



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA
INSTITUTO DE GEOPOLÍTICA E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Cadernos de **Estudos Estratégicos**

**Ameaças à Soberania Nacional e Integridade Territorial na
Amazônia Brasileira**

por Marcelo Gonçalves Villela

**Amazônia: a Geopolítica como instrumento fundamental
para as formulações políticas e estratégicas de
desenvolvimento, preservação ambiental e segurança**

por Gustavo de Souza Abreu

Inteligência e Diplomacia – Parte 2

*por Marta Sianes Oliveira do Nascimento
e Ivan Fialho*

Estados Unidos-China: a guerra comercial já começou?

por Jonuel Gonçalves

2018 /agosto

Cadernos de Estudos Estratégicos

n. 02 /2018

Irregular

ISSN 1808-947x

1. Cultura. 2. Relações Internacionais.
3. Modernidade. 4. Axiologia. 5. Praxiologia.
6. Polemologia. 7. Cratologia. 8. Segurança

Cadernos de Estudos Estratégicos

Os Cadernos de Estudos Estratégicos são publicados de forma irregular pela ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, do Rio de Janeiro. Edição Eletrônica. Circula em âmbito nacional e internacional.

Comandante da ESG

General de Exército Décio Luís Schons

Subcomandante da ESG

Vice-Almirante Carlos Frederico Carneiro Primo

Diretor do Instituto de Geopolítica e Estudos Estratégicos

General de Brigada R/1 José Eustáquio Nogueira Guimarães

Conselho Editorial

Darc Antonio da Luz Costa

Jorge Calvário dos Santos

Severino Bezerra Cabral Filho

Vagner Camilo Alves

Nathalie Torreão Serrão

Mariana Alves da Cunha Kalil

Francisco José de Matos

Daniela Schmitz Wortmeyer

Editor Executivo

Coronel R/1 Amaury Simões dos Santos Junior

Revisão Gramatical

Asp Of Suelen da Conceição de Lemos

Diagramação

Matteo de Barros Manes

Os artigos publicados pela revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressam, portanto, o pensamento da Escola Superior de Guerra.

Sumário

Editorial _____	4
Ameaças à Soberania Nacional e Integridade Territorial na Amazônia Brasileira _____ <i>por Marcelo Gonçalves Villela</i>	5
Amazônia: a Geopolítica como instrumento fundamental para as formulações políticas e estratégicas de desenvolvimento, preservação ambiental e segurança _____ <i>por Gustavo de Souza Abreu</i>	12
Inteligência e Diplomacia – Parte 2 _____ <i>por Marta Sianes Oliveira do Nascimento e Ivan Fialho</i>	18
Estados Unidos-China: a guerra comercial já começou? _____ <i>por Jonuel Gonçalves</i>	30

Editorial

No corrente ano, a Escola Superior de Guerra (ESG), instituto de altos estudos subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, está retomando a publicação dos seus Cadernos de Estudos Estratégicos.

Nossos cadernos são uma coletânea de artigos originais que abordam questões e ou temas relacionados à Defesa e à Segurança Internacional.

A intenção é que eles promovam o debate, com participação de segmentos mais amplos da sociedade, além dos já tradicionais e importantes oriundos do meio acadêmico e da estrutura do Ministério da Defesa. Nesse sentido, busca-se a circulação de ideias que, pelo processo político, alimentarão a formulação de políticas públicas.

Nesta edição, contamos com quatro artigos que tratam de questões relativas à Amazônia, ao comércio entre os EUA e a China e ao relacionamento entre as atividades de inteligência e diplomacia.

Os textos publicados são contribuições de colaboradores do Instituto de Geopolítica e Estudos Estratégicos da ESG e não refletem, necessariamente, a opinião da Escola.

A ESG está aberta a receber textos, comentários, sugestões e ideias de todos os que queiram contribuir para o desenvolvimento desse instrumento de construção e de democratização do acesso ao conhecimento nas temáticas voltadas à Defesa e à Segurança Internacional. Para isto disponibilizamos nosso endereço eletrônico: cee18@esg.br

Aguardamos os seus comentários.

Boa leitura!

Ameaças à Soberania Nacional e Integridade Territorial na Amazônia Brasileira

por Marcelo Gonçalves Villela

Os argumentos que serão expostos neste artigo não têm o propósito de desqualificar as denúncias feitas, anteriormente, por militares e civis sobre uma suposta tentativa de internacionalização da Amazônia Brasileira. Ao contrário, busca discutir a relevância das advertências manifestadas nas últimas décadas, que apregoam sobre a ameaça futura de uma ação militar estrangeira na Amazônia para se apossar de suas riquezas naturais, sob a justificativa da preservação ambiental e proteção aos indígenas.

Naturalmente, qualquer planejador militar de nível estratégico, quando estuda a defesa da soberania nacional e integridade territorial, admite a possibilidade extrema de um conflito armado. Todavia, tal possibilidade requer pressupostos claros, objetivos e fundamentados em competente trabalho integrado dos setores dedicados à Inteligência Estratégica, Defesa Nacional e Diplomacia.

Costumeiramente, a Amazônia é retratada como uma região de exuberante floresta, extensa bacia fluvial, de riqueza mineral e biodiversidade incalculáveis e grande vazio demográfico. Lamentavelmente, as mídias nacional e internacional, normalmente, divulgam apenas notícias sobre a devastação florestal, as queimadas, a poluição dos rios, o abandono dos indígenas e os assassinatos de ambientalistas.

Os antecedentes históricos revelam que o processo de expansão territorial e de conquista da Amazônia, promovido pela Coroa portuguesa, a partir de 1616, redundou na expulsão de ingleses e holandeses na foz e baixo Amazonas e dos franceses no Capitania do Cabo Norte (Amapá), além da construção de cerca de 30 fortes coloniais, os quais marcaram a fronteira Norte do País.

Nos séculos XVII, XVIII e XIX, constata-se que a administração portuguesa ocupou-se em garantir a posse do espaço amazônico, criando núcleos de povoamento e assegurando o monopólio do comércio e o uso dos rios, a fim de caracterizar a posse do território e respaldar o princípio internacional do *Uti Possidetis*.

Ressalta-se que, em 1750, o Tratado de Madri, firmado entre os Impérios de Portugal e Espanha para estabelecer os limites entre as respectivas colônias sul-americanas, pôs fim às disputas e reconheceu o direito português sobre a Amazônia.

Motivados por interesses comerciais externos, no século XIX, dois episódios provocaram algum surto de expansão econômica na Amazônia:

- decorrente das pressões internacionais e da crescente importância do Rio Amazonas

como rota comercial, o Império do Brasil abre oficialmente o Rio Amazonas à navegação internacional, em 1867; e

- em consequência do aumento da demanda mundial pela borracha, a exploração do látex é interiorizada e a Amazônia floresce economicamente, inclusive, provocando um conflito armado com a Bolívia pela posse do Acre, habilmente solucionado com a assinatura do Tratado de Petrópolis em 1903.

Ainda, na virada dos séculos XIX e XX, as questões de limites do Brasil com a França e a Inglaterra (potências mundiais), que poderiam ser caracterizadas como violação da soberania nacional e/ou da integridade territorial na Amazônia, foram diplomaticamente solucionadas.

Outro aspecto dos antecedentes da ocupação da Amazônia relaciona-se aos numerosos estudos de cientistas e exploradores estrangeiros sobre o potencial mineral e hidrográfico da região, que associados aos investimentos do Ciclo da Borracha, incentivaram projetos de exploração econômica, na primeira metade do século XX, os quais, infelizmente, careciam de embasamento geopolítico que desse algum sentido de organização e racionalidade no emprego dos meios.

Gilberto Castro, no artigo intitulado “*Desenvolvimento da Amazônia Brasileira: situação e perspectivas*”, resumiu muito bem os antecedentes históricos de ocupação da região, ao afirmar que, à exceção do período colonial, durante o qual se alargaram e delimitaram suas fronteiras, e do curto período áureo da borracha, do qual se beneficiaram, principalmente, as cidades de Manaus-AM e Belém-PA, a região continuou impenetrável, misteriosa, esquecida e quase estagnada até 1960.

Assim, com o propósito de modificar a triste realidade amazônica, os governos do período do Regime Militar (1964-1985) dispensaram objetiva atenção à Amazônia, realizando grandes projetos de integração regional e de desenvolvimento adaptados à realidade socioeconômica local e de ocupação demográfica. As ações concretas daquele período deixaram como herança um levantamento geológico que permitiu desvendar as potencialidades da região para os empreendimentos minero-metalúrgicos e agropecuários, além de criarem oportunidades de investimentos em empreendimentos de infraestrutura econômica (energia, transportes, comunicações, educação e saúde) e legaram uma população mais numerosa, diversificada e melhor distribuída.

Entretanto, esse gigantesco empreendimento não teve a necessária continuidade nos governos seguintes. Infelizmente, parcela expressiva da população continua à margem do desenvolvimento socioeconômico, apesar dos inúmeros planos, projetos e programas anunciados e tentados.

Os desequilíbrios inter e intrarregionais persistem e ainda sofrem os efeitos das enormes distâncias e da insuficiente articulação com os grandes centros consumidores nacionais e internacionais. Decerto que a Amazônia de hoje apresenta um relativo nível de desenvolvimento nos setores extrativo, agrícola, pecuário, pesca e minero-metalúrgico. Todavia, o IDH é baixo e

a região tem pequena participação no PIB nacional. De tempos em tempos, planos, ideias, políticas e estratégias são propostas e se repetem, entretanto, não são plenamente implementadas, redundando em falta de continuidade e desperdício de recursos.

Concomitantemente ao esforço federal para modificar a triste realidade amazônica, a partir da década de 1980, a opinião pública passa a conviver com frequentes declarações de personalidades internacionais que denunciam a destruição da floresta, propugnando uma intervenção internacional para a salvação do patrimônio ameaçado pela irresponsabilidade e má gestão dos governos brasileiros. Planos estratégicos bem estruturados e abrangentes são apontados como os causadores da destruição do bioma amazônico. Quanta ironia!

