria relevante por três motivos principais. Primeiro, por sua localização no globo terrestre, visto que a China busca diversificar suas fontes geográficas de fornecimento de petróleo. É possível identificar essa estratégia a partir de meados dos anos 2000, quando uma série de novos países passaram a compor a lista de fornecedores externos de petróleo para a China.

Além do mais, a manutenção dessas relações é explicada pela grande abundância de petróleo disponível em território venezuelano. Mais especificamente, a maior

reserva de petróleo pesado e extra-pesado - comprovada até o momento - está situada no Cinturão do Orinoco, na Venezuela, superando as reservas detidas pela Arábia Saudita. Apesar dos altos custos e da maior necessidade de tecnologia, associados à extração de hidrocarbonetos não convencionais, estes representariam uma alternativa viável, frente aos sinais de esgotamento apresentados pelas reservas convencionais existentes.

O terceiro motivo reside no distanciamento político existente entre a Venezuela e os EUA. Ainda que os EUA ainda sejam considerados os maiores importadores do petróleo venezuelano, as relações políticas entre os países vêm se deteriorando acentuadamente nos últimos anos. A Venezuela, que historicamente esteve inserida dentro da zona de influência norte-americana, devido sobretudo à abundância das suas reservas de petróleo, se distanciou muito dos interesses políticos buscados pelos EUA no país após a chegada de Hugo Chávez na presidência. A exclusão imposta pelos EUA à Venezuela, após boicotes nas instâncias políticas internacionais e levantamento de sanções econômicas, impele o país a buscar novos parceiros com os quais possa integrar-se política e economicamente.

O artigo encontra-se dividido em três seções. A primeira consiste numa revisão dos interesses geopolíticos da China relativos à necessidade de reduzir sua vulnerabilidade energética, levando em consideração o acentuado crescimento econômico do país nas últimas décadas e sua transformação em uma grande potência. Em seguida, apresenta-se, de forma sucinta, os principais aspectos da projeção chinesa na América Latina, situando-os dentro do espectro temporal do crescimento econômico da China e da necessidade de busca por montantes cada vez mais robustos de recursos naturais. Por fim, definem-se os principais instrumentos que integram as relações sino-venezuelanas.

Geopolítica e Segurança Energética na China

No decorrer das últimas décadas do século XX e no início do século XXI, a República Popular da China (RPC) passou de uma economia periférica para a segunda maior do mundo, correspondendo também ao maior exportador e segundo maior investidor (WORLD BANK, 2018). Sua projeção política não fica atrás: com uma população composta por mais de 1,3 bilhão de habitantes, posse de armamentos nucleares e, atualmente, do maior exército do mundo, a China tem se mostrado cada vez mais uma potência decisiva dentro da disputa de poder global.

Foi a partir do projeto de longo prazo denominado “Quatro Modernizações”, empreendido a partir do final da década de 1970 por Deng Xiaoping, que emergem as bases através das quais tornou-se possível consolidar o crescimento

contínuo e a industrialização da China até o presente. Essas reformas culminaram essencialmente na abertura externa seletiva e na adoção de novos padrões de desenvolvimento (VISENTINI, 2011).

A média de crescimento do produto interno bruto (PIB) chinês entre 1989 e 2018 foi de 9,6%, muito acima da média mundial. Além disso, na década de 1990, a política econômica formulada pelo Partido Comunista Chinês (PCC) tinha como estratégia de longo prazo paulatinamente ascender o país hierarquicamente nas cadeias globais de valor. Assim, o país que até meados do século XXI possuía uma indústria majoritariamente composta por manufaturados tradicionais, como têxteis e outros bens de consumo de baixo valor agregado, Passou por uma reestruturação produtiva. Sua produção destinada às exportações, tornou-se mais diversificada e, atingiu-se maiores níveis de valor adicionado, principalmente na indústria de eletrônicos, automóveis e outros equipamentos mais intensivos em tecnologia (MORAIS, 2015).

Devido à extraordinária combinação entre o tamanho de sua população e a produção industrial, o processo de urbanização e a modernização do consumo chinês são fortemente intensivo em matéria-prima e energia (MEDEIROS & CINTRA, 2013, p.30)². O abastecimento de petróleo passava a ser cada vez mais demandado até que, em 1993, as importações de petróleo na China ultrapassaram as exportações pela primeira vez (KLARE, 2008; DANRREUTHER, 2015; ZHANG, 2016). Desde então, a quantidade absoluta de importações de petróleo aumentou dramaticamente. Recentemente, a China ultrapassou os EUA como maior importador mundial de petróleo (IEA, 2018). Ao longo da última década, as importações chinesas de petróleo bruto aumentaram de 2,5 milhares de barris por dia (mb/d), em 2005, para 6,7 mb/d, em 2015 (OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES, 2016).

Portanto, é possível constatar, juntamente com o crescimento da demanda por fontes externas de fornecimento de petróleo, um aumento da vulnerabilidade em relação a esse insumo. O petróleo não deve ser considerado uma commodity comum, que oscila a partir das regras do mercado; esse produto é a principal fonte energética utilizada no mundo e, sendo dotado de caráter estratégico, suas variações de oferta e preço estão intrinsecamente associadas aos interesses geopolíticos dos agentes internacionais (KLARE, 2008).

No decorrer das grandes guerras, a expansão do capitalismo e do poder bélico dos Estados foram tornando-se mais dependentes do petróleo. Essa fonte energética proporcionou numerosas vantagens em relação ao carvão

2 De acordo com o relatório *Energy Demand and Supply Outlook*, da Agência Internacional de Energia (AIE), a classe média na China é estimada em mais de 400 milhões de pessoas, número que excede toda a população dos EUA (IEA, 2013). O consumo per capita de energia elétrica quase dobrou entre 2004 e 2014 (WORLD BANK, 2018).

(principal insumo utilizado no ocidente até então), incluindo permitir que os navios alcançassem maior velocidade, além de proporcionar um processo de reabastecimento mais fácil. O petróleo converteu-se rapidamente na principal fonte de energia mundial, necessária para o funcionamento das indústrias, dos meios de transportes, da fabricação de alimentos no campo e no abastecimento dos equipamentos militares (PAINTER, 2012).

Assim como para o resto do mundo, a segurança energética converteu-se numa preocupação central para a política externa chinesa. Além disso, o crescimento econômico e industrial da China, assim como do setor de serviços promoveram o aumento do consumo de petróleo (ZHANG, 2016). Nesse cenário, o governo vem buscado assegurar não somente a eficiência na extração e refino do petróleo obtido no território nacional como também buscado diversificar parceiros e rotas externas no fornecimento (ZHANG & FAN 2013).

Dentro da estratégia de incentivar investimentos na busca por recursos naturais no exterior, o governo chinês introduziu uma série de políticas de apoio nos últimos anos. O desafio relativo ao investimento externo direto (IED) envolve um alto grau de coordenação entre governo e empresas, inexistindo ainda um ministério único dedicado a assuntos energéticos³. Além das agências governamentais, bancos e empresas têm a competência para deliberar sobre os investimentos em recursos no exterior. O Estado detém amplo controle ao longo do processo de planejamento de abastecimento dos recursos energéticos, inserindo a busca pela segurança energética dentro de uma perspectiva política de desenvolvimento de longo prazo. Por isso, o setor é dominado pelas grandes petrolíferas estatais que operam em conjunto com o governo nas decisões estratégicas interna e externamente (ZHANG et al, 2013; LI & LEUNG, 2011).

Atualmente, estatais como a Sinopec e Petrochina, detêm grande controle sobre as decisões logísticas dos investimentos externos em recursos naturais (TAN, 2013). Pode-se perceber a relevância da segurança energética na economia chinesa ao constatar-se que as duas empresas mencionadas constam, respectivamente, em primeiro e segundo lugar na lista de maiores companhias do país em termos de receitas anuais e entre as 20 primeiras em termos de montante de ativos acumulados (FORBES, 2017).

Em relação à dimensão financeira, houve uma ampla reformulação do setor bancário, que tornou-se essencial para a presença das estatais chinesas no

3 A Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (CNDR) é o principal órgão responsável pela formulação de políticas e pela autoridade reguladora do setor de energia, mas opera em conjunto com outras agências que supervisionam a política energética do país, como o Ministério de Assuntos Exteriores (MOFCOM), a Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais e a Comissão de Regulamentos Bancários da China. O governo criou a Administração Nacional de Energia em 2008, com o objetivo de operá-la como “agência reguladora de energia por excelência”.

exterior e, dentro de uma perspectiva mais abrangente, para o planejamento da segurança energética do país. Os bancos públicos chineses, especialmente o China Development Bank (CDB) e do China Export-Import Bank (China Ex-Im Bank) vêm realizando cada vez mais operações que envolvem tanto as estatais chinesas quanto parcerias com estatais estrangeiras (CORRÊA, 2015).

Contudo, apesar das diversas medidas e modificações institucionais empreendidas pelo governo chinês, alguns desafios e riscos seguem entranhados na perspectiva de abastecimento contínuo de petróleo para o país. De acordo com Zhang (2016), a estrutura de avaliação de segurança do petróleo foi construída na China a partir do conjunto de quatro dimensões: a disponibilidade do recurso, a estabilidade do suprimento de petróleo no mercado interno e internacional, a acessibilidade econômica da importação e a eficiência de seu uso. Diante dos desafios gerados pela necessidade de garantir sua segurança energética, uma parte da estratégia chinesa externamente tem se ancorado na busca por diversificação de fornecedores.

É possível observar na composição dos principais fornecedores de petróleo da China uma acentuada diversificação desde o início do século atual. Enquanto em 1995, a Indonésia e Oman sozinhos forneciam 52% do petróleo consumido no país, em 2015, a lista torna-se muito mais diversificada. Entre os países que mais fornecem petróleo para a China estão Rússia, Iraque, Irã e Arábia Saudita, nenhum deles fornecendo acima da faixa de 10% das importações chinesas. A América Latina exporta quase 10% do petróleo que abastece a China, em especial Venezuela (5%) e Brasil (4%) (CHINA STATISTICAL YEARBOOK, 2016).

Não obstante, ainda existe um gargalo geopolítico que reside no fato de cerca de 77% das importações de petróleo da China fluírem através do Estreito de Malaca. Situado entre a Indonésia, Malásia e, mais ao sul, Tailândia, ele conecta os Oceanos Pacífico e Índico e só perde apenas para o Estreito de Hormuz, no Golfo Pérsico, em termos de pontos de estrangulamento estratégicos para o abastecimento de petróleo (JIANG & SINTON, 2011).

O ex-presidente Hu Jintao reconheceu nesse dado um problema, o qual ele denominou como “Dilema de Malaca”. Sua preocupação central residia no fato de que, segundo ele, “certos poderes” poderiam exercer influência sobre a navegação no estreito, interrompendo as importações de petróleo da China. Além do mais, em virtude das maiores reservas do mundo serem encontradas na região do Golfo Pérsico, que está sob o controle militar dos EUA, e de boa parte das importações de petróleo da China ser transportada através de linhas de comunicação marítimas (SLOCs) controladas por marinhas estrangeiras, esse sentimento de vulnerabilidade é intensificado (DANRREUTHER, 2011).

Outra dimensão que impacta na vulnerabilidade chinesa, em relação ao fornecimento de petróleo, reside nas flutuações nos preços do barril de petróleo

decorrentes das variações do dólar e da necessidade de assegurar grandes quantias da moeda. Devido aos esforços diplomáticos dos EUA, desde meados da década de 1970, praticamente todo o petróleo do mundo é comercializado em dólares. Isso decorre da estratégia deliberadamente empreendida pelos EUA de gerar uma “demanda artificial por dólares”, tendo em vista que os países demandavam o insumo em quantidades cada vez maiores (ROBBINSON, 2012).

Em seguida, busca-se contextualizar a expansão da projeção chinesa na América Latina, antes de aprofundar aspectos específicos das relações sino-venezuelanas.

A projeção da China na América Latina

Pode-se afirmar que o interesse da China pela América Latina é dotado de fundamento estratégico. O crescimento vertiginoso das relações entre China e América do Sul, sobretudo no âmbito econômico, é subjacente a estratégia da China de obter grandes volumes de recursos energéticos e minerais para abastecer seu mercado interno e ritmo de crescimento da indústria. Esse vínculo pode ser observado a partir da análise da pauta de exportações da América do Sul para a China e dos investimentos chineses na região. Desde que a China aderiu à Organização Mundial do Comércio, em 2001, seu comércio bilateral com a América Latina disparou, de US\$ 15 bilhões, em 2001 para US\$ 288,9 bilhões, em 2013, o que corresponde a um aumento de quase 2000% (GALLAGHER; MYERS, 2017)⁴.

Diferente das relações comerciais, os investimentos e empréstimos chineses só crescem substancialmente próximo aos anos 2010. A CEPAL (2015) estima que 92% dos investimentos chineses na região foram dedicados à extração de recursos, principalmente de petróleo e minérios. Os investimentos destinados ao extrativismo são seguidos por aqueles direcionados a atividades do setor terciário, consideradas de apoio e vinculadas ao objetivo principal que é o da extração de recursos, como transporte terrestre e escoamento nos portos em direção à China.

Desde 2005, a China concedeu empréstimos superiores a US\$ 75 bilhões para países latino-americanos. O BDC concedeu 82% dos empréstimos, o Banco de Exportação, o China Ex-Im Bank 12% e o Banco Industrial e Comercial da China (BICC) 6%. Os empréstimos, de modo geral, são concentrados em países e setores específicos. Venezuela, Brasil, Argentina e Equador receberam 91% do total. De acordo com o relatório do Brookings Institute (2017), 53% dos empréstimos

4 Na América Central e Caribe existe um conteúdo político mais evidente na aproximação chinesa, tendo em vista que somente na região existem atualmente dez países que mantêm relações diplomáticas com a República da China (Taiwan), o que leva a República Popular da China a buscar reverter essa situação.

foram destinados à Venezuela, 18% ao Brasil, 12% ao Equador e 12% à Argentina, sendo dois terços destinados à extração de petróleo.

No contexto de globalização financeira atual, países que aderem um posicionamento contestador em relação ao governo de Washington costumam ficar de fora dos fluxos de crédito oriundos das instituições financeiras centrais. Enquanto isso, os bancos chineses fornecem financiamento a um conjunto de países significativamente diferentes daqueles que o FMI e os bancos ocidentais costumam a conceder. Argentina, Equador e Venezuela, por exemplo, geralmente não tem fácil acesso a empréstimos nas instituições financeiras internacionais (GALLAGHER; MYERS, 2017).

A China é uma fonte de financiamento recente e ascendente para a América Latina, especialmente para as nações com problemas para obter acesso aos mercados de capitais globais. O BDC e Ex-Im Bank da China surgem como importantes credores para essas economias, visto que geralmente oferecem taxas de juros mais baixas do que o Ex-Im Bank dos EUA e o Banco Mundial, além de não imporem condicionantes políticos (CORRÊA, 2015).

Na próxima seção, considerando-se as particularidades da inserção internacional venezuelana, busca-se destacar os principais componentes de sua relação com a China. Sublinha-se, pelo lado da China, o interesse em conceder empréstimos e investimentos aos setores envolvidos com a produção e escoamento de petróleo. Pelo lado venezuelano, inicialmente o país gozava dos altos preços do barril de petróleo e da crescente demanda chinesa pelo recurso. Conforme essa conjuntura exaure-se no decorrer dos anos pós crise de 2008, o país torna-se gradualmente mais boicotado dos circuitos financeiros sob a hegemonia dos EUA e sua crise econômica agrava-se em função da dependência em relação ao petróleo, a China permanece como parceiro econômico de grande valor estratégico para a Venezuela.

Relações Bilaterais entre China e Venezuela

Diversos países na América do Sul passaram por mudanças políticas desde o fim dos anos 90, quando uma série de governos progressistas são eleitos. Esse fenômeno possui um caráter sistêmico, ao atingir diversos países sucessivamente, e geralmente é denominado como *pink tide*⁵. A exclusão e a pobreza, acentuadas por décadas de políticas liberalizantes e ascensão das democracias representativas são alguns dos elementos que possibilitaram a chegada de diversos governos de

5 Em português "maré rosa", o termo é utilizado em distintas análises de política e relações internacionais para designar um fenômeno sistêmico que atingiu a América Latina no final do século XX e início do século XXI, cuja característica central pode ser resumida dentro de um posicionamento crítico dos governos de esquerda e centro-esquerda às medidas liberalizantes conduzidas durante os anos 90 conforme os ditames do Consenso de Washington.

esquerda na América do Sul. A adoção de agendas alternativas ao neoliberalismo e a centralidade da regulação de setores extrativistas na região é uma característica recorrente das políticas adotadas pelos novos governos de esquerda e centro-esquerda.

Pode-se afirmar que a eleição de Hugo Chávez do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), em 1998, inaugurou esse fenômeno na região. A partir de então, sua estadia como presidente do país foi marcada por uma ruptura gradual, porém acentuada com o modelo político anterior. Em 1999, após a convocação de um referendo nacional, foi promulgada a nova constituição do país.

Apesar das rupturas ocorridas no plano político, os seguintes mandatos obtidos pelo PSUV se caracterizaram pela persistência do antigo modelo econômico, praticado ao longo de todo o século XX, que residia nas obtenção de receitas oriundas da extração das abundantes reservas de petróleo situadas em território venezuelano. Em 2015, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), mais de 90% da composição em valor das exportações venezuelanas eram correspondentes a hidrocarbonetos.

As reservas mais importantes do país estão situadas na Bacia de Maracaibo e no Cinturão do Orinoco. Acredita-se que a área do Cinturão do Orinoco, no nordeste da Venezuela, possua a capacidade de cerca de 300 bilhões de barris de petróleo pesado e extra-pesado, o que a classificaria como a maior reserva do mundo, superando a capacidade saudita de 268 bilhões (EIA, 2017)⁶. Recentemente, devido aos sinais de esgotamento emitidos pelas reservas de Maracaibo, a PDVSA e seus consórcios com outras empresas têm prospectado os depósitos de hidrocarbonetos não convencionais situados no Orinoco.

A Venezuela tem sido um grande fornecedor de petróleo desde a década de 1920, pouco depois de terem sido descobertas as amplas reservas existentes em seu território. A proximidade geográfica com os EUA e a abundância de petróleo disponível consolidaram os laços entre os dois países. Com as mudanças empreendidas a partir da Era Chávez, as relações com os EUA se tornaram gradualmente tensas. Boicotes políticos e sanções financeiras levantados pelos EUA vêm alienando fortemente a Venezuela dos fluxos de capital internacional. Desde o início da administração de Trump, em 2017, já foram levantadas ao menos sete novas sanções contra a Venezuela (U.S DEPARTMENT OF STATE, 2018).

Essa exclusão do país, tanto pela dimensão política quanto pelos fluxos financeiros internacionais, impele a política externa venezuelana a buscar uma

⁶ Em comparação com o petróleo comum, o óleo pesado é mais denso e mais resistente ao escoamento e contém mais enxofre e outras impurezas; o óleo extra-pesado é mais denso e mais viscoso ainda. Também possui custos mais elevados associados à extração e ao refino (IEA, 2015).

aproximação com outras potências mais distantes, como é o caso da China. O apoio da China à Venezuela, também pode ser considerado como um tipo de posicionamento estratégico, uma vez que o Estado se opõe claramente à presença dos EUA na região e isso, dentro de uma perspectiva estratégica de longo prazo para uma potência do porte da China, serve aos seus interesses porque, impedem que os EUA estabeleçam um controle inquestionável sobre as instituições financeiras e políticas da região (ELLIS, 2009).

Contudo, foi petróleo venezuelano que inicialmente impulsionou essas relações bilaterais. De modo geral, é possível afirmar que o pilar central das relações bilaterais entre China e Venezuela é o fornecimento de petróleo. Esse pilar, além de envolver o simples comércio, abrange também uma série de investimentos no setor petrolífero e outros, subjacentes a esse objetivo, como em infraestrutura e tecnologia. Além disso, envolve o fornecimento montantes robustos de crédito, muitas vezes pagos em barris de petróleo, e a constituição de fundos bilaterais voltados para estimular o setor.

Em 2016, a Venezuela exportou o equivalente a US\$ 18,2 bilhões em petróleo cru e US\$ 3,1 bilhões em petróleo refinado. Em relação ao primeiro, nesse mesmo ano, a China importou 22% do valor total, enquanto em 2000 suas compras não correspondiam nem a 0,1% e os EUA praticamente monopolizavam as exportações de petróleo venezuelano. Atualmente, os países que mais importam petróleo da Venezuela são os EUA, seguido pela Índia e China. Quanto ao petróleo refinado, a China importou 17% em 2016 em comparação a 0,3% em 2000 (OEC, 2018).

Não obstante, o grande destaque da presença chinesa na Venezuela encontra-se no campo financeiro. A China investiu, entre 2007 e 2016, cerca de US\$ 62.2 bilhões na Venezuela. Esses recursos foram, em maior medida, destinados ao setor de energia (o equivalente a US\$ 54.5 bilhões), que foram entregues pelo BDC e pelo Ex-Im Bank da China. O setor de infraestrutura recebeu empréstimos em menor escala, mas também em montantes significativos de cerca de US\$ 4.3 bilhões. (GALLAGHER, MYERS, 2016).

Os esforços empreendidos no sentido de garantir os montantes de suprimento contínuo de petróleo da Venezuela não ocorreram somente em termos quantitativos. Em 2001, a China e a Venezuela concordaram em estabelecer uma "Parceria Estratégica para o Desenvolvimento Compartilhado" entre as duas nações, para a qual foi criada uma "Comissão Conjunta de Alto Nível", formada no mesmo ano, para coordenar projetos conjuntos. Sun Hongbo (2014) resume a arquitetura institucional dessas relações bilaterais da seguinte maneira:

A arquitetura deste modelo pode ser dividida em três partes integradas. A Comissão Conjunta de Alto Nível entre a China e a Venezuela funciona como um quadro para a cooperação institucional intergovernamental, sendo

um centro político de tomada de decisão para a cooperação. O petróleo é o eixo deste mecanismo de cooperação com uma ampla abertura participativa que se estende a outros setores e como atração para que outras empresas não petrolíferas se juntem. Para resolver a falta de capital, o Fundo Conjunto Sino-Venezuelano opera como um consórcio financeiro com um grande empréstimo concedido por instituições ou empresas financeiras chinesas. As empresas chinesas reembolsariam estes sob a forma de petróleo bruto ou o fundo conjunto. Combinado com o interesse da Venezuela, este tipo de design de arquitetura de cooperação bilateral representa um teste extraordinário com a crescente força econômica da China a nível regional. (HONGBO, 2014, p. 654, tradução nossa).

A criação de fundos foi um meio encontrado para suprir as recorrentes crises de escassez de capital, que poderiam afetar a produção petrolífera na Venezuela. Em 2008, a Lei nº 39.019, que aprovava o acordo entre China e a Venezuela sobre o “Fundo de Financiamento Conjunto Sino-Venezuelano” foi publicada no Diário Oficial. Este fundo (tramo A) começou com 6 bilhões de dólares, dos quais 4 bilhões foram concedidos pelo BDC e 2 bilhões pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento (FONDEM). Até 2017, a Venezuela obteve US\$ 50 bilhões em empréstimos através desse fundo pelo BDC. Dessa soma, mais de 20 bilhões foram destinados a projetos de infraestrutura (MINCI, 2017)⁷.

