



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OSVALDO QUIRINO DE SOUZA FILHO

FRAGILIDADE INSTITUCIONAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA
DE SEGURANÇA NACIONAL: O PAPEL DA SECRETARIA DE ASSUNTOS
ESTRATÉGICOS (1990-2023)

Brasília

2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OSVALDO QUIRINO DE SOUZA FILHO

**FRAGILIDADE INSTITUCIONAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA
DE SEGURANÇA NACIONAL: O PAPEL DA SECRETARIA DE ASSUNTOS
ESTRATÉGICOS (1990-2023)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, da Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Política e instituições.

Linha de Pesquisa: Estado, economia e sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon

BRASÍLIA
2025

OSVALDO QUIRINO DE SOUZA FILHO

FRAGILIDADE INSTITUCIONAL NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA BRASILEIRA DE
SEGURANÇA NACIONAL: O PAPEL DA SECRETARIA DE ASSUNTOS
ESTRATÉGICOS (1990-2023)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília.

Aprovado em 27 de fevereiro de 2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arthur Trindade Maranhão Costa
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Jackson De Toni
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

AGRADECIMENTOS

A entrega desta Dissertação coincide com o encerramento do meu primeiro ciclo de vivência em Brasília (DF), onde cheguei em janeiro de 2019, vindo de Brusque (SC), para tomar posse como terceiro-secretário no Ministério das Relações Exteriores (MRE). Foram seis anos de muitos desafios e aprendizados. O apoio de algumas pessoas foi fundamental para que eu conseguisse dar continuidade aos meus projetos pessoais e profissionais, inclusive este Mestrado em Ciência Política.

Do Itamaraty, agradeço a Sergio Rodrigues dos Santos, exemplo de diplomata e chefe, as inúmeras oportunidades e lições, a confiança e a liderança; a Achilles Zaluar, pensador do mundo, sou grato pela confiança, a amizade e as oportunidades; a Luiz Eduardo Fonseca e a Lucas Vinícius Sversut, agradeço os conselhos, o direcionamento e a disposição em ajudar; aos demais colegas de repartição, agradeço a convivência agradável e construtiva; e à Dona Lea, obrigado por tornar o trabalho de todos nós possível.

No Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), encontrei espaço estimulante, democrático e de alto nível para desenvolver minhas reflexões. A meu orientador, prof. Paulo Calmon, decano da Ciência Política na UnB e no Brasil, agradeço os diversos ensinamentos e a orientação segura, diligente e profissional. A Marina Lazarotto, obrigado pelos materiais e sugestões que me ajudaram a trilhar o Mestrado. Haroldo Ramanzini Jr. foi uma referência constante e tornou-se um amigo estimado.

Às pessoas que reservaram parte de seu tempo para concederem entrevistas preciosas para a construção da monografia e àquelas que me facilitaram o contato com os entrevistados, também expressei meu sincero agradecimento.

A meus pais, minhas irmãs e minha avó, sempre serei grato.

Minha esposa, Luiza, com sua alegria inabalável, seu companheirismo e seu amor, foi minha maior força e fonte de inspiração. Dedico a ela esta pesquisa.

“Todos sabemos que, como qualquer outra ciência que tenha por objeto as instituições e os processos da cultura humana [...], também a nossa partiu historicamente de perspectivas práticas. Formular juízos de valor sobre determinadas medidas do Estado com referência à economia política constituiu o seu fim imediato e, no início, até o seu fim único”.

Max Weber, A “objetividade” do conhecimento na Ciência Social e na Ciência Política, 1904

“Talvez tenhamos descoberto, por assim dizer, uma dialética natural do problema histórico. A história nasce das questões dirigidas ao passado por seres que continuam a viver e a criar. Ela é, portanto, originalmente tão subjetiva quanto o interesse que anima o historiador. O primeiro desafio é o trabalho do estudioso; procurar isolar relações válidas, explicar acontecimentos, separar a experiência do passado de quem a elabora. Desejaríamos redescobrir ‘aquilo que foi’, reconstruir o passado não a partir de uma perspectiva, mas de acordo com uma verdade universal. Talvez tal esforço esteja fadado ao fracasso: mundo de objetos infinitamente dispersos, ligados pelo único fio da causalidade, mundo de significados equívocos, a história se presta sempre a novas interpretações. Todas as grandes obras têm uma história póstuma que é aquela dos seus comentadores, e que só terminará com a própria humanidade. Daí, a um só tempo, o perigo do relativismo integral como o desejo de racionalidade total. [...] Weber reconheceu essa antinomia, mas aceitou com alegria a incerteza, porque tinha convicção acerca da verdade limitada e porque não deveria ali existir uma solução, a fim de que o homem pudesse ser livre”.

Raymond Aron, La philosophie critique de l’histoire : essai sur une théorie allemande de l’histoire, Paris : Vrin, 1969, p.283.

RESUMO

A dissertação analisa a fragilidade institucional na condução da política brasileira de segurança nacional entre 1990 e 2023, com especial ênfase no papel desempenhado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) naquela política. Entre as décadas de 1930 e 1980, parcela substancial da política de segurança nacional era coordenada pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) e sua Secretaria-Geral (SG/CSN). Com a extinção do CSN durante a Constituinte (1987-1988), suas atribuições foram repartidas entre diversos outros órgãos. Alguns foram criados, como a SAE/PR, em 1990, e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em 1999, enquanto outros já existiam, como os Ministérios Militares, depois colocados sob o guarda-chuva do Ministério da Defesa, a Casa Militar, mais tarde vinculada ao novo Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), a Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR), criada pelo governo Sarney como assessoria internacional, os Ministérios da Justiça (MJ) e das Relações Exteriores (MRE) e o Conselho de Defesa Nacional (CDN). Esse arranjo institucional não tem dado certo, como provam as sucessivas fases de extinção e recriação da SAE/PR (1999, 2016 e 2023), as reformulações do GSI/PR (1999, 2015, 2016, 2023) e os diferentes papéis exercidos por ambos e pela AESP/PR no mesmo período. Todas essas organizações, em grau maior ou menor, assessoram o Chefe de Estado em assuntos de segurança nacional e participam da formatação da política para essa área, mas até agora nenhuma delas foi capaz de consolidar-se nessa função, nem foi a política de segurança nacional consolidada. A pesquisa explica as causas desse problema, ao estudar o caso particular da SAE/PR. Argumenta-se que a extinção do antigo arranjo institucional em fins da década de 1980, bem como a tentativa de criar um novo, refletiu a política burocrática e os conflitos vivenciados entre a autoridade civil, militares e burocratas, em momento crítico de reconstrução do Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como resultado, foi produzida uma política de segurança marcada por fragilidade institucional, com conjunto incerto de atribuições e caracterizada por falta de clareza acerca de sua missão. O método utilizado para explicar o processo de criação e evolução da SAE/PR é aquele do estudo de caso. Em abordagem histórico-institucional, ele situa o objeto de análise e variável dependente no tempo, procura antecedentes causais que levaram aos resultados apontados e faz uso sistemático de comparações. São analisadas as relações entre os principais atores envolvidos na criação da SAE/PR, bem como as escolhas de desenho feitas por eles no momento da criação. Ademais, será estudada a trajetória institucional da SAE/PR entre 1990 e 2023 e o papel que ela desempenhou na política de segurança nacional. O estudo conclui que a fragilidade institucional

na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR deve-se a duas causas combinadas: i) a ausência de coalizões de apoio em defesa da organização, ligada a conflito entre coalizões no subsistema de segurança nacional; e ii) a falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, refletida na ausência de mandato claro para que a SAE/PR desempenhasse seu papel institucional.

Palavras-chave: fragilidade institucional, Secretaria de Assuntos Estratégicos, política de segurança nacional, coordenação.

ABSTRACT

This master's thesis analyzes the institutional weakness in the conduct of Brazilian national security policy between 1990 and 2023, with a special emphasis on the role played in it by the Secretariat for Strategic Affairs of the Presidency of the Republic (SAE/PR). Between the 1930s and the 1980s, a substantial portion of national security policy was coordinated by the National Security Council (CSN) and its General Secretariat (SG/CSN). With the dissolution of the CSN during the Constituent Assembly (1987-1988), its functions were divided among various other bodies. Some were created, such as SAE/PR in 1990 and the Brazilian Intelligence Agency (ABIN) in 1999, while others already existed, such as the Military Ministries, later placed under the umbrella of the Ministry of Defense, the Military House, which was later linked to the new Institutional Security Cabinet (GSI/PR), the Special Advisory Office of the Presidency of the Republic (AESP/PR), created by the Sarney government as an international advisory body, the Ministries of Justice (MJ) and Foreign Affairs (MRE), and the National Defense Council (CDN). This institutional arrangement has not succeeded, as evidenced by the successive phases of extinction and re-creation of SAE/PR (1998, 2016, and 2023), the reformulations of GSI/PR (1999, 2015, 2016, 2023), and the different roles played by both and by the AESP/PR during the same period. All these organizations, to varying degrees, assist the Head of State in national security matters and participate in shaping the policy in this area, but so far none has been able to consolidate itself in this role, nor has national security policy been consolidated. This work explains the causes of this problem by studying the particular case of SAE/PR. It argues that the dissolution of the old institutional arrangement in the late 1980s, as well as the attempt to create a new one, reflected bureaucratic politics and the conflicts experienced between civilian authorities, the military, and bureaucrats at a critical moment of state reconstruction after the promulgation of the 1988 Federal Constitution. As a result, a national security policy marked by institutional weakness was produced, with an uncertain set of attributions and characterized by a lack of clarity regarding its mission. The method used to explain the process of creation and evolution of SAE/PR is that of the case study. In a historical-institutional approach, it situates the object of analysis and the dependent variable in time, seeks causal antecedents that led to the indicated results, and makes systematic use of comparisons. The relations between the main actors involved in the creation of SAE/PR, as well as the design choices made by them at the time of creation, are analyzed. Moreover, the institutional trajectory of SAE/PR between 1990 and 2023 and the role it

played in national security policy is studied. The thesis concludes that the institutional weakness in the conduct of national security policy by SAE/PR is due to two combined causes: i) the absence of advocacy coalitions in defense of the organization, coupled with the conflict among coalitions within the national security subsystem; and ii) the lack of a consensus regarding the role of national security policy in general, which resulted in an unclear mandate for the SAE/PR.

Keywords: institutional weakness, Secretariat for Strategic Affairs, national security policy, coordination.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN – Agência Brasileira de Inteligência
AD – Diretoria de Assuntos de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos
AESP/PR – Assessoria-Especial da Presidência da República
CC – Conjunturas críticas
CC/PR – Casa Civil da Presidência da República
CE – Conselho de Estado
CEE – Centro de Estudos Estratégicos
CEN – Conceito Estratégico Nacional
CID – Committee of Imperial Defense
CM – Casa Militar
CREDEN – Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSN – Conselho de Segurança Nacional
EB – Exército Brasileiro
EMFA – Estado-Maior das Forças Armadas
EMCFA- Estado-Maior Conjunto da Forças Armadas
END – Estratégia Nacional de Defesa
EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ESG – Escola Superior de Guerra
FFAA – Forças Armadas
GSI/PR – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MB – Marinha do Brasil
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NAE – Núcleo de Assuntos Estratégicos
NEP – Núcleo de Estudos Prospectivos
NdG – Núcleo de Governo
NSC – National Security Council

NSA – National Security Advisor
OEA – Organização dos Estados Americanos
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONP – Objetivos Nacionais Permanentes
PAS – Plano Amazônia Sustentável
PDN – Política de Defesa Nacional
PT – Partido dos Trabalhadores
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
SADEN/PR – Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República
SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SAJ – Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos
SAG – Secretaria Especial de Análise Governamental
SENAD – Secretaria Nacional Antidrogas
SEPLAN – Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SG/CSN – Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional
SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República
SNI – Serviço Nacional de Informações
SPLP – Secretaria de Planejamento de Longo Prazo
TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Efeitos e causas da fragilidade institucional	39
Quadro 2 – Cronologia da organização do “núcleo de governo” para lidar com segurança nacional	55
Quadro 3 – Modelo de Zegart (1999) sobre emergência e evolução de agências de segurança nacional	66
Quadro 4 – Atributos da SG/CSN na presidência institucional (1946-1988)	85
Quadro 5 – Titulares da SAE/PR e Presidentes (1990-2022)	133
Quadro 6 – Causas e efeito da fragilidade institucional encontrados pela pesquisa	148
Quadro 7 – Efeitos da fragilidade institucional e o caso da SAE/PR	150
Quadro 8 – Causas da fragilidade institucional e o caso da SAE/PR	151
Quadro 9 – Modelo de Zegart (1999) e o caso da SAE/PR	152

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	15
1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA	15
1.2. PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA	19
1.3. METODOLOGIA	20
1.4. RESULTADOS E ALCANCE DA DISSERTAÇÃO	21
1.5. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO	21
CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA: NEOINSTITUCIONALISMO, INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL	24
2.1. O “NEOINSTITUCIONALISMO”	24
2.2. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	27
2.3. FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E POLÍTICA BUROCRÁTICA	33
2.4. SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES CENTRAIS DA LITERATURA REVISADA E IMPLICAÇÕES PARA A ESTRATÉGIA ANALÍTICA DA DISSERTAÇÃO	38
CAPÍTULO 3 – NÚCLEO DE GOVERNO E SEGURANÇA NACIONAL: ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS.....	40
3.1. ESTUDOS PRESIDENCIAIS: DO INDIVÍDUO À INSTITUIÇÃO	40
3.2. SEGURANÇA NACIONAL NO NÚCLEO DE GOVERNO	45
3.3. SEGURANÇA NACIONAL E NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL: DO CONSELHO DE ESTADO AO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL	50
3.4. FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL: PANORAMA GERAL.....	56
3.5. SEGURANÇA NACIONAL E O PAPEL DA SAE/PR NO NÚCLEO DE GOVERNO (1990-2023): ASPECTOS PRELIMINARES.....	60
CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA	63
4.1. ESTUDO DE CASO	63
4.2. ESTUDOS DE CASO SOBRE INSTITUIÇÕES “FRÁGEIS”	66
4.3. DADOS, FONTES E ENTREVISTAS.....	68
4.4. DESENHO DE PESQUISA.....	70
CAPÍTULO 5 - O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL E A CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL (1934-1988).....	72
5.1. RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL: CONDIÇÕES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS PARA O ESTABELECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO CSN	72
5.2. A DOUTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL.....	76
5.3. O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL E SUA SECRETARIA-GERAL.....	80
5.4. OBSERVAÇÕES SOBRE A CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL PELO CSN	86
CAPÍTULO 6 - SOB O SIGNO DO DESENTENDIMENTO: CRIAÇÃO DA SAE/PR EM UMA CONJUNTURA CRÍTICA (1990)	87

6.1. O GOVERNO COLLOR: REFORMA DO ESTADO, MUDANÇA DE MODELO ECONÔMICO E CRISES CIVIS-MILITARES (1990-1992).....	87
6.2. A CRIAÇÃO DA SAE/PR: A VISÃO DOS ATORES	89
6.2.1. Os Atores Militares.....	89
6.2.2. Os Atores Civis: Pedro Paulo de Leoni Ramos e Lindolfo Collor.....	94
6.3. DECISÕES ESTRUTURAIS.....	97
CAPÍTULO 7 – A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA SAE/PR DE COLLOR A LULA III (1990-2023): SEGURANÇA NACIONAL, ATORES E DINÂMICAS POLÍTICAS.....	100
7.1. A PRIMEIRA SAE/PR: ENSAIO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL, INDEFINIÇÃO DE FUNÇÕES, DESESTRUTURAÇÃO E SUBSTITUIÇÃO PARCIAL (1990-1998).....	100
7.2. A SEGUNDA SAE/PR: DE MANGABEIRA A MANGABEIRA, AUGE E DECLÍNIO (2008-2016).....	113
7.3. A TERCEIRA SAE/PR: ATUALIZAÇÃO, DESORGANIZAÇÃO E INSTABILIDADE (2017-2023).....	125
CAPÍTULO 8 - POR QUE NÃO DEU CERTO – CAUSAS DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA	135
8.1. MÚLTIPLA CAUSAÇÃO E CAUSAÇÃO CONJUNTA	135
8.1.1. Ausência de coalizões de suporte e disputa entre coalizões no subsistema de segurança nacional.....	136
8.1.2. Falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, indefinição de funções, mandato impreciso e ausência de meios.....	140
CAPÍTULO 9 –PROPOSIÇÕES TEÓRICAS E O CASO DA SAE/PR.....	149
9.1. PROPOSIÇÕES SOBRE FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E O CASO DA SAE/PR	149
9.2. PROPOSIÇÕES DO MODELO DE ZEGART (1999) E O CASO DA SAE/PR.....	151
CAPÍTULO 10 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
BIBLIOGRAFIA.....	161
ANEXO I - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS.....	175
ANEXO II - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	176

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a fragilidade institucional na condução da política brasileira de segurança nacional pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

A dissertação realiza um estudo de caso longitudinal da trajetória da SAE/PR no âmbito do governo federal, entre 1990 e 2023, com base na teoria neoinstitucional, em particular sua vertente histórica, e no conceito de “fragilidade institucional” (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019). Instituída pelo governo Collor (1990-1992), a SAE/PR foi extinta e recriada sucessivas vezes, conhecendo fases de ascensão e refluxo de sua influência, com mudanças que alteraram sua organização, funcionamento, status e posição ocupada no governo. Ela participou da formulação de projetos de grande repercussão na vida nacional, como a concepção do Ministério da Defesa durante o primeiro governo FHC (1995-1998), a formulação da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Plano Amazônia Sustentável (PAS), ambos em 2008, e a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro, dez anos depois. Em determinados momentos, teve atribuições em áreas como inteligência, meio ambiente, defesa e educação. Em outros, foi criticada por sua “precariedade institucional”, pela qualidade técnica das pessoas que foram chamadas a dirigi-la, pelo reduzido poder de que dispunha no governo federal e pela ausência de clareza acerca do seu mandato (Alves, 2019; Castro; D’Araújo, 2001; Gaetani; Anício; Pires, 2014; Moreira Franco, 2011; OECD, 2022). Não havendo ela jamais consolidado sua posição no núcleo do governo, diferentes presidentes não enfrentaram resistência ao extingui-la. Foi assim em 1999, em 2016 e em 2023.

1.1. OBJETO, JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DE PESQUISA

A pesquisa parte da premissa de que a política brasileira de segurança nacional entre 1990 e 2023 foi marcada por “fragilidade institucional”, e que essa característica pode ser observada no papel que a SAE/PR desempenhou naquela política, tendo ela sido uma de suas agências formuladoras e executoras. A fragilidade institucional diz respeito à falta de objetivo claro a ser perseguido pela política de segurança nacional, instabilidade relativamente à sua existência no tempo, substituição de seu papel em sequência,

incapacidade em estruturar o comportamento dos atores e suas expectativas, de influenciar resultados e de criar valor e legitimidade, entre outras características (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019; Levitsky; Murillo, 2009). O objetivo da pesquisa é identificar as causas desse problema. Ao focalizar a SAE/PR e seu papel como ator institucional, o trabalho adotará abordagem qualitativa e procurará realizar contribuição teórica “dentro do caso”, a fim de oferecer explicação plausível, de natureza causal, sobre o problema estudado da fragilidade institucional (Mahoney, 2010).

A opção teórica pelo neoinstitucionalismo traz várias implicações para o desenho da pesquisa. Em primeiro lugar, o estudo vai propor a compreensão do problema da fragilidade institucional desde um ponto de vista histórico-institucional, considerando a evolução do objeto de estudo ao longo do tempo. No caso da SAE/PR, isso significa considerar não apenas a sua própria trajetória institucional, mas também aquela da sua organização antecessora, o Conselho de Segurança Nacional (CSN), que existiu no Brasil por mais de cinco décadas (1934-1988) e coordenou a política de segurança nacional nesse período.

Em segundo lugar, a abordagem neoinstitucional implica considerar a SAE/PR como parte de um contexto político e institucional maior, que é a chamada “presidência institucional” ou “núcleo de governo”. Efetivamente, a SAE/PR foi concebida, e assim permaneceu nos vários formatos que assumiu, como unidade de assessoramento da Presidência da República. Essa circunstância, por motivos que serão estudados, tornava-a diferente de demais órgãos. O estudo apresentará a discussão que conduz à formulação daqueles conceitos, passando pelas diferentes escolas que tratam de “governo presidencial”, ao qual eles se vinculam. Trata-se de assunto relativamente novo na pesquisa em Ciência Política no Brasil e que carece de desenvolvimento. Nos últimos anos, além da linha de pesquisa mais tradicional associada aos “estudos presidenciais” (Rennó, 2015), trabalhos que consideram a noção de “núcleo” de governo já têm rendido escritos de fôlego e explorado temas pouco conhecidos do público e da academia brasileiros, como a Casa Civil (CC/PR) (Lameirão, 2013, 2017), as interações do presidente com os órgãos da Presidência (Cavalcante; Gomide, 2019), o papel dos órgãos da Presidência no monitoramento e na coordenação de políticas públicas (Oliveira, 2020; Lima-Silva; Loureiro, 2018), no diálogo com as unidades federativas e com a sociedade civil (Lotta; Freitas, 2019), além de análise comparada entre a “presidência institucional” brasileira e a argentina (Inácio; Llanos, 2015). Até o momento, no entanto, não há notícia de estudos que se tenham concentrado sobre órgãos da Presidência que tratem de assuntos

como segurança nacional, política externa e planejamento estratégico, a exemplo da própria SAE/PR, do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), do Conselho de Defesa Nacional e sua Secretaria-Executiva e da Assessoria-Especial da Presidência da República (AESP/PR), a exceção sendo a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) (eg. Cepik, 2021; 2017). A presente monografia visa a preencher essa lacuna no que diz respeito à SAE/PR.

Cavalcante e Batista (2019), por exemplo, analisam a SAE/PR como um órgão de assessoria integrante do núcleo de governo, ao lado da Casa Militar (CM), sucedida pelo GSI/PR, o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), sucedido pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a AESP/PR. Ao analisar a agenda do governo FHC I (1995-1998), encontram que, além da CC/PR, outros quatro ministérios integrantes do núcleo de governo destacam-se pela frequência de interações com o presidente, entre eles a SAE/PR, que aparece em segundo lugar (11%) no número de interações, empatada com a Secretaria de Assuntos Políticos. Já no governo Dilma Rousseff I (2011-2014), cai drasticamente o número de interações da Secretaria com a mandatária (0,97% do total). Como resultado, destacam (Cavalcante; Batista, 2019, p.82) que, durante esse período, unidades formalmente importantes para a “coordenação do governo, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos, não apresentam padrão de interação que indique a centralidade esperada no processo decisório”. Gaetani, Anício e Pires (2014), em texto sobre a evolução e organização do “Alto Governo” (um sinônimo para “centro” ou “núcleo de governo”) do Brasil, dos anos 1990 até 2014, também tratam explicitamente da SAE/PR e de suas sucessoras como unidade desse arranjo distinto do governo federal. Entretanto, em ambos os estudos citados, a SAE/PR é analisada apenas como um exemplo entre outros, não sendo oferecida explicação sobre os problemas apontados acerca da instabilidade do seu papel institucional.

Em terceiro lugar, a natureza temática da SAE/PR e o intuito daqueles que participaram de sua concepção fazem com que essa organização seja considerada do ponto de vista das chamadas “agências de segurança nacional” (Zegart, 1999). Tais agências supõem, em grande parte, a coordenação e o entrosamento entre autoridades civis e militares, e muitas vezes servem como instância de consultas político-militares voltadas para assessorar as autoridades em matéria relacionada a segurança nacional. O Conselho de Segurança Nacional, antecessor da SAE/PR, contribuiu para o desenvolvimento dessa dinâmica consultiva no Brasil. Ele proporcionava espaço onde militares e civis dialogavam em processos decisórios relacionados a tema de competência

compartilhada ou que tinha implicações não apenas em assuntos civis, mas também em militares (Ferreira 2001; Ramanzini; Farias, 2021; Patti, 2021; Walter, 1993). Entende-se que a extinção do arranjo institucional centrado no CSN, em fins da década de 1980, bem como a tentativa de criar um novo, refletiu a política burocrática e os conflitos vivenciados entre a autoridade civil, militares e burocratas em momento crítico de reconstrução do Estado após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Como resultado, o subsistema de política de segurança nacional passou a ser caracterizado por estruturas e políticas com conjunto incerto de atribuições, falta de clareza acerca de sua missão institucional e coalizões que disputam o controle sobre suas áreas-chave.

O trabalho filia-se a uma linha de pesquisa sobre instituições e mudança institucional que vem sendo desenvolvida no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP) do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), sob a coordenação do Prof. Paulo Calmon. Dois manuscritos oriundos de pesquisadores do GIPP e finalizados em 2024 foram referências importantes para a presente investigação: a Tese de Doutorado de Daniel Sigelmann e o artigo de Patricia Vieira da Costa e Paulo Calmon. Sigelmann (2024) analisa a “coevolução institucional” entre as chamadas “regras fiscais” e a “gestão estratégica” no âmbito do subsistema do orçamento federal brasileiro, com base na teoria do “*Advocacy Coalition Framework*” e valendo-se do conceito de “fragilidade institucional”. Costa e Calmon (2024) investigam a transformação do Tribunal de Contas da União (TCU) em ator poderoso no sistema político brasileiro à luz da teoria da mudança institucional gradual e seus mecanismos causais (Mahoney; Thelen, 2010). São pesquisas que recorrem à teoria neoinstitucional para examinar transformações institucionais no contexto político brasileiro contemporâneo e iluminar áreas importantes de política pública e do processo decisório no país.

Olhados em conjunto, o presente trabalho, o de Sigelmann (2024) e o de Costa e Calmon (2024) ilustram o fenômeno da mudança institucional com três resultados distintos, mas que podem se situar em um *continuum* no qual, em uma ponta, tem-se efetividade e força institucional, na outra, fragilidade institucional e, no meio, um comportamento pendular que oscila entre força e fragilidade. Costa e Calmon (2024) examinam a força e o fortalecimento institucional nas regras formais que, ao longo do tempo, regularam as prerrogativas do TCU; Sigelmann (2024) encontra que “regras fiscais” e “gestão estratégica” co-evoluem e oscilam quanto à sua predominância entre as

preferências dos atores do orçamento federal; e esta Dissertação procura causas de uma situação de fragilidade institucional no subsistema da política de segurança nacional.

Uma premissa que parece ser compartilhada pelos três é que o estudo dos problemas relacionados às “medidas do Estado”, nas palavras de Max Weber, supõe ultrapassar a tendência de querer resolvê-los *apenas* por meio da adoção de soluções técnico-administrativas, como se houvesse uma forma única e superior de organizar o setor público. Ao contrário, parte-se do reconhecimento de que a política e o poder são inerentes à construção de alternativas e que instrumentos concebidos para incrementar a qualidade e eficiência do Estado precisam, em alguma medida, ser compatibilizados com as barganhas, incentivos, preferências e estratégias políticas que mobilizam atores e coalizões e que a todo momento moldam a paisagem institucional onde a agência humana opera (Peters et al., 2024). Além disso, as pesquisas registram um compromisso com a ordem política democrática baseada no Estado de Direito, cuja crítica aponta para sua necessidade de evolução e reforma, e não para sua substituição.

Justifica-se a escolha pela SAE/PR porque ela apresenta padrão de mudança institucional, ao longo de mais de 30 anos, que permite analisar o tema da fragilidade institucional na política de segurança nacional e explorar possíveis causas desse fenômeno. Além disso, sua participação em processos decisórios no mais alto nível de operação do governo torna seu estudo particularmente relevante para examinar as dinâmicas e os determinantes da ação política de atores poderosos no Brasil. Explorar as razões pelas quais a condução da política de segurança nacional “não deu certo” poderá oferecer reflexões de considerável utilidade para gestores públicos, responsáveis políticos e acadêmicos interessados na compreensão e na construção de instituições fortes para a governança de áreas críticas de atuação do Estado. É também um tema com alto potencial para se alcançar melhor compreensão sobre o funcionamento da burocracia e dos processos políticos do Poder Executivo na esfera federal.

1.2. PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA

A presente Dissertação busca responder à seguinte **pergunta básica de pesquisa**: quais fatores explicam a fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR? Essa pergunta supõe investigar, ademais: quais foram os principais atores envolvidos nos sucessivos processos de criação, manutenção e dissolução da SAE/PR? Quais dinâmicas de mudança institucional estiveram presentes

nesses momentos? E quais condições políticas prevaleceram durante o processo decisório?

O principal objetivo da pesquisa é identificar as causas da fragilidade institucional que acometeu a condução da política de segurança nacional pela SAE/PR entre sua criação e suas diversas iterações no governo federal. Os objetivos específicos da pesquisa incluem:

(i) Realizar revisão bibliográfica da literatura sobre o neoinstitucionalismo, em particular sua variante histórica, e do tema da fragilidade institucional;

(ii) Estudar o Conselho de Segurança Nacional e o papel que essa organização exerceu no processo decisório brasileiro, especialmente da década de 1950 até 1988;

(iii) Analisar a criação da SAE/PR, seus determinantes políticos e a visão dos atores envolvidos nesse processo;

(iv) Descrever e analisar a trajetória histórica da SAE/PR, as mudanças na sua estrutura, no seu funcionamento e no seu papel no governo federal até 2023, com ênfase na política de segurança nacional; e

(v) Identificar prováveis causas da fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR.

1.3. METODOLOGIA

O método é centrado no estudo de caso longitudinal, por meio do qual se faz um rastreamento de processos causais, e recorre a fontes e dados qualitativos. Utiliza extensivamente livros de memórias e entrevistas, dezesseis delas realizadas pelo Autor para este trabalho. A discussão parte de crítica ao modelo de Zegart (1999) desenvolvido para estudos de casos similares e utiliza-se da teoria institucionalista-histórica para produzir uma explicação para a mesma classe de fenômeno estudado. Examina, assim, o caso com base em seu comportamento ao longo do tempo para chegar a uma conclusão, a fim de verificar proposições sobre o comportamento de variáveis explicativa e dependente construídas com base em Brinks, Levitsky e Murillo (2019). Ademais, a tese desses autores sobre causas da “fragilidade institucional”, que as associa às coalizões de atores que defendem a instituição e à missão que a instituição persegue, embasa o foco nos atores, interesses, relações e instituições para a reconstrução histórica da trajetória do objeto pesquisado. O trabalho também utiliza análise comparada, com a finalidade de apontar diferenças e semelhanças entre o caso selecionado e outros análogos, nos quais é

possível observar distintos padrões de “fragilidade institucional”. Como uma pesquisa sobre as “causas dos efeitos”, procura, por fim, dar contribuição na forma de inferências causais obtidas mediante a construção de “observações causais-processuais” (Mahoney, 2010).

1.4. RESULTADOS E ALCANCE DA DISSERTAÇÃO

O estudo encontra que as principais causas para a fragilidade institucional observada na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR são duas: i) a ausência de coalizões de suporte em defesa da organização, ligada a conflito entre coalizões no subsistema de segurança nacional; e ii) a falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, refletida na ausência de mandato claro para que a SAE/PR desempenhasse seu papel institucional. A principal contribuição do estudo será fornecer explicação plausível, empiricamente lastreada, acerca desse processo de causalidade.

A generalização dos resultados obtidos para as causas da fragilidade institucional não é um objetivo da Dissertação, mas o esforço descritivo e analítico depreendido em torno do caso da SAE/PR fornece elementos para estudar objetos e observações similares. Organizações do núcleo de governo como a antiga Casa Militar e o GSI/PR são exemplos de casos importantes e que ainda merecem estudos específicos. Estudos sobre a Secretaria-Geral da Presidência e as Secretarias Especiais da Casa Civil, como as de Assuntos Jurídicos (SAJ) e Análise Governamental (SAG), entre outras, também poderão se beneficiar do método e das conclusões da presente Dissertação.

Explicar por que a SAE/PR não resistiu seja a alternâncias de governo, seja a mudanças nas prioridades do governo, e não entregou resultados efetivos nas áreas onde teve atribuições formais ajuda a compreender por que esforços de construção institucional fracassam e como esse desfecho pode ser evitado. Igualmente, o caso selecionado favorece a compreensão do modo de agir de atores poderosos no mais alto nível do poder político no Brasil – a Presidência da República. Embora sua importância seja óbvia, apenas recentemente a academia brasileira tem se dedicado a examiná-la.

1.5. ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

A Dissertação está dividida em dez capítulos. O capítulo 2 – Revisão da Literatura: Neoinstitucionalismo, institucionalismo histórico e fragilidade institucional – apresenta e discute a teoria institucional contemporânea, com o objetivo de assentar o marco conceitual que norteia a construção teórica do trabalho. Uma vez que a “fragilidade institucional” da condução da política de segurança nacional pela SAE/PR é o problema central a ser explicado, será preciso explicar as bases da teoria que conduz à formulação daquele conceito, além de descrever o conceito em si.

O capítulo três – Núcleo de Governo e Segurança Nacional: elementos conceituais – também tem objetivo conceitual-descriptivo. Ele apresenta um desdobramento da teoria institucional para estudar organizações que se localizam no círculo mais íntimo da liderança política em governos presidenciais e parlamentaristas e prestam-lhe assistência direta sobre áreas específicas de políticas públicas. Como a SAE/PR foi uma dessas organizações, esse capítulo é necessário para entendê-la em uma perspectiva comparada e teórica, inclusive com referências a organizações homólogas ou similares a ela em outros países. Ademais, o capítulo apresentará a discussão acerca da fragilidade institucional na condução da política brasileira de segurança nacional, que consiste no problema central da pesquisa.

O capítulo quatro – Metodologia – demonstra o processo percorrido para a elaboração da presente Dissertação: descreve e discute o método do “estudo de caso”; faz referência a estudos similares ao presente e que se utilizaram do mesmo método, apontando, também, suas limitações; informa acerca dos dados utilizados, de sua coleta e da estratégia analítica elaborada para analisá-los; e tece considerações gerais sobre o desenho da pesquisa.

O capítulo cinco – O Conselho de Segurança Nacional e a Condução da Política de Segurança Nacional (1934-1988) – tem objetivo descritivo e analítico. Ele discute a criação e consolidação do CSN no Brasil, assim como as condições políticas e ideológicas que fundamentaram sua atuação. Ao analisar o modo pelo qual esse ator institucional conduziu a política de segurança nacional no país durante mais de cinco décadas, o capítulo visa a reconstruir o contexto histórico-institucional anterior à criação da SAE/PR, que foi concebida para assumir, em parte, competências desse mesmo Conselho. Essa reconstrução está em linha com o marco teórico do institucionalismo-histórico no qual se ampara o presente trabalho e fornece referência para análise comparada.

O capítulo seis – Sob o signo do desentendimento: criação da SAE/PR em uma conjuntura crítica (1990-1992) –, no mesmo sentido, busca imprimir uma abordagem

histórico-institucional ao momento de criação da SAE/PR durante o governo Collor, no qual todo o arranjo para condução da política de segurança nacional foi transformado. Buscar-se-á demonstrar a visão dos principais atores e coalizões envolvidos nesse processo, examinar as decisões tomadas e avaliar como estas geraram ou não um “legado” institucional capaz de regular a governança da segurança nacional desde o núcleo de governo.

O capítulo sete – A trajetória institucional da SAE/PR de Collor a Lula III (1990-2023): segurança nacional, atores e dinâmicas políticas – é dividido em três partes, cada qual lidando com as três fases de existência da SAE/PR: 1990-1998; 2008-2016; 2017-2022. O estudo analisará a atuação da SAE/PR na política de segurança nacional, o perfil de seus dirigentes e as dinâmicas políticas em que esteve envolvida. Buscará, ademais, apresentar explicação causal para suas três extinções e as consequências dessa decisão. Tanto aqui como no capítulo seis, serão extensamente utilizadas entrevistas que o Autor realizou com pessoas que tiveram experiência direta de trabalho na SAE/PR em todas as três fases. Vale dizer que a reconstrução histórica feita nesse capítulo e no anterior até hoje não foi feita por nenhum outro trabalho.

O capítulo oito – Por que não deu certo: causas da fragilidade institucional em perspectiva histórico-institucional – representa, ao lado do seis e do sete, a principal contribuição da pesquisa. Trata-se da discussão dos resultados apresentados nos dois capítulos precedentes. Será realizado um diálogo mais próximo entre as características discutidas nos capítulos predecessores sobre a trajetória institucional da SAE/PR e o esquema teórico do institucionalismo histórico e o conceito de fragilidade institucional. O objetivo é explicar a fragilidade na condução da política de segurança nacional, as causas do fracasso da SAE/PR como unidade de assessoramento no núcleo de governo para aquela área. As duas causas identificadas ao longo da pesquisa serão discutidas em subseção separada.

O capítulo nove consiste em um confronto entre as proposições teóricas sobre fragilidade institucional elaboradas no capítulo dois, de um lado, e as evidências empíricas relatadas nos capítulos seis e sete e a discussão do capítulo oito, por outro.

Finalmente, o capítulo dez – Considerações finais – tece comentários sobre o desenvolvimento da pesquisa, seus principais achados e potenciais desdobramentos práticos e acadêmicos.

CAPÍTULO 2 – REVISÃO DE LITERATURA: NEOINSTITUCIONALISMO, INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E FRAGILIDADE INSTITUCIONAL

As instituições estão no centro da pesquisa em Ciência Política. O estudo sobre as instituições e seu papel na vida política, chamado “institucionalismo”, organiza-se em torno de uma série de postulados, conceitos e estratégias analíticas. Basicamente, supõe que as instituições “importam” para as relações políticas. Elas criam constrangimentos, estabelecem as “regras do jogo”, condicionam comportamentos, restringem o campo de atuação e as consequências possíveis e explicam, em boa medida, a evolução das sociedades políticas. São, elas próprias, produto da política e da história. Podem vir a refletir preferências individuais ou de grupo, desequilíbrios nas relações de forças (sociais, políticas e econômicas) ou acordos, barganhas e mecanismos de coordenação entre aqueles que as conceberam. Conferem certa previsibilidade à interação política e, por isso, modulam as expectativas dos atores. Podem, de maneira mais ou menos eficiente, estabilizar processos decisórios, conflitos distributivos, estruturas de poder e formas de exploração econômica e social. Moldam o ambiente e são moldadas por ele. Ora são criadas, ou emergem, com propósito definido, ora carregam ambiguidade e caráter impreciso. Podem existir apenas formalmente, sem exercer real efeito, ao passo que podem estabelecer limites e possibilidades sem mesmo estarem codificadas em qualquer estrutura formal, e sem que aqueles por elas afetados entendam o fundamento de sua influência. Por serem dinâmicas, transformam-se, gradual ou rapidamente, ao longo de intervalos de tempo dilatados ou durante momentos de choque e mudança repentina, por obra de fatores intrínsecos a elas ou de forças externas. Enfim, as instituições estruturam a política e conformam o contexto geral no qual a vida política se desenvolve.

Esta revisão de literatura apresenta os principais marcos teóricos que sustentam tais afirmações, aprofunda o debate sobre o institucionalismo histórico e discute uma vertente de pesquisa atualmente em franco desenvolvimento, a saber, aquela que lida com o fenômeno da “fragilidade institucional”.

2.1. O “NEOINSTITUCIONALISMO”

O “novo” ou “neoinstitucionalismo” distingue-se do antigo institucionalismo pela superação que promove em relação a análises formalistas, especulativas, descritivas e

pouco teóricas sobre as instituições em geral (Lowndes; Roberts, 2013, p.3). Central para a postura antiga era uma tendência a conceber de maneira funcionalista e estática as instituições, atribuindo seu surgimento a uma resposta, quase natural, às necessidades do sistema político (Lowndes; Roberts 2013, p.25). A investigação dava-se principalmente sobre estruturas formais, como cortes supremas, parlamentos e governos, constituições escritas e o direito positivo. Não se problematizavam, por exemplo, a origem e o desempenho de tais instituições, seu papel na manutenção de hierarquias sociais, suas distorções variadas e sua capacidade de transformação. Quando uma instituição dava lugar a outra, por exemplo, atribuía-se a mudança a um diferencial de “eficiência” entre elas, sendo o processo de substituição algo esperado (Campbell, 2010, p.93). O novo institucionalismo, por sua vez, expande o universo de objetos de estudo científico da política. Constata que regras e práticas não escritas, valores e costumes, fatores culturais e históricos, padrões recorrentes de comportamento, modelos de organização econômica, entre outros, também podem desempenhar papel institucional e, a esse título, tornam-se relevantes para a compreensão da política. Como se verá, também teoriza a mudança institucional, concebe as instituições dentro de um contexto político mais amplo e questiona o modo pelo qual elas persistem ou desaparecem.

O neoinstitucionalismo também se distingue do “comportamentalismo” que caracterizou a pesquisa social no pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente nos Estados Unidos. A ênfase comportamentalista recaiu sobre o empirismo positivista e na obtenção de inferências sobre o comportamento humano, partindo de métodos de pesquisa quantitativos e pretensamente objetivos (Peres, 2008). Individualismo metodológico, teste empírico e escolha racional ditavam as opções do cientista social. Já para o institucionalismo contemporâneo, como afirmam Lowndes e Roberts (2013, p.6-7), parte-se da constatação de que as instituições são o componente decisivo da política e que é no seu marco teórico que ela poderá ser mais bem compreendida. Ele oferece, assim, um programa de pesquisa com variáveis explicativas objetivas e cuja observação permite produzir conhecimento sobre fenômenos políticos.

Existem vertentes distintas de neoinstitucionalismo: internacionalista, sociológico, histórico, feminista, de redes, construtivista, entre outros (Lowndes; Roberts, 2013, p.31). Embora as escolhas conceituais e os objetos de análise variem entre eles, todos colocam no centro da investigação as instituições e sua capacidade de modelar, constranger e afetar as escolhas e os resultados da ação humana. Como dizem March e Olsen (2008, p.4, tradução nossa), as instituições nessa concepção são “coleções de

estruturas, regras e procedimentos operacionais padrão que têm um papel parcialmente autônomo na vida política”. Devido a essa relativa independência com relação ao indivíduo, as instituições representam em si mesmas fatores de estabilidade, ordem e previsibilidade no contexto político. Elas carregam identidades e papéis que são definidores do caráter, história e visão das diferentes comunidades políticas (March; Olsen, 2008, p.8). Elinor Ostrom, conhecida por sua análise crítica acerca da “tragédia dos comuns” e das diferentes maneiras de criar regras para governar situações em que existem recursos e infraestruturas de propriedade compartilhada (“common pool resources”), pondera que as instituições também determinam “quem” é elegível para tomar decisões em determinada arena de políticas; quais ações são permitidas e quais proibidas; quais regras de agregação de interesses e quais procedimentos devem ser utilizados; qual informação deve ou não ser provida; e quais benefícios e penalidades serão suportados por quais atores (Ostrom, 1990, p.51).

Quando se discutem as características mais frequentes das instituições, adjetivos que remetem a “estabilidade”, “recorrência” e “padronização” são reiterados. De fato, para que produzam efeito não aleatório, persistente e modelador sobre as diversas dimensões da política, é preciso que as instituições exibam alguma estabilidade ao longo do tempo e do espaço. Essa estabilidade, porém, não é um dado, como se costumava supor no antigo institucionalismo. Está condicionada a processos e ao comportamento dos atores políticos, tanto aqueles que favorecem sua permanência, quanto aqueles que a enfraquecem. O reverso dessa tese é que o pesquisador institucionalista, além de atribuir às instituições determinação no comportamento individual, deve reservar certo grau de agência aos indivíduos na interação que eles mantêm com as mesmas instituições (Lowndes; Roberts, 2013, p.42).

Outro elemento central do neoinstitucionalismo é a maneira como entende a relação entre poder e instituições. Segundo Lowndes e Roberts (2013, p.77, tradução nossa), as três principais correntes neoinstitucionalistas (de escolha racional, histórica e sociológica) reconhecem que as “instituições são mecanismos que sustentam diferenciais de poder”. Como afirma Terry Moe (1990, p.213), autor associado ao “neoinstitucionalismo da escolha racional”, instituições ajudam a determinar a distribuição de poder e autoridade, servem como meios pelos quais atores poderosos perseguem seus interesses e podem representar formas relativamente estáveis de resolver problemas de coordenação entre os atores. Em tese, portanto, diferentes arranjos de governo para determinada área de políticas públicas, ou a maneira como um Estado extrai

recursos da sociedade e decide redistribuí-los, têm um forte respaldo político na forma da distribuição de poder entre os atores sociais, assim como nos valores e objetivos resultantes da competição política e que adquirem estabilidade a partir de configurações de poder institucionalizadas (Huntington, 1965). Kathleen Thelen (1999, p.384), no mesmo sentido, dirá que instituições emergem e são sustentadas por fatores do contexto político e social mais amplo. Convém, no entanto, atentar para o caráter não neutro, e não necessariamente eficiente, das instituições enquanto equilíbrios distributivos, pelo menos do ponto de vista do institucionalismo histórico. Pois a política, como sublinha Thelen (1999), é caracterizada por desacordo sobre objetivos e disparidades de poder. E as instituições frequentemente “reforçam” e “reproduzem” essas disparidades (Thelen, 1999, p.394).

2.2. O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E A MUDANÇA INSTITUCIONAL.

Como perspectiva que considera o papel das instituições na política ao longo da história, o “institucionalismo histórico” caracteriza-se, em primeiro lugar, pela abordagem “estrutural” dos fenômenos históricos. Segundo Sanders (2008, p.40), a principal suposição do institucionalismo histórico afirma ser mais esclarecedor estudar interações políticas i) no contexto de estruturas que são elas próprias criações humanas; e ii) de maneira sequencial, do modo como a vida é vivida, em vez de analisar apenas uma “fotografia” do momento, de maneira isolada das instituições. Há, portanto, uma preocupação explícita em identificar, ao longo do tempo, fatores institucionais que conferem uma moldura política na qual os atores históricos agem. O adjetivo “político” aqui é crucial, porque aponta para um exame no qual interações do indivíduo com o arranjo político que o engloba são privilegiadas em face de outras relações sociais ou culturais. Nessa visão, a ordem política é “criada por uma coleção de instituições que se encaixam de maneira mais ou menos coerente em um sistema” (March; Olsen, 2008, p.6, tradução nossa).

Skocpol (1979), uma das principais autoras do campo, estabeleceu alguns princípios e premissas metodológicas da abordagem institucionalista histórica, em oposição a teorias puramente marxistas, psicológicas, sistêmicas ou de conflito político. São eles: i) adoção de uma perspectiva estrutural e não voluntarista sobre causas e processos; ii) referência, na construção da explicação, a desenvolvimentos estruturais e

históricos; e iii) concepção do Estado como organizações coercitivas e administrativas, potencialmente autônomas em relação a (embora influenciadas por) interesses e estruturas socioeconômicas (Skocpol, 1979, p.14). Não sendo possível, segundo Skocpol (1979, p.18), decifrar a lógica de processos históricos ou de seus resultados simplesmente seguindo as ações de uma classe, uma elite ou uma organização, é preciso que o analista se situe “acima” dos pontos de vista dos participantes, a fim de encontrar regularidades que se repetem através de diferentes lugares, tempos e instâncias históricas. A enorme complexidade envolvida em eventos como revoluções sociais, com atores e interesses múltiplos, só encontraria explicação plausível por meio da abordagem estrutural. Ao mesmo tempo, não são negados, mas incorporados à análise, enquanto fatores explicativos adicionais, embora não com a mesma importância, conceitos como classes, grupos políticos, interesses econômicos, entre outros (Thelen; Steinmo, 1992, p.3).

Outro trabalho importante para a consolidação do institucionalismo histórico foi a coletânea de textos organizada por Sven Steinmo, Kathleen Thelen e Frank Longstreth, intitulada **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis** (1992). Na introdução à obra, Thelen e Steinmo (1992) procedem a um detalhamento sobre o projeto “histórico-institucionalista” e o distinguem de outras teorias “neoinstitucionais”, especialmente aquela da “escolha racional”. A diferença central entre ambos residiria na questão da “formação das preferências”, que é tratada ou como exógena (escolha racional) ou como endógena (institucionalismo histórico) (Thelen; Steinmo, 1992, p.9). Antes de tudo, “as instituições, por moldarem estratégias e preferências dos atores, e por mediar suas relações de conflito e cooperação, estruturam as situações políticas e deixam sua marca nos resultados políticos” (Thelen; Steinmo, 1992, p.9, tradução nossa). Em outra publicação, Thelen utiliza argumentação de Zysman (1994) ao discutir a questão da preferência para o institucionalismo histórico: “a definição de interesses e objetivos é criada em contextos institucionais e não se separa deles” (Zysman apud Thelen, 1999, p.375). Essa é a definição de “enraizamento social” (“social embeddedness”), tão cara aos institucionalistas históricos.

Ao mesmo tempo, também há no institucionalismo histórico uma concepção das instituições como criações humanas e sujeitas a mudanças. As instituições são históricas, isto é, situadas no tempo, no espaço e intrinsecamente influenciadas e construídas por aqueles que as criam ou que delas participam. As instituições “moldam e constroem estratégias políticas”, mas também são elas próprias o resultado (intencional ou não) de estratégias políticas deliberadas, conflitos políticos, ou escolhas (Thelen; Steinmo, 1992,

p.10). Assim, a “agência humana”, para os autores, é, a depender do contexto, variável dependente ou independente, fator explicativo ou a ser explicado. Daí a opção do institucionalismo histórico por uma concepção de instituição de “nível intermediário”, a exemplo de partidos políticos e sindicatos, os quais operam uma “mediação” entre o comportamento de atores políticos individuais e resultados políticos nacionais (Thelen; Steinmo, 1992, p.11). Embora o papel da agência seja considerado, apenas a “abordagem institucional”, que escapa ao voluntarismo puro, poderá fornecer uma explicação plausível da complexidade de diferentes configurações políticas e identificar como as variáveis se relacionam entre si (Thelen; Steinmo, p.11). Lowndes e Roberts (2013, p.23, tradução nossa) avaliam que os autores dessa corrente geralmente produzem estudos de caso, possivelmente de escala nacional e em intervalos de tempo mais dilatado, e examinam a evolução das relações entre “a formação e a implementação de políticas públicas e grandes grupos coletivos [...], que formam a constelação política de um país”. Daí o institucionalismo histórico abarcar sob o conceito de instituições as estruturas de governo, políticas públicas, leis e outras categorias sociais amplas (Lowndes; Roberts, 2013, p.56).