Na década de 1990, o tema dos direitos humanos, associado à defesa dos povos indígenas, se agrega à agenda do ambientalismo, trazendo novos argumentos à narrativa de internacionalização da Amazônia. Oportuno recordar que, no contexto da Guerra Fria, o indigenismo converte-se em instrumento de criação das “contradições internas” e de luta de classes pelo movimento comunista internacional. No Brasil, o indigenismo de feição de afirmação nacional passa a sofrer a influência de um trabalho doutrinador bem diferente do ofício missionário histórico de caráter evangelizador e civilizador. A defesa dos povos indígenas transforma-se em bandeira de um movimento indigenista com novas motivações ideológicas.

As viagens internacionais de líderes indígenas e encontros nacionais de índios, ambientalistas, religiosos e ONGs se proliferam no País. Contando com o apoio de personalidades estrangeiras, o movimento ambientalista-indigenista prega a defesa da Floresta Amazônica e dos povos indígenas e se opõe a qualquer projeto nacional de desenvolvimento e integração regional.

Seja por motivação ideológica ou adesão “politicamente correta”, seja mesmo por concórdia submissa às pressões e propostas de personalidades estrangeiras ou de organizações internacionais, parcela da classe política, do segmento acadêmico e do meio midiático nacionais contribuíram com a narrativa de internacionalização da Amazônia, por meio do incentivo e apoio à implantação de incontáveis e imensas reservas indígenas e unidades de conservação.

Reconhece-se que a criação de inúmeras reservas contíguas a outras reservas semelhantes em países vizinhos representa óbvia vulnerabilidade. Alguns estudiosos, inclusive, já indicaram que futuramente poderá vir a ser alegada a já aceita autodeterminação dos povos indígenas e exigida a sua emancipação ou internacionalização sob proteção e administração de algum organismo internacional ou transnacional. Entretanto, tal vulnerabilidade não surgiu por mero acaso.

Nos últimos vinte e cinco anos, os governantes brasileiros têm firmado compromissos e declarações internacionais que prejudicam o exercício da soberania nacional, aceitando pacificamente os conceitos de “soberania relativa” e de “soberania limitada”. O Brasil parece não perceber as consequências da celebração de compromissos internacionais que poderão gerar impacto real e significativo sobre sua conduta, ao contrariar uma ordem internacional basea-

da na soberania dos Estados nacionais. Supõe-se que essas obrigações serão aplicadas contra o Estado brasileiro, cujos governos assumem a responsabilidade de torná-las realidade.

Para completar a ausência de cuidado governamental, o baixo desenvolvimento socioeconômico dos Estados amazônicos e a fraca presença de estruturas do Governo Federal, responsáveis pela fiscalização de áreas indígenas e unidades de conservação, propiciam práticas ilícitas, como a exploração ilegal e o descaminho de produtos naturais.

Os acontecimentos das últimas décadas parecem apontar que a maior ameaça à soberania nacional e/ou integridade territorial na região Amazônica não é estrangeira. Ao contrário, decorre da demagogia, simpatia ideológica, imprudência e omissão dos governantes locais e intelectuais comprometidos com teses do “humanismo libertário” ou com as da agenda ambientalista-indigenista do progressismo transnacional.

Segundo o General Sérgio Augusto Avellar Coutinho, no livro intitulado “*Cenas da Nova Ordem Mundial*”, uma questão ainda não claramente investigada indica que a percepção do problema está incompleta, quando fica presa apenas aos “interesses capitalistas e imperialistas mundiais”. Essa atitude intelectual de certo modo é concordante com as teses e palavras de ordem da corrente ideológica de esquerda. O senso comum é o de que a denúncia da cobiça dos países ricos pelos recursos naturais da Amazônia passou a ser quase a única razão da ameaça que paira sobre a soberania brasileira na região. Os recursos naturais geralmente são citados como alvos da cobiça imperialista e dos grupos econômicos multinacionais, ávidos por questionar a capacidade brasileira de explorar racionalmente uma riqueza que, em 2030, será essencial para atender ao consumo de uma população mundial, que terá aumentado cerca de dois bilhões de habitantes. Os recursos normalmente apontados como alvos da cobiça são: os minérios; a biodiversidade; e a água potável.

Os minérios identificados na Amazônia já são comercialmente explorados e exportados a preços de mercado. Contraditoriamente, a exploração ilegal, corriqueiramente denunciada, decorre especialmente da ausência de uma regulamentação e consequente fiscalização de sua exploração em terras indígenas e unidades de conservação.

Quanto à biodiversidade, apesar da grande variedade de espécies animais e vegetais, o seu valor econômico ainda é pequeno. Excluindo os produtos extrativos tradicionais, somente pode-se apontar como de valor comercial: a madeira de lei e a borracha. A exploração predatória da madeira e seu descaminho para compradores no exterior são uma prática duplamente criminosa, infelizmente, em razão da cobiça dos próprios brasileiros, que não a combatem efetivamente. Ademais, a exploração do potencial da flora medicinal somente tem valor para quem tem capacidade de pesquisar, identificar e sintetizar a droga em laboratório. A biopirataria é uma realidade, entretanto, a sua prática decorre principalmente da falta de vigilância e de pesquisa brasileira independente ou associada a grandes laboratórios.

Em relação à água potável, o ambientalismo preconiza que a Amazônia é o grande manancial da humanidade. Seguramente, a sua bacia hidrográfica constitui grande disponibilidade de

água doce. Todavia, as maiores reservas do líquido podem ser encontradas em outras regiões da Terra: calotas polares e geleiras das cordilheiras.

Apesar do magnífico potencial da Amazônia Brasileira, parece improvável um conflito armado internacional desencadeado pela potência hegemônica ou por qualquer conjunto de potências médias contra a soberania nacional e a integridade do território brasileiro na região Amazônica. Sobretudo, porque os recursos disponíveis não são negados aos países interessados e têm sido exportados sem restrições. Até o momento, os fatos indicam que não há necessidade de conquista física das fontes produtoras para se obter os bens desejados.

Talvez, uma ameaça mais concreta se configure na ação de organizações criminosas transnacionais, particularmente o narcotráfico. Um provável crescimento das atividades criminosas nos países fronteiriços poderia resultar no aumento de crimes transnacionais no Brasil, tanto por sua condição de grande mercado consumidor como por sua melhor infraestrutura de transporte para os EUA e para a Europa. Conseqüentemente, tal situação poderá exigir maior atuação das Forças Armadas, particularmente do Exército, tanto na repressão aos ilícitos transfronteiriços e ambientais como na garantia da lei e da ordem.

A caracterização do crime organizado transnacional como ameaça real à região Amazônica mostra-se cada vez mais concreta, sobretudo, quando se percebe que os países fronteiriços e o Brasil revelam-se impotentes diante dos seguintes incentivos ao incremento das atividades delituosas: crescentes oportunidades de lucro decorrentes da venda de drogas e crimes conexos; a dimensão do mercado mundial de cocaína; o potencial atual dos mercados consumidores locais e suas possibilidades de crescimento; a eficiência crescente das redes de tráfico; as carências sociais e as fragilidades na vigilância e controle de fronteiras.

Corroborando a ameaça do crime transnacional, destaca-se a afirmação do General Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, no artigo intitulado "*Meira Mattos, a Amazônia e o Livro*", de que lamentavelmente, o espaço deixado pela dificuldade de prover as necessidades da população está sendo preenchido pelos ilícitos de toda ordem, que não respeitam fronteiras, não dependem de acordos internacionais ou de vontade política e são a única alternativa de sobrevivência para as populações locais.

Na Amazônia Brasileira, o fortalecimento do tráfico já adquire dimensões preocupantes, resultando em incremento da violência. É preciso lembrar que o Brasil é corredor de passagem e o segundo maior consumidor de cocaína do mundo. A Polícia Federal estima que oitenta por cento da criminalidade urbana está relacionada, direta ou indiretamente, ao narcotráfico.

Essa realidade fronteiriça redundou, nos últimos anos, em um aumento expressivo no número de operações realizadas pelas Brigadas de Infantaria de Selva do Exército Brasileiro, com a finalidade de coibir delitos transfronteiriços como narcotráfico, contrabando, descaminho, tráfico de armas e munições, além de combater crimes ambientais e garimpos ilegais.

No contexto dessas operações, são realizadas fiscalizações de produtos controlados e patrulhas terrestres, fluviais, aéreas e inspeções nos principais rios, estradas, aeródromos e

áreas ambientais, contando com a participação de diversas instituições parceiras como Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Agência Brasileira de Inteligência, Fundação Nacional do Índio, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, Secretarias Estaduais de Saúde, Secretaria Especial de Saúde Indígena e Órgãos Estaduais de Segurança Pública.

Invariavelmente, os resultados obtidos nessas operações apresentam um quadro alarmante e significativo de destruição de armas e apreensões de: embarcações, veículos, drogas, produtos contrabandeados e descaminhos, carne e pescado, combustível, madeira, armas e munições de diversos calibres.

Além da crescente atividade criminal transfronteiriça e ambiental, a Amazônia sofre com o persistente baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, decorrente da demagogia politicamente correta, má gestão das políticas públicas, militância radical do movimento ambientalista-indigenista e irresponsabilidade de parcela da classe política, todos propagadores de teses contrárias ao desenvolvimento e à integração da Amazônia ao restante do País.

Consequentemente, essa tendência de má gestão, irresponsabilidade e imprudência cria as condições e oferece o pretexto para que outros governos eventualmente proponham a internacionalização de áreas da Amazônia. Há remédio para tal problema? Em parte, sim!

A Estratégia Nacional de Defesa, em 2012, recomendava que para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais. Trata-se de uma visão que busca equilibrar ou conciliar os imperativos de segurança, desenvolvimento socioeconômico, preservacionismo e integração regional. Seguramente, as ações estratégicas preconizadas naquela estratégia nacional constituem-se em uma excelente opção para se afastar qualquer possibilidade da concretização futura de uma agressão militar estrangeira sobre porção da Amazônia Brasileira, sob a justificativa de defesa dos índios e preservação ambiental (mesmo que hoje tal ameaça se mostre improvável).

