

PATRICK DEL BOSCO DE SALES

O PAPEL DA MARINHA NA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA

Linha de pesquisa: Interconexões Globais, Assimetrias e Conflitos

Orientador: Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Relações Internacionais.

BRASÍLIA

2026

SALES, Patrick Del Bosco de. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2026.

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antônio Jorge Ramalho da Rocha (IREL-UnB) – Orientador

Prof. Dr ALCIDES COSTA VAZ

Prof. Dr PETERSON FERREIRA DA SILVA

Prof. Dr THOMAS FERDINAND HEYE

Profª. Dra FERNANDA DAS GRAÇAS CORREA (suplente)

Brasília/DF, 27 de março de 2026

"Ou, qual é o rei que, pretendendo sair à guerra contra outro rei, primeiro não se assenta e pensa se com dez mil homens é capaz de enfrentar aquele que vem contra ele com vinte mil? Se não for capaz, enviará uma delegação, enquanto o outro ainda está longe, e pedirá um acordo de paz.

Lucas 14:31-32

AGRADECIMENTOS

Inicialmente é uma grande satisfação registrara aqui os agradecimentos para aqueles que contribuíram para eu chegar a este momento. A Deus, por ter me sustentado e dado força, saúde e capacidade para enfrentar mais esse desafio na minha vida, sem Ele, nada sou.

À minha família, que sempre me apoiou e esteve presente desde a tenra idade, e que hoje tenho a felicidade de tê-los neste momento. Ao meu pai João, pelo exemplo que sempre me deu e ainda hoje é minha inspiração como pessoa, obrigado por todos os momentos de ajuda e convivência, és meu herói. À minha mãe Joana, um alicerce que me ensinou a buscar meus objetivos e sempre acreditar, sempre foi minha maior incentivadora na vida, obrigado por todo apoio e carinho. Aos meus irmãos Patrese e Paloma, companheiros de vida que me ensinaram e ainda ensinam muita coisa, a força de vocês me inspira. À minha sobrinha, Maria Clara, sempre um alento nos momentos difíceis com suas risadas, e que deu força para ser o melhor exemplo de tio.

À UnB, pela oportunidade de ser parte do seletor grupo de estudantes de tão valorosa instituição. Agradeço ainda ao sistema de ensino do Brasil que me deu o prazer de fazer parte, sejam em instituições militares ou civis, cada uma com sua peculiaridade mas que me proporcionou grandes momentos de alegria e aprendizado, por meio dos colegas e professores.

E para materializar os professores, me dirijo ao sempre cortês e paciente Prof. Dr. Antonio Jorge, a quem tive a honra de ser orientado, pelos ensinamentos seguros e trato sempre cordial, e que hoje me permito chama-lo de amigo. Agradeço imensamente a paciência e ensinamentos, os quais levarei para minha vida e também o jeito respeitoso e profissional de tratar a todos

O doutorado é resultado de muitos encontros e aprendizados, e a todos vocês, meu mais sincero obrigado neste momento que representa a realização de um sonho, foi árduo, mas sempre prazeroso “tudo vale a pena se a alma não é pequena, quem quer passar além do Bojador, tem que passar além da dor” (Fernando Pessoa)

RESUMO

Esta tese emprega o Realismo Neoclássico e a teoria estratégica para analisar a interação entre o ambiente doméstico e o internacional que afeta o Brasil na formulação de uma Grande Estratégia. A busca por evidências na decisão do país de construir o submarino de propulsão nuclear, por meio da atuação da Marinha do Brasil de forma autônoma, confronta o conceito de Grande Estratégia com a necessidade da participação de outros entes constituintes do Estado. A pesquisa examina a origem dessa autonomia da Força Naval, juntamente com outras atribuições acessórias, e analisa o papel desempenhado pela Marinha do Brasil desde o início do Programa Nuclear da Marinha, na década de 1970. A mobilização do Poder Nacional com vistas a um objetivo definido em termos de Interesse Nacional, formulado pelo corpo decisório, moldou o modelo apresentado, sendo o resultado da interseção entre o Poder Nacional e o Interesse Nacional. Por meio da metodologia de *process tracing*, identificam-se os fatores e evidências que dizem respeito ao papel desempenhado pela Marinha do Brasil, que coordenou esforços de diversos órgãos do Estado, transversalmente a diferentes regimes, desde a ditadura, passando pela redemocratização até chegar a um momento no qual as instituições atuam em um ambiente marcado pela acomodação de diferentes interesses para o objetivo autodefinido pela Força Naval, como instituição relativamente imune a interferências políticas devido a concessão política desse papel.

Palavras-chave: Marinha do Brasil; Grande Estratégia; Submarino Nuclear; Relacionamento civil-militar; Militares; Sistemas Complexos Adaptáveis

ABSTRACT

This thesis employs Neoclassical Realism and strategic theory to analyze the interaction between the domestic and international environments that affect Brazil in Grand Strategy formulation. The search for evidence in the country's decision to build a nuclear-powered submarine, through Brazilian Navy autonomous actions, confronts Grand Strategy concept with the need for other State constituent entities participation. The research examines the Naval Force autonomy origin, along with other ancillary duties, and analyzes the role played by the Brazilian Navy since the Navy's Nuclear Program beginning in the 1970s. The National Power mobilization toward a goal defined in terms of National Interest, formulated by the decision-making body, shaped the model presented, which is the result of intersection between National Power and National Interest. Through the process tracing methodology, the factors and evidence related to the role played by the Brazilian Navy are identified, which coordinated the efforts of various state agencies, across different regimes, from the dictatorship, through redemocratization, to a moment in which institutions operate in an environment marked by the different interests accommodation the Naval Force self-defined objective, as an institution relatively immune to political interference due to the political concession of this role.

Keywords: Brazilian Navy; Grand Strategy; Nuclear Submarine; Civil-Military Relations; Military; Adaptive Complex Systems

LISTA DE SIGLAS

AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica

AMRJ – Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

CFN – Corpo de Fuzileiros Navais

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CNUDM – Comissão das Nações Unidas Sobre Direito do Mar

CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação

CTMSP – Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo

DPHDM – Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha

DSAM – Diretoria de Sistemas de Armas da Marinha

DSN – Doutrina de Segurança Nacional

EMGEPRON – Empresa Gerencial de Projetos Navais

END – Estratégia Nacional de Defesa

ESG – Escola Superior de Guerra

EUA – Estados Unidos da América

GLO – Garantia da Lei e da Ordem

LABGENE – Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica

LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional

MB – Marinha do Brasil

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MME – Ministério de Minas e Energia

MD – Ministério da Defesa

MERCOSUL- Mercado Comum Sul-Americano

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ONP – Objetivos Nacionais Permanentes

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEI – Política Externa Independente

PMB – Poder Marítimo Brasileiro

PND – Política Nacional de Defesa

PNM – Programa Nuclear da Marinha

PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos

RCM – Relacionamento Civil-Militar

RFA – República Federal da Alemanha

SECIRM – Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

SCA – Sistema Complexo Adaptativo

SISGAAZ – Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

SISNEMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SN-BR – Submarino de Propulsão Nuclear (Brasileiro)

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon (Força Interina das Nações Unidas no Líbano)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Índice

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
LISTA DE SIGLAS	7
LISTA DE FIGURAS	12
LISTA DE QUADROS.....	12
LISTA DE GRÁFICOS	12
INTRODUÇÃO	13
Pergunta de pesquisa e hipótese.....	18
Objetivos	19
Metodologia e métodos de pesquisa	20
Coleta de dados:	23
Estrutura dos capítulos	24
1ª PARTE- Arcabouço Teórico sobre Grande Estratégia e Proposição de Modelo	25
CAPÍTULO 1 – Qual o papel das teorias realistas na formulação da Grande Estratégia.....	25
1.1. Teorias e seus componentes	28
1.2. O que é Grande Estratégia?	34
1.3. Conclusão parcial	44
CAPÍTULO 2 - A Grande Estratégia conceitualmente aplicada na realidade.....	46
2.1. O conceito de Grande Estratégia pelo modelo de Randall Schweller	47
2.2. Quem é o corpo decisório	48
2.3. A Teoria Estratégica na Formulação da Grande Estratégia.....	50
2.4. Sistema Complexo Adaptativo (SCA) e Grande Estratégia	51
2.5. Os fatores componentes da Grande Estratégia	56
2.6. Fatores de Poder Nacional.....	61
2.7. Fatores de Poder de uma Grande Estratégia.....	62

2.8. O Interesse Nacional.....	63
2.9. Uma Grande Estratégia Setorial	65
2.10. Conclusão parcial	69
2ª PARTE- Aplicação teórica no comportamento da Marinha do Brasil no contexto nacional	72
CAPÍTULO 3 – Quem são os Militares: A Defesa Nacional e as atividades subsidiárias à luz da Teoria dos Papéis	72
3.1. A Teoria dos papéis	77
3.2. Os Militares no Ordenamento Jurídico.....	80
3.3. Os papéis das Forças Armadas	82
3.4. Conclusão parcial	90
CAPÍTULO 4 – Relacionamento Civil-Militar na Marinha do Brasil e o Impacto no Apoio Político aos Programas Estratégicos	93
4.1. O caso Britânico	98
4.2. O Padrão brasileiro de relacionamento civil-militar.....	104
4.3. Diferenças e semelhanças entre o RCM no Brasil e no Reino Unido	106
4.4. Conclusão parcial	109
CAPÍTULO 5 – A Marinha e a Estratégia Brasileira	111
5.1- A Marinha pela visão da Alta Administração da Marinha.....	114
5.2- A distribuição do Orçamento da Marinha	125
5.3. Conclusão parcial	130
CAPÍTULO 6 – Estudo de Caso Submarino Nuclear.....	132
6.1. O Interesse nacional na construção do Submarino de Propulsão Nuclear	132
6.2. O início do Programa Nuclear Brasileiro	133
6.3. O Programa Nuclear nos governos militares.....	139
6.4. O Programa Nuclear brasileiro após a redemocratização.....	155
6.5. Política Nacional de Defesa e suas derivadas.....	164
6.6. Conclusão Parcial	174
CONCLUSÃO	176
REFERÊNCIAS.....	183

Apêndice 1- Orçamento da Marinha em Ações Orçamentárias.....	194
Apêndice 2- Orçamentos da Marinha em Números.....	198

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Simplificação da Representação Gráfica da Grande Estratégia.....	55
Figura 2 - Representação Gráfica da Grande Estratégia.....	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre Realismo Clássico e Grande Estratégia	39
Quadro 2: Comparação entre Neorrealismo e Grande Estratégia	40
Quadro 3: Comparação entre Realismo Neoclássico e Grande Estratégia	42
Quadro 4: Análise de conteúdo relacionado a Grande Estratégia.....	59
Quadro 5: Artigos das Cartas Constitucionais que tratam das Forças Armadas.....	82
Quadro 6: Conceitos presentes nas Constituições Republicanas	84
Quadro 7: Conceitos Presentes nos discursos dos Ministros/ Comandantes da Marinha	121

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Recursos Orçamentários Aplicados na Marinha.....	127
Gráfico 2: Emendas Parlamentares Destinadas à Marinha.....	128

INTRODUÇÃO

O conceito de Estado não surgiu como um fim em si mesmo. O ente deve se pautar nos princípios das relações internacionais, expressos em diversos documentos e praticados conforme os costumes, e também em suas obrigações internas, em um jogo de ponderação na busca dos melhores resultados para os objetivos nacionais. A evolução histórica do conceito de Estado ganhou atributos na medida em que novas instituições foram incorporadas, incrementando sua complexidade, especialmente em um contexto no qual diferentes Estados coexistem e cada um busca a defesa de seus interesses.

Para existir essa capacidade de fazer valer seus interesses no Sistema Internacional (SI), é imperativo que os entes possuam ativos de poder que permitam um melhor posicionamento relativo do país. Tais disponibilidades devem ser mobilizáveis e organizadas na estrutura estatal, por meio de decisões adotadas na arena política do país. Outro fator deve ser considerado: o aspecto temporal para que tais competências dos Estados se desenvolvam, e, a partir daí, possam ser empregadas em prol de seus interesses de forma mais assertiva nesse ambiente.

A existência de algum ativo dentro do Estado que não seja organizado em uma lógica coerente com as peculiaridades do ente pode prejudicar a ação do Estado. Essa construção permite entender o motivo pelo qual decisões tomadas demandam recursos financeiros, tempo e capital político para se concretizar, mas não impactam a forma como o SI percebe esse novo ativo disponível, mantendo seu posicionamento relativo, evidenciando uma decisão sem um prévio entendimento acerca do objetivo pretendido para o interesse nacional.

Esse fato ocorre porque falta o fio condutor do processo de desenvolvimento e aplicação do poder. A forma como este processo deve ocorrer é chamada de Grande Estratégia do país. Trata-se da visão que orienta o país quando escolhe, entre as diversas possibilidades disponíveis no SI, à luz das capacidades de outros Estados e de suas próprias disponibilidades, os esforços necessários para produzir resultado favorável aos interesses do país, não apenas em termos militares, que foi a origem desse conceito, mas em relação a diversos aspectos, sob pena de desperdiçar recursos sem o devido retorno.

Esse processo pode parecer simples, mas não é uma constante no SI. Embora os países estejam inseridos em um contexto de coexistência de diversos entes, a sua atuação neste cenário depende de atores que deem o devido direcionamento a ser seguido pelo Estado, de modo que essa ação articule preferências domésticas, oriundas de arenas onde se escolhem caminhos entre

diversas opções. Neste ponto reside a complexidade desse caminho, uma vez que a decisão, para ser tomada, necessita de um mínimo de consenso entre os decisores domésticos, a menos que estas sejam tomadas em ambientes autoritários.

Para delimitar a discussão, esta tese será dividida em duas partes: uma de cunho teórico e outra com abordagem mais empírica. Um dos aspectos analisados diz respeito à forma como as dinâmicas internacionais influenciam as decisões em âmbito doméstico e, em caminho inverso, à forma como as discussões políticas domésticas impactam no ambiente externo aos países. Esse ciclo entre doméstico e internacional somente foi efetivamente consolidado por meio das correntes realistas do final do século XX, mais especificamente pelo Realismo Neoclássico, haja vista que as teorias que o antecederam buscavam entender dinâmicas do mundo em contextos delimitados.

A abordagem Realista das Relações Internacionais possui paradigmas que se aplicam nos contextos nos quais foram concebidas, com o intuito de explicar as guerras sob uma ótica preditiva. A análise do ambiente internacional deve ocorrer concomitantemente com os fenômenos externos que se apresentam aos países, e a Grande Estratégia dos entes se encontra neste arcabouço. Não há, na literatura, relação pormenorizada entre as teorias realistas e a Grande Estratégia e este trabalho busca preencher essa lacuna, uma vez que as teorias possuem curto alcance, ao passo que a Grande Estratégia possui horizonte temporal mais amplo. A identificação de pontos de contato entre as teorias e o conceito, permitirá entender a forma como as modificações no SI influenciam os esforços dos Estados na elaboração de políticas públicas de longo prazo.

A opção pelas correntes realistas se justifica pela instrumentalização para explicar fenômenos tangíveis, já que as teorias críticas buscam examinar processos constitutivos das relações internacionais. Por mais que apresentem aspectos comportamentais dos decisores, não se prestam a explicar a modificação das abordagens das teorias clássicas, até mesmo por não haver diálogo direto entre as escolas realistas e críticas (COX, 1981). Esta opção busca reduzir o escopo da análise, não por desmerecer as abordagens críticas, mas apenas devido à opção de construir argumento que considere a suposta racionalidade presente nas decisões dos países em assuntos de Política Externa.

Considerando que os componentes dos Estados possuem atribuições específicas, muitas vezes normatizadas em seus ordenamentos jurídicos, compreender o papel de cada um desses para o funcionamento harmônico do país é primordial para que o Estado cumpra seus objetivos.

Esses direcionamentos, positivados em cartas legais, nem sempre se ajustam à realidade. Isso decorre da antinomia entre o comportamento esperado e o realmente observado, podendo ser uma fonte de instabilidade doméstica, que deve ser evitada por meio do fortalecimento de instituições políticas legítimas.

A Marinha do Brasil é um dos componentes do Estado que possui suas atribuições, mas por demandas externas e percepções internas, atua em atividades que deveriam estar na responsabilidade de outros órgãos, e este é um aspecto que será discutido mais à frente.

Que fenômenos orientam as decisões dos Estados? Como cada Estado define sua posição relativa a outros? Presume-se que isso, em geral, decorreu de um planejamento de longo prazo inspirado na percepção acerca das oportunidades e constrangimentos do SI, bem como da alocação de recursos para o desenvolvimento dos ativos de poder. Considerando a amplitude de atores atuando no ambiente interno e externo, é necessário construir pontes entre teorias e conceitos. Outro ponto relacionado à multiplicidade de atores é a continuidade do funcionamento dos países em meio à anarquia oriunda do SI, e a explicação desse fenômeno e a característica de adaptabilidade dos entes estatais a este ambiente, e por este motivo será analisado também o conceito de Sistemas Complexos Adaptativo (SCA) para entender a forma como se dá a absorção de impactos oriundos do ambiente doméstico e a forma como se dá a resposta ao fato.

O conceito de Grande Estratégia possui vasto amparo teórico na literatura, conforme será apresentado no capítulo 2, porém sem deixar clara a forma como o processo pode se desenvolver no ambiente doméstico. Esta tese propõe um modelo no qual o Interesse Nacional e o Poder Nacional atuam em uma engrenagem na qual a convergência desses fatores é o prelúdio de uma estratégia setorial. Quando agências responsáveis por diferentes áreas atuam concomitantemente e de forma sinérgica, surge o esboço da Grande Estratégia de um país.