A atenção à história e aos diferentes formatos institucionais existentes exigiu do institucionalismo histórico uma teoria da mudança e da continuidade. Com efeito, a teorização sobre mudança é absolutamente central no neoinstitucionalismo, sem necessariamente ter alcançado consenso. Como recorda Rezende (2015, p.35), um dos principais pesquisadores brasileiros sobre o tema, a dificuldade em torno do estudo da mudança tem a ver com a sua “elevada complexidade causal” e por sua forte “variabilidade em função do contexto institucional, das interações estratégicas entre os agentes dotados de racionalidade, e de sua grande sensibilidade aos fatores ligados à história, cultura e elementos informais presentes nos processos decisórios”. Em outras palavras, ainda de acordo com Rezende (2015, p.35), processos de mudança envolvem “causação conjunta” ou obedecem a lógicas de “múltipla causação”.

Em um primeiro esforço de teorização, Thelen e Steinmo (1992, p.17) argumentam que atores lutam em torno da criação de instituições exatamente porque boa parte do desenvolvimento futuro de determinada matéria dependerá das suas instituições reguladoras. Apontam, ademais, existirem “fontes de divergência histórica” que condicionam as diferentes “trajetórias” que as sociedades tomarão. Thelen e Steinmo, porém, não aprofundam sua teorização sobre a mudança institucional na coletânea de 1992, atendo-se a apontar que ela pode advir, entre outros fatores, da inovação no plano

das ideias (Thelen; Steinmo; 1992; Hall, 1992). De todo modo, eles escapam a uma concepção estática das instituições, reconhecendo haver, ao longo do tempo, “dinamismo institucional”. Quatro “fontes de dinamismo” operariam para transformar as instituições quando i) mudanças amplas no contexto político e socioeconômico fazem com que instituições existentes se tornem mais salientes; ii) mudanças no contexto socioeconômico ou no equilíbrio de poder fazem com que antigas instituições passem a perseguir outros objetivos; iii) mudanças exógenas levam à produção de diferentes “resultados” pelas instituições; iv) e atores adaptam suas estratégias a mudanças ocorridas dentro das instituições (Thelen; Steinmo, 1992).

Coube a outros autores associados ao institucionalismo histórico aprofundar a reflexão teórica sobre o tema. De acordo com Sanders (2008), a principal contribuição que aportaram para dar conta da continuidade e da mudança institucional deu-se na forma dos conceitos de “dependência de trajetória” (DT) e “conjunturas críticas” (CC). Em geral, autores que se valem do conceito de DT defendem alguns postulados. Pierson (2004, p.18-19), autor de obra fundamental do institucionalismo histórico, resume-os da seguinte maneira: i) padrões específicos de timing e sequência importam; ii) partindo de condições similares, diversos resultados sociais são possíveis; iii) grandes consequências podem resultar de eventos contingentes ou relativamente “menores”; iv) cursos particulares de ação, uma vez introduzidos, podem ser virtualmente irreversíveis; e v) o desenvolvimento político é frequentemente pontuado por momentos ou conjunturas críticas que alteram os contornos básicos da vida social. Nesse sentido, as instituições caracterizadas por “dependência de trajetória” são constantemente reforçadas por “mecanismos de retroalimentação positiva” (“positive feedback mechanisms”). Estes, por sua vez, implicam que haverá um “custo” associado à mudança de trajetória, consistindo na quebra ou ruptura das estruturas existentes para que se possa movimentar-se para diferentes padrões institucionais (Pierson, 2004, p.19). As CCs são exatamente estes momentos nos quais, por razões a serem identificadas, os mecanismos institucionais são menos determinantes do que a agência, e a estrutura institucional torna-se objeto de elaboração pela ação humana. Sola e Kugelman (2002, p.83) caracterizam as conjunturas críticas como “situações de excepcionalidade” nas quais “são decididos de forma não rotineira os parâmetros que deverão regular as relações entre Estado e sociedade no futuro”.

Collier e Collier (1991, p.29) definem as conjunturas críticas como um período de mudança significativa, que ocorre de maneiras distintas e ao qual se atribui capacidade

de produzir “legados” igualmente distintos. Para aqueles autores, o conceito tem três facetas: i) a afirmação de que uma mudança significativa ocorreu; ii) a afirmação de que esta mudança ocorreu de maneiras distintas em cada caso; e iii) uma hipótese explicativa sobre as suas consequências. Ademais, Collier e Collier (1991) sugerem que o quadro analítico também considere os seguintes elementos: i) as “condições antecedentes” que representam a linha de base em face da qual a conjuntura crítica é julgada; ii) a clivagem ou crise que emerge das condições antecedentes e dispara a conjuntura crítica; iii) três componentes do “legado”, a saber, a) mecanismos de produção do legado; b) mecanismos de reprodução do legado; e c) a estabilidade dos atributos centrais do legado; iv) explicações rivais envolvendo “causas constantes”; e v) o eventual “fim do legado” (Collier; Collier, 1991, p.30-31). O legado entra como fator chave para a “reprodução” da instituição, na medida em que dificulta a mudança em direção a formas institucionais alternativas (Campbell, 2010, p. 90).

A proposta histórico-institucionalista, nos termos de Pierson (2004, p.2), parte de um esforço de “situar política no tempo” e explorar os processos temporais que afetam a vida política. A abordagem supõe que o “sequenciamento” dos eventos e decisões do passado e presente drasticamente afeta e condiciona os eventos e decisões do futuro, de maneira a reforçar determinada trajetória em detrimento de outras. Busca-se, com isso, elaborar bases teóricas mais sólidas que expliquem a permanência (“stickiness”) de arranjos sociais no tempo, em vez de simplesmente argumentar, pela via funcional, que eles existem para responder a determinadas demandas sociais (Pierson, 2004, p.8). Para Sanders (2008, p.42), o que importa é a construção, a manutenção e a adaptação das instituições inseridas no contexto histórico, político e social.

Fundamentalmente, para o institucionalismo histórico, as “escolhas” ou “decisões” pela mudança com base na agência humana, embora significativas, não dão conta de explicar a continuidade ou a extinção dos diferentes arranjos institucionais. Pois, como deixam claro Collier e Collier (1991) ao detalhar a estratégia analítica para estudar conjunturas críticas, as decisões incidem, principalmente, mas imperfeitamente, no contexto da formação dos “mecanismos de produção do legado”, e mesmo aí sem ter o domínio das “consequências não antecipadas” da própria decisão. A esse respeito, Pierson (2004, p.15) escreve que a compreensão de como arranjos institucionais tornam-se enraizados ao longo do tempo supõe tratar a questão como um processo de “desenvolvimento institucional” em vez de um processo de “escolha institucional”. No lugar de valorizar os “momentos” de escolha institucional, é preciso tratar dos processos

de desenvolvimento das instituições que se dão ao longo do tempo, processos estes atravessados por dependências de trajetória, mecanismos de reprodução, legados institucionais e conflitos políticos. Thelen (1999, p.388) sumaria esse entendimento, ao dizer que “o institucionalismo histórico enxerga as instituições como legados duradouros de lutas políticas” (tradução nossa).

Em 2003, mais de duas décadas depois do livro de Skocpol sobre as revoluções sociais (Skocpol, 1979), Mahoney e Rueschemeyer ajudaram a clarificar o objetivo e os métodos do institucionalismo histórico ao elaborarem sobre a agenda de pesquisa qualificada de “método histórico comparado” (MHC). Note-se que este era o termo que a própria Skocpol (1979) utilizava para definir seu trabalho. Eles afirmam que as pesquisas embasadas no MHC compartilham de uma preocupação com análise causal, de uma ênfase em processos ao longo do tempo e do uso sistemático e contextualizado da comparação (Mahoney; Rueschemeyer, 2003, p.6). Com efeito, o analista de corte histórico-institucional também procura encontrar “causas” de continuidade e mudança institucional, situa os fenômenos políticos no tempo e realiza comparações. Como supõe serem as instituições parcialmente autônomas com relação à agência, também atribui a elas a própria “causação” daqueles processos e as utiliza como objeto a ser comparado, a fim de extrair proposições generalizáveis sobre processos e resultados em diferentes contextos políticos. Do ponto de vista do institucionalismo histórico, a construção da explicação acerca da mudança é quase sempre “process-oriented” e “mechanism-oriented” (Mahoney, Mohamedali, Nguyen, 2016, p.103).

Mudanças institucionais refletiriam alterações de ordem política significativas, podendo ter como causas imediatas revoluções sociais (Skocpol, 1979); crises e conjunturas críticas (Collier; Collier, 2002); esgotamento de modelos institucionais existentes, com a descontinuidade de mecanismos de reprodução de dependência de trajetória e de seus “feedbacks positivos” e “retornos crescentes” (Pierson, 2004; North 2018). Haveria, ainda, a possibilidade de “mudança gradual”, com alterações pontuais que se acumulam e cujo resultado final pode ser um sistema diferente daquele inicial (Streeck; Thelen, 2005). Pode ser, também, um sistema no qual um conjunto de instituições modernas e eficientes convivem com instituições antigas e ineficientes, em construção institucional do tipo “patchwork” (Skowronek, 1982). Pois em geral as reformas não se dão todas ao mesmo tempo, mas avançam de acordo com os consensos possíveis, barganhas e compromissos (Mahoney; Thelen, 2010).

A mudança institucional pode ocorrer por meio de diferentes “mecanismos” (Streck; Thelen, 2005). Conforme Lowndes e Roberts (2013, p.120), quando o custo associado à mudança é alto, aqueles atores que buscam promovê-la poderão desistir de seus projetos ou optar por soluções parciais: velhas instituições, nesse caso, são adaptadas para cumprir novos propósitos, ou adquirem nova camada institucional que passará a operar de outra maneira. O primeiro fenômeno é chamado de “conversion”, e o segundo de “layering” (Streck; Thelen, 2005). Streck e Thelen (2005), em coletânea sobre mudança institucional em economias avançadas, fornecem uma série de conceitos para dar conta da mudança institucional. Além dos dois “mecanismos” referidos, também estudam mudança institucional por “displacement”, “drift” e “exhaustion”. A forma de mudança por meio de “displacement” é particularmente relevante, na medida em que considera a “reativação” de recursos institucionais anteriormente suprimidos e que estejam latentes na paisagem político-institucional (Lowndes; Roberts, 2013, p.128).

Assinala-se, ademais, a diferença da visão sobre os processos que envolvem “mecanismos de mudança” e aqueles vinculados a “conjunturas críticas”. As mudanças analisadas por Streck e Thelen (2005) não coincidem, necessariamente, com períodos de ruptura e transição brusca. Ao contrário, descrevem situações de mudança gradual, com espaço para ambiguidade, e que prescindem de grandes choques. Para explicar mudanças com impacto significativo, mas causadas por acumulação gradual de ajustamentos em série, Streck e Thelen (2005, p.8, tradução nossa, grifo nosso) sugerem “distinguir entre processos de mudança, que podem ser incrementais ou abruptos, e resultados da mudança, que podem resultar em continuidade ou descontinuidade”. Em seu projeto de pesquisa, os autores dão relevo a mudanças com caráter transformador, mas que ocorreram de modo incremental, diferentemente, por exemplo, do que serviu de base para estudos do institucionalismo histórico à época de Skocpol (1979), como as grandes revoluções em França, Estados Unidos e Rússia.

2.3. FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E POLÍTICA BUROCRÁTICA

As mutações observadas no fenômeno institucional conduziram a pesquisa social a buscar explicações para diferentes padrões de efetividade que as instituições, no geral, apresentam. Estabelecido o marco teórico que trata das maneiras pelas quais as instituições mudam, passo seguinte seria compreender por que algumas instituições

demonstram “força”, modelam o ambiente e constroem efetivamente os atores políticos, enquanto outras simplesmente são ignoradas, deixam de operar na realidade e são facilmente extintas, ou seja, são “frágeis”. Instituições fortes, nos termos de Brinks, Levitsky e Murillo (2019, p.8, tradução nossa) são aquelas que “instituem metas não triviais e as alcançam, enquanto as instituições frágeis alcançam pouco ou nada, seja porque fracassam em atingir uma meta objetiva, seja porque nunca buscaram realizar algo”. Compreende-se que o tema tenha ganhado força na literatura institucional principalmente nos anos 2000. Na esteira de grandes reformas políticas realizadas em países latino-americanos, africanos e asiáticos, instituições concebidas em regiões desenvolvidas foram implantadas em sistemas políticos de economias em desenvolvimento (Levitsky; Murillo, 2009). Um dos resultados observados desse processo foi que algumas instituições simplesmente não “pegavam”: as instituições não se institucionalizavam. Sofriam alterações constantes; produziam efeitos adversos; não cumpriam a contento seus objetivos; eram substituídas em sequência; eram extintas e recriadas a gosto dos governantes de plantão; eram criadas, às vezes, exatamente para que não funcionassem. No limite, a substituição sequencial de padrões institucionais pode desaguar em uma situação de “armadilha da instabilidade”, a qual reduz o custo de se extinguirem instituições. Com isso, esforços de construção institucional perdem sua credibilidade entre os atores alvo da instituição e as expectativas com relação à sobrevivência dessa instituição são baixas, não havendo esforços em direção ao cumprimento das normas e de adaptação ao novo arranjo criado (Brinks; Levitsky; Murillo, 2020, p.35).

A fim de estudar esse problema, Levitsky e Murillo (2009), em uma primeira aproximação ao tema, optaram por tomar a “força institucional” como uma variável dependente de duas outras variáveis explicativas: estabilidade e cumprimento (“enforcement”). Para os autores, instituições seriam estáveis na medida em que sobrevivem ao tempo e a mudanças de “condições” que lhes deram origem, como as distribuições subjacentes de poder e preferências. A instabilidade seria distinta da mudança institucional, na medida em que representaria um “padrão no qual, dado um ambiente comum (por exemplo, choques externos, mudanças nas distribuições de poder e de preferências), um arranjo institucional particular muda com maior frequência do que outros arranjos similarmente desenhados” (Levitsky; Murillo, 2009, p.117, tradução nossa). Nesse caso, a mudança em repetição é problemática porque prejudica a “credibilidade institucional e estreita os horizontes temporais dos atores, o que limita sua

capacidade de sustentar acordos intertemporais. O resultado é um processo decisório volátil e, na maioria dos casos, políticas de baixa qualidade” (Levitsky; Murillo, 2009, p.125, tradução nossa). Ademais, os custos de simplesmente extinguir a instituição e substituí-la por outra serão relativamente baixos, de modo que a mudança provavelmente assumirá a forma de “destruição e substituição” (Levitsky; Murillo, 2009, p.128). Essa constatação é de extrema importância, pois encontra na fragilidade institucional explicações plausíveis para baixo desempenho econômico, políticas públicas ineficientes e baixa qualidade de democracias, entre outros problemas estudados pela Ciência Política (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019).

Brinks, Levitsky e Murillo (2009) argumentam que, para se avaliar “força institucional”, se tomem como ponto de partida os objetivos ostensivos da instituição. Esses objetivos, afirmam, podem ser “transformadores, quando buscarem resultados diferentes daqueles oferecidos pelo ‘status quo’, ou conservadores, quando buscarem preservá-los diante de mudanças” (Brinks; Levitsky; Murillo, p.9, tradução nossa).

Em matéria de “tipos” de fragilidade institucional, aquele que mais nos interessa é o da “instabilidade”. Brinks, Levitsky e Murillo (2019) consideram a instabilidade institucional fenômeno recorrente na América Latina, onde ocorre “substituição em série” de regras eleitorais, regras do jogo político, entre outros, a cada mudança de titular do Poder Executivo. Os autores defendem ser preciso distinguir reforma institucional de fragilidade institucional. Esta consistiria em “uma taxa excessivamente alta de mudança institucional que torna os atores incapazes de desenvolver expectativas estáveis sobre como as regras funcionam ou estratégias claras para perseguir seus interesses por meio delas” (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, tradução nossa). Particularmente relevante é sua observação de que mensurar a força ou fragilidade institucional poderá requerer o uso de contra factuais ou, então, de comparações com “benchmarks” estabelecidos com base em taxas históricas de mudança institucional no país da instituição estudada (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019).

As fontes da força e da fragilidade institucional são matéria de controvérsia. Em sua primeira incursão no tema, Levitsky e Murillo (2009) atribuem-nas a uma série de fatores: a velocidade com que as instituições são implantadas; expectativas dos atores políticos (por exemplo, se julgam que os demais respeitarão as regras da instituição em questão); dependência de trajetória; falta de apoio público e de legitimidade; entre outras. Claramente, consideram não haver uma única resposta. A fragilidade seguiria, assim, uma lógica de múltipla causação.

Em trabalho mais recente, escrito com Daniel Brinks, Levitsky e Murillo colocam no centro de sua teoria sobre origens da fragilidade institucional o “apoio político” à instituição e suas regras. Trata-se, nas palavras dos pesquisadores, de uma “coalitional theory”, isto é, uma teoria que confere às coalizões políticas o fundamento da força institucional (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, p.29). Dessa forma, a instabilidade poderia estar refletindo mudanças nas preferências das coalizões competidoras que se alternam no poder e buscam objetivos institucionais diversos por meio da mudança institucional (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, p.42). A esse respeito, Campbell (2010, p.87, tradução nossa) avalia que “os processos de reprodução e mudança institucional são contestados. Envolvem considerável luta, conflito e negociação. O poder é central a tudo isso”.

Adicionalmente, os autores argumentam que a instabilidade dependerá do “valor” adquirido com o cumprimento da missão institucional em face do custo associado a mudar essa instituição. Para aqueles em posição de criar novas instituições, por exemplo, entende-se que o custo da mudança é menor do que o custo de aceitar o “status quo” mais o custo de “violar” o arranjo institucional existente (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019, p.41). Esse entendimento acerca da mudança institucional questiona, ademais, a chamada teoria do “equilíbrio pontuado”, segundo a qual a existência das instituições é caracterizada por longos períodos de estabilidade e estática, em favor de uma concepção na qual mudanças significativas são resultado de um processo gradual de mudança, decorrente de alterações nas coalizões políticas que fundamentam tais instituições (Lowndes; Roberts, 2013, p.128). Em vez de enfatizar a estabilidade supostamente intrínseca às instituições, essa visão, nas palavras de Rezende (2012, p.120), supõe que ela seja resultado de uma “continuada mobilização de recursos políticos e da superação dos conflitos por parte dos agentes”. A estabilidade estaria “diretamente ligada aos processos de disputa estratégica dos agentes por recursos e, portanto, sujeita a flutuações de poder” (Rezende, 2012, p.120).

A caracterização do conflito e do papel das coalizões como motor por trás da estabilidade institucional encontra respaldo na teoria da “política burocrática” (Allisson, 1969) e em modelos analíticos desenvolvidos para estudar a criação e a trajetória de agências de governo (Zegart, 1999). Comentando o tema na literatura sobre mudança institucional, Sigelmann (2024, p.121) avalia que as instituições aparecem “como aspectos centrais da disputa política entre as coalizões” e que “a construção, modificação e rejeição institucional” constituem a forma de atuação de tais coalizões.

Em seu livro **Flawed by Design: the evolution of the CIA, JCS and NSC**, Zegart (1999) formula proposições sobre a origem e a evolução de três agências de segurança nacional, com o objetivo de compreender se serão ou não instituições eficientes do ponto de vista do seu resultado. Segundo Zegart (1999), os determinantes da fragilidade podem ser encontrados no momento da criação da agência. A autora fornece um quadro conceitual de matriz neoinstitucional, a partir do qual proposições sobre comportamentos de atores políticos e prováveis resultados são formuladas e testadas, por meio da reconstrução da decisão que as instituiu e do período em que elas passaram a operar. Zegart (1999, p.6) argumenta que “national security agencies arise and evolve in fundamentally different ways than their domestic counterparts traditionally studied in American politics”. Enquanto no domínio das políticas públicas domésticas os grupos de interesse e seus apoiadores no Legislativo têm preponderância na formatação das agências e em sua operação, no campo da segurança nacional são os presidentes e os burocratas os principais atores que competem na maneira de estruturar as agências. A autora entende ser necessário construir uma teoria sobre as “origens” das agências de modo a entender, também, a sua posterior “influência” (1999, p.2,7). A trajetória das agências seria função de três fatores: i) as escolhas estruturais realizadas na criação da agência; ii) os interesses dos burocratas, dos presidentes e, em menor medida, dos legisladores; e iii) eventos exógenos (mais raros). A “política doméstica”, nesse modelo, é a chave para entender o “puzzle” da origem e evolução das agências de segurança nacional. De maneira contraintuitiva, Zegart (1999, p.8, tradução nossa) argumenta que “organizações de segurança nacional não são racionalmente desenhadas para servir o interesse nacional”; ao contrário, são produtos imperfeitos de barganhas, concessões e interesses paroquiais dos atores que batalham na definição de seu desenho.

De acordo com a formulação de Allisson (1969, p.707, tradução nossa), a política burocrática consiste na “barganha ao longo de canais regulares entre atores posicionados hierarquicamente dentro do governo”. Trata-se de um modelo analítico sobre processos decisórios que considera não a existência de um único tema estratégico que atores racionais buscam alcançar de maneira eficiente e focalizada, mas sim um quadro onde coexistem diversos problemas, variadas concepções sobre objetivos nacionais, organizacionais e pessoais. Nesse ambiente, decisões de governo não são produto da “escolha racional”; ao contrário, elas são a consequência do embate (“pulling and hauling”) que é a política. Os indivíduos que ocupam posições no topo das organizações críticas formam o círculo central do processo, em que mais importantes que as rotinas e

as ideias são o poder e a habilidade dos participantes de se movimentar (Allisson, 1969). Ademais, Allisson (1971, p.3) parte da premissa de que o governo, ao contrário do que supunha a tese do “ator racional”, é um conglomerado de organizações e atores políticos.

O modelo da política burocrática, assim como Brinks, Levitsky e Murillo (2019), atribui resultados políticos a processos envolvendo barganhas entre atores e coalizões que apenas parcialmente coincidem em seus interesses e na concepção que eles têm do papel de determinadas instituições. A identificação desses fatores é fundamental para explicar por que uma decisão de governo se deu em uma outra direção, ou por que determinado padrão de comportamento do governo emergiu (Allisson, 1971, p.146). Enquanto processo político, o processo decisório teria três características: 1) diversidade de objetivos e valores que precisariam ser reconciliados antes de se alcançarem decisões; 2) a presença de grupos competidores no interior do grupo principal e que são identificados com cada um dos objetivos e valores alternativos; e 3) o poder relativo de cada um dos grupos, o apelo que têm seus objetivos e a sabedoria dos seus argumentos são relevantes para a decisão final. Em síntese: “policymaking is [...] a process of ‘conflict and consensus building’” (Allisson, 1971, p.157). O resultado da ação governamental consiste, assim, em uma “resultante política”, em vez de ser, necessariamente, resultado de desígnio intencional de atores políticos (Allisson, 1971, p.162). Ao se utilizar o modelo para estudar casos específicos, deve-se buscar identificar: quem participa da decisão e em quais posições; os objetivos e interesses; o que está em jogo e quais são as posições a respeito; e os prazos para decisão (Allisson, 1971, p.164-168). Em resumo, a teoria institucional encontra no “conflito político” entre diferentes atores e coalizões uma potencial causa da fragilidade institucional.

2.4. SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES CENTRAIS DA LITERATURA REVISADA E IMPLICAÇÕES PARA A ESTRATÉGIA ANALÍTICA DA DISSERTAÇÃO

As principais contribuições da literatura revisada permitem sintetizar as seguintes proposições acerca da identificação de situações de “fragilidade institucional” e do processo de causalidade que conduz a essa condição:

Quadro 1 – Efeitos e causas da fragilidade institucional

Efeitos da fragilidade institucional

Proposição 1. A instituição política e seu papel institucional apresentam elementos de fragilidade institucional quando mudam com maior frequência do que outros arranjos institucionais similares.

Proposição 2. A fragilidade institucional implica que o processo de mudança institucional em direção à fragilidade institucional tem custo baixo para os atores envolvidos.

Proposição 3. Em ambientes caracterizados por fragilidade institucional, os atores geralmente são incapazes de desenvolver expectativas estáveis sobre as regras em vigor e o processo decisório é instável e volátil.

Proposição 4. A fragilidade institucional está vinculada a definição precária de metas e objetivos claros a serem perseguidos pela instituição.

Causas da fragilidade institucional

Proposição 5. Quando coalizões políticas deixam de mobilizar recursos e defender uma instituição, é provável que ocorra um processo de fragilização institucional.

Proposição 6. A instabilidade institucional dependerá do valor adquirido pela instituição em decorrência do cumprimento de sua missão institucional, face aos atores que têm poder e recursos para defendê-la e enfrentariam custos com a sua substituição.

Proposição 7. O conflito político pode propiciar o enfraquecimento de coalizões políticas que terão dificuldades em apoiar a instituição, abrindo fase de fragilidade institucional.

Fonte: adaptado pelo Autor com base em Brinks, Levitsky e Murillo (2019).

Essas proposições servirão o propósito de guiar o processo de reconstrução histórica da criação e da trajetória institucional da SAE/PR. Serão utilizadas, ademais, para: i) caracterizar o **problema de pesquisa** como uma situação em que a “fragilidade institucional” está presente, validando a escolha conceitual para responder à **pergunta de pesquisa**; e ii) validar o enfoque sobre as **coalizões políticas** em torno da SAE/PR e sua **missão institucional** como estratégia analítica para rastrear um **processo de causalidade** envolvendo a **fragilidade institucional identificada**.

CAPÍTULO 3 – NÚCLEO DE GOVERNO E SEGURANÇA NACIONAL: ELEMENTOS CONCEITUAIS E HISTÓRICOS

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar o conceito de núcleo de governo e discutir a presença de unidades de coordenação e assessoramento da política de segurança nacional nesse arranjo. Esse marco teórico serve para compreender a SAE/PR como órgão de coordenação em assuntos de segurança nacional no núcleo de governo brasileiro, algo que pressupõe um enquadramento da Presidência como mais ampla do que o cargo do presidente e formada por um conjunto de unidades responsáveis por temas e funções diversas, incluindo segurança nacional.

3.1. ESTUDOS PRESIDENCIAIS: DO INDIVÍDUO À INSTITUIÇÃO

Um dos principais debates travados no âmbito dos “estudos presidenciais” diz respeito ao papel do presidente como líder e indivíduo em contraposição à sua inserção em contexto institucional mais amplo, no qual o ocupante do cargo presidencial se apoia para o exercício do seu poder.

A abordagem “subjativista” ou “personalista” surgiu primeiro, nos anos 1960, com a obra **Presidential Power and the Modern Presidency**, de Richard Neustadt (2015 [1960]). Neustadt deu relevo aos aspectos de personalidade que singularizam os indivíduos a que é conferida a oportunidade de ocupar o posto mais alto da nação. Para ele, os principais determinantes do êxito dos mandatos presidenciais devem ser buscados naqueles traços individuais que configuram um perfil de liderança distinto, capaz de realizar os objetivos do governo democraticamente eleito. O presidente, na sua análise, vê-se a todo momento cercado de atores ambiciosos, com interesses próprios e não coincidentes com aqueles do país. O ambiente em que atua é caracterizado por essa competição entre diferentes ambições e propósitos, sendo ele um ator solitário na busca do que é o melhor para a sociedade. Nos variados processos de luta política, caberia ao líder buscar nas suas próprias capacidades a maneira de superar os conflitos e encaminhar uma solução. Ademais, Neustadt estava preocupado com a preservação e a criação do poder do presidente e baseava sua análise em termos prospectivos, isto é, de como o mandatário deveria comportar-se de maneira a que, no futuro, seu poder se preservasse ou fosse expandido. Neustadt falava de “poder” em termos de “influência” que o líder exerce: “A busca por influência pessoal é a questão central do trabalho de ser Presidente”

(Neustadt, 2015, p.26). Dessa maneira, “sua força ou fraqueza [...] baseia-se em sua capacidade pessoal para influenciar a conduta dos homens que compõem o governo. Sua influência torna-se a marca da liderança” (Neustadt, 2015, p.38).

A escola dita “institucional”, aqui preferida, adota outro enfoque. Ela nasce principalmente com os estudos de Terry Moe nos anos 1980, que buscaram enfatizar o papel dos recursos “institucionais” para a criação de poder e o consequente sucesso da gestão presidencial (Figueiredo, 2009, p.23; Lameirão, 2013). Essa perspectiva põe em questão a capacidade do presidente, como indivíduo, de exercer efetivamente o poder e conduzir os destinos da nação. As instituições, portanto, adquirem papel estratégico e de apoio ao mandatário no desempenho de suas funções, tornando-se, por sua vez, objeto analítico de interesse para a Ciência Política. Estudos sobre os órgãos de assessoramento direto do presidente dos Estados Unidos, como “*Executive Office of the President*” (Grove; Helmer, 1981), o “*National Security Council*” (Daalder; Destrler, 2019) e o “*Council of Economic Advisers*” (Porter, 1981), partem do pressuposto consagrado pela obra de Moe.

Nessa mesma linha, Hugh Heclo (1981, p.1) discorre sobre a “ilusão do governo presidencial”, segundo a qual o presidente, apoiado pela população, está ou poderia estar em comando do governo do país. De acordo com a tese do governo presidencial, prossegue o autor, o mandato sufragado pela votação democrática seria traduzido em uma responsabilidade superior (“*superordinate responsibility*”) sobre a maquinaria do governo, e o trabalho do presidente é definido como aquele de liderar seus seguidores. Longe de estar comandando ou dirigindo o governo, afirma Heclo (1981, p.1), o presidente deve lutar até mesmo para entender o que está acontecendo. O trabalho do presidente no sistema constitucional é, assim, “extrair liderança de outras instituições do governo e ajudar a tornar essa liderança efetiva” (Heclo, 1981, p.2, tradução nossa). A busca de apoio institucional pelo presidente é explicada em decorrência da expansão significativa das funções do governo durante o século XX, tornando as exigências do cargo muito maiores do que aquelas que um indivíduo poderia exercer, mesmo apoiado em votações majoritárias e com grande suporte popular.

Heclo (1981, p.2) assinala que o governo passou a ter de “fazer mais” em ao menos três sentidos: fazer mais daquilo que já fazia, por exemplo, pagar pensões a um número muito maior de pessoas; fazer mais além do que já fazia, adquirindo responsabilidades sobre outras áreas da sociedade; e fazer mais em termos cumulativos, ocupando espaço crescente na sociedade em geral. Essas três funções alargadas do

governo acabariam por gerar o que Heclo (1981) chamou de três “problemas de complexidade e coordenação”: 1) como conciliar as demandas de todos os grupos afetados pela ação do governo; 2) como conciliar as múltiplas ações do governo entre si; e 3) como gerir o acúmulo de crescentes tarefas e com impacto transversal na sociedade. Heclo avalia que a “estrutura constitucional” de um país tem enorme efeito sobre a resposta a esses desafios: “o escritório [da presidência] é essencial para fazer nossa forma de governo funcionar” (1981, p. 5-7). É evidente aqui o paralelo com a frase síntese do “Relatório Brownlow”, encomendado em 1937 pelo presidente Franklin D. Roosevelt para examinar a gestão administrativa da presidência norte-americana: “O Presidente precisa de ajuda”. Segundo Porter (1981, p.207-208), essa ajuda serviria para selecionar as questões onde deve investir seu capital político; para integrar políticas, de maneira a obter coerência entre as variadas políticas do governo; e para estruturar suas decisões, de maneira a equilibrar as forças e interesses em competição nas grandes áreas de políticas públicas. Ao avançar nessa vertente analítica, Burke (1992) cunhou a expressão “Presidência institucional”. O “Escritório da Casa Branca [...] é o centro da presidência moderna” (Burke, 1992, p.xii). É marcante aqui o contraponto a Neustadt (2015). O foco muda do “presidente” para a “presidência”. Segundo Burke, trata-se de analisar não apenas como “a presidência institucional é suscetível de ser gerida pelo presidente”, mas também entender como ela forma uma “espécie de contexto contínuo, gerando problemas e efeitos previsíveis, no qual aquela gestão presidencial é exercida” (Burke, 1992, p.xxi, tradução nossa).

O conceito de “núcleo” ou “centro de governo”, desenvolvido nas últimas duas décadas, incorpora essa concepção do governo presidencial. Ele é particularmente relevante para empreender análises sobre a arquitetura institucional da Presidência da República e seu papel coordenador. Na definição de Cavalcante e Gomide (2019, p.11), o núcleo “é formado pelo conjunto de instituições e/ou atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo (presidente ou primeiro-ministro) na definição da agenda e na coordenação de ações prioritárias do governo”. Representando o nível de apoio mais elevado do Executivo, ele é composto por “políticos e especialistas que atuam, geralmente, sob forte pressão. O Centro busca assegurar que as decisões governamentais maximizem sua efetividade no aparelho do Estado, potencializem suas entregas e seus resultados e estejam alinhadas aos objetivos prioritários estabelecidos pelo presidente ou primeiro-ministro e/ou sua coalizão de apoio” (Cavalcante, 2019, p.37). Têm sido crescentes, no Brasil, os estudos acerca do núcleo de governo, sua estrutura,

funcionamento, produtos, perfil de seus integrantes e papel na coordenação formal e informal do Executivo. O campo de pesquisa inaugurado no país em referência a este conceito busca analisar i) a função do NdG nos diferentes governos; ii) a maneira pela qual os presidentes decidiram organizá-lo, concentrando ou desconcentrando suas atribuições, valendo-se de mecanismos colegiados ou não; iii) se as pessoas escolhidas para dirigi-los têm perfil político ou técnico; iv) quais temas cabem às instituições que o compõem; v) se tem maior ou menor poder de decisão; vi) seu papel na coordenação com demais Ministérios e instituições de governo, na formação da agenda e na integração de pontos de vista para o processo decisório; entre outras (Cavalcante; Gomide, 2019; Oliveira, 2020). Ademais da pesquisa de caráter acadêmico, também se observa interesse pelo tema da parte de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização para o Desenvolvimento e a Cooperação Econômica (OCDE), inclusive com análises específicas sobre o NdG brasileiro (Alessandro; Lafuente; Santiso, 2013, 2014; OECD, 2014, 2022; TCU, 2016).

Em um sistema presidencialista de governo como o do Brasil, o presidente da República é a instância final de deliberação do Poder Executivo e, nessa condição, utiliza-se de um amplo aparato institucional instalado no núcleo ou centro de governo para gerir os assuntos públicos, manter os Ministérios setoriais alinhados com as diretrizes do governo, monitorar as ações realizadas, avaliar os resultados alcançados, manter e administrar as relações com os demais Poderes da República, os entes federados e a sociedade civil, enfim, para governar. Conforme assinala Santos (2006, s.p.), dadas as responsabilidades e a magnitude das prerrogativas que recaem sobre o presidente da República, o exercício das suas atribuições “requer aparatos de caráter político e técnico, à sua volta, capazes de permitir que não somente o processo decisório flua com a agilidade necessária, mas, principalmente, com a eficiência e a consistência que asseguram a sua efetividade e eficácia”.

O tema da coordenação executiva é frequente na agenda de pesquisa sobre centro de governo. Ele está intimamente ligado à questão da reforma do Estado e ao papel determinante de instituições em diferentes processos de políticas públicas. Em termos gerais, a preocupação com a questão da coordenação acompanha o crescimento do Estado e do seu papel de provedor de bens públicos, com consequente aumento da burocracia e maior complexidade das funções de governo. A coordenação entra como o elemento garantidor, ou de suporte, para a integração de políticas, programas, serviços e planos elaborados pelo setor público. Ela aparece tanto como “processo pelo qual decisões são

integradas”, bem como na forma do “resultado desse processo” (Verhoest; Bouckaert; Peter, 2010, p.15, tradução nossa). Pode ser definida como “ajuste mútuo entre atores ou interações mais deliberadas que produzem resultados positivos para os participantes e evitam consequências negativas” (Lindblom apud Bouckaert; Peters; Verhoest, 2010, p.15, tradução nossa), ou “a medida na qual organizações tentam assegurar que suas atividades levem em consideração aquelas de outras organizações” (Hall apud Verhoest; Bouckaert; Peter, 2010, p.15, tradução nossa).

Em países como o Brasil, mas também nos europeus e nos EUA, a problemática da coordenação tornou-se mais aguda nas últimas décadas do século XX, quando as reformas da burocracia amparadas na “nova administração pública” (NPM) (Bresser Pereira, 1998) acarretaram fragmentação do Estado e proliferação de agências especializadas. Segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010, p.12), multiplicaram-se, na sequência, problemas relacionados a desempenho, responsabilização, responsividade ao poder político, transparência, entre outros. É verdade que, no que diz respeito ao Brasil, a crise se instalara já no início da década de 1980, antes de a onda da NPM varrer governos ocidentais. Gaetani (2008, p.211, tradução nossa) assinala que, àquela altura, o setor público brasileiro constituía um “arquipélago ingovernável”, não tendo o governo “uma visão global sobre suas próprias estruturas por causa da fragmentação das organizações públicas e o grau de autonomia concedido a elas”. Na síntese do referido autor, “não havia políticas de coordenação na chamada Nova República”, na medida em que o diagnóstico acerca da burocracia federal apontava para o colapso do planejamento governamental, a insuficiência de mecanismos de coordenação e implementação, a separação entre planejamento e gestão, ausência de capacidades modernizadoras, falta de uma política de recursos humanos e abandono da área de desenvolvimento de pessoal (Gaetani, 2008, p.215, tradução nossa).

Diferentes governos reagiram a essa tendência. A criação de organizações no centro de governo foi claramente uma das estratégias adotadas. Cavalcante e Batista (2019, p.72) encontram exemplo significativo desse processo, após exame da criação de unidades do núcleo de governo dos sucessivos governos federais brasileiros de 1995 a 2015. Segundo os autores, a instituição da Presidência foi expandida durante as gestões de FHC (1995-1998, 1999-2002), teve alguma estabilidade durante os anos Lula (2003-2006, 2007-2010), mas voltou a expandir com Dilma Rousseff (2011-2014, 2015-2016): “Essa informação pode ser evidência do fortalecimento do NdG, com o objetivo de aumentar o poder do presidente e sua capacidade de coordenar e controlar as decisões

governamentais” (Cavalcante; Batista 2019). No mesmo sentido, Vieira (2015, p.115) considera que os propósitos dos órgãos do que chama de “núcleo coordenador”, entre os quais inclui a SAE/PR, relaciona-se com coordenação, acompanhamento e integração das ações do governo.

3.2. SEGURANÇA NACIONAL NO NÚCLEO DE GOVERNO

Organizações localizadas no núcleo de governo e dedicadas a assuntos estratégicos e de segurança nacional são fenômenos de governo comuns no mundo contemporâneo. Em nações desenvolvidas como aquelas em desenvolvimento, lideranças políticas parecem considerar útil contar com a informação produzida por suas equipes e com o aconselhamento e a coordenação proporcionados pela sua chefia. Existe enorme corpo de literatura sobre o Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos e o Assessor de Segurança Nacional daquele país, mas essas agências e cargos são também muito ativos em outros países, como Reino Unido, Japão, Rússia, Índia, Egito, entre outros (Brattebo; Lansfor; 2018; Brzezinski, 1983; Burke, 2009; Chollet, 2018; Destler, 1972; Destler; Daalder, 2009; Devanny; Harris, 2014; Dueck, 2014; May, 1955; Schake, 2018; Zegart, 1999). O valor delas parece residir menos na sua capacidade de tomar decisões efetivas, do que em seus métodos de trabalho, rotinas, produtos e função de assessoramento presidencial ou ministerial.

Em termos de organizações predecessoras, assemelham-se aos Estados-Maiores criados no final do século XIX em países como Alemanha, França e Reino Unido, e que constituíam o *locus* primário e de mais alto nível para formulação de estratégias e planos militares a serem submetidos às lideranças políticas (Matus, 2000; Rothenberg, 1985, p.324). Aos poucos, esse modelo organizacional foi sendo alterado, de modo a acompanhar as transformações no caráter da guerra moderna, que passou a abarcar domínios da vida do país cada vez mais amplos. Esse fato fez da condução da guerra e a concentração do processo decisório sobre o conflito em meios estritamente militares uma fórmula ineficiente. Rothenberg (1985) sublinhou esse problema ao escrever sobre o fracasso do Estado-Maior alemão na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), quando seu plano de combate em duas frentes (“Plano Schlieffen”) se mostrou desastroso. Uma das lições aprendidas naquela conjuntura foi que *“any war plan based on military considerations alone had become inadequate, and political-military cooperation on the*

highest order was now essential” (Rothenberg, 1985, p.324). Em parte, esse conceito já estava implícito na obra de Carl von Clausewitz, escrita na primeira metade do século XIX. Ao teorizar sobre a subordinação da estratégia militar ao poder político, Clausewitz postulava a dependência dos objetivos da guerra à visão definida no nível político, e não no militar: a guerra poderia ter sua própria “gramática”, mas não sua própria “lógica”, que seria sempre política (Clausewitz, 1993, p.207-209). Em passagem reveladora acerca da necessidade de incorporação do ponto de vista político na condução da guerra, Clausewitz argumenta:

Se a guerra deve ser inteiramente consoante aos objetivos políticos, e a política [“policy”] adequada aos meios disponíveis para a guerra, então, a menos que estadista e soldado estejam combinados em uma única pessoa, o único expediente correto é fazer do comandante-em-chefe [das forças armadas] um membro do gabinete, de modo que o gabinete possa, então, participar dos principais aspectos de suas atividades (Clausewitz, 1993, p.735, tradução nossa)

Ao comentar este trecho, Howard e Paret (1993, p.735) corretamente assinalam que a ênfase de Clausewitz se dava na participação do gabinete nas decisões militares, e não na participação do soldado em decisões políticas. Com essa formulação, assuntos de segurança nacional passariam a ser vistos como matéria de responsabilidade civil tanto quanto de militares, e seu direcionamento, exclusivamente civil.

Os modernos Conselhos de Segurança Nacional reconheceriam a validade dessa tese. Com efeito, a diferença organizacional crucial dos Estados-Maiores para os Conselhos de Segurança Nacional é que estes reúnem tanto militares quanto civis, servidores de carreira e políticos, funcionando como instância de mais alto nível de formulação e consulta político-militar. O “Gabinete de Guerra” formado por Churchill durante a Segunda Guerra Mundial talvez tenha sido o primeiro exemplo dessa concepção, reunindo civis e militares para coordenar a direção superior do esforço de guerra e fazer as opções estratégicas (Craig, 1985; Hill, 1991). Mas assim também se deu, posteriormente, nos Estados Unidos da América, no Japão, na Índia e em outros países. Na América Latina, ao menos Brasil, Chile, Argentina e Uruguai mantinham em sua estrutura de governo um Conselho de Segurança Nacional entre as décadas de 1970 e 1980 (D’Araújo; Castro, 2000), com a ressalva de que, nesses países, eles tenham ficado associados mais a questões de segurança doméstica do que externa (Bruneau, Matei, Sakoda, 2009). O surgimento e a disseminação dessas agências vinculam-se à necessidade cada vez mais premente, a partir do século XX, do estabelecimento de

permanente contato e coordenação entre a autoridade política e as forças armadas, funcionários da burocracia civil e titulares de ministérios diversos.

May (1955) realiza investigação elucidativa sobre o “desenvolvimento de consultas político-militares nos Estados Unidos”. Ele avalia que, na década de 1950, a maior parte dos norte-americanos considerava necessário existir, no processo decisório em temas de segurança nacional, um exercício de “equilibrar” preocupações políticas e militares. Já se considerava que o poder militar era um fator de apoio e necessário para diversos objetivos de política exterior naquele país: “antes de os executores da política exterior decidirem o que a nação deveria fazer, precisariam conhecer de especialistas políticos e militares o que a nação é capaz de fazer” (May, 1955, p.162, tradução nossa). No entanto, apenas no século XX ocorreram as primeiras tentativas de institucionalizar mecanismos de consulta político-militar. O processo evoluiu de uma situação precária de “coordenação por cartas” entre o Departamento de Estado e as Forças Armadas, ao final do século XIX, para outra de “coordenação por conferência” no contexto da Primeira Guerra Mundial. Em 1919, o Departamento da Marinha avançou uma proposta com objetivo de criação de um “Joint Plan Making Body”, a ser composto de servidores da diplomacia, do Exército e da Marinha. Este projeto, segundo May (1955, p.168), foi a primeira proposta de criação de um Conselho de Segurança Nacional. Durante a Segunda Guerra Mundial, foi a vez do Departamento de Estado tomar a dianteira do processo, sugerindo o estabelecimento de um Comitê Interdepartamental Permanente para considerar assuntos de política nacional relacionados aos três Departamentos. O Comitê de Ligação Permanente, como ficou conhecido, consistiu na primeira agência instituída para realização de consultas político-militares regulares em política externa (May, 1955, p.172). Não tendo, porém, durado senão até 1943, ele acabou dando lugar, em 1945, ao Comitê de Coordenação Marinha-Exército-Estado (“State-War-Navy”), o que May considera o antecessor imediato do atual Conselho de Segurança Nacional, estabelecido por legislação em 1948: “Cinquenta anos de crescimento e experimentação estão por trás desse Conselho” (May, 1955, p.178, tradução nossa). Em perspectiva crítica, Comblin (1978, p.64) entende que uma das consequências da criação do NSC foi a formação de uma “burocracia civil-militar” que “unifica a diplomacia e a guerra”.

No Reino Unido, a história dos mecanismos político-militares de coordenação é ainda mais longa e está ligada à construção do Império Britânico e da política que Londres formulava para a manutenção e defesa das colônias. Segundo Devany e Harris (2014, p.4, tradução nossa), o Conselho de Segurança Nacional e o cargo de Conselheiro

de Segurança Nacional, criados em 2010 pelo Primeiro-Ministro David Cameron (Conservadores), seriam “apenas a última iteração de mais de um século de esforços de outros Primeiros-Ministros para coordenar assuntos de segurança nacional desde o centro [de governo]”. Com efeito, desde 1885 o governo britânico contava com um “Comitê de Defesa Colonial”, o qual, porém, converteu-se em Comitê de Defesa Imperial (CDI) em 1904, com a finalidade de substituir um arranjo considerado “fraco e informal” para outro que contasse com um secretariado permanente para apoiar seu trabalho. Importa notar que, na altura de 1939, o CDI tinha em sua estrutura diversos “subcomitês desenvolvidos”, incluindo um “Comitê de Inteligência Conjunta” (Gooch, 2016). Quando se reunia em plenário, tinham assento à mesa de discussões o primeiro-ministro, o ministro da Defesa, o presidente do Conselho (apontado pelo primeiro-ministro), o secretário do Exterior, o chanceler do Erário, os ministros militares, o ministro do Trabalho, o Ministro do Abastecimento e os chefes de Estado Maior das Forças. Devany e Harris (2014, p.9) consideram que a experiência do CDI foi diferente das demais em três sentidos: o seu secretariado proporcionava apoio ao Primeiro-Ministro e facilitava o planejamento estratégico e a tomada de decisão; políticos de carreira e militares de alta patente serviam como participantes iguais e ativos; e, em uma época de rivalidade no interior dos serviços armados, o comitê trouxe de maneira flexível representantes das agências civis e militares para dialogar.

John Burke (2009) resume em seis funções o papel que o Conselheiro de Segurança Nacional geralmente exerce, com apoio de sua equipe (“staff”): i) Fonte de aconselhamento e consulta pessoal ao presidente; ii) Ponto focal para informações em situações de crise; iii) Canal para gerir fluxo de informações escritas de e para os ministros; iv) Organizar a apresentação (“briefing”) diária ao presidente sobre assuntos de segurança nacional; v) Proporcionar suporte diário às atividades do presidente; e v) Supervisor dos interesses políticos do presidente na medida em que se relacionarem com segurança nacional (Burke, 2009, p.293).

Além desses pontos, Nelson (1981, p.249) entende que o processo de planejamento estruturado pelo Conselheiro de Segurança Nacional e pelo CSN, nos EUA, tem o mérito de “familiarizar” os assessores presidenciais uns com os outros e com o presidente; fazer com que os assessores presidenciais se sintam confortáveis em expressarem sua visão de forma desimpedida e crítica ao presidente; dar segurança ao presidente de que seus assessores estão a par das informações necessárias para que ele ou

ela decida corretamente. Com isso, em casos urgentes e de crise, os atores e o procedimento estariam prontos para desempenhar-se da melhor forma possível.

Bruneau, Matei e Sakoda (2009, p.257-258) afirmam que os Conselhos de Segurança Nacional realizam, no mínimo, sete funções: i) informar e assessorar o chefe de Estado em matéria de segurança nacional e defesa; ii) coordenar atores, estabelecer consensos; iii) servir de ponto de contato para facilitar comunicação entre Executivo e Legislativo sobre políticas de segurança nacional; iv) filtrar e analisar material de inteligência para os decisores finais; v) desenvolver documentos como estratégias nacionais de segurança e defesa; vi) assegurar cooperação e implementação de decisões; e vii) administrar relações exteriores além do nível diplomático e formal que cabe aos ministérios de relações exteriores.

As organizações de segurança nacional no núcleo de governo podem, portanto, servir para produzir inteligência estratégica e documentos de planejamento; fortalecer o processo de políticas públicas; reduzir conflitos interburocráticos; reforçar regras e procedimentos para abordar tópicos específicos; informar coletivamente os membros da alta cúpula do governo; e emprestar ao processo decisório aspecto estratégico perante a opinião pública. Os funcionários que as dirigem exercem a supervisão e a direção desses processos e, segundo diferentes modelos, podem atuar como “facilitadores” (“honest brokers”) das diferentes visões na burocracia em relação a um assunto, trazendo-as à atenção da autoridade política que decide, ou como “empreendedores de políticas” (“policy entrepreneurs”) que defendem um ponto de vista próprio junto àquela autoridade (Burke, 2009; Kingdon, 1995).

No domínio da política externa e da segurança nacional, a natureza transversal e multidimensional dos desafios que atualmente se impõem às autoridades públicas (chamados “wicked problems”) demanda crescente coordenação das agências do Estado para a tomada de decisão (Cavalcante, 2019, p. 28; Mosqueira; Alessandro, 2023). Temas assim geralmente inscrevem-se na alçada do Chefe de Estado ou de Governo e são objeto de opinião e parecer de diversos órgãos de assessoramento até que um curso de ação se torne maduro o suficiente para decisão. Órgãos e instituições de segurança nacional exercem papel de coordenação e assessoramento nesses processos e podem adquirir relevância no encaminhamento de assuntos diversos.