O Estado brasileiro precisa compreender que é urgente exercer plenamente a soberania sobre uma região correspondente à metade do território pátrio, dedicando-lhe maior atenção ao seu desenvolvimento socioeconômico e à integração nacional.

Lamentavelmente, à tradicional incapacidade estatal de concluir a articulação do território amazônico, às pressões da militância indigenista e ambientalista e aos baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico, somam-se atualmente o risco do agravamento da violência e do fortalecimento dos grupos criminosos transnacionais.

A persistir essa incapacidade, possivelmente, a opinião pública internacional passará a criticar também a incompetência do Governo brasileiro em enfrentar as organizações criminosas transnacionais e proteger as comunidades fronteiriças.

Caso isso ocorra, provavelmente, a tradicional atuação militar na repressão e prevenção aos delitos transfronteiriços e ambientais, em cooperação com órgãos e agências governa-

mentais, seja ampliada e as Forças Armadas, particularmente o Exército, passem a ser empregadas na gestão da segurança pública em estados que fazem fronteira com países produtores de drogas. Trata-se de uma possibilidade de atuação futura que merece ser estudada e avaliada pelos formuladores da PND e END, nos próximos anos.

Marcelo Gonçalves Villela é Coronel do Exército Brasileiro, Mestre em Ciências Militares e Assessor do Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas da Escola Superior de Guerra.

O IGEE preza pela sua opinião.
Envie seu comentário para **cee18@esg.br**

Amazônia: a Geopolítica como instrumento fundamental para as formulações políticas e estratégicas de desenvolvimento, preservação ambiental e segurança

por *Gustavo de Souza Abreu*

Reflexões geopolíticas preliminares sobre a Amazônia remetem, necessariamente, a pensadores e posturas do Estado brasileiro no século passado; mormente relacionadas a percepções de poder a partir do território sob as perspectivas do desenvolvimento e da segurança da região; ou essas perspectivas associadas e pensadas como um binômio.

Ao longo do século passado, escritores revelaram inquietações com os rumos do desenvolvimento e da segurança da região que foram manifestadas em obras que se tornaram referências obrigatórias em estudos introdutórios sobre a Amazônia. O sertanista Euclides da Cunha prognosticava, há mais de um século, dúvidas quanto à permanência da região como território brasileiro, se providências governamentais não fossem tomadas em *Um Paraíso Perdido*, de 1908. Villas Bôas destaca algumas referências de autores da própria região amazônica ao resenhar Meira Mattos.

Na extensa bibliografia do Uma Geopolítica Pan-Amazônica (1980), encontramos referências a importantes autores amazônidas, como Samuel Benchimol (1977) e seu clássico “Amazônia, um pouco antes e além depois”; a Leandro Tocantins, com seu mais conhecido livro “O rio comanda a vida”, publicado pela Biblioteca do Exército, em 1973; e a Artur Cesar Ferreira Reis (1982), o mais prolífico deles todos, que, com “A Amazônia e a cobiça internacional”, foi um dos primeiros a alertar sobre os riscos representados pelo vazão configurado na região. (VILLAS BÔAS, 2013, p. 44)

Em tempos atuais, especialmente a partir dos fatos históricos que determinaram o fim da Guerra Fria, um novo componente emergiu no plano internacional veio somar-se às preocupações estatais com a Amazônia que também pode ser lido com as lentes da geopolítica — o ambientalismo. Se as demandas do desenvolvimento e da segurança nem sempre foram conciliáveis no Brasil, esse novo ingrediente complicou ainda mais o complexo tabuleiro geopolítico, tornando o processo decisório governamental ainda mais delicado.

Ao se referir à Geopolítica contemporânea, não mais se fala em “ações que tinham como sujeito fundamental o Estado, pois era entendido como a única fonte de poder, a única representação da política, e as disputas eram analisadas apenas entre os Estados” (BECKER, 2005). Fala-se hoje em uma Geopolítica que leva em conta outros atores com influência deci-

siva na relação território-poder. É certo que algumas potências ainda enxergam o sistema internacional sob aquele prisma, mas os imperativos do *jus cogens* do corpo do Direito Internacional restringiram bastante as aventuras aquisitivas territoriais, especialmente a partir da criação da ONU, em 1945.

Uma síntese do pensamento geopolítico nacional até o final dos anos 1980

O pensamento geopolítico nacional entre a era Vargas — notadamente após a Segunda Guerra Mundial — e o regime militar de 1964 pode ser associado, em grande medida, às influências de três grandes geopolíticos: Mario Travassos, Golbery do Couto e Silva e Meira Mattos.

Assumindo riscos de percepções parciais que qualquer redução teórica possa conduzir, é possível extrair daqueles pensadores três preocupações que influenciaram a ação do Estado na Amazônia: (1) a integração territorial nacional dos anecúmenos — Centro-Oeste e Amazônia; (2) a defesa das fronteiras contra agressões de países vizinhos ou com suas participações; e (3) a cooperação como imperativo para a paz subcontinental. Na síntese comum é perceptível a presença de visões fortemente direcionadas ao desenvolvimento e à segurança da Amazônia.

Mario Travassos, inspirado pela teoria do *Heartland* de Mackinder, enxergava a Bolívia como “centro geográfico do continente e a causa eventual de conflito armado”. Também alertava sobre a existência de certa “instabilidade geográfica do canto noroeste do continente” visualizando a região amazônica como “presa fácil a influências extracontinentais”. E apresentou a integração rodoviária como uma perspectiva inescapável, destacando que “dados os aspectos geográficos sul-americanos somente sob o domínio da pluralidade dos transportes poderá o Brasil exprimir toda a força de sua imensa projeção coordenadora no cenário da política e economia continental” (TRAVASSOS, 1935, p. 64, 71 e 140).

Golbery do Couto e Silva dedicou em sua obra uma particular aposta no Brasil como potência. Mas, na esteira de Mario Travassos, via com preocupação a perspectiva de ingerência externa nos destinos da nação. Para a região Norte, recomendava “inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto dos nódulos fronteiriços, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E-O segundo o eixo do grande rio” (SILVA, G. C., 1981, p. 47).

Carlos de Meira Mattos destaca a cooperação regional na Amazônia, visualizando “o despertar de uma nova e desconhecida América do Sul; a América do Sul continental, constituída pelas enormes regiões interiores de nove países fraternos e vizinhos, mas que nunca souberam dar-se as mãos” (MEIRA MATTOS, 1977).

Sob perspectivas particulares, mas de toda maneira alinhadas com essas visões, também compuseram o pensamento geopolítico nacional as pesquisadoras geógrafas Therezinha de Castro (1930-2000) e Berta Becker (1930-2013). Do conjunto desses cinco pensadores geo-

políticos, para ficar na essência do período, depreende-se que as preocupações com a Amazônia não se restringiam à perspectiva militar. Mario Travassos, Golbery e Meira Mattos eram militares e participaram da proposta *esguiana* de pensar o Brasil¹.

Os reflexos práticos desse pensamento, orientador da ação estatal na Amazônia até os anos 1990, foram manifestados concretamente na forma de estratégias de governo. Para exemplificar, no campo do desenvolvimento: a construção de grandes eixos rodoviários integrando as regiões Nordeste e Centro-Oeste à região Norte, com perspectivas de prosseguimento para o exterior; a implantação da Superintendência da Zona Franca de Manaus; construção e operação da hidrelétrica do rio Xingu; e o desenvolvimento dos projetos da hidrelétrica de Tucuruí, estrada de ferro Carajás (900 km) e terminal marítimo de exportação em Itaquí (ao norte de São Luís). E no campo da segurança: deslocamento de grandes unidades militares do Sul do Brasil para a Amazônia e ampliação do número de pelotões especiais de fronteira em pontos estratégicos de penetração no território; criação de bases avançadas da Polícia Federal; e construção e ampliação de portos navais e bases aéreas nos principais núcleos urbanos e do interior.

Uma síntese do pensamento geopolítico nacional a partir dos anos 1990

Da coincidência história do fim da Guerra Fria com o fim do regime militar no Brasil, alguns traços mudaram a forma de enxergar a Geopolítica como instrumento da ação do Estado, a saber:

- o fim da doutrina de segurança nacional como importante fator a orientar políticas de Estado;
- a diminuição da influência das análises geopolíticas tradicionais nas políticas públicas e diminuição da importância do campo na área acadêmica;
- a forte influência do ambientalismo, implicando tanto o viés do desenvolvimento quanto o da segurança; não necessariamente prejudicando, mas determinando novos rumos estratégicos da ação executiva do Estado; e
- mais recentemente, o ressurgimento da importância do campo de estudos sob o rótulo de “Nova Geopolítica” com caráter multidisciplinar, valorizando outros atores que não apenas o Estado.

Se em tempos pretéritos o estabelecimento de uma relação intrínseca entre projetos de desenvolvimento e segurança, na forma de um “desejável” binômio, já não era tarefa tão óbvia, a emergência do fator “ambientalismo” veio complicar ainda mais essa equação. Não raramente a relação entre esses três vieses é disjuntiva.

¹ Com base no tripé que até hoje orienta os estudos da Escola Superior de Guerra (ESG) centrados nos vieses de desenvolvimento, segurança e defesa do Brasil.

A partir dos anos 1990, passaram a digladiar-se o desenvolvimento e o ambientalismo, gerando no Brasil o embate entre os chamados *desenvolvimentistas* e *ambientalistas*, que até hoje gera tensões, não raramente sob orientação ideológica. O embate relegou o viés da segurança a um plano secundário. Os projetos levados a efeito no campo da segurança só se concretizam quando agregados a outros — a exemplo do SIVAM/SIPAM, o que de certa maneira pode ter uma leitura de racionalidade na aplicação de recursos públicos, mas deixa de considerar a segurança como fator fundacional para a sobrevivência do Estado.