A lei que aprova acordo entre a Venezuela e a China sobre a “Cooperação para Financiamento de Longo Prazo” foi assinada em 2010, estabelecendo que o BDC garantisse ao Banco de Desenvolvimento Econômico e Social da Venezuela (BANDES) linha de crédito de US\$ 10 bilhões e RMB\$ 70 bilhões, com duração é de até dez anos e pagamento em venda de barris de petróleo da PDVSA para a China National Offshore Oil Corporation (CNOOC). Nesse contexto, a Venezuela comprometeu-se, através da PDVSA, a vender petróleo como contrapartida aos financiamentos da CNOOC. O volume de vendas varia dependendo do preço da cesta de petróleo venezuelana, ou seja, quanto maior o preço, menor será a quota de fornecimento. O contrário acontecerá se o preço do petróleo venezuelano diminuir (GALLAGHER et al, 2012).

O governo da Venezuela não costuma divulgar os detalhes dos acordos em que o país fornece barris de petróleo em troca de empréstimos e financiamentos. Contudo, entende-se que esses acordos seriam feitos em termos mais vantajosos do que pelas instituições financeiras ocidentais justificando-se, sobretudo, pela

7 De acordo com O Ministério de Poder Popular para Consulta e Informação da Venezuela (MINCI): “Através do Fundo Conjunto Chinês Venezuelano, o governo nacional obteve recursos para financiar 220 projetos de grande escala em diferentes áreas estratégicas de desenvolvimento, tais como infraestrutura, indústria, agricultura, sistemas de transporte de massa, telecomunicações e geração de energia. (MINCI, 2017, tradução nossa).

necessidade de fornecimento ininterrupto para a China (GALAGHER et al, 2013). Nos meses que sucederam o início da crise econômica na Venezuela, o BDC ampliou os vencimentos dos empréstimos e facilitou os prazos de reembolso, permitindo que o país envie menos do que o acordado. À medida que outros investidores fugiam em meio a inflação de três dígitos e agitação social, a Venezuela tornou-se cada vez mais dependente financeiramente do BDC.

Um último ponto a ser sublinhado, reside na iniciativa de cotar o petróleo produzido no país em Renminbi (RMB), a moeda chinesa. De modo a superar a necessidade de obter dólares para comercializar seu petróleo, o país começou, em setembro de 2017, a cotar o preço de venda do seu petróleo em RMB, e não em dólares americanos, como tradicionalmente é feito nos mercados mundiais de petróleo. O atual presidente venezuelano, Nicolás Maduro, anunciou que seu país começaria a usar moedas diferentes do dólar para fazer seus pagamentos internacionais, como forma de contornar as sanções financeiras impostas pelo governo Trump (MINISTERIO DE PETROLEO Y MINERIA, 2017, apud. EL ECONOMISTA, 2017).

Conclusão

O artigo buscou elaborar uma revisão dos aspectos determinantes que compõem as relações entre China e Venezuela, contextualizando-os a partir da compreensão do cenário geopolítico, marcado pela necessidade chinesa de garantir sua segurança energética. Notou-se que o aprofundamento das relações sino-venezuelanas ocorre dentro do mesmo espaço temporal em que a China busca ampliar e diversificar as fontes de suprimento de petróleo, reduzindo assim, sua vulnerabilidade energética.

Demonstraram-se as características responsáveis por tornar a Venezuela estratégica nessa busca. Essas possuem elementos geográficos, marcados pela busca da China por diversificação de fontes de suprimento e pela abundância das reservas de hidrocarbonetos em solo venezuelano; assim como políticos, já que o distanciamento em relação aos EUA permitiria a China projetar maior influência no país. Portanto, o aprofundamento dessas relações estaria intrinsecamente relacionado ao contexto geopolítico internacional, não podendo ser definindo somente a partir de variáveis econômicas.

Consequentemente, a aproximação entre China e a Venezuela é dotada de fundamento estratégico e de visão de longo prazo. Isso foi verificado a partir, tanto de análise quantitativa, por meio da compilação de dados de comércio e financiamento, quanto qualitativa, a partir da identificação de acordos bilaterais, formação de comissões e fundos conjuntos, além de outras políticas-chave entre os países, como o acordo para cotar o petróleo em RMB.

O governo chinês utilizou-se, nas últimas décadas, de uma política de internacionalizar suas instituições financeiras, de modo que elas se tornassem credoras em setores e regiões estratégicas para os interesses geopolíticos nacionais. Essa política é de extrema relevância, sobretudo no atual contexto de crise vivenciado pela economia venezuelana, sendo visível quando se observa o montante de empréstimos concedidos pelo BDC e, em menor escala pelo China Ex-Im Bank à Venezuela.

Contudo, a Venezuela possui uma economia muito menor e mais vulnerável a choques externos, uma vez que é altamente dependente das receitas provenientes de um único insumo de exportação. A questão que permanece em aberto, sem perspectiva para ser solucionada, é a das alternativas à dependência da Venezuela em relação ao setor petrolífero, como grande parte da América Latina em relação ao extrativismo, de modo geral. Por um lado, as instituições financeiras chinesas são consideradas relevantes para a sustentação da política e da economia venezuelana em meio aos boicotes e sanções promovidos pelo governo norte americano, por outro, os limites e a sustentabilidade desse modelo são altamente questionáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITISH PETROLEUM (BP) STATISTICAL. **Review of World Energy (2017)**. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/en/corporate/pdf/energy-economics/statistical-review-2017/bp-statistical-review-of-world-energy-2017-full-report.pdf>> Acesso em: 12 de abr, 2018.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). **CEPALSTAT: Estadísticas y Indicadores (2015)**. Disponível em: < http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp>. Acesso em 18 de dezembro, 2017.

CORRÊA, A. P. Industrialização, Demanda Energética E Indústria De Petróleo E Gás Na China. In: CINTRA, M. A; FILHO; E. B; PINTO, E. C (Orgs.). **China em Transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015 p. 189-236.

CORTÉS, J. I (Coord). **América Latina y China: Relaciones Políticas y Internacionales**. Mexico D.F: REDALC-CHINA, 2017.

DANRREUTHER, R. China and Global Oil: vulnerability and opportunity. **International Affairs**, v. 87, n. 6, p. 45–64, 2011.

DOLLAR, D. China's Investment in Latin America. **Geoeconomics and Global Issues, Brookings Institute**, n. 4, jan, 2017, 19 p.

EL NACIONAL. **Gobierno Comenzó a Cotizar Precio del Petróleo en Yuanes**. 15 de set, 2017. Disponível em: <<http://www.el-nacional.com/noticias/petroleo/gobierno->

comenzo-cotizar-precio-del-petroleo-yuanes_203768>. Acesso em: 04 de mar, 2018.

ELLIS, E. **China in Latin America: the whats and wherefores**. Boulder: Lynne Rienner, 2009.

ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). **Venezuela: international energy data and analysis**. Washington: U.S. Energy Information Administration, 2015.

FORBES. **The World's Largest Oil And Gas Companies 2017: Exxon Reigns Supreme, While Chevron Slips**. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/laurengensler/2017/05/24/the-worlds-largest-oil-and-gas-companies-2017-exxon-mobil-reigns-supreme-chevron-slips/#2a21e6914f87>>. Acesso em: 18 de abr, 2018.

GALLAGHER, K. IRWIN, A; KOLESKI, K. **¿Un mejor trato? Análisis comparativo de los préstamos chinos en América Latina**. Universidade Nacional Autónoma do México - Faculdade de Economia e Centro de Estudos China-México, n 19, jan, 2013, 44p.

HONGBO, S. China-Venezuelan Oil Cooperation Model. **Perspectives on Global Development and Technology**, v. 13, n. 5, p. 648-669, 2014.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Venezuela: Statistics for this country (2015)**. Disponível em: < <https://www.iea.org/countries/non-membercountries/venezuela/>>. Acesso em 19 de dez, 2017.

JIANG, J; SINTON, J. **Overseas Investments by China's National Oil Companies**. Paris: IEA,2011.

KLARE, M. **Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy**. Oxford: Oneworld Publications, 2008.

LANTEIGNE, M. China's Maritime Security and the "Malacca Dilemma". **AsianSurvey**, v.4, n. 2, p. 143-161, 2008.

LI, R; LEUNG, G. The Integration of China into the World Crude Oil Market since 1998. **Energy Policy**, v. 39, p. 159-166, 2011.

MEDEIROS, C. A; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da Ascensão Chinesa sobre os Países Latino-americanos. **Revista de Economia Política**, v. 35, n 1, p. 28-42, jan-mar, 2015.

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA COMUNICACIÓN Y LA INFORMACIÓN (MINCI). **Fondo Chino-Venezolano ha Permitido Recursos para 220 Proyectos Sociales y Económicos (2014)**. Disponível em: < <http://minci.gob.ve/2014/09/fondo-chino-venezolano-ha-permitido-recursos-para-220-proyectos-sociales-y-economicos/>>. Acesso em 18 de dezembro de 2017.

MYERS, M; GALLAGHER, K. Chinese Finance to LAC in 2016. China-Latin America Report. **The Dialogue: Leadership for Americas**, fev, 2017.

MORAIS, I. N. Cadeias Produtivas Globais e Agregação de Valor: a posição da China na indústria eletroeletrônica de consumo. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 3, p. 5-46, 2012.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBSC). **China Statistic Yearbook (2016)**. Disponível em: <<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjsj/2016/indexeh.htm>>. Acesso em: 12 de abr, 2018.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY (OEC). **Visualizations**, 2018. Disponível em: <<https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country>>. Acesso em: 05 de mar, 2018.

PAINTER, D. Oil and the American Century. **The Journal of American History**: Oil in American History. v. 99, n.1, p. 24-39, 2012,

ROBBINSON, J. The Rise of the Petrodollar System: "Dollars for Oil". **Financial Sense**, 2012. Disponível em: <<https://www.financialsense.com/contributors/jerry-robinson/the-rise-of-the-petrodollar-system-dollars-for-oil>>. Acesso em: 15 de mar, 2018.

TAN, X. China's Overseas Investment in the Energy/Resources Sector: its scale, drivers, challenges and implications. **Energy Economics**, v. 36, p. 750-758, 2013.

THE OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES. China's Loan for Oil: assets or liability? **OIES Paper** n. 70, dez, 2016.

THE REAL NEWS. COM. **The Modern History of Venezuela and the Need for a Post-Oil Economy**: Edgardo Lander on RAI. Disponível em: < http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=74&jumival=11750#pop1> Acesso em 18 de dezembro, 2017.

UNCTAD. **World Investment Report (2017)**. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2017_en.pdf>. Acesso em: 02 de abr, 2018.

U.S DEPARTMENT OF STATE. **Venezuela-Related Sanctions**. Disponível em: <<https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/venezuela/>>. Acesso em: 15 de mar, 2018.

VISENTINI, P. F. A novíssima China e o Sistema Internacional. **Revista de Sociologia Política**, v.19, n. 1, p.131-141, 2011.

WORLD BANK. **Trade Statistics**. 2017. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2017_e/wts17_toc_e.htm>. Acesso em: 02 de abr, 2018.

WORLD BANK. **World Bank Annual Report: Year in Review, 2016**. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/EXTAR2009/Resources/6223977-1252950831873/AR16_Complete.pdf. Acesso em 18 de dezembro, 2017.

ZHANG, J; MINGJIA, X. China's Oil Product Pricing Mechanism: What role does it play in China's macroeconomy? **China Economic Review**, Elsevier, v. 3, p. 209-221, 2016.

_____. FAN, Y. An Evaluation Framework for Oil Import Security Based on the Supply Chain with a Case Study Focused on China. **Energy Economics**, v. 38, p. 87-95, 2013.

Recebido em março de 2019.

Aprovado em maio de 2019.

O PROGRAMA ESPACIAL CHINÊS E A BUSCA PELO AUMENTO DO PODER ESPACIAL

THE CHINESE SPACE PROGRAM AND THE SEARCH FOR INCREASED SPACE POWER

Paula Nunes Tartari¹

RESUMO

O uso do espaço sideral se tornou vital para a sociedade moderna, além de constituir uma indústria-chave para os detentores dessa tecnologia e servir de extensão para a arena de poder dos atores no sistema internacional do novo século. Ao final da primeira era espacial nos anos 90, diversos países lançaram mão de programas espaciais, antes apenas parte de um projeto nacional de grandes potências. A China em especial, desponta nessa esfera, com um programa de ponta e planos desafiadores. Para tanto, o presente trabalho visa analisar como o país está trabalhando o conceito de poder espacial em seu programa espacial em seu quinto período histórico (de 1996 até o momento).

PALAVRAS-CHAVE

Espaço Sideral; China; Poder Espacial; Sistema Internacional.

ABSTRACT

The use of sidereal space has become vital to modern society as well as being a key industry for the holders of this technology and serving of extension to the power arena of actors in the international system of the new century. At the end of the first space age (in the 90's), several countries started space programs, that before was only part of a national project of great powers. China in particular,

1 Mestranda em *Global Studies*, na University of Gothenburg. Bacharel em Relações Internacionais com Ênfase em Marketing e Negócios pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM – Porto Alegre). E-mail: paulatartari@outlook.com

emerges in this sphere, with an advanced program and challenging plans. For this, the present work aims to analyze how the country is working the concept of space power in its space program in its fifth historical period (from 1996 to the moment).

KEYWORDS

Sidereal Space; China; Space Power; International System.

Introdução

O espaço tem ganhado cada vez mais importância nas políticas dos Estados e na dinamização de suas relações no sistema internacional. Com a ascensão de projetos espaciais de países emergentes ao final da Guerra Fria, a China tem papel de destaque nesse contexto. Iniciando com seus programas espaciais ainda no ano de 1956, o país tem mostrado uma imensa capacidade de desenvolvimento, com projetos arrojados e audaciosos, e conseguiu chegar, atualmente, através de seus feitos, em comparação ao patamar dos programas espaciais da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Estados Unidos da América (EUA) dos anos 60 e 70. Apesar de ter atingido grandes realizações em suas pesquisas durante as duas últimas décadas, a maior atenção global se dirigiu ao país apenas após o teste de uma Arma Antissatélite (ASAT), que obteve êxito no ano de 2007 (CEPIK; MACHADO, 2011, p. 118). Os projetos futuros de seu programa são também desafiadores e chamam atenção das grandes potências.

A problemática deste artigo se dá em torno de como o governo chinês tem utilizado seu programa espacial (a partir do seu quinto período histórico) para a busca do aumento de poder espacial. Para isso, na primeira sessão é realizado um breve histórico da conquista espacial e os pontos de inflexão das eras espaciais, bem como os marcos regulatórios e de cooperação global. Na segunda sessão os aspectos teóricos acerca do espaço como poder e segurança, juntamente a ordem internacional adquirida pelo sistema internacional no pós-Guerra Fria é discutida para a compreensão da importância das questões espaciais nesse novo molde sistêmico. Em seguida é abordado o programa espacial chinês para que se possa fazer a devida análise de como o país tem trabalhado para o aumento do poder espacial através das quatro esferas de poder nacional (política, militar, econômica e de inteligência/informação) aplicadas ao espaço.

Para a realização do estudo, o direcionamento metodológico utilizado é de cunho teórico-empírico, envolvendo ambos os aspectos para a análise do objetivo. Ademais, o presente estudo é de caráter qualitativo devido ao conteúdo referente ao programa espacial chinês em maior destaque ser de caráter bibliográfico e de interpretações de análises já consolidadas. Essa vertente metodológica tem como característica a ausência de uma estrutura de pesquisa, em que os questionamentos

são realizados ao decorrer do processo (MALHOTRA; ROCHA; LAUDISIO; et al., 2005, p. 32). O tipo de pesquisa é exploratório pois, através dessa análise se dará o primeiro contato com o tema que será pesquisado, o que permite uma menor rigidez organizacional. O principal objetivo de uma pesquisa exploratória, como sugerido pelo próprio nome, é “explorar ou examinar um problema ou situação para proporcionar conhecimento e compreensão” (MALHOTRA; ROCHA; LAUDISIO; et. al., 2005, p. 56).

No desenvolvimento do estudo são utilizados livros de política e segurança espacial, como o “The Politics of Space Security”, do James Moltz, “The New Space Race: China vs. USA”, livros de autores como Kissinger, Nye, e Waltz, artigos, dissertações e teses de Cepik e Machado, e artigos de autores como Lutes, Hays e Pfaltzgraff, “Toward – a Theory of Spacepower”. Em relação ao método documental, são utilizados documentos de caráter secundário, através de relatórios de terceiros e documentos oficiais do governo chinês. Com isso, tem-se como objetivo realizar uma pesquisa que investigue e examine os períodos do passado e presente a respeito do tema.

Eras Espaciais e Marcos Regulatórios

Para compreender a importância do uso do espaço nas relações entre os atores no sistema internacional, faz-se necessário o conhecimento das chamadas eras espaciais, que marcaram pontos de inflexão na história do domínio do espaço. Convencionalmente, se divide o histórico espacial em dois grandes momentos, chamados de eras espaciais. A concentração da tecnologia adquirida na realização dos foguetes alemães V-2 durante a Segunda Guerra Mundial foi essencial para os projetos espaciais nesse período. É entendido como marco inicial da primeira era espacial o lançamento do satélite artificial Sputnik-I pela URSS, no ano de 1957, através do míssil balístico intercontinental (ICBM), o R-7 “Semyorka”, que serviu de veículo-lançador desta, bem como das missões espaciais soviéticas seguintes, como o início da corrida espacial na Guerra Fria, por parte das duas grandes potências da época.

Depois desse evento, as questões espaciais obtiveram uma importância ascendente na agenda dos países, com o desenvolvimento de pesquisas e uma busca pela institucionalização dos seus programas (MACHADO, 2014, p. 22). Com o ponto de partida desse período, mesmo com o desconhecimento dos ganhos relativos com o espaço, era visto que o uso do mesmo gerava um aumento no potencial estratégico dos países, em especial aos Estados Unidos e a URSS, pela obtenção de dados e pela possibilidade de acompanhar os rivais, e países como França, China e Índia deram largada em seus projetos espaciais (MACHADO, 2014, p. 22).

A segunda era espacial foi marcada pelo declínio e dissolução da URSS, juntamente com os avanços tecnológicos e o crescente papel da China nas questões espaciais e o advento de programas espaciais de países emergentes, que representou uma inflexão no histórico espacial. A perda da dependência vigente, bem como a necessidade de se colocar no cenário internacional após a queda do mundo bipolar, fez com que as potências emergentes investissem mais em assuntos estratégicos. “Por sua vez, as análises das campanhas no Kosovo (1999) e no Iraque (2003) mostraram que o uso da interface espacial na guerra moderna tende a crescer com o tempo” (MACHADO, 2014, p. 43).

Ainda é importante destacar dois efeitos dessa nova era, sendo o primeiro, a dependência da sociedade com o uso do espaço para o fluxo de comunicação, tecnologia e informação, monitoramentos climáticos e descobertas científicas. O segundo é a indústria espacial que se construiu em cima da exploração do espaço, movimentando elevados níveis de caixa entre os países através da venda de materiais espaciais, bem como plataformas de lançamento de satélites. Segundo Hertzfeld (2011, p. 83), o espaço se tornou uma “empresa global” e a tendência é a de que cada vez mais os Estados e empresas consigam desenvolver tecnologia espacial.

De acordo com a UCS Satellite Database (2016), o número de satélites em operação no espaço é de 1421, um aumento de aproximadamente 174,79% do ano de 2006 (813 satélites). Ao analisar o quadro abaixo, feito a partir de dados da UCS Satellite Database (2016), a respeito do país que opera e é dono do satélite, bem como o uso do mesmo, é possível perceber que os Estados Unidos são o país que mais os possui, com um total de 561 satélites, sendo que desse montante, 114 são para uso exclusivo militar, 41 para uso governamental, 277 para comercial, 12 para uso civil e o restante possui funções mistas. A China, potência emergente que vem despontando em seus projetos espaciais, vem em seguida, com um total geral de 179 satélites, com o maior número (80) para uso exclusivamente governamental. A Rússia, que perdeu força nas questões espaciais com a dissolução da ex-União Soviética, fica atrás com 136 satélites, com o maior valor para uso prioritário militar. O que mais impressiona, é que juntos, esses três países correspondem a 876 satélites, enquanto os 545 restantes estão divididos entre os outros países.

Quadro 1 – Número de satélites por país e usos (2016)

País do Operador / Proprietário	Uso				
	Civil	Civil/Governamental	Comercial	Comercial/Governamental	Governamental
EUA	12	11	277	2	41
China	20	-	19	2	80
Rússia	7	1	19	17	9

País do Operador / Proprietário	Uso					Total Geral
	Governamental/ Comercial	Militar	Militar/Civil	Militar/ Comercial	M i l i t a r / Governamental	
EUA	72	114	1	31	-	561
China	-	35	-	-	23	179
Rússia	4	54	-	29	-	136

Fonte: Produzido pela autora a partir dos dados da UCS Satellite Database, 2016.

O potencial chinês no novo cenário espacial pode vir a representar um reordenamento dos “comandantes” clássicos do espaço. O avanço da dependência do uso do espaço pode apontar para uma possível terceira era espacial, mas os rumos sobre tal ainda se encontram incertos e carecem de literatura científica. As características multipolares do cenário internacional, com a emergência de Estados que investem em projetos espaciais poderia estar encaminhando para tal, em um ambiente sob o qual o fluxo da informação teria conectado os atores no sistema internacional (CEPIK; MACHADO; QUAGLIA; et. al., 2015, p. 25).

Ao longo das eras espaciais, a legislação acerca do espaço e de regulamentações sobre seu uso foi construída, juntamente com a aparição de atividades de cooperação entre os países a respeito de projetos espaciais. A Organização das Nações Unidas (ONU) caracteriza o direito espacial como o conjunto das leis que regulamentam a utilização do espaço, e assim como o direito internacional, ele é composto por acordos internacionais, tratados, convenções e resoluções da Assembleia Geral, juntamente com as normas e regras de organizações internacionais (UN, 2017). Portanto, ele é utilizado para regulamentar as atividades no espaço. Juntamente com o início da primeira fase, o que representou a intensidade das relações espaciais entre os países, a ONU criou o COPUOS, sob comando da Assembleia Geral, em 1959, que trata de questões como a exploração e o uso do espaço em prol da sociedade, sendo responsável pela revisão da cooperação internacional sob usos pacíficos do uso do espaço, incentivando programas espaciais que estivessem de acordo com os princípios de paz, segurança e desenvolvimento (UN, 2016). Além do acordado através da Comissão, também são relatados acordos bilaterais entre os países no âmbito de políticas e programas espaciais. Desde a sua criação, o número de membros tem aumentado de maneira considerável ao longo dos anos, e passou de 18, em 1958, para 61 membros em 1994 e 84 em 2016.

Ademais, o direito internacional reconhece que é dever dos países e das organizações privadas a propriedade dos objetos no espaço, bem como a propriedade de amostras retiradas do espaço, como no caso do Projeto Apollo, que adquiriu rochas lunares (PACE, 2011 p. 147). A propriedade intelectual espacial também é reconhecida, mas o Tratado sobre o Espaço Exterior (1967),

deixa claro a proibição da apropriação de corpos celestes, recebendo constantes questionamentos de cientistas do Direito, em que alguns acreditam que a apropriação privada deveria também ser vetada (PACE, 2011, p. 147).

Vale apontar os marcos cooperativos com ênfase na segunda era espacial. A Estação Espacial Internacional é um dos pontos de maior cooperação espacial registrado no âmbito global. Ademais, a Organização de Cooperação Espacial Ásia-Pacífico (APSCO), assinada em 2005 e ratificada em 2008, é uma Organização intergovernamental que tem como finalidade a promoção da cooperação espacial multilateral na região da Ásia Pacífico, para que seus oito membros (Bangladesh, China, Irã, Mongólia, Paquistão, Peru, Tailândia e Turquia) alcancem os benefícios dos recursos espaciais, fornecendo suporte para a criação de projetos associados entre esses países, com programas de treinamento e educação (APSCO, 2016). Já, a Agência Espacial Europeia (ESA) é um Organismo internacional com 22 membros do continente europeu (ESA, 2015). No cenário do Bloco das potências emergentes BRICS, os esforços para a construção do Acordo de Cooperação para o Uso Pacífico do Espaço vêm sendo discutido na agenda desde 2015 (AEB, 2016).