3.3. SEGURANÇA NACIONAL E NÚCLEO DE GOVERNO NO BRASIL: DO CONSELHO DE ESTADO AO CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL

Embora o conceito de núcleo de governo seja relativamente novo, a preocupação com a existência de uma assessoria capaz de apoiar a presidência nas suas múltiplas responsabilidades surge em meados do século XX. No plano estritamente civil, ela liga-se às funções sociais e econômicas assumidas pelo Estado naquele período. Em 1959, Benedicto Silva, exemplar da emergente tecnocracia brasileira em vias de administrar as grandes transformações econômicas por que passava o país, falava sobre as “Chefias Executivas” então cada vez mais poderosas e que haviam sido criadas “como instrumento da aceleração do progresso econômico e social dos povos” (Silva, 1959, p.5). Nessa época, despontava o peso crescente das modernas técnicas administrativas e gerenciais nas práticas de governo, as quais eram necessárias para dar conta do novo modelo de desenvolvimento econômico com forte participação do Estado. Vale a pena aqui transcrever longa citação desse autor:

Uma das consequências da intelectualização do trabalho administrativo é a institucionalização da chefia executiva. Isso quer dizer que as múltiplas funções que lhe cumpre desempenhar, para executar qualquer tarefa administrativa, são divididas entre diferentes órgãos especializados. A chefia executiva perde, pois, o caráter de unidade solitária, autossuficiente, e adquire o de sistema ou constelação de órgãos, em que alguns se incumbem de tarefas de pesquisa e documentação, outros de tarefas de análise, outros de tarefas de assessoramento, outros de tarefas de decisão. Nem mesmo aquilo a que os americanos chamam *policy-making*, - a formulação de política, a seleção de objetivos - compete exclusiva ou predominantemente ao titular do Poder Executivo. A responsabilidade de formular políticas exige órgãos complementares, que dividam entre si as diferentes fases do processo. Daí o advento do estado-maior civil, que desempenha, para o titular da chefia executiva, funções semelhantes às que, no organismo humano, são desempenhadas pela inteligência e pelos sentidos. Quando propriamente constituído, o estado-maior civil - uma espécie de *brain-trust* - deve excelir [sic] no desempenho de suas atribuições a ponto de chegar ao estágio em que passa a realizar o que se chama trabalho integral de estado-maior. Esse trabalho consiste no estudo exaustivo e documentado de todas as soluções propostas ou aventadas para cada problema. O trabalho integral de estado-maior poupa ao chefe executivo o desgaste e a monotonia da rotina e ajuda-o a selecionar, dentre as muitas possíveis, a solução melhor, ou pelo menos uma solução racional. Assim assessorado, o chefe executivo dispõe de tempo para dedicar-se à parte nobre e verdadeira de suas funções que é a de dirigir e liderar a administração (Silva, 1959, p.9).

A Assessoria Econômica da Presidência, criada no segundo governo Vargas (1951-1954), foi uma das pioneiras na profissionalização dos núcleos de apoio estratégico ao chefe de Estado. Reis Velloso (D’Araújo; Castro, 2004, p.62) situa a partir do pós-Segunda Guerra as reformas que preparam o Estado para brasileiro “para conduzir a estratégia de desenvolvimento”: “no que toca às tentativas de planejamento global, foi

criado [...] um conselho de planejamento subordinado ao presidente, a Assessoria Econômica da Presidência da República, e outros mecanismos como o BNDE [...]”. No âmbito da Assessoria, ficaria conhecido o grupo dos “boêmios cívicos”, que promoveu numerosos estudos e propostas envolvendo o setor elétrico brasileiro, indústrias de base, exploração de petróleo e carvão, reforma administrativa, entre outros. Ela teria representado o primeiro “órgão de permanente de planejamento encarregado de estudar e formular projetos ligados às principais necessidades econômicas nacionais” (Lima, 2013, p.202), onde atuaram nomes como Rômulo de Almeida, Ignácio Rangel, Jesus Soares Pereira e Cleantho de Paiva Leite. É de autoria deste último o que possivelmente foi o primeiro estudo sobre o núcleo de governo já realizado no Brasil: “O Assessoramento da Presidência da República” (Leite, 1959).

As funções de unidades desse tipo podem ser exercidas de maneira formal ou informal, ambas configurando diferentes arranjos institucionais que se complementam e apoiam a liderança no mais alto nível de governo. Nos EUA, por exemplo, o chamado “Tuesday Lunch” (“almoço de terça-feira”) promovido pelo presidente Lyndon Johnson (1963-1969) com seus principais assessores (o Secretário de Estado e o de Defesa, o Conselheiro de Segurança Nacional e o Diretor de Inteligência Central) era considerado a “principal instância decisória” do governo. Reunia-se sem agenda e não tinha mecanismo formal de seguimento. Suas decisões eram transmitidas apenas de forma oral aos Departamentos (Kissinger, 1968). No Brasil, ficou conhecida a prática do presidente Médici (1969-1973) de reunir-se diariamente, às 09:00, com um “pétit comité” de assessores: os ministros do Gabinete Civil, João Leitão de Abreu, o chefe do SNI, General Carlos Fontoura, e o chefe da CM, General João Baptista Figueiredo. A respeito dessa prática, seu filho, Roberto Médici (1995, p.44), diria em depoimento anos mais tarde que “Eram reuniões importantes. [...] esses ministros [...] levavam ao presidente os dados que lhe permitiam ver como as decisões tomadas nos diferentes ministérios estavam interagindo no todo político”. Ernesto Geisel mantinha expediente semelhante, presidindo duas reuniões diárias com quatro assessores: os chefes do Gabinete Civil, Golbery do Couto e Silva, da CM, general Hugo Abreu, do SNI, General João Baptista Figueiredo, e da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), João Paulo dos Reis Velloso (Abreu, 1979; Góes, 1978). A inclusão deste último ator institucional no despacho diário presidencial foi fruto da atuação do titular da pasta, que, ao assumir, considerou necessário “desnívelar” o planejamento dos demais ministérios, especialmente a Fazenda, e conferir-lhe maior latitude junto à Presidência. Quando consultado por Geisel a respeito da

manutenção do status ministerial do Planejamento, Reis Velloso teria argumentado que “O planejamento deve ser um órgão, uma secretaria da presidência da República, ou não deve existir. A função básica do Planejamento é ajudar o presidente na coordenação da política econômica”, algo que, paradoxalmente, implicava a necessidade de retirar-lhe o nível ministerial e colocar-lhe na mais imediata posição junto ao chefe de Estado (D’Araújo; Castro, 2004, p.127; 205). Geisel concordava com esse conceito organizacional, entendendo que Velloso “tinha uma posição preponderante [ante os demais ministros] porque cabia a ele juntar as proposições e separar o que era viável do que não era, do que se tinha de rejeitar, do que não se podia ou não convinha fazer” (Castro; D’Araújo, 1997, p.298).

O conceito geral de “organização do Estado para o desenvolvimento”, com planejamento, grupos executivos e assessorias técnicas, teria permanecido entre os Governos Vargas, JK e, em certa medida, Jânio Quadros e João Goulart (D’Araújo; Castro, 2004, p.78). Mais que isso, Reis Velloso entende que “esta ideia geral” foi completada no governo Castello Branco, com a criação do Ministério do Planejamento (D’Araújo; Castro, 2004, p.79). Outra agência importante, estabelecida em 1964 e tocada inicialmente por Reis Velloso, foi o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea). Em sua concepção, estava a ideia de que deveria ser “um órgão pensante de governo [...] para pesquisa econômica aplicada, e o ‘aplicada’ aí era vital, ou seja, *policy-oriented*, e que ajudasse o governo a formular o Planejamento” (D’Araújo; Castro, 2004, p.85).

Embora haja pouca literatura sobre a presença de organizações formais que contribuíram para esse tipo de coordenação no governo brasileiro, elas não são estranhas à história institucional do país. Na história do Brasil Independente, duas delas parecem ter desempenhado essas funções, ao menos parcialmente, por longos períodos no Poder Executivo central: o Conselho de Estado (CE), durante o Segundo Reinado (1840-1889); e o Conselho de Segurança Nacional (CSN) (1934-1988). Tais organizações podem ser compreendidas como esforços de construção das capacidades do Estado, a fim de alcançar maior eficiência no exercício das funções de governo, notadamente nas áreas de segurança nacional e política externa (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Carvalho, 2022). Elas ajudaram a construir um arranjo institucional forte para a condução da política de segurança nacional no Brasil.

Para fins de comparação, convém recuperar algumas de suas características gerais. O CE era órgão político e administrativo que se pronunciava a pedido do Imperador Pedro II. Ele foi responsável por milhares de pareceres sobre temas

considerados de interesse nacional e reformas administrativas e legislativas, como projetos de lei para a abolição da escravidão e a estratégia militar na Guerra do Paraguai (1864-1870). Sua estrutura era composta por diversas seções temáticas, a exemplo daquelas sobre “Negócios da Justiça e dos Estrangeiros” e “Negócios do Império”. Seus integrantes ocupavam cargos vitalícios de Conselheiro de Estado e eram, na grande maioria, autoridades de relevo da cena política nacional, ex-ministros, parlamentares e juristas de notável conhecimento dos assuntos públicos. Os Ministros de Estado eram membros naturais do CE, e o Imperador, seu presidente. Previsto pela Constituição de 1824, mas extinto pelo Ato Adicional do governo Feijó em 1834, ele foi reabilitado em 1841 no contexto dos esforços de fortalecimento do poder executivo central e estabilização da situação política no país. Na avaliação de Martins (2006, p.181), organismos como o Conselho de Estado, no período das monarquias europeias, auxiliavam os monarcas a arbitrar conflitos e a conciliar interesses, funcionando como “estruturas que facilitavam o exercício do poder ao negociar e intermediar as relações da Coroa com os diversos grupos políticos, particularmente com as autoridades regionais/locais”. Pelo seu papel central no regime político imperial, Joaquim Nabuco definiu aquele órgão como “o cérebro da monarquia” e José Honório Rodrigues afirmou que ele operava como um “Quinto Poder” do regime monárquico (Uruguai, 2002; Rodrigues, 1978).

Extinto o CE com a Constituição republicana de 1891, a Presidência da República ficou destituída de instituição de assessoramento similar até o final dos anos 1920. Em 1927, o governo de Washington Luís estabeleceu o Conselho de Defesa Nacional, órgão colegiado incumbido de realizar estudos, reunir-se e assessorar o Chefe de Estado em matérias que poderiam influir nos assuntos de defesa do país (Figueiredo, 2005). A Constituição de 1934, alguns anos depois, substituiu-o pelo Conselho Superior de Segurança Nacional, que foi finalmente renomeado Conselho de Segurança Nacional pela Constituição de 1937 e assim permaneceu até 1988. De particular importância é observar que, desde sua concepção, ele supunha interação e consulta político-militar, na medida em que autoridades responsáveis pelas Forças Armadas foram membros naturais do Conselho em todos os formatos que assumiu.

Durante mais de cinco décadas, o CSN foi peça fundamental da maquinaria institucional brasileira. Na visão de estudiosos da política externa brasileira, toda a doutrina de atuação internacional do Brasil entre 1958 e 1978 originou-se da reflexão estratégica alimentada no CSN (Ferreira, 2001). Em 1969, formalmente tornar-se-ia o

órgão “de mais alto nível na assessoria do Presidente da República” para formulação e execução da política de segurança nacional. Nesse tempo, passou a preparar os chamados Conceito Estratégico Nacional (CEN) e os Objetivos Nacionais Permanentes (ONP). Uma vez validados pela Presidência e pelo CSN, tais documentos serviriam, em tese, como mecanismo programático para orientar a ação do governo de modo transversal e como um todo¹. Até o governo Geisel, por exemplo, estava subordinado ao CSN o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), entidade criada em 1951 que coordenava toda a política nacional para pesquisa científica e tecnológica (D’Araújo; Castro, 2004). O Chefe de Estado presidia as reuniões do Conselho na forma de plenário, acompanhado dos Ministros de Estado e os Chefes de Estado Maior do Exército e da Marinha (vice-presidente e Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas também seriam adicionados ao corpo de membros). Durante o Estado Novo, Decretos Executivos estabeleceram sua estrutura organizacional, rotinas e a SG/CSN, a ser dirigida por um Secretário-Geral. Além de participar de consultas interministeriais, a SG/CSN elaborava relatórios, desenhava cursos de ação e submetia memorandos aos membros para conhecer suas opiniões. Nas reuniões de plenário, a depender do tema, membros apresentavam a perspectiva de suas burocracias, avaliavam possíveis impactos de decisões sob análise e emitiam seu voto. Sendo uma organização composta por múltiplos oficiais e políticos de diversas áreas do governo, o Conselho servia como mecanismo interagência onde a cúpula do poder estatal reunia-se para discutir temas altamente sensíveis. Tratava-se de instituição central nos processos decisórios de caráter nacional (Avila, 2011; Abreu, 1979; Cruz, 2009; Diniz, 1994; Ferreira, 2001; Figueiredo, 2005; Gaspari, 2014; Góes, 1978; Portella de Mello, 1979).

O Quadro 2, na página seguinte, fornece uma cronologia sucinta do processo de modificação no núcleo do governo brasileiro para lidar com temas de segurança nacional de maneira coordenada desde o estabelecimento da primeira constituição nacional, em 1824, até a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República em 1990.

¹ Gaspari (2014) descarta o CEN como documento sem importância na operação prática do regime militar. Parece-nos ser necessário outro estudo para endossar uma ou outra tese.

Quadro 2 – Cronologia da organização do “núcleo de governo” para lidar com segurança nacional

- **1824.** A Constituição prevê o estabelecimento do Conselho de Estado, que passa a funcionar a partir de 1828, com as seguintes atribuições: “Os Conselheiros serão ouvidos em todos os negócios graves e medidas gerais da pública administração, principalmente sobre a declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com as nações estrangeiras, assim como em todas as ocasiões em que o Imperador se proponha a exercer qualquer das atribuições do Poder Moderador [...]” (art. 142).
- **1834.** Tido como um “reduto de áulicos”, formado por Senadores e amigos do Imperador Pedro I, o Conselho de Estado é extinto pelo Ato Adicional de 1834, durante a Regência (1831-1840) (Nogueira, 2015).
- **1841.** Por meio da Lei No 234, de 23 de novembro de 1841, a Assembleia Nacional, ao “reconhecer o erro da supressão do Conselho”, recria o Conselho de Estado praticamente com as mesmas características (Nogueira, 2015).
- **1899.** Proclamação da República e extinção do Conselho de Estado, posteriormente ratificada pela Constituição de 1891.
- **1927.** O presidente Washington Luiz, pelo Decreto No 17.999 de 1927, estabelece o Conselho da Defesa Nacional, com a finalidade de proceder, em caráter consultivo, ao “estudo e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da pátria”.
- **1934.** A Constituição de 1934 estabelece o Conselho Superior de Segurança Nacional.
- **1937.** A Constituição outorgada de 1937 estabelece o Conselho de Segurança Nacional, onde “todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas”.
- **1945.** A Constituição de 1946 mantém o Conselho de Segurança Nacional.
- **1967.** A Constituição de 1967 mantém o Conselho de Segurança Nacional, que se destina a “assessorar o Presidente da República na formulação e na conduta da segurança nacional” (art. 90).
- **1969.** A Emenda Constitucional No 1, de 17 de novembro de 1969, reedita a Constituição de 1967 e estabelece que o Conselho de Segurança Nacional “é o órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional” (Art. 87).
- **1988.** O decreto n. 96.814, de 28 de setembro de 1988, assinado pelo presidente José Sarney, transforma a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (SADEN/PR), que passa a integrar a Presidência da República.
- **1988.** A Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, dissolve o Conselho de Segurança Nacional e cria o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.
- **1990.** Pela Medida Provisória No 150, de 15 de março de 1990, o presidente Collor cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
- **1990.** No mês seguinte, em 12 de abril, o presidente Collor sanciona a Lei No 8.028, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e prevê a extinção da SADEN/PR e do SNI.

Fonte: o Autor (2025).

3.4. FRAGILIDADE INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL: PANORAMA GERAL

No Brasil, como em outros países, a direção superior da política de segurança nacional é produto de ação conjunta. Diversas instituições e atores, em diversos níveis da organização do Estado, participam do processo decisório e da implementação de decisões relativas ao campo da segurança nacional (Zegart, 1999, I). Segundo Cepik (2012, p.3), o arcabouço institucional de segurança nacional é formado por três níveis: o primeiro inclui a presidência, os conselhos nacionais e as comissões parlamentares especializadas; o segundo, os Ministérios e Departamentos do Poder Executivo; e o terceiro, as Forças Armadas, agências de responsáveis pela aplicação da lei e serviços de inteligência. Entende-se por “política de segurança nacional” a “política coordenada de uma nação, abrangendo todo o governo, para definir e perseguir seus objetivos mais amplos relacionados à segurança” (Chuter, 2007, p.1, tradução nossa). Segundo Chuter (2007, p.1), ela é formulada no nível estratégico, mas implementada no operacional; dela, ademais, são deduzidas outras políticas, notadamente a de defesa. Em outro trabalho, Chuter (2011) define a segurança nacional como “processo de manter, coordenar e empregar os ativos do setor de segurança para que contribuam de maneira ótima para os objetivos estratégicos nacionais” (Chuter, 2011, p.13, tradução nossa). Lima, Silva e Rudzit (2020, p.16) consideram haver dois eixos principais responsáveis pela política de segurança nacional: i) estruturas ou instituições efetivas de segurança nacional (como comitês, conselhos, etc.); e ii) documentos de segurança nacional (políticas e estratégias que promovam direcionamento político).

Desde que a burocracia federal de segurança nacional passou a ser constituída, ao final da década de 1920, suas competências e funções foram distribuídas entre diversas “agências de segurança nacional” (Zegart, 1999), vinculadas a órgãos civis e militares (Figueiredo, 2005; Cepik, 2021). Mas não era essa relativa fragmentação seu fator estruturante, pois o sistema se distinguia por manter contínua coordenação. Uma organização central ocupava o ápice desse arranjo, especialmente a partir dos anos 1950: o Conselho de Segurança Nacional. Sua direção, por meio da Secretaria-Geral do Conselho (SG/CSN), cabia ao chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, cargo da mais alta confiança e de ligação direta junto ao Chefe de Estado. Na opinião de analistas de distintas extrações, esse órgão, localizado no centro do poder executivo federal, exercia função coordenadora e integradora das políticas do governo na área de

segurança nacional, defesa e política exterior (Góes, 1979; Ferreira, 2001; Miyamoto, 1987; Patti, 2021). Não se trata apenas de ter sido, como está bem documentado e é de conhecimento público, um eixo do “Estado de Segurança Nacional” e da chamada “comunidade de informações” que foi responsável pela estrutura de repressão do regime militar (1964-1985) (Fico, 2001; D’Araújo; Soares; Castro, 1994). Nas palavras de Patti (2021), o CSN “*was the core of the Brazilian decision making process until 1988*”. Houve ali o contínuo desenvolvimento de doutrinas, estudos e pareceres voltados a subsidiar a Presidência sobre temas sensíveis ligados à política de segurança nacional, de energia nuclear a relações com países vizinhos, desenvolvimento econômico, exportação de armamentos, entre outros (Ferreira, 2001). Sendo ele, no entanto, central aos sucessivos governos militares, ficou indelevelmente associado ao chamado “entulho autoritário” a ser superado com a nova ordem democrática. Efetivamente, os constituintes decidiram pela sua extinção durante as discussões da nova Carta Magna (1987-1988), em momento no qual se abria uma nova era não só na governança de segurança nacional, mas também nas relações civis-militares no Brasil (Carvalho, 2005; Fuccille, 2006; Victor, 2022).

Com a extinção do Conselho, suas atribuições de assessoramento foram repartidas entre diversos outros órgãos. Alguns foram criados, como a SAE/PR e, posteriormente, a ABIN (1999), enquanto outros já existiam, como os Ministérios Militares, depois colocados sob o guarda-chuva do Ministério da Defesa (1999), a CM, mais tarde GSI/PR, a AESP/PR, criada ainda durante o governo Sarney (1985-1989) como uma assessoria internacional, e os Ministérios da Justiça (MJ) e das Relações Exteriores (MRE). Hoje em dia, todos eles participam, em distintas fases e com diferentes graus de influência, de processos decisórios relativos a temas de segurança nacional. Esse aparato burocrático nacional que compartilha competências relacionadas à matéria é amplo e dotado de recursos humanos e financeiros de monta.

Notadamente a partir da posse do primeiro presidente civil eleito, em 1990, todo o aparato institucional que cuidava de segurança nacional no mais alto nível do Poder Executivo Federal sofreu consideráveis transformações. O novo arranjo tem se mostrado instável, como provam as sucessivas fases de extinção e recriação da SAE/PR (1995, 2016 e 2023), as reformulações do GSI/PR (1999, 2015, 2016, 2023), os diferentes papéis exercidos por ambas e pela AESP/PR no mesmo período, e os questionamentos existentes sobre o papel da ABIN. Suas unidades sofrem mudanças sensíveis de governo a governo. Alteram-se frequentemente, quando não são extintas, funções estatutárias, localização na estrutura burocrática, subordinação hierárquica, nomenclatura e rotinas de trabalho, entre

outros aspectos. Ademais, na avaliação de Cepik (2016, p.3), a falta de cooperação interagência no setor de segurança nacional, ou de uma burocracia especializada e responsiva a problemas de segurança nacional transversais, continua limitando a capacidade do “primeiro nível” do arcabouço institucional de segurança nacional de apoiar processos decisórios estratégicos. Esse processo, como testemunharam os principais chefes militares durante os 15 primeiros anos da Nova República, foi marcado por conflitos interburocráticos, falta de direcionamento estratégico do poder civil, sobreposições de tarefas entre agências e divergências doutrinárias sobre temas estratégicos entre os principais atores responsáveis por definir os grandes contornos da política de segurança nacional (conceito este que também se alterou) e de defesa, nomeadamente o presidente da República, as Forças Armadas e demais órgãos de segurança e política externa (Castro; D’Araújo, 2001). Contrastando fundamentalmente com o que ocorria no passado, é marcante a fragilidade da atual governança e de sua estrutura organizacional.

Os resultados em termos de políticas públicas, organização do Estado e relações civis-militares não foram favoráveis (Cepik, Bertol; 2016; Lima; Silva; Rudzit, 2020). Com efeito, embora instituições e processos estabelecidos não sejam garantia de resultados ótimos, sua fragilidade é frequentemente associada a baixa performance (Zegart, 1999). Por exemplo, tornou-se lugar comum criticar certa deterioração da coordenação entre as agências do Executivo que participam do processo decisório de segurança nacional e política externa desde 1985. Especialistas argumentaram que uma das principais causas dessa situação seria a continuidade de uma “falsa esperança” disseminada entre formadores de opinião, políticos e especialistas, segundo a qual o fim do regime militar teria automaticamente produzido o aparato institucional necessário para gerir democraticamente os assuntos públicos diversos (Diniz; Proença Jr, 1998, p.31). Argumenta-se que Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores teriam passado a trabalhar “de costas” um para o outro, constituindo “universos paralelos” (Alsina Jr, 2009; Saint-Pierre, 2006; Okado, 2012). Além disso, enquanto o referido CSN serviu, durante mais de cinco décadas (1937-1988), como instituição para integrar políticas daquelas áreas, depois de sua dissolução essa tarefa não foi acolhida por outra agência (Góes, 1978; Ferreira, 2001). Embora o Conselho de Defesa Nacional o tenha substituído em 1988, ele raramente se reúne, tem poucas atribuições e nenhuma regularidade ou rotina. Apenas ocasionalmente decisões tomadas pelo seu Secretariado-Executivo tornam-se objeto de debate público. Na falta de uma organização como CSN, não foi desenvolvido algum tipo

de processo estruturado que organizasse a tomada de decisão sobre problemas transversais de governo na área de segurança nacional. Em síntese, a tarefa de “coordenação” ficou à deriva. A extinção do Serviço Nacional de Inteligência (SNI) em 1990 foi exemplo marcante do início desse período, tendo sido decidida sem consultas e maiores esforços de reflexão logo nos primeiros meses do governo Collor (Castro; D’Araújo, 2001).

Pesquisadores também avaliam que as elites civis brasileiras “não se engajaram em esforços suficientemente coordenados em reformas de segurança nacional, mantendo prerrogativas para os militares em defesa e segurança” (Lima; Silva; Rudzit, 2020, p.2, tradução nossa). Em decorrência, afirma-se que, no pós 1985, “*national security policymaking did not have a civilianised, institutionalised, integrated or effective national security council or national security strategies*”, resultando em um processo de decisório de segurança nacional incompleto (Lima; Silva; Rudzit, 2020, p.7-9). Além disso, a referida “falta de atenção” a assuntos de segurança nacional teria resultado em enfraquecimento do controle civil sobre as Forças Armadas, ao inibir efetivas reformas em defesa e, com o tempo, acarretado militarização da política de segurança nacional em seus três pilares: defesa, inteligência e segurança pública. Lima, Silva e Rudzit (2020, p.1) conceituam esse fenômeno de “*national security neglect*”.

A avaliação não é limitada ao Brasil. Em 2000, após mais de 15 anos de redemocratização na Argentina, um pesquisador daquele país tecia forte crítica nos mesmos termos: “A falta de uma abordagem integral das questões militares e da defesa nacional pelos sucessivos governos civis refletiu a má vontade e/ou incapacidade da classe política para aproveitar as oportunidades surgidas com o colapso da ditadura” (Sain, 2000, p.51). Notou o autor, ademais, que o “preenchimento desse vazio institucional não só não seria objeto de resistências ou questionamentos militares, como, ao contrário, contaria com o respaldo institucional das chefias castrenses” (Sain, 2000, p.51). A responsabilidade pela falta de um “mando integral sobre as Forças Armadas”, para Sain (2000), caberia exclusivamente aos governos civis e sua falta de “perspectiva estratégica”.

A criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), em 1990, foi fruto do ambiente de incerteza característico da Nova República nas relações civis-militares e dessa “falta de atenção” ou “negligência” em assuntos de segurança nacional. Ela foi pensada como sucedâneo à referida SG/CSN e ao SNI, agência que exercia amplos poderes na estrutura do Governo Federal e influenciava

decisões em uma gama abrangente de temas. No momento em que a SAE/PR foi criada, porém, encontrava-se em estágio precário o relacionamento entre a autoridade civil e os comandantes militares (Zaverucha, 2000; Victor, 2022). O contexto político era particularmente volátil, vindo a desaguar no “impeachment” e na renúncia do Chefe de Estado (Sallum Jr. 2015). Com a promulgação da Constituição dois anos antes, o Congresso estava aprendendo a trabalhar nessa nova ordem política e não tomou parte das discussões relacionadas à criação da SAE/PR. Até hoje, ela raramente foi objeto de pesquisa. A organização teve vida curta, sendo recriada outras duas vezes, e extinta mais duas, a última delas em janeiro de 2023.

O problema estudado nesse trabalho refere-se à “fragilidade institucional” na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR (Brinks; Levitsky; Murillo, 2019). Como argumentou Huntington (1965), se a “institucionalização” consiste no processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade, quando a instituição política se altera com tanta frequência e falha em criar valor para os atores, parece adequado dizer que aquele processo não ocorreu.

3.5. SEGURANÇA NACIONAL E O PAPEL DA SAE/PR NO NÚCLEO DE GOVERNO (1990-2023): ASPECTOS PRELIMINARES

Enquanto existiu, a SAE/PR esteve situada na estrutura da Presidência da República; teve em seu portfólio temas tão variados quanto política externa, segurança nacional, defesa, inteligência, indústria, comércio e desenvolvimento e ciência e tecnologia; teve um “staff” que conduz o dia a dia das suas atividades; e foi dirigida por um funcionário do alto escalão com cargo comissionado de Direção e Assessoramento Superior de natureza especial, equivalente ao de ministro de Estado, o mais alto na burocracia federal (República Federativa do Brasil, 2022). Pouco se sabe, porém, sobre sua relevância no processo decisório. O fato de ter ela sido criada e recriada diversas vezes deve ter contribuído para não ser considerada relevante e objeto de estudo de interesse, quando comparada com instituições mais regulares e perenes com competências em áreas que confinam com as suas, como o Itamaraty, o Ministério da Defesa e o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A falta de clareza sobre suas missões e objetivos institucionais parece ter feito dela uma instituição de fácil extinção. Dias antes de iniciar-se o terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT) (2023-2026), o Ministro da Fazenda indicado,

Fernando Haddad (PT), foi questionado acerca de como o novo governo estaria “entendendo o papel do Ministério do Planejamento”. A resposta foi a seguinte: “A nossa tese, a minha e do Rui Costa [ministro da Casa Civil indicado], com o presidente [Lula], acabou fazendo desaparecer a Secretaria de Assuntos Estratégicos. As funções serão executadas pelo Ministério do Planejamento” (O Globo, 29/12/2022). Anunciava-se, então, a terceira extinção da SAE/PR como órgão de assessoramento direto da Presidência da República. Fernando Henrique Cardoso (PSDB) havia feito o mesmo, já no começo de seu segundo mandato (1999-2002). Lula a recriou em 2005 com o título de Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), a ser chefiado por um Ministro de Estado Extraordinário, para depois convertê-la em Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República até que, finalmente, a unidade voltou a ser SAE/PR em 2008. Dilma Rousseff (PT) a dissolveu em 2016, meses antes do “impeachment” que encerrou seu segundo governo (2015-2016). Michel Temer (PMDB) a restabeleceu em 2017, abrindo fase de renovado protagonismo da unidade.

A percepção de fragilidade da SAE/PR não escapou aos próprios titulares que ocuparam a pasta, nem à literatura especializada, que é unânime em apontar o problema. Em 2001, em introdução a livro de entrevistas com os principais chefes militares da Nova República dois acadêmicos discutiam “a precariedade da SAE” durante a década de 1990 (Castro; D’Araújo, 2001).

Em entrevista concedida em 2011, Wellington Moreira Franco, Secretário de Assuntos Estratégicos entre aquele ano e 2013, foi categórico ao avaliar que a “Secretaria [de Assuntos Estratégicos] tem uma história antiga, mas o nível de institucionalização é muito precário” (Moreira Franco, 2011). Insatisfeito com o cargo, pediu demissão em 2013, afirmando, antes de sair, que Assuntos Estratégicos “não elegem um vereador” (Exame, 2013).

Em 2014, conhecidos acadêmicos, a quem foi encomendada análise sobre o “funcionamento do Alto Governo no Brasil”, escreveram ter sido a SAE/PR “pasta de pouca expressão” durante o governo FHC. Além disso, os sucessivos chefes da pasta recriada por Lula não teriam logrado “projetar a SAE no cenário internacional”. Concluía, então, que “a função estratégica não chegou a, de fato, integrar o Alto Governo no país, embora o mandato da SAE preveja este papel” (Gaetani et al.; 2014, p.28-29).

Em 2019, após demitir-se do cargo de Secretário de Assuntos Estratégicos do governo Jair Bolsonaro (PL), o General Maynard Santa Rosa concedeu entrevista

esclarecedora sobre os problemas institucionais e políticos enfrentados pela SAE/PR. Reclamou da “ambiguidade” com que fora redigido o decreto reestruturando a unidade; alegou que ministros relevantes do governo não “entenderam direito” o papel da organização; pontuou ter enfrentado resistências diversas de ministérios poderosos da Esplanada; destacou mudanças no “status” institucional da SAE/PR e a falta de “sequência” nos trabalhos desenvolvidos; descreveu o que teria sido um gradual processo voltado a “estrangular” a Secretaria por parte de atores palacianos; e relatou dificuldades de acesso ao presidente da República (Alves, 2019).

Em 2022, o relatório **Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government**, encomendado pelo governo brasileiro junto à OCDE, teceu várias críticas ao arranjo institucional da alta administração. Em uma de suas recomendações, apontava para a necessidade de “*Clarify the role of the Special Secretariat of Strategic Affairs (SAE) with regards to the Ministry of the Economy and Casa Civil in terms of high-level long-term planning*”, após realizar diagnóstico exaustivo das funções da unidade e verificar excesso de sobreposições com outros órgãos (OECD, 2022, p.77).

Ao mesmo tempo em que os exemplos mostram uma elevada disparidade de percepções sobre o papel da SAE/PR no governo, todos apontam para o problema que esta Dissertação propõe estudar, a saber, a fragilidade em termos institucionais que caracterizou a condução da política de segurança nacional por aquela instância instalada no mais alto nível do Estado brasileiro. Até o momento, não há registro de estudo acadêmico que se tenha dedicado exclusivamente ao exame dessa questão. Os exemplos citados são retirados de trabalhos cujo escopo é mais amplo do que a SAE/PR, nos quais ela é tratada apenas como um exemplo adicional de um contexto ou problema maior, e de entrevistas à imprensa de atores que trabalharam nela.

CAPÍTULO 4 – METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é discutir a metodologia do estudo caso e informar acerca da opção pelo método escolhido, da coleta dos dados e do desenho da pesquisa.

4.1. ESTUDO DE CASO

O método escolhido para levar a cabo a Dissertação é o estudo de caso. Como método tipicamente qualitativo, com N reduzido, o estudo de caso é particularmente útil para estudos aprofundados, de caráter exploratório, sobre uma única unidade e um problema específico e não necessariamente reproduzível (Flyvbjerg, 2006). Gerring (2004, p.342) define esse método como “*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a large class of (similar) units*”. O estudo de caso aceita a premissa segundo a qual a natureza da pesquisa social admite “duas culturas” de análise dos fenômenos da realidade, uma quantitativa e outra qualitativa, ambas com seus pressupostos (valores, crenças e normas) e objetivos específicos, todos eles capazes de produzir conhecimento científico (Goertz; Mahoney, 2006, p.1). Embora possam partilhar do mesmo “objetivo geral” da pesquisa científica, na forma de inferências descritivas e causais, suas diferenças merecem ser destacadas (Goertz; Mahoney, 2006; King; Keonahe; Verba, 1994).

Goertz e Mahoney (2006) discutem as diferenças entre pesquisas quantitativas e qualitativas tendo como parâmetro, em especial, a abordagem da explicação sugerida, a definição de causa, a seleção dos casos e a utilização de conceitos e mensurações. A pesquisa qualitativa busca explicar resultados específicos de observações individuais. O pesquisador parte de um “resultado” de interesse e busca encontrar explicações plausíveis. No decorrer da pesquisa, recolhem-se evidências, analisam-se processos e tenta-se estabelecer uma relação entre o efeito observado e uma causa anterior. O que está em jogo, nesse desenho de pesquisa, são as “causas dos efeitos” (Goertz; Mahoney, 2006, p.4), em um procedimento de investigação que muitas vezes assume o caráter de “process-tracing”.

A generalização da teoria para a maior quantidade possível de observações, como costuma acontecer na pesquisa quantitativa, não é uma preocupação central do investigador, mas sim buscar estabelecer causas necessárias ou suficientes para a ocorrência daquele fenômeno em particular. Isso porque uma suposição chave dos

estudos qualitativos é que a heterogeneidade causal é a norma para populações grandes de observações. Nesse sentido, estudos de casos com N reduzidos teriam sua relevância própria, sendo capazes de explicar fenômenos complexos e que não se repetem da mesma forma. Uma consequência disso é que se trabalha geralmente com o impacto de diferentes variáveis sobre o resultado estudado, e não com o impacto individual de uma variável específica em uma série de casos. A adição de um caso específico ao estudo requereria alterações significativas na teoria utilizada, às vezes exigindo uma teoria inteiramente nova.

Os estudos qualitativos também fazem uso não só dos chamados “casos positivos”, nos quais o resultado de interesse está presente, mas também dos chamados “casos negativos”, onde ele não se materializou. Com esses casos, o pesquisador pode vir a descobrir o efeito de variáveis explicativas não previstas sobre o resultado observado de interesse, em vez de apenas conseguir uma “estimativa” estatística do efeito de uma variável conhecida sobre uma ou outra variável dependente. Um objetivo fundamental nesse tipo de pesquisa consiste, assim, em “*uncover the set of mechanisms underlying this [specific] process*” (Small, 2009, p.15).

Isso não quer dizer que essas pesquisas sejam apenas uma etapa intermediária, provisória, da pesquisa, que em seguida buscará inferências generalizáveis, como opinavam King, Keohane e Verba em sua crítica ao “process-tracing” (Mahoney, 2010, p.125). Ocorre, na verdade, que o desenho da pesquisa é concebido a partir de uma perspectiva e de uma linguagem científica diferentes. Uma maneira de desenhar essa pesquisa, segundo Small (2009, p.19), é ampliar a extensão do estudo de caso aprofundado, ou seja, analisar uma situação social particular em relação às forças sociais mais amplas que a estão moldando. O resultado revelará não uma “significância estatística”, mas uma “significância social”, cuja importância reside naquilo que será capaz de contar sobre a sociedade em geral e não apenas sobre casos similares àquele estudado. Esse conhecimento adquirido, em vez de ocorrer na forma de uma inferência estatística, apresenta-se como uma “inferência lógica”, alcançada por meio da descrição e da análise das evidências coletadas pelo pesquisador e testada por meio de hipóteses (Small, 2009, p.22). Também aí será possível adquirir um conhecimento empírico de valor científico, além de ser uma maneira útil de construir e desenvolver teorias.

Como defende Small, os chamados “enunciados ontológicos”, relativos à descoberta de algo antes desconhecido, podem estabelecer a existência de processos particulares, fenômenos, mecanismos, tendências, relações, práticas, entre outros – os

quais também são enunciados empíricos, ainda que de outro tipo daquele obtido pelos estatísticos. A obtenção desse tipo de informação é necessária porque, conforme Gerring (2004, p.384) assinala, os argumentos causais dependem não apenas dos “efeitos causais”, mas também da identificação de “mecanismos causais”, que conectam variáveis explicativa e dependente de maneira plausível. Para esse fim, estudos de caso, com N reduzido, são particularmente vantajosos.

Esse argumento é reforçado pela distinção de Mahoney (2010, p.124) entre observações de dados em painel (“data-set observations”/DSOs) e observações de processos causais (“causal-process observations”/CPOs). As DSO são observações obtidas em pesquisas quantitativas e estão geralmente representadas nas caixinhas em um painel retangular de dados. Elas dizem do valor assumido pelas variáveis em determinado caso. Já as CPOs constituem um “insight or piece of data that provides information about context, process, or mechanism, and that contributes distinctive leverage in causal inference” (Mahoney, 2010, p.124). Mahoney (2010, p.124) afirma que a informação contida em uma CPO reflete um conhecimento aprofundado sobre um ou mais casos particulares, em vez de dados coletados como parte de um conjunto sistematizado de variáveis. É pertinente a afirmativa de Gerring (2007 apud Mahoney, 2010, p.124-125), segundo a qual “a large number of standardized observations are not always superior to a single noncomparable observation”.

Os estudos de casos, mesmo com N=1, podem também servir a propósitos como desenvolvimento e testagem de teorias, por meio da formação de conceitos e “frameworks” de análise, de ideias para estudar um objeto de estudo e de hipóteses centrais derivadas de uma teoria (Lima-Silva; Loureiro, 2018; Rueschemeyer, 2003, p.310-317). Tais esquemas conceituais, segundo Rueschemeyer (2003, p.318), são “*problem-specific*”, ou seja, relacionam-se com a classe de problemas estudada, como instituições políticas, comportamento político, entre outros. São um referencial teórico frequentemente indispensável para as novas pesquisas e fornecem maior “compatibilidade” (“*matching*”) entre conceitos utilizados e a evidência empírica. É o caso, por exemplo, do método histórico comparado, que é capaz de mapear múltiplas formas de “causação” e não assume como premissa uma relação linear entre uma variável independente e variáveis dependentes que, na falta de informações históricas que pudessem sugerir outras relações entre fatores causais e resultados observados, são frequentemente assumidas por técnicas de regressão (Rueschemeyer, 2003, p.324).

A utilidade dos estudos de caso, por fim, não se restringe à inferência que podem produzir sobre o caso estudado. Ao contrário, o estudo de caso tem uma dupla função: ele mostra algo que é particular sobre o caso selecionado, mas também deve revelar algo mais geral sobre a classe de unidades à qual aquela estudada também pertence (Gerring, 2004, p.345-350). Por isso, é indispensável, ao selecionar o caso, ter presente “onde” ele se situa, as hipóteses de interesse, o resultado encontrado e que requer explicação e a relação que ele comporta com unidades análogas. Gerring avalia que o estudo de caso é mais útil quando: a inferência buscada é descritiva em vez de ser causal; a profundidade da investigação é mais valorizada do que sua abrangência; a comparabilidade interna dos casos tem precedência; a descoberta de mecanismos causais é priorizada em relação à mensuração dos efeitos causais; e a estratégia de pesquisa é exploratória em vez de ser confirmatória (Gerring, 2004, p.350).

4.2. ESTUDOS DE CASO SOBRE INSTITUIÇÕES “FRÁGEIS”

A pesquisa em Ciência Política sobre a institucionalização de agências de segurança nacional já produziu novas teses por meio de estudos de caso com a referida obra **Flawed by Design**, escrita por Amy Zegart (1999) como sua tese de doutoramento na Universidade de Stanford. O Quadro abaixo sintetiza as contribuições teóricas do trabalho.

Quadro 3 – Modelo de Zegart (1999) sobre emergência e evolução de agências de segurança nacional.

Origem das agências de segurança nacional
Proposição 1. O Poder Executivo define o desenho inicial das agências.
Proposição 2. As agências refletem conflitos entre o Presidente e os burocratas. Como resultado, agências não são bem desenhadas para promover os interesses nacionais.
Evolução das agências de segurança nacional:
Proposição 3. O Poder Executivo determina a evolução das agências.
Proposição 4. O Congresso exerce supervisão esporádica e ineficiente; legisladores têm incentivos fracos e instrumentos inadequado.
Proposição 5. A evolução de uma agência individual pode ser explicada por três fatores, em ordem de importância decrescente: estrutura inicial da agência; os interesses de atores políticos relevantes; e eventos exógenos.

Fonte: Zegart, 1999, p. 10, tradução nossa.

Embora o estudo de Zegart (1999) seja uma importante referência, ele não parece ter sido capaz de gerar inferências causais convincentes que expliquem por que as agências de segurança nacional estudadas não funcionaram a contento. As proposições não relacionam variáveis explicativas e dependentes, nem identificam mecanismos aos quais possam ser atribuídos a mudança institucional em direção a uma situação de “fragilidade institucional”. Esse conceito, aliás, não havia ainda sido plenamente desenvolvido, ainda que já estivesse intuído no próprio título da investigação realizada, que remete a uma “fragilidade por causa do desenho” ou da “concepção”. Escrevendo dez anos depois de Zegart (1999), Levitsky e Murillo (2009, p.116) argumentavam que as teorias existentes sobre “desenho institucional” precisariam ser refinadas de maneira a serem aplicadas em casos de análise sobre “fragilidade institucional”.

Problemas com a proposta de Zegart (1999) também foram apontados por pesquisadores brasileiros interessados em examinar o surgimento e a permanência de instituições de segurança nacional. Ao questionarem o poder explicativo do esquema, Cepik e Rodriguez (2022) realizam estudo de caso sobre uma mesma agência pesquisada por Zegart (1999), a “*Central Intelligence Agency*” (CIA). No trabalho original, argumentava-se que os conflitos interburocráticos e o predomínio do poder executivo “em seu direcionamento institucional condicionam uma disputa interna pela definição de missões, recursos e desenho organizacional entre a Presidência, o Congresso Nacional e as burocracias envolvidas” (Cepik; Rodriguez, 2022, p.136). Por outro lado, Cepik e Rodriguez (2022) buscam demonstrar que fatores de ordem internacional, ligados à distribuição de poder entre Estados e ao conflito entre Estados Unidos e União Soviética durante a Guerra Fria, também teriam contribuído para a criação e a evolução do sistema de inteligência norte-americano. Os pesquisadores, portanto, adicionam uma variável independente ao modelo zegartiano, mas também se valem de conceitos do institucionalismo histórico, como os de “conjunturas críticas” e “derrapagem” (“*drift*”) institucional, e de análise de documentação, para oferecerem nova explicação sobre o tema estudado por Zegart (1999).

Nesse sentido, essa Dissertação propõe um exame sobre a origem e da trajetória de uma agência de segurança nacional, tal como Zegart (1999), mas vai adotar como estratégia analítica o estudo de caso com base teórica no institucionalismo histórico.

4.3. DADOS, FONTES E ENTREVISTAS

As fontes bibliográficas utilizadas para o capítulo teórico e o de metodologia são livros e artigos acadêmicos de autores reconhecidos no campo da Ciência Política, em geral, e do neoinstitucionalismo e dos estudos de caso, em particular. Os autores referenciados são, principalmente, aqueles indicados na bibliografia do curso de Teoria e Análise Política – Política e Instituições (TAP-I), ministrado no primeiro semestre de 2023 no curso de pós-graduação em Ciência Política da UnB, bem como aqueles encontrados em pesquisa em bases de dado (SciELO Brazil e JSTOR) sobre fragilidade institucional.

Os dados levantados para a reconstrução histórica do período analisado sobre a SAE/PR, bem como sobre os anos de funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, terão como principal referência fontes primárias e secundárias. Privilegiamos a escolha por autores e obras já referenciados em trabalhos acadêmicos sobre o período analisado e por livros de memórias e entrevistas com pessoas que trabalharam no governo à época dos fatos analisados e emitiram avaliações sobre o CSN e a SAE/PR. Ao menos quatorze livros de entrevistas, alguns dos quais com mais de 10 entrevistados, e de memórias de personagens que tiveram papel destacado nos processos analisados são utilizados. São eles:

- Abreu (1979), livro de memórias do chefe da Casa Militar e secretário-geral do CSN durante parte do governo Geisel (1974-1978), general Hugo Abreu;
- Camargo; Góes (2001), livro de entrevistas com o marechal Oswaldo Cordeiro de Farias, primeiro diretor da Escola Superior de Guerra (ESG) e participante de diversos fatos políticos importantes da história brasileira no século XX;
- Castro (2021), livro de entrevistas com o general Eduardo Villas Boas, comandante do Exército Brasileiro (EB) entre 2015 e 2019;
- Cardoso (2015, 2016, 2017), livros de memória do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso relativos aos anos 1995-2000.
- D'Araújo e Castro (1997), livro de memórias do ex-presidente Ernesto Geisel;
- D'Araújo, Soares e Castro (1994), Soares, D'Araújo e Castro (1995) e Castro e D'Araújo (2001), livros de entrevistas com vários integrantes do regime militar;

- Médici (1995), livro de memórias do filho e assessor do ex-presidente Emílio Médici;

- Portella de Mello (1979), livro de memórias do chefe da Casa Militar e secretário-geral do CSN do presidente Arthur da Costa e Silva;

- Távora (1977), livro de memórias de Juarez Távora, chefe da Casa Militar e secretário-geral do CSN entre 1954 e 1955; e

- Viana Filho (1975), livro de memórias do chefe da Casa Civil do governo Castelo Branco (1964-1967), Luiz Viana Filho.

O Autor conduziu entrevistas semiestruturadas com dezesseis pessoas que trabalharam na SAE/PR, inclusive ex-Secretários e Secretários-Adjuntos de Assuntos Estratégicos. Entrevistas concedidas à imprensa também serão consideradas (O Globo 2022; Alves, 2019; Moreira Franco, 2011). Naturalmente, as opiniões expressas de forma oral e a partir de experiência pessoal não configuram a versão definitiva dos fatos e não serão tomadas pelo seu valor de face. A estratégia analítica utilizada procurará distinguir o que é evidência empírica do que é informação de caráter estritamente pessoal e subjetivo, sem valor para o processo histórico-institucional sob exame. Na medida em que o relato incidir sobre os temas e conceitos privilegiados na Dissertação, ele será considerado relevante para a construção do argumento, sempre que encontrar respaldo em mais de uma fonte adicional que o apoie.

A seleção dos entrevistados foi elaborada de maneira a que o conjunto de relatos obtidos respondesse às seguintes exigências:

1. Que os entrevistados tenham ocupado cargo na estrutura da SAE/PR;
2. Que os entrevistados tenham tido diferentes funções na SAE/PR; e
3. Que os entrevistados tenham trabalhado na SAE/PR em diferentes períodos de existência da unidade;

Esses cuidados na seleção dos entrevistados permitirão evitar vieses de confirmação durante a análise acerca do processo de causalidade que buscamos iluminar sobre a fragilidade institucional da SAE/PR.

As entrevistas foram todas conduzidas pelo Autor por meio da plataforma digital “Google Meet”, que permite a realização de conversas à distância e sem limite de tempo. Elas tiveram uma duração de, em média, uma hora. Ao optar por não gravar as entrevistas, o Autor, com o consentimento dos entrevistados, tomou nota das respostas às perguntas contidas no Roteiro de Entrevistas que preparou (ver Anexo II); elaborou um texto para cada uma das entrevistas com as respectivas falas dos entrevistados; e submeteu o

resultado para validação do interlocutor. Essa metodologia permitiu a troca fluida de informações, a criação de uma relação de confiança com os entrevistados e a formatação de um texto coerente e coeso para ser citado no trabalho final. Àqueles entrevistados que optaram pelo anonimato, o material passou pelo mesmo procedimento, com o compromisso de que não seria divulgada a identidade da pessoa entrevistada.

Os entrevistados distribuem-se da seguinte maneira entre as três fases de existência da SAE/PR:

- Primeira SAE/PR (1990 – 1998): 3 entrevistados.
- Segunda SAE/PR (2007 – 2016): 10 entrevistados.
- Terceira SAE/PR (2017 – 2022): 4 entrevistados.

Além das entrevistas realizadas pelo Autor, também serão consultadas, para análise sobre a SAE/PR, outras 5 entrevistas concedidas por ex-Secretários de Assuntos Estratégicos à imprensa e a periódicos acadêmicos. São elas:

- Entrevista concedida pelo ex-SAE e General do EB Maynard Marques Santa Rosa ao portal UOL em dezembro de 2019 (Alves, 2019);
- Entrevista concedida pelo ex-SAE e General do EB Maynard Marques Santa Rosa ao acadêmico Jackson de Toni à Revista *Brasileira de Planejamento e Orçamento* (De Toni, 2019);
- Entrevista concedida pelo ex-SAE Wellington Moreira Franco à revista *Desafios do Desenvolvimento* do IPEA em novembro de 2011 (IPEA, 2011);
- Entrevista concedida pelo ex-SAE e Almirante da MB Mario César Flores à Revista *Novos Estudos Cebrap* em janeiro de 1994 (Flores, 1994); e
- Entrevista concedida pelo ex-SAE e Almirante da MB Mario César Flores a Celso Castro e Maria Celina D'Araújo (Castro; D'Araújo, 2001).

4.4. DESENHO DE PESQUISA

Esta Dissertação propõe um “estudo de caso” com o objetivo final de produzir inferências descritivas e causais que possam iluminar o problema de pesquisa formulado. A referência teórica do neoinstitucionalismo, especialmente em sua vertente histórica, dará os contornos gerais em que se situará o trabalho. Trata-se, essencialmente, de um estudo de caso de caráter longitudinal, com intuito de examinar a validade de algumas proposições sobre as possíveis causas da fragilidade institucional, sendo essas proposições fundamentadas nas pesquisas existentes sobre o tema.