Ainda nos anos 1990, pode ser destacada a concretização de alguns projetos de desenvolvimento para a Amazônia que não deixam de herdar o pensamento geopolítico nacional tradicional, como a construção das hidrelétricas do rio Madeira e da Usina de Belo Monte e o prolongamento das estradas nacionais rumo a outros países da Pan-Amazônia, sob o âmbito macropolítico sul-americano da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Entretanto, como no caso de Belo Monte, entre outros, a cláusula ambiental foi de tal ordem preponderante que o projeto quase foi inviabilizado e, ao final, apresentou-se com um desenho, consideravelmente, diferente do original. Pesou mais a preservação do meio ambiente do que as demandas de desenvolvimento; não só para a Amazônia quanto para as demais regiões que trazem a perspectiva de déficit energético para os anos vindouros.

Outra leitura dos novos tempos é a perda da importância da análise geopolítica para a tomada de decisão por parte do poder executivo. Não que os órgãos que estudam a apropriação do território como vertente do poder tenham diminuído a sua capacidade de formular propostas. Basta citar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), o IBGE, o IPEA e a própria ESG, que continuam produzindo estudos e cenários consistentes para o assessoramento governamental no plano federal. Ocorre que na atual dinâmica da política os governos, pressionados de todos os modos em ambiente de democracia plena e preocupados com suas reeleições, pouco apostam em projetos de longo prazo e perenes para o futuro do país. Os estudos institucionais, não raramente, são engavetados com os ciclos de alternância dos governos.

Por que o viés da segurança deve continuar prevalecendo na Amazônia?

Nestas breves reflexões sobre a Geopolítica da Amazônia não há espaço para desenvolver argumentação exaustiva para demonstrar que a região, pela sua tipicidade geográfica, é suscetível à incidência de diferentes naturezas de ameaças. É bem verdade que o viés ambientalista mitiga as ameaças de natureza ambiental, protegendo os seres inanimados e viventes, inclusive a sensível população indígena, além dos recursos do solo e do subsolo. Mas, por outro lado, deixa de considerar a existência de outras naturezas de ameaças que guardam o potencial de causar danos a bens e interesses na região. Ocorre um galopante alargamento das rotas de tráficos de entorpecentes e de armas provenientes do próprio condomínio pan-amazônico, que, por evidente, não é alcançado por políticas e estratégias

de proteção do meio ambiente, não se pode descurar da cobiça de outros Estados sobre os recursos estratégicos. Ademais, tem-se a leitura, a partir da análise da política internacional, de eventos perigosos no mundo que, hipotética e ou potencialmente, se apresentam como ameaças de natureza interestatal que devem ser seriamente consideradas pelo Estado.

Nessa linha de pensamento e na de outros tantos analistas da segurança internacional, as possíveis guerras interestatais do futuro terão necessariamente como causa a disputa por recursos estratégicos e não mais disputas territoriais de per si (ABREU, 2018, p. 190).

Em esforço de síntese, e para encaminhar a conclusão do artigo, segue-se uma suposta hierarquia de recursos estratégicos orgânicos da região amazônica, postos como bens e interesses nacionais, que diante da escassez crescente no mundo são cobiçados e se constituem em atrativos estratégicos para outros Estados, a saber (ABREU, 2018, p. 193):

- os recursos vitais para a preservação da humanidade – água, ar puro, alimentos naturais e fontes de energia, para reduzir ao essencial – que representam objetos de interesse por razão de sobrevivência dos Estados e suas sociedades;
- os minerais estratégicos necessários à produção de tecnologias científicas de ponta, tanto os já utilizados quanto os que naturalmente advirão com o progresso da ciência;
- os recursos da biodiversidade para produção de remédios e alimentos que possibilitam e possibilitarão ainda mais o desenvolvimento de pesquisas e produção industrial desses itens com alto valor agregado, para atender às necessidades da população mundial em larga escala.

Tais recursos, como é sabido, são abundantes na Amazônia; mas estão em viés de escassez em outras partes do mundo, incluindo potências industrializadas e de grande poder militar. Diante desse quadro, é possível proceder a análises geopolíticas bem estruturadas capazes de fornecer indicações ao país sobre a melhor maneira de aproveitar as oportunidades. Oportunidades que se apresentam no mercado internacional com dinâmicas próprias da “lei da oferta e da procura” da economia, em ambiente com tendência à escassez desses recursos. Oportunidades, também, na perseguição da justa repartição de benefícios provenientes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido pela via legal do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado. Tudo sem se descurar da soberania.

Para concluir, constata-se que mesmo com nova roupagem, a Geopolítica como campo de estudos multidisciplinar permanece como importante instrumento de análise da relação do território amazônico com o poder nacional, capaz de orientar caminhos para a formulação

estratégica. Não apenas na perspectiva de desenvolvimento econômico da região e da preservação do meio ambiente típico — o desenvolvimento sustentável —, mas também para fornecer importantes elementos decisórios ao Estado que, integrados à inteligência e à diplomacia nacionais, podem indicar os melhores caminhos para a segurança da região.

Gustavo de Souza Abreu é coronel de Estado-Maior do Exército Brasileiro (Reserva). Foi chefe da Seção de Doutrina e Pesquisa do Comando Militar da Amazônia (2000) e comandante do Centro de Instrução de Guerra na Selva (2004-2006). Mestre em Direito e especialista em Relações Internacionais, é atualmente professor de Direito Internacional e Relações Internacionais na ESG Campus Brasília. Autor do livro Amazônia, o enigma da segurança.

Referências

ABREU, Gustavo de Souza. *Amazônia, o enigma da segurança*. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

BECKER, Bertha K. *Geopolítica da Amazônia*. Estudos Avançados. Vol.19, n.53, p. 71-86. 2005. Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP proferida pela autora em 27 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047/11619>>

CUNHA, Euclides da. *Um paraíso perdido*. Reunião de ensaios amazônicos. Seleção e coordenação de Hildon Rocha. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2000. 393 p. (Coleção Brasil 500 anos)

MEIRA MATTOS, Carlos de. *Uma geopolítica Pan-amazônica*. 1977

SILVA, G. do C. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. José Olympio, 1981.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1935. 2a. ed. ampl.

VILLAS BÔAS, Eduardo D. C. *Meira Mattos, a Amazônia e o livro*. **Cadernos de Estudos Estratégicos (ESG)**, [S.l.], n. 12, p. 43-75, dez. 2013. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEE/article/view/1257>>.

O IGEE preza pela sua opinião.
Envie seu comentário para cee18@esg.br

Inteligência e Diplomacia – Parte 2¹

por *Marta Sianes Oliveira do Nascimento*
e *Ivan Fialho*

Obter e analisar informações para subsidiar o processo decisório do Estado, em especial aqueles referentes à Política Externa e à defesa dos interesses do Estado, é função básica tanto da Diplomacia quanto da Inteligência. Ambas desenvolvem redes de relacionamentos amplas para promover intercâmbio eficaz de informações e atingir seus objetivos. No número anterior, foi apresentada a primeira parte do ensaio com uma breve análise da relação entre Inteligência e Diplomacia. Essa segunda parte pretende mostrar como as atividades de Diplomacia e de Inteligência estão organizadas atualmente no Brasil, quais são seus objetivos e como elas atuam e se entrelaçam. Não é assunto trivial e, com certeza, irá suscitar questionamentos que poderão aprofundar os estudos sobre o tema e iniciar uma discussão sobre fatores que têm dificultado a plena integração e articulação entre elas, bem como sobre esforços que têm sido realizados, nos últimos anos, com vistas a minimizar ou corrigir os efeitos do afastamento percebido.

INTELIGÊNCIA E DIPLOMACIA NO ESTADO BRASILEIRO

1. A Diplomacia

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o órgão da administração pública federal responsável pelas relações do Brasil com os demais países e pela participação brasileira em organizações internacionais. Os diplomatas representam e promovem os interesses brasileiros no plano internacional, fortalecem os laços de cooperação do Brasil com seus parceiros externos e prestam assistência aos brasileiros no exterior.

O MRE executa a política externa definida pela Presidência da República conforme os princípios e objetivos estabelecidos no art. 4º da Constituição Federal de 1988:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I–independência nacional; II–prevalência dos direitos humanos; III–autodeterminação dos povos; IV–não-intervenção; V–igualdade entre os Estados; VI–defesa da paz; VII–solução pacífica dos conflitos; VIII–repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX–cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X–concessão de asilo político.

¹ O número anterior dos Cadernos Estratégicos expôs a Parte 1 do estudo sobre Inteligência e Diplomacia, apresentando características dessas duas funções de Estado e destacando aspectos que podem contribuir para a convergência de bases temáticas ou de procedimentos entre elas, tendo em vista o processo decisório nacional.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Não existe um documento intitulado “Política Nacional de Relações Exteriores”. O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), elabora o “Repertório de Política Externa” (RPE)², com o objetivo de divulgar a visão do governo brasileiro sobre os principais temas da agenda internacional e da ação externa, buscando facilitar as iniciativas de pesquisa e estudo da diplomacia brasileira. O RPE é uma compilação, organizada por temas, de trechos selecionados de manifestações públicas de altas autoridades brasileiras no campo da política externa e das relações internacionais. As citações são retiradas de discursos, artigos e entrevistas do presidente da República, do vice-presidente da República, do ministro de Estado e do secretário-geral das Relações Exteriores, além de outras altas autoridades e notas de imprensa do Itamaraty. Atualmente, estão disponíveis 5 volumes do RPE com dados consolidados por períodos: (1) Janeiro de 2015 a maio de 2016; (2) Maio de 2016 a agosto de 2016; (3) Agosto de 2016 a dezembro de 2016; (4) Janeiro a março de 2017; e (5) Abril a junho de 2017.

A origem do MRE remonta ao início do século XIX. A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros foi criada juntamente com a Secretaria da Guerra pelo Decreto de 11 de março de 1808, assinado pelo Príncipe Regente D. João VI, pouco tempo depois de sua chegada ao Brasil. Conforme exposto no livro de Flávio Mendes de Oliveira Castro³, intitulado “História da Organização do Ministério das Relações Exteriores”, antes da abertura dos portos, o Brasil vivia em uma espécie de isolamento imposto pelo regime colonial português que proibia quaisquer contatos com o mundo exterior. Em 1821, houve a separação entre a Secretaria de Negócios Estrangeiros e a Secretaria dos Negócios de Guerra. Após a Proclamação da República, em 1889, a Secretaria de Negócios Estrangeiros foi denominada “Ministério das Relações Exteriores”. Desde então, o MRE tem passado por uma longa evolução no sentido de aparelhar-se adequadamente para assumir o planejamento, a execução da política externa e as relações do país com as demais nações por meio de suas Missões Diplomáticas e Repartições Consulares.