A Marinha do Brasil é o principal ator a ser analisado nesta tese, à luz das atividades inerentes à sua existência. A defesa nacional deveria ser a principal atividade da Força Naval; porém, não é isso que ocorre no país. Isso se explica pelo interesse nacional depositado sobre as atividades da Marinha, que deve atender a necessidades mais imediatas e também assumir a

necessidade de o país possuir Forças Armadas que garantam a defesa. Essa díade de posição é objeto de estudo deste trabalho.

As Forças Armadas são em geral entendidas como um bloco homogêneo na atuação política do país, mas essa premissa não se adequa à realidade. Marinha, Exército e Aeronáutica possuem, cada qual, sua peculiaridade em termos de organização e funcionamento (CONCA, 1997), bem como uma atribuição delimitada, onde a diferença entre elas resulta em atuações diferentes, em que pese as cartas constitucionais serem genéricas e semelhantes, abrindo espaço para a interpretação por parte das Forças os limites de sua atuação. Será feita uma análise na qual ficará clara a vocação da Marinha ao ambiente externo, levando a definições com foco nesta característica, bem como o escopo dos atores mobilizáveis para a condução de programas estratégicos.

O objeto de aplicação do modelo proposto neste texto é o processo de desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear pela Marinha do Brasil. Trata-se de um ativo de poder dentro da vertente Poder Militar, que é componente do Estado, cujo direcionamento deveria seguir a premissa de aplicação a ser pautada em decisões oriundas da arena de discussão política, mas, devido às peculiaridades da estrutura política nacional, que serão examinadas a seguir, esse processo se desenvolve conforme adaptações à realidade do Brasil.

Historicamente, os assuntos de defesa são negligenciados pela sociedade brasileira (ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Esse fato faz com que determinadas decisões saiam da agenda política e recaiam sobre instituições mais técnicas, como a Marinha do Brasil, que adota postura baseada em sua missão. Não há legitimidade necessária para esse comportamento, e nem sempre os órgãos do Estado encontram respaldo nos interesses nacionais formulados pelo corpo político, haja vista o insulamento e a tecnicidade nas decisões, além dos interesses corporativos da Força Naval em seu direcionamento estratégico. Curiosamente, tampouco a sociedade questiona essa postura autônoma adotada pela Força, uma vez que sucessivos governos cederam essa autonomia às Forças Armadas. Por que isso ocorre?

A legitimidade mencionada acima não diz respeito a uma atuação marginal, mas sim àquelas que não são tratadas nas arenas decisórias políticas mais relevantes. A ausência de um direcionamento mais assertivo por quem deveria fazê-lo leva a Marinha a buscar amparo em suas ações por meio da adequação de suas atividades a algum normativo oriundo das altas esferas políticas, qual seja, o Congresso Nacional ou o Chefe do Poder Executivo.

Isso é ainda mais importante ser estudado face à peculiaridade de um país que deixa as discussões afetas à defesa em segundo plano, cuja sociedade tem um comportamento refratário em relação à participação nas decisões acerca da defesa nacional, que, em diversos momentos na história republicana, se confundiu com segurança interna.

As Forças Armadas possuem a tarefa clássica de defesa do território contra ameaças externas. Essa definição remete a uma atividade de caráter puramente militar; porém, no caso brasileiro, a opção da sociedade foi atribuir à Força Naval responsabilidades estranhas à sua atividade precípua, na forma de diversas atividades subsidiárias afetas ao uso do mar (CONCA, 1997).

Em relação a esse tema, as decisões sobre a proteção desse ativo de poder marítimo são tomadas pela Marinha do Brasil. Não havendo clareza em relação a uma Grande Estratégia, a estratégia de uso do mar fica a cargo da Força Naval, não por alguma forma de usurpação de poder, mas devido à ausência de discussão sobre o assunto de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), que gera uma delegação implícita e de forma consciente pela coalizão dominante, levando a decisões que consideram a necessidade de adequação de seu material em um horizonte temporal razoável para o cumprimento das atribuições definidas pela própria Força.

Em princípio, a missão da Marinha deveria ser atribuída pela Constituição e pelas autoridades competentes. A missão expressa na Carta Constitucional permite, contudo, interpretações diversas, acarretando discussões acerca do efetivo papel da Força. A ausência de diretriz clara produz endogeneidade que varia conforme a magnitude da empreitada. Este trabalho visa analisar o seguinte ponto: de que forma a Marinha do Brasil contribui para a Grande Estratégia Brasileira? Mais especificamente, que papel desempenha o programa do submarino a propulsão nuclear na definição das responsabilidades da Força Naval com respeito à grande estratégia?

No caso do Brasil, o Poder Naval possui peculiaridades que precisam ser analisadas. A Teoria Estratégica, que considera os meios que se utilizam para o alcance de determinados fins (SMITH; STONE, 2011), permite examinar esse aspecto sob a ótica de redução de incerteza na aplicação deste Poder.

Este dilema entre autonomia e controle normativo, no caso brasileiro, é também um objetivo deste trabalho de pesquisa: identificar o papel da Marinha na Grande Estratégia

brasileira no século XXI. Para atingir esse objetivo, as evidências serão analisadas à luz do realismo neoclássico e da teoria estratégica, que serão expostas a seguir, e conforme modelos de Poder Nacional e interação de variáveis, os quais serão discutidos e aprimorados à luz da realidade nacional.

Quando se fala em autonomia concedida às Forças Armadas, é importante analisar este fenômeno à luz do insulamento burocrático. O controle político sobre áreas da burocracia gera a ineficiência, e este debate tomou corpo nos períodos desenvolvimentistas da história nacional, levando ao surgimento do insulamento burocrático, que é uma estratégia das elites para superar a arena controlada pelos partidos (BRESSER-PEREIRA, 2001), por meio da concessão de autonomia técnica aos agentes burocráticos para formulação de políticas públicas.

No caso da autonomia concedida às Forças Armadas, não existem evidências desse insulamento, pois a pressão política doméstica foi devidamente absorvida ou contornada, a internalização do Programa Nuclear da Marinha se deu por pressões externas, e não por interferências políticas domésticas, já que, devido à falta de conhecimento, poucas agências tinham capacidade de interferir nos programas estratégicos e por este motivo as variáveis componentes do conceito não se apresentam ao caso analisado.

Pergunta de pesquisa e hipótese

A constatação de que os países necessitam de um objetivo de longo prazo em seu posicionamento no Sistema Internacional condiciona a evolução da estrutura estatal, bem como os diferentes organismos que a constituem. Essas partes integrantes, inclusive as Forças Armadas, são estudadas em grandes áreas do conhecimento como componentes dessa grande engrenagem, de modo que a pergunta de pesquisa se pauta: Qual o papel da Marinha na Grande Estratégia brasileira?

As hipóteses da pesquisa são três, correlacionadas, e partem das seguintes premissas:

H1: Na ausência de uma diretriz nacional, a Marinha define a sua missão;

H2: Na ausência de uma diretriz nacional, a Marinha define a “Grande Estratégia” Marítima; e

H3: Na ausência de uma diretriz nacional, a Marinha amplia a sua atuação a outras áreas.

Os pressupostos importantes para o presente trabalho dizem respeito a aspectos consagrados pela literatura em relação à autonomia das Forças Armadas (ALSINA, 2018;

PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), que, mesmo em face de atuação relativamente imune a interferências políticas, findam por impactar o posicionamento do país no SI.

Objetivos

O teste das hipóteses é o objetivo a ser perseguido na pesquisa. Nesta seção, serão esclarecidos os motivos que levaram à formulação das hipóteses de pesquisa.

A partir da premissa de que, no Brasil, os assuntos de defesa sofrem de um déficit de atenção das elites nacionais, as definições dos papéis a serem desempenhados pelas organizações passam para os níveis de responsabilidade dos órgãos técnicos (LIMA, 2015). A hipótese é a de que, considerando as atividades atribuídas à Marinha do Brasil pelo corpo político, a participação da Força, dentro dos aspectos relacionados ao Poder Marítimo e até mesmo do Poder Nacional, não se restringe apenas à Defesa, mas engloba atividades estranhas a essa atribuição, tais como: pesquisa, proteção ambiental, facilitação econômica, entre outros assuntos previstos nos normativos que regulam a atividade da Força Naval. Isso decorre de aparentes escolhas - ou omissões - políticas. Essas atividades compõem o Poder Nacional, que, uma vez mobilizado, deveria dar origem a uma parte da Grande Estratégia do país, com a diferença de que não há participação do corpo político, limitando a atuação destes como meros ratificadores das decisões tomadas dentro da Força.

A Grande Estratégia diz respeito ao núcleo duro da pesquisa, sendo necessário definir esse conceito. Não há apenas um conceito pacificado; é mais prudente apresentar as diversas abordagens e definir aquela que mais se ajusta ao objetivo da pesquisa (HAVERLAND; YANOW, 2012). Grande Estratégia é um conceito dinâmico, haja vista as diferentes abordagens de autores ao longo do tempo, demonstrando que há uma evolução na medida em que a dinâmica do SI impele os países a adotarem decisões com base na percepção do corpo político em determinados momentos históricos.

Esta pesquisa busca localizar a Marinha do Brasil no marco dos componentes da Grande Estratégia brasileira. Em que pese não haver um documento definindo objetivamente qual seria a Grande Estratégia brasileira, a intangibilidade operacional do conceito encerraria a necessidade de adotar posturas cotidianas, mobilizando o Poder Nacional dentro da arena de negociação política, contribuindo para a modificação do posicionamento do Brasil no SI, bem como potencializando a busca pela prevalência dos seus interesses na arena internacional.

Outros objetivos serão perseguidos para a montagem deste grande cenário, sendo a inserção da Marinha na Grande Estratégia Nacional:

- 1) Verificar o nível do déficit de atenção das elites;
- 2) Definir o Poder Nacional e, por conseguinte, o Poder Marítimo e Naval, relacionando com a Grande Estratégia;
- 3) Verificar a autonomia da Força Naval na condução de seus programas;
- 4) Examinar os condicionantes para existir espaço na agenda para o trato das questões de política externa; e
- 5) Identificar as políticas e áreas nas quais a Marinha atua e que contribuem para uma Grande Estratégia Nacional.

Esses objetivos buscam identificar a forma como a Grande Estratégia se adequa à realidade da política nacional, uma arena que deve acomodar demandas de diferentes áreas, sendo que muitas delas afetam, direta ou indiretamente, o ambiente externo do Brasil e o modo como o país nele se insere.

Metodologia e métodos de pesquisa

A pesquisa desta tese utilizou-se de metodologia de estudo de caso instrumental, no qual o fenômeno de interesse é analisado por meio de um caso (STAKE, 2008). Essa abordagem contém as variáveis necessárias para a análise da cadeia causal e permite verificar a aderência em relação às teorias que pautam o estudo.

Quando tratamos de metodologia, cabe diferenciar entre método e metodologia, sendo aquele relacionado à ferramenta de manipulação dos dados, e a metodologia o pressuposto filosófico da abordagem (HAVERLAND; YANOW, 2012). A escolha do método alinha-se aos objetivos da pesquisa, favorecendo identificar as evidências necessárias à comprovação das hipóteses e também alcançar os objetivos de pesquisa.

Em razão da natureza indutiva da pesquisa, em busca de identificar processos, coerente com o estabelecimento de uma cadeia causal, a melhor opção é uma abordagem qualitativa (MAHONEY, 2012), de cunho positivista. Por se tratar de análise de fatos históricos, o método de análise que melhor se ajustou a essa pesquisa foi o *process tracing*, haja vista que a característica deste método reside na busca por evidências de um mecanismo causal

(BENNETT; CHECKEL, 2015; MAHONEY, 2012), que permite oferecer resposta categórica à pergunta de pesquisa.

Outro aspecto relativo a esse método é a compatibilidade com outros métodos (CHECKEL, 2008, p. 116), haja vista que a possibilidade de checagem cruzada de dados amplia a robustez nas análises (CHECKEL, 2008). Por este motivo, dentro de cada período, além da abordagem histórica baseada em informações condensadas por meio de narrativas - as quais podem apresentar vieses dos historiadores quando utilizadas como fontes secundárias (THIES, 2002, p. 362), também serão utilizadas outras fontes para o cruzamento dos dados. Dentro do estudo de caso instrumental para o momento contemporâneo, considerando o contexto no qual o caso acontece (STAKE, 2008; YIN, 2001), estão em curso programas de reaparelhamento, ao mesmo tempo, em diferentes períodos históricos, sendo a contemporaneidade uma característica desse método (YIN, 2009). Esse mix de estudo de caso e método histórico possibilita uma verificação cruzada (CHECKEL, 2008) a construção do mecanismo causal mais confiável.

Uma técnica considerada foi a entrevista. Pela natureza do objeto de estudo as informações poderiam advir de entrevistas para o pleno esclarecimento dos dados coletados e confrontados (CHECKEL, 2008; SINGLETON; STRAITS, 2012, p. 91). Apesar dos esforços em buscar atores-chave no processo, em face da sensibilidade do assunto, os possíveis entrevistados não se sentiram confortáveis em identificar-se ao abordar os temas, especialmente em relação ao comportamento da Marinha nos períodos estudados.

Por meio da utilização de ferramenta de Inteligência Artificial (IA) de análise de conteúdo, as entrevistas foram complementadas por análise de discursos. A análise documental pode ser definida como uma operação, ou um conjunto de operações, visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de elucidar um estado ulterior (BARDIN, 1977). A extração de informações não explícitas gera complementaridade na pesquisa, permitindo aprofundar o tema e perscrutar aspectos não tratados na literatura. Esse método, aplicado com o rigor necessário, permite captar percepções e reduzir incertezas, pelo fato de as informações estarem escritas.

O avanço da aplicação de ferramentas de Inteligência Artificial se presta à análise de grandes volumes de documentos, resultando na extração de informações preciosas para a pesquisa acadêmica. A utilização de Modelos de Linguagem Grande (do inglês LLM), que abarca o processamento de Linguagem Natural (do inglês, NLP), permite que sejam propostos modelos a partir de documentos textuais. No caso em tela, foram organizados discursos

proferidos pelos então Ministros da Marinha e Comandantes da Marinha, por meio da criação de *prompts* destinados a amparar descobertas visando atingir os objetivos de pesquisa.

Pelo fato de a Inteligência Artificial ainda ser incipiente, é necessária atenção aos vieses da máquina. Os softwares que analisam grandes volumes de dados são “treinados”, e, por este motivo, carregados de percepções diferentes, sendo importante haver o cruzamento da análise desses dados. Neste trabalho, foram utilizadas duas ferramentas para eliminação desses vieses e oferecer resultados mais robustos a serem analisados.

A opção de utilizar esse material para análise ameniza impressões personalistas, na medida em que abarca posições oficiais da Marinha, centradas na mesma pessoa, a de seu comandante. Um aspecto que deve ser considerado é o contexto onde cada um dos textos teve origem, de modo que esses recortes temporais também foram realizados, acompanhando a dinâmica da sociedade em relação aos assuntos de defesa, especialmente na atuação da Marinha. A integridade das opiniões se deu em função de serem utilizados discursos proferidos pelos Ministros e Comandantes da Marinha desde os anos de 1970, por meio de pesquisa bibliográfica.

Uma limitação dessa ferramenta é que a análise considerou documentos voltados para o público interno, apresentando os vieses presentes nos autores dos discursos e também não havendo contrapontos ocultos no decorrer da análise, em face dos momentos nos quais os textos foram produzidos. Para superar essa limitação, é necessário que o pesquisador conheça o tema para avaliar a qualidade das respostas dadas. Neste caso, foram utilizadas as ferramentas *NotebookLM*, com base no *Google Gemini*, que possui capacidade de análise simultânea de 50 documentos. No caso, foram 18 documentos carregados e enviados *prompts* ao sistema, com o fito de buscar conceitos presentes nos textos. Outro *software* foi o Claude, da empresa *Anthropic*, considerada uma das mais seguras do mercado, o qual possui capacidade de interpretar dados a partir de documentos inseridos, produzindo informações que estão além do material apresentado, ou seja, busca aprender acerca do assunto. Os *prompts* idênticos foram inseridos nos dois sistemas, de modo independente.

A análise dos discursos também será utilizada para verificar se outros países tinham algum tipo de objeção em relação ao balanceamento conduzido pelo Brasil (DISCOURSE ANALYSIS, 2008). Uma tranquilidade em relação a esse método é o fato de o autor possuir familiaridade cultural em relação ao assunto (ALLES; GUILBAUD; LAGRANGE, 2018, p. 115), pois é Oficial de carreira da Marinha há três décadas, havendo desenvolvido a habilidade

de interpretar informações de múltiplas fontes, avaliando em que medida o que se afirma no discurso efetivamente se materializa na realidade.

Esta pesquisa irá propor o teste de uma teoria, de forma indutiva, com a possibilidade de inserção de novas variáveis para compor o modelo (KALPOKAITE; RADIVOJEVIC, 2019). Isso se dá pela própria natureza do método *process tracing*, que também pode ser utilizado da forma indutiva (MAHONEY, 2012). A proposta do modelo tem por base a análise teórica e também a subsunção desta aos fatos da realidade.