O desenho da pesquisa foi concebido de maneira a compreender o fenômeno da fragilidade institucional no contexto da alta administração do Estado brasileiro e, mais ainda, do núcleo do governo federal. Entender a SAE/PR como parte dessa estrutura pressupõe um enquadramento da Presidência como instituição mais ampla do que o cargo de presidente e formada por um conjunto de unidades de assessoria e coordenação em temas diversos. Por isso, foi feito um esforço conceitual, em Capítulo separado, para se obter uma definição mais precisa do papel que organizações como a SAE/PR desempenham como parte daquele núcleo.

Ademais, como vimos, Brinks, Levitsky e Murillo (2019) consideram analiticamente proveitoso estudar o tema da fragilidade institucional recorrendo a comparações com “benchmarks” históricos relacionados ao caso que se busca explicar. Tendo isso em vista, o estudo também reservou um Capítulo para examinar organizações antecedentes da SAE/PR, especialmente o Conselho de Segurança Nacional. Esse exame será fundamental para melhor compreensão da própria SAE/PR, na medida em que o CSN foi ator com papel institucional marcadamente “forte” e que sua avaliação pode oferecer elementos que indiquem por que motivos a sua sucessora não foi. O objetivo dessa discussão é principalmente descritivo e de estudo comparado.

Na sequência, o argumento fundamental da Dissertação será elaborado em três Capítulos distintos. O primeiro deles versará sobre o momento da criação da SAE/PR em 1990, durante o governo Collor (1990-1992). Vai analisar as relações entre os principais atores envolvidos naquela decisão, bem como as escolhas de desenho feitas por eles no momento da criação, como atribuições estatutárias; localização na hierarquia burocrática; participação em mecanismos interagências; estrutura organizacional; e existência de pensamento doutrinário que orientasse a atuação da instituição. O segundo se debruçará sobre as três grandes fases de existência (e extinção) da SAE/PR, a saber, 1990-1999, 2008-2016 e 2017-2023. O terceiro consistirá na discussão dos resultados e análises feitas nos dois capítulos anteriores, com base na aplicação da teoria neoinstitucionalista histórica e do conceito de “fragilidade institucional”. O valor adicionado proporcionado por esses capítulos residirá principalmente no “input” obtido por meio de entrevistas realizadas pelo Autor com pessoas que trabalharam na SAE/PR em cada uma das referidas fases. Como principal contribuição da Dissertação, tais capítulos buscarão produzir inferências descritivas e causais.

CAPÍTULO 5 - O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL E A CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL (1934-1988)

O objetivo do capítulo é descrever as origens e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional e de sua Secretaria-Geral. O CSN foi instância de coordenação e condução da política de segurança nacional no Brasil. Atores relevantes da política nacional reconheceram esse papel do órgão em variados momentos. Compreender como ele funcionava, influenciava comportamentos, definia diretrizes e participava de processos de consulta entre políticos, militares e burocratas é fundamental para elucidar a condução da política de segurança nacional no país entre as décadas de 1930 e 1990. Como condição para analisar o CSN, será necessária uma discussão sobre relações-civis militares no Brasil no período em estudo, tendo em vista servir o CSN de instância de consulta político-militar e ter ele sido construído e sustentado majoritariamente por coalizão civil-militar.

5.1. RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL: CONDIÇÕES POLÍTICAS E IDEOLÓGICAS PARA O ESTABELECIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO CSN

A consolidação do papel do CSN na política de segurança nacional deve ser compreendida no quadro dos entendimentos entre a autoridade civil e os militares e do desenvolvimento de uma ideologia política que orientaria os trabalhos daquele órgão.

Por causa de sua missão e escopo temático, as agências de segurança nacional, em qualquer país, têm uma relação necessária com as Forças Armadas. Geralmente, elas implicam a colaboração e coordenação entre atores civis e militares, às vezes, como no caso do CSN, da SAE/PR e do GSI/PR, no mais alto nível de poder do Estado. A natureza das relações civis-militares tem impacto direto para o funcionamento das agências de segurança nacional e para a formulação da política de segurança nacional. São elas próprias uma instituição do sistema político em geral. Podem assumir diferentes formatos e, ao cabo, são reflexo de uma configuração de poder e de entendimentos acerca do papel dos militares na sociedade como um todo.

Em seu estudo clássico sobre o tema, Samuel Huntington argumentou serem as relações civis-militares “um aspecto da política de segurança nacional” (Huntington, 1957, p.1). No longo prazo, segundo Huntington, a natureza das decisões sobre a política militar é determinada pelo *padrão institucional* pelo qual as decisões são tomadas. Nesses termos, a maneira pela qual as relações civis-militares são ordenadas, seu “padrão

institucional”, representa a chave para a política de segurança militar de um país. No nível institucional, o objetivo dessa política é desenvolver um sistema de relações civis-militares que maximize a segurança com o mínimo de sacrifício de outros valores sociais. Por fim, a consecução desse objetivo envolve um complexo equilíbrio de poder e atitudes entre grupos civis e militares (Huntington, 1957).

Esse equilíbrio pode ser explicado mediante o conceito de “controle civil” sobre os militares, o qual pode dar-se em dois sentidos (Huntington, 1957). O chamado controle “subjetivo” diz respeito àquela situação em que um grupo particular da sociedade controla as Forças Armadas e utiliza-as para perseguir seus próprios objetivos em detrimento da comunidade política como um todo. Os oficiais militares nesse modelo são cooptados por grupos políticos poderosos que os instrumentalizam para defender interesses na luta política. Já o controle “objetivo” ocorre quando os militares se profissionalizam e gozam de “autonomia” na gestão dos temas castrenses. Há o reconhecimento de uma “esfera militar independente”. Nesse caso, pouco importa quem esteja exercendo a autoridade política em dado momento, os objetivos e a missão das Forças estariam dados pela autoridade legítima que ocupa o governo do Estado: *“a highly professional officer corps stands ready to carry out the wishes of any civilian group which secures legitimate authority within the state”* (Huntington, 1957, p.84). Essa característica das relações civis-militares, na visão de Huntington, conduziria a uma situação em que seria reduzido a um mínimo o poder político da classe militar em relação aos civis.

Para diversos autores, qualquer análise sobre o papel dos militares na sociedade deve considerar o “contexto total” do ambiente político (Stepan, 1975; Campos, 1976; Flores, 1992). Isso porque os papéis políticos que a instituição militar desempenha são largamente resultado da posição que o “subsistema militar ocupa dentro do próprio sistema político” (Stepan, 1975, p.44). A literatura especializada procura situar o papel das Forças Armadas na sociedade brasileira como resultado “não apenas da formação e da psicologia militares, mas também da influência exercida sobre os militares pela Sociedade”: o padrão de relações civis-militares “transita em mão dupla” (Flores, 1992, p.19). No mesmo sentido, Eliézer Rizzo de Oliveira (1994, p. 16) argumenta que toda relação social ou política tem mais de um polo, daí a presença militar na sociedade ser explicada considerando tanto as características da organização castrense quanto aquelas da comunidade política.

No Brasil, as relações civis-militares passaram por fases acentuadamente diferentes desde a Independência em 1822. Segundo Edmundo Campos Coelho (1976),

após a Guerra do Paraguai (1864-1870) o Exército enfrentou uma “política da erradicação”, de acordo com a qual ele deveria “conformar-se” à política vigente ou “perecer”. O orçamento reservado à pasta do Ministério da Guerra foi sendo reduzido de maneira consistente a partir da década de 1870. O governo imperial, amparado na Guarda Nacional, promovia deliberada estratégia de enfraquecimento do Exército, com consequente fortalecimento dos poderes regionais. Os militares, aliados a oligarquias civis, proclamaram a República em 1889, ocuparam o poder até 1894 e a partir daí foram novamente aliados dos centros decisórios². Desenvolveram, porém, conforme José Murilo de Carvalho (2005), “ideologias de intervenção” das Forças Armadas na política. Em síntese, essas ideologias consistiam nas justificativas, gestadas nos círculos militares, para que a corporação interviesse nos assuntos políticos. Houve sucessivas rebeliões, protestos, quarteladas, tentativas de golpe, revoltas, sublevações no curso da Primeira República (1889-1930), sendo o movimento “tenentista” possivelmente a sua manifestação mais conhecida (Carvalho, 2005, p. 43-51). De maneira a contrarrestar a capacidade de influência das Forças na política, as elites civis mantinham política ativa de cooptação das lideranças militares para evitar a formação de chefes militares com forte ascendência sobre a tropa (Coelho, 1976, p.70-71).

Carvalho (2005, p.29) destaca a ausência, até meados da década de 1920, de uma formulação explícita da política de defesa nacional pelo Estado-Maior do Exército, criado em 1896. Cabe recordar que os modernos Estados-Maiores foram estabelecidos na esteira do desenvolvimento doutrinário e organizacional na Prússia e, depois, na Alemanha unificada (1871). A escola de estratégia estabelecida para dar uma resposta aos desastres militares de Jena, isto é, a derrota prussiana para as tropas napoleônicas, partiu de uma decisão de criar uma organização no âmbito do Exército prussiano: o Estado-Maior (“General Staff”). Ele passaria a servir como o cérebro e centro nervoso do Exército, e o Chefe do Estado-Maior tornar-se-ia “*the highest advisor of the king in matters of warfare*” (Holborn, 1986, p.283-284). No Brasil, porém, não havia condições políticas para a consolidação de semelhante organização. Tanto o governo imperial no Segundo Reinado (1840-1889) quanto os governos civis da Primeira República enxergavam nas Forças uma ameaça, não fazendo sentido atribuir-lhes tamanha ascendência estratégica com a formatação de um Estado-Maior poderoso. Assim, como afirma Coelho (1976, p.75), a “política de cooptação” levada a cabo pelas elites civis dirigentes não favorecia “o

² Para uma análise aprofundada acerca da Proclamação da República e do papel dos militares nesse processo, ver Castro (1995).

desenvolvimento de um pensamento ou doutrina militar que defina o papel do Exército na sociedade”.

Pode-se dizer que era precária a institucionalização do Exército, faltando-lhe uma “liderança institucional” capaz de definir claramente valores e missões e formular políticas levando em conta o futuro da organização (Coelho, 1976, p.67). A oficialidade encontrava-se dividida, carente de uma orientação “uníssona”, parte dela inclusive não considerando o preparo militar como “dever prioritário da Força” e atribuindo precedência à “participação militar na política econômica e organização nacional” (Flores, 1992, p. 43). Aqui entra a questão da falta de “estímulo” ao desenvolvimento doutrinário pelo poder político e pelas elites civis em geral. Nesse caso, em dado momento, as próprias Forças Armadas, segundo uma concepção organizacional de autopreservação, “acabam tendo de definir um tanto autonomamente seus objetivos e suas estratégias” (Flores, 1992, p.32).

Em seu livro **A Revolução de 30 e a Finalidade Política do Exército**, o General Góes Monteiro, que teve papel de primeira grandeza na transformação do panorama descrito e na reformulação da atuação dos militares na política nacional após 1930, criticou o estágio em que se encontravam as Forças Armadas brasileiras na Primeira República. Para remediar essa situação, Góes considerava necessário “transformar ou criar órgãos essenciais de direção” dotados de “funções cerebrais superiores” (Monteiro, 1934, p.111). Defendeu, por isso, fortalecer e “investir de responsabilidade, de atribuições e autoridade os órgãos do Alto Comando, a principiar pelo Conselho Supremo de Defesa Nacional”, onde as elites políticas discutiriam as grandes questões do país e definiriam as políticas necessárias para resolvê-las (Monteiro, 1934, p.143).

É verdade que o início desse processo foi deflagrado ainda na Primeira República, antes de Góes Monteiro assumir a chefia militar do movimento revolucionário de 1930 e a partir daí dar consistência ao processo de redefinição do papel dos militares. O próprio Góes reconhece que, com a Missão Militar Francesa, que foi contratada pelo governo brasileiro após a Primeira Guerra Mundial para modernizar o Exército, houve avanços ponderáveis. Ele, que tinha sido aluno da missão, destacou, especialmente, os aprendizados havidos “nas matérias relativas ao alto comando, serviço de Estado-Maior e organização e funcionamento desses serviços” (Monteiro, 1934, p. 178). Mario César Flores coincide com a avaliação, ao destacar que “Toda uma geração de militares [...] recebeu dela [a Missão Francesa] a ideia de um Exército institucionalmente forte, coeso” (Flores, 1992, p.46). O Estado-Maior passara a exercer suas funções de formulador da

política de defesa nacional. José Murilo de Carvalho avalia, assim, que a Missão Francesa “tornou possível o início da implementação da nova doutrina graças à formação de oficiais de estado-maior e da reestruturação do órgão” (Carvalho, 2005, p.28-29). É significativo que já em 1927, por influência da missão, foi criado o Conselho de Defesa Nacional, cujo objetivo era planejar a mobilização nacional para a defesa, incluindo aspectos psicológicos e econômicos (Carvalho, 2005, p.29). Não sem algum exagero, McCann (2007, p.10) afirma que, entre a Proclamação da República (1889) e o golpe do Estado Novo (1937), o EB era a “única instituição nacional, o cerne do Estado brasileiro que se desenvolvia”. Para o autor, o órgão assumiu essa condição preenchendo um vácuo deixado pelo fim da monarquia e foi gradativamente adquirindo “doutrina” e “visão alicerçadora” de seu papel na sociedade e no Estado (McCann, 2007).

5.2. A DOUTRINA DE SEGURANÇA NACIONAL

José Murilo de Carvalho situa nesse quadro de desenvolvimento organizacional e doutrinário o surgimento de uma nova concepção de defesa, a qual “abrange todas as dimensões relevantes da vida nacional, desde a preparação militar propriamente dita até o desenvolvimento de indústrias estratégicas como a siderurgia” (Carvalho, 2005, p.28-29). Já aqui se veem os primeiros traços do que depois veio a constituir a “Doutrina de Segurança Nacional” (DSN), o conceito central da mentalidade militar brasileira após 1930 (Ugarte, 2018).

Parecem existir duas teses acerca do nascimento da DSN. A primeira delas, que se pode perceber em Carvalho (2005), situa os primeiros sinais da DSN ainda nos anos 1920; a segunda atribui o surgimento à fermentação político-ideológica-militar em torno da Escola Superior de Guerra (ESG), instituída em 1948, e ao contexto internacional de Guerra Fria.

Os escritos de Góes Monteiro já antecipavam os contornos básicos da DSN. Em seu referido livro sobre a Revolução de 30, o militar atribuía ao Exército missões que, em essência, seriam defendidas pelos teóricos da DSN e da ESG dos anos 1950, em especial Golbery do Couto e Silva. A citação longa aqui é justificada:

A política do Exército é a preparação para a guerra, e esta preparação interessa e envolve todas as manifestações e atividades da vida nacional, no campo material – no que se refere à economia, à produção e aos recursos de toda a natureza – e no campo moral, sobretudo no que concerne à educação do povo e à formação de uma mentalidade que sobreponha todos os interesses da Pátria,

suprimindo, quanto possível, o individualismo ou qualquer outra espécie de individualismo (Monteiro, 1934, p.163).

A expressão “segurança nacional” também já estava presente em Góes Monteiro:

O meio mais racional de estabelecer, em bases sólidas, a segurança nacional, com o fim sobretudo de disciplinar o povo e obter o máximo de rendimento em todos os ramos da atividade pública, é justamente adotar os princípios de organização militar, com tanto [sic] que seja isenta do espírito militarista, isto é, dando a consciência [sic] da necessidade de defender a sociedade pela organização e aquisição dos meios necessários no terreno político, econômico, jurídico, militar, etc. Não é o milicianismo nem o espírito do caudilhismo: é o verdadeiro espírito militar [sic] (Monteiro, 1934, p.201).

Por outro lado, a DSN só assumiria contornos ideológicos fortes, a ponto de influenciar não só as Forças Armadas, mas também outros órgãos do governo e parcelas da sociedade civil, no pós-Segunda Guerra Mundial. O papel da ESG foi decisivo na consolidação da DSN e no seu espraiamento na sociedade. O objetivo da escola de formação, na opinião do seu primeiro comandante, o Marechal Oswaldo Cordeiro de Faria, era formar “lideranças civis e militares para enfrentar a eventualidade de um novo estilo de guerra não mais circunscrita à frente de batalha e ao palco de lutas, mas transformada em fato total, que afeta a sociedade por inteiro e toda a estrutura de uma nação” (Camargo; Góes, 2001). Com efeito, Cordeiro de Farias atribui o surgimento da Doutrina aos desenvolvimentos na tecnologia militar durante a Segunda Guerra Mundial, especialmente a aviação militar. Na guerra moderna, os campos de batalha foram trazidos cada vez mais para perto dos civis e dos centros urbanos; passou a “atingir o país como um todo” (Camargo; Góes, 2001). Embora já se falasse em “segurança nacional” no Brasil desde os anos 1930 (recorde-se da Lei de Segurança Nacional de 1935 e do referido Góes Monteiro), Cordeiro analisa que se tratava de conceito ligado a ordem e controle interno, inclusive por meio do combate aos adversários políticos. A formulação da ESG era diferente, sendo derivada da antiga noção de defesa nacional: “a evolução da noção de ‘defesa’ para a noção de ‘segurança’ decorreu [...] da Segunda Guerra. Foi aí que se começou a perceber que um país em guerra estava globalmente sujeito aos seus efeitos” (Camargo; Góes, 2001, p.350).

O binômio segurança e desenvolvimento estava na raiz da formulação da DSN e associava-se ao panorama político mundial da Guerra Fria. Na visão da elite civil e militar brasileira, o país estava intrinsecamente ligado a um dos lados do conflito, o anticomunista, cristão e ocidental, sendo ator relevante na arquitetura de segurança e estratégia do bloco liderado pelos Estados Unidos contra a União das Repúblicas

Socialistas Soviéticas (URSS) e seus satélites. O pressuposto básico da DSN era o de que a pobreza e o subdesenvolvimento constituíam terreno fértil para a introdução e espraiamento de ideias subversivas na sociedade. Eram uma ameaça à segurança nacional no contexto do conflito mundial. Nesse sentido, o desenvolvimento econômico passou a ser visto como processo necessário para o fortalecimento da segurança (Ugarte, 2018). Toda a sociedade passaria a ter um papel a desempenhar no planejamento da segurança nacional. Daí que a DSN levou a uma aproximação entre elites civis e militares para conhecer os problemas de desenvolvimento nacional e elaborarem estratégias para superar essa situação (Camargo; Góes, 2001).

A DSN influenciava todo o espectro dos atores políticos e militares com influência nos processos decisórios nacionais de alto nível e sobre os temas mais variados. O CSN, como instância chave do governo no período militar, já carregava no próprio nome a referência à doutrina. O principal cérebro e estrategista por trás da DSN foi o General Golbery do Couto e Silva, quem concebeu, organizou e dirigiu o SNI durante seus primeiros anos (1964-1967) e retornou ao governo em 1974 para chefiar o Gabinete Civil do presidente Ernesto Geisel. Ambos foram responsáveis por conceber e executar, ainda que com diversos percalços, o processo da chamada “abertura lenta, gradual e segura” do sistema político brasileiro. Nos anos 1950, Golbery ensinou na Escola Superior de Guerra (ESG), onde teve grande influência sobre a formação dos militares brasileiros e da elite civil (Gaspari, 2014, p.115-116). Algumas das ideias de Golbery – como os referidos ONP e o CEN– alcançaram o status de política oficial e, pelo menos formalmente, tornaram-se os mais importantes dispositivos programáticos a orientar a estratégia brasileira de segurança nacional. Era atribuição estatutária do CSN, após 1969, desenvolver essa estratégia e dar conteúdo àqueles objetivos. Esse processo, do qual o CSN era o eixo, foi denominado de “planejamento da segurança nacional”, conceito desenvolvido em conferências e artigos por Golbery nos anos 1950 (Couto e Silva, 1955).

A DSN também foi elemento fundamental para a transformação das relações civis-militares no país. Fortalecidos pela criação da Força Expedicionária Brasileira (FEB), em 1941, e saídos vitoriosos do conflito contra as ditaduras do Eixo na Europa, os militares se indispuseram com a ditadura do Estado Novo. Em 1945, diante da aparente intenção de Vargas de concorrer à presidência nas eleições convocadas para aquele ano, seus antigos aliados militares depuseram-no rapidamente (Camargo; Góes, 2001). Teve início ali novo padrão no relacionamento civil-militar, o qual Stepan (1975) qualificou de “moderador”.

O “padrão moderador” ocorre em sociedades nas quais as “exigências políticas são elevadas, mas a capacidade política de convertê-las em resultado é pequena” (Stepan, 1975, p.49). Nessas sociedades, diz Stepan (1975, p.49), os militares gradualmente se tornam politizados e são instrumentalizados por diferentes coalizões políticas para avançar seus fins. Não havendo um consenso mínimo entre todos os grupos políticos acerca da manutenção das regras do jogo político e da alternância de poder, os militares acabam sendo chamados para agir como “moderadores da atividade política” (Stepan, 1975, p.49). Tal seria a explicação para os sucessivos golpes de Estado, exitosos ou não, começando com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, a tentativa de deposição contra o mesmo Vargas em 1954, a chamada “novembrada” do General Lott em 1955, e a resistência à posse de João Goulart em 1961, quando da renúncia de Jânio Quadros. Em 1964, porém, este padrão ter-se-ia esgotado. Pela primeira vez, os militares “assumiram o poder político do país, indo além dos parâmetros do padrão moderador das relações entre civis e militares”. Eles então se dispunham a ser “não mais os moderadores, mas os dirigentes da política” (Stepan, 1975, p.93). O golpe de Estado de 1964 representou, portanto, a ruptura do “padrão moderador” e a emergência de um novo padrão, marcado pelo “governo militar”, que duraria até 1985.

É particularmente relevante apontar que os militares então dispunham de forte “autonomia” na definição dos seus objetivos. Mas em vez de significar controle objetivo, ela apontava para uma dificuldade do sistema político em “equacionar adequadamente as relações de autonomia e controle do aparelho militar, até porque raramente lhe atribuiu funções claramente definidas” (Oliveira, 1994, p.17). Flores (1992, p.65) estima que essa autonomia foi associada, a partir da década de 1930, ao papel protagônico das Forças Armadas, “em parte autoassumido, mas também estimulado ou pelo menos admitido por setores da Sociedade, no abrangente e difuso conceito de segurança nacional”. O corolário dessa autonomia, na avaliação de Coelho (1976), pode ser resumido em três pontos: 1) crescente peso dos interesses e necessidades próprias da organização militar como fatores de seu comportamento político; 2) graus cada vez mais elevados de autonomia em relação ao sistema social; e 3) “fechamento” progressivo aos influxos da sociedade civil.

Inevitavelmente, a “distensão” iniciada pelo regime militar em 1974, que durou mais de 10 anos e cuja finalidade era devolver o poder político aos civis, culminaria em uma alteração desse padrão. A “volta aos quartéis”, o restabelecimento da ordem democrática, a adoção de uma nova Constituição, enfim, a liberalização do regime e a democratização do sistema político brasileiro não poderiam conviver nem com um

“padrão moderador” nem com um padrão no qual os militares “eram governo”. A plena institucionalização de um novo padrão, no entanto, demorou a ocorrer, não parecendo ser lícito concluir que se tenha consolidado. Para o que interessa aqui, basta apontar que, durante os governos Sarney e Itamar, segundo opinaram Zaverucha (1999) e Fuccille (2006), o presidente teria sido “tutelado” pelas Forças Armadas, e a superação da “tutela” por Collor teria tido vida curta (1990-1992). Com a redemocratização, deflagrou-se período de instabilidade e um processo de grandes transformações internas e externas, mas desprovido de uma “direção integradora” (Campos, 2002, p.482) e sem que um esforço concomitante fosse realizado para elaborar novo conceito de emprego e estruturação das FFAA: “sem que a autonomia tenha sido superada, o aparelho militar vive [nos anos 1990] uma crise de identidade em razão da ausência de uma política de defesa, de objetivos que lhe sejam atribuídos pelo sistema político” (Oliveira, 1994, p.17).

5.3. O CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL E SUA SECRETARIA-GERAL

A Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), de acordo com seu regimento interno, aprovado em 1946 no governo Dutra, era “órgão de estudo, planejamento e coordenação dos assuntos da competência do CSN, em suas funções de assessoria direta ao presidente da República, para formulação e execução da Política de Segurança Nacional”. Ela comandava enorme aparato de órgãos produtores de inteligência, divididos em várias subseções. Preparava, ademais, os já referidos CEN e ONP. Segundo um participante do seu processo de elaboração, o Conceito “estabelece uma política de Governo, em suas linhas gerais, mas que serve de base para formulação de planos, projetos e outras normas, pelos diferentes órgãos do Executivo” (Portella de Mello, 1979, p.81). Dois dos generais que se tornaram presidentes, Ernesto Geisel e João Figueiredo, ocuparam a função de Secretário-Executivo do CSN; um terceiro, Juarez Távora, foi candidato à presidência em 1955; e, em 1961, durante alguns meses, Golbery do Couto e Silva foi chefe de gabinete da SG/CSN.

Entre os presidentes que ocuparam o Planalto durante o período de existência do CSN, Ernesto Geisel (1974-1979) foi um dos que mais se valeu de seus serviços. Além de ter ocupado sua chefia em dois momentos, com Jânio Quadros (1961) e Castello Branco (1964-1967), ele trabalhara em uma das suas subseções durante o governo Dutra (1946-1950) (Vianna Filho, 1975). Embora se lhe atribua estilo “imperial” de governo, pouco propenso a mudança de opinião, é conhecido seu apreço pela estratégia de governar

por meio de órgãos colegiados. Para coordenar as políticas do governo nas áreas social e econômica, por exemplo, Geisel criou o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Na avaliação de um dos ministros mais próximos a Geisel, a criação desses órgãos foi importante “para o bom funcionamento do governo” porque “institucionalizou a coordenação e estabeleceu uma regularidade nas reuniões dos ministros da área econômica e da área social” (D’Araújo; Castro, 2004, p.166). Por sua vez, a respeito do CSN, Geisel entendia que ele “Procurava coordenar a participação dos ministérios civis nas questões de segurança nacional, dentro do conceito de ‘guerra total’: da guerra que não é apenas das Forças Armadas, mas de toda a nação”. Em sua visão, ele não era um órgão deliberativo, mas sim um “órgão de consulta do presidente, em que cada ministro externa sua opinião. Em função do que ali ouve e do que pensa, o presidente toma a decisão que achar melhor” (D’Araújo; Castro, 2004, p.364). Geisel valorizava esses mecanismos por ajudarem a promover unidade no governo; evitar que os Ministros veiculassem suas divergências por meio da mídia; encontrar soluções para problemas mediante estudos de fôlego; e, acima de tudo, criar convergência de esforços entre todas as áreas. Na sua visão, a função essencial de estruturas desse tipo não era poder eventualmente contrariar decisões presidenciais, o que seria absurdo do ponto vista hierárquico. Tratava-se de criar processos inteligentes, obter informações precisas e coordenar a tomada de decisão. Em suas palavras:

Acho que essa era uma forma adequada de dar unidade ao governo [...] meu objetivo, através desses conselhos, era principalmente conseguir a convergência de forças do ministério. Em vez de ações isoladas, cada um puxando para um lado, eu conseguia uma concentração de forças e, portanto, melhor rendimento (Castro; D’Araújo, 1998, p.280).

Em seu livro de memórias sobre os anos em que foi chefe da CM de Geisel e Secretário-Geral do CSN, o General Hugo Abreu (1979) narra diversos momentos marcantes da política externa brasileira que contaram com o apoio de estudos, reuniões e debates ao amparo do Conselho, tais como o Acordo Nuclear com a Alemanha, o estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China, votações na Assembleia Geral das Nações Unidas, relações com a “África portuguesa” e a denúncia do acordo militar Brasil-EUA em 1977. Quanto à questão da China, o então Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, afirmou em depoimento ter sido sua iniciativa submeter o tema à apreciação do “Conselho Pleno” do CSN, e não apenas à SG/CSN, o que indica que os diplomatas também tinham presente a importância do órgão, e relata o envio regular, aos ministérios militares, de informes sobre a política externa brasileira

(Spektor, 2010, p.298). Por outro lado, autores como Gonçalves e Myiamoto (1993) afirmam, embora sem fornecer suficiente evidência, que, com Geisel, teria havido uma “secundarização” do CSN em relação ao Itamaraty: “o antes todo poderoso Conselho de Segurança Nacional, ao qual cabia filtrar decisões presidenciais, gradativamente esvaziou-se, até tornar-se um dócil ratificador das medidas elaboradas e propostas pelo Itamaraty à presidência” (1993, p.232). A respeito, Lima e Moura (1982, p.360) avaliam que existia uma “relação estreita entre o Itamarati [sic] e a Secretaria-Geral do Conselho na produção de informações que geravam a decisão presidencial. Em alguns casos, [...] a iniciativa coube à Secretaria-Geral; em outros [...] ao Itamarati [sic]”. Diversos livros de memórias de atores políticos relevantes e trabalhos acadêmicos têm ressaltado a importância do CSN em áreas variadas de políticas públicas. Com a lente da “política burocrática”, Ramanzini e Farias (2021) analisam a atuação do CSN sobre o problema das fronteiras do Brasil com o Paraguai em 1966 e argumentam que, no mínimo, o CSN teria o papel de “socializar os incumbentes” e trazer à liderança os pontos de vista que embasarão a decisão final, em modelo colegiado de tomada de decisão (Ramanzini; Farias, 2021, p.67).

Chefe do Gabinete Militar de Geisel depois da demissão de Hugo Abreu em 1977, o General Gustavo Moraes Rego Reis assim concebia o papel do CSN e da SG/CSN:

A Secretaria do Conselho dispunha de pessoal de primeira qualidade, oficiais da Marinha, da Aeronáutica e do Exército [...]. [eles] Tratavam de todos os problemas de que o presidente precisava estar a par, além de fornecer explicações acerca das informações dos ministros. Quando o presidente queria se aprofundar em certo assunto, um oficial da secretaria o acompanhava mais de perto, como no caso dos problemas de política externa e nuclear, atividades espaciais, Comissão de Faixa de Fronteira e outros. Se o presidente quisesse, algum ministro também podia ir lá conhecer de perto algum assunto. O ministro das Relações Exteriores, o Silveira, se dava muito bem com esse pessoal [...] (Soares; D’Araújo; Castro, 1995, p.73).

Walder de Góes (1978), o mais destacado analista do CSN, afirma ter ele sido o principal pilar do sistema decisório do regime durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-1978), no qual desempenhava “função integradora”. O CSN realizava o chamado “Planejamento Governamental” e, “com base em estudos de sua Secretaria-Geral”, cabia a ele “o assessoramento quanto aos aspectos de segurança e a elaboração do Plano Nacional de Segurança” (Góes, 1978, p.34). Góes também registra, em seu livro sobre o governo Geisel, dados pouco conhecidos sobre o CSN e a sua Secretaria-Geral, a qual funcionava em Brasília, no edifício sede do Estado-Maior das Forças Armadas. Comenta, ademais, uma por uma, as cinco subchefias que operavam embaixo da Secretaria-Geral, bem como a Comissão Especial da Faixa de Fronteira que também a ela

se ligava. Com base nos pareceres desta última, a SG/CSN aprovava ou cassava concessão de terras, projetos de abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação, pontes, estradas internacionais e campos de pouso, assim como projetos industriais de interesse da segurança nacional (Góes, 1978, p. 35). É de Walder de Góes a conhecida tese sobre a “ritualização” do processo decisório por meio do CSN, endossada por diversos analistas sem a devida crítica (Pinheiro, 2013; Spektor, 2004). Segundo o jornalista, o presidente Geisel valia-se dos serviços SG/CSN, de seu mecanismo de consulta aos Ministros do governo e das reuniões do CSN para conferir maior legitimidade a decisões sobre as quais ele próprio já deliberara e não viria a alterar. De todo modo, também está presente em sua análise o papel de forte coordenação exercido pela SG/CSN e suas subchefias, que “não trabalham atomizadamente”, mas “ligam-se entre si e ligam-se, em conjunto ou separadamente, com organismos externos” (Góes, 1978, p. 39). A SG/CSN e o CSN, ademais, foram responsáveis, na sua opinião, por conceber e implementar políticas para áreas sensíveis, como o Programa Nuclear Brasileiro, bem como por formular doutrinas de ação no plano internacional, como o chamado “pragmatismo” da política externa de Geisel, e ainda por assessorar o presidente em temas como exportação de armamento e colonização da Amazônia (Góes, 1978, p.36-40).

Um dos mais notórios ministros militares que ocuparam a chefia da CM foi o General Jayme Portella de Mello, pertencente à chamada “linha dura” das Forças Armadas durante a ditadura de 1964. Segundo Guerra (2008, p.14), Portella “corroborou com a efetivação prática dessa ideologia [a DSN], organizando grupos de estudos que levaram a formulação do CEN, documento que teria a responsabilidade de nortear e de orientar qualquer política do governo Costa e Silva”. Na mesma época, ganhou força a atuação do CSN como órgão que centralizava todos os pareceres e minutas de cassação de mandatos eletivos de congressistas de oposição ao governo militar. Segundo o referido autor, o CSN “exerceu poder ilimitado na organização das cassações no pós-AI-5 [Ato Institucional], tendo Jayme Portella de Mello a função de ser o ‘procurador’ da ditadura” (Guerra, 2008, p.42-43). De fato, o livro de memórias de Portella de Mello (1979) sobre seu período no governo Costa e Silva é recheado de referências a essa sua função, na qualidade de SG/CSN, que exercia junto com a de Chefe da CM. Ele é preciso no comentário sobre a localização do CSN no núcleo de governo ao escrever que a reforma administrativa de 1967 “Dava nova constituição aos órgãos da Presidência da República, considerando os Gabinetes Militar e Civil, com o caráter de essenciais e como de

assessoramento imediato”, incluindo nessa lista o Conselho de Segurança Nacional (Portella de Mello, 1979, p.422). Neste passo, é interessante citar um trecho ilustrativo do livro em que o general narra um tipo de processo do CSN:

A 26 de agosto, o Presidente reuniu o Conselho de Segurança Nacional para apreciar o Conceito Estratégico Nacional, documento da mais alta importância, que trata da formulação da Política de Segurança Nacional [...]. O documento foi elaborado pela Secretaria Geral do Conselho de Segurança, submetido à apreciação individual de cada membro do órgão, com certa antecedência, para apresentação de emendas e debate em plenário. Os membros do Conselho apresentaram emendas, muitas delas da mais alta importância, que tiveram a aprovação do Presidente do Conselho e foram inseridas no documento. Aquela reunião foi de grande proveito, porque os membros do Conselho tiveram oportunidade de demonstrar, nos debates, que haviam se empenhado no preparo das suas sugestões, relevando conhecimento do assunto. A Secretaria do Conselho de Segurança, de posse das sugestões aprovadas, em plenário e outras que o Presidente da República aprovou em despacho com o Secretário do Conselho, refundiu o documento, que foi novamente apreciado pelo Chefe do Governo e finalmente aprovado. (Portella de Mello, 1979, p.580)

As atribuições formais do CSN e da SG/CSN eram vastas. Decreto-Lei de No 348, de 4 de janeiro de 1968, um dos quais normatizou as competências do CSN, assim dispôs:

Art. 8º Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

I - A formulação da Política de Segurança Nacional basicamente, mediante o estabelecimento do Conceito Estratégico Nacional e das Diretrizes Gerais de Planejamento, incluindo a fixação dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) e dos Objetivos Nacionais Atuais Estratégicos (ONAE), bem como das Hipóteses de Guerra.

II - A condução da Política de Segurança Nacional com a apreciação dos problemas que lhe forem propostos no quadro da conjuntura nacional e internacional, em especial os referentes a:

- a) segurança interna;
- b) segurança externa;
- c) negociações e assinaturas de acordos e convênios com países e entidades estrangeiras sobre limites, atividades nas zonas indispensáveis à defesa do país e assistência recíproca.
- d) programas de cooperação internacional.

III - Indicar as áreas e os municípios considerados de interesse para a Segurança Nacional.

IV - O estudo dos problemas relativos à Segurança Nacional, com a cooperação dos órgãos de informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares, no que concerne, em particular, a: a) política de transportes; b) política de mineração; c) política siderúrgica; d) política de energia elétrica; e) política de energia nuclear; f) política do petróleo; g) política de desenvolvimento industrial, visando em especial às indústrias compreendidas no Plano de Mobilização; h) política de desenvolvimento regional e de ocupação do território; i) política de pesquisa e experimentação tecnológica; j) política de educação; l) política sindical; m) política de imigração; n) política de telecomunicações.

V - Nas áreas indispensáveis à Segurança Nacional, dar assentimento prévio para: a) concessão de terras, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicações; b) construção de pontes, estradas internacionais e campos de pouso; c) estabelecimento ou exploração de indústrias que interessem à Segurança Nacional.

VI - Modificar ou cassar as concessões ou autorizações referidas no item anterior.

Parágrafo único. A lei especificará as áreas indispensáveis à Segurança Nacional, regulará sua utilização e assegurará nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros. (Brasil, 1969)

A abrangência dos temas e a transversalidade da atuação do órgão chama atenção. De alcance virtualmente total, sua atuação coincidia com a também totalizante DSN. O Quadro 4 resume os atributos da SG/CSN no núcleo de governo:

Quadro 4 - Atributos da SG/CSN na presidência institucional (1946-1988)

- Ligação direta com o presidente da República;
- Função de coordenação;
- Participação em instância interagência;
- Doutrina de atuação;
- Formulação de posições; e
- Participação no processo decisório.

Fonte: o Autor (2025).

Exemplo de iniciativa de política externa brasileira em que esses elementos do processo decisório estiveram presentes ocorreu durante o governo Figueiredo (1979-1985). Conhecida como “Missão Venturini”, foi levada a cabo em 1983 pelo general Danilo Venturini, chefe da Casa Militar e Secretário-Geral do CSN. A missão, com destino em Paramaribo, consistiu em uma operação para fortalecer os laços do Brasil com o Suriname do presidente Desiré Bouterse, que chegara ao poder em 1980 por um golpe militar. Sofrendo pressões do bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos e pelos Países Baixos (antiga metrópole do Suriname), o presidente Bouterse ameaçava promover uma convergência política e militar com a Cuba castrista como forma de contornar o isolamento. A tensão instaurada no Arco Norte das fronteiras internacionais brasileiras ameaçava trazer à região o conflito Leste-Oeste e desestabilizar aquela porção da América do Sul. O tema foi objeto de longos debates no âmbito do CSN, com o ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, Venturini e o presidente Figueiredo como principais atores. Segundo Ávila (2011), a missão Venturi, do ponto de vista brasileiro “logrou atingir seus objetivos fundamentais”, a saber: garantir uma convergência Brasil-Suriname e evitar a instalação nesse país do conflito Leste-Oeste; preservar a segurança nacional na fronteira norte; estabelecer uma cooperação de longo prazo; e ampliar a influência do País na Amazônia (Avila, 2011, p.26).

5.4. OBSERVAÇÕES SOBRE A CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL PELO CSN

A amplitude e a duração do papel do CSN como condutor ou coordenador da política de segurança nacional entre as décadas de 1930 e 1980 apontam para um processo de institucionalização considerável. Ao buscar uma explicação para esse fenômeno na teoria neoinstitucional, alguns fatores chamam atenção.

Em primeiro lugar, cabe dizer que havia uma coalizão de suporte bastante robusta que reforçava a manutenção desse órgão na cúpula do poder estatal. Militares, políticos e funcionários do Estado davam respaldo à continuidade do trabalho do CSN, seja em seu papel ligado à repressão política, seja em sua função de coordenador da política de segurança nacional voltada para áreas de políticas públicas. A coincidência de funções da chefia da CM e da SG/CSN também reforçava o papel institucional dessa última, tendo em vista que seu dirigente era pessoa de confiança e do círculo presidencial mais íntimo.

Em segundo, depositava-se no CSN uma missão que, embora bastante ampla em sua definição, tinha contornos claros dados pela DSN, que servia como lente analítica e ideológica para o exame de problemas econômicos, externos e sociais que reclamavam intervenção do Estado.

Esses dois fatores resultaram no investimento permanente de recursos orçamentários e de pessoal para garantir a estabilidade e a atuação do CSN como principal *locus* de consulta civil-militar, circulação de informação estratégica, planejamento e colaboração interagências no Brasil.

Por outro lado, quando o regime militar perdeu força, a mudança para uma ordem democrática gerou a dissolução daquela coalizão de atores e a superação da ideologia fundamental que sustentou as missões institucionais do CSN. A conjuntura crítica que adveio solapou as bases institucionais que proviam as condições de existência e força do CSN, dando lugar a um momento de elaboração institucional, marcado por pronunciada indefinição, em que se tentou estabelecer novo arranjo institucional para a política de segurança nacional, com a SAE/PR como um de seus atores centrais.

CAPÍTULO 6 - SOB O SIGNO DO DESENTENDIMENTO: CRIAÇÃO DA SAE/PR EM UMA CONJUNTURA CRÍTICA (1990)

O objetivo do capítulo é descrever e analisar a criação da SAE/PR durante o governo Collor, com especial ênfase sobre o papel que as relações entre o presidente, os militares e burocratas, assim como o contexto político em geral, exerceram sobre a política brasileira de segurança nacional e suas agências coordenadoras.

6.1. O GOVERNO COLLOR: REFORMA DO ESTADO, MUDANÇA DE MODELO ECONÔMICO E CRISES CIVIS-MILITARES (1990-1992)

O início da Nova República, com o governo Sarney, foi marcado por dificuldades de governabilidade, o esgotamento do modelo econômico nacional-desenvolvimentista, crises e tensões sociais diversas (Sallum Jr., 2015; Casarões, 2012) – elementos que, somados, apontam para uma conjuntura crítica. O conflito entre os principais atores políticos dava-se especialmente em torno da concentração de poder no Executivo construída durante o ciclo militar (Sallum Jr., 1996, p.120). O desmonte das instituições repressoras, o alargamento do campo de atuação do Legislativo, as prerrogativas do Judiciário e do Ministério Público, entre outros, estavam em pauta. Na avaliação de Sallum Jr. (2015, p.37), “Apesar de ter mostrado capacidade de experimentar e constitucionalizar uma ordem democrática, a situação política pós-regime militar não se converteu em uma organização estável de poder, em um regime político”. Essa instabilidade continuou no período Collor (1990-1992), quando foi acompanhada por esforços significativos de reformas em vários âmbitos. Conforme Gaetani (2008), coincidiam à época três grandes processos de transformação: a transição para a democracia, o combate à hiperinflação e a reforma macroeconômica, e a modernização da administração pública. A fim de atacar esses problemas, Collor tomou posse amparado em discurso liberal de modernização do Estado, mudança no modelo de desenvolvimento econômico e integração do Brasil ao rol e práticas do mundo desenvolvido. As reformas implementadas se estendiam às relações exteriores, com aproximação dos países ocidentais e adoção de discurso compatível com a visão liberal prevalecente sobre diversos temas internacionais na Europa e nos Estados Unidos da América (Casarões, 2012).

No plano das relações civis-militares não foi diferente. A presidência Collor foi marcada por relativa confrontação da chamada “tutela militar” que as Forças Armadas exerceram sobre o Poder Executivo federal depois de 1985, especialmente durante os governos do presidente José Sarney (1985-1989) e do presidente Itamar Franco (1992-1994) (Zaverucha, 2000; Fuccille, 2006; Victor, 2022).³ Com efeito, “o novo presidente enfrentaria o tema da tutela militar e o superaria, diferentemente do que se passou com seu antecessor” (Fuccille, 2006, p.65). Foram muitos os atritos e problemas de Collor com os militares. Mas deve-se evitar personalizar a disputa, pois se tratou de processo mais amplo, relacionado à redefinição do papel das Forças Armadas na sociedade como um todo e que tinha lugar na América Latina em geral e não apenas no Brasil (Hunter, 1996). Iniciou-se ali “uma lenta, embora descontínua, elaboração de um novo perfil nas relações civis-militares” (Castro; D’Araújo, 2001, p.14).

Cabe comentar alguns dos desentendimentos vividos. Antes mesmo de sua posse, ganhou repercussão alteração que Collor teve com o então chefe do SNI, o General Ivan de Sousa Mendes, em decorrência da preparação de dossiê sobre o então candidato à presidência, a pedido do presidente Sarney. Collor reagiu, chamando-o de “generaleco” e comprometendo-se a extinguir o Serviço durante seu mandato (Castro; D’Araújo, 2001). Segundo Celso Castro e Maria Celina D’Araújo, Collor tomou diversas medidas sem consultar os militares que o indispueram e prejudicaram a sua credibilidade junto às Forças Armadas:

a principal foi a extinção do SNI, que trouxe incerteza em relação ao futuro da atividade de informações no Brasil, até então monopólio dos militares. A SAE, que reuniu parte do espólio do SNI, teve sua área de informações radicalmente diminuída, graças principalmente à demissão de oficiais da reserva que lá trabalhavam. (Castro; D’Araújo, 2001, p.25),

Além de colocar um civil, empresário e amigo pessoal na chefia da SAE, o presidente assinou a perda do “status” de ministro do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) e da CM da Presidência, cujo chefe, antes, era também o titular da SG/CSN. Ademais, também teve destaque a questão do “buraco da serra do Cachimbo”, quando o presidente levou seus ministros militares para jogar uma “pá de cal” em buraco

³ Segundo Zaverucha (2000, p.23) a democracia tutelada “é uma situação intermediária entre um regime autoritário e um regime democrático, por ser uma espécie que pertence, simultaneamente, ao gênero da democracia e do autoritarismo. Por conta disto, é uma democracia híbrida, já que combina elementos procedurais democráticos com traços autoritários, dentre eles a significativa presença militar no aparelho de Estado. Esta presença se manifesta seja pela intimidação de autoridades civis eleitas, seja pelo constrangimento do funcionamento democrático de certas instituições, algo inaceitável em uma democracia liberal”.

alegadamente construído pela Aeronáutica para utilização de eventual artefato nuclear brasileiro. Além desses eventos, registra-se, como parte dos “reveses” que as FFAA sofreram no governo Collor, a extinção das Divisões de Segurança Interna (DSIs) nos Ministérios e das Assessorias de Segurança e Informações (ASIs) em outros órgãos da administração pública federal (Fuccille, 2006). No plano internacional, teve relevância sobre a atuação das Forças Armadas o fim da Guerra Fria e do conflito Leste-Oeste, panorama no qual se desenvolveu toda a referida DSN e justificou em larga medida o fortalecimento dos militares. Nas palavras de Fuccille (2006, p.62) as Forças Armadas enfrentavam dificuldades em definir “uma nova missão com base no quadro internacional que emergia”. Foi um momento de “crise na identidade militar” (Rizzo, 1994, p.61).

6.2. A CRIAÇÃO DA SAE/PR: A VISÃO DOS ATORES

Graças ao trabalho de entrevistas orais realizadas com os principais chefes militares da Nova República até 1999, levado a cabo por Celso Castro e Maria Celina d’Araújo, é possível conhecer em primeira mão a visão dos principais atores militares envolvidos na criação da SAE/PR. Esta Dissertação inova, porém, ao sistematizar, comparar e analisar as percepções militares sobre a SAE/PR. Ademais, inova ao relatar, pela primeira vez, a visão de atores civis que tiveram parte no processo, especialmente de Pedro Paulo Leoni Ramos, o primeiro Secretário de Assuntos Estratégicos, com base em entrevista inédita com ele, e de Lindolfo Collor, tio do presidente da República, por meio de entrevista com pessoa que lhe foi próxima. Da leitura e análise desses depoimentos, fica evidente o grau de conflitos do tipo “política burocrática” que tencionavam as relações civis-militares.

6.2.1. Os Atores Militares

O primeiro depoimento relevante colhido por Celso Castro e Maria Celina d’Araújo, para o presente fim, foi dado pelo General Rubem Bayma Denys, que foi chefe da Casa Militar durante todo o governo Sarney (1985-1989). Em 1998, assim ele relatava o processo de criação institucional que levou ao estabelecimento da SAE/PR, de Sarney a Collor:

A antiga Secretaria Geral do CSN, depois Saden e agora Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) [...] está praticamente com a mesma estrutura desde que de lá saiu a antiga estrutura do SNI. É o seguinte: quando o presidente Collor chegou, houve a ideia de juntar na SAE as estruturas do SNI e da Secretaria Geral do CSN, que passara a ser Saden, depois da Constituição de 1988. Para salvar aquela estrutura, nós mudamos o nome através de decreto, moldando-a às alterações já da nova Constituição. Aqueles que a julgavam responsável por tudo de ruim do regime autoritário e queriam vê-la extinta ficaram brabos, mas não se podia perder aquela estrutura. Quando veio o presidente Collor, juntou-se na SAE o SNI e a Saden. Depois veio o sr. Leoni Ramos, filho de um coronel do Exército, para chefiá-la. Depois veio o almirante Flores, no governo Itamar. Com o início do governo Fernando Henrique, foi nomeado para o cargo o embaixador Ronaldo Sardenberg, em cuja administração a estrutura restante do extinto SNI saiu da SAE e foi para a futura Abin, subordinada ao chefe do Gabinete Militar. (Castro; D'Araújo, 2000, p.86).

Mais adiante, Denys narra também ter feito gestões junto aos constituintes a fim de manter o CSN no lugar. O esforço, porém, não foi bem sucedido, o que o General atribui a uma “pressão preconceituosa existente contra a denominação de Conselho de Segurança Nacional” (Castro; D'Araújo, p.86). A fórmula de consenso alcançada, pela qual se batizou o novo órgão colegiado de Conselho de Defesa Nacional, na visão de Denys, tampouco seria adequada:

A defesa nacional está muito ligada às Forças Armadas e é uma parte da segurança nacional, que é mais abrangente. [segurança nacional] tem um sentido mais amplo, mais abrangente, muito mais relacionado ao sentido de soberania da nação, à integridade da Federação, ao caráter nacional, ao bem-estar social e a outros valores que não só os militares. [...] A própria fragilidade da nossa democracia, com os desequilíbrios sociais e regionais, é um problema de segurança nacional, e não de defesa (Castro; D'Araújo, 2000, p.86).