As reformas institucionais ocorridas no MRE, desde as origens até a fase contemporânea, foram estimuladas e impostas pelas contínuas mudanças e crescente complexidade no campo das relações internacionais, pelo surgimento de novas nações independentes integradas ao concerto internacional e, em especial, pela inserção do Brasil na comunidade internacional.

² Repertório de Política Externa. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/about-us>>. Acesso em 5 Jul. 2018

³ Diplomata aposentado, pós-graduado em Relações Internacionais.

O Itamaraty conta com repartições no Brasil e no exterior⁵. No Brasil, há a Secretaria de Estado de Relações Exteriores, em Brasília, que abriga o Gabinete do Ministro de Estado, a Secretaria-Geral e as nove Subsecretarias-Gerais temáticas. No exterior, o MRE tem 225 representações, em 140 países, chamadas "postos", sendo 139 Embaixadas, 52 Consulados Gerais, 11 Consulados, 8 Vice-Consulados, 12 Missões e Delegações e 3 Escritórios. A Embaixada é responsável pelas relações bilaterais entre o Brasil e o país onde está instalada; a Repartição Consular é responsável principalmente pela assistência a brasileiros no exterior; e a Missão ou Delegação é a repartição credenciada junto a organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os postos no exterior estão distribuídos em todos os continentes, sendo 41 representações na América do Sul, 21 na América do Norte, 20 na América Central, 63 na Europa, 39 na África, 11 no Oriente Médio e Ásia Central e 30 na Ásia e Oceania. O Brasil mantém relações diplomáticas com 196 países, incluindo a Santa Sé, enfatizando que entre esses, 192 são membros da ONU. Há apenas 11 países no mundo que têm relações diplomáticas com todos os demais países que compõem a ONU. A presença global permite a execução adequada da política externa, assegurando a participação brasileira nos principais temas da agenda internacional.

Segundo dados do MRE (2014), há 135 Embaixadas estrangeiras residentes em Brasília – o que a coloca entre as 15 cidades do mundo com maior número de representações diplomáticas residentes. Existem, além disso, 44 Organizações Internacionais e 55 Embaixadas não residentes.

Aloysio Nunes Ferreira⁵ (2017), em seu artigo "*A nova política externa brasileira*", afirma que a política externa brasileira tem uma vertente universalista, ou seja alcança todos os continentes com vistas a construir um relacionamento internacional amplo, diversificado e não excludente. Segundo o autor, "não há razão para que um país continental, um país multirracial, um grande país em desenvolvimento com a tradição diplomática do Brasil aceite praticar nada menos". Afirma, ainda, que o engajamento diplomático cria as condições para alavancar os interesses internacionais, exprimir opiniões na arena global e transformar os desafios oriundos do exterior em oportunidades para alcançar a prosperidade e o desenvolvimento.

No artigo "Brasil Tous Azimuts – um ensaio sobre os significados do princípio do universalismo para a política externa brasileira", Filipe Nasser⁶ (2017) mostra que desde a década

⁴ Informações obtidas na página do MRE na Internet. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em 5 Jul. 2018

⁵ Atual Ministro de Relações Exteriores.

⁶ Diplomata de carreira desde 2006, serviu nas embaixadas em Washington e em São Domingos. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Harvard e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). Primeiro-secretário do Itamaraty, lotado no Gabinete do ministro, em Brasília.

de 1960, a política externa brasileira transita entre os paradigmas universalista e ocidentalista⁷, tendo uma prevalência histórica da vertente universalista. O autor procura justificar essa vocação por inúmeros pontos, destacando o fato do Brasil se enxergar como ator global tanto por suas dimensões, quanto por sua formação social e cultural de matrizes diversas, por desencorajar fortemente a rejeição de países ou grupo de países por rechaço ou incompatibilidade de qualquer natureza: geográfica, econômica, étnica, moral, cultural ou ideológica, entre outros aspectos discutidos em seu ensaio. Além disso, ressalta que a universalidade se expressa também pelo nível de envolvimento que o Brasil vem demonstrando nos temas e agendas da governança global e nos dossiês com potencial de desestabilização da ordem internacional.

Nasser destaca, ainda, que o Brasil não alimenta relações abertamente conflitivas com país algum — embora as relações com um ou outro país possam, ocasionalmente, atravessar fase de atritos — e que as relações exteriores não estão constrangidas por alianças formais com quem quer que seja. Para o autor, o projeto universalista pode ser considerado um experimento histórico de longo prazo que pretende posicionar o Brasil como potência de alcance global de índole preponderantemente diplomática.

O Brasil não nutre ambições militares ou territoriais e vive em paz com seus vizinhos desde o início do século XX, sem pendências em questões de fronteira, resolvidas diplomaticamente pelo Barão do Rio Branco, sendo a América do Sul considerada como um continente relativamente pacífico. O Brasil parece estar afastado das principais disputas geopolíticas do mundo e das principais áreas de conflito e de lutas entre atores estatais e não estatais. No entanto, qualquer país enfrenta antagonismos ao buscar seus interesses.

2. A Inteligência

A Inteligência de Estado no Brasil desenvolveu-se no regime republicano, em especial a partir de 1927, e fez parte da história do país, em maior ou menor intensidade, tanto nos períodos democráticos quanto nas fases de exceção. Conforme apresentado na página da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)⁸, a história da atividade está dividida em quatro fases.

Fase embrionária — de 1927 a 1964: a atividade esteve inserida, de forma complementar, em conselhos de governo (1927 a 1946) e no Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (SFICI – 1946 a 1964). Correspondeu à construção das primeiras estruturas governamentais voltadas para a análise de dados e para a produção de conhecimentos.

Fase da bipolaridade — de 1964 a 1990: a atividade esteve atrelada, de forma direta, ao contexto da Guerra Fria, de características notoriamente ideológicas. Abrangeu desde a rees-

⁷ Ocidentalista: associação com a potência hegemônica ou, de forma mais ampla, com o mundo ocidental.

⁸ Informações obtidas na página da ABIN na Internet. Disponível em <<http://www.abin.gov.br/institucional/historico>>. Acesso em 5 de julho de 2018.

truturação do SFICI e a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) até a sua extinção em 1990. Nessa época a atividade de Inteligência teve como foco a segurança interna. Dessa forma, a Inteligência Externa e a articulação com o MRE foram negligenciadas, impedindo a integração da Inteligência com a Política Externa e com a atividade Diplomática.

Fase da transição — de 1990 a 1999: com a redemocratização, a atividade de Inteligência passou por processo de reavaliação e autocrítica para se adequar a novos contextos governamentais de atuação. A Inteligência tornou-se vinculada a Secretarias da Presidência da República, primeiro como Departamento de Inteligência e, posteriormente, como Subsecretaria de Inteligência.

Fase contemporânea — de 1999 até hoje: iniciada com a criação da ABIN, foi marcada pelo expressivo avanço da atividade no País — tanto pela consolidação da atuação da ABIN quanto pela expansão do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), também criado em 1999. Embora a ABIN e o SISBIN tenham sido criados em 1999 pela Lei nº 9.883, a Política Nacional de Inteligência (PNI)⁹ foi publicada apenas em 2016, pelo Decreto nº 8.793. Em 15 de dezembro de 2017, foi aprovada a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint) e em 3 de maio de 2018 foi oficialmente assinado o Plano Nacional de Inteligência (Planint).

A PNI, documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no país, está concebida em função dos valores e princípios fundamentais definidos na Constituição Federal. É fixada pelo Presidente da República, após apreciação do órgão de controle externo da atividade, no âmbito do Congresso Nacional. A PNI define os parâmetros e limites de atuação da atividade de Inteligência e de seus executores e estabelece pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do SISBIN.

A prática da Atividade de Inteligência, conforme exposto na PNI, vincula-se às políticas públicas como um todo, mas os preceitos e objetivos da Política Externa Brasileira e as áreas e os objetivos estratégicos definidos pelo Estado na Política e na Estratégia Nacional de Defesa configuram um campo clássico de atuação da Atividade, por promoverem os interesses nacionais do país e buscarem estabelecer parâmetros nas relações com outros países.

De acordo com a PNI, a atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas destinadas à produção de conhecimentos e à proteção da sociedade e do Estado, com vistas ao assessoramento de autoridades de sucessivos governos, nos respectivos níveis e áreas de atribuição. A Inteligência tem caráter permanente e a necessidade de assessorar o processo decisório e de salvaguardar os ativos estratégicos da nação é ditada pelo Estado, em

⁹ A primeira versão da PNI foi encaminhada pela CCAI ao Congresso Nacional em 2001, em atendimento à Lei 9.883/99 que determinava a elaboração da política nacional do setor. Em 2009, nova proposta foi formulada pela Casa Civil e enviada para exame da CCAI. Os parlamentares aprovaram sugestões a esse texto e remeteram-no de volta ao Executivo, em novembro de 2010. Em 2016, o presidente Temer assinou a PNI e autorizou sua publicação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>.

situações de paz, de conflito e de guerra.

A atividade de Inteligência, no cumprimento de suas atribuições, realiza o acompanhamento sistemático e a avaliação das conjunturas interna e externa, visando compreender aspectos que permitam prognosticar impactos e desdobramentos de oportunidades, riscos e ameaças para o país; neutralizar ações da Inteligência adversa; proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos; e conscientizar a sociedade para o permanente aprimoramento da atividade de Inteligência.

A atividade de Inteligência distingue-se das demais atividades de assessoria de governo por identificar oportunidades e ameaças aos objetivos nacionais que sejam veladas ou dissimuladas.