Com os organismos e organizações internacionais, em especial na segunda era espacial, é possível ver uma tentativa de coordenação entre os países para uma multilateralização de seus projetos espaciais, buscando cooperações e se sujeitando a normas conjuntas para o melhor aproveitamento do uso do espaço. Visto isso, outro fator a ser analisado é a elaboração conceitual acerca do espaço e da relação de poder entre os países, bem como a crescente na importância espacial para o delinear das teorias de Relações Internacionais, que antes abrangiam apenas a interação entre os Estados na superfície terrestre, sem grandes considerações ao espaço sideral.

Espaço Sideral do Ponto de Vista Teórico

O espaço se tornou uma extensão da arena para a construção de poder dos países ao longo do tempo. Segundo Pfaltzgraff (2011, p. 32), o poder do espaço é a competência básica de controlar e regular o uso espacial, incluindo a capacidade de operar militarmente no e para o espaço, bem como, a utilização do mesmo para fins comerciais e projetos pacíficos. Para o autor, da mesma forma que o uso do espaço se tornou essencial estrategicamente e militarmente para os países, ele também se converteu em uma ferramenta indispensável de comunicação e outras finalidades comerciais. No mesmo sentido, Hyatt, Laugesen, Rampino (et. al., 1995, p. 5-6) observam que o poder espacial é a capacidade de um ator de atingir seus objetivos na presença de outros países e entidades controlando e explorando o meio espacial, aplicando as quatro esferas de poder nacional ao espaço: militar, político, econômico e de informação/inteligência, mas levando em conta as peculiaridades do ambiente espacial. Essa divisão abrange também

a visão de Pfaltzgraff (2011, p. 32), que levanta a utilização por meio de fins comerciais, militares e pacíficos.

Moltz (2008, p. 11) define segurança espacial como a habilidade de enviar artefatos estratégicos para o espaço, garantindo que não ocorram intervenções externas. Pode-se entender como uma visão da segurança que segue uma concepção de estratégia nacional, com foco no país analisado. Para Moltz (2008, p. 11), os desafios que os atores enfrentam com a segurança do espaço estão crescendo por causa da “lotação” do meio espacial, em que países lançam cada vez mais projetos espaciais. Existem três cenários, na visão de Moltz (2008, p. 11), possíveis no sistema internacional para essa problemática. No primeiro, os países assumem o pior cenário e se preparam para a eventual guerra; no segundo, eles limitam suas pesquisas de armas e começam uma maior coordenação para evitar o conflito; ou ainda, no cenário mais otimista, cessam suas opções militares e dão atenção a um programa espacial de desenvolvimento conjunto, através da cooperação (MOLTZ, 2008, p. 11).

De acordo com Pfaltzgraff (2011, p. 32) é possível analisar a interação espacial entre os Estados através de quatro matrizes, a geopolítica, a teoria realista, a teoria liberal e o construtivismo. Pfaltzgraff (2011, p. 32, 43) ressalta ainda que as teorias de Relações Internacionais são deficitárias pela consideração baixa ao uso do espaço como forma de aumento da capacidade dos atores e do reforço à segurança, acreditando que daqui algumas décadas, as mesmas também se apoiarão nos conceitos de poder do espaço.

Entende-se que a visão realista é a mais adequada para o delinear do estudo, pois contempla uma série de fatores de sistema internacional e estrutura que seriam implicadas na obtenção de poder através de investimentos em programas espaciais governamentais para o interesse nacional pelo contexto atual. Ademais, a busca pelo poder espacial é vista como parte do poder como um todo para a projeção de um país no cenário internacional e como garantia da sua sobrevivência em um ambiente, que ainda com algumas cooperações, é anárquico e necessita da garantia da segurança nacional.

Segundo o realismo clássico, o Estado busca garantir o poder necessário para sua sobrevivência no sistema internacional. Tendo isso como princípio a conquista do espaço seria mais uma forma de atingi-la, pois, a partir do momento em que os atores do sistema adquirem tecnologias espaciais e se tornam dependentes delas, defendê-las ou destruí-las é um ponto crucial para a segurança de um país. Isso pode ser visto na corrida espacial durante a Guerra Fria, bem como no cenário emergente de programas espaciais de diversos países.

Pfaltzgraff (2011, p. 36) levanta a importância do setor privado espacial para os países, também afirma que a luta pelo poder no espaço é inevitável e que essa melhora nos programas espaciais governamentais mostraria a importância do

realismo, porém, a distância de corpos celestes e asteroides seriam limitantes de um eventual conflito armado tal qual é visto na superfície terrestre. O maior investimento em programas espaciais governamentais seria fruto do interesse nacional e uma tentativa de aumentar o poder no cenário internacional. Aqueles países que não possuísem tecnologia para a realização destes, seriam mais propensos a apoiar para que as regras dos regimes internacionais a respeito do espaço fossem de caráter de cooperação para o uso pacífico e de transferência de pesquisas e desenvolvimento.

Para entender a relação de poder entre os Estados na esfera espacial, faz-se necessário o estudo das possíveis configurações adquiridas pelo sistema internacional do pós-Guerra Fria. Acerca do arranjo da ordem mundial após a Guerra Fria, ainda não há uma definição única. Seja qual for a análise, “existe um forte consenso de que o período depois da Guerra Fria foi de rápidas transições de poder com a ascensão dos EUA e da China e o declínio da Rússia” (NYE, 2009, p. 332). Para Kissinger (2012, p. 2), “na ordem internacional que se apresenta, o nacionalismo ganhou vida nova. As nações buscam mais atender aos seus próprios interesses que reverenciar princípios elevados, e muito mais competem que cooperam”. Kissinger (2012, p. 7) defende que, nessa nova ordem, ao mesmo tempo em que existirão fragmentações, o processo globalizante estará em avanço, marcado por seis potências: Estados Unidos, Europa, China, Japão, Rússia e Índia, e vários países pequenos e médios.

O futuro dos acontecimentos ainda é incerto, porém alguns autores fazem suposições quanto ao posicionamento das grandes potências. Uns acreditam que a emergente China crescerá de forma pacífica no mundo, enquanto alguns veem o conflito como fato inevitável para a afirmação do posicionamento de superpotência mundial. Visto isso, os norte-americanos se manterão como polo independente dos outros e a China vai estar lá, ascendente e possível de se tornar um polo de poder global num ambiente em que emergem multipolaridades. Sobre o comportamento da China, mesmo que o conflito belicoso nos ambientes terrestre, marítimo, aéreo e espacial não seja inevitável, autores trabalham com a ideia de que ela ainda está crescendo militarmente e seu programa espacial faria parte disso caso necessário entrar em disputa.

Para Machado (2014, p. 44), o uso do espaço por meio de um país, está ligado aos seus “instrumentos nacionais de poder”, e deve estar atrelado a sua estratégia nacional, devendo somar-se às suas estratégias militares em conjunto. O domínio do uso da esfera espacial por um país torna-se necessário, segundo Cepik e Machado (2011), para que adquira o papel de grande potência no novo século, que apesar de não ser uma condição isolada para tal, afeta de maneira exponencial as capacidades nacionais em áreas militares, econômicas e até institucionais. Nesse sentido, as potências da nova ordem mundial deverão investir em seus programas

espaciais como forma de aumentar seu poder no sistema internacional, fazendo-se necessário o estudo do programa espacial chinês, bem como sua evolução para o entendimento de seu poder espacial.

Programa Espacial Chinês

Desde o fim da primeira era espacial, países emergentes têm ganhado força com seus programas espaciais, investindo em pesquisa e desenvolvimento, bem como em parcerias internacionais, acordos e tratados. A ascensão da China no novo cenário mundial como player internacional, no âmbito econômico, político, de inteligência/informação e militar, também é notada em seu projeto espacial, que ganhou força nas últimas duas décadas e tem levantado discussões acerca dos motivos por essa ênfase nacional na área espacial do país.

Com uma série de projetos ambiciosos e desafiadores, sendo o terceiro país a enviar um homem para a órbita – o taikonauta Yang Liwei, no ano de 2003 – e com objetivos que almejam a exploração lunar até o ano de 2020, a China possui atualmente um forte programa espacial. Apesar da elevada importância adquirida ao final da Guerra Fria, os primeiros projetos acerca do espaço pelo país são mais antigos, e derivam do início da primeira era espacial.

Cercado de sigilos, o governo chinês possui atenção no espaço e nas atividades relacionadas a ele para objetivos nacionais desde o ano de 1956, quando iniciou seu programa espacial, um ano antes do lançamento do primeiro satélite artificial, Sputnik I. Nesse mesmo ano, Qian Xuesen - importante engenheiro chinês que antes serviu ao governo dos Estados Unidos, afastado pelas políticas anticomunistas - auxiliou na fundação da indústria aeroespacial, sendo considerado como o início do programa chinês (CHENG, 2011, p. 450).

Para fins de análise, o programa espacial da China é dividido através de cinco grandes fases. Os cinco períodos podem ser divididos entre 1956 a 1966, sob o qual a China estabeleceu as bases de seu programa espacial; 1966 a 1976, com o advento da Revolução Cultural e do caráter militar adquirido pelo setor espacial e o lançamento de satélites; o período de governo de Deng Xiaoping, entre 1976 a 1986, em que o programa espacial sofreu perdas no orçamento e recebe uma reorientação civil e comercial; os anos de 1986 a 1996 sob o qual, a indústria comercial de serviços e produtos espaciais chinesa é intensificada e de 1996 até o momento atual, no qual a China organiza lançamentos comerciais de satélites e publica os White Papers, ou documentos oficiais, especificando seus objetivos, princípios e projetos futuros em relação ao espaço, além de marcar o primeiro taikonauta (viajante espacial chinês) no espaço e uma série de feitos importantes (CEPIK; MACHADO; QUAGLIA; et. al., 2015, p. 48-50).

Não existe dados oficiais do gasto no setor espacial por parte do governo

chinês. Entretanto, são feitos levantamentos e análises estimadas por organizações. Segundo o Space Foundation (2015 apud LANIA, 2016, p. 23), a China representou um gasto de 4,28 bilhões de dólares na área espacial em 2014. Apesar dessa informação, a descrição mais recente e detalhada feita acerca do orçamento chinês foi feita em 2012 (ALIBERTI, 2015, p. 27). Do total de 3.432 bilhões gastos no ano de 2012, 2.022 bilhões (58%) foram destinados ao setor civil (ALIBERTI, 2015, p. 27). Ao setor de defesa, foram destinados 1.410 bilhões (42%), que correspondem ao montante dos Voos Espaciais Tripulados (790 milhões) e aos Lançamentos (620 milhões), respectivamente (ALIBERTI, 2015, p. 27).

Segundo dados da UCS Satellite Database (2016), a China possui 179 satélites em órbita, como visto. Dos 23 satélites (13%) utilizados para fins militares e governamentais, um deles serve para serviços de comunicação e 22 para navegação e posição global. Do total de 35 (19%) satélites de uso militar, 3 são de comunicação, 30 para observação da Terra, um de “Demonstração Tecnológica” que consiste em um satélite experimental de rádio amador com o know-how de smartphone, e um de desenvolvimento tecnológico. Dos 80 (45%) satélites de uso governamental, 7 são de comunicação, 39 para observação terrestre, um para observação terrestre e comunicação, 9 para ciência espacial e 24 para desenvolvimento tecnológico, com objetivos de descobertas científicas e experimentais acerca do espaço. Os 2 (1%) satélites de uso comercial/governamental são de propósitos de comunicação, enquanto, dos 19 (11%) comerciais exclusivamente, 14 são de comunicação, 4 de observação terrestre e um de desenvolvimento tecnológico. Dos 20 (11%) satélites para fins civis, 7 são de comunicação, um de observação terrestre, 2 de ciência espacial e 10 de desenvolvimento tecnológico. Ademais, atualmente o país possui quatro locais de lançamentos de foguetes, localizados em áreas estratégicas: Jiuquan, Taiyuan, Xichang e Wenchang. Tudo isso faz com que a China possua um programa espacial forte e robusto, capaz de competir a nível global com as principais potências.

Entre os eventos de maior destaque no quinto período há o envio do primeiro taikonauta para o espaço, no ano de 2003. Outro feito importante que colocou o país no cenário internacional foi o teste bem sucedido de destruição de um satélite fora de uso por meio de um ASAT, em 2007. As missões alcançadas, somadas aos objetivos traçados para o futuro, fazem do programa espacial chinês um programa sólido e com potencial.

É no quinto período também que os primeiros White Papers foram publicados pela China, sendo o primeiro em 2000, que mostrou ao mundo os objetivos do programa espacial do país. A China possui quatro relatórios sobre as suas atividades espaciais, que têm como objetivo a declaração dos principais propósitos e princípios almejados acerca do programa do país, o relato dos feitos realizados durante o período (entre o relatório anterior e o atual), bem como principais

cooperações e perspectivas futuras em relação aos seus projetos. Apesar do caráter primordial desses documentos ser civil, são de grande importância para se situar no programa do país, devido ao seu caráter sigiloso e com pouca informação aberta ao público.

O primeiro documento de Atividades Espaciais da China foi publicado em 2000, já no quinto período histórico do programa espacial. Pela primeira vez o governo declara seus objetivos públicos através do seu programa espacial, sendo eles:

Explorar o espaço exterior e aprender mais sobre o cosmos e a Terra; utilizar o espaço exterior para fins pacíficos, promover a civilização e o progresso social da humanidade e beneficiar toda a humanidade; atender às demandas crescentes da construção econômica, da segurança nacional, do desenvolvimento da ciência e da tecnologia e do progresso social, proteger os interesses nacionais da China e criar a força nacional abrangente. (CHINA, 2000, tradução nossa²)

Desde o primeiro documento, os objetivos permaneceram os mesmos até a última edição, acrescentado, em 2006 e mantido até então, um tópico relacionado à sociedade chinesa, que diz respeito ao aumento da qualidade científica do povo chinês (CHINA, 2006). Vale destacar que o país sempre pautou abertamente como um dos objetivos principais a segurança nacional e a consolidação da força nacional, o que mostra a busca reconhecida pelo país por aumento de poder no sistema internacional através da arena espacial. Ademais, o papel da ONU é salientado como importante e é declarado o respaldo aos princípios de cooperação internacional e ao uso pacífico do espaço tal qual estabelecido pela Organização (CHINA, 2000).

Destaca-se aqui a parceria Sino-brasileira através do Sensoriamento Remoto Terrestre China-Brasil (CBERS) para o envio conjunto de satélites, bem como a criação do sistema de navegação Beidou, semelhante e concorrente ao Global Positioning System (GPS) e o Glonass, e o lançamento tripulado de duas missões espaciais, nos anos de 2003 e 2005, sendo o terceiro país a realizar o feito. O sistema Beidou está sendo desenvolvido pelo país desde 1994, com o objetivo de cessar a dependência econômico-militar de fora, e seu objetivo primordial militar é o de guiar os ICBMs chineses (CEPIK; MACHADO; QUAGLIA; et. al., 2015, p. 50).

Dos principais feitos alcançados até o ano de 2011, tal qual estabelecido nas

2 To explore outer space, and learn more about the cosmos and the Earth; to utilize outer space for peaceful purposes, promote mankind's civilization and social progress, and benefit the whole of mankind; and to meet the growing demands of economic construction, national security, science and technology development and social progress, protect China's national interests and build up the comprehensive national strength. (CHINA, 2000)

metas de cinco anos do documento, no segundo relatório destaca-se o avanço no sistema de Navegação Beidou, que foi capaz de abranger a área Ásia-Pacífico no fornecimento de serviços-teste. O país também enviou sua primeira sonda lunar Chang'e-I, além de lançar a nave espacial tripulada Shenzhou-7, que realizou a primeira atividade extra veicular do país, tornando-o o terceiro a atingir tal feito, antes só dominado pela Rússia e EUA. Outro feito notável foi o envio do laboratório espacial Tiangong-1 em 2011 (agora fora de órbita), bem como a primeira ancoragem espacial através da nave Shenzhou-8. Ademais, o início da construção do quarto centro de lançamento Wenchang foi iniciado. Nota-se que todos os objetivos propostos foram concluídos de alguma forma, o que mostra a capacidade evolutiva do programa espacial.

O terceiro documento, publicado no ano de 2011, é marcado pelo interesse chinês no estudo do pouso lunar e no aumento da capacidade espacial. Nota-se que a evolução do programa de cinco anos estabelecido em 2011 foi efetiva. O Sistema de Navegação Beidou regional se completou e os planos para o início do projeto global foram pré-estabelecidos. Ademais, o país concluiu o encaixe da nave Shenzhou-10 no laboratório espacial Tiangong-1 e o envio, em 2016, da segunda parte do laboratório Tiangong-2. Outro feito significativo foi o término da construção do novo centro de lançamentos espaciais Wenchang. Novamente, todos os objetivos foram alcançados e alguns superados.

Na sua última publicação, o documento retomou a importância do espaço para a construção da sociedade moderna e da estratégia nacional do país. A questão da sustentabilidade foi descrita no comportamento da China no espaço nos próximos cinco anos, através do desenvolvimento “inovador, equilibrado, verde, aberto e compartilhado (CNSA, 2016, tradução nossa³)”. A retomada do histórico breve espacial desde 1956 é agora repleta dos objetivos alcançados pelo país ao longo dos primeiros 16 anos do século XXI, como o desenvolvimento de mísseis, satélites artificiais, voos espaciais tripulados e sondas lunares (CNSA, 2016). Para comemorar os feitos espaciais e conscientizar a sociedade chinesa o governo declarou, em 2016, o dia 23 de abril como o Dia do Espaço na China (CNSA, 2016). No relatório de 2016, destaca-se para os próximos cinco anos a construção global do sistema Beidou até 2020. Além disso, o país pretende lançar a nave Tianzhou-1 para encaixar no laboratório espacial Tiangong-II e ainda realizar sua primeira operação de exploração e envio de uma sonda a Marte até 2020.

Seguindo a lógica de tempo das publicações, junto com os objetivos traçados para os próximos cinco anos, a próxima publicação está prevista para 2021. Ainda é cedo para dizer que os objetivos de 2016 foram alcançados, porém o delinear

3 (...) innovative, balanced, green, open and shared development (...). (CNSA, 2016)

do projeto e o avanço contínuo dele indicam que o país os atingirá. Lele e Singh (2012, p. 9) afirmam que os documentos oferecem apenas informações gerais da pauta espacial chinesa, focando no aspecto civil que seria “a ponta do iceberg” que esconde as questões estratégicas do programa e apesar disso, mostram que o país atingiu vários objetivos em um curto período de tempo, o que reflete na conclusão de que a China é uma potência espacial em rápida ascensão. Visto isso, faz-se necessária a aproximação das conquistas espaciais do país aplicadas às quatro esferas de poder nacional. Com isso, pretende-se estudar e entender o projeto do país, bem como o processo do poder espacial chinês no atual cenário mundial.

Poder Espacial e o Programa Espacial Chinês

Para o presente estudo, os quatro elementos de poder nacional: militar, político, econômico e de informação/inteligência são aplicados no âmbito espacial chinês, como proposto por Hyatt, Laugesen, Rampino (et. al., 1995, p. 6). Machado (2014, p. 35) observa que o espaço, tal qual a terra, o mar e o ar, é um ambiente em que o Estado garante a sua defesa e interesse nacional, com a característica diferenciada do seu uso ser compartilhado, propondo também a relação do espaço com os elementos clássicos de instrumento nacional de poder. Entende-se que essas quatro esferas abrangem o uso do espaço para finalidades militares, comerciais e pacíficas, como indicado na definição de poder espacial de Pfaltzgraff (2011, p. 32). Os elementos também são percebidos nos objetivos declarados nos White Papers que citam como prioridade a construção da “segurança nacional”, que diz respeito ao aspecto militar; a “proteção dos interesses nacionais e a criação da força nacional”, que é relacionado com a ênfase política; “a construção econômica”, que tange à área econômica e “o desenvolvimento da ciência, tecnologia e progresso social”, que diz respeito à esfera de inteligência/informação.

O poder espacial suporta a informação por intermédio da “guerra da informação, através do desenvolvimento e divulgação de conhecimentos e tecnologias relacionados com o espaço e através da exploração do conhecimento sobre o poder espacial de adversários potenciais” (HYATT; LAUGESSEN; RAMPINO; et. al., 1995, p. 8, tradução nossa⁴). Com isso, é essencial para um país manter uma base de informações global e consistente e avançar no campo tecnológico.

A China possui sua própria versão do mapa mundial, intitulada de Tianditu Map World. Em relação ao avanço científico e tecnológico do país, pode-se destacar que a China possui 11 satélites nas áreas de ciência espacial, 36 para uso

4 (...) through information warfare, through the development and dissemination of space-related knowledge and technologies, and through the exploitation of knowledge regarding the space power of potential adversaries. (HYATT, LAUGESSEN, RAMPINO, et. al., 1995, p. 8)

de desenvolvimento tecnológico e 1 de demonstração tecnológica, responsáveis por realizar descobertas e experimentos sobre o espaço. Em abril de 2017, tal qual proposto pelo White Paper de 2016, de acordo com Jones (2017), foi lançado o satélite Shijian-13 através de um foguete da linha Long March. Ainda estão previstos os lançamentos do Shijian-17 e Shijian-18 até o ano de 2020.

Ademais, o país evoluiu nas pesquisas relacionadas à exploração lunar e solar, ciência quântica e pesquisas relacionadas à matéria escura, como possível ver em seus relatórios oficiais. Para os próximos cinco anos, a China trabalhará para desenvolver e lançar foguetes não-tóxicos e seguirá realizando experimentos quânticos e solares, além de lançar sondas lunares. Os planos ainda incluem o envio da primeira sonda ao lado escuro da lua em 2018, e o envio de uma sonda para Marte até 2020, que mostrará o aumento da capacidade científica e tecnológica do programa chinês ao mundo. É essencial para todas as esferas do poder espacial que a informação detida seja rápida, confiável, consistente e global em tempo real na chamada “guerra da informação”, como faz a China.

A esfera militar sustenta o poder espacial garantindo que o país possua segurança espacial, dê suporte para as atividades de defesa e atinja seus objetivos traçados. Pode-se definir o poder espacial militar como “a capacidade das forças espaciais militares de um ator de contribuir com êxito para alcançar as metas e objetivos do ator na presença de outros atores no cenário mundial através do controle e exploração do ambiente espacial (HYATT; LAUGESSEN; RAMPINO; et. al., 1995, p. 9, tradução nossa⁵).

O aspecto militar, ainda que guardado sob sigilo, despende uma boa parte do orçamento do país na área espacial (42% em 2012), o que mostra a preocupação da China na área. O país consegue atender a todas as demandas de satélites necessários para autonomia em operações. Dos 179 satélites chineses em 2016, 35 eram exclusivamente para a área militar, separados entre 3 satélites de comunicação, 39 de observação terrestre, 1 de demonstração tecnológica e 1 de desenvolvimento tecnológico. Ademais, 23 satélites são tanto para o uso governamental quanto militar, sendo 22 de navegação global e 1 de comunicação.