Com a extinção do CSN, que, na prática, era a reunião do presidente com seus principais ministros e chefes militares para discutir assuntos de segurança nacional, colocava-se também a questão do que fazer com a sua Secretaria-Geral. Esta, de fato, era o cérebro de um grande aparato burocrático, com diversas subseções e centenas de funcionários, responsável pelo fluxo, supervisão e consolidação de milhares de papéis e dotada de uma ideologia ordenadora – a Doutrina de Segurança Nacional. Surpreende, de fato, a abrangência da DSN e a visão que tinham dela os militares, assim como a recusa em retornar a um princípio organizador como a “defesa nacional”, algo que claramente limitaria o escopo de atuação das FFAA. Na entrevista citada, Denys relata episódio sintomático ocorrido após palestra que realizou em defesa da manutenção do CSN. Ao final da preleção, o General foi questionado: “Vocês tomam conta de todo o governo?”. Com efeito, a DSN, com seu viés totalizador, dava azo a essa interpretação. Segundo o General, tratava-se, antes, de acompanhar ou conduzir “com interesse estratégico

atividades geralmente ligadas ao desenvolvimento regional e social à soberania, à unidade e à integridade nacionais, mas não tínhamos interferência em todas as ações do governo” (Castro; D’Araújo, 2000, p.87).

O depoimento de Denys chama atenção por dois aspectos principais. Em primeiro lugar, tem-se aí uma primeira explicação para o desenho institucional da SAE/PR. A unidade passou a ser responsável tanto pelo trabalho do SNI, uma gigantesca máquina de inteligência, quanto pelo trabalho da SG/CSN, outro gigante institucional cheio de ramificações e atribuições que havia sido transformada em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional da Presidência da República (SADEN/PR) por breve período, pelo Decreto No 96.814 de setembro de 1988, assinado pelo presidente Sarney em resposta aos trabalhos da Constituinte que já indicavam a extinção do CSN. Pela normativa, a SADEN/PR subordinar-se-ia ao presidente e seria dirigida por um Secretário-Geral, o chefe da CM. Em segundo, o General explicita de maneira clara que todo esse aparelho estatal trabalhava com base em uma ideologia muito bem estabelecida. Como ele também relata, já não havia mais espaço para a DSN continuar a operar na nova ordem democrática, devendo ser substituída parcialmente pela noção de “defesa nacional”.

Outro ator central nas discussões que envolveram a criação da SAE/PR e em seus primeiros anos de existência foi o Almirante Mario César Flores. Ao longo da sua carreira, foi, entre outras coisas, diretor da Escola de Guerra Naval, chefe do Estado-Maior da Armada e, durante o governo Collor, Ministro da MB. De perfil intelectual, publicou o livro *Bases para uma Política Militar* em 1992 e mantinha interlocução frequente com civis e acadêmicos ligados à área de defesa e estratégia no âmbito do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp. Flores assumiu a SAE/PR sob a presidência de Itamar Franco, lá permanecendo até a inauguração do primeiro mandato do presidente Cardoso. Em entrevista a Celso Castro e Maria Celina d’Araújo, o Almirante tece longos comentários sobre o processo político que levou à formatação da SAE/PR. Convém citar na íntegra o que ele teve a dizer sobre o desempenho de atividades de inteligência pela SAE em seus anos iniciais. Flores relata que, ainda antes da posse de Collor, o presidente eleito havia incumbido seu tio, Lindolfo Collor, de estudar a reestruturação da área no governo. O militar relata ter participado de reunião com os demais ministros militares e Lindolfo Collor, durante a qual este apresentara um projeto visando a um

enxugamento do SNI e de seus campos de atividade, restringindo muito a área de controle político. Nós [os ministros militares designados] ouvimos, não tínhamos nada a opor. Na verdade, o presidente não adotou nada daquilo. Ele extinguiu o SNI e criou na SAE um Departamento ou Divisão de Inteligência” [...] Lindolfo Collor apresentou esboço de um novo SNI, abortado pela decisão

do presidente de extinguir o SNI e criar a SAE, reunindo o espólio magro do SNI e da Secretaria do Conselho de Defesa Nacional [Saden]. Este complemento abrange as facetas da atividade de inteligência nos governos Collor e Itamar; neste último, porque nele fui Secretário de Assuntos Estratégicos. O Departamento de Inteligência da SAE foi dramaticamente enxugado. Muitas centenas, provavelmente mais de mil funcionários do ex-SNI, não estáveis, a grande maioria oficiais de reserva, foram demitidos. Gerou-se um clima de contrariedade, e o presidente Collor ficou sem instrumento de inteligência interna. Não sei exatamente quando, mas a falta desse instrumento acabou levando à criação de uma “coordenação” de inteligência no gabinete do Secretário de Assuntos Estratégicos, e assim foi até o fim do governo Collor. A meu ver, uma organização precária, com deficiências no seu funcionamento. Quando o presidente Itamar assumiu, nomeou para o Departamento de Inteligência da SAE o coronel Wilson Romão, um dos demitidos do SNI e seu amigo pessoal, e 10 ou 15 dias depois me nomeou secretário de Assuntos Estratégicos. Fiz ver ao presidente que não tinha sentido a existência de um órgão de inteligência no gabinete do secretário da SAE. Ele concordou, e criamos a Subsecretaria de Inteligência. Logo depois, fui alertado para o fato de que estava havendo o retorno de demitidos do velho SNI para as funções comissionadas da subsecretaria. E aí devo fazer justiça ao presidente Itamar: eu lhe disse que aquilo não estava bem, perguntei se tinha a concordância dele, ele respondeu que não e orientou-me a fazer as nomeações. Na verdade, eu não as desfiz, ainda eram poucas, mas segurei e não houve mais. Cerca de um mês depois, ele tirou o coronel Romão da Subsecretaria de Inteligência. A partir daí, o subsecretário foi civil. (Castro; D’Araújo, 2000, p. 100-103)

Flores também é incisivo com relação ao tratamento do tema da inteligência no governo Collor. Opina ter sido o próprio presidente o “mentor da política de informações” de seu governo, cabendo ao primeiro Secretário de Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Leoni Ramos, alguém sem histórico na matéria, a sua condução. Collor, ademais, na avaliação de seu Ministro da Marinha, apresentava “aparente desinteresse pelas Forças Armadas como instrumento de defesa externa”.

A opinião é corroborada por outros chefes militares da época. O Ministro do Exército, general Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, comentou que Collor não apenas mantinha pouco contato com o meio militar, mas tinha “uma certa ojeriza” a ele, tendo em vista o referido desentendimento com o general Ivan do SNI. Tinoco lamenta a extinção do órgão pelo mandatário, que “cismou” em extingui-lo. A determinação de Collor com relação a essa medida era tal que, em encontro com seu Ministro, mencionara haver três coisas das quais “não abria mão”, sendo uma delas “acabar com o SNI” (Castro; D’Araújo, 1999, p. 122-123). Nesse contexto, havia forte preocupação entre as autoridades militares com o que Collor e seu grupo mais próximo pensavam para a caserna. Tinoco refere-se ao chamado “Grupo de Pequim”, formado por amigos íntimos de Collor e que “preocupava [aos militares]”, por sua vontade de acabar com o SNI, estrutura que o general considerava “importante para a Presidência da República”. Mas não apenas isso, também havia preocupação quanto ao Gabinete Militar da Presidência,

que tocava projetos estratégicos como o Calha Norte, voltado ao desenvolvimento e à segurança ao norte dos Rios Solimões e Amazonas e concebido pela Secretaria-Geral do CSN em 1985 (Diniz, 1994)⁴. Também esse órgão foi “totalmente esvaziado” por Collor e parte de suas atribuições, como organizar e supervisionar os deslocamentos domésticos do presidente, foi relegada a civis. Tinoco ressalta que o último chefe do SNI, o mesmo general Ivan com quem Collor se incompatibilizara, já havia transformado o órgão “de um organismo dedicado a acompanhar o trabalho da subversão em órgão de assessoria ao presidente da República” e, por seu empenho em demonstrar a importância da tarefa ao presidente, Collor havia decidido criar a SAE/PR para dar certa continuidade ao trabalho. No entanto, a indicação de Collor para chefiar a unidade não foi bem recebida pelos militares, que o consideravam inexperiente para a função e para cuidar não só da área de inteligência, mas também dos chamados “Programas Especiais”, entre os quais o Calha Norte e o Programa Nuclear. O General Rego Reis, que chefiou a SG/CSN durante parte do governo Geisel, avaliou ter havido a “total desmoralização do sucedâneo [a SAE/PR] daquele [SNI] órgão” (Soares; D’Araújo; Castro, 1995, p.96). Tinoco relata, por fim, sua participação no grupo restrito que desenhou a estrutura da SAE:

Basta dizer que a estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos foi esboçada numa reunião que fizemos na Base Aérea de Brasília: marcamos um encontro dos três ministros [militares] escolhidos com o general Agenor [designado Chefe do Gabinete Militar] e com a pessoa designada para ser o secretário, que era o Pedro Paulo Leoni Ramos, e estruturamos a Secretaria de Assuntos Estratégicos. Ela tinha um Departamento de Inteligência, que representava o que sobrou do SNI, um de Projetos Especiais, e um outro, de Programas Especiais, onde estavam inseridos o Programa Calha Norte e o chamado Programa Nuclear. Também se resolveu que algumas coisas deveriam passar para a Secretaria de Ciência e Tecnologia. (Castro; D’Araújo, 2000, p.125).

Pelo relato, salta aos olhos a amplitude da transformação então em curso na área de segurança nacional do núcleo de governo. Era todo um sistema que estava em vias de ser desmontado. As resistências, no entanto, também se faziam sentir, como na ocasião em que o comandante militar do Nordeste declarou, no segundo ano do governo Collor, “que a Doutrina de Segurança Nacional não foi superada pelos fatos” (Zaverucha, 2000, p.73), revelando as tensões entre o novo momento político do país e a ideologia do antigo regime. Contribuiu para isso, como se viu, não terem as novas lideranças políticas um projeto claro para a área militar e de defesa, deixando um vácuo ideológico e programático para orientar a ação da caserna e dos órgãos de inteligência. O SNI e a SG/CSN foram extintos, e a SAE/PR criada, antes mesmo de se ter um projeto para as

⁴ A respeito do Projeto Calha Norte, ver Diniz (1994).

áreas de defesa e de inteligência. Como não havia uma finalidade clara ligada ao cumprimento de sua missão institucional, a SAE/PR dificilmente poderia se legitimar, estabilizar e entregar algum valor ao governo a ponto de este considerar de seu interesse fortalecê-la e valer-se de seus serviços.

6.2.2. Os Atores Civis: Pedro Paulo de Leoni Ramos e Lindolfo Collor

A visão apresentada por Pedro Paulo de Leoni Ramos ao Autor é importante por diversos motivos. Há uma clara percepção sobre o momento de mudança política enfrentada pelo país e revela-se forte compromisso com a necessária adaptação do Estado aos parâmetros democráticos, em consonância com os mandamentos emanados da Constituição Federal de 1988. Sua análise matiza a crítica militar ao encaminhamento que foi dado à área de informações e indica intenção estratégica da liderança civil de atualizar o arcabouço institucional federal em segurança nacional. Do mesmo modo, o depoimento obtido acerca do papel do embaixador Lindolfo Collor revela o compromisso dos atores civis com a criação de um órgão de formulação e estratégia no mais alto nível de governo, ao passo que também aponta conflitos do tipo “política burocrática” desde a fase de concepção do órgão e adentrando sua fase inicial de funcionamento. Segundo Leoni Ramos,

A constituição da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) em 1990 estava muito ligada a uma realidade de mudança institucional relevante. Nós considerávamos que aquele momento era, de fato, a transição real do regime militar para um regime civil. Não só pela realidade da eleição direta, mas também pela realidade da própria Constituição de 1988, que trazia uma oxigenação na realidade institucional do país. (Entrevistado 1, 2023)

Essa “oxigenação”, para o presidente Collor, Leoni Ramos e os principais assessores, era necessária, entre outros fatores, tendo em vista que o governo Sarney “tinha uma presença militar maior do que uma estrutura ideal de uma realidade plenamente democrática” (Entrevistado 1, 2023). O esforço de modernização envolveu um conjunto considerável de ações voltadas a “oxigenar a estrutura de assessoria direta do presidente da República com olhos e percepções autenticamente civis” (Entrevistado 1, 2023).

O projeto tomou corpo durante a fase de transição de governos. Leoni Ramos relata ter, de fato, participado da referida reunião na Base Aérea de Brasília com os chefes militares e o embaixador Lindolfo Collor, na condição de representante do Gabinete de Transição. Nessa ocasião, foi discutido o projeto para a SAE/PR encomendado ao

embaixador Lindolfo Collor pelo presidente-eleito, o que também foi corroborado em outra entrevista (Entrevistado 6, 2023). Cabe aqui citar a percepção de pessoa próxima ao embaixador Lindolfo Collor:

[Lindolfo] comandou uma equipe de três pessoas que formou a primeira SAE/PR. Essa equipe incluía ele próprio, então tio do Presidente da República, que tinha essa visão de que o Brasil precisava de uma política estratégica de médio e longo prazo [...]. [Fernando Collor] pediu a ele expressamente que formasse esse órgão de pensamento estratégico no Brasil. A ideia era que fosse um órgão perene, da estrutura governamental brasileira, e não temporário como foi nos anos recentes. [...] foram convidados para a equipe duas pessoas: um ex-reitor da Universidade de Brasília (UnB), José Carlos Azevedo, e a terceira pessoa era um capitão de mar e guerra da Marinha Brasileira, comandante Ernesto Cunha. [...] Os três trabalharam juntos para formular o que veio a ser a SAE/PR. Ela absorveu o que era o SNI. Foi criada para estar vinculada ao Gabinete do Presidente da República e assessorá-lo diretamente (Entrevistado 6, 2023).

Com a indicação de Leoni Ramos para assumir a SAE/PR, três áreas mereceram especial atenção: a de inteligência, aquela ligada ao CSN e a de planejamento. Primeiro, entendia-se necessário que a “estrutura de inteligência tivesse aderência e fosse compatível com as estruturas análogas das grandes democracias” (Entrevistado 1, 2023).

Escorados no entendimento de que a função de inteligência precisava ser expurgada do viés adquirido durante a Guerra Fria, foi iniciado processo de consultas junto a diversas agências de inteligência de países com sistemas democráticos de governo, bem como foi dado início à reforma da formação dos servidores que desempenhariam a atividade de inteligência. Até então, essa formação era realizada pela Escola Superior de Informações (Esni), estabelecida em 1971 (Castro; D’Araújo; Dillon, 1994). Uma reforma duradoura somente aconteceria em 1999, quando da criação da ABIN e de sua Escola de Inteligência (Esint). No entanto, já em 1990, de acordo com Leoni Ramos, a Esni foi reestruturada: “tiramos a atribuição dogmática, doutrinadora, da escola, e a transformamos num centro de debates [...] fazendo o que chamávamos de ‘oxigenação’, tentando criar vínculos com o que considerávamos as estruturas pensantes, universidade, etc.” (Entrevistado 1, 2023). Nesse marco, a Esni foi substituída pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos (CEFARH).

Segundo, era preciso definir “o que fazer com a estrutura do CSN”, que era formada por unidades

que cuidavam ou faziam o acompanhamento de quase todos os temas afetos aos ministros de Estado nos diversos segmentos. Ficavam ali todos os projetos considerados, sob a ótica da estrutura militar, de segurança nacional, ainda muito coerentes com a ótica de um Brasil fechado, de autossuficiência em alguns temas sensíveis, desde microeletrônica, química fina, energia nuclear,

tecnologia de veículos lançadores de satélite, espacial, e tantos outros temas, que iam sendo “envelopados” sob essa lógica de que mereciam um tratamento de segurança nacional... com políticas protecionistas, a lei de informática, por exemplo, [...] e supervisionava discussões sobre lei de patentes, o que também dava muito poder a essa estrutura (Entrevistado 1, 2023).

Terceiro, no que concerne ao planejamento, antes largamente centrado no CSN e no processo em torno da redação do CEN, um novo marco normativo já havia sido dado pela CF/88, na forma dos Planos Plurianuais (PPA). Leoni Ramos argumenta que a SAE/PR nascia com a pretensão de contar com uma estrutura que

pudesse contribuir com o processo de planejamento estratégico do país. [Função esta] que também, de alguma maneira, havia sido abandonada [...]. Naquele momento, tinha o surgimento constitucional do “Plano Plurianual”, primeira tentativa de instrumentalizar e por obrigação constitucional, de se criar mecanismos de orçamento que vinculasse orçamentos, organizasse orçamentos, dentro de uma coerência atrelada aos PPAs, que sofriam revisões periódicas, etc. (Entrevistado 1, 2023).

Nesse marco, a SAE/PR nascia com três departamentos: o de Inteligência, para tratar de informações; o de Macroestratégias, ligado ao planejamento; e o de Programas Especiais, o qual cuidava de temas setoriais, como nuclear, espacial, ambiental, etc. Além disso, caberia à SAE/PR alguma função de coordenação, na medida em que seu titular passaria a integrar as duas reuniões diárias do presidente com os ministros palacianos. Outra função importante, ligada à trajetória institucional de organizações de centro de governo brasileiro, a SAE/PR também foi formatada de maneira a “abrigar a lógica” da consulta político-militar (Entrevistado 1, 2023).

Por fim, a SAE/PR participou intensamente de agendas internacionais centrais para o governo Collor, em parceria com o Itamaraty, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o da Justiça, as FFAA, e a exemplo dos contenciosos com os Estados Unidos envolvendo informática e fármacos, das negociações com a Argentina que desaguarão na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), em 1992, entre outros. Essa dinâmica demonstra que ela operava como principal estrutura na Presidência que integrava e dava unidade à visão política do mandatário na perseguição dos objetivos definidos para diversas áreas de políticas públicas. Nas palavras de Leoni Ramos, “Eu, a rigor, era o porta-voz, o elo direto com o presidente, segmentando essas atribuições que não necessariamente eram segmentadas e protegidas nos seus segredos funcionais. Eu era a pessoa que permeava isso tudo” (Entrevistado 1, 2023).

6.3. DECISÕES ESTRUTURAIS

Em 15 de março de 1990, dia da posse presidencial, o presidente Collor assinou a Medida Provisória Nº 150, pela qual reorganizou a estrutura da Presidência da República e dos Ministérios. A Presidência passou a ser constituída “essencialmente” pela Secretaria-Geral, pelo Gabinete Militar e pelo Gabinete Pessoal do presidente da República, mas também a “integravam” outras unidades, entre as quais a “Secretaria de Assuntos Estratégicos”. É digno de nota ter Collor dissolvido a Casa Civil da Presidência, repassando suas funções para a nova pasta da Secretaria-Geral, voltada para ajudar o presidente “na coordenação da ação administrativa”, no “acompanhamento de programas e políticas governamentais”, no “relacionamento com os entes da federação, estados e municípios” e na “supervisão técnica das secretarias da Presidência” (Lameirão, 2013, p.121).

Além disso, a SAE/PR foi criada como instituição do núcleo de governo, diretamente subordinada ao Chefe de Estado. Em termos de atribuições formais, o Decreto assim estabeleceu as funções da unidade:

Art. 16. A Secretaria de Assuntos Estratégicos, com a finalidade de exercer as atribuições de *Secretaria Executiva do Conselho de Governo*, desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso, fornecer os subsídios necessários às decisões do Presidente da República, cooperar no planejamento, na execução e no acompanhamento de ação governamental com vistas à defesa das instituições nacionais, coordenar a formulação da Política Nacional Nuclear e supervisionar sua execução, salvaguardar interesses do Estado, bem assim coordenar, supervisionar e controlar projetos e programas que lhe forem atribuídos pelo Presidente da República, tem a seguinte estrutura básica:

- I - Departamento de Inteligência;
- II - Departamento de Macroestratégias;
- III - Departamento de Programas Especiais;
- IV - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações;
- V - Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos. (Brasil, 1990, grifo nosso)

Nota-se que, da mesma forma que a SG/SCN, a SAE também deveria servir de secretariado de um órgão interagência, o Conselho de Governo. A MP Nº 150, bem como a Lei Nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que deu o conteúdo definitivo de suas disposições, são bastante econômicas quanto a essa atribuição e às características do Conselho. Este nada mais é que a reunião dos Ministros de Estado, “com a finalidade de assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental”. Ficou

muito menos claro, preciso e especializado o papel do secretariado e do próprio mecanismo interagências. Pela Lei 8.183, de 11 de abril de 1991, a SAE/PR ficou encarregada de secretariar o Conselho de Defesa Nacional (CDN), mas essa formalidade não resultou em ativação do CDN para tratamento colegiado dos temas de sua competência. Segundo Cordeiro (2015),

Muitos programas desenvolvidos pelo antigo CSN e pela Saden continuaram a ser implementados pela SAE, mas sem que fosse estabelecida ligação entre o desenvolvimento dessas atividades e o CDN. Apesar de a lei autorizar o estabelecimento de grupos e comissões para o novo Conselho de Defesa Nacional, este adquiriu a estatura de um alto órgão constitucional, tendo perdido as funções de administração e coordenação de temas correntes (Cordeiro, 2015, p.158).

A SAE/PR também ficou encarregada de ter uma função “consultiva” de elaboração de subsídios sobre temas que vão da “segurança do território” a “defesa das instituições nacionais”, “Política Nacional Nuclear”, “interesses do Estado” e quaisquer outros que o presidente decidir. Além disso, como dito, acumulou, sob a forma de um Departamento, as tarefas do antigo SNI. Já referidos acima, os outros dois Departamentos – de Macroestratégias e Programas Especiais – relacionavam-se com o planejamento estratégico governamental, no primeiro caso, e com programa setoriais, como o nuclear, o espacial e o referido Calha Norte. Quanto à Segurança das Comunicações, trata-se de tema herdado da SG/CS e que respondia pela formulação da política e pelo desenvolvimento da tecnologia relacionada à proteção de dados do governo federal.

No que tange à política espacial, Zaverucha (2000) informa ter presidente Collor criado um grupo de trabalho, em dezembro de 1991, encarregado de fazer uma proposta sobre o estabelecimento da Agência Espacial Brasileira (AEB), a fim de substituir a antiga Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (Cobae), criada em 1971 e vinculada ao CSN. Não conseguindo, porém, superar as resistências militares e criar uma agência autônoma e ligada ao MCT, a AEB acabou ficando sob o guarda-chuva da SAE/PR, da mesma forma que a Política Nuclear, como resultado da pressão dos militares operando a partir da estrutura da própria SAE/PR (Zaverucha, 2000, p.85).

Em um balanço geral, percebe-se que as atribuições da SAE/PR são menos precisas do que aquelas da SG/CSN, embora sejam também bastante amplas (Zaverucha, 2000). Especialmente relevante é o fato de que, com a extinção do CSN e da SG/CSN, deixou de existir a competência para formulação da Política de Segurança Nacional, do CEN, dos ONP e dos Objetivos Nacionais Atuais Estratégicos (ONAE), constantes do Artigo I do Decreto Lei No 348 de 1968 que instituiu as competências do CSN. A

coordenação que antes era exercida em torno desses temas deixou inteiramente de ser necessária. Além disso, “Assuntos Estratégicos” em si já é um conceito muito mais vago do que “Segurança Nacional”, não carregando nenhuma doutrina ou visão de mundo implicitamente. A partir do governo Collor, portanto, pelo menos na estrutura formal do Poder Executivo, deixa-se de ter uma política declaratória, um conceito basilar, para abordar temas “estratégicos”. Por definição, estes serão aqueles que o governo assim lhes considerar. Antes, basicamente tudo que cabia no temário da “segurança nacional” era “estratégico”.

Era natural que essa mudança viesse a ocorrer, já que a DSN era inteiramente confundível com a ditadura militar que se estava em vias de superar. No entanto, ainda não havia nenhum substituto, no plano conceitual, capaz de guiar os trabalhos da nova SAE/PR, mas também aquele das demais agências com responsabilidades na área de segurança e defesa. É verdade que o ideário democrático fornece balizas necessárias para a nova abordagem, mas não é suficiente para organizar o sistema de segurança nacional.

CAPÍTULO 7 – A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA SAE/PR DE COLLOR A LULA III (1990-2023): SEGURANÇA NACIONAL, ATORES E DINÂMICAS POLÍTICAS

O objetivo deste Capítulo é analisar a trajetória histórica da SAE/PR durante suas três fases de existência: entre 1990 e 1998; entre 2008 e 2016; e entre 2017 e 2023. Essa análise será realizada considerando os principais assuntos que ocuparam a Secretaria nas respectivas fases; os atores que participaram de seus trabalhos; o papel da Secretaria no governo; e os conflitos que envolveram sua atuação. Também será conferida atenção à tentativa de configuração de uma nova política de segurança nacional, com resultados inconclusos e frágeis, de acordo com o argumento central da Dissertação. Trata-se de uma análise que considera as instituições, os atores, o ambiente político e decisório, suas interações e os resultados (Lowndes; Roberts 2013, p.130). É feito extensivo uso de entrevistas semi-estruturadas realizadas pelo Autor junto a pessoas que trabalharam na estrutura da SAE/PR.

7.1. A PRIMEIRA SAE/PR: ENSAIO DE CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL, INDEFINIÇÃO DE FUNÇÕES, DESESTRUTURAÇÃO E SUBSTITUIÇÃO PARCIAL (1990-1998)

A primeira SAE/PR, que existiu entre 1990 e 1998, teve atuação concentrada em temas ligados a segurança nacional e defesa, o que implica certa continuidade com relação às funções desempenhadas pelo Conselho de Segurança Nacional. Foi chefiada por pessoas de distintas formações: dois empresários; um militar; e um diplomata.

Nessa fase inicial, os atores ligados à SAE/PR partiam do entendimento de que existia uma crise do modelo de organização e condução da política de segurança nacional e que era preciso desenvolver um novo processo decisório para a área. Em 1993, a SAE/PR organizou, por meio do seu Centro de Estudos Estratégicos (CEE), um seminário sob o título “A Crise do Estado Brasileiro e o Papel da SAE”. Na Apresentação dos documentos que emanaram da conferência, constava ser o objetivo fazer um levantamento “do planejamento da ação política que antecedeu o atual processo decisório brasileiro” (SAE/PR, 1993).

Um dos trabalhos apresentados na ocasião intitulava-se “O Papel do Conselho de Segurança Nacional no Processo Decisório Brasileiro”, de autoria de Roy Middleton Braga Walter, militar de carreira que teve experiência de trabalho no CSN. Embora reconhecesse méritos no processo decisório centrado no CSN, Walter aponta,

corretamente a nosso ver, que ele apresentava “três pecados básicos”: falta de representatividade adequada; falta de rigor científico em seus estudos; e falta de pessoal com formação adequada para tratar dos temas sob sua competência (Walter, 1993). Em sua opinião, esses fatores também dificultavam “a completa configuração funcional da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que guarda [...] semelhanças estruturais com o modelo CSN-SG/CSN-SNI” (Walter, 1993). Sobre aspectos de desenho, Walter entende que efetivamente a função coordenadora e estratégica no governo federal caberia, ao menos em parte, à SAE/PR:

A legislação atual, que criou e regula as funções da SAE, dá sinais de que à SAE caberia exercer o papel de órgão governamental encarregado de pensar o problema estratégico no alto nível, de agregar as posições a esse respeito a fim de propiciar a formulação da ‘grande estratégia brasileira’ e, finalmente, de verificar a conformidade estratégica das iniciativas setoriais (Walter, 1993).

A seu ver, porém, o desenho formal da SAE/PR embutia significativas falhas, possivelmente decorrentes do que considera uma “imperfeita compreensão do problema estratégico por parte das elites políticas”. Tais falhas estariam dificultando o bom desempenho da Secretaria em contexto de “crescente ambiguidade que o termo ‘estratégico’ vem assumindo no País”. Nesse sentido, Walter anota que, sem se chegar a um consenso sobre o termo, o trabalho da SAE/PR estaria “condenado ao fracasso”.

É interessante assinalar que, paralelamente a essa reflexão na SAE/PR, outros órgãos do Estado também promoviam debates sobre o estágio da coordenação governamental e das funções de planejamento no governo federal nas áreas de política externa e segurança nacional. Como resultado de processo iniciado por iniciativa do então Chanceler Fernando Henrique Cardoso em 1992, o MRE publicou, em junho do ano seguinte, importante relatório intitulado “Reflexões sobre a Política Externa Brasileira”. Baseado em esforço abrangente de reflexão e consultas junto a representantes da sociedade brasileira, acadêmicos, empresários, sindicalistas e diplomatas da ativa e aposentados, o relatório apontava uma série de recomendações, por diferentes autores, para adaptar o Ministério ao novo contexto político e econômico do Brasil e do mundo nos anos 1990.

Relacionamos algumas delas aqui, com referências explícitas à SAE/PR, para realçar o tom geral das análises. Oliveiros Ferreira, o mesmo analista referenciado que estudou o papel do CSN na política externa brasileira (Ferreira, 2001), participou dos debates e sugeriu a “Criação de um Conselho de política externa com representantes do Itamaraty, militares, ministros econômicos e SAE” (Ministério das Relações Exteriores,

1993, p.173). Os redatores finais do documento faziam observação similar, recomendando a “participação do Ministério em órgãos colegiados de decisão interna [...] e também uma presença ativa na área de planejamento governamental (SEPLAN, SAE, Ministérios Militares)” (Ministério das Relações Exteriores, 1993, p.31). No mesmo sentido, outro trecho considera que “caberia ao MRE, através da sua área de planejamento, trabalhar em conjunto com outras áreas de planejamento do governo (SEPLAN, SAE, Ministérios Militares)” (Ministério das Relações Exteriores, 1993, p.150). Falando sobre o mesmo período em análise, o general do EB Maynard Santa Rosa, que chefiou a SAE/PR no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019-2022), argumentou, em entrevista ao diplomata Helio Franchini Neto (2022), que o Itamaraty enfrentava dificuldades em articular defesa e assuntos diplomáticos correlatos junto aos quatro Ministérios militares, tendo em vista a disparidade de posições existentes sobre o mesmo assunto.

Cabe assinalar que, antes de essas discussões ganharem tração, a breve gestão de Eliezer Batista à frente da SAE/PR, entre a saída de Leoni Ramos no início de 1992 e a abertura do processo de impeachment de Collor, em outubro, redirecionou a pasta para tratar de assuntos afeitos à expertise profissional do seu titular. Como presidente da antiga Vale do Rio Doce entre 1979 e 1985, Eliezer tinha competências reconhecidas na área empresarial ligada a mineração e engenharia de grandes projetos. O ex-Secretário dá importante testemunho da motivação do presidente ao convidá-lo para a SAE/PR, do papel da Secretaria no governo e na assessoria presidencial, e testemunha a favor do papel de coordenação que ela poderia exercer entre os atores do Executivo federal:

Minha missão prioritária era atacar os grandes inibidores do crescimento econômico, notadamente na área de infraestrutura. [...] Diante do curso que o Brasil tomava naquele momento, talvez a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) tenha sido o mais importante dos ministérios no crepúsculo do Governo Collor. Procuramos fazer da SAE uma espécie de bunker, um enclave onde o interesse público se sobrepujasse à efervescência política que naturalmente se espalhava por quase todos os órgãos da República. [...] Prolongamento da Presidência da República, a SAE tinha o poder de convocar os demais ministros para discutir assuntos específicos relacionados às suas missões. Seja pela própria posição da SAE – um órgão diretamente ligado à Presidência da República –, seja pela sua condição quase insular dentro do próprio governo, o presidente Collor acabou me transformando em um dos seus mais frequentes interlocutores. Despachávamos juntos quase todos os dias em que ele estava em Brasília (Batista, 2005, p.150-151)

Considerando que “o objetivo primordial da SAE era estudar o Brasil de forma sistêmica”, Eliezer afirma que sua principal inovação à frente da pasta foi “transformar o núcleo duro da Secretaria em um fórum de discussão e, sobretudo, proposições para

equacionar os problemas da infraestrutura física” (Batista, 2005, p.152). Nesse cenário, a SAE/PR participou, por exemplo, do Programa Grande Carajás, para exploração de riquezas minerais na região de mineração entre o Pará, o Goiás e Maranhão. Além disso, ocuparam Eliezer Batista e sua equipe o desenvolvimento do SIVAM e o zoneamento ecológico e econômico da Amazônia; negociações com Argentina e Bolívia para estabelecer uma cooperação e explorar o gás na região; tratativas com a Venezuela para pôr de pé a linha de transmissão de eletricidade que ligaria o país com a região Norte; o transporte de grãos do Centro-Oeste para o Norte pelo rio Madeira; e a navegação de cabotagem (Batista, 2005, p. 153-154). Outro tema que aparece, pela primeira vez, como objeto de atenção da SAE/PR é a educação. Como, porém, a prioridade estabelecida residia mais na área de estrutura física, o projeto de reforma educacional elaborado pela SAE/PR foi arquivado (Batista, 2005, p.180). Nesse período, fica evidente ter a pasta adotado perfil mais ligado à dimensão do desenvolvimento econômico em geral.

Por outro lado, com a posse do Almirante Flores na SAE/PR em outubro de 1992, na sequência da renúncia de Collor no mesmo mês, o perfil da pasta recuperaria a importância dos temas de segurança nacional. Todo o processo decisório do governo nessa área e o papel da SAE/PR estavam sendo objeto de elaboração e experimentação contínua, como ficou evidenciado no Seminário do CEE de 1993. Em entrevista concedida em 1994 à *Revista Novos Estudos Cebrap*, Flores assim resumia a atuação de sua Secretaria:

A Secretaria de Assuntos Estratégicos é sucessora da Secretaria do Conselho de Segurança Nacional. As atividades rotineiras do Conselho de Defesa Nacional são hoje conduzidas pela SAE. Vamos dar um exemplo: o controle da utilização da faixa de fronteiras. Isso era uma atribuição da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e hoje é da SAE, que exerce as funções da Secretaria do Conselho de Defesa Nacional. A SAE também faz estudos diversos para o Conselho de Defesa Nacional. Assim, quando houve a decisão de se implementar o Sistema de Vigilância da Amazônia, o órgão que conduziu os entendimentos a respeito do que era o Sivam aos ministros membros do Conselho e aos presidentes das duas casas do Congresso foi a SAE. A SAE também supervisiona alguns projetos que eram da alçada da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. O Calha Norte, por exemplo, é um projeto supervisionado pela SAE, embora não executado por ela. Complementarmente, cabe à SAE, como sucessora (limitada) do SNI, o exercício da atividade de inteligência civil, voltada para a defesa da sociedade e do Estado democrático e suas instituições (Flores 1994, p. 118).

Apesar da multiplicidade de atribuições, a situação relatada é marcadamente precária. O SAE de Itamar Franco não poupa críticas ao processo em curso e relata uma série de inconsistências. Revela, por exemplo, conflitos em torno da gestão do antigo “Centro de Pesquisas de Segurança das Comunicações” do CSN. Na sequência da

realocação do órgão para o MCT no início do governo Itamar, o próprio MCT reconheceu ser “órgão inadequado” para geri-lo, de modo que um convênio foi assinado com a SAE/PR para que o Centro continuasse a ser supervisionado por ela, que também se ocupava de importantes programas ligados à área ambiental e indígena (Nossa Natureza, Zoneamento Econômico-Ecológico da Amazônia e Calha Norte), em parceria com órgãos como o IBGE, a Embrapa, o INPA, entre outros. Flores também recordava o papel do CSN como mecanismo coordenador da elaboração do Conceito Estratégico Nacional, e avaliava ser “atribuição da SAE” a “formulação de um documento” que o substituísse. Ao ser questionado sobre a ambiguidade inerente ao adjetivo “estratégico”, Flores teceu considerações que auxiliam na compreensão do dilema enfrentado pela SAE na nova ordem constitucional:

os assuntos [estratégicos] seriam aqueles que têm uma transcendência multidisciplinar e consequências de maior prazo. Um exemplo muito citado é o próprio projeto Calha Norte, que seria um projeto estratégico. O Sistema de Vigilância da Amazônia é classificado como um projeto estratégico. A atividade de Inteligência é uma atividade estratégica (e não um projeto estratégico). A área nuclear é uma área estratégica, tanto assim que a política nuclear e a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia nuclear são atribuições da Comissão Nacional de Energia Nuclear, que é vinculada à SAE. Isso são exemplos de projetos, programas, atividades ou áreas estratégicas. A lei no 8.490, que reorganiza a estrutura administrativa da União, diz que cabe à SAE estudar, elaborar e coordenar planos e projetos de natureza estratégica, assim considerados pelo presidente da República, que tem o poder legal de atribuir à SAE um projeto que ele considere estratégico sob a sua perspectiva e a perspectiva do seu governo (Flores, 1994, p.119).

A referência ao Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) merece comentário adicional. O projeto do SIVAM foi concebido a partir de estudos preliminares realizados pela SAE, que, em setembro de 1990, submeteu-o à Presidência da República em conjunto com a Aeronáutica e o MJ. O SIVAM foi o primeiro grande projeto brasileiro envolvendo empresa norte-americana desde a denúncia, pelo governo Geisel, em 1977, do Acordo de Assistência Militar Brasil-EUA de 1952 (Rocha, 2000). A nosso ver, ele exemplifica caso de sucesso em que processo decisório iniciado a partir da Presidência e coordenado por uma de suas unidades resultou em projeto interagência com repercussões estratégicas e de longo prazo para a segurança nacional brasileira.

No setor espacial e na definição das políticas para bens sensíveis e de uso dual, entretanto, essa dinâmica positiva não ocorreu. Zaverucha (2000, p.67-85) anota que, graças a pressão dos militares, manteve-se, até 1999, a subordinação da política nuclear e da Agência Espacial Brasileira (AEB) à SAE/PR, em vez de o tema e a agência serem realocados à estrutura do Ministério de Ciência de Tecnologia e passarem a ser tocados

por civis. Nesse contexto, era patente a “existência de certa imprecisão quanto ao papel efetivo no processo a ser desempenhado por cada Ministério” (Rocha, 2000, s.p.).

O papel da SAE/PR no governo passou a sofrer importantes mudanças durante o primeiro mandato de FHC (1995-1998). Foi chamado a assumir a pasta o Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, cuja carreira diplomática fora marcada por envolvimento em negociações internacionais ligadas a tecnologia, comércio e assuntos políticos multilaterais. Em sua gestão, Sardenberg contou com o apoio de quatro diplomatas: Edmundo Fujita, Maria Laura da Rocha, Paulo Cordeiro e José Luiz Machado e Costa. Sardenberg imprimiu um novo modelo de atuação da SAE/PR, desvinculando-a das tarefas de inteligência e trazendo à sua atenção atividades de prospecção de cenários (“forecasting”). Com a área de inteligência transferida para a Secretaria-Geral da Presidência, a SAE/PR tornou-se uma “instância de assessoria do Presidente na área de análise prospectiva e avaliação política, tendo conservado competências de controle de tecnologias sensíveis, energia nuclear, exploração espacial, gerência de programas específicos para a Amazônia e apoio ao CDN” (Cordeiro, 2015, p.158). A SAE/PR ainda foi encarregada de coordenar, como Secretaria-Geral do Conselho de Defesa Nacional, um Grupo de Trabalho Interministerial Executivo (GTIE), com representantes do EMFA, dos Estados-Maiores das três forças e do Ministério das Relações Exteriores, para elaborar a primeira Política de Defesa Nacional (PDN) do Brasil, afinal promulgada em 1996 (Abreu, 2004, p.83). Ademais, integrou o Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de discutir o desenho de um Ministério da Defesa, projeto a que se havia comprometido FHC antes de assumir, mas que só viria a prosperar no segundo mandato (1999-2002) (Campos, 2002, p.465). Outra instância relevante nos debates de política externa, defesa e segurança nacional criada no primeiro governo FHC foi a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), prevista pelo Decreto No 1.895, de maio de 1996, cuja Secretaria Executiva coube à CM. Como integrante da CREDEN, que reunia ministérios civis e militares, a SAE/PR opinou em diversos debates, como aqueles acerca da disputa sobre “aviação embarcada” entre Marinha e Aeronáutica (Abreu, 2004, p. 88). Aliás, foi por conta dessa disputa que o presidente Cardoso decidira estabelecer a CREDEN, a fim de criar *locus* institucional para sua resolução em bases colegiadas (Alsina Jr, 2003). A SAE/PR de Sardenberg também procuraria contribuir no campo teórico-doutrinário, em linha com o contexto de renovação nos assuntos de defesa e segurança:

O Secretário de Assuntos Estratégicos, Ronaldo Sardenberg, com apoio político do Chefe da Casa Militar, elaborou um outro texto, que viria a subsidiar os trabalhos do comitê designado pela CREDEN, intitulado “Apontamentos Tentativos para uma Concepção Estratégica e Política de Defesa Nacional”. [...] além de alertar sobre a urgência de atualizar o “conceito estratégico nacional” dos anos 60, menciona a necessidade de que as Forças Armadas ofereçam respaldo à ação diplomática, bem como que se proceda a análises e avaliações conjuntas do quadro estratégico internacional (Abreu, 2004, p.89).

Hoje embaixador, o diplomata José Luiz Machado e Costa, que assessorou Sardenberg durante o governo FHC I (1995-1998), entende que a SAE/PR era uma estrutura que permitia “a integração das organizações militares no sistema organizacional civil do governo” (Entrevistado 9, 2023). Em entrevista para essa Dissertação, Machado e Costa contou como Sardenberg promoveu diversas ações voltadas ao setor de defesa em sua gestão como SAE. A participação da Secretaria nas discussões relativas à PDN, argumenta, foi fundamental para inserir no texto a necessidade de compatibilizar diplomacia, defesa e política externa, opinião que é corroborada por Alsina Jr (2003). Essa articulação evidenciou-se em iniciativas conjuntas no esquema SAE/PR-MRE-FFAA, tal como a participação de delegações encabeçadas, em chefia tripartite, por Sardenberg, o Secretário-Geral do Itamaraty e o chefe do Estado Maior das Forças Armadas nas Conferências Ministeriais de Defesa das Américas em Williamsburg (1995) e Bariloche (1995) (Cordeiro, 2015, p.197). Em sua Tese de Altos Estudos sobre o processo de redefinição do conceito de “segurança hemisférica” ocorrido no âmbito da Organização dos Estados Americanos nos anos 1990, o embaixador Paulo Cordeiro (2015) avalia que a atuação qualificada do Brasil naquelas reuniões foi conduzida pelo MRE “em estreita cooperação” com a SAE e as FFAA: “A presença de diplomatas na direção da SAE [...] facilitou a fluidez no diálogo com aquele órgão” (Cordeiro, 2015, p.19). Em 1995, o CEE da SAE/PR organizou mesa redonda com Itamaraty e FFAA para tratar dos temas que seriam discutidos nas reuniões da OEA, em mais uma demonstração do papel coordenador da pasta. Para preparar sua posição a respeito da PDN, a SAE/PR também promoveu consultas junto a interlocutores da sociedade civil, sendo prioridade de Sardenberg fomentar o desenvolvimento de “*think tanks*” e de uma comunidade de pesquisa entre os civis voltada para temas de defesa (Entrevistado 9, 2023). Na perspectiva de Machado e Costa (Entrevistado 9, 2023), a coordenação civil-militar “chegou a ocorrer durante o governo FHC, mas, lamentavelmente, depois, com nenhum dos governos, seja com Temer ou Bolsonaro, voltamos a ter”.

Embora a SAE/PR não tenha formulado um documento como o CEN, conforme a expectativa do Almirante Flores, ela foi chamada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento a opinar, junto com a Casa Civil, na confecção do Plano Plurianual 1996-1999 durante o primeiro ano do governo FHC (1995). Sem entrar no mérito do PPA e de sua capacidade de servir como instrumento efetivo de planejamento estratégico, cabe pontuar que a SAE/PR foi ator importante nesse processo. Mais uma vez o Embaixador Paulo Cordeiro tece comentários interessantes a respeito:

O objetivo da administração era fazer do PPA 1996/1999 um documento de sinalização política que resgatasse o planejamento como função da gestão pública e ajudasse o Estado, ao estabelecer prioridades, a readquirir a capacidade de investir. A SAE esforçou-se para incluir no plano elementos que sinalizassem a intenção do Estado brasileiro de manter a capacidade de promover sua atuação no cenário internacional. A estrutura inicialmente imaginada pelo MPO para a discussão e redação do PPA não contemplava uma área relativa à defesa. O tema foi introduzido pela SAE a pedido das Forças Armadas. Criou-se um comitê específico sobre defesa nacional, coordenado pela SAE, e para o qual o Itamaraty foi convidado a participar (Cordeiro, 2015, p.166).

Além de coordenar diplomatas, militares, sociedade civil e CC/PR em torno de projetos estratégicos, a SAE/PR também assumiu importante função de assessoria estratégica ao presidente da República. Na introdução deste trabalho, fizemos alusão a pesquisa que encontrou que, além da CC/PR, a SAE/PR e outros quatro ministérios do núcleo de governo foram aqueles cujos titulares mais tiveram interações com o presidente Cardoso em seu primeiro mandato. Destaca-se, ademais, que Sardenberg se converteu em conselheiro presidencial com forte entrada no Planalto, aparecendo em segundo lugar no número de interações com o mandatário, empatado com o chefe da Secretaria de Assuntos Políticos (Cavalcante; Bastista, 2019, p. 77-78).

Os livros de memória do presidente Cardoso dão indícios adicionais da centralidade que assumira Sardenberg na composição do governo. No primeiro tomo (Cardoso, 2015), que cobre o biênio 1995-1996, o nome de Sardenberg aparece 44 vezes, e a SAE, 5. No segundo (Cardoso, 2016), sobre 1997-1998, Sardenberg tem 13 menções, e a SAE, 6. O terceiro tomo (Cardoso, 2017) já trata do segundo mandato, quando a SAE deixara de existir, mas Sardenberg, alçado a Ministro Extraordinário de Projetos Especiais e, depois, da Ciência e Tecnologia, continua a receber significativas menções (20). Com efeito, a intenção do presidente, ao nomear Sardenberg como Secretário de Assuntos Estratégicos em 1995, continha a ambição de dar novo protagonismo à unidade e restaurar um núcleo de pensamento no Planalto. Ele recorda ter convidado o Embaixador ainda durante a transição, quando este estava de saída da chefia da Delegação

Permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York, cargo para o qual fora nomeado o então chanceler de Itamar Franco, o Embaixador Celso Amorim: “Disse-lhe [a Sardenberg] que [ele] poderia ir para a SAE, que eu ia separar os serviços de inteligência dos serviços de planejamento, de análise estratégica [...] porque quero que haja um núcleo de estratégia, tal como defendido pelo Luciano Martins” (Cardoso, 2015, p.45). Vale notar que a SAE/PR já existia e, portanto, o objetivo seria que se concentrasse nos temas “estratégicos”, sem ter de lidar com questões de inteligência. O papel de Luciano Martins na decisão de separar as áreas ainda precisa ser esclarecido, mas FHC indica que o tema também foi acordado junto ao futuro chefe da Casa Militar, general Alberto Mendes Cardoso. De todo modo, os assuntos tratados com Sardenberg, segundo os relatos do presidente, giravam em torno dos seguintes temas: gestão do SIVAM; adesão do Brasil ao Regime de Controle de Tecnologia Missilística (MTCR, na sigla em inglês); política espacial; relações exteriores em geral e relações bilaterais do Brasil com determinados países; zoneamento ecológico na Amazônia; combate ao narcotráfico e à criminalidade transnacional; gestão de territórios da União; energia atômica e adesão do Brasil ao Tratado de Não Proliferação (TNP); a questão da aviação embarcada; política de defesa e criação do Ministério da Defesa; entre outros. No último ano do primeiro mandato, ademais, a SAE/PR elaborou o documento “Brasil 2020”, em que traçava “cenários exploratórios que serviam como marco de referência para a elaboração de um cenário desejado pelo País, no âmbito de um projeto nacional” (Candeas, 2014, p.217).

O presidente Cardoso (2016, p. 809) atribui ao seu ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, a proposta de extinguir a SAE/PR na transição para o segundo mandato, apesar da oposição de Sardenberg. O presidente, reeleito, já cogitara indicá-lo para chefiar o novo Ministério da Defesa, mas teria encontrado resistência junto aos militares (Cardoso, 2016, p.803). Estava em curso, naquela fase, processo de redefinição conceitual do governo para lidar com temas estratégicos e de planejamento. Além de decidir criar um Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, FHC relata ter convidado o economista e então ministro do Trabalho Edward Amadeo para o Ministério do Planejamento, que considerava “posto estratégico para controlar o Ipea, o IBGE e parte do planejamento de longo prazo. Ele [Amadeo] topou. Perde o título de ministro [do Trabalho], passa a ser secretário de Estado e vem para a Presidência da República” (Cardoso, 2016, p.806-807). Outro fato importante é que Clóvis Carvalho teria informado FHC sobre a “impossibilidade de passar certas áreas estratégicas da SAE para o [então ministro Luiz Carlos] Bresser, na Ciência e Tecnologia, porque haveria maiores

dificuldades de gestão” (Cardoso, 2016, p.810). O presidente revela ter “preocupações” com questões relacionadas à “Lei de Informática, o que fazer com o CNPq, com o relacionamento com o Ministério da Educação, o que fazer com a Finep... Enfim, muitos problemas” (Cardoso, 2016, p.810). Ainda no plano das cogitações, afirma ter decidido criar um “Ministério Extraordinário para Projetos Especiais” e indicar Sardenberg para conduzi-lo. Entre esses projetos, tencionava incluir a questão da divisão territorial, tendo em vista seu objetivo de vir a constituir um Ministério da Integração Nacional.

A Tese de Doutorado defendida por Sigelmann (2024), aludida na Introdução, ajuda a compreender as mudanças então em curso na definição das grandes linhas de política econômica do governo e que levaram a mudanças organizacionais na Presidência. O autor assinala o ano de 1996 como aquele em que ocorre a “emergência da gestão estratégica no subsistema do orçamento federal no Brasil” com o lançamento do plano “Brasil em Ação” (Sigelmann, 2024, p.67), nome dado ao PPA 1996-1999, para o qual a SAE/PR, como vimos, contribuiu. Em 1999, já no segundo mandato, quando seria extinta a SAE/PR, o governo também passaria a guiar sua política econômica por meio da adoção de uma regra fiscal, com a Lei de Responsabilidade Fiscal. A partir daí, como Sigelmann (2024) argumenta, as instituições “gestão estratégica” e “regra fiscal” coevoluem e competem por primazia na área econômica entre os gestores e políticos. O antigo modelo de planejamento, que a SAE/PR poderia, em parte representar, seria amplamente superado, de modo que o seu restrito papel no tema também se tornaria obsoleto. Cabe aqui transcrever o que pensava o presidente Cardoso a respeito do que fazer para lidar com o fim da SAE/PR:

Resolvi a questão do Sardenberg, ele vai ser ministro extraordinário de Projetos Especiais. [...] O Clóvis [Carvalho] engoliu a seco, mas não tinha jeito. Ainda vou ter que dar outra definição, porque o Clóvis quer tirar de lá a área relativa a futurologia. No papel fica mais bonito dizer que isso tudo sai porque seria o Ministério do Planejamento. Na prática, não; o Sardenberg tem interesse por esse planejamento de cenários alternativos. Na outra semana, vou fazer um ordenamento das funções do Ministério de Projetos Especiais, em que se enquadra esse projeto de cenários alternativos que o Sardenberg quer (Cardoso, 2016, p.812).