Para confirmação das hipóteses expressas nesta tese, será buscada a identificação de fatores que a literatura não tenha considerado nas análises, trazendo essas variáveis para a cadeia causal, sempre ponderando os fatores. A ponderação de fatores nesse método de *process tracing* tem a característica de não eliminar nenhuma delas, mas tão somente hierarquizá-las em relação à proximidade do fenômeno observado.

Coleta de dados:

Os dados utilizados neste trabalho são oriundos de vasta pesquisa literária para a formulação das hipóteses, conforme detalhado ao longo do texto. A literatura que trata dos assuntos forma a espinha dorsal da pesquisa, que se complementa por meio de outras fontes isentas, permitindo a ponderação e uma análise crítica, rechaçando qualquer dado como um aspecto inerente à realidade e tratado conforme a circunstância.

Outros documentos utilizados foram componentes do ordenamento jurídico pátrio, ou seja, leis, decretos e outras normas, que possuem em seu bojo o resultado de discussões oriundas das arenas políticas. Essas fontes são importantes pois, muito além da letra fria das leis, possuem discussões subjacentes, e foram buscadas para montar um cenário mais amplo do tema desta pesquisa.

Outra fonte de dados foram documentos administrativos sobre o assunto cujo teor não pode ser divulgado por se tratar de assuntos afetos à Segurança Nacional, mas, que de alguma forma, se inseriram nas conclusões e possuem alinhamento com os argumentos trabalhados neste texto.

Em relação aos discursos dos Comandantes da Marinha e Ministros da Marinha, desde o ano de 1971, disponíveis nas edições da Revista Marítima Brasileira, entre os anos de 1971 a 2019, e entre 2019 e 2025, e também as palavras dos Comandantes da Marinha nos relatórios

de gestão enviados à apreciação do Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Estrutura dos capítulos

Esta tese estrutura-se em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. Seu propósito é examinar o papel da Marinha na Grande Estratégia brasileira desde o início do Programa Nuclear Brasileiro, que, na sua gênese, buscou o domínio do ciclo nuclear com intuito de desenvolver a geração de energia a partir de uma matriz nuclear, e que evoluiu até a ambição de possuir um submarino movido pela referida tecnologia.

O objetivo era colocar o país no rol de nações que dominavam o ciclo nuclear, que representava uma posição de prestígio no Sistema Internacional. Além disso, o desenvolvimento tecnológico que gerasse uma fonte alternativa de energia também era objetivo do país, o que provocou desconfianças acerca da aplicação da tecnologia no desenvolvimento de uma bomba nuclear, fato aventado por países que buscavam impedir a disseminação dessa tecnologia, mas que no âmbito do Programa Nuclear da Marinha não demonstrava indicativos, mas tão somente no Programa conduzido pela Força Aérea (CASTRO; ARAÚJO; SABÓIA, 2001). Os constrangimentos oriundos do SI não impediram que o Brasil continuasse em busca desses objetivos, sendo que uma das formas de blindar o programa dessas ações foi internalizar as pesquisas na Força Naval, alinhando o avanço do país nesse campo aos planos de longo prazo da Marinha.

Ao longo deste texto, foram analisadas evidências de que a Marinha passou de órgão interveniente a protagonista nessa empreitada do país. Embora houvesse a necessidade de suporte de diferentes áreas componentes do Estado, a Marinha do Brasil atuou como nó importante nessa rede, coordenando atividades que permitissem ao Brasil, na década de 1980, anunciar o domínio do ciclo de enriquecimento de matérias-primas utilizadas em reatores com capacidade de geração de energia. Para tanto, a sequência de construção do conhecimento se deu conforme veremos a seguir.

1ª PARTE- Arcabouço Teórico sobre Grande Estratégia e Proposição de Modelo

CAPÍTULO 1 – Qual o papel das teorias realistas na formulação da Grande Estratégia

O Sistema Internacional, daqui SI, possui uma organização complexa (CASTRO, 2012), que está em constante transformação(LOPEZ; JOHNSON, 2020; DYSON, 2016) (DYSON, 2016; LOPEZ; JOHNSON, 2020). Ao mesmo tempo, cada ente estatal possui sua própria dinâmica política doméstica. Na tentativa de explicar o fenômeno de interação entre os Estados, associou-se à distribuição de poder relativo entre os membros componentes do SI (DYSON, 2016) à sua constante busca pela sobrevivência (ORTMANN; WHITTAKER, 2016; POSEN, 1984), que é a essência da abordagem realista clássica (ALSINA, 2018; LOBELL; RIPSMA; TALIAFERRO, 2009; MORGENTHAU, 2003), e à maximização do poder, conforme advogam os realistas ofensivos (MEARSHEIMER, 2003) ou, ainda, apenas à preservação de sua posição relativa, como argumentam os neorealistas (DYSON, 2016; WALTZ, 1979).

Independente do objetivo do Estado e da teoria pela qual o fenômeno é abordado, no final, atribuem-se as ações do Estado à síntese dos interesses nacionais definidos pela coalizão política nele dominante (MINTZ; DEROUEN JR, 2010; DE MESQUITA et al., 2005), de modo que sempre há um objetivo a ser atingido pelo Estado, em geral a garantia de sua sobrevivência e o aumento de seu poder, na dinâmica do SI.

Neste capítulo, será analisada a premissa afeta ao processo de tomada de decisão com base na racionalidade dos Estados, atrelando o objetivo definido pelo Estado e a forma como isso impacta na formulação da Grande Estratégia, à luz das teorias consagradas das Relações Internacionais (MORIN; PAQUIN, 2018), mais especificamente o Realismo. Considerando o caráter incremental do conhecimento, serão realizadas: (a) uma cronologia evolutiva das abordagens teóricas em relação aos objetivos deontologicamente estabelecidos pelos Estados; (b) a análise da forma como ocorre a materialização dessas ideias na Grande Estratégia (SILOVE, 2018); e (c) suas conexões com as teorias das relações internacionais, com o objetivo de identificar se há relação direta entre a Grande Estratégia de um país e as teorias que tratam do relacionamento entre Estados.

O estudo científico das Relações Internacionais é uma área de conhecimento que remonta ao início do século XX (CARR, 1981; FRANKEL, 1996), com o Realismo surgindo para explicar o desequilíbrio no SI, especificamente em relação ao ápice das tensões, a qual é a

guerra (LOPEZ; JOHNSON, 2020). Neste primeiro momento do estudo da área, entre as premissas que embasavam as teorias realistas, destacava-se a racionalidade atribuída ao Estado nas decisões de Política Externa (TEIXEIRA, 2019; SMITH; STONE, 2011) e a busca pela sobrevivência como finalidade dos países (ORTMANN; WHITTAKER, 2016; POSEN, 1984; WALTZ, 1979). Presume-se que cada país, independentemente, adota posturas com vistas à consecução deste objetivo, buscando primariamente os seus anseios, de modo que esses movimentos independentes ocorrem em ambiente anárquico (DYSON, 2016; LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009), incrementando a complexidade do estudo das Relações Internacionais (CASTRO, 2012).

A alegoria das bolas de bilhar (WOLFERS, 1962), representando os Estados chocando-se na mesa de bilhar, que representa o Sistema Internacional (HUDSON, 2005), ilustra a atuação das soberanias neste ambiente anárquico. Porém, conforme advoga Schweller (2006), essas bolas de bilhar são guiadas por incentivos oriundos não apenas do Sistema Internacional, conforme o pensamento neorrealista, mas também por incentivos oriundos do ambiente doméstico; ou seja, internamente às bolas de bilhar, estão os motivos pelos quais os países adotam posições diferentes quando submetidos a incentivos semelhantes do SI (SCHWELLER, 2006). Esse é o principal contraponto aos aspectos preditivos adotados pelas correntes realistas clássica e neorrealista. Tais decisões são tomadas por atores que atuam em arenas políticas decisórias e são guiados por preferências que variam conforme o sistema político e a cultura definidora do comportamento social do Estado.

Em função do objetivo do capítulo, não serão tratadas as teorias críticas, pois, por mais que apresentem aspectos comportamentais dos decisores, não se prestam a explicar a modificação das abordagens das teorias clássicas, até mesmo por não haver diálogo direto entre as escolas realistas e críticas (COX, 1981). Essa opção busca reduzir o escopo da análise, sem negar a importância dessas abordagens, uma vez que aqui se associa a racionalidade instrumental às decisões dos países em assuntos de política externa.

A evolução das teorias realistas ocorreu em decorrência de que apenas uma não conseguiu abarcar todos os casos que se apresentavam nos respectivos momentos históricos dos estudos das Relações Internacionais, já que variáveis não consideradas nos trabalhos seminais sendo incorporadas com a evolução das sociedades, como a tecnologia, o surgimento de organismos transnacionais e também outros atores influentes, além da evolução dos estudos da área, sem deixar de lado a essência teórica de cada uma das abordagens.

A racionalidade atribuída ao ente estatal será confrontada com os estímulos oriundos do ambiente doméstico, já que, para os realistas neoclássicos, a ideia de racionalidade do comportamento do Estado se relativiza frente a episódios e a necessidades específicas que se apresentavam a cada Estado ao longo da história, quando da adoção de posicionamentos destes frente a estímulos oriundos do SI. Poucas teorias procuram explicar mudanças no SI em tempos de turbulência (SNYDER, 2004), e essa afirmação ganha relevância na tentativa de uma busca preditiva em relação a um SI em constante mudança.

O papel atribuído às Organizações Internacionais é reforçado por meio do liberalismo ou institucionalismo, que advoga em prol de uma sociedade internacional que compartilha valores e interesses que favorecem a cooperação, oferecendo o conceito de paz democrática como grande contribuição conceitual (ACHARYA et al. p. 23, 2017; LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). A ausência de uma autoridade supranacional dá lugar à anarquia no SI, bem como considera os cálculos racionais dos Estados neste ambiente, findando com a ação de cada um deles em busca de seus interesses na arena internacional.

Neste ponto, toma-se a alegoria das correias de transmissão entre os estímulos externos e a percepção do corpo político doméstico, que traduzem esse estímulo de ação com fito de realizar o equilíbrio de poder para oposição a essa ameaça (SCHWELLER, 2006). Essa postura de balanceamento de poder pode ser estendida a modificações de posicionamentos na Política Externa dos países, gerando comportamentos não preditivos, que é uma abordagem das teorias em aspecto mais amplo, individualizando cada Estado e seu contexto específico.

A anarquia e a racionalidade são conceitos intimamente relacionados com vistas à preservação da paz no SI (LOPEZ; JOHNSON, 2020; SCHWELLER, 2016). A tomada de decisões com base apenas na característica anárquica não pode ser o único parâmetro, sob pena de gerar um desequilíbrio no mundo por meio de percepções errôneas em relação ao SI (ALLISON; HALPERIN, 1972). O emprego do conceito de racionalidade impede que esse movimento de descompasso ocorra, ou seja, por mais que não exista uma governança global, os Estados convivem em uma situação de respeito a determinadas regras, às quais os realistas clássicos associam à natureza humana.

Há o modelo de tomada de decisão de Graham T. Allison (1972), que coloca ênfase no ator racional nos caminhos a serem percorridos pelo Estado em termos de política externa. Em que pese haver relação com os argumentos aqui expostos, essa opção não abarca os pressupostos do Realismo neoclássico, uma vez que o caminho percorrido por este modelo direciona-se do

ambiente doméstico ao internacional, não ficando evidente de que forma o ambiente externo influencia as decisões domésticas, especialmente no Brasil, onde há um caráter acessório em relação aos assuntos de política externa, que somente entram na agenda em momentos específicos e a partir de condições muito específicas, como a pacificação do ambiente doméstico ou pressões externas.

Essa racionalidade que era atribuída ao Estado atribui-se também aos indivíduos que tomam as decisões, e a hipótese é que a motivação desse comportamento racional não é a mesma nos diferentes níveis de análise - premissa do Realismo Neoclássico. Os fundamentos teóricos ajudam a entender os fenômenos por meio da aplicação de seus ditames ao mundo real.

1.1. Teorias e seus componentes

As teorias servem como lentes para observar os fenômenos em qualquer área de conhecimento (TSEBELIS, 2002), inclusive nas ciências sociais aplicadas, como as Relações Internacionais. Entender de que forma os Estados interagem entre si pode ocorrer por meio das diferentes teorias subsumidas aos fenômenos. No caso desta tese, a escola realista será a escolhida em função de sua proeminência desde a gênese da área de conhecimentos (DREZNER; KREBS; SCHWELLER, 2020; LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

As Relações Internacionais, como área de estudo, são oriundas da ciência política e ganham estatura de ciência autônoma no início do século XX (SANTOS, 2005). Essa proximidade temática se explica pela interconexão entre os decisores domésticos e as consequências dessa atuação no Sistema Internacional, e impacta na forma como fazemos as análises de Política Externa hodiernamente. A complexidade do Sistema Internacional reside em diversos aspectos atuando ao mesmo tempo sobre os Estados e sobre o próprio sistema, e não apenas na diferença de distribuição de poder entre os Estados, como advogam os neorealistas (DREZNER; KREBS; SCHWELLER, 2020; SCHWELLER, 2016; MERA, 2013), mas também em relação às diferentes culturas que coexistem no SI (BUZAN et al., 1998), as quais possuem organização social e normativa diferente, conforme as suas peculiaridades. Esse aspecto foi capturado pelas teorias que surgiram em contraposição ao Realismo, como o Liberalismo.

O estudo das Relações Internacionais busca identificar os determinantes das guerras (LOPEZ; JOHNSON, 2020; BRANDS, 2014). Para a análise desse sistema complexo, foi necessária a adoção de parâmetros para a operacionalização dos conceitos, em que pese tais

simplificações abarquem grande parte dos casos, mas não todos, e isso é denominado “extensão” (ou alargamento) do conceito (GOERTZ, 2006), pelo qual o autor advoga em prol de que o conceito se forma a partir de elementos constitutivos. A associação de adjetivos a ele faz com que o espectro de fenômenos abarcado se reduza, e por outro lado, a simplificação amplia o espectro de atuação do conceito.

A opção por deixar condicionantes, que também podem ser denominadas variáveis intervenientes, fora da equação do fenômeno, faz com que as explicações não sejam suficientes, gerando a evolução das teorias para preencher o espaço deixado por essas lacunas. O caráter incremental abre a possibilidade do avanço no conhecimento disponível, considerando as diferenças entre os Estados na observação e interações entre esses entes na análise do SI. Essas interações se dão ao nível crítico nas guerras, de modo que a Primeira Guerra Mundial impulsionou a área de estudos das Relações Internacionais, começando pelos idealistas e posteriormente tendo os realistas despontando com as ideias mais ajustadas à realidade naquele momento (GONZALES; FILHO, 2024; KORAB-KARPOWICZ, 2010).

O Realismo clássico foi uma reação aos idealistas que acreditavam que organismos multilaterais poderiam criar um ambiente de harmonia. Essas ideias surgiram após a Primeira Guerra Mundial (LOPEZ; JOHNSON, 2020). Os idealistas foram desacreditados com o fracasso da Liga das Nações e a escalada de instabilidade que levou à Segunda Guerra Mundial (LOPEZ; JOHNSON, 2020), despontando a corrente realista que pretendeu ser uma teoria de longo alcance, tendo capacidade explicativa para o fenômeno da guerra, atuando de forma indutiva (FRANKEL, 1996) na observação do momento e em ocorrências bélicas anteriores, remontando à Guerra do Peloponeso.

Essa nova área de estudo adotou paradigmas que consideram os Estados equivalente sob as mesmas premissas, ou variáveis independentes, que, a depender de suas configurações, explicavam a adoção de determinadas ações por parte de uns Estados e não de outros (SCHWELLER, 2006). Neste espectro, podemos verificar que as guerras decorrem da escolha racional dos Estados de sobreviver em um ambiente anárquico, definido por Waltz (1979) como a ausência de autoridade acima dos Estados, e que poderia, por exemplo, regular o comportamento ou fazer cumprir contratos entre eles, encontrando nas guerras o reequilíbrio. Ressalta-se neste ponto o aspecto relacionado aos constrangimentos impostos pelo sistema para balizamento das relações internacionais, como o balanceamento de poder, a moralidade

internacional e a lei internacional que garantem uma sobrevivência relativamente pacífica entre os Estados (FRANKEL, 1996).

O realismo clássico possui a racionalidade instrumental como premissa (DYSON, 2016). Os Estados agem racionalmente em busca de sua sobrevivência, ou seja, cálculos racionais levam os componentes do SI a tomarem ações com o intuito da sobrevivência nesse ambiente anárquico, alcançando o interesse nacional (FRANKEL, 1996).

Essa prescrição é importante no momento em que as decisões que afetam o SI são tomadas com base nesta epistemologia realista, uma vez que as causas e consequências são conhecidas inicialmente pelo corpo teórico formado indutivamente. Analisando o caso da construção do arsenal nuclear pelas grandes potências após a Segunda Guerra Mundial, pode-se inferir que essa prescrição não se ajustava plenamente àquela realidade, uma vez que o uso daquele armamento não traria a paz desejada a nenhum dos contendores, maculando a lógica da paz desejável (ALSINA, 2018). Em que pese ter havido a maximização do poder, o encontro da teoria com a realidade demonstrou que algumas variáveis tornam as prescrições menos exatas, modificando e gerando reações inesperadas e reduzindo o poder explicativo da teoria (KORAB-KARPOWICZ, 2010). A racionalidade assumida pelos realistas decorreu de um olhar no retrovisor entre os fatos e as consequências, buscando um padrão de comportamento, robustecendo a teoria para aqueles casos analisados em momentos nos quais as teorias ainda não existiam.