Os satélites de navegação são referentes à linha Beidou responsável pelo fornecimento de informações para localização e auxílio na navegação, se tornando essencial para missões militares como guiar os ICBMs chineses, que só podem ser realizados com um sistema próprio e não terceirizado pelos outros países. De acordo com o site oficial da China (2017), em novembro de 2017 foram lançados dois satélites Beidou-3 de navegação, e até 2020 o país terá alcance global com seu próprio sistema de posicionamento, que atualmente só é fornecido pelos

5 “(...) the ability of an actor’s military space forces to successfully contribute to achieving the actor’s goals and objectives in the presence of other actors on the world stage through control and exploitation of the space environment.” (HYATT; LAUGESSEN; RAMPINO; et. al., 1995, p. 9)

sistemas GPS e Glonass. A notícia está relacionada ao objetivo do White Paper publicado em 2016 que diz respeito à construção do sistema global até o ano de 2020. Ademais, a capacidade de envio de armas ASAT faz com que o país esteja preparado para usar a força caso necessário e garantindo sua segurança em caso de ataque.

Outro fator a ser estudado em relação à área estratégica do país é a construção do seu próprio laboratório espacial, Tiangong-1 em 2011 e o envio do Tiangong-2 em 2016. Portanto, apesar dos aspectos militares sigilosos, os feitos alcançados publicamente mostram um programa preparado para a garantia de sua segurança espacial e está interligado com as outras missões de defesa da Terra, oferecendo suporte através das informações estratégicas advindas do uso espacial.

O aspecto político do poder espacial é essencial para entender as motivações de um país em seu programa espacial, bem como o aumento de poder no sistema internacional. Sheehan (2007, apud CEPIK; MACHADO; QUAGLIA; et. al., 2015, p. 16), observa que a esfera política está intrínseca na exploração espacial, que nunca conseguiria ser entendida apenas por uma visão tecnológica e científica ou unicamente econômica. Nesse sentido, Hyatt, Laugesen, Rampino (et. al., 1995, p. 7) observam que essa relação se estabelece através da utilização do espaço como um instrumento político pelo qual se reforça o prestígio.

O quinto período histórico é marcado pelas publicações dos White Papers, que são entendidas como forma de reforço do prestígio internacional através do reconhecimento dos demais atores de que o programa caminha a passos largos. A China adquiriu segurança suficiente na área espacial e utilizou ela como forma de projeção de poder no nível global. Isso se torna claro em algumas passagens do documento, em que o país se identifica como estando entre “os países mais avançados na tecnologia espacial” e na elaboração de uma estratégia a longo prazo para que se obtenha o “desenvolvimento nacional” tal qual exigido no século XXI.

Dos eventos que mais se destacaram está o envio para a órbita do taikonauta Liwei em 2003. Já, em 2008, realizou sua primeira atividade extra veicular. Os dois feitos foram de grande importância para o programa chinês se destacar no cenário mundial, pois só tinham sido realizados pelos norte-americanos e russos. Em 2007, além da destruição de um satélite inoperante por meio de um ASAT, lançou com sucesso a sua primeira sonda lunar Chang'e e colocou em órbita seu laboratório espacial Tiangong-I em 2011. Além disso, a China anunciou em seu último White Paper, que em 2018 pretende lançar a sonda lunar Chang'e 4 para o lado escuro da lua que a tornará a primeira nação a atingir a conquista.

Em 2016, o país registrou 80 satélites de uso exclusivamente governamental, 23 de satélites tanto para uso governamental quanto militar e 2 para uso comercial e governamental. Ademais, a China trabalha seu poder político através da cooperação internacional, como o caso do CBERS, parceria sino-brasileira para o

desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto. Em 2007, o CBERS lançou uma cooperação com a África para a doação de imagens. Além disso, a China faz parte da APSCO, que desenvolve a cooperação entre os países da região Ásia-Pacífico. Acordos com a ESA também são destacados envolvendo a exploração lunar e solar e o programa “Double Star”, que explora a magnetosfera da Terra.

Portanto, esses acordos fazem com que a China consiga desenvolver um alcance maior de sua influência, além de garantir maior participação do mercado e da troca de informações e tecnologias para o avanço do seu programa. A escolha de parceiros não convencionais e que possuem dificuldade de acesso ao know-how espacial mostra a preocupação chinesa com a democratização espacial. Ademais, o apoio a parceiros como a África, pode ser entendido como troca por apoio em outras esferas de Relações Internacionais.

Para a análise da relação espacial com a esfera econômica, vale salientar que, “o instrumento econômico refere-se à importância comercial e financeira das atividades nacionais (MACHADO, 2014, p. 35)”. O poder espacial se reflete no fator econômico pela capacidade da indústria de um país de produzir e fornecer produtos e serviços espaciais e através da geração de riqueza pelas informações e retransmissão espacial (HYATT; LAUGESSEN; RAMPINO; et al., 1995, p. 7-8). Com a entrada do quinto período histórico do programa, a China conseguiu consolidar uma indústria espacial de ponta e capaz de atender às demandas nacionais e para seus clientes externos, fruto da evolução pela qual passou o projeto e do alto investimento governamental no setor. O orçamento chinês na esfera espacial, como analisado, foi de 3.432 bilhões de dólares em 2012 (ALIBERTI, 2015, p. 27) e de 4.28 bilhões de dólares em 2014 (SPACE FOUNDATION, apud LANIA, 2016, p. 23).

O pilar econômico do setor espacial para o país é destacado em seus documentos oficiais como fator importante na “estratégia global de desenvolvimento da nação” autossuficiente e de inovação independente (CNSA, 2016). Em junho de 2016, o centro de Wenchang foi concluído. Essa construção é localizada mais próxima da linha do Equador, o que faz com que o lançamento seja mais barato e facilitado. O país já anunciou sua intenção de em até 2020, explorar a construção de centros de lançamento abertos à cooperação (CNSA, 2016). Ademais, a previsão de melhorias dos satélites atuais e da construção de novos satélites, foguetes não-tóxicos e a construção do centro de Wenchang mostram que o país seguirá às tendências globais de sustentabilidade para o desenvolvimento de sua indústria espacial nos próximos anos. Portanto, com a economia que mais cresce no mundo, o modelo de “economia de mercado socialista” do país reflete-se em sua indústria espacial. A tecnologia espacial desenvolvida tem efeito indireto em outros setores nacionais, como a indústria eletrônica, armamentista, setores da medicina entre outros, refletindo no desenvolvimento econômico e social como um todo.

Visto isso, é possível observar que a China tem trabalhado o aumento do poder espacial nas suas quatro esferas com mais intensidade no último período histórico do programa. Isso lhe confere um patamar privilegiado nesse setor, melhora a sua grande estratégia e a efetividade de missões militares, aumenta o prestígio internacional, possui parceiros políticos não-tradicionais além de confrontar as grandes potências clássicas e fornece os serviços e produtos para atender as necessidades de sua nação, com planos audaciosos para os próximos anos.

Conclusões

A China possui papel destacado entre os países que investem na área espacial e que aspiram o patamar de potência regional. Com o início do seu programa espacial ainda em 1956, formou bases sólidas e robustas, contando atualmente com um investimento considerável por parte do governo. Em seu quinto período histórico, conseguiu atingir feitos significativos que o colocaram ao patamar das grandes potências, como o envio do primeiro taikonauta em 2003, sondas lunares, desenvolvimentos de armas ASAT, satélites que atendem a todos os serviços e centros de lançamento de ponta, que fizeram com que o país constituísse uma indústria espacial base para o desenvolvimento nacional.

Com a análise foi possível observar o processo intenso pelo qual o programa espacial do país passou desde 1996, conseguindo cumprir todas as metas pré-estabelecidas de cinco em cinco anos com alguns objetivos ultrapassados. Os planos futuros para 2021 são audaciosos, e envolvem o envio de missão tripulada à Lua, sonda lunar no lado escuro da Lua, o envio de uma sonda à Marte em 2020, a construção de foguetes não-tóxicos respeitando o princípio de sustentabilidade, a construção conjunta de centros de lançamento e o alcance global do sistema Beidou. Alguns pontos já foram atingidos, como o envio do satélite Shijian-13 e o envio de dois satélites da linha Beidou, o que mostra que o país está seguindo para atingir o que foi proposto em seu último relatório publicado em 2016.

Analisando as quatro esferas de poder nacional separadamente, foi possível ver que a China está trabalhando para o aumento de poder espacial de forma efetiva, com maior ênfase em seu último período histórico do programa. Possuindo patamar privilegiado, sendo um dos três países detentores de missões tripuladas próprias, oferecendo estruturas de suporte para a informação que sustentam diversos setores e dispondo de uma gama de satélites para o avanço científico, além de possuir um sistema de georeferenciamento próprio Tianditu, a China tem trabalhado com efetividade na área de informação.

A esfera militar espacial proporciona ao país a informação estratégica para operações de defesa na Terra. Além disso, a China conta com armas ASAT, que podem representar um poder de dissuasão em caso de ataque e conta com seu

próprio laboratório espacial, Tiangong-2, estando preparada para realizar as funções de poder militar. Quanto a questão política, o programa espacial chinês adquiriu parcerias não-tradicionais que podem ser úteis não só em questões do espaço, além de ter atingido feitos importantes que reforçaram seu prestígio internacional. Seu setor econômico espacial gera lucros ao país, que fornece efeitos indiretos em outras áreas nacionais de desenvolvimento e é capaz de oferecer os produtos e serviços essenciais para sua nação. Tudo isso mostra a forma com que a China tem trabalhado para o aumento de seu poder espacial, e as previsões futuras são de mais avanços em todas as esferas.

Ademais, o poder espacial é entendido como parte integrante do poder nacional do país, lhe conferindo patamar privilegiado na nova configuração de poder mundial. Quaisquer que sejam os desdobramentos futuros no ambiente do espaço, de tendência conflitiva ou cooperativa, a China exerce com sucesso sua segurança e força nacional espacial. Caso aconteça disputa, estará preparada com capacidade de defesa nesse cenário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEB. **Acordo de Cooperação entre os BRICS permite uso pacífico do espaço.** Agência Espacial Brasileira, 2016. Disponível em <<http://www.aeb.gov.br/acordo-de-cooperacao-entre-os-brics-permitira-uso-de-satelites-de-observacao-da-terr/>>. Acessado em 20 de abril de 2017.

ALIBERTI, M. When China Goes to the Moon... **Studies in Space Policy** 11. Springer International Publishing, Switzerland: 2015.

APSCO. Disponível em <<http://www.apsco.int/apsco-ad/imapic/201662815404326181.pdf>>. Acessado em 22 de novembro de 2016.

CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe. O Comando do Espaço na Grande Estratégica Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea. **Carta Nacional**: v. 6, n. 2, 2011. Disponível em <cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/42/26>. Acessado em 12 de setembro de 2016.

CEPIK, Marco; MACHADO, Felipe; QUAGLIA, Laura; SARTI, Josiane; DUARTE, Bruno Kern; BRANCHER, Pedro Txai; REISDOERFER, Bruna Rohr; KUELE, Giovanna Marques. **Espaço e Relações Internacionais.** UFRGS, 2015. Disponível em <http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_et_al_-_2015_-_curso_espaço_ri_caderno_estudos.pdf>. Acessado em 23 de novembro de 2016.

CHENG, Dean. Spacepower in China. In: LUTES, C. D. HAYS, P. L. (Eds.). **Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays.** Washington: National Defense University, 2011. Disponível em <<http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/spacepower.pdf>>. Acessado em 20 de agosto de 2016.

CHINA. **China's science and technologys powers ahead.** November, 2017. Disponível em <http://www.china.org.cn/china/Off_the_Wire/2017-11/16/content_41902145.htm>. Acessado em 21 de novembro de 2017.

CHINA. **China's Space Activities (2000).** November, 2000. Disponível em <http://english1.english.gov.cn/official/2005-07/27/content_17656.htm>. Acessado em 07 de outubro de 2017.

CHINA. **China's Space Activities in 2006.** October, 2006. Disponível em <http://www.gov.cn/english/2006-10/12/content_410983.htm>. Acessado em 07 de outubro de 2017.

CHINA. **China's Space Activities in 2011.** December, 2011. Disponível em <http://www.gov.cn/english/official/2011-12/29/content_2033200.htm>. Acessado em 07 de outubro de 2017.

CNSA. **China's Space Activities in 2016.** December, 2016. Disponível em <<http://www.cnsa.gov.cn/n6443408/n6465652/n6465653/c6768527/content.html>>. Acessado em 07 de outubro de 2017.

HERTZFELD, Henry R. Commercial Space and Spacepower. In: LUTES, C. D. HAYS, P. L. (Eds.). **Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays.** Washington: National Defense University, 2011. Disponível em <<http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/spacepower.pdf>>. Acessado em 20 de agosto de 2016.

HYATT, Major James L.; LAUGESSEN, Major Paul L.; RAMPINO, Major Michael A.; RICCHI, Major Ronald R.; SCHWARZ, Major Joseph H. **Space Power** 2010. Air Command and Staff College (ACSC), 1995. Disponível em <<https://fas.org/spp/eprint/95-010e.pdf>>. Acessado em 08 de outubro de 2017.

JONES, Andrew. China launches experimental Shijian-13 satellite via Long March 3B from Xichang. **GB Times:** Abril, 2017. Disponível em <<https://gbtimes.com/china-launches-experimental-shijian-13-satellite-long-march-3b-xichang>>. Acessado em 24 de novembro de 2017.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia.** São Paulo: Saraiva, 2012.

LANIA, Gabriele. An International Comparasion of Space History. **Policy and Industrial Capability.** Universita' Commerciale Luigi Bocconi, June 2016. Disponível em <<http://www.defencesa.com/upload/capabilities/space/Intern%20-%20Lania,%20Gabriele.pdf>>. Acessado em 17 de abril de 2017.

LELE, Ajey; SINGH, Gunjan. **China's White Papers on Space: An Analysis.** Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA): Nova Deli, janeiro de 2012. Disponível em <https://www.files.ethz.ch/isn/136414/IB_ChinasWhitePapersonSpaceAnAnalysis.pdf>. Acessado em 07 de outubro de 2017.

MACHADO, Felipe da Silva. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais do Brasil: Justificativas, Requisitos e Componentes.** UFRGS, 2014. Disponível em <lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/114430/000951457.pdf?sequence=1>. Acessado em 12 de setembro de 2016.

MACHADO, Felipe da Silva. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais do Brasil: Justificativas, Requisitos e Componentes.** UFRGS, 2014. Disponível

em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/114430/000951457.pdf>>. Acessado em 12 de setembro de 2016.

MALHOTRA, Naresh K.; ROCHA, Ismael; LAUDISIO, Maria Cecília; ALTHEMAN, Édman; BORGES, Fabio Mariano. **Introdução à Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

MOLTZ, James Clay. **The Politics of Space Security – Strategic Restraint and the Pursuit of National Interests**. Stanford: California, 2008.

NYE, Joseph S. Jr. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. Tradução de Henrique Amat Rêgo Monteiro. São Paulo: Editora Gente, 2009.

PACE, Scott. Merchant and Guardian Challenges in the Exercise of Spacepower. In: LUTES, C. D. HAYS, P. L. (Eds.). **Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays**. Washington: National Defense University, 2011. Disponível em <<http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/spacepower.pdf>>. Acessado em 20 de agosto de 2016.

PFALTZGRAFF, R. L. International Relations Theory and Spacepower. In: LUTES, C. D. HAYS, P. L. (Eds.). **Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays**. Washington: National Defense University, 2011. Disponível em <<http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/spacepower.pdf>>. Acessado em 20 de agosto de 2016.

SPACE FOUNDATION. **The Space Report, 2016**. Disponível em <spacefoundation.org/sites/default/files/downloads/The_Space_Report_2016_OVERVIEW.pdf>. Acessado em 14 de abril de 2017.

UCS SATELLITE DATABASE. **Satellite Database Downloads 2016**. Disponível em <s3.amazonaws.com/ucs-documents/nuclear-weapons/sat-database/4-11-17-update/UCS_Satellite_Database_1-1-17.xls>. Acessado em 20 de abril de 2017.

UN. **COPUOS History**. Disponível em <unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/history.html>. Acessado em 15 de setembro de 2016.

UN. **Space Law**. Disponível em <unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/index.html>. Acessado em 20 de abril de 2017.

WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. **International Security**, Vol. 25, 2000. Disponível em <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Waltz_Structural%20Realism.pdf>. Acessado em 01 de junho de 2017.

Recebido em março de 2019.

Aprovado em maio de 2019.

**POLÍTICA CLIMÁTICA INTERNACIONAL:
UMA INTRODUÇÃO AO REGIME CLIMÁTICO E ÀS
INICIATIVAS ADOTADAS POR ALEMANHA E CHINA¹**

**INTERNATIONAL CLIMATE POLICY:
AN INTRODUCTION TO THE CLIMATE REGIME AND THE
INITIATIVES ADOPTED BY GERMANY AND CHINA**

Luana Margarete Geiger²

Guilherme Thudium³

RESUMO

O presente artigo busca descrever e analisar, de forma introdutória, o regime climático internacional e como a Alemanha e a China, duas lideranças neste novo tipo de concertação político-diplomática, estão moldando a política climática internacional. Desdobramentos tanto científicos quanto diplomáticos definiram

1 Esta pesquisa foi desenvolvida nos marcos do Centro de Estudos Alemães e Europeus (CDEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), centro multidisciplinar dedicado à discussão de temas e fenômenos chave como desenvolvimento sustentável, meio-ambiente, relações internacionais e segurança internacional, no contexto de diferentes experiências e construções na Europa/Alemanha e Brasil.

O presente artigo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

2 Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Bacharel em Relações Internacionais pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Pesquisadora do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). E-mail: luanageiger0@gmail.com

3 Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pesquisador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT). E-mail: guilherme.thudium@ufrgs.br

as mudanças climáticas como um problema também de política internacional. O regime climático é marcado por debates multilaterais, porém difusos, que evidenciam conflitos de interesses entre os diferentes atores envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE

Política Internacional. Política Climática Internacional. Regime Climático Internacional.

ABSTRACT

This paper aims to describe and analyze, in an introductory fashion, the international climate regime and how Germany and China, two leaderships in this new type of political-diplomatic arrangement, are shaping international climate policy. Both scientific and diplomatic developments have defined climate change as a problem also in international politics. The international climate regime is marked by multilateral, but diffuse, debates that showcase the conflicts of interest between the different actors involved.

KEYWORDS

International Politics. International Climate Politics. International Climate Regime.

Introdução

O regime climático faz parte dos chamados novos temas no âmbito das Relações Internacionais, e apenas nas últimas décadas passou a ganhar espaço da literatura da área. No contexto de um Sistema Internacional em transição, marcado pela incerteza e pela existência de forças poderosas movendo-se em direções contrárias, interesses tradicionais – que influem em maior protecionismo e menor diálogo – contrastam forças inovadoras – de incentivo à governabilidade global e reformas.

O objetivo deste artigo é analisar o regime climático global e como se inserem a Alemanha e a China na política climática global, duas lideranças modernas neste novo tipo de concertação político-diplomática – uma potência regional tradicional já plenamente desenvolvida e modernizada no pós-Guerra Fria e uma grande potência em ascensão que em 2007 ultrapassou os Estados Unidos (EUA) como maior emissor de gases do efeito estufa. Essas duas potências distintas, no entanto, estão por trás de algumas das principais inovações na ordem climática global.

Internacionalmente, desdobramentos diplomáticos e científicos definiram as mudanças climáticas como um problema político. Novas formas de visualizar a potencial ameaça que as atividades econômicas impõem ao meio ambiente foram críticas no processo de adaptação de políticas domésticas dos Estados,

bem como na estruturação legal que serve de base para o desenvolvimento do regime climático global. O regime ambiental é marcado por debates multilaterais, considerando a natureza global do problema, e evidenciam conflitos de interesse entre os diferentes Estados.

Os problemas ambientais e sociais vêm ganhando mais espaço na agenda mundial e desafiam a globalização, que até agora privilegiou os fluxos comercial, financeiro e tecnológico, ao apoiar a inclusão da questão social, ambiental e democrática no processo em curso. Nesse sentido, embora o desenvolvimento global seja um processo irreversível, corrobora-se a ideia de que este deve se basear em um novo modelo, moderno porém social e ambientalmente regulado (VISENTINI, 2015).

A partir da Organização das Nações Unidas (ONU), a temática ambiental ganhou maior visibilidade. A primeira seção do artigo, nesse prisma, apresenta os principais encontros de concertação internacional e a evolução dos debates em torno das questões climáticas, destacando reuniões como a do Rio de Janeiro (1992) e a de Paris (2015).

A política alemã para o meio ambiente, com uma estratégia baseada na inovação tecnológica, tem sido bem-sucedida. O conceito de Modernização Ecológica, que depois se transformou na Política Industrial Ecológica, representa o consenso obtido com parte da indústria nacional após 1998. O pioneirismo tecnológico alemão – e da União Europeia (UE) – trouxe competição regulatória e econômica para os demais países industriais. A liderança alemã – e europeia – é, por sua vez, resultado das dinâmicas que aumentaram a convergência em direção à política de proteção climática.

A China, conforme o avança o seu processo de desenvolvimento, passa a se inserir nas concertações climáticas internacionais, ao mesmo tempo em que alinha os seus objetivos nacionais às questões sustentáveis. De forma condizente ao papel de potência responsável que busca construir, a China introduziu o conceito de Civilização Ecológica e auferiu maior importância à proteção do meio ambiente.

Contra o plano de fundo do anúncio do governo dos Estados Unidos de se retirar do Acordo de Paris de 2015, a ascensão de governos populistas em todo o mundo e o lento progresso de transformação de projetos energéticos alternativos, o presente artigo enfoca as iniciativas da Alemanha e da China na construção de políticas de mitigação das mudanças climáticas. A pesquisa busca colaborar com as discussões ambientais no âmbito das Relações Internacionais, contribuindo com a difusão de conhecimento acerca dos esforços históricos (Alemanha) e recentes (China) de países com diferentes culturas, formas de governo, níveis de desenvolvimento e estruturação social. Como lideranças regionais e potências econômicas, Alemanha e China são importantes atores tanto da política internacional como da política ambiental.

A justificativa social da pesquisa fundamenta-se na importância da difusão de tais iniciativas para a atuação brasileira nesta arena global de crescente importância. Do ponto de vista acadêmico, serve de ponto de partida para aprofundamentos subsequentes. O artigo representa uma pesquisa descritiva de tipo exploratória realizada a partir de análises bibliográficas e documentais da literatura relevante à temática. Partindo de uma introdução histórica das concertações internacionais acerca das mudanças climáticas, são explanadas as abordagens dos Estados alemão e chinês quanto aos seus posicionamentos diante das questões ambientais, as respectivas adaptações legais e estipulação de metas de mitigação.

O Meio Ambiente nas Concertações Internacionais: uma introdução

Conforme apontam Luterbacher e Sprinz (2001), diversas questões de grande relevância competem entre si por espaço na agenda internacional. O Sistema Internacional pós-Segunda Guerra Mundial foi marcado pelos problemas securitários oriundos da Guerra Fria e por questões relacionadas ao crescimento econômico ou à liberalizações comerciais durante a reconstrução da Europa e da Ásia. Temáticas ambientais, portanto, não eram seriamente consideradas. Contudo, os primeiros desdobramentos da *détente*, nos anos 1970, bem como os crescimentos econômicos e populacionais sem precedentes que ocorreram desde a década de 1950, resultaram em graves problemas ambientais. Num primeiro momento, contudo, a ênfase política esteve em problemas locais e regionais de poluição⁴.