A proposta, porém, não vingou. Sardenberg tornar-se-ia Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais, ocupando a pasta por seis meses, entre janeiro e julho de 1999. Cardoso não forneceu, em seus escritos, justificativa para o fracasso do Ministério Extraordinário, nem relatou como foram redistribuídos aqueles temas que provisoriamente ficaram sob a sua alçada. A MP 1.911-7, de junho de 1999, que reestruturou o ministério de FHC, estabelecia, em seu Art. 6º que

Ficam transferidas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República para o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais as atribuições e competências estabelecidas em leis gerais ou específicas, inclusive a elaboração de cenários exploratórios, exceto aquelas cometidas à Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O Centro de Estudos Estratégicos e o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações passam à supervisão direta do Ministro de Estado Extraordinário de Projetos Especiais. (Brasil, 1999).⁵

Posteriormente, ainda em 1999, com a subsequente extinção do Ministério Extraordinário, foi feita a transferência integral do SIVAM para o Ministério da Defesa (Cordeiro, 2015, p.169); a transferência das funções de secretariado do Conselho de Defesa da SAE/PR para o recém-criado Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), que, aliás, já secretariava a CREDEN (Cordeiro, 2015, p.171); transferência do CEE para o Ministério da Ciência e Tecnologia (Cordeiro, 2015, p.80); e transferência da atribuição de controle da exportação de bens e serviços sensíveis e da Política Nuclear, que já passara da SAE/PR para o Ministério Extraordinário, também para o MCT (Rocha, 2000, s.p.). Além disso, a tarefa mais abrangente de coordenação, que em alguns temas caberia à SAE/PR e à SEPLAN (dissolvida em 1995), passaria a ser assumida exclusivamente pela Casa Civil. Lameirão (2013), autora de uma Tese de Doutorado sobre a história e o desenvolvimento institucional da Casa Civil, descreve da seguinte maneira o conceito que o governo FHC buscou imprimir ao tema:

[...] um dos pontos que surge como novidade [...] é a atribuição exclusiva da Casa Civil de cuidar da coordenação do governo, função que até então cabia oficialmente à SEPLAN. O mandato de Fernando Henrique se iniciaria, dessa forma, com a centralização na Casa Civil do comando da coordenação do governo, conforme explicitado antes mesmo da posse, em documento produzido por futuros integrantes da nova presidência. Neste documento, que consistia em uma proposta de organização das funções e da estrutura de cada ministério e órgão da Presidência, explicitava-se que a finalidade da Casa Civil consistiria fundamentalmente nas funções de coordenação e controle da ação governamental. O documento informava que com a extinção da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência (a SEPLAN) e sua transformação no ministério de Planejamento e Gestão, ‘a referência à Coordenação sai do Planejamento, para fazer parte da definição de atribuições da Casa Civil’. Assim, pela primeira vez desde que se passou a atribuir ao rol de competências da Casa Civil a função de coordenação, [...] não haveria mais outro órgão na estrutura da Presidência (como a SEPLAN) encarregado oficialmente de promover a coordenação do governo. A partir da presidência iniciada em 1995, caberia exclusivamente, pelo menos do ponto de vista formal, à Casa Civil exercer a coordenação governamental (Lameirão, 2013, p.147).

⁵ Disponível em: <https://legis.senado.gov.br/norma/557388/publicacao/15675822>. Acesso em: 20/08/2024.

Esse novo modelo de coordenação, que ficaria a cargo do ministro da Casa Civil Clóvis Carvalho, adquiriria caráter fundamentalmente administrativo, gerencial e técnico, em vez de estratégico (Lameirão, 2013, p.148). Tratava-se de uma atuação baseada em modelos organizacionais, como as “salas de reunião” e as “câmaras setoriais”, com a finalidade de criar processos decisórios mais eficientes, manter os ministros setoriais alinhados com a presidência, torná-los mais responsivos às cobranças presidenciais e monitorar a entrega de resultados. De fundamental importância para nossa análise, destaca-se a criação da aludida Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), no âmbito do Conselho de Governo, pelo Decreto 1.895 de 06/05/1996. Sua composição incluía os titulares dos seguintes órgãos: MJ, MB, EB, MRE, Aeronáutica, EMFA, CC/PR, CM e SAE/PR. O Art. 3º do referido Decreto estabelecia que a Casa Militar, e não a SAE/PR, exerceria as atividades de “Secretaria Executiva” da Câmara.

No período, a CM também estava em processo de reformulação, sob a liderança do general Alberto Mendes Cardoso e, antes dele, pelo general Fernando Cardoso. Ao final do primeiro mandato de FHC, o projeto de criar o GSI/PR estava amadurecido. Segundo afirmou Alberto Cardoso, “propus ao presidente que usasse mais a Casa Militar para estudos na área militar, na área de segurança e de defesa nacional” (Castro; D’Araújo, 2001, p.316). O novo órgão, estabelecido em 1999, teria poderes e competências expandidas. Além das funções herdadas da Casa Militar, inclusive a de inteligência, agora coordenada pela ABIN, o GSI/PR passaria a atuar na política “antidrogas” do governo federal. De acordo com a MP No 1.911-10, a mesma que extinguiu a SAE/PR, ele ficou responsável por “coordenar e integrar as ações em atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com o tratamento de dependentes”. Nesse mesmo contexto, em substituição à SAE/PR, também o GSI/PR receberia a incumbência de secretariar o CDN. Essa nova organização do GSI/PR, que, na avaliação do general Alberto Mendes Cardoso, “realmente exigiu uma adaptação interna na nossa organização”, oferecia, por outro lado, oportunidade de “exercer um mandato para propor estratégias” (Castro; D’Araújo, 2001, p.328). Ele partia da constatação de que era preciso contar com um órgão que, nas suas palavras, integrasse as informações e as transformasse em estratégias: “quanto mais vinham acontecendo as crises, [...] que pegavam o governo meio de surpresa, mais me convencia de que se precisava ter um órgão parecido com a antiga Secretaria Geral do Conselho de segurança Nacional” – algo que, na sua visão, a SAE/PR fazia apenas “de

forma incipiente” (Castro; D’Araújo, 2001, p.329). Ademais, Cardoso avaliava que a SAE/PR fora concebida sem os devidos meios e atribuições para desempenhar essas funções: “nem todos os temas da Secretaria-Geral do Conselho de Defesa Nacional foram para ela. Um ou outro foi para outro ministério, como do Planejamento, o Ministério da Integração, ou secretarias” (Castro; D’Araújo 2001, p.328). Como a SAE/PR não desempenhara o papel que parecia lhe caber, Alberto Cardoso foi explícito em afirmar que a intenção por trás das reformas na Casa Militar tinha a ver com o vácuo deixado pela extinção do CSN e a fragilidade da nova SAE/PR:

A Casa Militar veio recebendo atribuições e, à exceção da Senad [Secretaria Nacional Antidrogas], as outras atribuições repetiam mais ou menos o que tinha existido na Presidência da República, só que nunca com tanta concentração. A inteligência, que veio para cá [Casa Militar] em abril de 1996, era antes um organismo independente. O antigo Conselho de Segurança Nacional foi extinto, não teve sucedâneo, e o presidente foi sentindo a necessidade de criar órgãos que atendessem àquele vazio. Assim, ele criou a Credena [sic], a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, atribuiu à Casa Militar, na virada do governo, a Secretaria Executiva da Credena [sic] e a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional. Já disse que essas duas secretarias executivas na Casa Militar, ou em qualquer outro órgão, desde que juntas, representam um elo efetivo entre governo e Estado nos assuntos referentes à segurança nacional ou segurança institucional, como está sendo chamado agora. [...] O que aconteceu é que a Casa militar deixa de ser Casa Militar quando chega no pico. (Castro; D’Araújo, 2001, p.325).

O fortalecimento da Casa Militar foi percebido como um movimento de retomada do protagonismo militar em temas não necessariamente ligados a Defesa Nacional. Especial menção cabe à chamada política nacional antidrogas e seu Conselho Nacional Antidrogas, estabelecido por Decreto Executivo em 1998, por meio do qual a responsabilidade sobre o tema passou do Ministério da Justiça para a Casa Militar e a Senad (Castro; D’Araújo, 2001). Em entrevista ao Autor, Antônio Jorge Ramalho, acadêmico especializado em assuntos de defesa e que trabalhou na SAE/PR durante os governos Lula II (2007-2010) e Dilma Rousseff I (2011-2014), argumentou que o General Cardoso acolheu no GSI/PR “tudo que não tinha dono. Criou uma espécie de monstro” (Entrevistado 13, 2024). Para Ramalho, esse processo não representou uma “solução boa” para o problema da desconfiança existente em relação ao setor de inteligência, problema que até hoje “ainda não se resolveu” (Entrevistado 13, 2024).

Em síntese, a extinção da SAE/PR no início do segundo mandato de FHC marcou o fortalecimento do GSI/PR; a redistribuição de temas da SAE/PR para este órgão, o MCT, a Fazenda, o Planejamento e a Casa Civil; e a criação de um vácuo de formulação estratégica, integrada e não militarizada no núcleo de governo.

7.2. A SEGUNDA SAE/PR: DE MANGABEIRA A MANGABEIRA, AUGE E DECLÍNIO (2008-2016)

Em julho de 2005, já no terceiro ano do seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou a Medida Provisória 259, alterando a organização da Presidência da República e dos Ministérios. A MP estabelecia a criação do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) como órgão da Presidência, ao lado da Casa Civil, da Secretaria-Geral, da Secretaria de Relações Institucionais, do Gabinete Pessoal e do GSI/PR. Ademais, transferia da Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica da Presidência ao NAE suas atribuições no que competia à área de “assuntos estratégicos”. Formalmente, competia ao chefe do NAE, cargo de Natureza Especial, assessorar o presidente “no desempenho de suas atribuições, especialmente”:

- I - na gestão, análise e avaliação de assuntos de natureza estratégica;
 - II - na formulação da concepção estratégica nacional e na articulação de centros de produção de conhecimento, pesquisa e análise estratégica;
 - III - na preparação e promoção de estudos e elaboração de cenários exploratórios na área de assuntos de natureza estratégica; e
 - IV - na elaboração, coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica, assim caracterizados pelo Presidente da República.
- Parágrafo único. O Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República tem como estrutura básica o Gabinete, a Coordenação-Geral e a Coordenação Executiva.

O NAE tinha competências nominalmente relevantes e recuperava o sentido de atuação da SAE/PR e do CSN, mas não coordenava nenhum colegiado interministerial e de não dispunha de uma definição operativa do que significava “assuntos de natureza estratégica”, nem tocava um programa com orçamento e pessoal definido. Inicialmente, ele foi chefiado por Luiz Gushiken, quadro histórico do PT e muito próximo ao presidente, e que até então era chefe da Secretaria de Comunicação do Planalto. Sob sua liderança, o NAE publicou, após consultas com setores do governo e da sociedade civil, o documento “Brasil em Três Tempos”, cuja finalidade seria “definir os objetivos estratégicos de longo prazo que pudessem levar à construção de um pacto entre a sociedade e o Estado” (Candeas, 2014, p.219). Segundo Candeas (2014, p.219), com esse estudo “instaurava-se um processo, muito além de um projeto no sentido tradicional”. No entanto, pouco mais de um ano depois, em novembro de 2006, Gushiken deixou o cargo sob acusações de corrupção, quando foi sucedido pelo Coronel da reserva do EB Oswaldo Oliva Neto, irmão de Aloízio Mercadante, outro membro histórico do PT. Em junho de 2007, nova MP, de número 377, assinada por Lula previu a criação da Secretaria de

Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República e criando o cargo de Ministro de Estado Chefe dessa pasta. Segundo a normativa,

À Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo.

§ 1º A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo tem como estrutura básica o Gabinete, a Subchefia Executiva e até duas Subsecretarias.

§ 2º As competências atribuídas no caput à Secretaria de Planejamento de Longo Prazo compreendem:

I - o planejamento nacional de longo prazo;

II - a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro;

III - a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e

IV - a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.

Na Exposição de Motivos Interministerial apensada pela Casa Civil à MP 377 para envio ao Congresso, o governo resolveu fundamentar a justificativa de “urgência e relevância” para edição da MP, entre outros motivos, na “necessidade do fortalecimento da capacidade formuladora do governo no que se refere às ações de longo prazo, bem como de aperfeiçoamento da coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica”.⁶ A oposição no Senado Federal, entretanto, criticou a MP pela criação de cargos em comissão e novas estruturas no governo. Em votação no plenário a 26 de setembro, a maioria rejeitou a proposta do governo, com isso extinguindo a Secretaria.

Com a derrota no Senado, em outubro o presidente adotou nova solução provisória, nomeando o filósofo e professor de Harvard Roberto Mangabeira Unger para o cargo de Ministro Extraordinário de Assuntos Estratégicos. Uma saída definitiva somente ocorreria em julho de 2008, quando o governo, sem recorrer a MP, articulou aprovação de projeto de lei que criava a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR). A Lei 11.754 determinou a criação do cargo de Ministro de Estado Chefe da SAE e a transformação do cargo de Natureza Especial de Chefe do NAE no cargo de Natureza Especial de Subchefe da SAE/PR e conferia à unidade as seguintes competências e estrutura, essencialmente as mesmas do NAE:

À Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional.

§ 1º A Secretaria de Assuntos Estratégicos tem como estrutura básica o Gabinete, a Subchefia Executiva e até 2 (duas) Subsecretarias.

⁶ EM INTERMINISTERIAL Nº 00123/MP/CCIVIL-PR. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Exm/EMI-123-MP-C.CIVIL.htm.

§ 2º As competências atribuídas no caput deste artigo à Secretaria de Assuntos Estratégicos compreendem:
I - o planejamento nacional de longo prazo;
II - a discussão das opções estratégicas do País, considerando a situação presente e as possibilidades do futuro;
III - a articulação com o governo e a sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo; e
IV - a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo.

Pela primeira vez desde dezembro de 1998, quase dez anos depois da extinção da SAE/PR, o núcleo de governo brasileiro voltava a contar com o apoio de uma unidade de *nível ministerial* voltada a desempenhar um papel de coordenação e formulação estratégica. Dessa vez, a principal inovação conceitual era a ideia de uma “estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo”. A nomeação de Mangabeira Unger a Secretário de Assuntos Estratégicos abria novo capítulo na história dos órgãos de assessoramento presidencial em matéria de segurança nacional, embora sua atuação não se tenha restringido a essa área.

A percepção majoritária é de que o protagonismo adquirido pela pasta de Assuntos Estratégicos entre 2008 e 2016 deveu-se mais à pessoa de Mangabeira Unger do que a qualquer outro fator, seja orçamento, atribuições ou poder normativo. Em entrevista ao Autor, um de seus mais próximos assessores, o professor de Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF) Carlos Sávio Teixeira, argumentou que a SAE/PR de Mangabeira “era uma SAE/PR com status de ministério, mas sem nenhum recurso convencional do Poder Executivo, que são o poder financeiro, de orçamento, e o poder de editar normas. A SAE/PR só tinha um único poder, o poder de propor uma agenda” (Entrevistado 4, 2023). Também em entrevista ao Autor, Alberto Lourenço (2023), outro assessor de Mangabeira naquele tempo, considerou que a “única coisa que a SAE/PR faz é produzir ideias e propostas”. Em suas palavras: a “SAE/PR tinha zero dinheiro e zero poder. A SAE/PR só tem o ouvido do presidente da República. Não tinha um tostão, não tinha dinheiro para nada, e dinheiro é 99%” (Entrevistado 5, 2023).

De acordo com o professor Carlos Sávio Teixeira, o presidente Lula convidara Mangabeira para assumir a SAE/PR por sugestão de três assessores próximos: Dilma Rousseff, Tarso Genro e João Santana. Carlos Sávio entende que a recriação da SAE/PR por Lula tinha a ver com certa “ambiguidade” que o governo apresentava com relação ao Estado e sua função na sociedade. Embora tivesse uma agenda social clara, não dispunha, na sua opinião, de um projeto estratégico de desenvolvimento. Daí o convite a Mangabeira Unger para chefiar a SAE/PR, a quem seria incumbido desenvolver um “projeto estratégico” (Entrevistado 4, 2023). Mangabeira deixou Harvard e juntou-se ao

governo com essa missão. Ele fez “dois movimentos importantes” para implementá-la. Em primeiro lugar, elegeu quatro áreas para atacar por meio de sua Secretaria: defesa, educação, economia e meio ambiente. Em segundo, procurou os ministros das pastas relacionadas àquelas áreas e buscou estabelecer parcerias com eles, “sendo a mais fecunda delas com o [Ministro da Defesa Nelson] Jobim, que levou à Estratégia Nacional de Defesa [END]” (Entrevistado 4, 2023). Em artigo para a *Folha de São Paulo*, de janeiro de 2008, Mangabeira definiu da seguinte maneira a finalidade que passaria a nortear seus trabalhos na SAE/PR:

Modelo de desenvolvimento baseado em ampliação de oportunidades econômicas e educativas, para dar braços e asas ao dinamismo frustrado dos brasileiros -é isso o que mais quer a nação. Para construir esse modelo, é preciso formular plano de longo prazo e traduzi-lo em iniciativas tangíveis e prontas: primeiras prestações de outro futuro. É preciso tratar do longo prazo a curto prazo. Desse entendimento resultou a decisão de organizar o trabalho inicial de minha pasta em torno de quatro grandes temas: oportunidade econômica, oportunidade educativa, Amazônia e defesa. Para cada um deles, formulamos, em colaboração com os ministros das respectivas áreas e com o apoio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ações que encarnem e antecipem novo modelo de desenvolvimento. Ideias, quando reforçadas por uma lógica de co-autoria dentro do governo e da sociedade, constituem o primeiro requisito para mudar o país (Unger, 2008).

No setor de defesa, que mais nos interessa, o principal legado de Mangabeira ficou consignado na publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 18 de dezembro de 2008. O texto do Decreto No 6.703, que aprova a END, conta com três assinaturas: do presidente da República, do ministro da Defesa, e do SAE. Segundo os depoimentos colhidos para essa Dissertação, Mangabeira foi o responsável por iniciar, ainda em 2007 e como responsável pela Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, o processo de discussão que levaria à formatação do documento, inicialmente a contragosto do ministro da Defesa, Nelson Jobim, nomeado para o cargo em julho daquele ano (Entrevistado 4, 2023; Entrevistado 5, 2023). Essa situação em que SAE/PR, Defesa e Presidência cooperaram em torno da END contrasta com o que ocorrera dois anos antes, quando foi atualizada a Política de Defesa Nacional, pelo Decreto No 5484, de junho de 2005. Subscreveram esse Decreto o presidente da República, o ministro da Defesa, então o vice-presidente José de Alencar, e o ministro-chefe do GSI/PR, general Jorge Armando Félix. Ou seja, o GSI/PR, com um militar à frente, realizava, provisoriamente, o papel da SAE/PR ou de outra unidade de segurança nacional no núcleo de governo. Em entrevista ao Autor, o general Carlos Alberto dos Santos Cruz argumentou que, apesar da extinção dos ministérios militares em 1999, a influência até então adquirida pelos FFAA junto à presidência não foi desfeita, o que ajuda a compreender o papel do GSI/PR na atualização

da PND: “Politicamente, para você descartar uma influência dessa, onde se tem quatro ministros militares [Exército, Marinha, Aeronáutica e Casa Militar], e tirar esse tipo de acesso, você não consegue de uma hora pra outra” (Entrevistado 15, 2024). Com a END, por outro lado, coube apenas ao presidente e dois ministros civis a responsabilidade pela promulgação do mais importante documento de defesa do país.

O processo teve início formal em setembro de 2007, com Jobim e Mangabeira já nomeados, ainda que este último de forma provisória. Os dois ministros e o presidente instituíram, mediante o Decreto No 6 daquele mês, o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa. Este passaria a ser presidido pelo Ministro da Defesa e incluía o então chefe da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, que o “coordenaria”, e os ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia. A finalidade declarada do Comitê era a de

elaborar e apresentar ao Presidente da República proposta de estratégia nacional de defesa e de atualização da Política de Defesa Nacional, aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, vinculada à estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo, abrangendo todos os aspectos de organização, operação e aparelhamento das Forças Armadas (Brasil, 2007).

Em livro dedicado a estudos de casos sobre a confecção de documentos sobre “estratégias de segurança nacional”, Stolberg (2012) apresenta em detalhes os debates ocorridos no âmbito do Comitê. Sua pesquisa encontrou que Mangabeira e Jobim, junto com o presidente, “*determined the primary contents of the document*” (Stolberg, 2012, p.35), ao passo que os demais membros do colegiado não tiveram envolvimento relevante na definição do conteúdo da END. Ademais, entre 10 e 20 acadêmicos, membros de “*think tanks*”, ex-ministros, entre outras personalidades da sociedade civil foram consultados, mas as três Força Singulares teriam sido as principais fontes de “inputs” para o projeto. Uma vez completada, a primeira versão final da END foi submetida ao presidente, que decidiu submetê-lo à apreciação do CDN. Por sua vez, o CDN emitiu um decreto em apoio ao documento e o enviou ao Parlamento para aprovação final (Stolberg, 2012, p.35-38). Por fim, convém citar a ponderação deste autor de que, entre os documentos que estudou, relativos a Austrália, África do Sul, EUA, Reino Unido e Brasil, apenas no caso do Brasil a Estratégia continha exame detalhado de “*ways and means*” para se buscarem os objetivos enunciados, e somente no caso brasileiro a parte do documento relativa a “ameaças” não havia sido redigida pela respectiva “comunidade de inteligência”, tendo essa tarefa ficado a cargo da SAE/PR.

Atribui-se o sucesso de Mangabeira no processo decisório que culminou na END à sua capacidade intelectual e de iniciativa, mas também à boa relação que estabeleceu com Jobim e com os militares em geral: “A relação do Mangabeira com os militares foi excelente. Foi talvez a corporação com quem mais deu certo a relação” (Entrevistado 4, 2023). A dinâmica teria funcionado, ademais, porque a caserna vinha de um período de descontentamento vivenciado durante o governo FHC, com cortes de gastos para a área, além da desconfiança e dos atritos iniciais com o governo do PT, que levaram, inclusive, à queda do primeiro ministro da Defesa, o embaixador José Viegas Filho, em outubro de 2004. Esse caso indicou a subsistência de elementos antidemocráticos no pensamento militar, refletidos na nota publicada pelo EB que gerou a situação, como destacou o próprio embaixador em sua carta de demissão:

A nota [...] representa a persistência de um pensamento autoritário, ligado aos remanescentes da velha e anacrônica doutrina da segurança nacional, incompatível com a vigência plena da democracia e com o desenvolvimento do Brasil no Século 21. (Viegas Filho, 2004)

Por outro lado, ao conferir centralidade ao tema da defesa entre as prioridades do governo federal, e ao buscar construir um projeto de defesa com participação e diálogo junto às Forças Armadas, Mangabeira alterou o panorama, ainda que com limitações. Carlos Sávio Teixeira relata terem os militares se sentido prestigiados e devidamente considerados: “eles [militares] diziam isso, inclusive generais: é a primeira vez que nós somos tratados com seriedade por civis. O Mangabeira é uma pessoa muito séria. [...] Então, os militares viam o Mangabeira como interlocutor válido perto do Presidente” (Entrevistado 4, 2023). Nesse aspecto, foi fundamental terem as Forças enviado seus oficiais para trabalhar sob o comando de Mangabeira na estrutura da SAE/PR. A imprensa, na época, atribuiu à decisão do governo Lula de fazer da SAE/PR a instância coordenadora do Plano Amazônia Sustentável (PAS) a demissão da então ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. Na verdade, segundo relatado ao Autor, a incompatibilidade de fato teria se dado entre Marina e a então ministra chefe da CC/PR, Dilma Rousseff (Entrevistado 5, 2023). De todo modo, o fato de a SAE/PR ter recebido a incumbência de tocar o PAS é indicativo desse período em que ela atingiu o auge da sua influência. À época, o presidente Lula afirmou que Mangabeira teria “isenção” para tocar o projeto, servindo como uma espécie de “tertius” entre o MMA, o Ministério da Agricultura e o de Integração Nacional. Um conhecido comentarista tomou a fala do presidente como algo “grave”, dado que implicava a “não isenção” dos demais ministros (VEJA, 2008). Na verdade, uma leitura institucionalista que considera o conceito de

presidência institucional e núcleo de governo considera esperado que um órgão como a SAE/PR servisse como responsável pela coordenação do PAS desde uma visão integrada e próxima do presidente, em vez de uma abordagem setorial.

Em entrevista a Celso Castro (2021), o general Eduardo Villas Bôas, comandante do EB entre fevereiro de 2015 e janeiro de 2019, corroborou a impressão de outros atores sobre as boas relações e o entendimento estabelecido entre Mangabeira e a caserna. Como parte das medidas adotadas que ajudaram a “dissipar” alguma “preocupação” dos militares com o governo, Villas Bôas recorda que o presidente iniciou a “reversão da série orçamentária [das FFAA] até aquele momento decrescente”, apoiou a aquisição de equipamentos para o Exército e, já no segundo mandato, “nomeou para o Ministério da Defesa o ministro [Nelson] Jobim e, para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, o ministro Mangabeira Unger” (Castro, 2021, p.135). O militar também atribui grande importância à decisão do presidente de fazer com que assuntos de defesa “constassem da agenda nacional” e de mandar a elaboração da END. Então trabalhando no Estado-Maior do Exército, onde era responsável por doutrina e estratégia, ele recorda ter participado intensamente das discussões em torno das sucessivas versões da END e ter constatado, ao final o processo, “o gigantismo dos planejamentos que ela nos determinava” (Castro, 2021, p.136). A promulgação desse documento, “de autoria dos ministros Nelson Jobim e Mangabeira Unger”, significou que, “pela primeira vez na história brasileira, o poder político orientou os militares sobre que parâmetros deveriam conduzir as atividades castrenses” (Castro, 2021, p.135 e 179).

Com a saída de Mangabeira do governo em outubro de 2009, para reassumir sua posição de professor em Harvard, a SAE/PR foi gradualmente perdendo influência nos processos decisórios e mudando seu perfil. Foi indicado para chefiar a pasta o então secretário-geral do MRE, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Com menos ascendência política e com um horizonte de trabalho curto, tendo em vista as eleições presidenciais em 2010, o diplomata teve pouca latitude para elaborar um plano de trabalho de longo alcance. Acabou, assim, fazendo algo mais “propositivo do que normativo” (Entrevistado 8, 2023). Segundo a percepção de um de seus colaboradores, ele tampouco se interessava pelas matérias que ocuparam Mangabeira, não tendo a elas dado uma continuidade (Entrevistado 5, 2023). Dedicou-se, assim, a elaborar um documento declaratório, alegadamente a pedido do presidente, para um horizonte de longo prazo: o “Brasil 2022”, que Candeas (2014, p.225) considerou “o mais abrangente estudo

prospectivo do país”. Não há evidência de que o trabalho tenha sido utilizado pelos decisores e burocratas na Esplanada.

A inauguração do governo Dilma Rousseff (PT), em janeiro de 2011, aprofunda o declínio da SAE/PR como órgão relevante e com função coordenadora e estratégica no núcleo de governo, já deflagrado na gestão Pinheiro Guimarães. Eleita, a presidente confirmou, em dezembro de 2010, a indicação do ex-governador do Rio de Janeiro Wellington Moreira Franco (do então PMDB) para o cargo. Em matéria d’O Globo daquele mesmo mês, a imprensa dizia que a SAE/PR, depois da saída de Mangabeira, “praticamente deixou de existir” (O Globo, 2010). A publicação sugere que a indicação de Moreira Franco fora fruto de uma transação política com o PMDB, que, no entanto, desejava indicá-lo para o Ministério das Cidades. Ademais, para aplacar os pedidos do partido da coalizão vencedora, Dilma aceitara “fortalecer” a SAE/PR a cargo de Moreira Franco, atribuindo-lhe, entre outras coisas, a coordenação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o chamado “Conselhão”, e a formulação da política de saneamento e tratamento de resíduos sólidos. O texto cita uma “autoridade militar ligada a pasta” fazendo duro comentário à situação toda:

Se a SAE desaparecesse ninguém perceberia. O Mangabeira (Unger) deu uns pitacos na formulação da Estratégia Nacional de Defesa. Agora, estão lá procurando o que fazer, porque é uma pasta que planeja para um futuro de 20 anos, não tem orçamento para executar. Para o agora, quem planeja é o Ministério do Planejamento (O Globo, 2010).

Outro tema que chegou a suscitar alguma polêmica por ocasião da indicação de Moreira Franco foi o papel do Ipea, que ficaria vinculado à Secretaria. Matéria do Valor Econômico de dezembro de 2010 realça a existência de dois grupos mais vocais no interior do Instituto, sendo um deles ligado à corrente “desenvolvimentista” e o outro à “fiscalista”, ambos disputando a definição do papel adequado que o Estado deveria ter nos rumos da economia nacional e a linha de pesquisa a ser privilegiada. Por sua vez, Moreira Franco se dizia disposto para “colaborar com o fortalecimento do Ipea - e da SAE - com o objetivo de contribuir para que os pontos considerados estratégicos pela presidente Dilma sejam estudados e transformados em projetos e programas”, entre os quais “eliminação da miséria para a construção de uma forte sociedade de forte classe média no país” (Valor Econômico, 2010).

Menos de um ano à frente da SAE/PR, no entanto, a insatisfação de Moreira Franco e do PMDB com a pasta era pública e notória. Em entrevista a pesquisadores do Ipea para a revista *Desafios do Desenvolvimento*, Moreira Franco mostrava ter

conhecimento sobre as origens do órgão durante o governo Collor. Considerou que, com o fim dos órgãos de inteligência, como o SNI, o governo brasileiro entendera ser preciso “reorganizar na administração a apuração, o manejo e a reflexão sobre informações estratégicas e um planejamento estratégico” (Moreira Franco, 2011). Ponderou, no entanto, que o “nível de institucionalização [da SAE/PR] ainda é muito precário”, apesar de ela ter “uma história antiga”. Ademais, ele chega a oferecer um diagnóstico sofisticado sobre seus problemas:

O órgão público exige isso [institucionalidade], não dá para você deixar que o produto do trabalho dele seja estritamente dependente dos impulsos intelectuais daquele que está, eventualmente, no comando. Segundo ponto, a SAE é um órgão do Poder Executivo, então, em que pese o Ipea estar vinculado à SAE, ela é diferente do Instituto. O Ipea é um órgão de pesquisa aplicada, que tem não só demandas do governo, como também perguntas a serem respondidas pelo seu quadro técnico. Ele busca fazer pesquisas para servir à administração pública e que sustentem políticas públicas, diferentemente da universidade que, quando define um tema de pesquisa, não há nenhum compromisso com a aplicação na realidade. Ela tem sim valores e medidas no plano teórico, com nível de abstração alto. A lógica de avaliação acadêmica é diferente da avaliação dos trabalhos do Ipea e da SAE. Um órgão do Poder Executivo tem que produzir, tem que ter nos seus desafios o compromisso em apresentar um produto. O produto da SAE é a formulação de política, seja social, seja na área econômica, seja agora na área de defesa. Essas são as três áreas nas quais a SAE está organizada para atuar, pensar e produzir (Moreira Franco, 2011).

Ao elaborar sobre as prioridades que estavam ditando o trabalho da SAE, cita primordialmente políticas sociais e econômicas, sem destacar, como se poderia esperar pelo trecho acima, qualquer reflexão ligada a segurança nacional e defesa. Perguntado sobre articulação com outros ministérios, ele faz referência apenas à atuação conjunta, no nível técnico, entre a SAE e o Ministério do Desenvolvimento Social na área de erradicação da miséria. Destaca, também, o papel do “Conselhão” como órgão político “da maior importância. Ele é sobretudo eficaz em momento de crise, por reunir lideranças de diversos setores da sociedade: empresários, trabalhadores, movimentos sociais, intelectuais, personalidades que formam opinião” (Moreira Franco, 2011).

Embora Moreira Franco parecesse engajado em fortalecer institucionalmente a SAE/PR e dar-lhe novo protagonismo, esse projeto foi abandonado em razão de circunstâncias políticas. Em 4 março de 2013, pouco antes das manifestações de massa que varreriam o país naquele ano, as insatisfações do PMDB na coalizão governista tornaram-se mais vocais. A imprensa repercutia a crítica do Partido e de Moreira Franco com a SAE/PR, que não tinha muito a oferecer a não ser “seminário e seminário não elege ninguém”, nas palavras do então Secretário de Assuntos Estratégicos. Citado pelo jornal *O Tempo* (2013), o então líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha, falava que “chamar

a SAE de ministério é piada. A diferença entre o status de ministério da SAE e sua real dimensão é a mesma entre o poder que acham que o PMDB tem e o que o partido tem na prática”. Além disso, Cunha chegou a comparar a relevância da SAE/PR com a Secretaria-Geral da Presidência, sob o comando do petista Gilberto Carvalho, que “não executa ações mas é ouvido”, enquanto a SAE/PR “poderia ser um belo instrumento se participasse da formulação”. Para Cunha, o que “importa é a missão política que se dá ao cargo” (O Tempo, 2013). Poucos dias depois, em 13 de março, Moreira Franco deixava a SAE/PR e assumia o comando do Ministério da Aviação Civil. O professor de Ciência Política Juliano Cortinhas, que trabalhou na SAE/PR entre 2012 e 2013, avalia que a pasta

Não tinha objetivos muito claros e a designação de que tipo de produto se esperava dela em termos de políticas públicas. [...] a gente percebia muito a falta de uma clareza de objetivos. Os temas chegavam de forma aleatória. Não havia planejamento do nosso funcionamento. A gente dava opiniões sobre muitas políticas que o MD vinha planejando e desenvolvendo. Fazia pareceres; alterava textos; não era uma situação em que a gente construísse a agenda. Era mais direcionado pelo que saía de lá do MD, em vez de sair o direcionamento da SAE/PR. (Entrevistado 11, 2024).

Na temática de Defesa Nacional, verifica-se que o papel que a SAE/PR exercera com Mangabeira Unger na confecção da END em 2008 foi amplamente diluído. Embora fosse rotina da Diretoria de Assessoria de Defesa (AD) da SAE/PR trabalhar na revisão e atualização dos documentos nacionais de defesa (Entrevistado 12, 2024), Cortinhas e Okado (2015, p.92) argumentam que a SAE/PR “não teve participação tão decisiva na revisão [da END] de 2012”, processo que se deu “na alta cúpula do Ministério da Defesa”.

Com a saída de Moreira Franco, para seu lugar foi indicado o economista Marcelo Neri, que atuava como diretor do Ipea. Já bastante distanciada da área de segurança nacional e defesa, a SAE/PR concentraria sua agenda em temas econômicos ligados ao debate da “nova classe média”, questões demográficas e populacionais e mercado de trabalho, ainda que oficiais das Forças Armadas continuassem nomeados para cargos na sua estrutura. Ao Autor, Elaine Marcial, pesquisadora brasileira referência na área de “estudos do futuro”, relatou ter Neri criado um “Núcleo de Estudos Prospectivos” (NEP) e convidado-a para coordenar a área. Nessa capacidade, Marcial, com dois colaboradores, foi chamada a preparar “um levantamento de quais seriam as megatendências mundiais para o horizonte de 2025”. No entanto, ela afirma que o resultado da pesquisa deveria ter sido publicado pela SAE/PR, mas acabou sendo encaminhado para publicação pelo IPEA por iniciativa de Neri (Entrevistada 10, 2024; IPEA, 2017), o que seria uma indicação de que o titular da pasta não atribuía à SAE/PR prioridade ante o órgão que a ela estava

subordinado. Quanto à participação da SAE/PR em instâncias colegiadas, Elaine Marcial também oferece depoimento valioso a partir de sua experiência:

A SAE participava de quase todas as comissões e comitês existentes no Estado. Quem eram os representantes eram os secretários. Mas eu perdi a conta de quantas vezes eu caí nelas, participando de debates sobre assuntos que eu não conhecia e sobre os quais não havia um posicionamento prévio da SAE/PR, muito menos uma orientação estratégica para o país. A percepção que eu tinha era que os ministérios até esperavam um direcionamento da SAE/PR, um aglutinador e direcionador, tanto é que sempre solicitavam a presença de alguém de lá nessas reuniões. Estávamos em todas, como deveríamos realmente estar, mas para direcionar. Em vez disso, a gente chegava lá, na maioria das vezes, vendida. (Entrevistada 10, 2024).

A perda de prestígio, reconhecimento e força da SAE/PR já era um dado na Esplanada. Questionado sobre a existência desse reconhecimento sobre a autoridade da SAE/PR para tratar com os demais atores institucionais, a resposta de um entrevistado que trabalhava lá foi que “não, infelizmente, não. Não havia reconhecimento de outros ministérios e outras áreas de governo” (Entrevistado 8, 2023):

O objetivo específico, naquele momento, era atender a demandas muito específicas da Presidente Dilma, para mostrar a questão da inclusão social, da ascensão da classe média, que eram os dois temas principais do Secretário Marcelo Neri. O Brasil havia se tornado pela primeira vez na história um país de classe média. Naqueles anos, entretanto, os indicadores sociais do período Lula, que tinham crescido na década anterior, começavam a cair. E essa era a preocupação da Presidente Dilma e o objetivo principal da SAE/PR: tentar mostrar que, apesar de os indicadores econômicos serem adversos, ainda havia impacto das políticas sociais do governo para a manutenção da classe média. Ao focar seus objetivos nessa demanda específica, creio que a SAE/PR ficava aquém do que realmente deveria ser (Entrevistado 8, 2023).

Marcelo Neri ficou à frente da SAE por quase dois anos, até fevereiro de 2015, nos primeiros meses do segundo mandato de Dilma, quando da recondução de Mangabeira Unger. O NEP foi dissolvido, dada a aversão de Mangabeira ao tipo de exercício intelectual que supunha (Entrevistada 10, 2024; Entrevistado 4, 2023). Desta feita, ele receberia encomenda específica: atacar o problema da educação no Brasil. Sob o lema “Brasil: Pátria Educadora”, o governo imprimiria esforço concentrado na questão do acesso e da qualidade da educação. Segundo Carlos Sávio Teixeira, que retornara à SAE/PR para trabalhar com Mangabeira, a presidente solicitou ao ministro que ele desse “conteúdo, substância” àquele “slogan” político (Entrevistado 4, 2023). A ideia era reproduzir no campo da educação a experiência, considerada bem sucedida, da parceria entre Mangabeira e Jobim, durante o governo Lula, para a área da defesa, com a elaboração da END. O interlocutor de Mangabeira nesse tema seria o ministro da

Educação Cid Gomes, com quem ele mantinha relação próxima e de confiança havia muitos anos (Entrevistado 4, 2023).

O foco na educação não impedia que a SAE/PR mantivesse uma agenda internacional forte e diálogo com outras pastas. Um dos assessores de Mangabeira descreveu a atuação da pasta ao Autor da seguinte maneira: “Colocávamos a SAE/PR como entidade transversal nas políticas públicas. [...] Pelo fato de que [Mangabeira] era um representante da Presidência, ele se dava o direito de buscar seu próprio interlocutor” (Entrevistado 14, 2024).

Mesmo nesse período, militares continuaram a integrar os quadros da SAE/PR. Com efeito, fizeram parte da sua AD, no tempo de Neri e Mangabeira, nomes de reconhecida importância nas Forças Armadas, como os generais do EB Edson Gonçalves Dias, ex e futuro chefe do GSI/PR de Lula, e Carlos Alberto dos Santos Cruz, futuro ministro no governo Bolsonaro, que deixaria o cargo na Secretaria após poucos meses para assumir o comando da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO). Nesse tempo, membros da AD representaram o Brasil em mecanismo de diálogo entre “National Security Advisors” do grupo BRICS e receberam diversos interlocutores oficiais de outros países, como Rússia, Itália, Japão e Inglaterra, para reuniões de trabalho (Entrevistado 12, 2024).

Em entrevista ao Autor, o acadêmico Raphael Camargo Lima, então membro da SAE/PR, relatou da seguinte maneira o trabalho realizado:

A AD continuava trabalhando, tentando retomar um rumo. A principal atividade que fazíamos era uma avaliação dos setores estratégicos. Uma pessoa da Marinha era responsável pelo setor nuclear; um da Aeronáutica pelo espacial; e outro do Exército pela área de cibersegurança. Mas os três setores estratégicos acabavam perpassando as questões da SAE/PR de médio e longo prazo. Estávamos responsáveis por auxiliar o governo em tentar, depois da crise do Edward Snowden [quando foi revelado que o governo brasileiro tinha sido alvo de espionagem pela *National Security Agency*], revisar a estrutura de cibersegurança do Brasil e tentar ajudar a construir um plano de defesa cibernética nacional. [...] Participamos, também, da revisão dos documentos de defesa, como a ESD e a END. (Entrevistado 7, 2024).

A respeito do papel da SAE/PR como órgão de consulta-civil militar, Giovanni Okado, acadêmico especializado em relações internacionais e defesa que atuou na SAE/PR no período, disse ao Autor que ela “não era vista como órgão de prestígio pelos militares. [...] era um *locus* interessante para essa interlocução civil-militar, mas era um órgão esvaziado com relação à prioridade dos militares” (Entrevistado 12, 2024).

A interlocução com outros atores institucionais tampouco era caracterizada por fluidez e confiança. No caso do Itamaraty, ator incontornável para iniciativas externas,

outro entrevistado considerou que “a relação era complicada, por causa da questão da competência” (Entrevistado 14, 2024). Como consequência, havia “necessidade de diálogo mais denso e mais contínuo com MRE, para a SAE/PR esclarecer suas posições e explicar ao longo do processo” (Entrevistado 14, 2024).

O “fôlego” adicional que a nomeação de Mangabeira dera à SAE/PR foi efêmero. As tensões instauradas no nível político e partidário, dentro da coalizão governista, impediriam que ela conseguisse entregar resultados concretos e duradouros na área de educação. O projeto Pátria Educadora naufragou ainda em 2015. Em março, o ministro Cid Gomes (PDT) foi obrigado a pedir demissão da Educação após desentender-se publicamente com o presidente da Câmara dos Deputados, o já citado peemedebista Eduardo Cunha, em contexto de fragilização política de todo o governo. O novo titular da Educação, o professor Renato Janine Ribeiro, não mostrou compromisso e entusiasmo em trabalhar lado a lado com Mangabeira e com a SAE/PR. Percebendo que não tinha mais condições nem recursos para executar suas ideias, Mangabeira foi aos poucos abandonando o cargo. A certa altura, antes de deixar a posição formalmente, em setembro de 2015, deixara de participar presencialmente dos despachos na Secretaria, já havendo retornado aos Estados Unidos. Demitiu-se em 14 de setembro de 2015, sabendo que a presidente pretendia efetuar uma ampla reforma ministerial e que a SAE/PR era uma das candidatas a ser extinta no novo organograma do governo federal.

O desfecho esperado concretizou-se pela Medida Provisória No 696 de 2 de outubro de 2015, que novamente dava fim à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. A prerrogativa da “formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional” passava da SAE/PR para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Demais competências da SAE/PR, porém, não foram mencionadas e, nominalmente, deixaram de existir.

7.3. A TERCEIRA SAE/PR: ATUALIZAÇÃO, DESORGANIZAÇÃO E INSTABILIDADE (2017-2023)

Ao tomar posse em 31 de agosto de 2016, o presidente Temer já implementara, como interino, medidas importantes no que concerne à organização do núcleo de governo para tratar de assuntos de segurança nacional e defesa. Pela MP No 726, de 12 de maio

daquele ano, ele extinguiu a Casa Militar e recriou o GSI/PR, para a frente do qual indicou o General Sérgio Etchegoyen. Durante a presidência Temer, Etchegoyen conduziria processo de fortalecimento da pasta similar àquele realizado pelo general Alberto Cardoso no governo FHC II, vindo a se tornar um dos principais assessores do presidente. O então Comandante do EB, Eduardo Villas Bôas, informa ter sido consultado pelo presidente Temer sobre a recriação do GSI/PR assim que tomou posse depois do *impeachment*. Além de ter extinguido esse órgão, a presidente Dilma havia transferido a Abin para a Secretaria-Geral de Governo, ato que demonstrava, na visão de Villas Bôas, “estar desavisada em relação à importância e ao papel a ser desempenhado pelas instituições de Estado” (Castro, 2021, p.196). Também essa medida foi revertida, com a Abin sendo recolocada sob o guarda-chuva do GSI/PR. É interessante transcrever a descrição que o militar faz da ascensão de Etchegoyen e do fortalecimento da pasta:

Comentei [ao presidente] que a decisão era acertadíssima, mas que, pela importância, o titular daquele órgão deveria ligar-se diretamente com o presidente, ganhando, portanto, o *status* de ministro. Depois de um ‘vou pensar’, passado algum tempo, [Temer] anunciou a recriação do GSI, com o Sérgio [Etchegoyen] como titular. Aos poucos, ele foi ocupando espaços na estrutura do palácio [do Planalto], tornando-se essencial, como assessor e uma peça fundamental na administração das várias crises que se sucederam. [...] Etchegoyen foi ganhando essa condição [muito importante] desde o início do governo. Exercia influência não só junto ao presidente, mas também em meio aos demais ocupantes de cargos no palácio. Também se incumbia de promover o diálogo com interlocutores relevantes de interesse do governo. Detinha ainda uma acurada visão de Estado e sobre tudo que se relacionava à segurança institucional. (Castro, 2021, p.196-207)

Meses depois da recriação do GSI/PR, o presidente criou o cargo de Secretário Especial de Assuntos Estratégicos em fevereiro de 2017, vinculando-o à Secretaria-Geral da Presidência da República, comandada pelo ex-SAE Wellington Moreira Franco (MDB). Para chefiar essa nova “SAE/PR”, nomeou o cientista político Hussein Ali Kalout. Atuando no Palácio, próximo ao presidente, o novo SAE/PR rapidamente se converteria em interlocutor presidencial privilegiado. Sua gestão recolocou a SAE/PR na agenda política nacional, deu-lhe renovado protagonismo, não visto desde o governo Lula II. Novamente a SAE/PR passou a ser considerada em debates nacionais sobre defesa, segurança nacional e política externa. Segundo Casarões (2021, p.450), o papel da SAE também “foi crucial para conferir consistência e legitimidade à agenda de liberalização econômica tocada por outros ministérios, que conflitava com o estilo gradualista e defensivo do Itamaraty no campo comercial” (Casarões, 2021, p.450).

As contribuições da Secretaria à política de segurança nacional deram-se na forma da publicação de relatórios temáticos, chamados “Relatórios de Conjuntura”, elaboração

de informações para o processo decisório a pedido da Presidência da República, organização de debates com participação da sociedade civil e especialistas, representação da presidência em colegiados, como em matéria de política comercial, e assessoramento direto ao presidente. Os Relatórios de Conjuntura versaram sobre: política externa e estratégia de inserção internacional (“Brasil: um país em busca de uma grande estratégia”); desenvolvimento econômico (“Uma Agenda de Produtividade: o desenvolvimento como o interesse público”); comércio exterior (“Abertura Comercial para o Desenvolvimento Econômico”); segurança pública (“Custos Econômicos da Criminalidade no Brasil”); infraestrutura (“Desafios ao Aumento do Investimento Privado em Infraestrutura no Brasil”); e transportes (“Navegação de Cabotagem no Brasil: a produtividade como visão estratégica para o setor”).

De acordo com entrevistado que trabalhou na SAE/PR nesse período, outros temas em que a SAE/PR teve atuação destacada incluíam: o projeto das fragatas e o navio quebra gelo, da MB; o projeto do Centro de Lançamento de Alcântara; o Acordo Mercosul-União Europeia; a decisão do governo brasileiro em solicitar adesão à OCDE; a política brasileira com relação à participação em operações de manutenção da paz ao amparo das Nações Unidas; reconfiguração do sistema brasileiro de inteligência (SISBIN); abertura comercial; entre outras. O SAE/PR, ademais, contava com acesso desimpedido ao presidente, com quem mantinha despachos semanais. Essa proximidade teria sido o que lhe permitiu “blindar” a pasta do “toma-lá-dá-cá” da política com os partidos e impedir que ela fosse desvirtuada (Entrevistado 2, 2023). O diálogo com o MD e o GSI/PR era considerado fluido, frequente e encorajado pelo presidente, que chegou a reunir os titulares das três pastas e do Itamaraty para debater temas transversais a todas elas. Em entrevista ao Autor, integrante da SAE/PR na época afirmou que “nós [na SAE/PR] fomos um instrumento de viabilização de certos projetos militares” (Entrevistado 6, 2023).

Essa versão da SAE/PR operaria com o objetivo de promover alterações concretas, no curto prazo, e com consequências duradouras, evitando ver seu tempo consumido com a elaboração de planos de longo prazo, como feito no passado. Buscou-se mostrar ao presidente quais eram “as nossas necessidades estratégicas mais urgentes; quais precisamos colocar em andamento e que se tornam irreversíveis; quais são aquelas negociações em que podemos nos envolver, ajudar, criar subsídios, fazer análise de risco para outros atores que não conseguissem enxergá-los, etc”. Conforme relatado ao Autor, o conceito estabelecido para a atuação da SAE/PR era de que fosse “forte” e voltada “para

articular, de forma transversal, interoperativa, os múltiplos temas que fazem pontos de intersecção de vários ministérios” (Entrevistado 2, 2023). De acordo com dois entrevistados que tiveram cargos na SAE/PR do governo Temer, parte do protagonismo adquirido pela unidade deveu-se ao modo como ela foi formalmente estruturada:

O decreto que criou a nova SAE/PR foi muito estudado, trazendo elementos que não existiam nas versões anteriores. Buscamos criar versão que aperfeiçoasse os instrumentos normativos que estavam, de uma forma ou de outra, ausentes nas demais versões. E assim foi feito. Se você perguntar: a SAE/PR tinha mandato claro? Tinha um mandato muito claro. Nos mais diversos segmentos. Ela estava legitimada, era órgão de assessoramento direto do presidente (Entrevistado 3, 2023).

O grau de influência que a área chegou a ter fica particularmente evidente na informação, confidenciada ao Autor, de que foi dada a missão a ela, no último ano do governo Temer, de “elaborar um plano de intervenção no Rio de Janeiro” para “resolver o problema” da segurança pública naquele estado. O plano elaborado no âmbito da SAE/PR não teria sido, porém, aquele que prevaleceu (Entrevistado 6, 2023; Castro, 2021).