Retomando a questão da racionalidade presente no Realismo clássico, a escolha deve ser pautada em um objetivo entendido como favorável. A teoria dos jogos, base dos ganhos relativos, coloca que a decisão se dá com base nas informações disponíveis, e, neste sentido, a escolha racional oferecida aos Estados, por meio da lente realista, é a da sobrevivência (FRANKEL, 1996).

Até agora, tratamos de uma teoria seminal que tomou força após o idealismo não haver demonstrado aplicabilidade na realidade, sendo os realistas a prescrição mais adequada àquele momento do início do século XX, por meio de uma abordagem menos científica, cujas críticas revestiram o avanço desse conhecimento com mais rigor e embasamento, surgindo uma evolução do realismo clássico que foi o surgimento do neorealismo (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009), não como continuidade, mas como forma de explicar o momento de bipolaridade após a IIGM.

Os neorealistas advogam em prol de um melhor posicionamento do Estado no Sistema Internacional (ALSINA, 2018). Esse nível sistêmico de análise deixa de lado o caráter normativo e pouco científico do realismo clássico, ao mesmo tempo em que embasa as decisões estatais a partir de incentivos e constrangimentos oriundos do SI (MORGENTHAU, 2003; WALTZ, 1979). Essa organização do SI buscava entender, entre outros motivos, os determinantes para a guerra (LOPEZ; JOHNSON, 2020), que é o ápice do desequilíbrio - e reequilíbrio - oriundo da própria estrutura do SI. Essa teoria admite que exista determinado nível de cooperação entre os Estados, mas privilegia o comportamento com base nos ganhos relativos de posicionamento do SI, atribuindo papel secundário às Organizações Internacionais.

A alocação dos recursos, gerando redistribuição de recursos de poder, possui potencial para gerar um problema à estabilidade do SI. O neorealismo se divide nas vertentes ofensivas e defensivas, os primeiros advogam por uma postura proativa e têm em Mearsheimer (DUNNE; KURKI; SMITH, 2021), o grande expoente, questionando o equilíbrio de poder, ao passo que os defensivos, de Waltz (1979), apontam a imprudência desses comportamentos gerarem mudanças no balanço de poder. Independente da vertente, o dilema da segurança é um dos motivos de os países entrarem em guerra (LOPEZ; JOHNSON, 2020).

Surge, então, a necessidade de se entender onde residem as escolhas dos países em termos de política externa. Havendo esses objetivos, como serão defendidos esses interesses? A resposta a essa questão passa pela necessária evolução do campo teórico e avança em direção a outras premissas que igualmente darão ensejo a novas teorias, como é o liberalismo e as escolas construtivistas.

A maximização do poder passa a ser o paradigma do neorealismo (DYSON, 2016; WIVEL, 2021), transferindo os determinantes do comportamento dos Estados ao Sistema Internacional. As premissas do neorealismo se assemelham às do realismo clássico, porém com a diferença de que não basta sobreviver no SI, mas também maximizar o poder relativo, tendo por comparação a própria estrutura do SI que constrange ou estimula os países a adotarem posturas que atendam aos seus interesses, à luz de suas capacidades relativas. Em outras palavras, quanto mais capacidades em termos de poder, maior o espectro de possibilidades para atingir seus objetivos politicamente formulados.

Também existe nessa tradição a premissa resultante das interações entre os Estados é diferente daquela utilizada pelos realistas clássicos, sendo a resultante atribuída aos estímulos oriundos do Sistema (ou estrutura) e à percepção que cada um deles tem da distribuição de

capacidades entre os Estados. O Estado objetiva obter um melhor posicionamento na estrutura do SI. Convém ressaltar que a escolha mais favorável é dada pela própria teoria a partir dos recursos disponíveis aos Estados no SI, como alianças ou acordos (MORRIS, 2019), ou mesmo através do incremento de poder material, por meio de ações de balanceamento de poder (SCHWELLER, 2016).

Mais uma vez, essa teoria coloca o caráter belicista dos países, e, em contraposição, a segunda grande discussão das RI neo-neo (COX, 1981), sendo o neoliberalismo a teoria que aborda o relacionamento entre os Estados de uma forma mais cooperativa, ou seja, não há que se falar em melhor posicionamento no SI, mas em uma postura pautada no objetivo comum dos Estados, remontando à concepção clássica de Estado provedor de bens aos seus cidadãos, caracterizando uma mera revisitação ao liberalismo (DYSON, 2016).

Essas duas principais correntes, o realismo clássico e o neorealismo, dominaram os estudos das Relações Internacionais desde a sua gênese. Foram realizados diversos avanços, e quase todos de forma incremental, como característica do conhecimento, ressaltando que nem todos os casos são explicados a partir delas. Com o avanço dos estudos em Política Externa, passou-se a transferir o foco ao nível individual dos tomadores de decisão, sejam eles colegiados ou individuais, dependendo da estrutura interna dos Estados. A Política Externa de um país passou a ser tratada como política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013; SIQUEIRA, 2011), dessa forma, suscetível a intervenientes domésticos.

Os modelos decorrentes do diálogo entre as teorias realistas apresentadas até o momento fizeram proposições sobre o processo pelo qual as decisões são tomadas nos Estados. A racionalidade atribuída aos Estados perdurou até a elaboração de dois modelos que passaram a observar os níveis domésticos e internacional. Os modelos de Putnam e Allison (2010) possuem como nível de análise os ambientes doméstico e internacional, oferecendo uma inovação em relação ao segundo, pautando as decisões de Política Externa com base na interação desses atores que atuam no ambiente internacional e doméstico ao mesmo tempo e tratando do mesmo tema proposto baseado no Interesse Nacional.

Esses dois modelos possuem o paradigma da racionalidade como pano de fundo. Putnam (2010) estabeleceu o jogo de dois níveis, fazendo a conexão entre a política doméstica e a política internacional no que tange a negociações, enfatizando o papel das coalizões, preferências e pressões internacionais, em um tabuleiro enfrentado pela diplomacia. Allison e Halperin (1972) enfatizam o papel das burocracias, colocando foco na ação governamental e na

interação dos indivíduos. Em que pese esse modelo de tomada de decisões não integre os diferentes níveis de análise das teorias aqui mencionadas, o grande ganho se dá pelo papel do indivíduo neste contexto, uma vez que a racionalidade até então atribuída ao Estado afastava o papel determinante do nível individual nas tomadas de decisão em Política Externa.

Essa integração do plano doméstico ao internacional culmina com o realismo neoclássico. Essa corrente preencheu a lacuna de conhecimento relacionado ao questionamento das causas que levavam países que sofrem constrangimentos ou estímulos semelhantes a adotarem posicionamentos diferentes (SCHWELLER, 2006), e a resposta para essa indagação está nas percepções da coalizão dominante (DE MESQUITA et al., 2005), chamando atenção ao fato de que em determinado momento as Relações Internacionais, que saíram da área de estudo das ciências políticas, se reencontraram nesta teoria, estabelecendo as disputas que ocorrem no ambiente doméstico como direcionador das ações de Política Externa.

O realismo neoclássico não abandona paradigmas realistas, mas avança no conhecimento quando relativiza a escolha racional dos Estados em temas de Política Externa. Essa relativização é explicada pela análise do modelo proposto por Schweller (2006), quando considera variáveis de ordem doméstica como condicionante no direcionamento de assuntos de Política Externa. Neste caso, quando o modelo não provoca interação entre as variáveis, observa-se uma letargia do Estado em relação aos estímulos oriundos do ambiente internacional, uma vez que a coalizão dominante não percebe a modificação no entorno do país, ou não a avalia adequadamente, podendo colocar em risco a própria sobrevivência política quando do decréscimo de legitimidade percebida pela sociedade (TSEBELIS, 2002).

Por outro lado, quando a dinâmica do sistema gera a percepção do risco à própria sobrevivência dessa coalizão, ocorrem movimentos no sentido de contraposição a estas potenciais ameaças, legitimando a posição dominante na manutenção do *status-quo*.

Em face do exposto, percebe-se que os paradigmas realistas presumem racionalidade nas decisões em assuntos de política externa. Essa racionalidade, porém, não produz as mesmas decisões nas três teorias expostas, inicialmente por se tratar de níveis diferentes de análise, em que os atores centrais possuem objetivos diferentes. No realismo clássico, a racionalidade do Estado é sobreviver; no neorealismo, a racionalidade do Estado responde aos constrangimentos e à estabilidade do Sistema Internacional, à semelhança do modo como consumidores respondem a incentivos no mercado; e, no realismo neoclássico, a racionalidade é da coalizão dominante na legitimação de sua manutenção no poder.

Essas teorias explicam diversos momentos de modificações no SI. Esse fato é importante, pois as teorias explicam casos passados, ao mesmo tempo tentam explicar decisões tomadas, porém, por vezes a coalizão dominante lança mão de mais de uma teoria para decidir e buscar apoio da audiência (SNYDER, 2004). Considerando que os objetivos dos Estados podem ser a sobrevivência, ou então o melhor posicionamento no SI, e mesmo um comportamento mais colaborativo, independente da opção, deverá estar inserida na Grande Estratégia do país.

Neste ponto, é importante a diferenciação entre Grande Estratégia e Política Externa. O primeiro conceito será amplamente explorado no decorrer do texto, mas, essencialmente, a principal diferença conceitual está no alcance, pois, enquanto a Grande Estratégia possui o condão de abarcar decisões que focam no longo prazo, a Política Externa, por ser caracterizada como política pública (GONZALES; FILHO, 2024; MILANI; PINHEIRO, 2013), responde a pressões de curto e médio prazos. Nada impede que a decisão de curto prazo tenha um reflexo no longo prazo, mas essa caracterização neste momento é importante para o restante da argumentação.

Abordados os principais pontos divergentes entre as teorias consagradas das Relações Internacionais de interesse para o argumento desta tese, o cabedal de conhecimento será útil na definição do que seja Grande Estratégia. As diferenças das Escolas Realistas se pautam nos níveis de análise e também em termos de objetivos buscados pelos Estados no SI, direcionando as decisões políticas que impactam o posicionamento do país neste ambiente, de modo que o conjunto de decisões pautadas em objetivos claros ajuda o direcionamento a ser seguido pelo ente estatal, obedecendo a uma coerência, pode auxiliar na integração dos poderes desenvolvidos internamente com objetivos de longo prazo, oferecendo maiores possibilidades de busca por seus objetivos nacionais.

1.2. O que é Grande Estratégia?

Os navios, antes de entrar em combate, dependendo da ameaça a ser enfrentada na área de operação, recebem do Comando as prioridades a serem observadas pela tripulação no decorrer da ação, quais sejam: combater, navegar e flutuar em uma análise multinível (PINTO; DA SILVA; PINHEIRO, 2022). Essa priorização serve como guia das ações de cada membro da tripulação e pode ser alterada pelo Comando conforme a evolução tática durante o combate.

Por analogia, as prioridades de um país são determinadas pelo corpo político, observando a dinâmica doméstica e internacional para dirigir as decisões circunstanciais.

Os países possuem interesses que moldam seu comportamento no SI. Essa interação com o ambiente internacional é a própria definição de Política Externa (SIQUEIRA, 2011), que necessita de instrumentalização para a efetividade das decisões acerca das direções do país, mas não apenas isso. Essas formulações domésticas estão inseridas em um ambiente de negociação, que depreende a necessidade de acomodação de interesses diversos para a solução de diferentes problemas em âmbito interno. Cabe lembrar que estamos tratando das políticas públicas, sendo a Política Externa uma delas (MILANI; PINHEIRO, 2013), cujos assuntos competem por relevância na agenda dessa arena política doméstica.

As Políticas Públicas, em sua essência, visam à solução de problemas que se apresentam ao corpo político decisório, e se dão nas discussões em alto nível, arena adequada para a tomada de decisões que direcionam o esforço estatal na efetivação do seu papel, inclusive no SI. A acomodação das demandas domésticas incrementa a legitimidade dos tomadores de decisão que, a depender da configuração do Estado, são individuais ou coletivas, sendo este trabalho restrito a decisores colegiados, que são denominados coalizão dominante (DE MESQUITA et al., 2005). As diferentes políticas públicas possuem uma hierarquização atribuída pelo corpo político à luz da premência que determina aquela que precisa de ação mais incisiva.

O principal objeto de estudo das Relações Internacionais é a interação entre os Estados no Sistema Internacional. Essas interações são guiadas por preferências e oportunidades oriundas desse ambiente (BRANDS, 2014) e podem sensibilizar os decisores a adotar posturas com base nos ganhos esperados e até mesmo nas premissas teóricas. A combinação de premissas teóricas se dá em função do momento histórico pelo qual o SI atravessa, e por este motivo uma ou outra teoria seja mais adequada a determinada ocasião.

A Grande Estratégia possui diversas definições, sendo que devemos analisar os componentes do conceito para verificar a relação com o que a literatura trata da Política Externa, bem como os elementos constitutivos das teorias das Relações Internacionais. A Grande Estratégia de um país é um conceito fluido e, por este motivo, necessita de parametrizações para poder ser aplicado. Aqui, não se pretende a formulação de um tipo ideal weberiano de Grande Estratégia, mas apontar caminhos que indiquem o conceito. Para esse propósito, será adotado o entendimento de Gary Goertz (2006), que advoga em prol de uma escalada de generalização nos conceitos (GOERTZ, 2006, p. 69), uma vez que a individualização do objeto é fruto da sua

essência, mediante atributos que interagem com a realidade, tendo por base a escolástica aristotélica (GOERTZ, 2006) na formulação dos agrupamentos desses fatores. Esse aspecto é importante quando se trata de conceitos amplos, visando generalização e replicabilidade.

Propostas de operacionalização de conceitos foram desenvolvidas ao longo da literatura. Gary Goertz (2006) elaborou um modelo de três níveis, sendo o primeiro relacionado ao conceito utilizado nas proposições teóricas. O segundo nível do conceito é formado pelas dimensões constitutivas do primeiro nível conceitual, que individualizam o objeto, e ocorre o refinamento ao nível de indicadores para mensuração. No que tange ao terceiro nível, ocorrem os indicadores que valorizam qual fator possui maior ou menor relevância, ou seja, o nível quantitativo dos conceitos que se prestam à ponderação dos diversos fatores componentes do conceito.

Um exemplo dessa aplicação trata do conceito de democracia. Isso diz respeito ao primeiro nível de Gary Goertz e pauta discussões teóricas acerca do tema. Mas deve haver o questionamento acerca do que se entende por democracia, passando ao segundo nível e discutindo as variáveis constituintes do conceito, e no caso, a democracia depreende eleições periódicas, imprensa livre, pluralidade partidária, alternância de poder, instituições sólidas e harmônicas, entre outras. Ainda assim, existe o questionamento do motivo de os países democráticos não serem iguais e, para responder a essa dúvida, temos que ir ao terceiro nível, que abarca a mensuração dessas variáveis, onde um país com dois partidos pode ser considerado menos democrático que um com mais partidos na disputa, ou seja, nesse nível reside a diferenciação do conceito de democracia entre os Estados (GOERTZ, 2006).

As partes componentes do conceito definem a amplitude de aplicação nos fenômenos estudados, dentro do segundo nível, das variáveis independentes (GOERTZ, 2006). Quanto maior for o número de fatores componentes do conceito, menor o espectro de aplicação, e isso se denomina a “concisão”, ou restrição do conceito; por outro lado, quanto menor for a quantidade de variáveis, ocorre a extensão, mais fácil à generalização (GOERTZ, 2006), de modo que a opção a ser adotada recaia inteiramente sobre as características do fenômeno que se pretende analisar.

Neste texto, a escolha se dá pela inclusão de fatores que tenham maior aplicação ao conceito de Grande Estratégia, uma vez que se pretende a definição a partir de seus componentes em termos de necessidade e suficiência, à luz das teorias realistas, dos componentes das teorias e também dos próprios atributos do conceito de Grande Estratégia, em que pese haver

consciência de que fatores intrínsecos aos contextos dos países respondem de forma diferente quando submetidos a estímulos similares oriundos do Sistema Internacional, o que irá impactar esse exercício teórico (SCHWELLER, 2006).

As obras de autores que abordam a Grande Estratégia possuem atributos comuns. Inicialmente, a Grande Estratégia possui o condão de ser de longo prazo: isso quer dizer que as decisões cotidianas não devem ser pautadas em resultados de curto prazo, haja vista que essa característica é do conceito de Política Externa. Esse aspecto enseja debates sobre diferenças entre democracias e autocracias no que concerne à maior facilidade destas na condução de políticas de longo prazo (SCHUMAN, 2021).

Outro ponto comum entre os autores é a possibilidade de mobilização de recursos disponíveis no Estado com um objetivo definido na arena política. Estes recursos variam de país para país e fazem a diferenciação em termos de poder entre eles, sendo elementos intrínsecos aos Estados. Essa construção conceitual se comprova a partir da análise sob a ótica do Realismo Neoclássico, onde a capacidade de mobilização e a vontade de fazer esse movimento levam o país a alterar seu posicionamento no SI, conforme o modelo de Randall Schweller (2006).