Como aponta Ribeiro (2010), ao longo do século XX foi criada uma série de ferramentas de gestão com o objetivo de salvaguardar as condições ambientais do planeta. Apenas nas últimas décadas, no entanto, o assunto emergiu como uma pauta prioritária para diversos países, possibilitando a institucionalização de uma ordem ambiental internacional que visa regular as relações humanas em âmbito global, abordando temas relacionados ao meio ambiente por meio de protocolos e acordos entre países e blocos de países. Neste sentido, para Ribeiro (2010):

A ordem ambiental internacional renova oportunidades de cooperação e impõe à reflexão os interesses reais de cada participante no cenário internacional envolvendo o ambiente. Ela expõe a fragilidade do conhecimento científico quando praticado apenas para legitimar a incorporação de recursos materiais (RIBEIRO, 2010, p. 70).

4 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972, em Estocolmo, que levou à criação do Programa das Nações Unidas para o meio ambiente, por exemplo, preocupou-se em grande parte com questões ambientais locais e regionais, envolvendo diversos países em áreas geográficas específicas, como determinadas bacias hidrográficas, rios ou áreas costeiras (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001, p. 14, tradução nossa).

Apenas nos anos 1980 problemas ambientais globais, evidenciados pela deterioração da camada de ozônio e da biodiversidade, bem como pelas alterações nos padrões climáticos, vieram para o primeiro plano na agenda internacional. O surgimento de novas temáticas de problematização a partir do fim da Guerra Fria movimentou as discussões internacionais para abordar a mudança ambiental global e o desenvolvimento sustentável (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001).

Embora a teoria do efeito estufa tenha sido apresentada mais de um século atrás pelo químico sueco Svante Arrhenius, em 1896, as mudanças climáticas não emergiram como questão política até o pós-Guerra Fria. Ainda em 1970, esforços dos organizadores da Primeira Conferência Mundial sobre o Clima para atrair a participação dos principais formuladores de políticas não obtiveram sucesso e, mesmo em 1985, quando da realização do *workshop* em mudanças climáticas realizado em Villach, na Áustria, os oficiais do governo norte-americano, a principal superpotência do sistema, compareceram sem instruções específicas (BODANSKY, 2001).

Ainda de acordo com Bodansky (2001), ao final dos anos 1980, contudo, o congresso norte-americano estava realizando frequentes audiências sobre o aquecimento global. A questão também era levantada e discutida na Assembleia Geral das Nações Unidas, além de reuniões internacionais como a Conferência de Toronto de 1988 e a de Haia em 1989. As conferências passaram a atrair ministros e chefes de governo. O crescimento do conhecimento científico foi significativo ao estabelecer a base para o desenvolvimento do interesse público e político.

O conjunto de ações envolvendo o ambiente está sendo paulatinamente institucionalizado por meio da ordem ambiental internacional, um regime de acordos internacionais sobre o meio ambiente que passou a influenciar as práticas cotidianas. Nos anos 1980 e 1990, ganhou notoriedade um sistema complexo de instrumentos tratando de temas ambientais visando impedir o avanço da devastação ambiental, regular o acesso aos recursos naturais e, idealmente, possibilitar melhores perspectivas de vida para a parcela mais pobre da humanidade, incluindo as próximas gerações. A maior expressão deste tipo de regulação são as convenções internacionais sobre o ambiente, que empregam pressupostos definidos durante negociações que, dadas as diversas interpretações que o tema apresenta, são complexas (RIBEIRO, 2010).

A partir da ONU, a temática ambiental ganhou maior visibilidade. Distingue-se um período até a reunião de Estocolmo, realizada em 1972, e outro que se seguiu a ela. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, representa outro momento de destaque. Somando-se aos já mencionados eventos, enfatiza-se ainda a relevância da reunião de Johannesburgo, realizada em 2002 para avaliar os avanços da CNUMAD (RIBEIRO, 2010).

Em Estocolmo (1972) foram discutidos aspectos vinculados à poluição atmosférica, como explana Ribeiro (2010), e foi decidida a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que passou a comandar as discussões ambientais em escala mundial. O debate foi marcado pela contraposição dos desenvolvimentistas com os chamados “zeristas”. Os primeiros eram representados pelos países que objetivavam o desenvolvimento, e o segundo pelos países já desenvolvidos que sugeriam o “crescimento zero” da economia dos países periféricos. A estagnação econômica como forma de combate à degradação do meio ambiente não foi aceita pelos países em desenvolvimento e militarmente mais frágeis, que neste evento se sobressaíram.

A CNUMAD de 1992 no Rio de Janeiro enfatizou amplamente as discussões envolvendo as mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável. Um importante marco na agenda deste encontro foi a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001).

O desenvolvimento sustentável e a segurança ambiental surgiram como premissas das negociações na reunião do Rio de Janeiro, associados a princípios como os da responsabilidade comum, porém diferenciada, e o da precaução. Diferentemente de Estocolmo (1972), no Rio de Janeiro foram elaborados documentos, declarações e manifestações de princípio de chefes de Estado e governos, além da Agenda XXI, um plano de ação para diminuir a degradação ambiental que deveria ser implementado até o ano 2000. As Convenções sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção sobre Mudanças Climáticas (CMC) ganharam adeptos e passaram a realizar novas reuniões internacionais que vieram a gerar outros documentos (RIBEIRO, 2010).

O desdobramento posterior mais importante, por sua vez, veio a ser a elaboração e assinatura por grandes potências do Protocolo de Quioto em 1997, que se tornou muito mais conhecido que a própria CQNUMC. Ao passo em que a Convenção-Quadro impõe estruturas gerais sem obrigações especificadas, o Protocolo de Quioto enumera uma série de objetivos e instrumentos para atingi-los através da definição de regras vinculativas para os países industrializados. As discussões acerca da aplicação e da implementação das disposições do Protocolo de Quioto geraram os encontros anuais de negociação, as Conferências das Partes (COP), desde 1995 (LUTERBACHER; SPRINZ, 2001).

O desenvolvimento do regime de mudanças climáticas até a conclusão do Protocolo de Quioto é dividido por Bodansky (2001) em cinco períodos: (i) o período de fundação, em que se desenvolveu a preocupação científica sobre o aquecimento global; (ii) a fase de estabelecimento de uma agenda, entre 1985 e 1988, quando as mudanças climáticas passaram a ser tratadas também no âmbito político e não mais apenas no meio científico; (iii) o período de pré-negociação

entre 1988 e 1990, quando governos tornaram-se mais intensamente envolvidos no processo; (iv) a fase de negociações intergovernamentais oficiais que levaram à adoção da Convenção-Quadro de 1992; e, por fim, (v) uma fase pós-acordo, cujo enfoque estava na elaboração e implementação da Convenção-Quadro e na iniciação das negociações quanto aos compromentimentos adicionais, levando à adoção do Protocolo de Quioto em 1997 (BODANSKY, 2001).

Ainda conforme Aykut (2016), os processos da governança climática, que já apresentavam discrepâncias e contradições, perderam ainda mais credibilidade com a retirada norte-americana do Protocolo de Quioto. O autor também aponta a interação institucional, bem como a sobreposição de acordos, tratados, diálogos, regimes e reuniões, como um dos principais âmbitos abordados pela literatura científica sobre o tema.

Após a tentativa falha de negociar um tratado global atribuindo metas obrigatórias de redução das emissões atmosféricas em Copenhague (2009), o acordo de Paris (2015) estabeleceu uma abordagem de baixo para cima, baseado em propostas de mitigação nacionalmente determinadas, para a governança global (AYKUT, 2016).

O Acordo de Paris, adotado em dezembro de 2015, marca o mais recente passo na evolução do regime de mudanças climáticas da ONU e se baseia no trabalho realizado sob a Convenção. O Acordo estabelece um novo rumo no esforço global para combater as mudanças climáticas e busca acelerar e intensificar as ações e investimentos necessários para um futuro sustentável de baixo carbono. Seu objetivo central é fortalecer uma resposta global à ameaça das mudanças climáticas mantendo a elevação da temperatura global durante este século abaixo dos 2 graus Celsius (em relação aos níveis pré-industriais). O acordo também visa fortalecer a capacidade dos países em lidar com os impactos das mudanças climáticas (UNFCCC, 2019).

De acordo com Engels (2018), o regime de governança climática mudou de maneiras importantes nos últimos anos – desde a sua arquitetura de cima para baixo, passando pela proliferação de atores, formas e níveis de governança (AYKUT, 2016). O anúncio da retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris – que também não ratificou o seu predecessor, o Protocolo de Quioto de 1997 – foi visto como a primeira reação contra as novas formas de governança. Ganham influência, em diversas partes do mundo, forças populistas que rejeitam o Acordo de Paris. Ao mesmo tempo, países que buscam transformar os seus sistemas energéticos em direção aos renováveis deparam-se com consideráveis desafios (ENGELS, 2018). Neste contexto, a China merece destaque pois vem adotando metas de redução relativas e absolutas, além de ter anunciado o pico de suas emissões de CO₂ até 2030 (PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, 2017).

Ao congregar temas relacionados ao meio ambiente por meio de protocolos

e acordos multilaterais entre países e blocos de países, a ordem climática global consolida-se, gradativamente, como um regime internacional, conforme a célebre definição de Krasner (1983), composto por princípios implícitos ou explícitos de normas, regras, decisões e procedimentos sobre as expectativas de convergência dos atores nesta arena.

A Alemanha na Política Climática Internacional: liderança tradicional

As respostas alemãs ao surgimento das questões ambientais globais foram relativamente proativas e ideias sobre ações mitigadoras chegaram à agenda política alemã mais rapidamente que nas demais potências. A primeira onda de mudanças na política ambiental alemã ocorreu por volta de 1970, como um processo de cima para baixo, com o estabelecimento de um programa ambiental federal. Já na década de 1980 o país emergiu como líder dentro da então Comunidade Europeia, sendo um dos primeiros países a propor e pressionar pelo estabelecimento de metas e regulamentações internacionais tendo em vista a redução das emissões de gases de efeito estufa e anunciou uma meta nacional ambiciosa como ponto de partida. Até o final da década de 1980, o país foi amplamente percebido como líder ambiental internacional e, ao final da década seguinte, estava entre os países com legislações ambientais mais progressistas (SCHREURS, 1997).

Como explanado por Jänicke (2011), a Alemanha desempenha papel de liderança tanto política quanto econômica no regime das mudanças climáticas. Já na década de 1990 o país realizava consideráveis contribuições políticas e econômicas para a estruturação de uma base de conhecimento que viria a possibilitar a adoção de estratégias de combate às mudanças climáticas de alcance global. Após 1998, o conceito de Modernização Ecológica (*ökologische Modernisierung*) se tornou central sob o governo de coalizão entre o Partido Social-Democrata (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) e o Partido Verde (*Bündnis 90/Die Grünen*), que marcou a administração de Gerhard Schröder (1998-2005). Mais tarde, o conceito transformou-se na noção de Política Industrial Ecológica (*ökologische Industriepolitik*). Entre as contribuições alemãs destacam-se as lições obtidas a partir das políticas climáticas que o país adota, incluindo a adoção de instrumentos como os de tarifas obrigatórias.

O papel da Alemanha nas políticas internacionais de combate ao aquecimento global é em grande parte caracterizado pela demonstração e liderança através do exemplo. Os efetivos resultantes de suas políticas, por sua vez, explicam a liderança alemã na União Europeia e internacionalmente. Já em 2007 a Alemanha ultrapassou as ambições estipuladas em Quioto ao alcançar uma redução de 21,3% nas emissões de gases relacionados ao efeito estufa em comparação com o ano de 1990. A ampla gama de benefícios econômicos que derivaram dessas políticas faz parte da história de sucesso alemã (JÄNICKE, 2011).

A comunidade de políticas ambientais é conhecida por seu forte Partido Verde. A existência do partido garante que os interesses ambientais tenham voz direta no parlamento. Da mesma forma, garante que os políticos de outros partidos mantenham-se sensíveis às preocupações ambientais. O sucesso do Partido Verde é uma das principais razões pelas quais outros partidos e coalizões se tornaram ativos na abordagem das questões ambientais. O movimento ambientalista alemão tornou-se posteriormente centrado em torno do *Grüne*. Além do Partido Verde, existem influentes grupos ambientais locais, federais e internacionais baseados na Alemanha. Esses grupos são relativamente bem financiados (SCHREURS, 1997).

Como apontam Economy e Schreus (1997), o interesse doméstico pela proteção ambiental, em alguns casos, incentiva a formação de uma postura cooperativa. Na Alemanha, o processo político permitiu e apoiou o surgimento do Partido Verde. Uma vez que o partido ganhou representação eleitoral e as questões ambientais ganharam importância dentro dos partidos políticos estabelecidos no país, a Alemanha tornou-se força motora ao pressionar a União Europeia a introduzir diretrizes verdes.

A evolução bem-sucedida da democracia alemã desde o pós-guerra, amparada em tendências político-sociais do mundo moderno, sua força econômica, o avançado sistema de inovação e a visibilidade política multilateral representam condições estruturais necessárias para a liderança alemã como definidora de tendências internacionais. A existência de atores políticos centrais proativos e habilidosos também se mostra importante. De particular importância foi o papel da Chanceler Angela Merkel durante a Cúpula do G8 em Heiligendamm, na Alemanha, em 2007, onde pôde ser observada uma expressão de liderança empreendedora no regime internacional de mudanças climáticas.

A política climática alemã exerce ainda maior influência internacional em razão de seu sucesso econômico e do *boom* da sua indústria de proteção climática. Este efeito foi aumentado ainda mais com a criação de mercados e atividades internacionais, como a criação de uma rede de energia renovável e o *lobby* para a criação da Agência Internacional de Energia Renovável, lançada em Bonn em 2009. Todas essas iniciativas ajudaram a aumentar as exportações alemãs de tecnologias ecologicamente corretas, desafiando competitivamente os demais países (JÄNICKE, 2011).

Apesar das incertezas científicas iniciais relacionadas às mudanças climáticas, o meio ambiente rapidamente ocupou considerável espaço na agenda alemã. Quando a atenção internacional passou a ser direcionada para preocupações globais e transfronteiriças, surgiu no país um forte movimento ambiental. A importância do movimento verde na Alemanha não foi seu patrocínio direto das questões ambientais internacionais, mas a pressão que ele colocou sobre outros atores políticos e econômicos para que se tornassem mais sensíveis às questões

ambientais (SCHREURS, 1997).

A política climática alemã envolve uma ampla gama de instrumentos. A abordagem baseada no desenvolvimento tecnológico além de variadas ferramentas políticas são preferencialmente utilizadas pelo governo que conta em grande parte com regulamentações e padronizações nas políticas climáticas domésticas. No entanto, três instrumentos econômicos assumem funções predominantes: as tarifas obrigatórias para energia elétrica verde; a reforma tributária ecológica; e o regime de trocas compensatórias de emissões (JÄNICKE, 2011).

Ainda segundo Jänicke (2011), a liderança alemã nas políticas climáticas internacionais resulta essencialmente do efeito de demonstração. Seus objetivos ambiciosos tornaram-se não apenas alcançáveis porém também efetivos e, acima de tudo, as políticas climáticas também carregam sucesso econômico. A vantagem adquirida pela Alemanha ao ser a primeira a agir também causou desafios competitivos para os demais países industrializados.

A política climática da Alemanha também pode ser descrita como um experimento econômico cujo início se deu entre 1998 e 1999, com a introdução de políticas como a meta de redução de 40% de emissões de gases de efeito estufa, em relação ao padrão de 1990, até 2020. Embora o experimento ainda esteja em curso, alguns notáveis resultados já se tornam visíveis (JÄNICKE, 2011).

A estratégia alemã foi orientada para a inovação, com o conceito de Modernização Ecológica adquirindo papel central depois de 1998, antes de ser substituído pelo conceito de política industrial tecnológica em 2005. Neste sentido:

As principais condições nacionais para o sucesso das políticas climáticas foram: (a) a criação antecipada de uma base de conhecimento amplamente aceita para a elite política e o público em geral; (b) o consenso entre os partidos sobre a importância da proteção do clima que foi fortemente influenciada pelo (c) Partido Verde junto com a (d) indústria climática de crescimento rápido e uma aliança oculta para a modernização ecológica. A governança de vários níveis foi um fator adicional de apoio, uma vez que a UE ocasionalmente forçou a Alemanha a cumprir as suas ambições de liderança adotadas nas políticas da UE em matéria das alterações climáticas internacionais (JÄNICKE, 2011, p. 143, tradução nossa).

Já no âmbito da União Europeia, existe um contínuo discurso entre os Estados-Membros, com o objetivo de alcançar posições unificadas. A Alemanha tanto influenciou como foi influenciada por essas discussões, havendo confluências e correlações de posições e objetivos. Contudo, o fluxo de influência parece ser, conforme Jaggard (2007), principalmente da Alemanha em direção à União

Europeia. Berlim se tornou a força primária a pressionar o bloco a introduzir e desenvolver legislações ambientais e detém influência no processo de formação de políticas internacionais da UE. Entre os motivos para a influência alemã destacam-se questões estruturais como a contribuição monetária à UE, sua importância de mercado e a credibilidade do argumento alemão – conquistada a partir de políticas nacionais e regionais bem-sucedidas. Há, nesse sentido, reflexividade entre políticas e objetivos alemães e da UE, ainda que estes não estejam sempre em consonância.

A China na Política Climática Internacional: liderança emergente

Nas últimas décadas, o crescimento chinês vem atingindo médias anuais impressionantes de mais de 9%, após a implementação das reformas de mercado ao final da década de 1970. Conforme a economia cresce rapidamente, propagam-se problemas ambientais como a poluição do ar, da água, a contaminação do solo e demais questões relacionadas aos resíduos de aterros sanitários e à segurança alimentar (KITAWAGA, 2017).

A China se tornou o maior país emissor de carbono do mundo por volta de 2007. Desde 2008, o governo chinês passou a adotar uma postura proativa sobre governança climática e desenvolvimento de baixo carbono. Devido a melhoras significativas nos níveis de CO₂ e uma clara desaceleração no aumento de suas emissões totais anuais, a China é crescentemente percebida como um novo campeão de baixo carbono e demonstra estar em posição de assumir a liderança na mitigação climática global (ENGELS, 2018).

O papel crucial da China como emissora de gases estufa tem sido reconhecido há muito tempo no debate sobre mitigação das mudanças climáticas globais. Pesquisadores enfatizam a necessidade de uma redução significativa nas emissões chinesas e debatem a probabilidade de que tais mudanças políticas de fato aconteçam. Mais recentemente, porém, cresce o reconhecimento de uma nova abordagem chinesa e de que transformações já estão ocorrendo (WANG; ENGELS; WANG, 2016,).

Conforme Viola (2009), existe na China uma clivagem entre forças globalistas e nacionalistas, sendo que o poder da primeira cresce continuamente e elas mostram-se crescentemente orientadas a mudar a posição do país para a de um ator global responsável. Na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2009, o então presidente Hu Jintao anunciou que o país estava disposto a assumir responsabilidades consistentes nos esforços contra o aquecimento global e acenou com uma meta chinesa de reduzir a intensidade de carbono do seu Produto Interno Bruto (PIB) entre 4% e 5% ao ano no período 2009-2020. A importância dessa meta esteve no fato de que, somada a outras medidas, apontou a possibilidade

de que o crescimento futuro da China ocorra de forma mais sustentável. Neste sentido:

A posição do governo chinês – nas políticas energéticas e climáticas nacionais e nas negociações internacionais – foi negligente até 2006, mas a partir de então houve mudança baseada na avaliação da vulnerabilidade da China à mudança climática. O governo incentivou forte crescimento da energia eólica e solar e anunciou seu objetivo de reduzir o ritmo do crescimento das emissões. Esse objetivo se refletiu no Plano Nacional de Mudanças Climáticas e no pacote de estímulo econômico anti-crise aprovado em novembro de 2008, com uma proporção de 35% do gasto orientado para a transição para uma economia de baixo carbono (VIOLA, 2009, p.7).

Em 2007 foi adotado o termo de Eco-civilização, ou Civilização Ecológica, como parte da ideologia do Partido Comunista, representando o reconhecimento do governo em relação ao impacto ambiental do seu salto econômico, que aos poucos também passava a ser questionado pela sua população. A proteção ambiental teve a sua importância elevada para um nível mais próximo ao que vinha sendo reservado para o desenvolvimento econômico e a estabilidade social (HANSEN; LIU, 2017). Sobre este conceito:

A Civilização Ecológica teve início como uma iniciativa de cima para baixo, com poucos planos concretos e pouca orientação sobre como alcançar os objetivos prometidos, porém enquanto um imaginário abstrato ajudou a legitimar e revitalizar a “esfera pública verde” da China, incluindo o discurso de mídia em expansão sobre desenvolvimento ecológico e sustentável. O *status* político da Civilização Ecológica foi ainda mais elevado e salvaguardado em 2013, quando o presidente Xi Jinping decidiu adotá-lo como uma estrutura para padrões técnicos, legais e sociais concretos que são refletidos em uma série de novas leis e regulações ambientais, especialmente aqueles referentes à poluição do ar. Os principais documentos governamentais produzidos nos últimos anos sobre a Civilização Ecológica contribuíram para o surgimento de um novo paradigma chinês sobre desenvolvimento econômico bem-sucedido, agora dependente de maiores avanços em segurança ambiental e tecnologia. Além disso, devido à ênfase da Civilização Ecológica na necessidade de aumentar a consciência ambiental e melhorar o comportamento ambiental de todos os seus cidadãos, também na prática abriu novas portas – mantendo outras fechadas – para o ativismo ambiental (HANSEN; LIU, 2017, p. 232, tradução nossa).

Na 18ª reunião do Comitê Central do Partido Comunista da China, em 2012, o então Secretário Geral, Hu Jintao, sugeriu uma expansão ideológica para o socialismo com características chinesas chamado de “ideologia quatro em um”

– construção econômica, política, cultural e da sociedade – para “cinco em um”, adicionando às já existentes a ideia de construção eco-civilizacional, integrando a noção de respeito e proteção ao meio ambiente (KITAWAGA, 2017).

Como demonstra Sandalow (2018), o governo chinês tem dado passos significativos ao abordar as mudanças climáticas. Entre elas destaca-se a redução do uso de carvão e a crescente implementação de energias alternativas de baixo carbono. Este objetivo já foi integrado aos Planos Quinquenais, que passam a englobar a utilização de energia solar, eólica e nuclear; a necessidade de melhora da eficiência energética industrial; incentivos e subsídios para o setor de energias renováveis; bem como esquemas de financiamento verde.

Tais políticas já obtiveram resultados, entre eles a diminuição, entre 3% e 4%, do consumo de carvão desde o seu pico em 2013; em 2017 a China foi líder mundial na utilização de energia eólica e instalou mais painéis solares que o restante dos países combinados; também em 2017, o consumo de gás natural – que apresenta apenas metade das emissões de carbono por unidade de energia em relação ao carvão – subiu em, aproximadamente, 15% –, duas vezes mais que a taxa de crescimento econômico chinês; e, ainda, aproximadamente $\frac{1}{3}$ das plantas nucleares em construção no mundo estão na China (SANDALOW, 2018).

À medida em que a economia chinesa cresceu cerca de 40% nos últimos cinco anos, as emissões de CO₂ cresceram na faixa de 0% a 3%. Conforme estimativas, ainda, durante três desses cinco anos as emissões caíram. Diversos fatores contribuíram para essas tendências, incluindo mudanças na atividade econômica, conforme a indústria pesada abre espaço para o crescimento do setor de serviços. No entanto, a transição do carvão para os combustíveis de baixo carbono – impulsionada principalmente por políticas governamentais – desempenhou papel central (SANDALOW, 2018).

Considerações Finais

Dentre os novos temas no âmbito das Relações Internacionais, o regime climático promete ter papel destacado nas décadas vindouras. Ao congregiar temas relacionados às mudanças climáticas por meio de acordos entre países, a ordem climática global consolida-se como um regime internacional, ainda que difuso.