Com o governo Bolsonaro (2019-2022), a história de declínio da SAE/PR após uma fase breve de ascensão se repetiria. Pela segunda vez na história da pasta, um militar seria chamado a assumi-la, o segundo desde o Almirante Flores em 1992. Em 2019, publicação da SG/PR informava ser a SAE/PR responsável por

assessorar diretamente o Presidente da República na agenda de assuntos estratégicos para políticas de longo prazo [e] articular as estratégias nacionais em sinergia com as demais instâncias do governo, poderes públicos e instituições da sociedade civil. A Secretaria Especial coopera para a formulação, execução e acompanhamento das ações governamentais que visam à defesa da soberania e das instituições nacionais, bem como à salvaguarda dos interesses do Estado Brasileiro. Entre os seus objetivos estão, ainda, a promoção da governança estratégica focada no planejamento nacional de longo prazo e na inserção internacional do país (SG/PR, 2019).

Trata-se de uma definição de competências bastante em linha com aquelas da primeira SAE/PR em 1990, supondo a articulação de estratégias e planejamento governamental em áreas como política externa, defesa, segurança nacional e desenvolvimento econômico. O documento traz ainda uma lista de “oito prioridades” propostas pela SAE/PR tendo em vista a execução de uma “Agenda Estratégica”. São elas: i) Revitalizar o projeto VLS (Veículo Lançador de Satélites); ii) Projetar a construção da hidrelétrica do Rio Trombetas e da Ponte de Óbidos sobre o Rio Amazonas, bem como a continuação da rodovia BR 163 até a fronteira do Suriname - Projeto Barão do Rio Branco; iii) Implementar o Plano Nacional de Defesa Cibernética, integrando os planos setoriais existentes na área de proteção cibernética; iv) Estabelecer programas de

combate às principais moléstias tropicais usando tecnologias biológicas; v) Consolidar o Plano Nacional de Mineração; vi) Implementar o Plano de Desenvolvimento Tecnológico Nacional; vii) Dirigir o processo de elaboração dos Planos Nacionais; e viii) Revitalização do Rio São Francisco. Entrevistado por Jackson de Toni (2019, p.112) para a *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* ainda ocupando o cargo, O primeiro SAE de Bolsonaro, o general do EB Maynard Santa Rosa, demonstrara entendimento de que a SAE/PR teria um papel relevante no “planejamento estratégico” federal, por meio de avaliação de conjuntura, levantamento de macrotendências de futuro e formulação os cenários. Concebendo um processo de estabelecimento de “diretrizes estratégicas” “construído no Centro de Governo”, Santa Rosa pensava na Presidência como um núcleo coordenador forte. Ademais, indicava intenção de reativar a CREDEN, então recriada como órgão do Conselho de Governo, em 2019, para participar ativamente desse processo (De Toni, 2019).

Apesar da montagem de agenda ambiciosa, a SAE/PR não apresentou entregas substantivas no período, havendo Santa Rosa se desligado do cargo com menos de um ano de posse. Em entrevista concedida ao portal *UOL* após deixar o governo, ele repisou os conhecidos problemas institucionais associados à Secretaria, já citados acima: “ambiguidade” quanto às missões; incompreensão pelos interlocutores do papel da SAE/PR; resistências no diálogo com as burocracias; status precário no organograma da Presidência; e falta de “sequência” nos trabalhos. Ele ainda descreveu processo de “estrangulamento” que a SAE/PR sofreu por ministros palacianos (Alves 2019). Ao Autor, integrante de sua equipe avaliou que a demissão do general foi fruto de um “movimento interno do Palácio do Planalto visando ao desmembramento da SAE/PR para que seus DAS [cargos em comissão de Direcionamento e Assessoramento Superior] fossem distribuídos” para a base aliada e na Esplanada (Entrevistado 6, 2023). Entre a queda de Santa Rosa em novembro de 2019 e a posse do Almirante Flávio Viana Rocha, em fevereiro de 2020, teve vida curta a nomeação, em janeiro, do economista e integrante da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento Bruno Grossi.

A chegada a Brasília do Almirante Rocha foi articulada para que ele servisse como um assessor pessoal do presidente. Segundo depoimento colhido para esta Dissertação, uma movimentação palaciana operou no sentido de que Grossi fosse demitido e que o Rocha assumisse a SAE/PR, com vistas a preservar o pouco de institucionalidade que existia na unidade. Essa iniciativa foi bem sucedida: em fevereiro de 2020, a SAE/PR saiu da alçada da SG/PR e converteu-se em unidade de assessoramento direto ao

Presidente. Mas ela não se deu sem custos. A atuação da área passaria a ser marcada por uma certa “ambiguidade”, sua projeção se devendo mais à ligação pessoal entre Bolsonaro e Rocha do que à sua contribuição institucional ao processo decisório: “A SAE/PR sofreu bastante, muito mesmo, com essa mistura entre SAE/PR e a função da ‘pessoa’ Flavio Rocha. Houve essa confusão da missão que foi dada ao Rocha. [...] A SAE/PR foi um instrumento de suporte à missão dada pelo presidente a ele” (Entrevistado 6, 2023). Questionado sobre a natureza dessa “missão”, o entrevistado assinalou que Bolsonaro “precisava de pessoa hábil e articulada para desempenhar missões que em tese seriam, algumas, do Itamaraty, mas que o Itamaraty não tinha mais condições de levar a termo. Existe esse conflito de identidade da SAE, e ele permanece no tempo” (Entrevistado 6, 2023). Segundo Raphael Lima (Entrevistado 7, 2024), nesse período o GSI/PR passou a ocupar “alguns dos espaços que a SAE/PR ocupava, como política de fronteira, algumas questões de programas estratégicos, etc”.

A ação de Rocha, em certo sentido, ficou vinculada a iniciativas típicas que ele procurou implementar a pedido do presidente e sob circunstâncias imediatas. Ele também se convertera em assessor de primeira hora do mandatário, vindo a participar no despacho presidencial diário, ao lado do chefe do gabinete pessoal, do ministro da Casa Civil, do chefe do GSI/PR e de mais um Assessor Especial (Entrevistado 16, 2025). Segundo o jornal *O Estadão* (2020), Rocha atuava como um “resolvedor de problemas” de Bolsonaro. Exemplo significativo desse perfil assumido pelo SAE foi que ele tomou para si e para a sua Secretaria, em 2022, a tarefa de elaborar um “Plano Nacional de Fertilizantes”. Essa decisão ocorreu na esteira da deflagração da guerra na Ucrânia, quando a Rússia, principal exportador do produto para o Brasil, começou a sofrer sanções dos países ocidentais e o agronegócio nacional passou a temer a interrupção dos embarques do insumo. Embora o tema comportasse, sob algum ponto de vista, implicações para a segurança nacional, não nos parece que a SAE/PR fosse a instância mais preparada para elaborar um documento daquela magnitude. Com a chegada do novo governo, o material originalmente preparado foi retirado dos sítios eletrônicos oficiais até que uma versão nova do Plano fosse endossada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços já em 2023. Essa versão tem diversas referências ao trabalho realizado sob a SAE/PR e basicamente parece reproduzir o teor da anterior. Informa, por exemplo, que participaram do Grupo de Trabalho Interministerial para cuidar do assunto funcionários da SAE/PR, do GSI/PR, da Casa Civil, entre outros.

É verdade que a SAE/PR chegou a funcionar como instância para a elaboração de propostas e políticas. Sua direção, no entanto, tinha presente a fragilidade da pasta e que ela ainda não se havia consolidado institucionalmente. Em 2021, por meio do seu “Planejamento Estratégico 2021-2022”, ela estabelecia como “Visão”, para si, “Consolidar a SAE/PR como o órgão central da reflexão estratégica brasileira de Governo e de Estado”, para o que argumentava ser “necessário acima de tudo, confiança nas capacidades existentes no serviço público, engajando os atores governamentais e da sociedade civil, rumo ao desenvolvimento sustentável” (SAE/PR, 2021). Entrevistado para esta Dissertação, o Almirante Rocha ponderou ter a sua nomeação partido de iniciativa do presidente, que considerava não haver ainda um “planejamento estratégico” necessário para a formatação de uma política nacional que abrangesse todos os ministérios de maneira transversal, tarefa cuja coordenação caberia à SAE/PR com *status* de primeiro escalão do governo (Entrevistado 16, 2025). Com o objetivo de realizar esse programa, ela chegou a coordenar a elaboração da “Política Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo” (PNLP). O processo de consultas para sua elaboração assumiu caráter técnico, por meio de ofícios a ministérios da Esplanada e consolidação no âmbito da SAE/PR. Vazado em linguagem que, por vezes, remete aos conceitos da ESG, o esboço da PNLp foi encaminhado ao Congresso Nacional em fins de 2022 e transformou-se no PL 1/2023. A expectativa dos autores era de que ele fosse analisado e eventualmente endossado, ainda que com modificações, pelo novo governo.

Em sentido similar ao apontado pelo Almirante Rocha, Mundim (2020, p.78) analisou o papel da SAE/PR no período em tela e encontrou que, caso considerado o rol de competências que ela possuía, ela seria “o órgão com maior vocação para o planejamento de longo prazo dentro do governo federal”. Na prática, porém, aquelas competências não se refletiam na coordenação efetiva com os demais atores com funções de planejamento. Exemplo disso foi que a Secretaria não participou da confecção da chamada Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), elaborada pela então Secretaria de Gestão do Ministério da Economia em parceria com a Casa Civil e a Controladoria-Geral da União (Mundim, 2020, p.79). Por outro lado, segundo Rocha, sua pasta participou ativamente da confecção do chamado “Pró-Brasil”, plano de desenvolvimento econômico capitaneado pelo então ministro da Casa Civil em 2020, general Braga Netto (Entrevistado 16, 2025).

A falta de definição clara acerca das prioridades da unidade também parece ter ocorrido: o sítio eletrônico da antiga Secretaria-Geral da Presidência, de 2020, enumera

mais de cem assuntos nos quais a SAE/PR tinha “Programas, projetos, ações, obras e atividades”, seis grupos de trabalho internos e dezoito grupos de trabalho, colegiados, conselhos, comitês e comissões nos quais ela tinha assento, em áreas que vão desde proteção de dados a déficit habitacional, passando por poluição plástica nos oceanos até uso de agrotóxicos no Brasil e transporte ferroviário.⁷ As suas atribuições, portanto, foram interpretadas de maneira bastante extensiva, em postura que remete, mais uma vez, à DSN. O Decreto No 10.817, de 27 de setembro de 2021, previa as seguintes competências para a Secretaria:

- I - produzir subsídios sobre assuntos estratégicos, a fim de contribuir com processos de tomada de decisão;
- II - planejar e formular as políticas e as estratégias nacionais de longo prazo;
- III - produzir subsídios para a formulação do planejamento nacional estratégico e das ações estratégicas de Estado;
- IV - propor estratégias para a formulação de políticas, principalmente nas áreas de:
 - a) segurança;
 - b) defesa nacional;
 - c) política externa;
 - d) inteligência;
 - e) indústria, comércio e desenvolvimento; e
 - f) ciência e tecnologia;
- V - articular políticas e estratégias nacionais de longo prazo com órgãos e entidades, públicos e privados;
- VI - coordenar e supervisionar os projetos e programas necessários à preparação das ações estratégicas de Estado;
- VII - elaborar subsídios sobre o andamento dos projetos estratégicos nacionais;
- VIII - elaborar subsídios para a normatização e a sistematização do planejamento estratégico do Governo federal;
- IX - orientar os órgãos de governo quanto ao planejamento estratégico de longo prazo e à inserção internacional do País;
- X - promover debate com os entes federativos e a sociedade sobre o planejamento nacional de longo prazo; e
- XI - assistir o Presidente da República nos contatos com autoridades e personalidades estrangeiras e em outras atividades de natureza internacional ou ligadas à área diplomática.

Ainda sobre a gestão de Rocha, cabe dizer que foi agregada à estrutura da SAE/PR uma “Assessoria de Inteligência” e que o Secretário e equipe se empenharam, também, em diversas missões internacionais. A SAE/PR encabeçou viagem à Rússia, em dezembro de 2021, onde cumpriu agendas com autoridades do Ministério da Defesa, do Conselho de Segurança, do Ministério das Relações Exteriores, da Universidade de São Petersburgo e da Rosoboronexport, empresa estatal de serviços e produtos militares. Segundo matéria da *Folha de São Paulo* (Feitoza, 2024), Rocha foi à Rússia com a incumbência de

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-pr/2022/secretaria-especial-de-assuntos-estrategicos-relatorio-de-gestao/secretaria-especial-de-assuntos-estrategicos-programas-projetos-acoes-obras-e-atividades>. Acesso em 20/07/2024.

negociar a aquisição de combustível para o submarino à propulsão nuclear atualmente em desenvolvimento pela MB no âmbito do PROSUB. Além disso, em maio de 2022, Rocha liderou comitiva brasileira em “tour comercial” para promover produtos brasileiros de defesa a onze países: Iraque, Marrocos, Egito, EAU, Omã, Kuwait, Bahrein, Catar, Arábia Saudita, Hungria e República Tcheca. Não encontramos evidência que aponte para uma coordenação efetiva entre SAE/PR e MRE para a realização dessas missões, a definição de seus objetivos ou a avaliação de seus resultados. Cabe mencionar que o ativismo internacional do SAE chegou a suscitar polêmicas com o Itamaraty, havendo a imprensa circulado a informação de que Rocha tencionaria ser nomeado Ministro das Relações Exteriores, em substituição ao segundo chanceler de Bolsonaro, o embaixador Carlos França (Feitoza, 2024).

Em síntese, a SAE/PR de Temer a Bolsonaro passou por um período de atualização e protagonismo pontual, com Hussein Kalout, e enfrentou desorganização e instabilidade com Santa Rosa e Viana Rocha, quando seu titular acumularia papéis ademais daquele de SAE.

O Quadro 5, a seguir, relaciona os titulares da SAE/PR ao longo do período estudado, especificando os diferentes presidentes a que eles serviram.

Quadro 5 – Titulares da SAE/PR e Presidentes (1990-2022)

Período	Secretário de Assuntos Estratégicos	Presidente da República
Mar 1990 - Mar 1992	Pedro Paulo de Leoni Ramos	Fernando Collor de Mello
Mar 1992 - Out 1992	Eliezer Batista	Fernando Collor de Mello
Out 1992 - Jan 1995	Mario César Flores	Itamar Franco
Jan 1995 - Jan 1999	Ronaldo Motta Sardenberg	Fernando Henrique Cardoso
Abr 2007 - Jun 2009	Roberto Mangabeira Unger	Luiz Inácio Lula da Silva
Jun 2009 - Out 2009	Daniel Vargas (interino)	Luiz Inácio Lula da Silva
Out 2009 - Dez 2010	Samuel Pinheiro Guimarães	Luiz Inácio Lula da Silva
Jan 2011 - Mar 2013	Wellington Moreira Franco	Dilma Rousseff
Mar 2013 - Fev 2015	Marcelo Neri	Dilma Rousseff
Fev 2015 - Set 2015	Roberto Mangabeira Unger	Dilma Rousseff
Fev 2017 - Jan 2019	Hussein Ali Kalout	Michel Temer

Jan 2019 - Nov 2019	Maynard Santa Rosa	Jair Bolsonaro
Jan 2020 - Fev 2020	Bruno Grossi	Jair Bolsonaro
Fev 2020 - Dez 2022	Flávio Viana Rocha	Jair Bolsonaro

Fonte: o Autor (2025).

CAPÍTULO 8 - POR QUE NÃO DEU CERTO – CAUSAS DA FRAGILIDADE INSTITUCIONAL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O estudo longitudinal da trajetória institucional da SAE/PR revela as dificuldades de se consolidar uma unidade de assessoramento em segurança nacional no núcleo de governo nas últimas três décadas e de estabelecer um marco institucional efetivo para a política de segurança nacional. Revela, ademais, o fracasso em “civilianizar”, quer dizer, dar um caráter “civil”, a essa política.

No período examinado, a presidência institucional brasileira passou por sucessivas alterações. Assessorias e Secretarias foram criadas, extintas e remanejadas na estrutura da Presidência. Até certo ponto, esse movimento é natural e esperado, acompanhando mudanças de governo, de ideologias e conjunturas políticas. Quando, porém, as alterações ocorrem de maneira inconsistente, com solução de continuidade e dando lugar a instituições e políticas marcadas por fragilidade institucional, é sinal de que o aparato estatal está deixando de operar de maneira eficiente.

A reiteração frequente de “ausência de efetividade” e “instabilidade” (Helmke; Levitsky, 2004; Brinks; Levitsky; Murillo, 2019) é o principal marcador da fragilidade institucional observada no papel da SAE/PR de condutora da política de segurança nacional. De uma perspectiva histórico-institucional, o que causa isso?

8.1. MÚLTIPLA CAUSAÇÃO E CAUSAÇÃO CONJUNTA

Em larga medida, os achados desta Dissertação apontam para uma situação de “múltipla causação” e “causação conjunta”, como acontece em estudos de caráter institucionalista (Rezende, 2015). Para a verificação da situação de fragilidade institucional, variável dependente a ser explicada, duas causas principais, que se constituem em variáveis independentes, mostram-se mais salientes: a ausência de coalizões de suporte, vinculada à disputa entre coalizões com interesses divergentes; e a falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, refletida na indefinição de funções, no mandato impreciso e na ausência de meios. Nesse sentido, verificou-se comportamento cíclico de preferências institucionais por parte das coalizões que participam do subsistema de segurança nacional, acompanhado por indefinição de uma visão de compromisso para a área.

8.1.1. Ausência de coalizões de suporte e disputa entre coalizões no subsistema de segurança nacional

Como foi visto, a criação da SAE/PR resultou de uma decisão solitária do presidente Collor de Mello, com o objetivo de extinguir o SNI, adaptar as estruturas de inteligência nacional à institucionalidade democrática trazida pela Constituição Federal de 1988 e criar um núcleo de pensamento estratégico ligado à presidência.

Apesar da referida reunião na Base Aérea entre chefes militares e membros do núcleo da transição de governo responsáveis pelo setor de inteligência e segurança nacional, não encontramos evidências de que ela tenha tido seguimento correspondente. Ao contrário, aquele núcleo não viria a integrar a nova SAE/PR, com exceção de Leoni Ramos, cuja nomeação fora recebida com resistência pelas autoridades militares, que esperavam Lindolfo Collor no cargo (Castro; D'Araújo, 2001; Entrevistado 6). Entre as FFAA, que passavam por fase de redefinição, também houve descontentamento com a falta de direcionamento doutrinário e estratégico; com mudanças e instabilidade na área de inteligência; com a responsabilidade pela condução dos Programas Especiais; entre outros. Os funcionários do extinto SNI, por exemplo, continuaram a operar em contexto regulatório e institucional nebuloso. Tampouco houve consulta à sociedade civil, ao Congresso Nacional e a outros possíveis interessados. A situação criada foi provisória. Em poucos anos nova decisão a superaria e daria outra forma ao subsistema de segurança nacional. Tampouco houve esforço, dos atores favoráveis à continuidade da SAE/PR (o presidente e seu Secretário), em criar uma coalizão de apoio e uma orientação estratégica com respaldo político e social que lhe dessem fundamento e sustentação desvinculados da conjuntura política imediata.

Ao que tudo indica, a SAE/PR do período Collor também sofreu com a instabilidade da posição política do presidente, cuja autoridade se enfraqueceu em questão de meses, impedindo-lhe de imprimir um ritmo de reformas sustentado na área de segurança nacional. Seu indicado para tocar o projeto não tinha condições políticas de implementá-lo sem fortes aliados, ainda que tenha feito parte do núcleo governamental mais íntimo e tenha nutrido concepção elaborada sobre o papel da Secretaria. O segundo nome que ocupou a SAE/PR, Eliezer Batista, não tinha aptidão nem interesse para tratar daquelas questões. Como bem explica Antônio Jorge Ramalho (2024), Collor “não deu ascendência [à SAE/PR]” sobre os demais atores institucionais, deixando uma “lacuna” onde antes atuava o CSN: “na ausência de uma estrutura que não oriente, os interesses

circunstanciais vão ocupar o espaço. Aí você vê ocupações táticas de espaço, pelo GSI/PR, pela Casa Civil, e depois essa Secretaria [SAE/PR]” (Entrevistado 13, 2024). A decisão de criar a SAE/PR não refletiu a intenção de uma coalizão forte de interesses que pudessem sustentá-la, nem estabeleceu um legado institucional que representasse constrangimento efetivo para moldar a atuação dos atores envolvidos na política de segurança nacional.

É verdade que, durante os governos Itamar Franco e FHC, a SAE/PR exibiu certo protagonismo e fez parte de decisões importantes relativas à segurança nacional. O Almirante Mário Cesar Flores pôde executar alguns de seus projetos e reformas para a pasta, especialmente na área de inteligência. O embaixador Ronaldo Sardenberg, aquele com gestão mais longa na SAE/PR, foi um dos principais conselheiros de FHC e gozava de acesso irrestrito ao mandatário. Com ele, a SAE/PR foi ator central nas discussões sobre o Ministério da Defesa e a Política de Defesa Nacional.

Esse relativo êxito, no entanto, não foi suficiente para garantir sua continuidade: o presidente Cardoso a dissolveu no início do segundo mandato, em 1999. Ao Autor, Raphael Camargo Lima (Entrevistado 7, 2023) considera que essa decisão deve ser compreendida no quadro da criação do MD e da Abin. Como a SAE/PR herdara a área de inteligência do SNI e, depois, atuara na concepção doutrinária e estratégica para a Defesa Nacional, ela deixara de ser necessária com a assunção desses papéis por aqueles dois órgãos. Além disso, os Programas Especiais e outras funções da SAE/PR foram redistribuídas para áreas como o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério do Planejamento e Orçamento.

Em seu trabalho sobre a Casa Civil, Lameirão (2013, p.53) argumentou que “as disputas em torno das escolhas estruturais, relativas à burocracia, como qualquer outra disputa política, refletem um embate entre coalizões com diferentes interesses para controlar e exercer a autoridade pública”. Isso parece-nos ser verdade tanto no que concerne à criação da SAE/PR como no que toca à sua extinção. A primeira extinção da SAE/PR resultou de disputas e política burocrática entre atores com concepção distinta do modelo de administração e organização das áreas até então sob competência da SAE/PR.

A decisão dava um encaminhamento definitivo à concentração excessiva de funções que caracterizara o CSN, bem como à criação errática da SAE/PR com funções análogas. Embora dois presidentes tivessem dado alguma atenção a seus trabalhos, a Secretaria não chegou a convencer os militares, nem o resto do governo, especialmente o

chefe da Casa Civil e o próprio Chefe de Estado, que fora o pivô de sua criação em 1990, de que deveria continuar a existir. Em cenário em que as condições vigentes no momento da criação deixaram de prevalecer, também a existência da SAE/PR e seu papel na política de segurança nacional foram colocados em questão. O custo para se efetuar a sua extinção foi praticamente nulo, evidenciando a ausência de institucionalização de sua função. Nenhum ator estava decidindo em contexto institucional marcado por “dependência de trajetória” em que se encontrasse “vinculado” (“locked-in”) a certas disposições institucionais no que concerne à continuidade da SAE/PR.

Com a posse de Lula em 2003, no entanto, seus assessores acharam por bem ressuscitar a ideia de “assuntos estratégicos”. Em um esforço de reabilitar o que Gaetani, Anício e Pires (2014) chamaram de “função estratégica” no núcleo de governo, estabeleceram o NAE, depois a SPLP e, então, voltaram ao conceito de SAE/PR. Já no segundo mandato, convocaram Mangabeira Unger para conceber e tocar um “projeto de longo prazo” desde o núcleo de governo a partir de 2007. A pasta que chefiaria, porém, teria atribuições mais vagas e ainda menos prerrogativas e institucionalidade do que aquela concebida por Collor. Apesar disso, a SAE/PR foi ator central de pelo menos uma iniciativa de monta em segurança nacional, que foi a publicação da END. De similaridade com a antiga SAE/PR, cabe notar que, aqui, como em 1990, o Congresso, a sociedade civil e outros atores institucionais não tiveram qualquer participação substantiva no processo de gestação da nova área. Ao contrário, o Senado vetou a MP que previu a criação da SPLP, sem ter sido convencido de que ela era decisiva para o governo. Quando o Congresso aprovou a criação da SAE/PR por lei, tampouco houve debate substancial sobre o que ela de fato faria.

Uma vez em funcionamento, como deixaram evidente os depoimentos fornecidos para esta pesquisa, a SAE/PR ficou dependente da agenda do Secretário que a ocuparia e de sua capacidade política e de articulação pessoal, sem consistência e continuidade entre as gestões. Quando Mangabeira Unger saiu, levou com ele o prestígio e o pouco de autoridade e reconhecimento de que a pasta dispôs junto a interlocutores da Esplanada. Os titulares seguintes entregaram trabalhos sem relevância e consequência, não souberam dar um direcionamento para a pasta e reclamaram de sua completa ausência de meios. Em 2016, quando a SAE/PR foi extinta pela segunda vez, o governo da presidente Dilma Rousseff não forneceu argumentação diferenciada para essa medida. Ao contrário, a SAE/PR entrou no “pacote” de oito pastas que desapareceriam como forma de ter um Estado mais “ágil”, reforçar a base aliada e ajustar a imagem de crescimento excessivo

da máquina pública. Zegart (1999) tem razão quando fala do papel das “decisões estruturais” em influenciar a trajetória das agências de segurança nacional. No caso da SAE/PR, essa influência expressou-se de diversas formas: incompreensão dos demais atores institucionais do papel da SAE/PR; pouca capacidade de influência da pasta; e um mandato impreciso para regular o que quer que fosse.

Lowndes e Roberts (2013, p.136) recordam que as instituições dependem dos atores institucionais para sua defesa, manutenção, revisão e redescoberta. Além de não ter uma coalizão de apoio para si, a SAE/PR e a política de segurança nacional ficaram fragilizados por conta das disputas políticas entre coalizões poderosas sobre como organizar o processo decisório em segurança nacional no país. No centro dessa disputa estavam a Presidência da República, as Forças Armadas e, em menor medida, o Itamaraty. De maneira sintomática, nenhum desses atores constituiu coalizão em defesa da SAE/PR.

Depois de mais de cinco décadas como os principais condutores da política de segurança nacional (externa e interna), os militares foram gradualmente perdendo as prerrogativas de que dispunham em uma vasta gama de temas e organizações. De início, eles resistiram a abrir mão da definição e do controle da política nuclear e da espacial, de estudos estratégicos, de tecnologias sensíveis, entre outras, e da coordenação do processo decisório em segurança nacional e planejamento. Por exemplo, embora o governo Collor tenha assumido em 1990 com a intenção de entregar a civis a coordenação da política espacial, a Agência Espacial Brasileira (AEB) somente foi estabelecida em 1994, sob a presidência Itamar, depois de um “cabo de guerra” entre militares e a Presidência que resultou em sua subordinação ao MCT. Nesse meio tempo, ela ficara sob a responsabilidade da SAE/PR. Da mesma forma, a coordenação sobre a política nuclear foi sendo gradualmente retirada das mãos dos militares: o primeiro SAE/PR enfrentou esse tema de frente, inclusive articulando a redução de recursos orçamentários ao programa nuclear do Exército (Zaverucha, 2000). A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e o Centro de Estudos Estratégicos (CEE), que ficaram vinculados à SAE/PR após a extinção do CSN, também terminaram a década de 1990 sob o guarda-chuva do MCT, em mais um movimento de retirada de protagonismo militar de uma área crucial de atuação do Estado.

Em matéria de política externa, o relevante grau de coordenação desenvolvido entre Itamaraty, CSN e presidência durante o pós-Segunda Guerra Mundial havia criado um verdadeiro processo decisório interagência no governo federal. Desfeito esse arranjo em 1990, a SAE/PR não logrou substituir o seu antecessor. Os militares também perderam

um *locus* institucional relevante onde seus interesses e visões em política externa eram manifestados junto à presidência. O Itamaraty saiu fortalecido de todo esse processo, por meio do qual a atuação externa diplomática consolidou uma identidade internacional do país em larga medida desvinculada de visões ligadas aos militares, apesar de o GSI/PR ter garantido, nos anos 1990, seu papel de secretariado da CREDEN e do CDN, ambos ligados a assuntos externos. Embora fosse, em tese, uma Secretaria que devesse refletir a visão da Presidência e integrar as diferentes políticas, em nenhum momento a SAE/PR conseguiu projetar-se como um ator institucional capaz de definir diretrizes de política externa ou segurança nacional. As formulações que inseriu na END não ficaram vinculadas à Secretaria; ao contrário, foram condensadas no interior do documento que passou a refletir um consenso geral dos órgãos do Estado envolvidos em sua concepção.

O papel dos militares e da SAE/PR em termos de planejamento governamental também foi gradualmente esvaziado. No novo arranjo, a CF/88, o Ministério de Planejamento, a Fazenda e a Casa Civil dariam outra forma e finalidade ao planejamento (Sigelmann, 2024). Em contexto de marcada restrição fiscal, austeridade, hiperinflação e endividamento público, o espaço para planejamento governamental reduziu-se drasticamente nos anos 1990. Técnicos, gestores, economistas, funcionários do Tesouro Nacional e do Banco Central assumiram a dianteira na formulação da política macroeconômica, que se tornaria crescentemente insulada com relação a outras pastas.

8.1.2. Falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, indefinição de funções, mandato impreciso e ausência de meios

A ausência de coalizões de apoio, no entanto, talvez não levasse à extinção da SAE/PR e à fragilidade institucional na política de segurança nacional se houvesse uma clareza maior do papel que ela deveria desempenhar no núcleo de governo. Demais órgãos da Esplanada podem até ter coalizões de sustentação mais ou menos fortes, mas destacam-se, também, aqueles mais longevos, por uma clareza acerca de sua missão institucional e o reconhecimento da necessidade de que sejam mantidos.

A falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional é marcante desde o nascimento da Nova República. Embora essa política não tenha deixado de existir, seus contornos gerais, marcos normativos, conceitos organizadores, ideias diretoras, atores e papéis institucionais não foram em nenhum momento consolidados

(Lima, 2015; Badin, Andrade, 2024). Trata-se de argumento inteiramente coincidente com a tese de Lima, Silva e Rudzit (2020), acima referida, sobre “*national security neglect*”.

Esse fato é evidenciado pela trajetória anômala do conceito de segurança nacional. De maneira compreensível, as forças democráticas, durante a Constituinte (1987-1988), trabalharam para extinguir da nova carta constitucional referências legitimadoras à DSN e ao tipo de Estado autoritário que caracterizou o regime militar brasileiro (1964-1985). A Carta de 1967, cabe lembrar, em seu Artigo 91, afirmava que “As Forças Armadas” eram “essenciais à política de segurança nacional”. Nesse sentido, como argumenta Trindade (1998, p.140) em sua Dissertação de Mestrado sobre o papel do “lobby militar” na Constituinte, embora o texto final da Constituição tenha sido “resultado das negociações entre as Forças Armadas e o Congresso”, algumas teses da oposição também foram vencedoras, a exemplo do “banimento” da DSN, “senão do pensamento militar, pelo menos do aparelho estatal e do seu ordenamento constitucional”. É de se supor que o alto grau de indefinição característico das relações civis-militares no Brasil desde 1990, como apontado no capítulo 6, seja um elemento subjacente a essa disputa em torno do conceito de segurança nacional.

Em larga medida, o conceito foi desmembrado, e seus componentes passaram a ser abordados de modo mais ou menos individual: segurança pública, segurança internacional, defesa e inteligência. Cada um desses termos passou a ser de responsabilidade de agências distintas e pouco integradas no processo decisório. Segurança pública ficou como responsabilidade principal do Ministério da Justiça (depois Justiça e Segurança Pública) e seus diferentes braços de segurança. Segurança internacional reside na alçada do MRE, que compartilha informações e dialoga sobre o assunto com MD, GSI/PR e MJ. Política de Defesa é especialmente atribuição do MD, com a ressalva de que a pasta precisa aprovar sua END no Congresso Nacional. A inteligência fica a cargo da ABIN e, subsidiariamente, do GSI/PR. A articulação desses atores institucionais em torno de uma política de segurança nacional não é vista como prioritária pelas burocracias, pelas lideranças políticas e pelo Parlamento.

A análise da trajetória institucional da SAE/PR na política de segurança nacional, com os diferentes significados que foram atribuídos ao termo “assuntos estratégicos”, mostrou bem essa dinâmica. A primeira SAE/PR tinha em seu portfólio os assuntos tipicamente associados à segurança nacional, com atuação destacada nas áreas de inteligência, defesa e segurança internacional. Estratégicos eram política nuclear,

fronteiras, comunicações, dossiês específicos de relações exteriores, tecnologias duais, etc. A segunda SAE/PR fez uma incursão na área de segurança nacional, e de modo bastante concentrado, apenas porque Mangabeira Unger decidiu atacar a questão da defesa nacional. Por fim, a terceira SAE/PR buscou imprimir uma abordagem mais transversal. A sua atuação, os temas de que se ocupou e os relatórios que produziu durante o governo Temer dão a indicação de que tinha um perfil afeito a um conceito moderno de segurança nacional. Com Bolsonaro, houve confusão de atribuições, proliferação indesejável de temas, decisões erráticas e um perfil organizacional pouco compreensível. Ao final, esses trinta e três anos de experimentação com o conceito de “assuntos estratégicos” não renderam bons resultados. A política de segurança nacional não encontrou uma definição adequada, duradoura e legítima; ao contrário, ficou amplamente marcada por uma evidente fragilidade institucional.

A confusão de atribuições e papéis no período levou a diferentes interpretações sobre o que competia a cada órgão na política de segurança nacional. Equivocadamente a nosso ver, Bruneau, Matei e Sakoda (2009, p.262, tradução nossa) entendiam, em 2009, que o governo brasileiro dispunha do “principal componente de um verdadeiro Conselho de Segurança Nacional chamado Gabinete de Segurança Institucional da Presidência”:

Esse conselho [o GSI/PR] está fisicamente localizado ao lado do gabinete do presidente, e o ministro-chefe tem acesso direto ao presidente. O GSI/PR serve como o secretariado permanente do Conselho de Defesa Nacional. Conduz estudos, monitora e propõe orientações em situações de crises, desenvolve documentos de posição e projetos de lei, entre outras funções, para a presidência sob a liderança do Ministro-Chefe. A ABIN está situada sob o GSI/PR, assim como o escritório para assuntos militares [antiga Casa Militar] e o Secretariado Nacional Antidrogas; os diversos serviços de inteligência também estão sob o guarda-chuva dessa pasta. O GSI/PR nasceu da Casa Militar do regime militar (1964-1985), que tinha sido transformado em Secretaria de Assuntos Estratégicos [SAE/PR]. Portanto, em contraste com a ABIN e o Ministério da Defesa, o GSI/PR foi construído sobre instituições preexistentes em vez de ter sido criado inteiramente do zero a partir de organizações bastante diferentes. [...] Dos sete possíveis papéis de um CSN, o GSI/PR cumpre todos. (Bruneau, Matei, Sakoda, 2009, p.263, tradução nossa)

Ainda está para ser publicado material que comprove essas afirmações. Os autores do referido artigo dizem ter obtido os dados a partir de entrevistas, entre 2002 e 2006, com membros do GSI/PR. Não nos parece razoável, porém, dizer que ele, ou mesmo o CDN, tenha, em algum momento, funcionado como algo remotamente similar a um CSN. Tampouco procede que a Casa Militar tenha se convertido em SAE/PR. As antecessoras da SAE/PR foram a SG/CSN e a Saden.

A área de inteligência da SAE/PR migrou para a Casa Civil e, mais tarde, para a ABIN, esta efetivamente colocada sob o guarda-chuva do GSI, em 1999. Ademais, os

autores falavam que o GSI/PR decorria da SAE/PR em momento em que esta havia sido reativada no governo federal, pelo menos o seu nome, e trabalhava com temas de defesa e segurança nacional (2009). Devemos tomar essa inconsistência analítica como mais um marco da fragilidade da política de segurança nacional em todo esse período estudado.

A precariedade organizacional da SAE/PR também significou que sua relevância na política de segurança nacional ficasse muito vinculada à boa relação entre o SAE e o chefe de Estado, sem que houvesse um lastro concreto em bases institucionais para a continuidade das tarefas da pasta. A passagem de bastão de Hussein Kalout para Santa Rosa e deste para Viana Rocha deixou isso claro.

Mas tampouco a entrada privilegiada no círculo presidencial garantia condições suficientes de trabalho. Ao comentar seu período como SAE-Adjunto de Hussein Kalout, o acadêmico e ex-Secretário de Produtos de Defesa do MD Marcos Degaut disse ao Autor que a pasta não tinha “poder nenhum. Por quê? Porque infelizmente não tinha caneta. Não tinha como, por exemplo, chamar uma reunião, com 30 ministros, e determinar que o planejamento vai ser feito de maneira a, b, c ou d. Não tinha recursos para orientar ou controlar” (Entrevistado 3, 2023). Nada do que aconteceria posteriormente, durante o governo Bolsonaro, alteraria esse quadro.

É importante reiterar que a ideia de “assuntos estratégicos” foi interpretada sobre distintas lentes nesses trinta e três anos. O termo foi, de fato, utilizado para substituir, pelo menos no léxico governamental, o conceito de “segurança nacional” e para ocupar uma parcela substancial da atuação do Estado em diversas políticas até então sob responsabilidade ou influência das Forças Armadas.

Com Lula e Dilma, o conceito de SAE/PR já estava bastante desvinculado dos militares, com definição que se aproximava muito mais de matérias relacionadas a desenvolvimento econômico do que a segurança nacional. Temer e, principalmente, Bolsonaro reforçariam o caráter de “estratégico” como algo vinculado a segurança, defesa, inteligência e política externa. Essas redefinições acompanharam o protagonismo ou o retraimento da atuação de militares na SAE/PR. A avaliação acerca desse protagonismo não é positiva, dado que coincidiu, também, com maior influência das FFAA nos assuntos civis e da vida política nacional. Não é isso que se espera de FFAA modernas, plenamente institucionalizadas e sob o Estado Democrático de Direito. Como formulou de maneira exemplar o General Carlos Alberto dos Santos Cruz em entrevista para esta Dissertação:

[a SAE/PR] não pode ser uma coisa militar vinculada ao gabinete da presidência. Tem de ter valor político. Para fazer uma assessoria direta para o presidente tem de ter uma amplitude muito maior. Assuntos estratégicos incluem algumas áreas civis que são muito mais estratégicas do que assunto militar. Só que nesse nível estratégico tem de estar tudo integrado: a parte de tecnologia de defesa; a parte orçamentária; CT&I; áreas de desenvolvimento; meio ambiente; etc. Integração é algo em que a SAE/PR poderia ajudar no nível governamental, não necessariamente em assuntos específicos, que são tratados nos ministérios. A integração dos assuntos estratégicos pode ser feita diretamente vinculada à presidência. Mas somente a integração, e não os assuntos específicos. [...]. A definição política é a definição estratégica, e nela o militar é somente assessor (Entrevistado 15, 2024).

Com esses elementos, também podemos fazer alguns apontamentos sobre quais atores mais participaram do precário “desenvolvimento institucional” da SAE/PR. A conclusão aqui varia em cada caso. Na primeira SAE/PR (1990-1998), o presidente da República, militares e diplomatas foram não apenas os principais responsáveis pelo desenho inicial da organização, mas também, em linhas gerais, aqueles que tocaram seu trabalho até o final do governo FHC I. Na segunda SAE/PR (2007-2016), membros da sociedade civil, diplomatas e burocratas foram os principais atores e promoveram seus trabalhos mais a partir de iniciativa própria do que por decorrência de um mandato claro para agir assim de ofício. Embora a recriação da pasta tenha tido respaldo do Presidente, o compromisso com seu fortalecimento e atuação enfraqueceu-se ao longo do tempo. A terceira SAE/PR (2017-2022), com perfil mais similar ao da primeira, teve à frente um professor e dois militares. Membros das FFAA, ademais, voltaram a ter protagonismo em sua estrutura e a tocar projetos de interesse das Forças. Embora o presidente Temer tenha valorizado a pasta, Bolsonaro claramente não lhe atribuía nenhuma importância diferenciada. A influência pessoal do almirante Rocha junto ao presidente deveu-se mais à relação pessoal entre ambos do que à pasta que ele chefiava.

Se a SAE/PR pôde estabelecer alguma “dependência de trajetória”, essa dependência se deu na forma de fragilidade institucional de toda a política de segurança nacional desde o governo Collor, com direcionamento precário, sem consensos relevantes e com resultados criticáveis. Em nenhum momento em que a SAE/PR existiu, ela pôde efetivamente coordenar um processo decisório interagência nos moldes do antigo CSN. Escrevendo no segundo governo FHC, o embaixador Paulo Cordeiro apontava que no Brasil “não há no momento nenhum órgão supraministerial encarregado dessa tarefa”, algo que o “*National Security Council*” dos EUA fazia e que o GSI/PR teria o “potencial de realizar” (Cordeiro, 2015, p.210). Duas décadas depois, em 2016, mesmo com a SAE/PR recriada e o GSI/PR vitaminado na gestão Etchegoyen, o professor Matias

Spektor, em coletânea dedicada a “desafios da política externa brasileira”, reclamava da falta de coordenação na política de segurança nacional e criticava a fragilidade de iniciativas em curso:

Não existe hoje uma instância com poderes delegados da presidência da República para coordenar o trabalho de reflexão prospectiva dos numerosos órgãos governamentais que conduzem algum tipo de atividade internacional. Ou seja, não há uma estrutura análoga ao National Security Council (Estados Unidos), ao Prime Minister's Strategy Unit (Reino Unido) ou aos conselhos mais ou menos informais que alimentam com análises estratégicas o processo decisório dos chefes de governo em países como Rússia, Índia e China. [...] esse trabalho é pulverizado, sem centro nevrálgico dedicado a coordenar as diversas leituras de seus agentes a respeito do mundo. [...] Como não há coordenação entre as diversas agências e autarquias do governo brasileiro, não existem equipes de trabalho dedicadas para analisar de forma sistemática as situações internacionais mais críticas com que se depara o país. Em anos recentes, as diversas tentativas de criar uma Secretaria de Assuntos Estratégicos, um Gabinete de Segurança Institucional ou uma Assessoria Especial para assuntos diplomáticos na presidência da República não resultaram em maior capacidade instalada na condução de reflexão coordenada a respeito do Estado do mundo. (Spektor, 2016, p.135).

Após a eleição de Jair Bolsonaro em outubro de 2018, Spektor (2018) viu a indicação do general Augusto Heleno a ministro-chefe do GSI/PR como se esta fosse para o cargo de “Conselheiro de Segurança Nacional”, função existente nos Estados Unidos da América e em outros países e acima referida. Embora descartar por completo essa caracterização da atuação do general durante o governo Bolsonaro (2019-2022) exigisse outra pesquisa, as referências acima ao funcionamento da SAE/PR e do GSI/PR no período indicam que nem uma nem outra agência, nem seus titulares, assumiram o papel de um CSN ou de um Conselheiro de Segurança Nacional.

O fato de o governo Lula III ter dissolvido a SAE/PR com apenas uma canetada, sem que mudança substancial fosse notada em qualquer atividade relativa a segurança nacional, também aponta para a fragilidade institucional da condução da política em todos esses anos. Nenhum ator institucional veio a seu socorro. Não houve protesto de nenhuma burocracia, nem da sociedade civil, nem da classe política. Ninguém, de fato, sentiu sua falta. É verdade que o embaixador Celso Amorim, nomeado Chefe da Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR), preencheu um enorme vácuo institucional no núcleo de governo no que toca a assuntos de relações exteriores e aqueles de segurança nacional mais vinculados à dimensão externa. Como argumentou um dos nossos entrevistados,

Minha impressão é que ela [a SAE/PR] voltou a assumir o papel original sob o ministro Celso Amorim, na medida em que o Amorim não é um assessor especial da Presidência tradicional, porque também assumiu, em parte, o papel da SAE/PR na sua visão original. Ele é muito mais um “National Security

Advisor” (NSA) da versão americana do que um Marco Aurélio Garcia [ex-assessor internacional de Lula e Dilma]. Porque ele é ex-Ministro da Defesa, porque há ali uma sombra da SAE/PR, no sentido de que ele exerce papel que vai além da Assessoria Especial da Presidência da República. Às vezes os órgãos são extintos, mas continuam existindo no imaginário institucional. [para compreender] a atual atuação do Celso Amorim, precisamos compreender o que era a SAE/PR, e em que medida a SAE/PR em sua versão antiga tinha competência parecida com a do NSA [...]. (Entrevistado 14, 2024).

Essa análise aponta para o *exercício*, pelo Embaixador Amorim, de um papel análogo àquele que, idealmente, realizaria um SAE com o mandato e prerrogativas para coordenar a política e o processo de segurança nacional. Na prática, porém, trata-se de situação igualmente frágil, em que há pouca clareza sobre o mandato específico da AESP/PR, sua interlocução com o MD, o Itamaraty, o GSI/PR e outros atores institucionais relevantes, bem como sobre sua participação em processos interagência e colegiados. Nada garante, ademais, que o processo decisório atual, parcialmente conduzido pelo embaixador Amorim, se desfaça rapidamente em eventual troca de comando da AESP/PR ou de alternância de poder no governo federal. Pelo contrário, é para uma nova desorganização que a fragilidade institucional na política de segurança nacional nas últimas décadas aponta. Sinal da inconsistência e da fragilidade desse atual formato é que, nos últimos dez anos, três instâncias distintas representaram o Brasil em mecanismos internacionais de diálogo entre “*National Security Advisors*”: a SAE/PR, o GSI/PR e a AESP/PR. É um indicador de aleatoriedade que denota a fragilidade da política brasileira de segurança nacional.

A imprecisão quanto às atribuições da AESP/PR já fora uma constante também durante o governo Bolsonaro (2019-2022), quando o Almirante Rocha acumulou as funções de SAE/PR e de chefe da assessoria internacional da presidência. Nessa condição, como ele mencionou para o Autor, tornou-se o “dono da agenda diária do presidente para assuntos internacionais, em apoio ao chanceler [Carlos França]”. Em suas próprias palavras, a assessoria que fornecia se dava no nível “da forma”, em vez de no “mérito” dos assuntos, pois não considerava ser sua prerrogativa fornecer ao presidente um ponto de vista próprio ou distinto daquele do Itamaraty em assuntos de política externa, nem servir como um “facilitador” (“honest broker”) das visões de demais atores, como se costuma conceber a função do “*National Security Advisor*” nos EUA. Tratava-se, antes, de um “apoio à execução” das agendas internacionais (Entrevistado 16, 2025). Embora o próprio Rocha tenha servido como interlocutor para encontros com os “*National Security Advisors*” dos Estados Unidos, Reino Unido e França, por conta de entendimento estabelecido com o general Heleno do GSI/PR, os temas tratados pela SAE/PR naquelas

ocasiões seriam apenas aqueles ligados ao que ele concebia como “estratégicos”, tais como o “near-shoring” de cadeias de valor para o hemisfério ocidental e o desenvolvimento de tecnologias críticas. Pois, segundo Rocha, “o detentor do tema segurança nacional é o GSI/PR”, e não a SAE/PR (Entrevistado 16, 2025). Em contraste com a concepção do papel da SAE/PR que se tinha no governo Temer, essa opinião evidencia, outra vez mais, a divergência entre atores-chave do processo decisório em segurança nacional sobre quais prerrogativas dessa política cabem a quais agências.

Em sua leitura do fenômeno institucional, Lowndes e Roberts (2013, p. 90) consideram que a escrita e reescrita de regras tende a conferir poder a grupos e elites particulares ao criar e sustentar um ambiente favorável a que exerçam poder no futuro. Aqui, fica claro que a inconsistência na atribuição e no exercício de papéis na política de segurança nacional cria uma situação semelhante àquela teorizada por Brinks, Levitsky e Murillo (2019) da “armadilha da fragilidade”: a forte incerteza que caracteriza os papéis institucionais não assegura previsibilidade, fracassa em moldar as expectativas dos agentes e criar compromissos sustentáveis ao longo do tempo.

À diferença do CSN e da SG/CSN, a SAE/PR não chegou a adquirir uma identidade própria nem a desenvolver um pensamento doutrinário capaz de sobreviver à alternância de governos. Tampouco consolidou uma memória institucional ou recrutou quadros próprios. Não constituiu uma organização com rotinas, procedimentos e práticas institucionalizadas ao longo dos anos. Não convenceu presidentes de que era efetivamente “estratégica” para o que quer que fosse. Seus quadros, na expressão de um dos entrevistados pelo Autor, não passavam de uma “coleção de DAS”, ou seja, de cargos em comissionamento, sem qualquer estabilidade. Iam e vinham ao sabor das circunstâncias políticas e preferências de momento (basta notar que a chamada Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da SAE/PR foi redistribuída, em janeiro de 2023, para o que é hoje o Ministério do Planejamento e Orçamento). Os documentos que produziu, especialmente na forma de projeções de cenários, não tiveram qualquer efeito concreto no processo de políticas públicas dos ministérios setoriais ou no núcleo de governo. Mesmo no auge de sua influência, com a publicação da END, deixou marcas ambíguas e personalistas. Definitivamente não conquistou seu espaço nem entregou o que prometia. Como projeto que fracassou, deve servir de lição para futuras empreitadas de construção institucional.

O Quadro 6, a seguir, ilustra a relação de causalidade que a pesquisa encontrou e que explica a fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR entre 1990 e 2023.

Quadro 6 - Causas e efeito da fragilidade institucional encontrados pela pesquisa

Causa 1: Ausência de coalizões de suporte e disputa entre coalizões no subsistema de segurança nacional;

Causa 2: Falta de consenso sobre a função da política de segurança nacional, indefinição de funções, mandato impreciso e ausência de meios.



Consequência: Fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR, com sua extinção em sequência (1999, 2016, 2023).

Fonte: o Autor (2025).

CAPÍTULO 9 –PROPOSIÇÕES TEÓRICAS E O CASO DA SAE/PR

O objetivo deste último capítulo de desenvolvimento é realizar um confronto mais sistemático entre as proposições elaboradas pelo Autor na seção teórica (“Capítulo 2”, Quadro 1) e a evidência empírica apresentada ao longo dos Capítulos 6 e 7 e discutida no Capítulo 8. Além disso, também se julgou útil fazer uma análise das proposições do modelo de Zegart (1999) para estudar a emergência e a trajetória de agências de segurança nacional, que, como visto, foi concebido com base na experiência norte-americana (“Capítulo 4”, Quadro 3).