O assessoramento ao processo decisório nacional acontece por meio da produção de conhecimentos de natureza descritiva, interpretativa e interpretativo-prospectiva. O conhecimento de Inteligência é o produto final desenvolvido pela ABIN e difundido à Presidência da República, aos órgãos do SISBIN e a instituições com competência para decidir sobre assuntos específicos. No âmbito externo, a atividade de Inteligência tem como missão obter e analisar dados que ofereçam suporte aos objetivos nacionais, tanto na defesa contra as ameaças existentes quanto na identificação de oportunidades. No âmbito interno, enfoca a proteção do Estado, da sociedade, a estabilidade das instituições democráticas e a eficiência da gestão pública.

A atividade de Inteligência é executada pelo SISBIN. Na condição de órgão central do Sistema, a ABIN tem por competência¹⁰ planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas na forma da legislação específica. Sob a coordenação da ABIN, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de informações e produção de conhecimentos de Inteligência necessários ao processo decisório do Poder Executivo. Também atua na proteção das informações sensíveis e estratégicas do Estado brasileiro.

O SISBIN reúne, atualmente, 39 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência. O art. 2º da Lei nº 9.883/1999 determina que o SISBIN seja constituído pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da Atividade de Inteligência. A Lei define, ainda, que os órgãos responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores integrem necessariamente o Sistema. O art. 5º do Decreto nº 4.376/2002 estabelece que o funcionamento do SISBIN será efetivado por meio da articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos. O art. 6º define as competências dos órgãos e entidades que compõem o Sistema, entre as quais po-

¹⁰ O detalhamento das atribuições da ABIN pode ser encontrado na Lei nº 9.883/1999, que criou o SISBIN e a ABIN. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm> Acesso em 09 de agosto de 2018.

dem ser destacadas a de produzir conhecimentos e a de planejar e executar ações relativas à obtenção, integração e intercâmbio de dados e conhecimentos.

A ABIN está vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) e é o único órgão nacional cujo fim é planejar e executar atividades de Inteligência de Estado para subsidiar o processo decisório nacional. Outras instituições que trabalham com Inteligência têm na atividade um meio para subsidiar suas específicas atribuições legais.

A ABIN está presente em todo o Brasil e também conta com representações no exterior. No Brasil, a ABIN tem 26 superintendências estaduais, todas localizadas na capital, e 9 subunidades. A sede da Agência está localizada em Brasília/DF. No exterior, a ABIN mantém Adidâncias de Inteligência em todos os continentes, totalizando 19 países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Venezuela, Estados Unidos, México, África do Sul, Jordânia, Tunísia, Alemanha, França, Itália, Rússia, Índia, China, Japão e Austrália. Algumas dessas representações serão formalmente instaladas apenas em outubro de 2018.

Há previsão de manutenção de até sessenta e sete profissionais de Inteligência da ABIN, atuando como adidos civis, junto às missões diplomáticas do Brasil ou a organismos internacionais, com a função de assessoramento em assuntos de inteligência, de realização de intercâmbio de informações e de produção de conhecimentos sobre temas de interesse do Estado brasileiro¹¹. Os adidos civis de Inteligência, sediados em escritório nas instalações da missão diplomática brasileira no país para o qual foram designados, estão subordinados administrativamente ao chefe da missão diplomática, de quem receberão instruções para a sua atuação e a quem deverão apresentar relatórios, prestar assistência e colaboração. Tecnicamente, eles estão subordinados à ABIN. Os profissionais de Inteligência no exterior são designados em ato do Presidente da República, por meio de Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ouvido o MRE.

A PNI estabelece 10 Diretrizes para a atividade de Inteligência: (1) prevenir ações de espionagem no País; (2) ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior; (3) prevenir ações de sabotagem; (4) expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético; (5) compartilhar dados e conhecimentos; (6) ampliar a confiabilidade do SISBIN; (7) expandir a capacidade operacional da Inteligência; (8) fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos; (9) cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais; (10) cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

O novo perfil das ameaças à segurança internacional — como terrorismo, crimes transnacionais e proliferação de armas de destruição em massa — aprofundou a importância da coo-

¹¹ Decreto nº 9.435, de 2 de julho de 2018 - Regulamenta a designação e a atuação dos servidores integrantes do quadro da ABIN para prestar serviço no exterior.

peração internacional em Inteligência. A cooperação entre serviços de Inteligência permite o intercâmbio de informações entre os países e a identificação conjunta de ameaças e situações de crise que geram instabilidade política internacional. A maior proximidade entre os serviços de inteligência aumenta a relação de confiança entre os países, o que também contribui para a solução conjunta dos desafios contemporâneos. A ABIN mantém laços de cooperação com mais de 80 serviços de inteligência estrangeiros. O intercâmbio de informações relacionadas à segurança internacional é o principal objeto das parcerias.

A ABIN está submetida a controles interno e externo. A fiscalização externa das ações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais é exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Internamente, essa fiscalização é feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset). O controle específico das ações de Inteligência é exercido externamente, pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional (relatórios, inspeções e acesso a documentos). Internamente, esse controle é realizado pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo. No âmbito do SISBIN, cabe à ABIN exercer o controle das atividades de Inteligência conforme o Plano Nacional de Inteligência (Planint). O Planint, decorrente das diretrizes de Inteligência da PNI, orienta a ABIN e os demais órgãos do SISBIN na execução das ações de Inteligência.

3. Integração das atividades de Inteligência e Diplomacia no Brasil

Uma breve análise dos ambientes internacional e nacional apresentada na Política Nacional de Inteligência (PNI)¹² mostra que as relações internacionais não se resumem ao exame de temas de convergência e a ações cooperativas. No cenário internacional marcado por incertezas e conflitos de diferentes escopos, nenhum país, ainda que pacífico, está livre de riscos e ameaças. A relação entre Estados caracteriza-se fundamentalmente por um jogo de interesses que, muitas vezes, coloca os envolvidos em lados opostos, em situação de disputa e competição; cada um buscando seu respectivo posicionamento estratégico. E o Brasil vem assumindo crescente relevância nesse cenário.

Interesses econômicos e políticos demandam informações privilegiadas, de cunho estratégico, relacionadas ao que se pretende explorar, dominar ou proteger. Essas informações são normalmente bem guardadas pelo detentor e cobiçadas por seus concorrentes. Tecnologia de ponta, conhecimentos sensíveis estratégicos, segredos militares e industriais, energia, água, biodiversidade, recursos minerais, reservas e produção de petróleo e gás natural são exemplos de ativos cobiçados e constituem-se em objeto de competição internacional.

¹² Ver PNI (2016) - item 4: Os ambientes internacional e nacional.

Como enfatizou Castro (2009), desde a sua criação, a Secretaria de Guerra sempre compartilhou com a Secretaria dos Negócios Estrangeiros uma rica tradição de trabalhos e cooperação estreita, consolidadas e desenvolvidas em razão de objetivos comuns. A Diplomacia, especialmente por meio de acordos e negociação procura garantir que a soberania e os interesses nacionais sejam preservados. A área de Defesa, em especial por meio das Forças Armadas, procura proteger os ativos de uma nação contra eventuais ameaças, sendo um fator fundamental de dissuasão.

Como vimos, Relações Internacionais e Defesa são campos clássicos de atuação da atividade de Inteligência, por promoverem os interesses nacionais do país e buscarem estabelecer parâmetros nas relações com outros países. A Inteligência, componente importante da aplicação do Poder Nacional num contexto de disputa ou de competição entre um Estado e outros atores estatais e não estatais, vai prover informações para assessorar decisões sobre as ações de negociação, de dissuasão ou, mesmo, de enfrentamento.

As atividades de Inteligência e de Diplomacia têm coexistido na busca de satisfação dos interesses do Estado brasileiro, atuando de forma interdependente. No entanto, razões de cunho histórico, cultural, político e social têm dificultado a plena articulação entre essas áreas. O MRE na execução da política externa teve sempre como marco orientador o desenvolvimento, enquanto a atividade de Inteligência, pelo menos até os anos 1980, esteve voltada para a segurança interna e a política doméstica.

Priscila Brandão (2010)¹³ destaca que nos anos 60 e 70, no âmbito da Guerra Fria e da Doutrina de Segurança Nacional, os serviços de Inteligência do Brasil, Argentina e Chile, eram altamente militarizados e convertidos em órgãos de segurança e repressão, com responsabilidades diretamente relacionadas à “segurança nacional” e à política interna. Pio Penna Filho (2011)¹⁴ relata que o MRE criou, em 1966, o Centro de Informações do Exterior (CIEEx), e que diplomatas atuavam dentro e fora do país, levantando a existência e a prática de atividades consideradas subversivas ao regime brasileiro, por brasileiros residentes no exterior. Essa atuação do MRE, em estreita sintonia com o SNI, é fato pouco conhecido no Brasil e, provavelmente, constitui um dos principais motivos, senão a origem, do afastamento entre Diplomacia e Inteligência.

A associação entre a atividade de Inteligência e ações de espionagem ou de obtenção ilegal de informações, as diferenças culturais entre o diplomata e o oficial de inteligência e a necessidade de caracterizar a diferença entre a atuação desses profissionais são fatores que

¹³ Priscila Carlos Brandão Antunes é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, e pós-doutorado pela National Defense University (USA) e Universidade de Burgos (Espanha). É Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do CNPQ.

¹⁴ Pio Penna Filho é doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPQ. Informações coletadas do Lattes em 1º de junho de 2018.

podem ser considerados responsáveis pelo afastamento entre as duas funções.

O Decreto nº 9.435/2018, ao regulamentar a atuação e definir as atribuições do adido e demais profissionais de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras no exterior, não prevê quaisquer ações de obtenção ilegal de informações ou de espionagem e subordina o Adido de Inteligência, administrativamente, ao chefe da missão diplomática. Esse decreto deve minimizar resquícios negativos que prejudicaram o relacionamento entre os profissionais das duas áreas.

Desde o início dos anos 2000, esforços foram realizados pela ABIN no sentido de mostrar ao Estado brasileiro, em especial ao MRE, o foco da atuação da Agência na Inteligência externa, e a necessidade da participação internacional da atividade de Inteligência. Até 2016, a ABIN possuía apenas 3 representações no exterior: Argentina, Venezuela e Colômbia, criadas em 2007. Atualmente, com a atuação de Adidos de Inteligência em 19 países, esta questão também parece estar bem encaminhada, o que possivelmente facilitará um movimento natural de aproximação e integração entre Diplomacia e Inteligência.