Tanto organizações internacionais quanto partidos políticos ajudaram a promover a conscientização sobre novas questões ambientais, exercendo pressões sobre os Estados para que participassem do regime internacional de acordos ambientais, uma vez que o consenso foi obtido internacionalmente sobre a gravidade do problema. Contudo, as pressões não obtiveram grande eficácia na promoção de mudanças políticas até que estivessem alinhadas aos interesses domésticos dos atores (SCHREURS, 1997). Ao mesmo tempo, foi

no pós-Guerra Fria que emergiu a linha divisória entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou Norte e Sul, nas negociações climáticas internacionais (BODANSKY, 2001).

O Acordo de Paris, tratado assinado em 2015 no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), representa a última grande concertação do regime climático global. Embora a retirada dos Estados Unidos do acordo, anunciada em 1º de junho de 2017, debilite a sua universalidade, enfraqueça a confiança na cooperação climática e agrave a falta de liderança na abordagem das questões ambientais (ZHANG et. al., 2017), a saída norte-americana não é fatal para o processo em curso de ação climática internacional (VICTOR, 2017). A retirada dos Estados Unidos pode, por outro lado, encorajar demais potências a demonstrar liderança de forma mais efetiva. A China e a UE, liderada pela Alemanha, são exemplos de lideranças potenciais com ambições visando ao controle do regime climático (KEMP, 2017).

O papel pioneiro da Alemanha é especialmente visível na superação das ambiciosas metas estipuladas no Protocolo de Quioto de 1997 para a redução de emissões de gases relacionados ao efeito estufa e também no rápido crescimento doméstico do setor de energias renováveis. O efeito demonstração é de considerável importância no caso alemão, uma vez que provou que políticas climáticas ambiciosas são efetivas. O sucesso econômico relacionado a tais políticas produziu uma indústria da proteção ambiental pujante (JÄNICKE, 2011). Já China aos poucos deixa de ser apenas contribuinte do aquecimento global e emerge como parte das soluções internacionalmente adotadas para os problemas das alterações climáticas.

As relações entre a Alemanha e a China no domínio das alterações climáticas podem se transformar em uma situação mutuamente vantajosa: a Alemanha e a UE precisam que a China participe do regime climático global para que as concertações pós-Quito sejam efetivas, ao passo em que a China reconhece que a Alemanha funciona como modelo no mercado de tecnologia para energia limpa.

Berlim e Pequim também possuem abordagens políticas complementares na esfera climática. Na Alemanha, o conceito de Modernização Ecológica, que deu origem à Política Industrial Ecológica, representa a estratégia baseada na inovação tecnológica e o consenso obtido com o setor industrial no Século XXI. E na China, a introdução do conceito de Civilização Ecológica promete liderar a cooperação internacional para as mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que impulsiona a transformação energética e fomenta o setor de energia renovável no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYKUT, Stefan C. Taking a Wider View on Climate Governance: moving beyond the 'iceberg', the 'elephant', and the 'forest'. **WIREs Climate Change**, v. 7, p. 318-328, may-june, 2016.

BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Ed.). **International Relations and Global Climate Change**. Massachusetts: The MIT Press, 2001. p. 23-40.

DAI, Xiudian; DIAO, Zhiping. Towards a New World Order for Climate Change: China and the European Union's leadership ambition. In: WURZEL, Rüdiger K. W.; CONNELLY, James (Ed.). **The European Union as a Leader in International Climate Change Politics**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 252 – 258.

ECONOMY, Elizabeth; SCHREURS, Miranda A. Domestic and International Linkages in Environmental Politics. In: SCHREURS, M.; ECONOMY, E. (Ed.). **The Internationalization of Environmental Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 1-18.

ENGELS, Anita. Understanding how China is Championing Climate Change Mitigation. **Palgrave Communications**, v.4, n. 101, 2018.

HANSEN, Mette Halskov; LIU, ZHAOHUI. Air Pollution and Grassroots Echoes of "Ecological Civilization" in Rural China. **The China Quarterly**, n. 234, p.320-339, june, 2018.

HENRIQUE, Renata T. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.3, n.2, p.155-182, jul-dez, 2009.

JAGGARD, Lyn. **Climate Change Politics in Europe: Germany and the international relations of the environment**. London: Tauris Academic Studies, 2007.

JÄNICKE, Martin. German Climate Change Policy: political and economic leadership. In: WURZEL, Rüdiger K. W.; CONNELLY, James (Ed.). **The European Union as a Leader in International Climate Change Politics**. Abingdon: Routledge, 2011. p. 129-146.

KEMP, Luke. Better out Than In. **Nature Climate Change**, n.4, p. 458-460, 2017.

KITAWAGA, Hideki. Environmental Policy Under President Xi Jinping Leadership: the changing environmental norms. In: KITAWAGA, Hideki (Ed.). **Environmental Policy and Governance in China**. Tokyo: Springer Japan, 2017, p. 1-15.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. Problems of Global Environmental Cooperation. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Ed.). **International Relations and Global Climate Change**. Massachusetts: The MIT Press, 2001. p. 3-22.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. **China's Policies and Actions for Addressing Climate Change**. 2017. National Development and Reform Commission.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia Política e Gestão Internacional dos Recursos Naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n.68, p. 69-80, 2010.

SANDALOW, David. **Guide to Chinese Climate Policy 2018**. July 2018. Columbia Center on Global Energy Policy. Disponível em: <<https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/pictures/Guide%20to%20Chinese%20Climate%20Policy%207-27-18.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SCHREURS, Miranda A. Domestic Institutions and International Environmental Agendas in Japan and Germany. In: SCHREURS, M.; ECONOMY, E. (Ed.). **The Internationalization of Environmental Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 134-161.

UNFCCC. **History of the Convention**. 2019. Disponível em: <<https://unfccc.int/process/the-convention/history-of-the-convention#eq-1>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

VICTOR, David. America Exits the Climate Stage. Brookings, June 1, 2017. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/01/america-exits-the-climate-stage/>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

VIOLA, Eduardo. **Impasses e perspectivas da negociação climática e mudanças na posição brasileira**. 2009. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/NPPA/C.E_Helena_artigo_Viola_Cindes.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **O Caótico Século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

WANG, Chen; ENGELS, Anita; WANG, Zhaohua. Overview of Research on China's Transition to Low-Carbon Development: the role of cities, technologies, industries and the energy system. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, n.81, p. 1350-1364, 2018.

ZHANG, Hai-Bin; DAI, Han-Cheng; LAI, Hua-Xia; WANG, Wen-Tao. U.S Withdrawal from the Paris Agreement: reasons, impacts, and China's response. **Advances in Climate Change Research**, n. 8, p. 220-225, 2017.

Recebido em janeiro de 2019.

Aprovado em abril de 2019.

HOBBS E OS ESTADOS INDEPENDENTES: RELAÇÕES INTERNACIONAIS

HOBBS AND THE INDEPENDENT STATES: INTERNATIONAL RELATIONS

Sergio Wollmann¹

RESUMO

Este artigo visa a expor uma temática das relações internacionais de Thomas Hobbes baseada na afirmação dos neorromanos sobre cidadãos e cidades livres. A preocupação de Thomas Hobbes é a Inglaterra do Século XVI e XVII que está mergulhada em conflitos civis-religiosos. Hobbes se propõe a investigar as causas desses conflitos e a apresentar uma solução para os problemas internos do país. Hobbes precisa dar uma resposta às ideias liberais dos democráticos. Ele responderá a este movimento elaborando uma antropologia de caráter empirista mecanicista e um estado soberano, de caráter democrático (contratualista), mas com poderes absolutos.

PALAVRAS-CHAVE

Homem; Estado; Liberdade; Contrato; Cidades livres.

ABSTRACT

This article aims at exposing a theme of Thomas Hobbes' 'international relations based on the Neo-Romans' claim about free citizens and cities. Thomas Hobbes's concern is England of the sixteenth and seventeenth centuries, which is steeped in civil-religious conflict. Hobbes sets out to investigate the causes

¹ Doutorando em Filosofia pela Unisinos, São Leopoldo. Mestre e graduado em Filosofia, é professor de filosofia no Ensino Público do RS. Foi professor de Filosofia e Teoria Política no Ensino Superior.

of these conflicts and to present a solution to the country's internal problems. Hobbes needs to respond to the liberal ideas of the democratic. He will respond to this movement by elaborating a mechanistic empiricist anthropology and a sovereign, democratic (contractualist) state, but with absolute powers.

KEYWORDS

Man; State; Freedom; Contract; Free Cities.

A liberdade à qual se encontram tantas e tão honrosas referências nas obras de história e filosofia dos antigos gregos e romanos, assim como nos escritos e discursos dos que deles receberam todo o seu saber em matéria de política, não é a liberdade dos indivíduos, mas a liberdade do Estado; a qual é a mesma que todo homem deveria ter, se não houvesse leis civis nem qualquer espécie de Estado (HOBBS, 1988, p. 131).

Introdução

Thomas Hobbes (1588-1679), na trilogia política Os Elementos da Lei Natural e Política (2002), Do Cidadão (1992) e Leviatã (1988), de modo geral, descreve o homem enquanto corpo em movimento, a natureza humana vulnerável e suscetível, a necessidade do Estado e o indivíduo, enquanto súdito, desejoso de preservar sua vida e a liberdade. Hobbes, genericamente, não tem a pretensão de analisar, nas obras, o caráter de uma política internacional ou de um governo internacional, ou de entidades internacionais, talvez como tivessem Marx (1818-1883) ao propor a Liga Internacional e Kant (1724-1804) com sua Paz Perpétua (2008). Hobbes está preocupado em dar uma resposta aos problemas da sua época.

Thomas Hobbes foi um dos pensadores mais marcantes da Era Moderna. Nascido em Westport, é considerado um dos precursores do pensamento político moderno, tendo sido fortemente influenciado pela revolução científica da época, sendo Galileu e Descartes dois de seus influenciadores. Hobbes vive numa época em que o paradigma medieval está sendo colocado em questão. Hobbes propõe uma filosofia política de base científica para atender à demanda da época.

Segundo Skinner² (2010), a teoria política de Thomas Hobbes não só é um sistema geral de ideias, mas um reflexo e uma intervenção polêmica nos conflitos ideológicos da época. Para o autor, Hobbes propõe um novo modelo tendo como pano de fundo os conflitos ideológicos do Século XVI e XVII (SKINNER, 2010). As investigações de Skinner deixam claro que Hobbes pretendia oferecer,

2 Quentin Skinner (1940) é um historiador conhecido como um dos principais integrantes da Escola de Cambridge. Tem ministrado cursos em várias Universidades renomadas e desde 1978 é professor de ciência política na Universidade de Cambridge. É autor de várias obras, entre elas: Liberdade antes do Liberalismo (SKINNER, 1999); Hobbes e a liberdade republicana (SKINNER, 2010), entre outras.

com sua doutrina, uma oposição aos crescentes movimentos de cunho liberal. Uma oposição, portanto, a crescente influência do republicanismo na guerra civil inglesa. Honneth (2015) concorda com Skinner ao afirmar que a temática hobbesiana coincide com o período das guerras civis religiosas dos Séculos XVI e XVII na Inglaterra. *Leviatã*, por exemplo, foi escrito em meio à guerra civil inglesa.

Hobbes enxerga, no desconhecimento da verdadeira ciência civil, a causa dos conflitos. Isto porque os homens foram levados pelas escolas, pelos eclesiásticos e pelos escritos dos opositoristas monárquicos, a acreditar em falsas doutrinas e que os súditos, em uma democracia, eram mais livres que em uma monarquia. Cabe, segundo Hobbes, “ao homem sensato só acreditar naquilo que a justa razão lhe apontar como crível” (HOBBS, 1988, p. 14). Diante destas doutrinas supersticiosas e fantasiosas, cabe ao soberano criar mecanismos de ensino para que o povo seja instruído acerca dos direitos essenciais (que são as leis naturais fundamentais da soberania. Entre os ensinamentos essenciais, segundo Hobbes (1988) está o dever do soberano de ensinar ao povo, em primeiro lugar, que o povo não deve enamorar-se de nenhuma forma de governo que vê nas nações vizinhas. Maquiavel, no *Príncipe* (1987) já alertava que os homens gostam de mudar de senhor e que apreciam os outros mais pela aparência do que pelo que realmente são. Hobbes está ciente do poder e da influência das ideias republicanas dos cidadão e cidades livres.

O Homem Natural: Entre a Razão e a Paixão

Encantado com o progresso da ciência e pelos seus resultados positivos em várias áreas, Hobbes se propõe a aplicar o mesmo conhecimento à ordem política. Para executar tal empreendimento, Hobbes começa definindo o homem enquanto corpo em movimento. Hobbes, como filósofo e imbuído do espírito científico, tem o desafio de encontrar no próprio homem o fundamento de uma nova ordem social.

Em *Elementos da Lei Natural e Política*, na epístola dedicada ao Conde William de Newcastle, Hobbes afirma que há dois corpos: os corpos naturais e os corpos políticos. No primeiro, o comportamento está livre de controvérsias e disputas, “porque consiste apenas em comparar figuras e movimentos, coisas nas quais os interesses não se opõem um ao outro” (HOBBS, 2002, p. 17). O corpo político está em uma disputa constante, porque “ele confronta os homens e interfere no seu direito e proveito” (HOBBS, 2002, p. 17).

Na introdução de *Leviatã*, apresenta de forma similar aos *Elementos da Lei Natural e Política*, dois mundos distintos, sendo um o da natureza e o outro, o mundo do artifício. O primeiro é feito de corpos em movimento, onde a “vida não é mais do que movimento dos membros” (HOBBS, 1988, p. 6). É um mundo

governado pelas leis da natureza. O segundo, ao contrário, é aquele criado pelo próprio homem com a finalidade de assegurar a vida em sociedade.

Hobbes começa a descrever o homem como corpo, onde a própria vida não passa de movimento. Influenciado pelo mecanicismo e pelo materialismo da época, Hobbes vê o homem como uma máquina, um autômato, que pode ter suas peças e suas engrenagens devidamente explicadas. Reduzido o homem a movimento, Hobbes vê que o homem não passa de sensação e pensamento, não tendo o espírito qualquer outro movimento, embora “com a ajuda do discurso e do método, as mesmas faculdades podem ser desenvolvidas a tal ponto que distinguem os homens de todos os outros seres vivos” (HOBBS, 1988, p. 19).

Filósofo moderno e empirista, Hobbes constrói um modelo filosófico universal a partir da explicação mecânica de corpos em movimento. O real para Hobbes é composto por corpos em movimento. É através do conhecimento que temos informações a respeito dos corpos. Hobbes se orienta por uma visão mecanicista dos corpos, incluindo a natureza humana, sendo, como todos os corpos, um autômato.

O Homem Natural e o Estado de Natureza

Thomas Hobbes faz parte de um grupo de pensadores conhecidos como contratualistas, onde, a partir da noção de Estado de Natureza, estabelecem a sociedade civil e o Estado como fruto de um contrato entre os indivíduos. Neste estado de natureza, o homem se encontra na condição “de guerra de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 1988, p. 82), onde não passa de um lobo para o próprio homem. O Estado Natural é uma construção teórica para justificar a necessidade do Estado Civil.

Na condição natural em que os homens se encontram, todos “são iguais, iguais na faculdade do corpo e do espírito” (HOBBS, 1988, p. 74). São iguais para reclamar por um “benefício a que o outro também não possa reclamar, como ele” (HOBBS, 1988, p. 74) e onde “o mais fraco tem força suficiente para matar o mais forte” (HOBBS, 1988, p. 74). Hobbes (1988) afirma que os homens por natureza são tão iguais que a nenhum é dado o poder de triunfar de maneira total sobre o outro. Além da igualdade dos agentes há a escassez de bens que levam à guerra de todos contra todos. Para Bernardes (2002) a escassez de alimentos remete à definição de poder, que para Hobbes é dada pela soma de todos os bens ou objetos que representamos como necessários para a manutenção da nossa vida. O poder, então, é a soma de todos os esforços para a manutenção do movimento vital. Para o autor do Leviatã há uma simetria entre a quantidade de poder e a quantidade de bens, quanto mais bens acumulados, mais poder. Vemos que em Hobbes o poder caracteriza-se como soma-zero, isto é, o aumento de poder de um implica

a redução do poder de outrem.

Neste estado natural, os indivíduos não são naturalmente sociáveis e políticos, como afirmava Aristóteles (2000), pois “os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim, pelo contrário, um enorme desprazer)” (HOBBS, 1988, p. 75). Neste estado, “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra: e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 1988, p. 75). O estado de natureza retrata a maneira pela qual os indivíduos, sendo iguais, livres, competitivos, desconfiados e visando a glória, se comportariam na ausência de uma autoridade, obrigando-os ao cumprimento dos pactos.

Há, todavia, sinais indicativos para pôr fim a esta situação. Estes são as “paixões e a razão” (HOBBS, 1988, p. 77). Como corpo vivo em movimento, o homem hobbesiano encontra-se na posse das paixões e da razão, superando, dessa forma, sua condição de animal, instituindo a sociedade. Entre as paixões humanas, as que fazem segundo Hobbes (1988, p. 77), os homens a tender para a paz, estão o medo da morte, o desejo daquelas coisas que são necessárias para uma vida confortável e a esperança de consegui-las através do trabalho. A razão, por sua vez, segundo Hobbes (1988, p. 27), nada mais é do que cálculo. Ela, portanto, sugere adequadas normas de paz, em torno das quais os homens podem chegar a um acordo. A razão, como a paixão, faz parte da natureza humana, sendo a mesma em todos os homens, porque “todos os homens concordam na vontade de serem dirigidos e governados no caminho para aquilo que eles desejam alcançar, a saber, o seu próprio bem” (HOBBS, 2002, p. 100). As normas, que a razão sugere como forma de preservação da vida e do estado de paz, são entendidas por Hobbes (1988) também como lei de natureza.

Dentre as leis naturais, encontra-se o direito natural e a lei natural. O direito natural,

a que os autores chamam *jus naturale*, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida; e, conseqüentemente, de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim (HOBBS, 1988, p. 78).

A lei natural (*Lex naturalis*), por sua vez, é um “preceito ou regra geral, estabelecido pela razão, mediante a qual se proíbe a um homem fazer tudo o que possa destruir sua vida ou privá-lo dos meios necessários para preservá-la, ou omitir aquilo que pense poder contribuir para preservá-la” (HOBBS, 1988, p. 78). O direito consiste na liberdade de fazer ou omitir e a lei determina ou obriga

uma das duas coisas. O direito está para a liberdade: e a lei, para a obrigação.

Pelo direito natural cada indivíduo é juiz sobre a questão se os meios e a ação que precisa são necessários para preservar ou não a vida. É o momento da atomização dos indivíduos e da liberdade total. Porém, indivíduo, possuidor de direitos, e temendo a morte violenta, dá-se conta, pelo cálculo da razão, que o estado de direito total é uma sensação permanente de guerra de todos contra todos. A razão, portanto, indica que o indivíduo deve abandonar tal estado com o intuito de preservar o movimento vital.

Para Hobbes (1988, p. 78), enquanto perdurar este direito de cada homem ter direito a todas as coisas, não poderá haver para nenhum homem (por mais forte e sábio que seja) a segurança de viver todo o tempo que geralmente a natureza permite aos homens viver. É a generalização do estado natural. Estado em que o homem se encontra enquanto não instituir o Estado civil. A razão, por sua vez, fará com que o homem procure a paz, limitando sua liberdade natural, instituindo o Estado. Portanto, é um preceito da lei de natureza que “todo homem se desapossa do direito que por natureza tem a todas as coisas” (HOBBS, 2002, p. 100), e procura a paz.

A Sociedade Civil e o Estado

A instituição do Estado se efetiva quando “uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante)” (HOBBS, 1988, p. 107). Assim sendo, “todos deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões” (HOBBS, 1988, p. 107). Para que os homens possam viver em paz e sejam protegidos uns dos outros, é preciso que o homem renuncie a todos os direitos. O contrato social, legitimado pelo consenso, constitui, assim, o fundamento da sociedade civil e do poder estatal. Para Weffort (2008), Hobbes concebe um contrato sui generis: o pacto associativo, instituindo o corpo social, e o pacto de submissão, que estabelece a submissão total dos indivíduos ao poder do Estado.

O Estado civil é uma construção humana, fruto de um pacto, porque pela arte é “criado aquele grande Leviatã a que se chama de Estado, ou Cidade (em latim *Civitas*), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado” (HOBBS, 1988, p. 5). Em Leviatã, o autor deixa claro que os “homens amam a liberdade e o domínio sobre os outros” (HOBBS, 1988, p. 103), mas que o “fim último, causa final e desígnio dos homens, ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a

qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita” (HOBBS, 1988, p. 103).

Hobbes deixa claro que o objetivo da instituição do Estado é com a defesa da segurança e da vida do cidadão. Os súditos têm compromisso com o soberano enquanto ele os consegue proteger. O direito que por “natureza os homens têm de defender-se a si mesmos não pode ser abandonado através de pacto algum” (HOBBS, 1988, p. 135). O fim da obediência é a proteção (HOBBS, 1988). Vemos, portanto, que o Estado, como fruto do contrato, é um ato voluntário com o objetivo de os homens terem algum bem para si mesmos.

Vimos que tanto o ser humano como o Estado são corpos. Corpos que não passam de movimentos. A relação que o Estado, como corpo artificial, estabelece com os súditos, é semelhante a que um corpo vivo mantém com as partes que o compõem. O Estado mantém a sua identidade através da manutenção do bem estar dos seres que o compõem, os súditos. A matéria do Estado são os homens, e preservar os homens da melhor forma possível significa a preservação do próprio Estado.

A partir do “Lê-te a ti mesmo” (HOBBS, 1988, p. 6), é possível conhecer a natureza de todos os homens. Segundo Hobbes, o gênero humano não muda conforme o tempo, ou a história, ou a vida social. As diferenças encontradas nos homens são culturais. Não importa onde se encontra o homem, ele sempre é o mesmo. Para governar uma nação inteira, deve o governante ler em si, não neste ou naquele indivíduo particular, mas no gênero humano. Já na introdução de *Leviatã*, Hobbes se refere ao homem enquanto universal e ao governante como o responsável pela nação.

Todo o esforço empregado visa à formação do Corpo Político, o Estado, que segundo Hobbes assemelha-se à criação do homem por Deus, “àquele Fiat, ao Façamos o homem proferido por Deus na Criação” (HOBBS, 1988, p. 5). O Estado é uma multidão unida em uma só pessoa. Este Estado é o grande “*Leviatã*, ou antes (para falar em termos mais relevantes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa” (HOBBS, 1988, p 106). E Hobbes complementa o raciocínio, afirmando que “o portador dessa pessoa chama-se soberano, e dele se diz que possui poder soberano” (HOBBS, 1988, p. 106). O restante é súdito.

Hobbes e os Estados Livres

Quentin Skinner é um historiador britânico, integrante da Escola de Cambridge, e no seu trabalho usa a história para desenvolver um pensamento político. Skinner é referência quando o assunto é republicanismo. Skinner, nas obras, *Liberdade antes do liberalismo* (SKINNER, 1999) e *Hobbes e a liberdade*

republicana (SKINNER, 2010), age como um arqueólogo, mostrando que Thomas Hobbes está preocupado em dar uma resposta ao incipiente movimento republicano liberal. O olhar de Hobbes está na sociedade inglesa em transformação (SKINNER, 1999, 2010).