A mobilização dos recursos por parte dos decisores com o intuito de alcançar objetivos claramente definidos é um dos aspectos centrais no conceito de Grande Estratégia. Enquanto as teorias se debruçam sobre a questão do poder, é necessário esclarecer quais os componentes conceituais de poder, tratados nas teorias cratológicas, possuem em relação à Grande Estratégia. Entende-se que o poder, por sua característica multidimensional (TEIXEIRA, 2019; BRANDS, 2014), diz respeito aos recursos disponíveis, ou a serem desenvolvidos no país, que podem ser empregados num objetivo definido pelo corpo político decisório, ressaltando que não se trata apenas de recursos militares, mas também econômicos, culturais, diplomáticos, entre outros, os quais podem levar os Estados ao melhor posicionamento relativo no SI (LAKE, 2011) a ponto de a guerra ser desnecessária (ORTMANN; WHITTAKER, 2016). Tais recursos devem ser capazes de gerar interferência sobre as ações dos outros. Essa discussão relacionada à cratologia não será tratada neste texto, mas tão somente o entendimento de que os recursos do país podem ser mobilizados e transformados em ativos que permitam a ação favorável do Estado no SI.

Os fins definidos pela coalizão dominante ancoram-se no ambiente doméstico, que podemos chamar de Interesse Nacional, e possuem íntima ligação com a Política Externa, definida como a projeção da síntese dos Interesses Nacionais no plano internacional (LIMA; DE SOUZA FARIAS, 2018). Daqui é possível afirmar que o Interesse Nacional decorre de um

processo de decisão dentro da esfera política do Estado (DE MORAES, 1986) e que se sintetiza na própria Política Externa em termos de direcionamento e opções oferecidas pelo SI em um dado momento. Esse direcionamento é fruto das negociações nas mesmas arenas onde estão sendo discutidas as políticas públicas domésticas.

Alguns autores advogam em prol de haver uma proeminência da Política Externa em relação a outras políticas (GONZALES; FILHO, 2024; MILANI; PINHEIRO, 2013; NETO, 2011), mas, independentemente dessa posição, o corpo político de um país tende a se debruçar sobre aquelas que ocupam a agenda em função do apelo social do assunto e que possam trazer mais dividendos eleitorais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), uma vez que os recursos são limitados e necessitam ser alocados para potencializar a sobrevivência política do grupo político (DE MESQUITA et al., 2005). A latência desses assuntos internacionais, relegando a Política Externa a segundo plano, faz com que as decisões passem a ser tomadas pelo corpo técnico especializado: a diplomacia e os militares, atuando como ferramenta de Política Externa de um país (NETO, 2011), por meio da implementação de políticas pré-definidas. Mas como é possível saber qual a política a ser implementada se não há consenso, ou mesmo discussão na arena política?

A necessidade de retomada de discussões sobre Política Externa ocorre por modificações na dinâmica interna ou pelos estímulos do SI. Essa dinâmica faz com que as prioridades mudem a forma como ocorrem tensões na relação entre países ou ainda eventos inopinados, como a COVID-19, no ano de 2020. Para fazer frente a ameaças percebidas, é necessário utilizar os recursos disponíveis para contraposição a esses possíveis contendores, com a finalidade mínima de manutenção do *status-quo*. Considerando que as ameaças são de origens diversas, e os recursos devem estar no acervo das possibilidades do Estado, essa díade é o que se chama de Poder Nacional (TEIXEIRA, 2019).

O estudo da Grande Estratégia depreende necessariamente a interação entre o ambiente doméstico e internacional. Para dar conta desse fenômeno, é útil empregar a moldura do realismo neoclássico, que afasta o Estado como ator unitário que age de forma racional na maximização de seus ganhos e insere o papel das burocracias domésticas na construção do posicionamento de um país no SI (SIQUEIRA, 2011). Essa teoria explica o motivo de existirem países com o ambiente doméstico tão conturbado que deixam assuntos de Política Externa em segundo plano.

Em que pese haver uma ligação íntima entre a Grande Estratégia e o realismo neoclássico, os outros realismos atuam diretamente na formulação do conceito. O realismo clássico enfatiza a preocupação dos Estados com a segurança e a busca de seus objetivos em termos de Interesse Nacional e luta por poder, buscando definir uma política bem-sucedida, com ações calculadas com base nas prováveis consequências políticas (KORAB-KARPOWICZ, 2010). A ideia de que a natureza humana se reproduz no comportamento dos estados no SI (LOPEZ; JOHNSON, 2020; DYSON, 2016) é uma possibilidade de inserção no papel dos decisores em buscar a preservação do país, bem como o incremento de prestígio no SI. O poder tem papel preponderante no momento pelo qual cada país deve ser capaz de promover sua sobrevivência nesse ambiente egoísta onde a segurança é primordial (KORAB-KARPOWICZ, 2010).

Utilizando os seis princípios de Morgenthau (MORGENTHAU, 2003), pode-se ter um parâmetro de aplicação dos aspectos necessários ou suficientes para observar a operacionalização do conceito de Grande Estratégia pelas lentes realistas dentro dos Estados. Os princípios são: (i) a política é governada por leis objetivas que refletem a natureza humana; (ii) os interesses são definidos em termos de poder; (iii) o poder é universalmente definido, mas a expressão varia de lugar onde é exercido; (iv) os princípios morais são importantes, mas devem estar subordinados aos interesses da ação política; (v) os princípios morais não são universais; (vi) e existe a autonomia da esfera política em relação às demais, conferindo racionalidade à ação. Com base nessas premissas, é possível contrapor o realismo ao construto da Grande Estratégia, conforme o quadro abaixo:

Quadro 1- Comparação entre Realismo Clássico e Grande Estratégia

Realismo Clássico *	Grande Estratégia **
A política é governada por leis objetivas que refletem a natureza humana	Direcionada ao Longo Prazo
Os interesses são definidos em termos de poder	Definido pela Coalizão Dominante
O poder é universalmente definido	Objetivo de Interesse Nacional
Os princípios morais não são universais	Combina visão e racionalidade com poder
Os princípios morais são importantes, mas devem estar subordinados aos interesses da ação política	
existe a autonomia da esfera política em relação às demais	Mobilização de recursos

Fonte: * (Morgenthau, 2003); ** (Brands, 2014)

Pela análise do quadro, nota-se que existem pontos de contato dos componentes da Grande Estratégia com os do Realismo Clássico, em que pese também existirem pontos controversos. A ideia de mobilização de ativos de poder se ajusta ao objetivo final dos Estados em atenção às premissas da teoria, uma vez que essa ação levaria à segurança do Estado, bem como à garantia de sua prosperidade (ORTMANN; WHITTAKER, 2016). Por outro lado, o direcionamento de longo prazo, inerente à Grande Estratégia, se confronta com a premência da segurança, a qual está intimamente relacionada a uma avaliação do SI no qual o Estado está inserido e dentro daquele contexto específico, ou seja, em um espectro de curto prazo. E, neste sentido, os governantes dependem de resultados rápidos para obter legitimação de sua liderança (BRANDS, 2014), uma vez que as decisões estão confinadas às agendas eleitorais (PIONBERLIN; TRINKUNAS, 2007; SNYDER, 2004), especialmente no Brasil.

A sobrevivência é premissa de cunho realista (SILOVE, 2018, p. 46). A Grande Estratégia deve prever como fim último o posicionamento de longo prazo do Estado, deixando de lado outros pontos intermediários a serem perseguidos pelos entes. Depreende-se dessa análise que faz sentido dizer que a atuação em termos de Política Externa é mais adequada do que em linha com a Grande Estratégia.

A unidade de análise considerada, qual seja, o Estado, é a destinatária das ideias oriundas da Grande Estratégia. Estes são os entes que executarão os ditames da Grande Estratégia formulada, e que possuirá viés voltado para a sobrevivência, e que fará todo o possível para esse objetivo, por meio de seus poderes inerentes.

Como dissemos, o Neorealismo surgiu com o intuito de oferecer mais cientificidade na análise das Relações Internacionais. Seu apelo reside na análise do nível sistêmico, que estimula os Estados a adotarem determinadas posturas, as quais direcionarão o comportamento dos Estados (WALTZ, 1979).

Essa escola das Relações Internacionais surgiu em um ambiente de bipolaridade, quando ocorria um alinhamento dos estados aos dois pólos dominantes no Sistema. Esse alinhamento, dependendo do viés, seja o capitalista ou comunista, trazia em seu bojo o objetivo do Estado. Esse alinhamento já oferecia a meta clara a ser perseguida, ou seja, ocorria um alinhamento pragmático da Política Externa a um dos dois países. A exclusão era inerente, ou seja, quem assumia o alinhamento com os Estados Unidos automaticamente era oposição ao comunismo e vice-versa. Em que pese essa lógica ter desaparecido no decorrer do tempo, o que interessa neste texto é a análise da Grande Estratégia à luz dessa teoria também.

Apresentaremos os principais constructos conceituais da teoria e também da Grande Estratégia e analisaremos os pontos de contato.

Quadro 2- Comparação entre Neorrealismo e Grande Estratégia

Neorrealismo *	Grande Estratégia **
Direcionada ao curto prazo	Longo Prazo
Comportamento previsível dos Estados	Mobilização de recursos
Distribuição de poder no SI define o comportamento	Objetivo de interesse Nacional
Anarquia é direcionadora do comportamento dos Estados	Formulada pelos decisores
Balanceamento de Poder	(Não há comparação com outros países, mas somente o posicionamento daquele Estado formulador)
Lógica da sobrevivência	(Não há comparação com outros países, mas somente o posicionamento daquele Estado formulador)

Fonte: * (Waltz, 1979); ** (Brands, 2014)

Pela análise do quadro, não se depreendem tantas diferenças em relação à análise do realismo clássico. O cientificismo oferecido à teoria não alterou substancialmente a aplicação dela ao conceito de Grande Estratégia porém, um aspecto relacionado às críticas ao neorrealismo deve ser considerado nesta análise. O neorrealismo põe em segundo plano os processos históricos e a formação dos interesses estatais, uma vez que o cientificismo da teoria deixou de lado o papel da influência do nível individual e colocando sobre o sistêmico o incentivo ou constrangimento, considerando a escolha racional que, na realidade, representava um alinhamento pragmático naquele momento específico da história, assim como o Interesse Nacional era pré-estabelecido a partir desse enquadramento.

Os Estados não decidem tomando por base apenas uma teoria e seus componentes. Invariavelmente, lançam mão de aspectos de uma ou outra teoria ou mesmo da combinação de duas ou mais, tanto nas ações quanto nos discursos construídos, e um exemplo disso foi um discurso proferido que, em tradução livre, diz “(...) a América é mais segura quando a liberdade avança (...)” (SNYDER, 2004). Fica evidente nesta frase o paradoxo entre o realismo (“seguro”) e o neorrealismo (“avança”), confirmando a afirmação de que os países podem lançar mão de mais de uma teoria na formulação de seus objetivos.

Quando tratamos da formulação da Grande Estratégia, verifica-se uma dificuldade conceitual à luz das teorias, na medida em que todas elas tratam de ameaças, e a Grande

Estratégia não necessariamente foca apenas nesse aspecto. As teorias colocam ênfase nas ações de curto prazo para a garantia da sobrevivência do Estado, e a Grande Estratégia, por seu turno, tem um espectro temporal de longo prazo, e esse é o motivo de os países não aplicarem esse conceito puro em suas formulações, haja vista o fato de que Grande Estratégia de sucesso é exceção (BRANDS, 2014), acontecendo em um ambiente de grande complexidade no qual o Estado está inserido.

Uma Grande Estratégia não pressupõe um plano formalmente estabelecido em documentos, mas um processo, ou mesmo um conjunto de ideias que permeiam a ação política doméstica (SILOVE, 2018; BRANDS, 2014). Essas formulações devem ser revisitadas de tempos em tempos, e, como caso emblemático, temos o Brasil no final da década de 70, ocasião na qual denunciou o Acordo de cooperação militar que mantinha com os Estados Unidos desde 1952.

Aquele acordo representou um alinhamento pragmático dentro de um contexto específico no qual foi celebrado. Porém, com o decorrer do tempo, o Brasil entendeu que esse alinhamento prejudicava o que se entendia por Interesse Nacional definido pelo corpo político decisório, que decidiu denunciar o acordo em busca de uma Política Externa mais autônoma, logicamente com foco nos seus ganhos, uma vez que o MAP não oferecia benefício relevante ao país. É interessante tomar a justificativa expressa pelo Presidente Geisel para a ruptura, asseverando “a introdução de modificações na legislação norte-americana que mudaram de forma inaceitável as condições para a cooperação militar entre os dois países” (MARTINS FILHO, 2005), deixando claro que naquele momento houve uma percepção pela elite decisória de que um confronto entre as duas potências hegemônicas seria improvável, estimulando a mudança de postura pelo Estado Brasileiro.

Nesse episódio, pode-se perceber a evolução do conhecimento em termos de estudo das Relações Internacionais, a partir do realismo neoclássico. Essa corrente diferencia-se dos outros realismos por considerar o ambiente doméstico nas análises, em que pese a lógica de dois níveis de Putnam (2010) haver considerado esses dois ambientes em decisões de política externa, ou mesmo Allison e Halperin (1972), ambos consideravam a unidade de análise o SI.

O realismo neoclássico possui semelhanças com as duas escolas abordadas, mas tem a unidade de análise centrada nos indivíduos. Essa característica identifica o caminho a ser seguido pelo Estado dentro da alegoria das bolas de bilhar, onde a direção da “bola” é dada por este corpo político doméstico. As formulações e implementações de Políticas Públicas, que

buscam resolver problemas domésticos, junto dos incentivos internacionais, são definidas por este grupo decisório, ajustando a Grande Estratégia às preferências desses atores.

Quadro 3 - Comparação entre Realismo Neoclássico e Grande Estratégia

Realismo neoclássico *	Grande Estratégia **
Direcionada ao curto ou longo prazo	Longo Prazo
Papel do ambiente doméstico e dos decisores	Mobilização de recursos pelos decisores
Análise de Política Externa	Objetivo de Interesse Nacional
Incentivos do SI e operacionalizados pelos decisores	Formulada pelos decisores
Percepção de ameaças pelos decisores	Busca a paz ou objetivos nacionais
Foco no comportamento individual dos decisores	Corpo decisório insere assunto na agenda

Fonte: * (Schweller, 2006); ** (Brands, 2014)

A análise do quadro deixa clara a aderência dessa teoria ao conceito de Grande Estratégia. O principal ponto de similaridade é o papel preponderante do nível individual tanto na teoria quanto na formulação da Grande Estratégia, estabelecendo o papel das preferências do corpo decisório nesta formulação, explicando o motivo de os Estados não agirem de uma forma previsível no SI (ALSINA, 2018; SCHWELLER, 2006).

As teorias centradas nos Estados não fornecem bases para a interação entre o doméstico e o internacional (PUTNAM, 2010). Esse aspecto é importante, já que a Política Externa trata da soma de todas as interações do governo com o mundo em um contexto específico, e que a Grande Estratégia é a ligação entre as ações de curto, médio e longo prazo (BRANDS, 2014), por meio de ações diárias com objetivos de ganhos de longo prazo. O papel das lideranças está no aspecto de que, mesmo sem engajamento, eles tomam decisões que têm implicações de longo prazo e, mesmo que os decisores não deem atenção à Grande Estratégia, ela dá às ações a estes (BRANDS, 2014), ou seja, mesmo inconscientemente, existem ensaios de Grande Estratégia em determinadas decisões políticas (ALSINA, 2018).

A Grande Estratégia molda a Política Externa (BRANDS, 2014). A Política Externa trata de todas as ações tomadas pelo Estado em seus relacionamentos com outros países no SI em contextos temporais específicos, e diz respeito a um processo de formulação que abrange diversos aspectos relativos aos interesses do país, os quais também são objetivos da Grande Estratégia, com a diferença de que ela é de longo prazo e muitas vezes, a Política Externa, por depender da coalizão dominante e por se caracterizar por ser uma Política Pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), obedece a pressões conjunturais, inclusive o ciclo eleitoral (ALSINA, 2018;

PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), sendo modificada a cada troca de liderança, maculando a lógica da Grande Estratégia. O espectro temporal é uma das diferenças conceituais dos dois institutos, conforme já abordado.

A Grande Estratégia deve buscar um posicionamento futuro de determinado país no SI, visando a paz desejável (ALSINA, 2018). O reconhecimento do lugar do Estado é aspecto subjetivo, feito de forma comparativa em relação a outros países, havendo uma hierarquização (LAKE, 2011), que resulta, em parte, do Poder Nacional desenvolvido e mobilizado quando contraposto em relação a uma referência. Esse poder é medido a partir de variáveis que estão inseridas na estrutura do Estado; porém, nem todos os fatores contribuem para o posicionamento do país na arena internacional, mas apenas aqueles que estão na pauta da agenda dos Interesses Nacionais, e, no momento em que o Interesse Nacional encontra um fator de Poder Nacional, têm o terreno propício para a efetividade da Grande Estratégia do país.

O Poder Nacional existente não aparece de um momento para outro. Esse ativo é o resultado de um processo de negociação nas arenas políticas, cuja decisão tomada em momento anterior resultou no surgimento desse poder e que se presta à utilização em novos pleitos relacionados ao SI, ou seja, a decisão pretérita, consciente em relação a isso ou não, foi componente decisivo para a Grande Estratégia no momento considerado, inclusive a falta da decisão também será considerada.