Merece atenção, ainda, o fato de que o diplomata, desde sempre, trabalha no sentido de coletar informações do exterior e produzir conhecimento para subsidiar suas decisões e ações na esfera internacional, em nível estratégico e, portanto, entende que não precisaria de outro profissional para realizar a mesma tarefa. Nas palavras de W. Laqueur (1985), os diplomatas brasileiros parecem seguir atitude semelhante à adotada pelos colegas norte-americanos que, “confiam no próprio conhecimento e experiência deles mais do que nos do serviço secreto”.

A Diplomacia atua primordialmente em um ambiente caracterizado pela transparência. Entretanto, uma nação não se desenvolve ou pode ser protegida apenas com acordos e negociações, uma vez que o ambiente internacional apresenta oportunidades, vulnerabilidades e ameaças frequentemente veladas ou dissimuladas. E esse é o universo de atuação do profissional de Inteligência, que por meio do intercâmbio de informações com serviços de inteligência estrangeiros e da produção de conhecimento de Inteligência, utilizando metodologia própria, pode proporcionar subsídios importantes para assessorar o processo decisório nacional, inclusive do próprio MRE. Os serviços de inteligência tendem a se interligar formando um sistema internacional semelhante ao diplomático. Essa tendência também é comentada por W. Laqueur (1985) que destaca que a colaboração entre os serviços secretos pode ser até mais estável e permanente do que aquela entre os governos.

Outro fator que revela a pouca integração existente entre áreas está na representatividade do MRE no SISBIN que, até 2012, era formalizada apenas com a participação da Coordenadoria de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT). Embora a área temática da Coordenadoria tenha uma grande importância na esfera internacional, não representa toda a gama de assuntos e ações que abrangem essas duas funções do Estado. Essa situação, envolvendo, inclusive, a questão do nível de decisão da área, foi atenuada pela desig-

nação, naquele ano, do Secretário-Geral de Relações Exteriores como representante do MRE no SISBIN, sendo a COCIT, o órgão suplente.

4. Considerações finais

Um ambiente internacional caracterizado pela incerteza e pela imprevisibilidade decorrentes do dinamismo dos acontecimentos e da crescente complexidade dos fenômenos da globalização exige monitoramento intenso das relações internacionais. De forma simplificada, pode-se dizer que a obtenção de informações, nem sempre disponíveis ou de domínio público, relativas a capacidades, força, recursos, intenções e atividades de um país ou de uma organização estrangeira, que podem afetar a segurança e o desenvolvimento do país e de seu povo, seria o prelúdio para decisão e ação do Estado na realização de suas funções. Nesse contexto, a interação entre Diplomacia, Inteligência e, também, a Defesa, alicerces do Estado brasileiro, cada vez mais se torna imprescindível para uma consistente, equilibrada e eficaz inserção e atuação do país nos cenários regional e internacional.

Convém destacar que o Brasil não tem um documento que agregue a Política Externa, a Política de Defesa e a Política de Inteligência e defina os grandes objetivos nacionais e as estratégias decorrentes para a atuação no cenário internacional. O estabelecimento desse documento, formulado e integrado pela Defesa, Relações Exteriores e Inteligência e discutido no âmbito da CREDEN, poderia contribuir, desde a fase inicial de preparação, para o aumento da articulação e a adequada integração entre essas três áreas estratégicas do Estado Brasileiro.

Marta Sianes Oliveira do Nascimento (Ms.) é servidora pública, integrante da Agência Brasileira de Inteligência e e Professora da Escola de Inteligência, até 2015. Atualmente desenvolve suas atividades profissionais na Escola Superior de Guerra, como pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos da ESG, e como professora/ orientadora do Curso Superior de Inteligência Estratégica.

Ivan Fialho é Oficial da Reserva do Exército, especializado em administração pública e atualmente é coordenador do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra.

Referências

ABIN – <http://www.abin.gov.br>

_____. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016. Aprovada pela Portaria nº 244-ABIN/GSI/PR, de 23 de agosto de 2016.

BRANDÃO, Priscila Carlos. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul – Premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. Niterói, RJ: Ed. Impetus, 2010. 336 p.

BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.

_____. (1999) Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>. Acesso em 5 jul. 2018

_____. (2002) Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. (2016) Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016. Fixa a Política de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D8793.htm>. Acesso em 5 jul. 2018.

_____. (2018) Decreto nº 9.435 de 2 de julho de 2018. Regulamenta o disposto no art. 10 da Lei nº 11.776/2008, quanto à designação e à atuação dos servidores integrantes do quadro da Agência Brasileira de Inteligência para prestar serviço no exterior e dispõe sobre a retribuição no exterior, nos termos estabelecidos na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>. Acesso em 5 jul. 2018.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I e II. 644p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/561-1808-2008-Itamaraty_Dois_Seculos_de_Historia>. Acesso em 15 jul. 2018.

FERREIRA, Aloysio Nunes. *A nova política externa brasileira*. Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 3, n. 6 (pag.15-26) - [Brasília]: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2018.

FUNAG, 2017. *Repertório de Política Externa*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/about-us>>. Acesso em 15 jul. 2018.

LAQUEUR, Walter. *A Word of Secrets – The Uses and Limits of Intelligence*. Basic Books, Inc, Publishers, New York, 1985.

MRE – <http://www.itamaraty.gov.br>

NASSER, Filipe. *Tous Azimuts Um ensaio sobre os significados do princípio do universalismo para a política externa brasileira*. Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 3, n. 6 (pag. 27-62) - [Brasília]: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2018.

PENNA FILHO, Pio. *Segredos não tão remotos*. Jornal O Estado de S. Paulo, 03/07/2011. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,segredos-nao-cao-remotos-imp-,739949>>. Acesso em 15 jul. 2018.

O IGEE preza pela sua opinião.
Envie seu comentário para cee18@esg.br

Estados Unidos-China: a guerra comercial já começou?

por Jonuel Gonçalves

A situação de guerra comercial intermitente, mais de fortes ameaças que de fogo real intenso, decorre do choque entre projetos voltados para reconfiguração da economia mundial e o estabelecimento de novas regras de hegemonia, completando as recuperações relativas às crises de 2008 e 2010, cujos efeitos políticos favoreceram a aparição do neo-autoritarismo (expressão recente de Edgard Morin). O estudo desta nova conjuntura deu lugar a alguns trabalhos que ainda não contavam com a emergência de tal aparição na maior economia do mundo (considerando o seu PIB, a sua diversificação e o seu poder tecnológico).

Por essa razão, este artigo não fará referência a nenhuma obra, baseando-se em dados, declarações e opiniões na grande média especializada e na participação do autor em diversos encontros e intercâmbio com colegas de diversos países.

1.

As divergências sobre comportamentos na esfera econômica, financeira e monetária entre China e Estados Unidos vêm de longa data. Desde finais do segundo mandato de Bill Clinton, os Estados Unidos queixam-se de infrações chinesas sobre direitos de propriedade intelectual e manipulação das taxas de câmbio do *yuan* para assegurar mais competitividade aos produtos chineses. Acusações de *dumping* foram, por vezes, mencionadas sem nenhuma medida adicional, embora outros países — como o Brasil — tenham adotado procedimentos com base em acusações semelhantes feitas nesses países.

As autoridades chinesas sempre negaram as acusações, afirmando que o governo se preocupa realmente com a evolução da sua moeda, mas sem comprometer as regras do mercado nem desrespeitando os direitos de propriedade intelectual, acrescentando haver produção de inovações por seus próprios meios técnicos e científicos. Nega o *dumping*, explicando o baixo custo dos produtos chineses, graças a mais competitividade sem intenções de posterior controle de outros mercados.

A presença norte-americana no crescimento econômico chinês após as reformas de Deng Xiao Ping, sobretudo na década de 90, tem sido importante nos domínios da transferência de tecnologia (incluindo grande número de estudantes chineses em universidades norte-americanas) e investimentos em setores autorizados (cuja ampliação é reivindicada pelos Estados Unidos). Parte das importações norte-americanas de produtos chineses procedem de empresas onde existe capital USA.

Ao mesmo tempo, a China tornou-se o maior detentor de títulos do tesouro norte-americano e o mercado estadunidense é crucial para um grande número de empresas chinesas e mesmo para o equilíbrio da sua balança comercial, tendo por isso de gerenciar cautelosamente as relações com Washington. Tal gestão baseia-se no conceito de total liberdade de comércio.

No final do mandato de Barak Obama, o recurso a novas tecnologias pela China sem pagamento das respectivas patentes ganhou maior impacto, até porque investidores chineses aplicaram volumes importantes de capital em empresas USA de novas tecnologias e, em outros países ocidentais — particularmente na indústria automobilística francesa —, notaram-se sinais de espionagem industrial de Pequim.

Na luta pela hegemonia econômica mundial, cada um desses países usa os seus grandes trunfos estratégicos: de um lado a dimensão do seu mercado interno e os baixos custos de produção; de outro lado, o enorme avanço em alta tecnologia e pesquisa científica, elemento em torno do qual gira a modernização de todas as economias.

2.

Esta luta repercute mesmo nos métodos de avaliação macroeconômica. Assim, pela primeira vez, surgiram estatísticas divergentes sobre qual seria o maior PIB. Se não considerarmos a União Europeia como PIB único (mantendo as divisões nacionais), a China aparece em primeiro lugar pelo cálculo do PPP (*Purchasing Power Parity*) e os Estados Unidos lideram segundo o MCO (Método de Câmbio Oficial). Em termos de nível de vida, a distância é abismal no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) com os norte-americanos na faixa do muito alto desenvolvimento e os chineses no médio. Este dado influi bastante na competitividade da produção chinesa, pois os seus montantes salariais são muito inferiores, embora os níveis de organização e gestão chineses também influam. Comparando com países de nível de desenvolvimento semelhante — como o Brasil — a produtividade chinesa é muito superior.