Skinner (1999) denomina este movimento como neorromano. O foco dos neorromanos é a liberdade. Arquitetam todo o seu discurso baseado em cidadãos livres e cidades livres. Portanto, discutem a liberdade civil no campo da política. Focam na relação entre a liberdade dos súditos e os poderes do Estado. Um “Estado livre é uma comunidade na qual as ações do corpo político são determinadas pela vontade dos membros como um todo” (SKINNER, 1999, p. 33). Um povo livre onde “nenhuma lei podia ser imposta a eles sem que antes houvesse um consentimento nas assembleias do povo” (SKINNER, 1999, p. 33).

A temática da liberdade torna-se proeminente na teoria política inglesa entre os Séculos XVI e XVII, período das guerras civis e religiosas na Inglaterra. Os opositores da monarquia Stuart alegavam que seus direitos e liberdades estavam sendo solapados pela política fiscal e legal da Coroa. Alertavam que estas constantes infrações significavam uma profunda afronta à liberdade. Denunciavam que a Coroa, com esta política, reduzia o “povo nascido livre da Inglaterra à condição de sujeição e servidão” (SKINNER, 2010, p. 12). Hobbes percebe que se propaga aos cidadãos ingleses que, para ter liberdade individual, é preciso ter liberdade civil, ou seja, fazer parte de um Estado livre.

Para os neorromanos, tanto os corpos naturais como os políticos são igualmente capazes de possuir e perder sua liberdade. Assim como os corpos naturais são livres se agirem por sua vontade, os corpos políticos são livres se tiverem autonomia na busca dos seus fins desejados. Para Skinner (1999, p. 232-233), “Estados livres, como pessoas livres, são assim definidos por sua capacidade de autogoverno”. E um Estado livre “é uma comunidade na qual as ações do corpo político são determinadas pela vontade dos membros como um todo” (SKINNER, 1999, p. 33). Para um Estado ser livre, as leis que o governam, “que são as regras que regulamentam seus movimentos corporais” (SKINNER, 1999, p. 33), devem ser consentidas por todos os cidadãos do corpo político. Skinner (1999) endossa este posicionamento dos autores ingleses republicanos dizendo que os romanos eram de fato livres, porque nenhuma lei podia ser imposta a eles sem que antes houvesse um consentimento nas assembleias do povo. Para Skinner, “Um Estado livre, Lívio explica, é um Estado em que há magistraturas eleitas anualmente e uma sujeição igual de todo cidadão ao domínio da lei” (SKINNER, (1999, p. 46). Estado livre é definido como uma comunidade autogovernante, ou, na expressão dos neorromanos, “o imperium das leis é maior do que o de qualquer homem” (SKINNER, 1999, p. 46).

No contexto da guerra civil inglesa, em 1642, há uma discussão ideológica

sobre a natureza do poder. Os defensores do Parlamento inglês e os opositores do Regime de Carlos I (1600-1649) afirmam a soberania popular, sendo o povo a fonte e a causa eficiente do poder, de “modo que os representantes eleitos pelo povo têm o direito de julgar da necessidade pública sem o Rei, e lançar mão de qualquer coisa quando a liberdade e segurança do povo estão em jogo” (SKINNER, 1999, p. 16). Os defensores da monarquia, por sua vez, defendem de que o rei em pessoa devia ser visto como o único sujeito ou portador de soberania. Thomas Hobbes inova ao trazer a ideia de que “não é nem a pessoa natural do monarca nem qualquer corpo associado de pessoas naturais, mas sim a pessoa artificial do Estado” (SKINNER, 1999, p. 17).

É em *Do Cidadão* e em *Leviatã* que Hobbes (1988, 1992) desenvolve e consolida a concepção de soberania do Estado. Novamente, Hobbes está preocupado em conceber um Estado que resiste ao movimento da época. No Capítulo V de *Do Cidadão* (HOBBS, 1992), diz que a submissão das vontades de todos a vontade de um homem ou conselho chama-se união, e a união assim feita é a cidade ou uma sociedade civil. Em *Leviatã*, Hobbes (1988) sistematiza a concepção do Estado como pessoa artificial. O Estado é uma multidão reunida em uma só pessoa. A autoridade lhe é conferida por cada indivíduo. A essência do Estado é assim definida por Hobbes (1988, p. 106):

uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum.

E aquele que é portador dessa pessoa se chama soberano.

Os princípios da teoria neorromana, conforme Skinner (1999, p. 22), estavam se enraizando e se ramificando na Inglaterra renascentista. Estes valores eram divulgados pelos pensadores humanistas e era objeto de reflexão, por exemplo, dos pensadores contratualistas. As ideias neorromanas têm grande impacto após o regicídio de Carlos I, em 1649, com a proclamação da Inglaterra como “uma comunidade e estado livre” (SKINNER, 1999, p. 23). Segundo Skinner (1999, p. 24), há toda uma propaganda com o propósito explícito de ensinar aos seus cidadãos o que significa estabelecer-se em um Estado de liberdade.

É em *Leviatã*, de Thomas Hobbes (1988), onde encontramos um posicionamento crítico e oposicionista à ideia de Estado livre e liberdade individual. A liberdade descrita nas obras de história e filosofia antiga pelos autores gregos e romanos “não é a liberdade dos indivíduos, mas a liberdade do Estado, a qual é a mesma que todo homem deveria ter, se não houvesse leis civis nem qualquer espécie de governo” (HOBBS, 1988, p. 131). Hobbes (1988) fala com desprezo e ironia da

república autogovernante de Lucca.

O autor tem uma preocupação com o Estado, especificamente a Inglaterra. No Capítulo XXIX de *Leviatã*, Hobbes (1988) discute sobre **as coisas que enfraquecem ou levam à dissolução de um Estado** e cita várias doenças de um Estado que derivam do veneno das doutrinas sediciosas. Das doutrinas perniciosas à paz e ao governo, algumas têm sua “origem principalmente nas palavras e nos escritos de teólogos ignorantes” (HOBBS, 1988, p. 194). Quanto à rebelião contra a monarquia, Hobbes cita a “leitura de livros de política e de história dos antigos gregos e romanos” (HOBBS, 1988, p. 194), principalmente pelos jovens e por todos aqueles desprovidos de uma razão crítica, impressionando-se com as façanhas e as conquistas desses governos populares. É na literatura grega e romana que os súditos, vivendo em uma monarquia, formam a opinião de que os “súditos de um Estado popular gozam de liberdade e aqueles que o são de uma monarquia são todos escravos” (HOBBS, 1988, p. 195). Há ainda os que acreditam que o poder soberano pode ser dividido, e que, segundo Hobbes (1988, p. 194), “dividir o poder de um Estado é dissolvê-lo”. Hobbes culpa estes autores democráticos, com suas doutrinas tendenciosas, pela crise que a Inglaterra está passando, ou seja, mergulhada em sangue.

No Capítulo XXX de *Leviatã*, **do cargo do soberano representante**, Hobbes (1988) retoma que o cargo do soberano consiste no objetivo para o qual lhe foi confiado o soberano poder, isto é, a segurança do povo. Na mesma obra, o autor deixa claro que no pacto “ao introduzir aquela restrição sobre si mesmo sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita” (HOBBS, 1888, p. 146).

Hobbes (1988), então, volta-se para a provocação dos teóricos republicanos sobre a liberdade dos Estados livres. No Capítulo XIII, sobre **a condição natural da humanidade relativamente à sua felicidade e miséria**, de *Leviatã*, Hobbes (1988, p. 76) centraliza sua indagação em saber se é possível encontrar, em algum lugar do mundo moderno, a liberdade característica de nossa condição natural, isto é, “uma condição de guerra”. Hobbes (1988, p. 76) então retoma a condição dos “povos selvagens de muitos lugares da América”. Segundo Skinner (2010), em *Leviatã*, Hobbes (1988) acrescenta que o estado de natureza reaparece sempre que uma comunidade mergulha em uma guerra civil e que uma República independente vive tal Estado em relação aos demais Estados soberanos, porque

tal como entre os homens sem senhor existe uma guerra perpétua da cada homem contra seu vizinho, sem que haja herança a transmitir ao filho nem a esperar do pai, nem propriedade de bens e de terras, nem segurança, mas uma plena e absoluta liberdade de cada indivíduo; assim também, nos Estados que não dependem uns dos outros, cada Estado (cada indivíduo) tem absoluta

liberdade de fazer tudo o que considera mais favorável a seus interesses (HOBBES, 1988, p. 131)

Hobbes (1988), então, no Capítulo XXI, transporta a condição do Estado natural para os Estados livres. Podemos dizer que todas as Repúblicas “vivem numa condição de guerra perpétua, e sempre na iminência da batalha, com as fronteiras em armas e canhões apontados contra seus vizinhos a toda a volta” (HOBBES, 1988, p. 132). O objetivo de Hobbes é lembrar que todas as Repúblicas vivem em um Estado natural umas com as outras. Para Skinner (2010), Hobbes quer deixar claro o que querem dizer os teóricos republicanos ao se referirem à suposta liberdade dos Estados livres. Hobbes vê claramente que os republicanos “estão simplesmente chamando a atenção para o fato óbvio de que todos os Estados independentes são livres para agir de acordo com suas escolhas, posto que não tem obrigação de agir de outra maneira” (SKINNER, 2010, p. 164). Assim como há uma liberdade plena e absoluta do indivíduo no Estado de natureza, assim também é com as Repúblicas, independentes umas das outras. A liberdade das Repúblicas é a liberdade que o representante tem de “resistir a um povo ou de invadi-lo” (HOBBES, 1988, p. 132). Portanto, a liberdade nos Estados livres não é a liberdade que cada homem particular tem de resistir a seu representante, mas da liberdade do representante, no sentido de não ter nenhuma obrigação com os Estados vizinhos, tendo a liberdade de exercer seus poderes em todos os domínios que considerar, incluindo a liberdade de “resistir, ou invadir, a outro povo” (HOBBES, 1988, p. 132).

Conclusão

Nosso intuito foi mostrar que Thomas Hobbes visa responder às provocações liberais dos neorromanos dos cidadãos e das cidades livres. Nas três obras aqui analisadas, **Elementos da Lei Natural e Política, Do Cidadão e Leviatã**, a preocupação do autor é em relação ao ser humano, sua preservação e liberdade. Para assegurar a integridade da vida, Hobbes propõe o Estado. Este é um artifício humano.

Hobbes entende que os corpos, humano e estado, tem seu movimento ameaçado pelas ideias propagadas pelos neorromanos com sua visão de cidadãos e cidades livres. Hobbes, através de uma leitura materialista e mecanicista, e ciente das provocações sobre a liberdade dos neorromanos, define a liberdade humana como ausência de oposição, limitando a liberdade ao espaço do movimento físico. No *Leviatã* (1988) Hobbes afirma que os homens amam a liberdade, mas também o domínio sobre os outros. Hobbes, então, mostra, ao cidadão inglês, que a liberdade tão propagada leva a um estado de guerra de todos contra todos, colocando em perigo a vida humana e sociedade inglesa. Hobbes responde ao

cidadão inglês e aos teóricos neorromanos de que a liberdade dos romanos não era liberdade dos cidadãos, mas a liberdade dos Estados.

É em *Leviatã*, de modo específico, que Hobbes aborda a relação entre países. Hobbes, estrategicamente, não entende que o Estado tenha que ser livre, mas que os Estados são livres entre eles. Podemos, com isto, deduzir que no âmbito internacional vive-se em uma guerra de todos contra todos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 2000.
- BERNARDO, Júlio. **Hobbes & a Liberdade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002
- HOBBS, T. **Do cidadão**. Tradução: Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1992.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1988. v. I.
- HOBBS, T. **Os elementos da lei natural e política**. Tradução: Fernando Dias Andrade. São Paulo: Ícone, 2002.
- HONNETH, A. **O direito da liberdade**. Tradução: Sualo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2015.
- KANT, I. **A paz perpétua**. Tradutor: Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2008.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1987.
- SKINNER, Q. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- SKINNER, Q. **Liberdade antes do liberalismo**. Tradução: Raul Fiker. São Paulo: Editora UNESP, 1999.
- WEFFORT, F. C. (Org.). **Os clássicos da política 1**. 14. ed. São Paulo: Ática, 2008.

Recebido em fevereiro de 2019.

Aprovado em abril de 2019.

**O OUTRO LADO DA GUERRA:
UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A EXPERIÊNCIA DA
REFUGIADA EM TRÂNSITO NA LÍBIA**

**THE OTHER SIDE OF WAR:
A BRIEF ANALYSIS OF THE REFUGEE WOMEN
EXPERIENCE IN TRANSIT THROUGH LIBYA**

Rafaela Julich Morais¹

RESUMO

A mulher refugiada encontra-se em uma situação duplamente vulnerável em conflitos armados, sofrendo diversos abusos de direitos humanos. As razões da ocorrência da violência de gênero durante guerras são diversas, a ser analisada no presente artigo a violência sexual devido o colapso da ordem social de um Estado, em especial na Líbia. O país encontra-se submerso em duas guerras civis paralelas e obstáculos no diálogo entre as partes conflitantes reflete a dificuldade em tomar medidas para proteger os direitos não apenas dos próprios cidadãos, como também dos refugiados e migrantes. Para analisar a experiência da refugiada em trânsito na Líbia, o artigo dividir-se-á em três seções: a primeira visa fazer uma exposição teórica acerca dos conceitos de gênero e sobre violência com base no gênero, enquanto na segunda seção o conflito civil no país será analisado. A terceira seção, por fim, pretende expor a situação das migrantes forçadas que fogem de perseguições em seus países de origem e utilizam a rota da Líbia até a Europa, onde são vítimas de maiores abusos e violência de gênero.

PALAVRAS-CHAVE

Refúgio; Líbia; Violência de gênero; Estudos de gênero.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no Brasil. É pesquisadora do EIRENE - Centro de Pesquisas e práticas Decoloniais e Pós-coloniais aplicadas às Relações Internacionais e ao Direito Internacionais. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES). Contato: rafaelajulich@gmail.com

ABSTRACT

The refugee woman is doubly vulnerable situation of armed conflicts, suffering various human rights abuses. The reasons for the occurrence of gender-based violence during wars are diverse, to be analyzed in this article sexual violence due the collapse of the social order of a state, especially in Libya. The country is submerged in two parallel civil wars and obstacles in the dialogue between the conflicting parties reflects the difficulty in taking measures to protect the rights not only of the citizens themselves, but also of refugees and migrants. In order to analyze the experience of the refugee in transit in Libya, the article will be divided into three sections: the first aims to provide a theoretical exposition about the concepts of gender and gender-based violence, while in the second section the civil war in the country will be analyzed. Finally, the third section aims to expose the situation of forced migrants fleeing persecution in their countries of origin and using the route from Libya to Europe, where they are victims of further abuse and gender-based violence.

KEYWORDS

Refugee; Libya; Gender-based violence; Gender studies.

Introdução

A violência com base no gênero, em especial a violência sexual durante períodos de guerra, não é um fenômeno novo, sendo documentado com crescente regularidade desde o século XX. Por exemplo, o estupro e a prostituição forçada durante a Segunda Guerra Mundial é de amplo conhecimento, particularmente o estupro de alemãs por soldados soviéticos, bem como a escravidão de cerca de 400 mil mulheres pelo exército japonês. Milhares de estupros têm sido documentados nos conflitos da Líbia, Ruanda, Somália e do Sudão. Isto ocorre, pois, na maioria dos conflitos armados a violência sexual exerce função tácita de intimidação, degradação, humilhação e tortura do inimigo (WEITSMAN, 2008).

Todavia, a violência de gênero em alguns conflitos pode ser limitada, apesar da violência generalizada contra civis. Em alguns conflitos, a violência contra mulheres assume a forma de escravidão sexual, pelo que as mulheres são sequestradas para servir como parceiras sexuais de combatentes por longos períodos; em outros, toma a forma de abusos contra migrantes deslocadas dentro do próprio território. Pode, bem como, haver certa variação na extensão e forma da violência sexual na guerra: ela varia em prevalência e forma em guerras civis, guerras interestatais, guerras étnicas, além de não-étnicas (WOOD, 2006).

Evidências sugerem que a violência sexual em situações de conflito armado é muitas vezes arbitrária e não sistemática, em parte como resultado da quebra de sistemas governamentais, das normas sociais e do aparato legal (VANN; WARD,

2002). A situação é agravada, pois mulheres e meninas são marginalizadas na maioria das sociedades. Isso, juntamente com a violência do conflito e suas dimensões de gênero, muitas vezes leva à uma maior vulnerabilidade e a determinados tipos de perda, violência e danos contra a mulher (MUZURANA; PROCTOR, 2013).

Os abusos generalizados por grupos armados, contrabandistas, traficantes e grupos criminosos organizados na Líbia, bem como a exploração sistemática, a ilegalidade e os conflitos armados estão empurrando centenas de milhares de migrantes, requerentes de asilo e refugiados a arriscarem suas vidas tentando atravessar o Mar Mediterrâneo. Dados coletados pela Anistia Internacional evidenciam casos de violência sexual, assassinato, tortura e perseguição religiosa pelas rotas de contrabando humano na Líbia. Em 2016, pelo menos 90 refugiadas e migrantes recebidas em campos na Itália afirmaram terem sido abusadas pelos citados grupos criminosos (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

Na maioria das ocasiões elas são entregues a estes grupos após a entrada na Líbia pelas fronteiras do sul do país ou em grandes cidades de trânsito ao longo das rotas de migração, como Ajdabya e Sabha. Por vezes, os próprios contrabandistas mantêm as migrantes e refugiadas em áreas remotas do deserto, obrigando-as a chamar suas famílias para o pagamento do resgate. Com conflitos armados em curso entre várias coalizões de grupos armados e o estabelecimento de dois governos paralelos que defendem o poder, a detenção sistemática de estrangeiros continua (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

A tortura e outros maus-tratos nos centros de detenção de imigração permaneceram generalizados. Em muitos casos, os migrantes e refugiados que buscavam atravessar o Mediterrâneo foram submetidos a ataques prolongados em tais instalações após a sua interceptação e prisão pela guarda costeira líbia ou milícias que agem por iniciativa própria na ausência de instituições estatais fortes. As mulheres que se encontram nessas instalações, as quais em sua grande maioria não possuem guardas femininas, são vulneráveis a violência e assédio sexual (DEARDEN, 2017).

Tendo em vista a vulnerabilidade das mulheres migrantes, forçadas a se deslocarem por fronteiras transnacionais devido a perseguições com motivações diversas, entre elas inclusive a própria violência de gênero, o estupro pode ser utilizado de forma não sistemática. O caso a ser estudado no presente trabalho refere-se às inúmeras denúncias que emergiram após a derrubada do presidente Muammar Gaddafi sobre violência sexual contra mulheres refugiadas em trânsito pela Líbia.

Por conseguinte, o artigo tem a intenção de responder a seguinte pergunta: visto que a violência de gênero ocorre devido à posição marginal ocupada pela mulher na sociedade, como o conflito na Líbia afeta a experiência da refugiada

em trânsito pelo país?

A hipótese adotada é de que, dentro de um grupo social já marginalizado, o fato da migrante ser forçada a deslocar-se por entre fronteiras devido à perseguição em seu próprio Estado torna-a ainda mais vulnerável à violência. A Líbia, um Estado com instituições políticas, sociais e econômicas em colapso mostra-se incapaz de proteger não somente seus cidadãos, sendo ela mesma uma produtora de refugiados, como também daqueles em trânsito por seu território. Desta forma, o conflito civil na Líbia perpetua, reforça e agrava a condição marginal da refugiada, expondo-a a mais violência que aquelas sofridas em seu país de origem.

A fim de responder à pergunta proposta, foi utilizado o método qualitativo de pesquisa, além do estudo de caso da experiência da mulher refugiada em trânsito na Líbia. O artigo dividir-se-á em três seções: a primeira visa fazer uma exposição teórica acerca dos conceitos de gênero de autoras como Mary Mikkola (2016) e Laura Sjoberg e Sandra Via (2010), e sobre violência com base no gênero, utilizando principalmente os autores Dyan Muzarana e Keith Proctor (2013), Jeanne Ward e Mendy Marsh (2006), além de Henry Quest (2016), de forma que seja possível compreender os problemas enfrentados pelas refugiadas no país mencionado. Para este fim, também, buscar-se-á analisar na segunda seção o conflito, desde o colapso gradual do Estado com a queda do presidente Muammar Gaddafi para que então, na terceira seção, seja exposta a situação das migrantes forçadas que fogem de perseguições em seus países de origem e utilizam a rota da Líbia até a Europa, onde são vítimas de maiores abusos e violência.

A violência contra a mulher em tempos de guerra: o gênero e suas implicações

Para que seja possível analisar a experiência da migrante forçada na guerra da Líbia, faz-se necessário o entendimento das implicações do conceito de gênero, tanto em conflitos como em tempos de paz. De acordo com Mary Mikkola (2016), historicamente diversas feministas têm argumentado que o termo *mulher* distingue-se das variáveis biológicas que levam em consideração os aspectos anatômicos do sexo – como a genitália. Para estas estudiosas, o termo a ser considerado quando pensado a mulher deveria depender não de fatores biológicos, mas de causas sociais e culturais. Desta forma, diferencia-se o sexo (feminino ou masculino) do gênero (mulher ou homem).

O motivo pelo qual diversas feministas identificam a diferença entre fatores biológicos do sexo das características de gênero deu-se de forma a contrapor o determinismo biológico ou a visão de que a biologia é um “destino”. Este determinismo foi muitas vezes utilizado para, por exemplo, justificar e perpetuar a negação de direitos políticos às mulheres no século XIX. Para rebater os argumentos de que a mulher não necessitava de direitos devido aos seus aspectos

biológicos, algumas feministas enunciavam que as diferenças psicológicas e comportamentais entre homens e mulheres possuíam causas sociais, e não biológicas, adquiridas ao longo do tempo (MIKKOLA, 2016).

O gênero é mais aparente nas diferenças sociais entre homens e mulheres; estas diferenças moldam como os indivíduos são vistos e como eles veem a si mesmos. Através da interação com outras variáveis – como etnia, raça, classe social e orientação sexual – o gênero age de forma a informar uma identidade. Entretanto, o gênero é mais que apenas a identidade dos indivíduos: é um meio de categorizar, ordenar e simbolizar o poder, estruturando hierarquicamente as relações entre diferentes categorias de pessoas e diferentes atividades humanas, simbolicamente associadas à masculinidade e à feminilidade, valorizando um sobre o outro (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

Sendo assim, o gênero é associado às características sociais que se presumem ser relacionadas às categorias da mulher e do homem; características associadas com a masculinidade seriam a força física, a racionalidade, a agressão, a dominação e a liderança. Por outro lado, as características relacionadas à mulher em geral são a vulnerabilidade, a emoção, a passividade e a submissão. Sendo assim, *feminizar* algo ou alguém teria o significado de subordinar tal indivíduo, entidade política ou ideia, pois traços percebidos como femininos seriam inferiores na hierarquia social (SJOBORG; VIA, 2010).

Há, portanto, um consenso quanto à construção social de gênero e suas características. Todavia, algumas questões como quais práticas sociais constroem o gênero, o que são construções sociais e até mesmo o que significa ao certo o termo gênero, ainda são controversas dentro do próprio núcleo feminista. Ao levarmos em consideração, sendo assim, o gênero como fator socialmente construído, é preciso analisar a *socialização* do gênero, pois a fêmea torna-se mulher através de um processo de ensinamento social, onde adquire certos traços e aprende sobre o comportamento feminino (MIKKOLA, 2016).

Apesar de o gênero ser dividido como estereótipos, normas comportamentais e regras atribuídas ao homem e à mulher (masculinidade e feminilidade), ele não segue tais expectativas baseadas apenas no gênero, pois o comportamento humano varia, logo as categorias de gênero bem como variam conforme o lugar, a cultura, o tempo e a religião de onde estas práticas são realizadas. Contudo, mesmo estas variáveis mudando através de diferentes contextos sócio-políticos, a subordinação do gênero continua sendo um fator constante na vida política e social através do tempo e do espaço (SJOBORG; VIA, 2010).