1.3. Conclusão parcial

As teorias que tentam explicar as relações internacionais evoluem incrementalmente. Longe de buscar uma explicação para todos os fenômenos, a dinâmica do Sistema Internacional conduz a teoria a uma evolução constante, que, a partir da identificação de outras variáveis, abrange mais casos a serem acomodados na epistemologia das RI. Ainda assim, não geram uma verdade única, porém, os Estados, unidades de análise, possuem comportamentos semelhantes em alguns momentos e diferentes em outros, quando submetidos a estímulos semelhantes. Assim, a resposta a uma ameaça pode ser inicialmente explicada pela escolha racional da sobrevivência sob a tutela do realismo clássico. Há casos, porém, em que se opta por não fazer nada em relação à percepção da ameaça, escolha decorrente das estruturas políticas e instituições dos Estados, como explica o realismo neoclássico, e isso decorre de mecanismos domésticos, que ensejaria uma postura mais ativa, quando se chega ao consenso acerca da

percepção das ameaças ou então por um comportamento inerte, quando as elites não convergem no entendimento da modificação do SI.

Portanto, a resposta de um Estado a uma ameaça não é uniforme; ela oscila entre a reação imediata e estratégica, ditada pela lógica da sobrevivência do realismo clássico, e a inação ou a resposta mediada, que é filtrada e moldada pelas complexidades das estruturas e instituições políticas internas, conforme postula o realismo neoclássico. Esta última perspectiva ressalta que o ambiente doméstico atua como uma "variável interveniente" entre o estímulo sistêmico (a ameaça) e a resposta da política externa.

Este texto buscou identificar os pontos convergentes e divergentes que existem entre as premissas teóricas consagradas, entendendo-se como os realismos, e a formulação da Grande Estratégia. O conceito de Grande Estratégia presume que o Estado adota interesses de longo prazo, e que depende da discussão, no nível político decisório, acerca desses interesses e da mobilização de recursos para esse objetivo, mas a influência dessas teorias na Grande Estratégia se firma na percepção de curto prazo e induzem a uma necessária revisão da Grande Estratégia. Quando se pretende obter objetivos de longo prazo, porém, sem essa ferramenta, as ações relacionadas à Política Externa ficam confinadas nos períodos sujeitos ao ciclo eleitoral, sem uma mobilização adequada de recursos para o fim a que se pretende.

Independente dos períodos pelos quais as teorias explicam determinados contextos, a Grande Estratégia deve ser flexível e se moldar a essas incertezas. A flexibilidade permite que sejam identificados traços de uma ou outra teoria nas premissas teóricas da Grande Estratégia, umas com mais peso relativo e outras com menos importância para os contextos nos quais foram concebidas, porém todas obedecendo às variáveis componentes do conceito.

A depender do contexto no qual o país esteja imerso, há a necessidade de priorização por parte da coalizão dominante responsável pelas decisões: sobreviver, combater ou esperar. Neste ponto, conclui-se que há um papel definido das teorias nas formulações políticas dos Estados em relação ao SI, porém não apenas uma, mas utilizando teorias diferentes que dependem do tema relacionado ao Poder Nacional a ser desenvolvido e do nível de aderência destes aos Interesses Nacionais.

CAPÍTULO 2 - A Grande Estratégia conceitualmente aplicada na realidade

Uma vez examinados os papéis das teorias na formulação da Grande Estratégia dos Estados, é importante entender as implicações desse conceito para o país no SI. Os conceitos tomados isoladamente não se ajustam à realidade de todos os Estados, infringindo a replicabilidade, e isso decorre da complexidade do relacionamento entre entes (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009; SNYDER, 2004).

Os países necessitam possuir uma organização para funcionar adequadamente e também atender aos seus objetivos. Essa continuidade saudável permite que os Estados cumpram seu papel no ambiente doméstico e também no SI, de modo a concretizar a sua Grande Estratégia por meio da mobilização dos meios para um objetivo de longo prazo.

A dificuldade de definir a Grande Estratégia traz em seu bojo a incapacidade de os Estados formularem seus objetivos de longo prazo no ambiente internacional. Muitos países possuem questões domésticas que impedem que seja dada a devida atenção aos assuntos internacionais; porém, a existência do ente estatal no SI é inegável. Mesmo incapaz de realizar um planejamento de longo prazo, existem constrangimentos que obrigam aquele país a se posicionar nesse ambiente. Em outras palavras, um Estado, em particular, pode não estar interessado em Grande Estratégia, mas a outros países estarão considerando determinado Estado em sua Grande Estratégia (BRANDS, 2014).

Este texto busca demonstrar que a Grande Estratégia é inerente aos entes estatais, mesmo que não seja dada a devida atenção ao assunto. Os problemas dos Estados não são comuns, e a agenda política é dominada por questões priorizadas pelo corpo decisório, absorvendo energias que poderiam ser despendidas em assuntos tratando de objetivos na arena internacional. A abordagem do Sistema Complexo Adaptável (SCA) (HONE, 2019; CHAN, 2001) afirma ser possível que, mesmo em face de determinadas questões, o país adapte sua Grande Estratégia por meio da mobilização de setores, sem deixar de lado a agenda doméstica.

Para atingir o objetivo, a pergunta de pesquisa que se pretende responder neste capítulo é: Considerando os Estados como Sistemas Complexos Adaptáveis, é aceitável uma Estratégia setorializada para compor uma Grande Estratégia?

Para responder a essa questão, este capítulo definirá o que é Grande Estratégia por meio de seus fatores componentes e da teoria estratégica, abordará o conceito em Sistemas

Complexos Adaptáveis e, finalmente, utilizará nessa moldura teórica o conceito de Grande Estratégia de modo a realizar análise setorializada dos diferentes componentes do Estado, mais especificamente a vertente militar.

Essa questão de pesquisa contém um paradoxo e um viés proposital. Por se tratar de uma pesquisa que busca entender o papel da Marinha na Grande Estratégia nacional, a ênfase recairá no exame da estratégia setorializada, depreendendo apenas setores, à luz do que se poderia compreender como uma grande estratégia do Brasil. Essas escolhas se dão no nível político, sendo importante neste momento definir quem são os decisores domésticos.

2.1. O conceito de Grande Estratégia pelo modelo de Randall Schweller

Entre as tradições realistas das relações internacionais, o realismo neoclássico é a opção mais apropriada para desenvolver o argumento desta Tese. Tal escolha se dá pelo fato de que essa teoria considera os aspectos domésticos que influenciam os decisores no âmbito das políticas externas dos países, por meio de correias de transmissão. Os aspectos domésticos podem ser decompostos em quatro variáveis conforme modelo elaborado por Randall Schweller (2006), quais sejam: coesão das elites, consenso das elites, coesão social e vulnerabilidade do regime.

A combinação desses quatro componentes forma uma cadeia causal linear, explicando a dinâmica na modificação da Política Externa, e que, por consequência lógica, diz respeito a um dos aspectos da Grande Estratégia. O autor explica as variáveis da seguinte forma: O consenso das elites diz respeito ao sucesso da negociação entre os atores, alcançada na arena política, afetando o poder de agenda no devido grau de concordância dos decisores políticos acerca da percepção da modificação no ambiente internacional que impactem essas mesmas elites. A coesão das elites verifica o grau de fragmentação do governo central em face de divisões internas, e afeta até que nível os decisores conseguem propor uma agenda comum - no caso em tela, aquelas relativas à Política Externa em resposta a estímulos ou constrangimentos oriundos do SI.

Já a vulnerabilidade do governo diz respeito à possibilidade de os líderes serem removidos do poder, e trata da questão da legitimidade e capacidade de agregar interesses em torno de uma agenda comum de governo. A coesão social, por sua vez, evidencia o grau de aceitação ao regime, ou seja, uma outra medida de legitimidade do governo capaz de atender às

necessidades da população, que, em última análise, é quem elege os decisores políticos em grande parte das democracias (SCHWELLER, 2006).

Essas variáveis explicativas serão importantes para a discussão conceitual de Grande Estratégia. Considerando que os conceitos são integrantes das teorias, cada um deles possui uma ou mais teorias subjacentes, e é papel do pesquisador escolher a que mais favorece analisar o objeto pesquisado. O termo Grande Estratégia possui abordagens em diversas áreas de conhecimento. A específica aqui é em relação àquela mais clássica e seminal, no campo das Relações Internacionais.

Não há consenso acerca da moldura conceitual na qual se enquadra a Grande Estratégia, ou seja, em relação aos fatores componentes. Trata-se, portanto, de um conceito aberto, admitindo a aplicação em diversos casos no mundo real, dependendo dos fatores considerados para a situação, ou Estado, observado. Uma evidência da amplitude conceitual é a abordagem seminal de Lidell Hart (HART, 1954), com aplicação militar. A partir daí, o conceito evoluiu até abarcar outros aspectos do cotidiano dos Estados, ou seja, há uma grande “zona cinzenta” (GOERTZ, 2006). Essa indefinição conceitual permite que os autores do tema consigam aplicar em diferentes áreas, inclusive no campo das ciências administrativas, colocando foco no papel das organizações burocráticas.

2.2. Quem é o corpo decisório

Quando tratamos de corpo político decisório, é importante recorrer aos conceitos oriundos da Ciência Política para apontar na direção do que se pretende abordar. O corpo político, em sentido, amplo diz respeito à elite decisória; porém, da mesma forma que Friederick Müller (MÜLLER, 2000) definiu 5 dimensões para o conceito de povo, e cada abordagem se ajusta a um determinado contexto, é necessário definir a dimensão exata para o que se denomina de corpo político que atua nas discussões relacionadas à Política Externa.

Pelo fato de a Grande Estratégia ser tratada em arenas decisórias, onde o tema coexiste com diversas demandas da sociedade, a Teoria dos Atores com Poder de Veto se ajusta ao objeto explorado neste texto. George Tsebellis (2002) busca apresentar o funcionamento das instituições políticas dos Estados por meio de modelos de cunho positivista, lançando mão de diagramas e outras representações da teoria dos conjuntos para explicar a dinâmica dos processos decisórios, em termos de preferências e opções disponíveis.

Segundo essa abordagem, o sistema político transforma-se em decorrência da ação do *status quo winning* (TSEBELIS, 2002). Esse grupo possui aproximações em termos de concessões feitas até o ponto no qual existe o consenso de uma maioria para alterar a situação vigente, mantendo esse grupo na posição inicial antes da decisão. No caso da Grande Estratégia, para se ter uma amplitude de temas correlatos, é necessário existir uma grande arena de negociação, na qual assuntos que afetam o posicionamento do país no SI sejam abordados com uma visão de longo prazo, situando-se fora de assuntos do cotidiano. Os assuntos que afetam o SI podem ser de cunho militar, político, econômico e cultural, entre outros, percebidos como importantes pelo SI.

Em resumo, quando falamos do corpo político, ou corpo político decisório, estamos fazendo referência ao grupo de onde surge a *status quo winning*. Essa escolha se dá pelo fato de que, apesar dos diversos grupos que atuam na arena política, este grupo em especial possui o poder de pautar agenda (DEARING; ROGERS, 1996), promover alterações ou manter o estado situacional dos assuntos apreciados, ou seja, quem realmente define os rumos a serem adotados pelo país, mesmo considerando que muitas vezes essas escolhas têm por base o calendário eleitoral (HEYE, 2015; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

Esses diversos fatores considerados nesse grupo podem ser desalentadores aos estudiosos de Grande Estratégia, tanto é que foram oferecidas alternativas a isso. Em seu texto acerca das alternativas à Grande Estratégia, Peter Dombrowski (2021) discorre acerca de uma abordagem totalmente relativizada, mas admite a importância do papel desempenhado por cada ator na arena decisória, ou seja, é necessário haver discussão acerca do tema por parte desse grupo.

A hierarquização do SI, proposta por Lake (2011), decorre das capacidades materiais de cada Estado. Autores advogam que pequenos Estados possuem estratégias ligadas à segurança nacional e também as têm na sombra daquelas formuladas pelas grandes potências (WIVEL, 2021). Esse fato decorre da carência de ativos de Poder Nacional, bem como de turbulências no ambiente doméstico, de modo que a arena decisória política se ocupa com questões de cunho doméstico, delegando seus assuntos de Política Externa ao corpo técnico, entenda-se, a diplomacia.

À luz do exposto, o corpo político decisório dos países atua de forma diferente e com objetivos mais ou menos claros. Enquanto existem Estados que buscam melhor posicionamento no SI, incrementando seu prestígio, outros simplesmente voltam-se para assuntos domésticos,

mas sempre tendo atenção à manutenção do *status-quo* dentro das fronteiras, provendo facilidades ao grupo que mantém a respectiva legitimidade do corpo político decisório.

Conforme apresentado, o conceito de corpo político decisório não é rígido, mas refere-se ao grupo que dá o direcionamento a ser seguido pelo Estado. Na ausência de atores que deontologicamente deveriam pautar os assuntos, outros aparecem para suprir esse papel. Afinal, a política não admite espaços vazios.

Os decisores atuam na definição do direcionamento do Estado no curto e longo prazos, que se materializará na Grande Estratégia. Mas, à luz da miríade de abordagens, qual deve ser a mais apropriada para entender o papel dos atores neste cenário? Discorreremos acerca disso a seguir.

2.3. A Teoria Estratégica na Formulação da Grande Estratégia

As teorias visam explicar determinado fenômeno. Dentro de uma gama de teorias, o analista busca escolher aquela com melhor poder explicativo, sem deixar de lado a existência de outras que contribuam para tratar do assunto. A Grande Estratégia é um conceito fluido e multidimensional, de modo que uma teoria com paradigmas cristalizados não seria capaz de lidar com a complexidade do assunto.

Essa teoria é um método de análise das RI, sendo uma ferramenta para compreensão da decisão, especialmente no emprego do poder militar (SMITH; STONE, 2011). A parcimônia, presente desde a concepção, caracteriza essa teoria que busca clarear as complexidades presentes nos estudos das Relações Internacionais, por meio de assunções propositivas em relação às decisões dos Estados.

Em que pese a Grande Estratégia possuir foco na escolha dos meios para determinados fins, a teoria estratégica acrescenta a questão da forma como as decisões serão implementadas. A avaliação do comportamento de terceiros é um condicionante para a tomada de decisão, e deve ser avaliada no mérito, porém, a depender do horizonte temporal, tal avaliação somente poderá ocorrer tempos depois da decisão.

O foco no ator político como unidade de análise aproxima a teoria estratégica do realismo neoclássico. A Grande Estratégia, por decorrência lógica, tem essa abordagem, reforçando a assertividade em relação à escolha teórica. Uma vez identificadas as premissas da

teoria, a conexão com o conceito de Grande Estratégia se dará por meio das implicações lógicas inerentes à adoção dessa teoria.

Além da unidade de análise e da inclusão da forma como os meios e fins serão utilizados, o mecanismo por trás da teoria deve ser exposto para que essa lente teórica seja adequada ao objeto de estudo. Inicialmente, as escolhas dos atores políticos são tomadas com base em ganhos esperados no longo prazo, e não somente de forma reativa. Para tanto, os ativos de poder considerados não são apenas os tangíveis, mas também os intangíveis, e neste ponto fica clara a preferência pela opção de *soft-power* por alguns países no seu comportamento no SI.

Outro aspecto a ser analisado é o aspecto moral da teoria. Da forma como ocorre a preocupação em relação à motivação de outros Estados, a teoria busca evitar decisões com base etnocêntrica, uma vez que os valores não são fixos e variam conforme a dinâmica internacional. A implicação dessa característica é que a teoria é intelectualmente desinteressada na validade moral dos meios, formas e fins, e esse entendimento inclui e se aplica a todos os atos instrumentais de violência (SMITH; STONE, 2011). A esse respeito, há a ponderação entre os custos e benefícios das decisões, de modo que os impactos negativos não se apresentam como um limitador, mas uma possibilidade a ser considerada dentro da racionalidade dos atores.

Isso posto, verifica-se a adequabilidade da teoria ao objeto de estudo, qual seja, a formulação da Grande Estratégia. O papel de cada um dos atores envolvidos na tomada de decisão deve obedecer a essa cadeia causal, uma vez que, a depender do poder empregado, os custos poderão ser maiores ou menores, bem como os resultados. Além disso, o aspecto temporal é uma variável interveniente importante a ser considerada, uma vez que alguns aspectos nas decisões de hoje podem não existir no futuro, e vice-versa, e por este motivo a assunção da racionalidade do ator é imprescindível nessa equação.

Dada a complexidade das relações entre os países, existem aspectos inerentes aos Estados que permitem a continuidade de todos no SI, e para poder explicar essa intercambialidade de atores estatais desempenhando papéis no SI, a adoção do Estado como um Sistema Complexo Adaptável ajuda a resolver esse quebra-cabeça, uma vez que é clara a troca entre componentes de poder dentro dos Estados.

2.4. Sistema Complexo Adaptativo (SCA) e Grande Estratégia

O assunto relacionado ao SCA tomou impulso nos anos de 1990, buscando entender de que forma sistemas se adaptam e evoluem com a transformação do ambiente no qual estão

inseridos (CARMICHAEL; HADŽIKADIĆ, 2019). As partes componentes deste ente são unificadas e não apenas agregadas, e, por este motivo, não é possível entender o funcionamento do todo a partir de suas partes componentes, mas a partir das diversas interações entre os elementos (HONE, 2019). Outro aspecto importante diz respeito ao ambiente no qual este sistema está inserido, onde ocorrem as respostas adaptativas, com a finalidade de manter o sistema funcionando.