Pelo seu volume populacional, as inicialmente designadas zonas de desenvolvimento capitalista da China, cuja expansão interna é constante, assumem um peso central nas trocas mundiais e pesam na fixação dos preços, tanto de matérias-primas como de bens manufaturados. Um processo feito em taxas de crescimento oscilante, mas nunca abaixo de 6% anual e com prejuízos notavelmente reduzidos (por comparação com outras grandes economias) perante as crises mundiais de 2008 e 2010.

O mesmo não aconteceu nos Estados Unidos, cuja capacidade de superar a sua própria crise revelada em 2008, implicou perda de dígitos durante alguns anos no PIB e alta do desemprego. A recuperação alcançada na gestão Obama teve como revelador central a queda da taxa de desemprego de 11% para 4%, a que se adicionou o posicionamento dentro dos níveis de mais alta produtividade do Ocidente, em larga medida devido aos bons salários e o constante progresso científico centrado em *Silicon Valley*. Na verdade, a costa oeste aparece como o eixo gerador de tecnologia enquanto a costa leste permanece como a grande platafor-

ma financeira. Ainda assim, dois gigantescos déficits continuam a constituir ameaças graves sobre a sua economia: déficit fiscal e déficit comercial.

Temos assim dois países em rota de expansão econômica — seja recente ou com mais de um século — nos quais os fundamentos requeridos em ambos são, sem dúvida, necessários e legítimos. Quer dizer, um contexto onde ambos têm fortes motivos, portanto, ou chegam a um acordo detalhado com regras precisas ou entram em rota de colisão.

A China, tal como tinha feito o Japão décadas atrás, insiste em que seu modelo é baseado na competitividade, criatividade e legitimidade de apoio governamental, tendo os Estados Unidos, na administração Obama, optado pelo reforço de laços com os aliados de todos os continentes, insistindo bastante na Ásia-Pacífico, através da *Trans Pacific Partnership* (TPP) sem a China e com 12 fortes economias, capazes de criar uma área de produção diversificada, boa organização financeira e dimensão necessária a grandes projetos.

3.

Durante as articulações preparatórias da TPP, Pequim lançou um considerável Banco da Ásia e assumiu o papel principal como acionista do Novo Banco de Desenvolvimento, fundado pelos BRICS.

Assim estava, em 2017, o confronto entre as duas economias para conquistar e/ou preservar posições, ao mesmo tempo em que emergiam, por vezes, desafios militares de média intensidade sobre delimitação de áreas exclusivas ou de influência, como é o caso do mar da China e de pressões sobre Taiwan. Sem grandes riscos, mais como testes à capacidade adversa e tendência para não insistir muito em alterar o *status quo*.

A chegada de Donald Trump à Casa Branca introduz mudanças substanciais. “*America First*” significa também América com seus próprios meios em busca de reforço do seu poder mundial e, ao mesmo tempo, acabar com os déficits perigosos. Neste aspecto, Trump optou pelo déficit comercial já que o déficit orçamental persiste e pode até aumentar. Postura quase oposta à de Obama. Na verdade, muitas das medidas do atual Presidente USA visam liquidar os efeitos da presidência anterior ou anteriores.

Os seus ataques à NAFTA põem em causa as noções de Bill Clinton e a retirada da TPP, poucos dias depois de tomar posse, anulam esforços de Obama. O multilateral é substituído pelo máximo de bilateralismo possível e a mensagem é de que os grandes problemas mundiais têm de passar pela Casa Branca, até porque internamente Trump enfrenta sérios problemas decorrentes da campanha eleitoral e de ser um *outsider* mesmo no partido republicano.

O ataque à NAFTA e a saída da TPP foram rapidamente seguidos por alta de taxas aduaneiras em relação aos dois vizinhos (Canadá e México) e aos aliados europeus, tanto na União Europeia como na OTAN. Afirmando que esses países aproveitam do mercado estadunidense causando desequilíbrio comercial acentuado, Trump desencadeou ofensivas com a arma aduaneira, num acentuado protecionismo. O recuo, pelo menos de princípio, nas taxas sobre

produtos europeus após o presidente da Comissão Europeia ter prometido mais compras da União Europeia nos USA, aponta para um protecionismo tático destinado a obrigar o parceiro a negociar e alterar os volumes de troca. É o que a revista francesa “Esprit” (julho-agosto 2018), conhecida pela sua capacidade de análise desde os anos 1930, chama de “estratégia do caos”, designação com aparência de se aplicar às relações com a China.

Neste caso, as altas aduaneiras iniciais, talvez destinadas a provocar concessões chinesas, não tiveram o mesmo efeito imediato. Em jogo estão montantes mais elevados e um parceiro capaz de disputar a liderança mundial.

O projeto “*made in China 2015*” é visto como confirmação dessa capacidade e, antes de qualquer medida aduaneira, Trump limitou, ou mesmo inviabilizou, os investimentos chineses nas empresas norte-americanas de tecnologia sensível, quer dizer, suscetível de introduzir avanços consideráveis.

O que está em jogo é muito mais potente que as trocas ou contributos em gastos com os aliados e, nesta “estratégia de caos” o chefe de estado norte-americano procura obter a neutralidade russa, criando áreas de comum interesse e cooperação, intenções até aqui prejudicadas pelo comportamento dos grandes atores em política interna, para quem a Rússia continua sendo a grande rival.

O risco de caos está na incerteza dos efeitos da agressividade nas barreiras alfandegárias. Se ninguém cede ou se não há compromisso, o conflito vai longe e prejudica todos, mesmo quem não está diretamente envolvido. Ou então só algumas economias poderosas, como o Japão e a Índia, podem tirar vantagem. Menos provável para a União Europeia dada a natureza dos seus laços com Washington, não só após as recentes concessões, mas ainda por ser um relacionamento indissociável da OTAN.

Ano passado, a China vendeu aos Estados Unidos 505 bilhões de dólares em produtos diversos e comprou-lhe apenas 130 bilhões. Das exportações chinesas para os Estados Unidos, perto de 60% vêm de multinacionais com capital ocidental (com destaque para os próprios EUA) que, naturalmente se sentirão prejudicadas. Na sequência das primeiras ameaças aduaneiras, a China adiantou-se propondo importar mais 50 bilhões de dólares de mercadorias “*made in USA*”, desde que nenhuma das projetadas novas taxas entrasse em vigor. Entraram porque Trump julgou insuficiente a proposta chinesa. Pequim retaliou ao mesmo nível, embora persistam dúvidas sobre os totais envolvidos de ambos os lados.

4.

Em 15 de junho, anunciou-se oficialmente que altas de 25% poderiam atingir 50 bilhões de dólares de produtos chineses à entrada nos Estados Unidos prevendo-se, então, igual montante no sentido inverso, pois Pequim iria retaliar. Não se trataria de resposta proporcional aos respectivos fluxos, mas sim a valores absolutos comparados. Três dias depois, Washington ameaçou estender a alta para 200 bilhões de produtos chineses e negociações discretas prosseguiram.

Em 6 de julho, segundo boletim do Instituto Peterson de Economia Internacional, uma alta entrou efetivamente em vigor, mas “apenas” sobre um total de 34 bilhões, idêntico ao que foi alvo de imediata medida chinesa. Durante esse mês, a ameaça dos 200 bilhões reapareceu várias vezes e nestes termos entramos em agosto: luta em vigor, novos montantes na linha de mira e negociações a vários níveis.

O mercado norte-americano é mais importante para a China que o contrário, visto ser o comércio exterior muito mais importante para a economia chinesa que para a americana. No entanto, a China pode reorientar parte das suas exportações para o mercado interno, detentor de evidente elasticidade e ainda conquistar novos mercados. A Declaração final da Cúpula dos BRICS, em final de julho na África do Sul, insiste no livre comércio, dando assim apoio às teses chinesas. Porém, no caso das barreiras alfandegárias norte-americanas passarem a grande e brusca elevação, essa transição chinesa custará alguns pontos e prazos ao seu crescimento.

Por outro lado, Trump não revela (ou simula não revelar) muita preocupação com as perdas das multinacionais envolvidas na economia chinesa, pois pretende atraí-las para o seu país. Resultado muito duvidoso com os métodos adotados pela Casa Branca, o que levanta, mais uma vez, riscos de caos. O mercado norte-americano está longe de ser o único e a TPP não se desfez só porque os americanos lhe viraram as costas. Talvez em função dessa perspectiva, Trump tenha feito as suas primeiras críticas à Índia, com dimensões iguais à China, aberta a qualquer capital, milenar experiência comercial e bem relacionada com todas as áreas do planeta.

Ao mesmo tempo, as restrições ao investimento chinês nos Estados Unidos podem gerar represálias contra empresas como a Apple ou General Motors no mercado chinês, crucial para ambas. A nível dos efeitos políticos, Trump está muito mais pressionado — não só pela elite, mas pelo eleitorado também — que Xi Jinping, na medida em que na China vigora um sistema de partido único e de fato não há eleitorado.

Este é o estado das hostilidades, numa fase de guerra limitada. Cada um mostra seus efetivos e armas, ameaça, faz ruído, mas restringe bastante as ações concretas e não corta os fios da negociação. Por quanto tempo? Se for por muito tempo, mesmo sem escalada, já será criador de incerteza, uma das piores inimigas da economia.

Para já, estamos num ponto sublinhado por Barak Obama, em Joanesburgo, nas cerimônias do centenário de Mandela: até há pouco “a globalização era atacada pela esquerda política, agora é pela direita”. E a economia mundial vai sendo pilotada como em navegação de cabotagem, sempre à vista da costa.

Jonuel Gonçalves, é professor e pesquisador do Programa de Pós Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) do INEST-UFF. Doutorado em Ciências pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, estudou em Dakar, Paris e Cidade do Cabo (África do Sul). Autor de vários livros sobre economia e conflitos, sobretudo no continente africano. Concluí, neste momento, uma pesquisa sobre a crise econômica em dois BRICS: África do Sul e Brasil.

Cadernos de Estudos Estratégicos
n. 02 /2018

Instituto de Geopolítica e Estudos Estratégicos
Escola Superior de Guerra