Em suma, o gênero é um arranjo de discursos que moldam, constroem e dão significado à vida política e social. A forma de distinguir o gênero como um arranjo de discursos e não apenas um discurso indica que ele é vivenciado em contextos e culturas que diferem entre si (SJOBORG; VIA, 2016). Essa definição

evita críticas, em especial sobre o realismo de gênero; argumenta-se que esta corrente do feminismo não leva em consideração as diferenças entre mulheres, que distinguem entre si devido à raça, à cultura e à classe, além de postular um ideal normativo de feminilidade (MIKKOLA, 2016).

Os papéis de gênero organizam autoridades, direitos, responsabilidades, acesso a recursos e opções de vida entre as linhas que demarcam estes grupos. Os sistemas de poder de gênero requerem instituições políticas, sociais, econômicas, culturais, legais e educacionais que atualizem e sustentem esta distribuição de poder e, por vezes, justificam o acesso e tratamento desigual entre os gêneros (MUZARANA; PROCTOR, 2013). É possível concluir, portanto, que o homem e a mulher possuem experiências diferentes nos contextos políticos e sociais. Desta forma, o gênero, bem como, molda e é moldado por eventos e atores envolvidos em conflitos armados, processos de paz e de reconstrução após o conflito.

Tanto os homens quanto as mulheres vivenciam fenômenos similares durante conflitos armados; todavia, o modo como cada grupo experiência a violência é influenciado por seus papéis de gênero. Isto ocorre, pois, mulheres e homens simbolizam coisas diferentes em suas comunidades e são perseguidos de formas diversas. A posição marginalizada da mulher na maioria das sociedades, acoplada à violência dos conflitos acarreta a um aumento da vulnerabilidade deste grupo em tempos de guerra. É possível observar esta tendência no acesso reduzido das mulheres a recursos, a restrição à mobilidade, o acesso desigual a mecanismos de proteção, entre outros. Todos estes fatores influenciam a habilidade das mulheres e garotas em sobreviverem e se recuperarem de conflitos armados (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

A violência contra a mulher pode ser normativa, ou seja, práticas rotineiras de coerção e dominação. A violência normativa refere-se ao fenômeno de dominação da mulher por parte do homem, que pretende controlar todos os aspectos de sua vida. Além disso, tal dominação é justificada através de normas sociais, religiosas e culturais. A natureza desta dominação varia, bem como, entre classes, castas, raças e etnias, mas as normas de gênero na maioria das sociedades colocam a mulher em posição inferior que a de homens da mesma categoria social (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

Os papéis e as expectativas de gênero, a objetificação sexual e as discrepâncias de poder e status têm legitimado e perpetuado a violência contra a mulher. Por conseguinte, a violência com base no gênero é definida como qualquer ato que resulte de agressões físicas, sexuais ou psicológicas que venha a causar qualquer dano na mulher, seja na vida pública ou privada. Esta definição surgiu na Conferência de Pequim em 1995, e representou o consenso internacional em conceituar as dinâmicas da violência de gênero contra a mulher, incluindo o abuso sexual infantil, o estupro e a violência entre parceiros íntimos. O termo *baseado*

no gênero ou *com base no gênero* é usado, pois, a violência é moldada pelos papéis de gênero e status em determinada sociedade. (PIRLOTT; RUSSO, 2006).

Devido à naturalização de algumas formas de violência, as consequências dela durante conflitos e guerras têm sido historicamente ignoradas e muitas vezes não foram ou não são reconhecidas como violações de direitos humanos. Outra consequência da naturalização da dominação masculina sobre a mulher dá-se através do controle da reprodução feminina durante tempos de paz, que pode resultar em situações de violência sexual em períodos de conflito, consideradas até mesmo como formas legítimas de estratégia militar. Além disso, em períodos de guerra a violência contra a mulher é usada para demonstrar o poder do homem e reafirmar a masculinidade não apenas sobre as mulheres, mas também sobre os parentes de sexo masculino da vítima (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

A violência de gênero em tempos de conflitos pode ocorrer devido a diversos motivos: o intercâmbio masculino através da violência contra a mulher, o simbolismo do gênero nas sociedades, o multiplicador da violência, entre outros. A primeira razão refere-se à violência como forma de *comunicação* entre homens, sendo estratégias de controle, dominação e humilhação a fim de desafiar o poder e a posse de outros homens, fundamentando as hierarquias sociais e políticas de gênero (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

O simbolismo do gênero e a punição da transgressão das mulheres dizem respeito ao gênero como sistema simbólico que as infunde de significados culturais, religiosos e políticos. Em muitas sociedades, as mulheres representam suas famílias e comunidades através de seus corpos e comportamentos. A violência sexual, portanto, age como um ataque à masculinidade daqueles que deveriam proteger suas filhas, mulheres, ou outros membros femininos de sua família (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

Os multiplicadores da violência de gênero fazem menção às múltiplas dimensões de sofrimento enfrentadas pelas mulheres, sejam elas físicas, psicológicas ou econômicas, e seus status marginalizados na sociedade. Estes multiplicadores levam a crer que alguns crimes vulnerabilizam as mulheres ainda mais contra as violações de direitos humanos, havendo uma exposição adicional à violência durante e após um conflito (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

A violência de gênero contra mulheres em tempos de conflito armado não é um fenômeno novo, porém têm sido historicamente ignorada. De acordo com Marsh e Ward (2006), dados mostram um aumento dos estudos sobre o fenômeno nos últimos dez anos devido a diversas razões possíveis, entre elas a maior atenção dada ao assunto por organizações internacionais, o aumento da conscientização através de movimentos feministas e a mudança da natureza da guerra, tornando as mulheres ainda mais vulneráveis. A maior parte dos conflitos agora ocorre dentro dos próprios Estados, patrocinados por milícias e grupos terroristas ou

até mesmo pelo próprio governo, onde o alvo principal torna-se os civis. Todavia, a violência contra civis não é um produto, mas sim uma estratégia necessária ao conflito (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

A violência contra a mulher é uma escolha estratégia durante a guerra, baseada e sustentada através da manipulação das identidades de gênero (MUZARANA; PROCTOR, 2013). Esta estratégia de guerra muitas vezes surge como resultado de discursos sociais que perpetuam a posição de dominância do homem e a necessidade de exercê-la para serem “homens de verdade”. O corpo feminino surge como símbolo da integridade de uma comunidade ou nação (QUEST, 2016), representa o potencial reprodutivo do inimigo, e serve para perpetuar o intercâmbio masculino e o simbolismo do gênero durante o conflito armado.

As motivações da violência de gênero durante guerras, a ser trabalhada no presente artigo a violência sexual, são variadas; pode ocorrer devido ao colapso da ordem social e moral, onde a violência não é limitada aos combatentes, mas podem ser perpetuadas também por homens da comunidade local que se aproveitam do caos do conflito para cometer violência sexual sem o temor da punição (MARSH; WARD, 2006). O caso da Líbia, a ser explorado nas próximas seções, mostra-se um exemplo pertinente da propagação da violência sexual, tanto de civis quanto das migrantes em trânsito no país, devido ao colapso das instituições estatais com a guerra.

A violência sexual com base no gênero também pode ser sistemática, realizada pelas milícias com o propósito explícito de desestabilizar a população e destruir os laços entre as famílias e a comunidade. Ocorre, bem como, para conter a resistência ao instalar o medo nas oposições ao grupo armado ou nas comunidades locais como um todo. Nestes dois casos, o corpo da mulher é utilizado como “envelopes para enviar mensagens ao inimigo” (MARSH; WARD, 2006, p. 4).

A vulnerabilidade da mulher e os impactos do conflito armado também são vistos em todas as fases do deslocamento forçado, como observado na Líbia. A violência é cometida por bandidos, grupos insurgentes e guardas de fronteiras, pois, sem dinheiro ou outros recursos, mulheres e crianças deslocadas podem ser compelidas a submeterem-se aos homens em troca de passagem segura, comida e abrigo, sendo, bem como, alvos de tráfico.

Um Estado sem lei: o colapso da Líbia

A Líbia é um país localizado no norte da África, dividindo fronteiras com o Egito, a Tunísia e a Alegria, e banhado ao norte pelo Mar Mediterrâneo, sendo 90% de seu território composto por desertos.² A Líbia, anterior à queda de Muammar

² Dados coletados do *The World Factbook* de 2016, uma publicação anual da Central Intelligence Agency (CIA) dos Estados Unidos com informações de base sobre diversos países do mundo.

Gadafi, não era considerada uma democracia eleitoral, visto como o poder teoricamente recaia ao sistema de comitês da população, indiretamente eleito pelo Congresso Geral do Povo; porém, na prática estas estruturas eram manipuladas de forma a perpetuar a dominância de Gaddafi no governo. Os partidos políticos tornaram-se ilegais desde a Revolução de 1969, quando um grupo armado, liderados por Gaddafi, tomaram o poder do então Rei Idris. Qualquer tipo de organização política era punível a prisão ou até mesmo a sentenças de morte. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção, em 2009 a Líbia ocupou a colocação 130 dos 180 países analisados pela pesquisa (FREEDOM HOUSE, 2011).

Protestos generalizados em Benghazi em fevereiro de 2011 levaram ao choque entre forças de segurança e a população civil; os protestos logo escalaram para uma rebelião em todo o país, onde forças opositoras ao regime de Gaddafi estabeleceram um governo interino nomeado Conselho Nacional de Transição (BAKER, 2011). Ainda em fevereiro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) congelou os recursos de Gaddafi, o que levou o líder a retaliar através do domínio de diversas cidades antes securitizadas pelas Nações Unidas (WYATT, 2011). Após campanhas de bombardeio aéreo por forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o governo de Gaddafi anunciou um cessar fogo que foi rejeitado pelos rebeldes, visto como os ataques militares continuaram pelo país (NBC NEWS, 2011).

Em setembro de 2011, o Conselho Nacional de Transição foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o representante legal da Líbia, substituindo o governo de Gaddafi; este se manteve no poder, ainda que contra as resoluções da ONU, até outubro de 2011, quando foi capturado e morto na cidade de Sirte (GAMAL, GAYNOR, 2011). A Líbia tem lutado para reconstruir as instituições estatais frente a crescente violência desde a morte do presidente, visto como a força das milícias rebeldes tem aumentado – aproximadamente 1.700 grupos armados, incluindo combatentes leais ao Estado Islâmico, lutam pelo poder no país. A Câmara dos Deputados tem tentado consolidar sua legitimidade como o poder governante, todavia o Congresso Nacional coloca-se como governo rival na cidade de Trípoli, com o apoio das milícias (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2017), evidenciando como o sistema legal pós-revolução mantém-se em fluxo instável entre entidades estatais e não-estatais.

Os anos após a queda de Gaddafi ofereceram tanto desafios quanto oportunidades para a reconstrução de um Estado na Líbia. Entretanto, os desafios têm se mostrado mais difíceis de serem superados, visto a dificuldade em unificar as divergências políticas entre os diversos atores que atuam no país. O diálogo pacífico é dificultado pelas discordâncias regionais que resultam em duas guerras civis paralelas que ocorrem em toda a Líbia (EL-GAMATY, 2016).

Estes obstáculos no diálogo entre as duas partes conflitantes refletem a dificuldade em tomar medidas para proteger os direitos não apenas os próprios cidadãos da Líbia, como também dos refugiados e migrantes. Antes um país altamente receptor de migrantes, com o colapso das instituições estatais cerca de 800 mil migrantes fugiram do país, principalmente para a Tunísia e o Egito, ou para seus países de origem. Ainda assim, desde 2014 a Líbia é o principal destino dos migrantes em trânsito devido à sua instabilidade política e fracos controles de fronteiras, usando-as como uma área primária de fuga do Mediterrâneo à Europa. Além disso, mais de 350 mil pessoas foram deslocadas internamente até agosto de 2016 em virtude dos conflitos armados no país³.

Com a exposição do cenário atual do conflito líbio, torna-se possível a compreensão da vulnerabilidade daquelas migrantes forçadas que utilizam a rota do Mediterrâneo para alcançarem a Europa. O colapso das instituições governamentais em dois grupos armados em constante discordância leva à falha da proteção dos direitos tanto dos cidadãos – que como mostrado anteriormente, amontam um total de 350 mil deslocados internos – quanto dos refugiados em trânsito no país.

A violência de gênero na Líbia: os abusos sofridos pelas migrantes forçadas

O contrabandista era bom comigo, mas ele gostava de usar as mulheres. Sei que ele usou três eritreias. Ele as estuprou enquanto elas choravam. Aconteceu pelo menos duas vezes. Algumas mulheres não tinham dinheiro para pagar o resgate, então aceitavam dormir com os contrabandistas.⁴ (Depoimento de um refugiado somali à Amnistia Internacional, 2015)

Os abusos generalizados por grupos armados, contrabandistas, traficantes e grupos criminosos organizados na Líbia, bem como a exploração sistemática, a ilegalidade e os conflitos armados estão forçando centenas de milhares de migrantes, requerentes de asilo e refugiados a arriscarem suas vidas na tentativa de atravessar o Mar Mediterrâneo, sendo que somente em 2015, mais de 1.700 pessoas morreram tentando alcançar a Europa pela rota mediterrânea (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

3 Dados coletados do *The World Factbook* de 2016, da CIA.

4 No original: *The smuggler was nice to me but he liked to use women. I know that he used three Eritrean women. He raped them and they were crying. It happened at least twice. Some of the women don't have money to pay the ransom so they accept to sleep with the smugglers.* Os depoimentos de diversas refugiadas estão disponíveis para leitura no relatório da Amnistia Internacional: <http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports_and_Briefings_2015/Libya_is_full_of_cruelty.pdf> Acesso em 20 de junho de 2017.

Na maioria das vezes, estes migrantes são entregues a grupos criminosos após a entrada na Líbia pelas fronteiras do sul do país ou em grandes cidades de trânsito ao longo das rotas de migração, como Ajdabya e Sabha. Às vezes, os próprios contrabandistas mantêm os migrantes e refugiados em áreas remotas do deserto, obrigando-os a chamarem suas famílias para o pagamento de resgates. Devido aos conflitos armados em curso entre várias coalizões de grupos armados e o estabelecimento de dois governos paralelos que defendem o poder, a detenção sistemática de estrangeiros para as infrações relacionadas com a migração têm aumentado (AMNESTY INTERNATIONAL, 2016).

A tortura e outros maus-tratos nos centros de detenção de imigração permaneceram generalizados. Em muitos casos, os migrantes e refugiados que tentam atravessar o Mediterrâneo são submetidos a ataques prolongados em tais instalações após a sua intercepção e prisão pela guarda costeira líbia ou milícias que agem por iniciativa própria na ausência de fortes instituições do estado. As mulheres que se encontram nessas instalações, que não têm guardas femininas, são ainda mais vulneráveis a violência e assédio sexual (DEARDEN, 2017).

À medida que a violência continua na Líbia, países vizinhos, incluindo Argélia, Tunísia e Egito, têm isolado suas fronteiras e imposto requisitos de entrada mais rigorosos devido ao temor do *spill over* do conflito. Os migrantes e os refugiados que não são capazes de obter vistos válidos por terem seus passaportes roubados ou confiscados por contrabandistas ou gangues criminosas líbias muitas vezes são deixados sem uma alternativa viável a embarcar na perigosa rota marítima para a Europa.

Evidências sugerem que a violência sexual em situações de conflito armado é muitas vezes arbitrária e não sistemática, em parte como resultado da quebra de sistemas governamentais, das normas sociais e do aparato legal (VANN; WARD, 2002). A situação é agravada, pois mulheres e meninas são marginalizadas na maioria das sociedades. Isso, juntamente com a violência do conflito e suas dimensões de gênero, muitas vezes pode levar a uma maior vulnerabilidade e a determinados tipos de perda, violência e danos (MUZURANA; PROCTOR, 2013).

A Amnistia Internacional (2016) recebeu relatórios contendo detalhes sobre mulheres que foram abusadas sexualmente por contrabandistas ou grupos criminosos ao longo das rotas de migração mediterrânea. Em alguns casos, as refugiadas que se mostravam incapazes de pagar o resgate foram coagidas ao sexo forçado em troca da liberdade ou autorizadas a continuar a jornada. A organização entrevistou 15 refugiadas, a maioria das quais alegam ter vivido em perpétuo temor de violência sexual ao longo da viagem à costa líbia. Muitas disseram que a violência era tão comum que tomavam pílulas anticoncepcionais antes de viajar para evitar engravidar como resultado. Equipes médicas, bem como psicólogos

e assistentes sociais em três centros de acolhimento visitados pela Amnistia na Sicília e na Puglia, cidades italianas, confirmaram que as mulheres relatavam sofrer um alto nível de violência sexual durante a jornada.

Por conseguinte, na ausência da instituição estatal de sua nacionalidade para resguardar seus direitos fundamentais, a migrante forçada durante o trânsito até o país que pretende solicitar refúgio encontra-se à mercê da proteção de outro Estado. Tendo em vista os dados expostos nesta e nas seções anteriores, é possível concluir que a Líbia, principal rota africana à Europa, é incapaz de assegurar os direitos mínimos destas refugiadas, acarretando em sua vulnerabilidade e exposição à violência de gênero.

Considerações Finais

Como exposto nas seções anteriores, os papéis de gênero organizam autoridades, direitos, responsabilidades, acesso a recursos e opções de vida entre as linhas que demarcam estes grupos. Os sistemas de poder de gênero requerem instituições políticas, sociais, econômicas, culturais, legais e educacionais que atualizem e sustentem esta distribuição de poder e, por vezes, justificam o acesso e tratamento desigual entre os gêneros (MUZARANA; PROCTOR, 2013). Sendo assim, posição marginalizada da mulher na hierarquia de poder do gênero torna-a vulnerável não apenas à violência sexual, como também à desigualdade social, econômica e política.

Tanto os homens quanto as mulheres vivenciam fenômenos similares durante conflitos armados; todavia, o modo como cada grupo experiência a violência é influenciado por seus papéis de gênero. Portanto, a posição marginal da mulher na maioria das sociedades, agregada à violência da guerra acarreta a um aumento da vulnerabilidade deste grupo durante conflitos armados. É possível observar esta tendência no acesso reduzido das mulheres a recursos, a restrição à mobilidade, o acesso desigual a mecanismos de proteção, entre outros (MUZARANA; PROCTOR, 2013).

Os motivos da ocorrência da violência de gênero durante guerras são diversos. Foi trabalhada no presente artigo a violência sexual devido ao colapso da ordem social de um Estado, no caso estudado a Líbia. O país encontra-se submerso em duas guerras civis paralelas, onde atores estatais e não-estatais lutam pelo controle do governo. Obstáculos no diálogo entre as duas partes conflitantes no país reflete a dificuldade em tomar medidas para proteger os direitos não apenas os próprios cidadãos da Líbia, como também dos refugiados e migrantes. A Amnistia Internacional tem recebido relatórios contendo detalhes sobre os abusos sexuais sofridos pelas migrantes forçadas por contrabandistas ou grupos criminosos ao longo das rotas de migração.

A mulher refugiada, portanto, encontra-se em uma situação duplamente vulnerável. Visto como seu próprio Estado foi incapaz de assegurar seus direitos humanos básicos, ela é forçada a fugir por entre fronteiras, muitas vezes sem os recursos necessários para uma viagem segura. Na ausência de uma instituição estatal para resguardar seus direitos, a migrante forçada durante o trânsito até o país que pretende solicitar refúgio encontra-se à mercê da proteção de outro Estado. Tendo em vista os dados expostos nas seções anteriores, é possível concluir que a Líbia, é incapaz de assegurar os direitos mínimos destas refugiadas, fazendo com que suas experiências na rota até o Mediterrâneo sejam inseguras em demasia. Acoplada à sua posição inferior tanto de mulher na hierarquia de gênero, quanto ao seu status de migrante forçada, a refugiada torna-se duplamente suscetível a diversas formas de violência de gênero no trânsito da Líbia à Europa, inclusive a sexual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNESTY INTERNATIONAL. **Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees, 2015.** Disponível em: <http://www.amnesty.eu/content/assets/Reports_and_Briefings_2015/Libya_is_full_of_cruelty.pdf> Acesso em: 20 de junho de 2017.

AMNESTY INTERNATIONAL. **Refugees and migrants fleeing sexual violence and abuse and exploitation in Libya, 2016.** Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/07/refugees-and-migrants-fleeing-sexual-violence-abuse-and-exploitation-in-libya/>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

BARKER, Anne. **Time running out for cornered Gaddafi, 2011.** Disponível em: <<http://www.abc.net.au/news/2011-02-24/time-running-out-for-cornered-gaddafi/1955842>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **The World Factbook: Libya, 2016.** Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ly.html>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Civil War in Libya, 2017.** Disponível em: <<https://www.cfr.org/global/global-conflict-tracker/p32137#!/conflict/civil-war-in-libya>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

DEARDEN, Lizzie. **Harrowing footage exposes 'inhuman' treatment of refugees trapped in Libya, 2017.** Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/africa/ross-kemp-libya-migrant-hell-video-documentary-sky-refugees-torture-rape-detention-mediterranean-a7587811.html>> Acesso em: 20 de junho de 2017.

EL GAMAL, Rania; Gaynor, Tim. **Gaddafi killed as Libya's revolt claims hometown, 2011.** Disponível em: <<https://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E79J09O20111020>>

Acesso em: 12 de julho de 2017.

EL-GAMATY, Guma. **Libya: The story of the conflict explained, 2016.** Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2016/04/libya-story-conflict-explained-160426105007488.html>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World, 2010.** Disponível em: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2010/libya?page=22&year=2010&country=7862>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

MARSH, Mendy; WARD, Jeanne. **Sexual Violence Against Women and Girls in War and Its Aftermath: Realities, Responses and Resources Required.** Paper para Symposium on Sexual Violence in Conflict and Beyond. Brussels, junho 2006.

MUZURANA, Dyan; PROCTOR, Keith. **Gender, Conflict and Peace.** Occasional Paper, World Peace Foundation, October 2013.

NBC NEWS. **Gadhafi blasts 'crusader' aggression after strikes, 2011.** Disponível em: <http://www.nbcnews.com/id/42164455/ns/world_news-mideastn_africa#.WWaV4oTyvIV> Acesso em: 12 de julho de 2017.

PIRLOTT, Angela; RUSSO, Nancy Felipe. Gender-Based Violence: Concepts, Methods, and Findings. **Annals of the New York Academy of Sciences**, v. 1087, Violence and Exploitation Against Women and Girls, pp: 178-205.

QUEST, Henry. **Militarized Masculinity in the Context of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR): An Assessment.** Paper apresentado no 24th World Congress of Political Science, Poznan, julho de 2016.

SJOBERG, Laura; VIA, Sandra. **Gender, War and Militarism: Feminist perspectives.** California: Praeger Security International, 2010. 282 p.

WEITSMAN, Patricia A. The Politics of Identity and Sexual Violence: A Review of Bosnia and Rwanda. **Human Rights Quarterly**, v. 30, n. 3, 2008. pp: 561-578.

WARD, Jeanne; VANN, Beth. Gender-based violence in refugee settings. **The Lancet, suppl. Medicine and Conflict**, v. 360, 2002. pp: 13-14.

WOOD, Elisabeth J. Variation in Sexual Violence during War. **Politics & Society**, v. 34, n. 3, 2006. pp: 306-341.

WYATT, Edward. **Security Council Calls for War Crimes Inquiry in Libya, 2011.** Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2011/02/27/world/africa/27nations.html>> Acesso em: 12 de julho de 2017.

Recebido em março de 2019.

Aprovado em junho de 2019.