Estes sistemas possuem características que os individualizam. Utilizando a discussão acerca da importância conceitual já explorada, é necessário que nestes entes exista um entrelaçamento de atividades coexistindo em um ambiente, e este conjunto seja capaz de se adaptar e evoluir ao longo do tempo e das interações. Um exemplo de sistema complexo adaptativo é um formigueiro, onde é impossível de ser entendido se tomarmos apenas as interações dos indivíduos isoladamente, porém, quando se amplia o ponto de vista, entende-se a organicidade funcional da colônia (CARMICHAEL; HADŽIKADIĆ, 2019). Aplicando essas características à Grande Estratégia, será possível verificar se um país que busca essa estratégia é um sistema complexo.

Para asseverar que a Grande Estratégia integra um Sistema Complexo Adaptativo, composto pelo Estado e seus atores intervenientes, internos e externos, as características inerentes a esses agrupamentos de atores e situações (CHAN, 2001) devem se ajustar, conforme a lógica aristotélica de necessidade e suficiência, para determinar a sua essência e o grau de influência de cada um sobre os demais. Os Estados não são entes imunes a interferências externas: antes, atuam no Sistema Internacional, promovendo a interação entre o ambiente doméstico e internacional em uma dualidade que se retroalimenta, explorada pelo realismo neoclássico, explicitando uma característica necessária aos SCAs. Essas *correias de transmissão* geram incentivos ou constrangimentos aos entes estatais, os quais percebem as modificações e adotam posturas, dependendo dos resultados das discussões nas arenas políticas.

Uma segunda característica diz respeito ao contexto histórico no qual o Estado está inserido. A própria evolução da sociedade faz com que exista uma dinâmica em escala global, que afeta cada país de forma diferente, e essa diferença de resposta aos estímulos sistêmicos decorre da atuação dos decisores domésticos, por meio da percepção acerca desses incentivos ou constrangimentos oriundos do SI, conforme advoga o realismo neoclássico, que se coaduna com essa característica de um SCA.

A existência de atores pode parecer uma característica trivial; porém, cada um deles possui suas peculiaridades. Eles interagem entre si e são capazes de influenciar aproximações vindouras, oferecendo a característica de evolução e adaptabilidade ao sistema (HONE, 2019), além de produzirem *feedbacks* nos sistemas adaptativos. Caso não houvesse essa possibilidade inerente ao ator, o sistema seria estático, estando sujeito a riscos para a sua longevidade. Por este motivo, a interação dos agentes é uma característica necessária à individualização do SCA, que possui adaptabilidade ao nível individual e sistêmico.

Outro fator inerente a sistemas complexos é a assunção de que existem fatores endógenos e exógenos que atuam concomitantemente no funcionamento do todo (CHAN, 2001). Essa característica obriga o observador a considerar variáveis que atuam no Estado e que não necessariamente oferecem respostas similares, visto que variáveis não observáveis podem atuar no curso da história do país, o que nos estudos estatísticos se considera como uma variável afeta ao “erro” da equação formulada. A teoria relacionada ao Sistema Complexo Adaptativo permite que haja uma fuga da clássica ciência mecanicista (HONE, 2019), na qual se divide o mundo em partes e busca-se uma cadeia causal, e mais ainda, atrela a uma análise holística dos fatores que atuam no Estado, tal qual ocorre na evolução das teorias de cunho realista das Relações Internacionais.

Entre as características dos sistemas complexos adaptáveis estão a ressurgência e auto-organização (HONE, 2019). A ressurgência faz com que apareçam aspectos inerentes ao próprio sistema, decorrente das repetidas interações de seus agentes, levando a uma percepção afeta apenas àquele sistema, como no caso de uma estrada esburacada sempre caracterizada por um tráfego lento. A repetição desse padrão no tempo torna-se uma característica da via devido à persistência decorrente das repetidas interações entre os agentes que a utilizam e a própria via. Nesse sentido, também se observa a auto-organização, a capacidade de um alinhamento entre os agentes a partir de um impacto de fator exógeno ou endógeno, ocasião na qual os atores firmam novas formas de interação, fazendo com que não se alterem a característica do SCA, como no caso de um cruzamento onde o semáforo esteja apagado, e naquela situação os motoristas assumem um comportamento independentemente da existência do sinal inerte, mantendo o fluxo da via, diferente ao momento da atuação do semáforo.

Os Estados são passíveis de eventos que tiram a normalidade de suas instituições, sejam por eventos internos ou externos. Os impactos dentro do Estado, por vezes, não maculam a existência deste, mas modificam sua orientação ou mesmo seu comportamento no SI. Essa

capacidade de continuidade que os Estados possuem é uma característica do SCA, absorvendo as consequências do evento e adaptando o funcionamento à nova realidade que se apresentou após o fenômeno.

Dada a ressurgência ou auto-organização, que definem o SCA, podemos afirmar que os Estados são Sistemas Complexos Adaptativos. Essa afirmação se sustenta quando observamos os atores que agem no ambiente doméstico e a forma como existe uma reverberação deste relacionamento no ambiente internacional, evidenciando as características acima e afetam a Grande Estratégia, tirando qualquer tentativa mecânica de buscar identificar Grande Estratégia em curso em todos os Estados, quando na realidade cada um possui uma forma de abordar o tema.

Essa fluidez conceitual se consolida e se identifica na gama de definições acerca do que se entende por Grande Estratégia. Quando se busca unificar um conceito, conforme já explorado, busca-se abranger o maior número de casos possíveis. Porém, neste caso específico, à luz das variáveis presentes, não é possível essa amplitude, nem mesmo se retirarmos variáveis de segundo nível do conceito, o que resultaria em uma indefinição, perpetuando a falta de consenso, colocando em dúvida se algum dia será possível esse posicionamento uníssono. Esse aspecto também sustenta que, independentemente dos fatores exógenos ou endógenos, os Estados mantêm seu funcionamento, mas tendo a consciência de que uns atendem mais e outros menos aos anseios da sociedade.

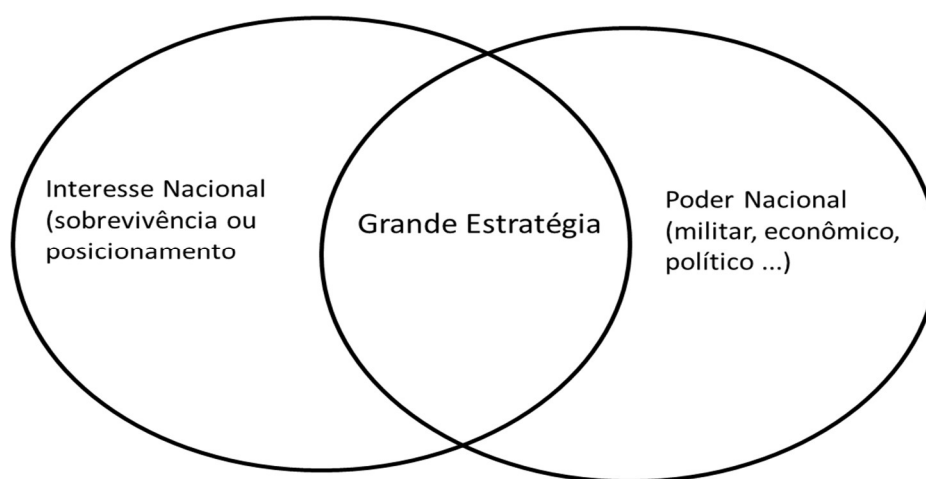
Elaborar um modelo teórico com fins à aplicação sob os mesmos paradigmas teóricos, definir o que são Poderes Nacionais e Interesse Nacional ajudará na sustentação do argumento. Em face da amplitude conceitual, a identificação desses denominadores auxiliará a concepção de um modelo ajustado e que poderá ser aplicado em diferentes realidades, dado o aspecto temporal da Grande Estratégia que perpassa por modificações nas dinâmicas do SI, oferecendo flexibilidade ao modelo e aumentando a possibilidade de replicação.

O Poder Nacional existente não aparece de um momento para outro. Esse ativo é o resultado de um processo de negociação nas arenas políticas, cuja decisão tomada em momento anterior resultou no surgimento desse poder e que se presta à utilização em novos pleitos relacionados ao SI, ou seja, a decisão pretérita, consciente ou não, foi componente decisivo para a Grande Estratégia no momento considerado, inclusive a falta da decisão também será refletida.

É possível discutir o modelo para a inserção da Grande Estratégia a partir da decomposição dos componentes do poder. Conforme já apresentado, o Poder Nacional de um

país diz respeito aos fatores que fazem a diferenciação entre eles, e decorre de aspectos relacionados à formação do Estado em relação a seus ativos mobilizáveis. A existência de discussões por parte das elites dirigentes do país ao longo do tempo é uma condição necessária para ser reconhecido como tal. No que tange aos Interesses Nacionais acerca do direcionamento e do posicionamento do país no SI, também é necessário que tais objetivos sejam formatados pelas elites políticas, que mobilizam recursos oriundos do Poder Nacional para buscar resultados de Política Externa. Essa mobilização de ativos é o que se tem por Grande Estratégia, colocada dentro do diagrama de Venn, conforme figura 1. Ressalta-se que, considerando apenas um tema, não pode haver grande estratégia, mas tão somente estratégia setorial.

Figura 1 - Simplificação da Representação Gráfica da Grande Estratégia



Fonte: Próprio Autor

A análise da figura realça a forte interação entre Interesse Nacional e Poder Nacional, de modo que este último, isoladamente, não é suficiente, mas necessário para a discussão no ambiente doméstico, e esse encontro é o que se define por Grande Estratégia, quando se amplia o modelo para os poderes oriundos das diversas dimensões estatais, como o cultural, tecnológico, diplomático, econômico, entre outros.

Os fatores que estão fora da área de interseção não são suficientes para serem mobilizados pelo corpo político, mas devem estar na pauta de Interesse Nacional, passando a ser um aspecto da Grande Estratégia. Pelo modelo apresentado, diversos fatores podem ser invocados e outros retirados dessa área de interseção, mas mantendo um movimento com certo grau de perenidade na história do país ao ser invocado pelo corpo político, que também possui assuntos de política doméstica.

Da mesma forma que os objetivos dos países e seus fatores componentes de poder não representam uma massa única, a análise de cada um deles é essencial para estender as decisões, no nível doméstico, que afetarão o delineamento da Grande Estratégia de um país. Essas áreas temáticas não são estanques, possuindo interconexões entre si, o que impossibilita a delimitação das fronteiras de cada uma. Por este motivo, para termos um parâmetro para determinar os interesses de um país no SI, inclusive possuindo uma fluidez decorrente do contexto que se altera no decorrer do tempo, tornando a Grande Estratégia um processo perene e sujeito a modificações, mas que não pode deixar temas serem discutidos, sob pena de uma visão míope por parte das elites decisórias do país, sujeitando o país aos desígnios do SI, e não em relação à sua soberania e escolhas.

2.5. Os fatores componentes da Grande Estratégia

Para buscar um denominador comum em relação aos fatores componentes do conceito de Grande Estratégia, examinaremos definições adotadas por alguns autores, o contexto e as variáveis escolhidas por estes em seus trabalhos.

Os trabalhos foram construídos em momentos e lugares diferentes. Por este motivo, pode-se afirmar que não “existe uma ‘verdadeira’ definição de grande estratégia, mas uma série de concepções igualmente justificáveis do ponto de vista de sua relevância intelectual” (KIRSS, 2018), reforçando a ideia de que não há uma definição fechada e amplamente aceita acerca do conceito em tela.

O início do século XX inaugurou a utilização do termo Grande Estratégia na literatura. Em 1906, Corbett escreveu que “A grande estratégia lidou com todos os recursos da nação para a guerra, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas” (CORBETT, 2008), em um momento no qual o mundo atravessava o que se chamava de *belle époque*, e o imperialismo estava consolidado pelo mundo. Naquela época, estava em curso o que Jervis denomina de dilema de segurança (JERVIS, 1978), por meio do balanceamento de poder entre os Estados, que ficou conhecida como a era dos encouraçados (MARTINS FILHO, 2010).

Em função de, naquele momento, estarem ocorrendo ações de cunho imperialista, bem como lutas pela independência por parte das colônias, o fenômeno da guerra regionalizada estava presente, evidenciando a necessidade de envolver diversas áreas da sociedade para fazer frente a essa dinâmica belicista. Esse aspecto demonstra o motivo de se tratar não apenas do aspecto militar, envolvendo outras áreas temáticas.

Um trabalho de grande importância é o de Hans Morgenthau (MORGENTHAU, 2003), inovando o conceito por meio do abandono parcial da centralidade do aspecto militar. Após as duas guerras mundiais, seguido pelo início da Guerra Fria, a corrente teórica do realismo evoluiu para o Neorrealismo, transferindo a análise do nível individual para o nível sistêmico, refletindo no conceito formulado por Morgenthau naquele momento, quando a Grande Estratégia é vista como a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional (MORGENTHAU, 2003). Essa definição parece ter um alcance limitado, porém, se considerarmos que o poder nacional decorreu de decisões passadas.

Na abordagem do autor, fica evidente que não deve haver apenas uma ampla participação dos entes componentes do Estado, mas também com direcionamento definido. Essa vertente, que não era a única naquele momento, foi trazida à baila por ajudar a entender a evolução do conceito, saindo do aspecto puramente militar, e dando protagonismo ao próprio corpo político, ampliando o alcance conceitual, tornando a análise mais complexa, mas coerente com a realidade apresentada.

Outra autora que delinea uma abordagem interessante do tema é Nina Silove (2018), invocando, muito coerentemente, os aspectos essencialmente conceituais para definir o que é Grande Estratégia. A autora afirma que não existe um conceito autoritativo, que é aquele amplamente aceito e válido. Ela opta pela corrente realista clássica para tratar do tema e critica o uso do neorrealismo no conceito, subdividindo o conceito em três eixos prioritários, quais sejam: (i) a primeira é ser de longo prazo, (ii) a segunda em ter uma abordagem holística do Estado; (iii) e também acerca do que pode ser importante para o Estado, acrescentando que isso se traduz em segurança no SI. A autora também assevera que a Grande Estratégia é diferente de Política Externa e pode ser considerada um plano, princípio ou comportamento dos Estados e o ponto de convergência entre plano e princípio se deu no período antes da Guerra Fria.

A autora identifica claramente dois aspectos constitutivos do conceito de Grande Estratégia, quais sejam, meios e fins, da mesma forma como a teoria estratégica aborda (SMITH; STONE, 2011). Esses componentes estão na estrutura de quase todas as abordagens que tratam desse assunto, mas no mesmo texto ela deixa claro que a teoria se fortalece a depender da solidez dos conceitos utilizados, evidenciando, na identificação dos componentes, diferentes abordagens no entendimento da Grande Estratégia. Um ponto interessante da autora reside no fato de que os fatores de poder de um Estado interagem com os mesmos recursos de

poder de outro, buscando a segurança, e coadunam com a percepção teórica de utilizar outros Estados como parâmetro definidor de comportamento.

Existe uma obra emblemática sobre o assunto, abarcando o caso brasileiro, de Alsina Junior (2018). Essa pesquisa adota viés relacionado à defesa nacional, focando no aspecto militar da Grande Estratégia, incluindo a variável Relacionamento Civil-Militar, remontando a uma visão holística, mas com os fins determinados pelas correntes realistas, seja por um melhor posicionamento, seja pela sobrevivência, sendo esses os objetivos da Grande Estratégia de um país, conforme o autor. O autor analisa a formulação da Grande Estratégia do Brasil pelo corpo decisório, asseverando a assertividade da escolha da lente teórica, eivando as escolhas de interferências personalistas e que, na ausência dessa direção política, qualquer estratégia se torna vazia de sentido.

Considerando os fatores intervenientes domésticos, especialmente em relação ao elemento aleatório da ação humana (ALSINA, 2018), amplia-se a complexidade da análise do aspecto relacionado à racionalidade. A expressão doméstica leva a um Estado mais forte, ou seja, a incorporação de poderes é condição necessária, mas não suficiente para o posicionamento no SI, uma vez que a carência de direcionamento não torna o país mais forte no SI. Outro aspecto doméstico reside na vertente militar do conceito, uma vez que no Brasil há a utilização das Forças Armadas em questões domésticas no enfrentamento das novas ameaças, colocando a obra em evidência em relação às ações militares em âmbito doméstico para elevar a proeminência no SI.

Convém ressaltar, neste ponto, que, apesar de não haver um conceito único e amplamente aceito do que seja Grande Estratégia, cabe discutir cada um deles em termos de suas variáveis independentes. A análise até aqui realizada demonstra que não existe uma linearidade conceitual, de modo que aspectos saem e entram do cabedal constitutivo, dependendo da abordagem pretendida em contexto específico e do autor escolhido. Essa característica do conceito de Grande Estratégia permite que, a depender da abordagem, ocorra uma aplicação em relação a todos os Estados, sejam eles mais ou menos poderosos, haja vista o Poder de cada um deles levar a incremento ou constrangimento no SI, conforme será abordado.

A evolução que ocorreu na abordagem do tema foi no sentido de aumento da amplitude conceitual, e isso se nota no trabalho de Hal Brands (2014). O autor define a Grande Estratégia como “a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”. Percebe-se que a escolha do autor foi por elementos abstratos, que necessitam uma análise pormenorizada de

cada um dos componentes, ou seja, quando há a proposição de efetuar a busca por um conceito que abarque o máximo de casos, incide-se em uma total indefinição sobre o assunto. Essa crítica é válida no momento em que se pretende evitar a elevação da amplitude conceitual (GOERTZ, 2006), caindo na pretensão do autor, que na realidade buscava uma teoria de longo alcance.