Busca-se, assim, consolidar os achados da pesquisa de maneira objetiva e clara, permitindo melhor compreensão sobre seus eventuais méritos e contribuições, assim como a realização de teste *qualitativo* das teorias utilizadas.

9.1. PROPOSIÇÕES SOBRE FRAGILIDADE INSTITUCIONAL E O CASO DA SAE/PR

A identificação dos “efeitos” da “fragilidade institucional” e da presença desse tipo de fenômeno político no objeto de pesquisa parece ter sido feita com êxito. As evidências a respeito foram reveladas por meio das entrevistas realizadas pelo Autor e pelo material bibliográfico examinado.

O Quadro 7 recorda as proposições sobre “efeitos” da fragilidade institucional e as relaciona aos dados disponibilizados. Mostra, assim, que a escolha conceitual do tema da “fragilidade institucional” e da literatura neoinstitucionalista foi adequada para empreender o estudo em tela.

O Quadro 8, por sua vez, realiza o mesmo procedimento, mas considerando as proposições relativas a “causas” da fragilidade institucional. Da mesma forma, os achados empíricos relativos à causa dos efeitos reforçam o acerto da construção teórica que fundamenta o trabalho.

Quadro 7 – Efeitos da fragilidade institucional e o caso da SAE/PR

Efeitos da fragilidade institucional	O caso da SAE/PR
Proposição 1. A instituição política e seu papel institucional apresentam elementos de fragilidade institucional quando mudam com maior frequência do que outros arranjos institucionais similares.	A proposição se aplica. A SAE/PR foi criada, extinta, recriada e novamente extinta três vezes ao longo de trinta e três anos, em contraste com demais áreas do governo voltadas para tratar de assuntos de segurança nacional.
Proposição 2. A fragilidade institucional implica que o processo de mudança institucional em direção à fragilidade institucional tem custo baixo para os atores envolvidos.	A proposição se aplica. A pesquisa não pôde identificar custos políticos associados aos três momentos de extinção da SAE/PR, em 1999, 2016 e 2023.
Proposição 3. Em ambientes caracterizados por fragilidade institucional, os atores geralmente são incapazes de desenvolver expectativas estáveis sobre as regras em vigor e o processo decisório é instável e volátil.	A proposição se aplica. A maioria dos atores entrevistados depôs contra a existência de expectativas ancoradas e estabilizadas acerca do funcionamento da SAE/PR e de seu papel institucional no processo decisório de segurança nacional.
Proposição 4. A fragilidade institucional está vinculada a definição precária de metas e objetivos claros a serem perseguidos pela instituição.	A proposição se aplica, com ressalva. Parcela substancial dos atores entrevistados e das evidências encontradas indicou não ter a SAE/PR definição clara acerca de seus objetivos e do que os demais atores institucionais esperavam que fosse o seu papel no processo decisório. Por outro lado, houve uma minoria de atores que consideraram suficiente o mandato e a missão que a pasta deveria perseguir.

Fonte: o Autor (2025).

Quadro 8 – Causas da fragilidade institucional e o caso da SAE/PR

Causas da fragilidade institucional	O caso da SAE/PR
Proposição 5. Quando coalizões políticas deixam de mobilizar recursos e defender uma instituição, é provável que ocorra um processo de fragilização institucional.	A proposição se aplica. Não foram encontradas evidências apontando para a existência de uma coalizão política que tenha defendido, ao longo do tempo, a manutenção da SAE/PR no núcleo de governo e a execução de sua missão institucional.
Proposição 6. A instabilidade institucional dependerá do valor adquirido pela instituição em decorrência do cumprimento de sua missão institucional, face aos atores que têm poder e recursos para defendê-la e enfrentariam custos com a sua substituição.	A proposição se aplica. Há escassa ou nula evidência de que a SAE/PR tenha logrado criar valor e legitimidade para atores políticos poderosos que pudessem atuar em sua defesa em momentos nos quais sua existência foi colocada à prova.
Proposição 7. O conflito político pode propiciar o enfraquecimento de coalizões políticas que terão dificuldades em apoiar a instituição, abrindo fase de fragilidade institucional.	A proposição se aplica. A reconstrução histórica da trajetória institucional da SAE/PR demonstrou que coalizões poderosas vinculadas a organizações competidoras da SAE/PR se digladiaram no subsistema de segurança nacional, levando a embates acerca das missões, atribuições e poderes da SAE/PR, com desfecho desfavorável para a unidade e suas funções.

Fonte: o Autor (2025).

9.2. PROPOSIÇÕES DO MODELO DE ZEGART (1999) E O CASO DA SAE/PR

Como visto no Capítulo 4, a pesquisadora norte-americana Amy Zegart (1999) construiu um modelo com proposições sobre a origem e a evolução de agências de segurança nacional a fim de estudar três dessas agências dos Estados Unidos: NSC, CIA e JCS. Pesquisadores brasileiros já utilizaram o modelo para estudar casos similares de

agências de segurança nacional nos EUA, apontando as suas limitações (Cepik; Rodriguez, 2022).

Até o momento, no entanto, não há uma análise sistemática que tenha buscado aplicá-lo a um caso selecionado a partir da experiência brasileira, embora Alsina Jr. (2009) tenha feito apontamentos nesse sentido.

Quadro 9 oferece uma primeira tentativa, com o objetivo de verificar se o modelo “viaja” bem de um país para outro, isto é, se é válido e pode ser aplicado em diferentes condições e contextos daqueles em que foi teorizado. A conclusão é de que ele pode, ainda que com ajustes pontuais, tais como a inclusão, entre os atores analisados, dos militares, e entre as dimensões, aquela das relações civis-militares, como fatores que ajudam a determinar o resultado final do processo decisório.

Quadro 9 – Modelo de Zegart (1999) e o caso da SAE/PR

Modelo de Zegart (1999)	O caso da SAE/PR
Proposição 1. O Poder Executivo define o desenho inicial das agências.	A proposição se aplica. A criação da SAE/PR foi fruto de uma decisão presidencial, sem consulta e articulação com o Poder Legislativo.
Proposição 2. As agências refletem conflitos entre o Presidente e os burocratas. Como resultado, agências não são bem desenhadas para promover os interesses nacionais.	A proposição se aplica. As disposições formais da medida provisória que criou a SAE/PR refletiam um conflito de opiniões entre presidente, assessores e militares acerca de definições institucionais relevantes no subsistema de segurança nacional, tais como: qual agência cuida de qual tema e sob quais condições. A distribuição de poder entre atores no subsistema, desfavorável à SAE/PR, impediu que a área tivesse o poder necessário para que seus dirigentes implementassem a contento a visão presidencial para o setor. No entanto, caberia adicionar na proposição a referência a “atores militares” entre aqueles que participam do processo decisório, dado que, no caso de agências de segurança nacional, esses atores geralmente têm forte participação. Quanto à SAE/PR, ela foi fortemente afetada por dinâmicas de política

	burocrática como teorizadas por Allisson (1969). O mérito de Zegart (1999) está em apontar para os reflexos de longo prazo, sobre o funcionamento da agência, dessas dinâmicas quando estão presentes no momento de “decisões estruturais”, como aquele da criação.
Proposição 3. O Poder Executivo determina a evolução das agências.	A proposição se aplica parcialmente. Os principais atores determinantes da evolução da SAE/PR foram os militares, alguns diplomatas, atores da sociedade civil e ministros palacianos – ou seja, atores do Poder Executivo em geral. Por outro lado, chefes de Estado tiveram papel relevante apenas na “criação” da agência, e não em sua “evolução” ou “desenvolvimento”.
Proposição 4. O Congresso exerce supervisão esporádica e ineficiente; legisladores têm incentivos fracos e instrumentos inadequado.	A proposição se aplica. No Brasil, há pouquíssimos incentivos para que o Congresso Nacional se interesse e atue sobre matérias ligadas a segurança nacional, sendo essa proposição reiterada pela literatura especializada (Ver Capítulo 2). Quanto à SAE/PR, ele não foi um ator importante em seus processos de criação e evolução.
Proposição 5. A evolução de uma agência individual pode ser explicada por três fatores, em ordem de importância decrescente: estrutura inicial da agência; os interesses de atores políticos relevantes; e eventos exógenos.	A proposição se aplica parcialmente. Dos três fatores, indubitavelmente os interesses de atores políticos relevantes é aquele que melhor explica o processo de evolução da SAE/PR e aquele da fragilização institucional de seu papel como ator do subsistema de segurança nacional.

Fonte: o Autor (2025).

CAPÍTULO 10 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta Dissertação foi estudar as causas da fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR entre 1990 e 2023. A principal contribuição da pesquisa foi oferecer explicação de natureza causal para esse fenômeno sob o ponto de vista da teoria neoinstitucional.

A pergunta que orientou o desenvolvimento da pesquisa foi: **quais fatores explicam a fragilidade institucional na condução da política de segurança nacional pela SAE/PR?**

Ao longo dos capítulos seis e sete, foram apresentados os elementos principais que caracterizavam a situação de “fragilidade institucional”, para os quais foi oferecida explicação de natureza causal no capítulo oito.

Como perguntas adicionais, e cuja resposta reforçou o argumento central, também examinamos quais foram os principais atores envolvidos nos sucessivos processos de criação, manutenção e dissolução da SAE/PR; quais dinâmicas de mudança institucional estiveram presentes nesses momentos; e quais condições políticas prevaleceram durante o processo decisório.

Além de realizar um estudo de caso da SAE/PR, o trabalho também analisou a trajetória e o papel institucional da sua organização antecessora, o CSN, a fim de levantar informações sobre as razões de sua institucionalização em contraponto com a fragilidade institucional da atuação da SAE/PR.

Vimos que, no caso do CSN, coalizões de suporte e missões e funções institucionais claramente definidos levaram à manutenção e estabilidade do papel daquele órgão na política de segurança nacional durante algumas décadas.

Esses dois fatores, por outro lado, estiveram ausentes ou enfraquecidos no que concerne à SAE/PR. Esta organização fora estabelecida em contexto político de fortes tensões entre o Presidente da República e os militares, mudanças sensíveis na identidade e atuação política das Forças Armadas e falta de consensos sobre quais funções a Secretaria deveria cumprir. Adicionalmente, coalizões políticas se enfrentaram em diferentes momentos, e em dossiês distintos, para estabelecer prerrogativas para a atuação da SAE/PR, nenhuma delas conseguindo prevalecer inteiramente. Por fim, a falta de uma definição sobre a função da política de segurança nacional também favoreceu a fragilidade institucional da política de segurança nacional.

A reorganização do Estado com a CF/88, de fato, não foi suficiente para estabelecer dinâmica consistente de cooperação e coordenação interinstitucional entre os atores da política de segurança nacional. Houve desentendimentos doutrinários, estratégicos e políticos. Ainda nos anos 1990, durante o governo FHC I, houve momentos importantes de convergência, com militares, civis e políticos dialogando em torno do projeto da PDN e do MD. Recordar-se que, durante Seminário na Comissão de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados em 1996, representante da SAE/PR chegou a afirmar que a pasta era “o principal contribuinte para a Política de Defesa” adotada naquele ano. Passada essa fase, porém, a SAE/PR foi dissolvida e suas funções redistribuídas, ficando o núcleo do governo desprovido de uma organização civil exclusivamente dedicada a coordenar e supervisionar a política de segurança nacional. Na presidência institucional de FHC II e Lula I, o GSI/PR, largamente militar, assumiu parte da função, e a AESP/PR outra.

Esforços para sanar essa lacuna foram feitos com a tentativa de estabelecer uma Secretaria de Planejamento de Longo Prazo na Presidência em 2007, mas fracassaram em decorrência da articulação ineficiente junto ao Congresso Nacional. Essa solução, cabe dizer, também era apenas parcial e incompleta, haja vista a inconsistência do desenho institucional da área, que depois se refletiu na SAE/PR de 2008. Se Mangabeira Unger decidiu incorporar a agenda de defesa nacional em seus trabalhos, isso se deve mais à sua leitura das atribuições que lhe cabiam do que a previsão regimental expressa para atuar *ex officio* nessa temática. A prova disso é que o tema depois seria marginalizado por mais dez anos pela SAE/PR até a dissolução da pasta em 2016 e sua recriação em 2017.

O quadro atual, de especial proeminência da AESP/PR nos assuntos de segurança nacional (mas apenas naqueles que se vinculam às relações exteriores), também demonstra uma ocupação táctica das atribuições originais da primeira SAE/PR, ainda que sem participação na política de inteligência e sem assento em comitês e conselhos sobre políticas e programas específicos. Essa atuação tem se dado em nível de assessoria presidencial, definição político-estratégica em assuntos de política externa e representação nacional em missões e reuniões com interlocutores oficiais estrangeiros, em articulação mais fina com o Itamaraty do que em outros tempos.

No que concerne à área de inteligência, ela foi reconduzida do GSI/PR para a CC/PR, onde ficou por breve período no governo FHC I, após ter deixado a SAE/PR. Os eventos políticos recentes, envolvendo a participação de militares que trabalharam no GSI/PR durante o governo Bolsonaro em atos antidemocráticos, demonstram a

sensibilidade do tema. Ao que tudo indica, não haveria condições políticas para dar-lhe um encaminhamento na atual conjuntura.

Um novo arranjo para a condução da política de segurança nacional, especialmente sua coordenação desde o núcleo de governo, que é onde deve ficar, merece consideração das elites políticas, burocratas, Congresso Nacional e sociedade civil organizada.

Uma solução para essa situação teria de apontar definição para: i) a consolidação da direção civil sobre a área e aderência às práticas mais modernas, consistentes com o Estado Democrático de Direito e espelhadas em contextos democráticos de outros países; ii) a distinção de papéis e competências no que concerne à segurança nacional em suas dimensões externa e interna; iii) mecanismos de coordenação interagência entre os atores institucionais que incidem sobre o tema; iv) definição clara do papel das Forças Armadas e das demais forças de segurança nessa política; v) demarcação clara dos limites temáticos e competências formais que cobrem o campo de segurança nacional; vi) estabelecimento de mecanismos formais e robustos de controle, supervisão e transparência; e vii) estabelecimento de uma organização perene que coordene o processo e a política de segurança nacional.

O trabalho demonstra que, sem uma articulação de atores interessados pelo tema, e sem um esforço conceitual e político de definir expressamente a finalidade desse arranjo, o resultado será nova desorganização e novo fracasso institucional, em prejuízo para o país. Nesse aspecto, demonstra, também, que a qualidade do processo decisório influencia crucialmente o resultado da política que se busca alcançar.

Nos últimos anos, a fórmula institucional do Conselho de Segurança Nacional para integrar políticas na área de segurança nacional e política externa tem chamado atenção de governos e acadêmicos. Logo na sequência à sua nomeação como primeiro-ministro da Suécia, em outubro de 2022, Ulf Kristersson (2022) nomeou um Conselheiro de Segurança Nacional e estabeleceu, em seu gabinete, um Conselho de Segurança Nacional, com o objetivo de “coordenar, enfocar e analisar assuntos de segurança nacional” a partir do núcleo de governo sueco. Christoph Heusgen (2023), embaixador alemão que serviu por mais de quinze anos como principal conselheiro de política externa da ex-chanceler federal Angela Merkel, e que ocupou a presidência da Conferência de Segurança de Munique entre 2022 e 2024, há anos vem defendendo que o governo alemão se mova na mesma direção. O acadêmico belga Joseph Henroutin, especialista em estratégia militar, argumentava em 2021 ser necessário maior profissionalização dos

gabinetes ministeriais para lidar com a maior recorrência de crises internacionais, motivo pelo qual sugeria a implantação de um “verdadeiro Conselho de Segurança Nacional” para que o governo da Bélgica conseguisse coordenar a planificação dos diferentes departamentos envolvidos com o tema. Em 2010, o cientista político argentino Francisco de Santibañes, hoje diretor do Conselho Argentino de Relações Internacionais (CARI), defendeu a criação do cargo de Assessor de Assuntos Estratégicos e de um Conselho Nacional de Assuntos Estratégicos com o mesmo objetivo (Santibañes, 2010; Battaleme; Santibañes, 2019). O governo de Mauricio Macri, entre 2015 e 2019, acabou endossando proposta similar e estabeleceu, junto à Casa Rosada, uma Secretaria de Assuntos Estratégicos. De perfil transversal, semelhante ao da SAE/PR de Temer, a SAE argentina ainda continua a existir, não havendo ainda estudos a seu respeito.

Existem argumentos contra e a favor da criação do cargo de Conselheiro de Segurança Nacional. Destler (1972), por exemplo, é bastante crítico da evolução do papel do “*National Security Advisor*” nos EUA. Ele entende que o ideal seria uma estratégia de assessoramento e coordenação da política externa norte-americana, em todas as suas dimensões, em torno do Secretário de Estado. Em sua visão, essa autoridade estaria mais capacitada para reconciliar os interesses do presidente com aqueles da burocracia especializada do Departamento de Estado. Ademais, a sua hegemonia no campo da política externa reduziria os conflitos interburocráticos com o próprio NSA e outras pastas. Para fazer isso, Destler entende que seria preciso delegar o papel de “*chief diplomat*” do Secretário de Estado aos sub-secretários e investir na função de “principal conselheiro” e coordenador em matéria de política externa junto ao presidente. Alternativamente, Burke (2009), McMaster (2024) e outros enxergam mérito em um cargo que não tem nenhuma outra “*constituency*” a não ser o próprio presidente e que poderá, de maneira desimpedida, oferecer aconselhamento pessoal e técnico, mas também criar um processo interagência em que operaria como o “*honest broker*” das opiniões e pontos de vista dos demais departamentos a serem considerados no processo decisório. Vale recordar que nos EUA a definição operativa de “segurança nacional” é bastante ampla, não sendo recomendável sua reprodução no Brasil. Também isso precisaria ser considerado com atenção.

Convém comentar os riscos envolvidos na criação de mecanismo similar aos referidos Conselhos de Estado e de Segurança Nacional. É preciso reconhecer que, entre nós, mesmo com todos os cuidados que fossem tomados em um processo, imperfeito por natureza, de estabelecimento de um CSN, não se trataria propriamente de criação, mas de

“recriação”, com todos os problemas que isso carregaria já de saída. Além do que, como todo processo de inovação institucional, enfrentaria resistência daqueles que se beneficiam do status quo. Nesse caso, os ministérios seriam os mais afetados. Ciosos de suas competências, naturalmente não gostariam de ver nova instância que se interponha entre eles e a Presidência, ou que resulte em sobrecarga de pedidos de informação e participação em reuniões. Também há que se refletir detidamente sobre a conformação dos membros de eventual Conselho, sua remuneração e tempo de mandato, o registro de seus documentos, eventual sede física, etc. Em especial, o papel de eventual Conselheiro de Segurança Nacional, que coordenaria o sistema, precisaria ser estudado com cautela. Uma das maiores críticas ao Conselho de Estado era a vitaliciedade dos membros e seu caráter excessivamente conservador, enquanto o CSN era muito criticado, e com razão, por sua falta de transparência e por abordar os assuntos de uma perspectiva ideológica vista como autoritária, não científica e impermeável à influência da sociedade civil, do pensamento crítico e da Universidade.

Se bem desenhada e gerida, porém, uma organização dessa natureza poderia vir a representar ganhos em termos de processo decisório, formação da agenda, definição de prioridades, formulação de políticas consistentes e melhora geral na governança e na coordenação no âmbito do Poder Executivo federal. É o que se parece verificar em diversos países. Além disso, embora não seja uma tese amplamente consolidada, Bruneau, Matei e Sakoda (2009, p.258-259) argumentam que Conselhos de Segurança Nacional teriam o mérito de contribuir para incrementar não apenas a eficiência da política de segurança nacional, ao servir de instância para definição de objetivos, mas também o controle civil sobre os militares. Eles postulam que, ao proporcionar à liderança política as ferramentas, a estrutura e os recursos humanos necessários para se manter informado sobre o que diferentes atores (militares, policiais e de inteligência) estão fazendo, os Conselhos ajudam a manter o controle civil.

Esse entendimento supõe que seria conferida a um órgão do tipo a latitude, a autoridade e o poder de convocatória necessários para exercer de fato esse papel institucional. Algo que prejudicava, e muito, o desempenho da SAE/PR era não ter ela nenhum desses atributos. Em uma palavra, *não tinha a missão nem tinha os meios*. Um dos militares entrevistados por D’Araújo, Dillon e Castro (1994, p.110) argumentava que “a função de coordenação, no Brasil, não existe [...]. Só se coordena quando se tem força, quando se tem poder nas mãos. No Brasil, isso não existe”. É uma realidade difícil de ignorar. Na formulação de Brzezinski (1983, p.63), “coordenação é predominância”. Isso

é válido nos dois sentidos: para coordenar é preciso ter predominância; e ao fazer a coordenação adquire-se predominância. É isso que uma presidência institucional forte deveria fazer. Ao mesmo tempo, como o problema não é *apenas* de caráter técnico-administrativo, bastando conferir autoridade e hierarquia a uma instância de formulação e coordenação, também seria indispensável alcançar novo entendimento entre as coalizões do subsistema de segurança nacional, além de um padrão democrático de relações civis-militares, resolvendo tanto o problema do apoio político como aquele da definição conceitual, e compatibilizando organização burocrática e dinâmica política. Essa tese deve guiar qualquer esforço de construção institucional nos termos aqui discutidos.

O fato de conclusões como essas poderem ser alcançadas por meio de um estudo longitudinal e ancorado no institucionalismo histórico também poderia ajudar a sensibilizar pesquisadores e atores políticos a perceberem melhor as dependências de trajetória e a maneira pela qual decisões tomadas há décadas continuam vinculando e restringindo as escolhas e possibilidades políticas de hoje. Em outras palavras, a política e suas possibilidades são, em boa medida, contidas em sua potencialidade por conta de ações e escolhas feitas em condições completamente distintas daquelas de hoje. Em vez de procurar culpados ou enxergar apenas o curto prazo, esse entendimento aponta para um diálogo permanente com o passado e as instituições como exigência para a identificação e compreensão das causas de problemas e como etapa de reflexão visando à sua superação. Embora isso seja uma constatação trivial, o passo seguinte, ou seja, a decisão de reformar e repensar *instituições* de décadas é frequentemente um tabu. Há muito que se preservar, mas esta deferência excessiva ao que está aí pode não ser uma resposta salutar, especialmente quando se trata de instituições incompatíveis com as mudanças em curso na sociedade e na política.

Por fim, olhando para frente, convém assinalar que os achados da pesquisa poderiam ser ainda mais aprimorados caso houvesse uma base de dados com os arquivos e documentos de trabalho da SAE/PR. O Arquivo Nacional disponibiliza acesso a papéis da primeira SAE/PR, entre 1990 e 1999, mas a organização dos maços ainda não foi feita a contento. Caberia um exame mais aprofundado dos papéis que ela tramitou e produziu a fim de identificar os demais temas que ocuparam seus funcionários e por quais motivos, entre outros aspectos. O mesmo cabe dizer com relação ao CSN, até hoje tão desconhecido da sociedade brasileira e dos pesquisadores. Espera-se que a presente

monografia tenha, ao menos, indicado que continuar ignorando esse assunto resulta em uma grande lacuna na compreensão do passado político brasileiro.

Acerca do processo de causalidade identificado, avalia-se que estudos comparados de outras agências de segurança nacional, notadamente a Casa Militar, poderiam iluminar facetas que ficaram aqui em segundo plano. Em vez de fragilidade, esse seria provavelmente um caso de força institucional.

Além disso, tudo indica que o conflito dos setores militares com a SAE/PR tenha sido ainda mais gravoso do que aquele que conseguimos reconstruir aqui, o pomo da discórdia sendo o setor de inteligência e seu progressivo processo de desmilitarização. Veteranos desse processo ainda estão vivos e poderiam testemunhar a seu respeito, oferecendo insumos para uma pesquisa de fôlego que chegasse até os dias de hoje.

Já sobre o conceito de fragilidade institucional, entende-se que ficou demonstrado que ele pode ser operacionalizado em diversos contextos de políticas públicas brasileiras. Coletânea recente, de grande interesse, foi organizada com intuito similar ao nosso, ao propor exame sobre “políticas públicas que empobrecem o Brasil” (Mendes et al, 2022). Organizado e redigido por economistas e especialistas em políticas públicas, carece, no entanto, de um quadro de referência teórico mais sistemático para poder extrair lições mais generalizáveis sobre os casos estudados. Talvez uma agenda de pesquisa em torno do tema da fragilidade institucional possa ampliar o leque de subsistemas e políticas públicas pesquisados, gerar inferências causais adicionais e ajudar a explicar a origem de muitos dos problemas brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Hugo. **O Outro Lado do Poder**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1979.

ABREU, Fernando José Marroni de. **A Política de Defesa Nacional – Uma Visão Crítica**. Quadragésimo-sexto Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2004.

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean. **Inter-American Development Bank**, 2014.

ALESSANDRO, Martín; LAFUENTE, Mariano; SANTISO, Carlos. Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean. **Inter-American Development Bank**, 2013.

ALLISSON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, Volume 63, Issue 3, Sep., 1969, p.689-718.

_____. **Essence of Decision**: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

ALSINA JR, João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil**: universos paralelos. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

_____. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Rev. bras. polít. int.** 46 (2), dez 2003.

ALVES, Chico. General Santa Rosa sobre Bolsonaro: “Governar não é ação entre amigos”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2019/12/04/general-santa-rosa-sobre-bolsonaro-governar-nao-e-acao-entre-amigos.htm>>. Acesso em: 23/04/2024.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Guerra Fria na Região Amazônica: um estudo da Missão Venturini ao Suriname (1983). **Rev. bras. polít. int.** 54 (1), 2011.

BADIN, Michelle Ratton Sanchez; ANDRADE, Odara Gonzaga de. Segurança nacional e a regulação constitucional da política externa no Brasil: como avaliar seu passado, presente e os desafios futuros? **Revista Tempo do Mundo**, No 33, dezembro 2023, p.145-168.

BATTALEME, Juan; SANTIBANES, Francisco de. Argentine’s Defense Deficit, **Survival**, jul. 2019.

BATISTA, Eliezer. **Conversas com Eliezer**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia de Comunicação, 2005.

BRASIL. Estrutura Regimental. **Presidência da República**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/assuntos/assuntos-estrategicos/institucional/estrutura-regimental>>. Acesso em: 12/12/2023.

BRATTEBO, Douglas M.; LANSFOR, Tom. The Presidency and Decision Making. In: REVERON, Derek S.; GVOSDEV, Nikolas K.; CLOUD, John A (Eds). **The Oxford Handbook of U.S. National Security**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 97-110.

BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sergio; TAYLOR, Matthew M. Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. In: CENTENO, Miguel; KOHLI, A. & YASHAR, D. (Orgs.). **States in the Developing World**. Cambridge: CUP, 2017. p. 157-183.

BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, M. Victoria. **Understanding Institutional Weakness: Lessons from Latin America**. Elements in Politics and Society in Latin America. New York: Cambridge, 2019.

_____. The Political Origins of Institutional Weakness. In: BRINKS, Daniel; LEVITSKY, Steven; MURILLO, M. Victoria (eds.). **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina Cristiana; SAKODA, San. National Security Councils: Their Potential Functions in Democratic Civil-Military Relations. **Defense & Security Analysis** Vol. 25, No. 3, pp. 255–269, September 2009.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor (1977-1981)**. New York: Farrar, Straus & Giroux, 1983.

BURKE, John P. **The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992.

BURKE, John P. **Honest Broker?: the national security advisor and presidential decision making**. Texas: Texas A&M University Press, 2009.

CAMPBELL, John L. Institutional Reproduction and Change. In: MORGAN, Glenn et al. (eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 87-116.

CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: Uruguai, Visconde do **Visconde do Uruguai / organização e introdução de José Murilo de Carvalho**. Rio de Janeiro: Editora 34, 2002.

CAMARGO, Aspásia; GÓES, Walder de. **Diálogo com Cordeiro de Farias: Meio Século de Combate**. Biblioteca do Exército: Rio de Janeiro, 2001.

CAMPOS, Iris Walquiria. Defesa Nacional. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (orgs.). **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002. p. 456-499.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência, 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

_____. **Diários da Presidência, 1997-1998**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

_____. **Diários da Presidência, 1999-2000**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre. Núcleo de Governo no Brasil: Características e Padrões de Funcionamento do Poder Executivo Federal. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (orgs.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2019. p.11-24.

CAVALCANTE, Pedro. Núcleo de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre (orgs.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: IPEA, 2019. p.27-58.

CASARÕES, Guilherme. O Brasil nas ruas e longe do mundo: como a crise políticoeconômica levou ao colapso da política externa brasileira. **AISTHESIS** Nº 70 (2021), p. 439-473.

_____. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. **Rev. bras. polít. int.** 55 (1), 2012.

CASTRO, Celso (org). General **Villas Bôas: Conversa com o Comandante**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

CEPIK, Marco. Intelligence and Security Services in Brazil Reappraising Institutional Flaws and Political Dynamics. **The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs**, Volume 23, Issue 1, 2021.

CEPIK, Marco. Bosses and Gatekeepers: A Network Analysis of South America's Intelligence Systems. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, 30: 701–722, 2017.

CEPIK, Marco; BERTOL; Frederico Licks. Defense Policy in Brazil: Bridging the gap between ends and means? **Defense Studies**, Volume 16, p.1-19, 2016.

CEPIK, Marco; RODRIGUEZ, Julio. Instituições para emergências e a emergência das instituições: O caso da comunidade de inteligência nos Estados Unidos (1947-1960). **RELAÇÕES INTERNACIONAIS**, setembro, 2022, 75, p. 135-155.

CHOLLET, Derek. The National Security Council: Is It Effective, or Is It Broken?. In: REVERON, Derek S.; GVOSDEV, Nikolas K.; CLOUD, John A (Eds). **The Oxford Handbook of U.S. National Security**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 111-122.

CHUTER, David. From Threats to Tasks: Making and Implementing National Security Policy. **Journal of Security Sector Management**. Vol. 5, No 2, October 2007.

_____. **Governing and Managing the Defense Sector**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Edited and Translated by Michael Howard and Peter Pared. Alfred Knopf: New York, 1993.

COLLIER, David; COLLIER, Ruth. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

COMBLIN, Joseph. **A Ideologia da Segurança Nacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

CORDEIRO, Paulo. **Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000)**. Brasília: FUNAG, 2015.

_____. APRESENTAÇÃO. **Parcerias Estratégicas**, No 2, 1996.

COSTA, Patricia; CALMON, Paulo. A transformação no TCU desde a Constituição de 1988: normas, mecanismos e mudança institucional. **Revista Jurídica da Presidência**, 2024. No prelo.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. **A política externa brasileira no período 1964-1979: o papel do Itamaraty, das Forças Armadas e do Ministério da Fazenda**. Dissertação de Mestrado. Franca: UNESP, 2009.

DAALDER, Ivo H.; DESTLER, I.M. **In the Shadow of the Oval Office: profiles of the national security advisers and the presidents they served – from JFK to George W. Bush**. Kindle edition. New York: Simon and Schuster, 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Glaucio Ary Dillon; CASTRO, Celso. **Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DESTLER, I.M. **Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy**: the politics of organizational reform. New Jersey: Princeton University Press, 1972.

DE TONI, Jackson. Entrevista com o General Santa Rosa por Jackson De Toni. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Volume 9, nº 1, 2019, pgs 112 – 114.

DEVANNY, Joe; HARRIS, Josh. The National Security Council: national security at the centre of government. **Institute for Government**, 2014. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/national-security-council>>. Acesso em: 12/12/2023.

DINIZ, Eugenio. **O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1994.

DUECK, Colin. The Role of the National Security Advisor and the 2006 Iraq Strategy Review. **Orbis**, Volume 58, Issue 1, 2014, Pages 15-38.

EXAME. Pasta de Assuntos Estratégicos deve ser de economista. Publicado em 19 de março de 2013. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pasta-de-assuntos-estrategicos-deve-ser-de-economista/>>. Acesso em: 23/04/2024.

FEITOZA, César. Almirante ligado a Bolsonaro deixa Marinha escanteado e sem função de oficial-general. 6 de maio de 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/05/almirante-ligado-a-bolsonaro-deixa-marinha-escanteado-e-sem-funcao-de-oficial-general.shtml>. Acesso em: 29/06/2024.

FERREIRA, Oliveiros S. **A Crise da Política Externa: autonomia ou subordinação?** Rio de Janeiro: Revan, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Resenha de Estudos sobre o Executivo. **Revista do Serviço Público**. Ano 55, Ns 1 e 2, Jan-Jun 2004.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do Silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula (1927-2005)**. São Paulo: Editora Record, 2005.

FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case study research”, **Qualitative Inquiry**, 12 (2), 2006, p. 219-245.

FRANCHINI NETO, Helio. A Cooperação Internacional em Defesa do Brasil e a Articulação entre os Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. Tese de Altos Estudos. LXVI Curso de Altos Estudos. Instituto Rio Branco. Ministério das Relações Exteriores, 2022.

FUCCILLE, Alexandre. Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese de Doutorado. UNICAMP: 2006.

GAETANI, Francisco; ANÍCIO, Renata; PIRES, Roberto. O funcionamento do alto governo no Brasil. In: GRAU, Nuria Cunill. **Fortalecimiento del alto gobierno : para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas**. CLAD: Caracas, 2014.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

GERRING, John (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. **The American Political Science Review**, Vol. 98, No. 2, pp. 341-354.

GÓES, Walder de. **O Brasil do General Geisel**: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GOOCH, John. **The Plans of War**: The General Staff and British Military Strategy c1900-1916. 2nd Edition. London: Routledge, 2016.

HECLO, Hugh. Introduction: The Presidential Illusion. In: HECLO, Hugh; SALAMON, Lester (eds). **The Illusion of Presidential Government**. Boulder: National Academy of Public Administration. p.1-18.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. **Perspectives on politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

HENRONTIN, Joseph. Pour un véritable conseil de sécurité nationale belge... et non son ersatz actuel. **L'Echo**, 27/08/2021. Disponível em: <<https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/pour-un-veritable-conseil-de-securite-nationale-belge-et-non-son-ersatz-actuel/10328406.html>>. Acesso em: 25/07/2024.

HEUSGEN, Cristoph. “There’s No Limit to the Imagination”. **IP Online Exklusiv**, 27. Januar 2023. Disponível em: <https://internationalepolitik.de/de/der-fantasie-sind-keine-grenzen-gesetzt?_ga=2.77955604.1042579371.1721941167-550998991.1721941167>. Acesso em> 25/07/2024.

HOWARD, Michael; PARET, Peter. Nota à página 735. In: CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Edited and Translated by Michael Howard and Peter Pared. Alfred Knopf: New York, 1993.

HUNTINGTON, Samuel P. Political Development and Political Decay. **World Politics**, Vol. 17, No. 3, Apr. 1965.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency From a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. **Brazilian Political Science Review**, 2015 9 (1), p.39-64.

IPEA. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília : Ipea : Assecor, 2017.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies** (Second Edition). New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

KISSINGER, Henry. Memorandum From the President's Assistant for National Security Affairs Designate (Kissinger) to President-Elect Nixon. **Office of the Historian**. December 1968.

KRISTERSSON, Ulf. Speech by Prime Minister Ulf Kristersson at Folk och Försvars annual national conference 2024. Disponível em: <https://www.government.se/speeches/2024/01/speech-by-prime-minister-ulf-kristersson-at-folk-och-forsvars-annual-national-conference-2024/>. Acesso em: 25/07/2024.

LAMEIRÃO, Camila R. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da presidência: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de Ciência Política, 2013.

_____. Processos de governo no presidencialismo brasileiro: a estrutura de coordenação política da Presidência. **Teoria & Pesquisa - Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 25, n. 3, 2017.

LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. Variation in Institutional Strength. **Annual Review of Political Science**, v.12, n.1, p.115-133, jun.2009.

LIMA, Raphael C; SILVA, Peterson F.; RUDZIT, Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**. Vol. 21, issue 1, 2021.

LIMA-SILVA, Fernanda; LOUREIRO, Maria Rita. Ceder e controlar o poder: estratégias presidenciais para coordenação governamental no Brasil . **Rev. Serv. Público**, 69 (3) 529-558 jul/set 2018 529.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FREITAS; Matheus Nunes de. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. In: CAVALCANTE, Pedro; GOMIDE, Alexandre. (orgs). **O Presidente e seu Núcleo de Governo**. Brasília: IPEA, 2019. p.195-226.

- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter. The New Institutionalism in Political Science**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- MAHONEY, J.; MOHAMEDALI, K.; NGUYEN, C. Causality and time in historical institutionalism. In: FIRETOS; K.O.; FALLETI, T.G.; SHEINGATE, A.D. (orgs). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. pp. 71-88.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. New York: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: Free Press, 1989.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Reflexões sobre a Política Externa Brasileira**. Brasília: Funag, 1993.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Conselho de Segurança Nacional e política brasileira. **Tempo e Presença**. N. 223, setembro 1987, p.11-12.
- MUNDIM, José Flávio Albernaz. Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal. Dissertação de Mestrado. ENAP: Brasília, 2020.
- LEVITSKY, Steven; MURILLO, Maria Victoria. Variations in Institutional Strength. **Annual Review of Political Science**, v.12, n.1, p.115-133, jun.2009.
- LIMA, Laura. **Worlding Brazil: Intellectuals, identity and security**. New York: Routledge, 2015.
- MAHONEY, James (2010). After KKV. **World Politics**, 62(1): 120-147.
- MAHONEY, James; GOERTZ, Gary (2006). “A tale of two cultures”. **Political Analysis** 14(2): 227–249.
- MARTINS, Maria Fernanda Vieira. A velha arte de governar: o Conselho de Estado no Brasil Imperial. **TOPOI**, v. 7, n. 12, jan.-jun. 2006, pp. 178-221.
- MATUS, Carlos. **O Líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000.
- MAY, Ernest R. The Development of Political-Military Consultation in the United States, **Political Science Quarterly**, vol. 70, no. 2, 1955, pp. 161–80.
- MCMMASTER, H.R. **At war with ourselves: my tour of duty in the Trump White House**. New York: Harper & Collins, 2024.

MÉDICI, Roberto Nogueira. **Médici, o depoimento**. Rio de Janeiro: Mauad, 1995.

MENDES, Marcos et al. Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Rio de Janeiro: Autografia, 2022.

MOE, Terry. “The Politicized Presidency.” In CHUBB, John; PETERSON, Paul (eds). **The New Direction in American Politics**. Washington, DC: Brookings Institution.

_____. Political Institutions: The Neglected Side of the Story.” **Journal of Law, Economics, and Organization** 6 (Special Issue): 213-53.

_____. The Revolution in Presidential Studies. **Presidential Studies Quarterly**, Vol. 39, No. 4 (December 2009), pp. 701-724.

_____. The politics of bureaucratic structure. In: CHUBB, John; PETERSON, Paul E. (eds.). **Can the government govern?**. Washington: The Brookings Institution, 1989. p.267-330.

MOREIRA FRANCO, Wellington. O Estado tem que estimular a atividade econômica. **Desafios do Desenvolvimento**, Ano 8, Edição 69, 2011.

MOSQUEIRA, Edgardo; ALESSANDRO, Martín. **State capacities and wicked problems of public policy: addressing vulnerabilities that affect human development**. IDB Monography. New York: IDB, 2023.

MOURA, Gerson; LIMA, Maria Regina Soares de. A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira. **Dados**, Vol. 25 n.3, 1982, p.349-364.

NELSON, Anna Kasten. National Security I: Inventing a Process (1945-1960). In: HECLO, Hugh; SALAMON, Lester (eds). **The Illusion of Presidential Government**. Boulder: National Academy of Public Administration. p.229-262.

NEUSTADT, Richard. **Poder presidencial e os presidents modernos: a política da liderança de Roosevelt a Reagan**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

NOGUEIRA, Octaciano. A Constituição de 1824. 3ª edição. Brasília: Senado Federal, 2015.

OECD. **CENTRE STAGE: Driving Better Policies from Center**. Vienna, 8-10 October 2014.

OECD. **Centre of Government Review of Brazil: Toward an Integrated and Structured Centre of Government**. PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE PUBLIC GOVERNANCE COMMITTEE, 24 May 2022.

OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia Política externa e política de defesa: uma epifania pendente/Giovanni Hideki Chinaglia Okado, 2012, 128 f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Patricia Alvares de Azevedo. O centro de governo brasileiro e o desafio de coordenar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas: a experiência do CMAP na perspectiva dos agentes de governo envolvidos em sua implantação e operação (2016-2017). **Rev. Serv. Público**, 71 (especial - 3): 11 – 33 dez. 2020.

O GLOBO. Haddad: ‘Neste momento, o mais importante é harmonizar política fiscal e monetária’. 29/12/2022. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/haddad-neste-momento-o-mais-importante-e-harmonizar-politica-fiscal-e-monetaria.ghtml>>. Acesso em: 23/04/2024.

OSTROM, Elinor. Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PETERS, B Guy.; PIERRE, Jon; SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Bringing political science back into public administration research. **Governance**, Vol. 35, No 4., 2024, p.962-982.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, 94 (2), pp. 251-67.

_____. When effect becomes cause: policy feedback and political change. **World Politics**, 45(4), pp. 595-628.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugenio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RAMANZINI, Haroldo; FARIAS, Rogério de Souza. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Contexto, 2021.

RENNÓ, Lucio R. A estrutura organizacional da Presidência da República no Brasil: agenda de pesquisa, marco institucional e reformas recentes (1995-2011). In: PEIXOTO, João Paulo M. (org.). **Presidencialismo no Brasil: história, organização e funcionamento**. Brasília: Senado Federal, 2015. p.215-254.

PATTI, Carlo. **Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021.

PERES, Paulo Sergio. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 23, No 68, outubro, 2008.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Leticia. **Foreign policy decision-making under the Geisel Government: the president, the military and the foreign ministry**. Brasília: Funag, 2013.

PORTELLA DE MELLO, Jaime. **A Revolução e o Governo Costa e Silva**. Guavira Editores: Rio de Janeiro, 1979.

PORTER, Roger B. The Presidente and Economic Policy: Problems, Patterns, and Alternatives. In: HECLO, Hugh; SALAMON, Lester (eds). **The Illusion of Presidential Government**. Boulder: National Academy of Public Administration. p.203-228.

República Federativa do Brasil. **DECRETO Nº 11.285**. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11285.htm. Acesso em: 05/01/2024.

REZENDE, Flavio da Cunha. As instituições mudam endogenamente?: Limites e Possibilidades da Mudança Institucional Endógena na Teoria Institucional Contemporânea. **BIB**, São Paulo, n. 76, 2o semestre de 2013 (publicada em julho de 2015), pp. 33–61.

_____. Da Exogeneidade ao Gradualismo: Inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 27 nº 78 fevereiro, 2012.

RHODES, R. A. W. From Prime Ministerial Power to Core Executive. In: RHODES, R. A. W.; DUNLEAVY, Patrick (eds.). **Prime Minister, Cabinet and Core Executive**. London: Macmillan Press, 1995. p. 11-37.

ROCHA, Maria Laura da. **Diplomacia, Tecnologia e Defesa: o Itamaraty e a captação internacional de tecnologia para o setor aeroespacial**. Tese de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2000.

RODRIGUES, José Honório. **Conselho de Estado: o Quinto Poder?** Brasília: Senado Federal, 1979.

ROTHENBERG, Gunther. Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment. In: PARET, Peter (Ed.). **Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton: Princeton University Press, 1986. p.296-326.

RUESCHEMEYER, Dietrich. Can one or a few cases yield theoretical gains? In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Eds). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.305-336.

SAE/PR. Planejamento Estratégico 2021-2022. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas-pr/2022/secretaria-especial-de-assuntos-estrategicos-relatorio-de-gestao/PlanoEstrategico.pdf>. Acesso em: 29/06.2024.

SALLUM JR., Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

_____. **Labirintos. Dos generais à Nova República**. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANDERS, Elizabeth. "Historical Institutionalism". In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 39-55.

SANTIBAÑES, Francisco de. Propuesta de Creación del Asesor Nacional de Asuntos Estratégicos. DOCUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS N°7, *Pensar*, octubre 2010.

SANTOS, Luiz Alberto dos Santos. **A Casa Civil e a Análise de Políticas Públicas no Governo Federal do Brasil**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2006.

SAINT-PIERRE, Hector Luiz. Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas. **Meeting of the Latin American Studies Association**. San Juan: Porto Rico, 15-18 mar., 2006.

SCHAKE, Kori. The National Security Process. In: REVERON, Derek S.; GVOSDEV, Nikolas K.; CLOUD, John A (Eds.). **The Oxford Handbook of U.S. National Security**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 123-135.

SIGELMANN, Daniel. Dinâmica institucional conjunta: o caso das regras fiscais e da gestão estratégica. Tese de Doutorado. Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília, 2024.

SKOCPOL. Theda. **States and Social Revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOWRONEK, Stephen. **Building a new American state: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

SMALL, Mario Luis. (2009) 'How many cases do I need?' On science and the logic of case selection in field-based research, *Ethnography*, 10(1): 5-37.

SOARES, Glaucio Ary Dillon; D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. **A Volta aos Quartéis: A memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume-Dumerá, 1995.

SPEKTOR, Matias (org.) **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

_____. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979). **Rev. Bras. Polít. Int.** 47 (2): 191-222 [2004].

_____. “General Heleno -- the making of a national security advisor”. Publicação no Twitter em 7 de novembro de 2018. Disponível em: <https://x.com/MatiasSpektor/status/1060133040276602881>. Acesso em: 21/07/2024.

STOLBERG, Alan G. **How Nation-States Craft National Security Strategy Documents**. US Army War College Press: Carlisle, 2012.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p.1-40.

TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas. Memórias. Voltando à Planície. Vol.3**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven 1992. “Historical institutionalism in Comparative Politics”. In STEINMO, Sven; Thelen, KATHLEEN; LONGSTRETH, Frank (eds.). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press. p. 1-32.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science** 2, 1999, p.369-404.

TCU. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, 2016.

TRINDADE, Arthur. O lobby militar e as relações civis-militares durante a Assembleia Nacional Constituinte. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de Brasília, fevereiro de 1998.

VEJA. Lula confessa balcanização do governo e ausência de projeto. 15 de maio de 2008. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/lula-confessa-balcanizacao-do-governo-e-ausencia-de-projeto>. Acesso em: 13/12/2024.

VIANA FILHO, Luiz. O governo Castelo Branco. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

VICTOR, Fabio. **Poder Camuflado**: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro. Companhia das Letras: 2022.

VIEGAS Filho, José. Carta de demissão. Publicada por O Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/integra-da-carta-de-demissao-do-ministro-da-defesa-jose-viegas/?srsltid=AfmBOoprE7Sl39BkiGqdBtD6XIKhKAV0N7wp87Fhbdd02K_IHyrNXR33. Acesso em: 10/12/2024.

VIEIRA, Marcelo. Composição do Gabinete e a Criação de Burocracias Públicas Centralizadas na Presidência da República no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 1, 2017, pp. 111 a 144.

WALTER, Roy Middleton Braga. **O papel do Conselho de Segurança Nacional no Processo Decisório Brasileiro**. Documento de Trabalho No 1. Centro de Estudos Estratégicos. Secretaria de Assuntos Estratégicos: Brasília, 1993.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia**: Collor, Itamar, FHC e os militares. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

ZEGART, Amy B. **Flawed by design**: the evolution of the CIA, JCS, and NSC. California: Stanford University Press, 1999.

ANEXO I - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Todos os entrevistados cujos nome estão relacionados abaixo manifestaram seu consentimento expresso ao Autor para divulgá-los e para que as entrevistas realizadas no contexto dessa dissertação fossem utilizadas e referenciadas ao longo do texto final do trabalho. Aqueles que optaram pelo anonimato também permitiram a citação do teor da entrevista.

Entrevistado 1 – Pedro Paulo de Leoni Ramos

Entrevistado 2 – Anônimo 1

Entrevistado 3 – Marcos Degaut

Entrevistado 4 – Carlos Sávio Teixeira

Entrevistado 5 – Alberto Lourenço

Entrevistado 6 – Anônimo 2

Entrevistado 7 – Raphael Camargo Lima

Entrevistado 8 – Alessandro Warley Candeas

Entrevistado 9 – José Antônio Machado e Costa

Entrevistado 10 – Elaine Marcial

Entrevistado 11 – Juliano Cortinhas

Entrevistado 12 – Giovanni Okado

Entrevistado 13 – Antonio Jorge Ramalho

Entrevistado 14 – Anônimo 3

Entrevistado 15 – Carlos Alberto dos Santos Cruz

Entrevistado 16 – Flávio Augusto Viana Rocha

ANEXO II - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Tendo em vista o marco teórico de Brinks, Levitsky e Murillo (2019), o Autor elaborou o questionário abaixo com o objetivo de identificar a existência de coalizões de apoio à SAE/PR; a percepção dos atores acerca do papel do órgão na política de segurança nacional e de suas missões ostensivas; a percepção que atores fora da SAE/PR tinham da Secretaria; e a existência de mecanismos e procedimentos que denotariam institucionalização no interior da organização e na sua relação com outros atores institucionais, em especial a presidência e o (a) presidente.

1. Em que período trabalhou na SAE/PR, em qual função e com qual Secretário de Assuntos Estratégicos?
2. Como enxergava o papel da SAE/PR e do Secretário de Assuntos Estratégicos no governo? Como a percebia do ponto de vista de sua institucionalização?
3. Como era a rotina de trabalho da SAE/PR?
4. Com qual frequência ocorriam os despachos com o/a Presidente da República?
5. Entende que a SAE/PR tinha um mandato claro e as capacidades adequadas para cumprir sua missão institucional? Havia reconhecimento dos demais atores institucionais do papel que a SAE/PR deveria cumprir e de sua autoridade?
6. Havia diálogo da SAE/PR com os demais Ministérios? Se sim, com qual frequência e quais Ministérios?
7. Como era o diálogo e a interação da SAE/PR com o Ministério da Defesa e as Forças Armadas? Havia militares trabalhando na SAE/PR?
8. Havia diálogo da SAE/PR com atores estrangeiros, como representantes de outros governos?
9. Quais eram as principais áreas de políticas públicas em que a SAE/PR atuava?
10. Havia alguma orientação de trazer a perspectiva das Forças Armadas para análise dos temas?
11. Havia uso sistemático de precedentes e arquivos para embasamento das posições adotadas pela SAE/PR?
12. Considera que a SAE/PR era uma unidade indispensável para o desempenho das funções do/da Presidente da República?
13. Qual era a composição da equipe da SAE/PR?
14. Quais as diretrizes que buscou imprimir sobre o trabalho da SAE/PR?
15. Avalia que a SAE/PR, em algum momento, chegou a desenvolver alguma doutrina sobre temas de segurança nacional, política externa ou defesa?