As abordagens acima apresentadas nem de longe esgotam o assunto, mas demonstram que o conceito pode ser tratado com ponderação a favor de um ou outro aspecto. Esses pontos mais importantes e mencionados pelos autores dizem respeito ao aspecto militar, ou mesmo na questão da Política Externa, que não se confunde com Grande Estratégia (SILOVE, 2018). Ou seja, diferentes abordagens elasticsam ou afinam o conceito; essa discussão não é simples, mas a flexibilização em termos de mecanismo causal é uma possibilidade para operacionalizar o assunto no mundo real.

Inicialmente, iremos identificar os pontos comuns das abordagens apresentadas. O procedimento, por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), visa a obter um conceito o mais plural possível, e com isso pretende-se que seja possível efetuar a identificação dos diversos componentes, sem colocar pesos relativos em nenhum deles, e após isso, poder-se-á testar a equação oriunda dos fatores componentes como variáveis independentes e, a partir daí, elaborar um modelo flexível de Grande Estratégia que é a variável dependente.

Para tanto, dentro da visão mecanicista clássica, vamos identificar os meios e o resultado final expresso no conceito. A Grande Estratégia, como direcionador do comportamento do Estado no longo prazo, deve lançar mão de algum mecanismo para se chegar a um resultado previsto, e, além disso, serão identificados os meios expressos nos conceitos para obtermos o resultado mais completo.

O quadro 4, a seguir, identifica autores que definiram o conceito de Grande Estratégia e serão extraídos os meios e os fins pretendidos por cada um deles em suas respectivas definições.

Quadro 4 - Análise de conteúdo relacionado à Grande Estratégia

Autor	Conceito	Meios	Fins
CORBETT, Julian (CORBETT, 2008)	“A Grande Estratégia lidou com “todos os recursos da nação para a guerra”, incluindo questões militares, econômicas, diplomáticas e políticas”	Militares, econômicas, diplomáticas e políticas	Guerra
LIDDELL HART, Basil (HART, 1954)	“A grande estratégia deve calcular e desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho das nações para sustentar os serviços de combate”	Desenvolver os recursos econômicos e a força de trabalho	Sustentar os serviços de combate

MORGENTHAU, Hans (MORGENTHAU; 2003)	“É a arte de fazer com que os diferentes elementos do poder nacional tenham o máximo efeito sobre os pontos da situação internacional”	Diferentes elementos do poder nacional	Efeito sobre os pontos da situação internacional
POSEN, Barry (POSEN, 1984)	“Uma grande estratégia contém explicações de por que as ameaças têm certa prioridade, e por que e como os remédios propostos poderiam funcionar”	Explicações acerca das ameaças	Ameaças têm certa prioridade, e por que e como os remédios propostos poderiam funcionar
CHRISTIENSEN, Thomas (CHRISTENSEN, 1996)	“É o pacote completo de políticas domésticas e internacionais destinadas a aumentar o poder e a segurança nacional”	Políticas domésticas e internacionais	Aumentar o poder e a segurança nacional
BRANDS, Hal (BRANDS, 2014)	“Eu defino a grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa”	Arquitetura intelectual	Dá forma e estrutura à política externa

Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Quando observamos a coluna “meios” identificados no quadro 4, diz respeito aos ativos de poder que devem ser mobilizados nos Estados para suporte à Grande Estratégia, identificados como os Poderes Nacionais. Considerando que existe a necessidade de mobilização desses recursos, que terão reflexo no posicionamento relativo do país no SI, conforme advogam os neorealistas, ou então aqueles que garantirão a sobrevivência, pelo realismo clássico, tais meios podem ser denominados Poderes Nacionais, que possuem uma fulcral importância na sustentação da Grande Estratégia.

Outro aspecto que salta aos olhos na análise do quadro diz respeito à aderência da abordagem sob a ótica da teoria estratégica. A busca pela redução das incertezas e o aspecto central acerca do papel das elites decisórias, que devem agir em busca do melhor resultado possível ao país neste ambiente, fazem com que haja uma aderência natural entre a teoria e a Grande Estratégia.

No que tange à pergunta de pesquisa, essa análise atribui um peso considerável à Marinha no processo. Uma vez que há a necessidade da atuação de um ator na formulação estratégica do país, em face da autonomia concedida às Forças Armadas, aliada a uma falta de atenção em relação aos assuntos de defesa, é coerente a afirmação de que a Marinha possui papel preponderante no processo de formulação e implementação da Grande Estratégia do Brasil no que concerne aos temas que lhe são confiados, por ser um ator relevante e atuante dentro da estrutura do país. Não se trata de um papel exclusivo, uma vez que outros órgãos

também atuam de forma semelhante em outras áreas, mas para este texto, a limitação se restringe à esta Força Singular.

Este trabalho lança luz na atuação da Marinha como ator que dá o direcionamento acerca da definição e desenvolvimento do Poder Nacional. Essa é uma peculiaridade do país, mas existem outros atores, e para compreender esse ente, deve-se entender o conceito, sob pena de gerar uma indefinição acerca do assunto tratado, conforme discutido anteriormente.

2.6. Fatores de Poder Nacional

Os países possuem capacidades intrínsecas à sua existência, que diferem entre si por meio desses fatores. Essas capacidades decorrem das interações sociais, posição geográfica, recursos naturais, cultura e outros aspectos intervenientes (ALSINA, 2018), que potencializam ou constroem o desenvolvimento destas capacidades quando consideradas pelo país nas suas interações no SI. Essas condições dizem respeito aos fundamentos da sociedade e do Estado (HENKE, 2025), ou seja, remontam à formação dos Estados Nacionais e sua perenidade no SI.

Diversos teóricos se debruçaram sobre a questão para identificar quais são os componentes do Poder Nacional. Dentro desse espectro, cerca de 52 fatores e subfatores foram identificados em um grande número de tentativas de positivação do assunto (TEIXEIRA, 2019), de modo que o mais importante é destacar que a replicabilidade dos modelos gera a conclusão de que os mesmos fatores não são perfeitamente ajustados à realidade dos Estados individualmente, à luz de uma margem de dissonância em relação a alguma possível variável não contemplada no modelo proposto pelo autor, mas que seja específica em determinados contextos, como a presença de grupos terroristas internos, que elevam a complexidade do funcionamento do Estado. Esses fatores permitem, em tese, uma hierarquização dos Estados (LAKE, 2011).

A defesa de Lake (2011), de que o ambiente internacional é hierarquizado, toma força sob o argumento apresentado, uma vez que, a partir da análise desses fatores, é possível criar uma escala ordinal de países, colocando o Poder Nacional em suas diversas possibilidades como variável independente. É necessária uma consideração, uma vez que nem sempre esses fatores são desenvolvidos igualmente dentro dos países, havendo priorização de um aspecto em detrimento de outro. Na medida em que seus interesses mudam, evidencia-se a proeminência de um fator sobre outro no jogo da política doméstica, que se altera conforme a evolução da sociedade ou mesmo no contexto internacional, o qual oferece oportunidades e

constrangimentos. Podemos analisar o exemplo dos Estados Unidos no final do século XIX, que se tornou uma potência econômica e posteriormente uma potência militar com ímpeto expansionista, decorrente de uma análise realizada pela elite política de que necessitavam defender seus interesses no exterior (ZAKARIA, 1999).

As oportunidades que decorrem da dinâmica internacional são absorvidas pelo corpo político na definição das respectivas agendas de Política Externa. Essas discussões visam solucionar questões domésticas que, de forma inconsciente, geram apreensão no SI, como no caso de países que optaram pela utilização da fonte de energia nuclear, já que o desenvolvimento da tecnologia poderia extrapolar para a posse de armamentos nucleares, no caso de a transparência não ser suficiente para a sinalização ao mundo acerca de suas intenções (SNYDER, 2004). Essas discussões não representam uma consciente intenção de interação com o ambiente internacional; porém, as decisões podem afetar o SI quando da mudança decorrente da própria dinâmica internacional, como a expansão da produção industrial que gera impactos ambientais e que estão gradativamente tomando espaço na agenda internacional.

O Poder Nacional são aspectos inerentes ao cotidiano dos Estados, onde determinadas discussões são inseridas na agenda sob a forma de políticas públicas e podem, de alguma forma, afetar o Sistema Internacional.

2.7. Fatores de Poder de uma Grande Estratégia

Neste ponto, chegamos ao principal objetivo deste capítulo, a conjugação dos conceitos com vistas a identificar as escolhas do país dentre as opções oferecidas pelo SI. Retomando a definição de Grande Estratégia, conjugando com as decisões do corpo político em relação aos componentes do Poder Nacional, os quais devem ser mobilizados pela ação das elites políticas responsáveis pela formulação da Política Externa (SILOVE, 2018). No que tange aos ativos de poder, definidos como a habilidade de afetar terceiros para obter os resultados pretendidos (NYE; SAMSON, STEVE ALAN, 2009, p. 61) e as potencialidades destes, deve-se identificar o mecanismo de conjugação desses fatores apresentados, e que em uma análise inicial parecem descontextualizados, mas que possuem íntima relação entre si conforme será apresentado.

A Grande Estratégia de um país normalmente não está expressa em algum tipo de documento (ALSINA, 2018), pois é transposição de ideias ao plano fático para se atingir determinado fim. Em que pese haver discussões relacionadas à natureza da Grande Estratégia, o posicionamento que mais se adequa ao que pretendemos diz respeito à busca por uma paz

desejável (ALSINA, 2018), aderente aos interesses de um país. Para isso, não existe apenas a vertente militar, mas todas aquelas relacionadas ao Poder Nacional. Esta parte do texto examina a interação entre a Grande Estratégia e o Poder Nacional.

A Grande Estratégia, pela amplitude conceitual, necessita da operacionalização para aderência aos objetivos do Estado, conforme se depreende:

“uma compreensão clara da natureza do ambiente internacional, os objetivos e interesses mais elevados de um país dentro desse ambiente, as principais ameaças a esses objetivos e interesses, e as maneiras que recursos finitos podem ser usados para lidar com desafios concorrentes e oportunidades” (BRANDS, 2014, p. 3)

Os recursos finitos de um país, com possibilidade de mobilização com intuito de busca por seus objetivos, dizem respeito aos ativos de Poder Nacional. Esse aspecto, conjugado com objetivos políticos claros, é o que se permite chamar de Grande Estratégia, conforme o modelo apresentado. Muitos discursos mencionam a Grande Estratégia como um conceito amplo e até mesmo desacreditado (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009), porém, sua identificação fica mais clara quando vemos decisões tomadas no passado que apresentaram algum tipo de reflexo no presente ou em um futuro próximo e possuem traços de Grande Estratégia.

Essa é a dificuldade de operacionalizar um conceito dessa magnitude, pois a existência de ambientes domésticos incertos, inseridos em um SI mais incerto ainda, gera um ambiente de incerteza dada essa complexidade, que não se permite avaliar a qualidade da decisão adotada (HENKE, 2025; ALSINA, 2018; SILOVE, 2018). Essa cadeia de complexidade levou os Estados Unidos a utilizar o conceito de contingência (BRANDS, 2014; STRACHAN, 2011), quando trata da sua Grande Estratégia.

O Poder Nacional, atrelado a um objetivo definido na agenda política, chega ao campo da Grande Estratégia. Essa simplificação é necessária quando tratamos de conceitos abertos e indefinidos, devendo limitar a abrangência de cada um deles a partir de suas variáveis componentes. Em resumo, o fator de Poder Nacional necessita estar dentro da agenda política, sob o manto de Interesse Nacional, para poder ser denominado como componente da Grande Estratégia do Estado.

2.8. O Interesse Nacional

Os autores abordam a questão do objetivo do Estado, ou mesmo do papel a ser desempenhado pelo ente estatal em prol dos cidadãos (TILLY, 1993), mas não se debruçam sobre quais assuntos são esses. Conforme as teorias realistas, os objetivos dos Estados são dados

da realidade, quais sejam, a sobrevivência, ou melhor posicionamento no SI; porém, é possível afirmar que nem todos os Estados utilizam as teorias puras na formulação de suas estratégias, mas sim a partir das discussões na arena decisória política, invariavelmente, utilizando mais de uma de forma consciente ou inconsciente.

A formulação de políticas públicas perpassa pelas arenas decisórias (MILANI; PINHEIRO, 2013), onde ocorrem discussões acerca da melhor alocação de recursos de uma nação. Esse direcionamento depende de negociações em diversas áreas temáticas, de modo que assuntos entram ou saem da agenda conforme as negociações que ocorrem nessas arenas acerca da distribuição de recursos, sejam eles orçamentários ou mesmo intangíveis.

Neste ponto, é importante mencionar as variáveis de cunho doméstico que facilitam a adoção de medidas que causem impacto no ambiente internacional. Para tanto, Randall Schweller (2006) ajudou no entendimento acerca da definição da agenda relacionada às modificações de postura de Política Externa, ressaltando que há uma grande diferença entre este conceito e Grande Estratégia, especialmente no sentido de que essa é voltada ao longo prazo e a Política Externa não possui nenhum tipo de moldura temporal (SILOVE, 2018). As variáveis definidas por Schweller (2006) em sua obra dizem respeito ao ambiente doméstico, cujos resultados alcançados são transmitidos ao ambiente internacional.

Esses fatores possuem pesos relativos diferentes quando considerados os Estados individualmente, uma vez que cada um deles reage de forma diferente quando submetido ao mesmo incentivo, deixando de lado a questão da racionalidade, conforme a abordagem do realismo neoclássico (SCHWELLER, 2006). Isso se dá pela própria organização institucional dos países e pela fragmentação social, que é um dos fatores relacionados à possibilidade de uma condução mais assertiva de Política Externa.

O modelo aqui aplicado aborda o ponto relacionado à confluência dos diversos interesses dispersos na sociedade, e passam a se encontrar nas discussões acerca de seus pesos relativos na arena política, cuja negociação define a agenda a ser seguida, dando oportunidade ao ator mais influente na definição da agenda (DEARING; ROGERS, 1996).

À luz do que foi exposto, fica evidente que o Interesse Nacional não é uma lista fechada de assuntos: pelo contrário, evolui segundo dinâmica própria, na qual os assuntos são inseridos e retirados a depender do contexto e das propensões das elites dominantes. O interesse nacional é, como defende Lauro Escorel (1986), o resultado terminal do processo decisório, e tem por objetivo a escolha de uma situação entendida como a mais adequada ao que se pretende em

termos de Política Externa. Para esse propósito, inicialmente devemos considerar o Interesse Nacional como um processo.

A fluidez pela qual os assuntos tratados entram e saem da agenda afeta a escolha dos temas de interesse nacional. A complexidade desse processo de escolha demanda que exista uma forma conceitual adequada de lidar com essa característica do sistema político, considerando as peculiaridades de cada um dos países. Neste sentido, o conceito de Sistema Complexo Adaptável (CAS, Complex Adaptive System) se ajusta à investigação conduzida neste texto.

2.9. Uma Grande Estratégia Setorial

À luz da análise efetuada acerca dos fatores componentes apresentados, há um reforço de que não é possível definir um conceito de Grande Estratégia que possa se ajustar a todas as realidades. Essa é uma constatação amplamente difundida na literatura acerca do tema (DREZNER; KREBS; SCHWELLER, 2020; ALSINA, 2018; BRANDS, 2014; LEWIS GADDIS, 2009), e, por este motivo, este texto propõe uma abordagem dinâmica em relação ao conceito de Grande Estratégia, bem como identificar os atores que atuam conjuntamente para o encaminhamento de uma ou outra área temática afeta ao assunto para ser tratado com o intuito de ser um Poder Nacional a ser desenvolvido pelo Estado, a qual, por si, não é Grande Estratégia, mas tão somente estratégia (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

A Grande Estratégia necessita da integração de diversas áreas que serão tratadas com foco no longo prazo e com relação ao Interesse Nacional conjuntamente com o Poder Nacional. Há essa possibilidade, pois, para haver uma modificação de posicionamento do país no SI, é imprescindível que o recurso mobilizado seja percebido por outros Estados como sendo capaz de promover uma modificação no SI, e por este sentido há de se identificar o polo oposto do Poder Nacional.

Não é possível afirmar que o polo oposto do Poder Nacional seja a fraqueza do Estado. Essa possibilidade de simplificação é bem clara quando Goertz (2006) discorre acerca do polo negativo de um conceito, onde a negação não é o caminho. No caso em tela, quando se fala em Poder Nacional, ao invés de ter o polo oposto como fraqueza, é mais adequado considerar a inação da área, pois há uma potencialidade que não foi adequadamente mobilizada pelo corpo decisório em sede de formulação de uma Política Pública para a área em questão. Temos o exemplo do que ocorria nos anos de 1980, quando havia uma pretensão de proteção de

determinados setores da economia - a chamada reserva de mercado - ocasião na qual, ao invés de promover uma maior competitividade, blindava-se o setor de concorrência internacional, causando atraso e prejuízo ao país, comprovando a hipótese da inação temática.

O Poder Nacional somente será considerado efetivo à Grande Estratégia quando couber dentro de uma proposta política que gere benefícios ao Estado. Quando tratamos de política, automaticamente remetemos ao corpo político decisório, que deve ser capaz de entender a importância do posicionamento do país no SI, e os benefícios potenciais disso, a fim de promover a mobilização da agenda pública para acomodar esse tema, ou seja, muito mais um interesse político do que uma condição automática oriunda do SI. Dificuldades de os líderes em avaliar a mudança de poder relativo e sistêmico são tema persistente na literatura neoclássica (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

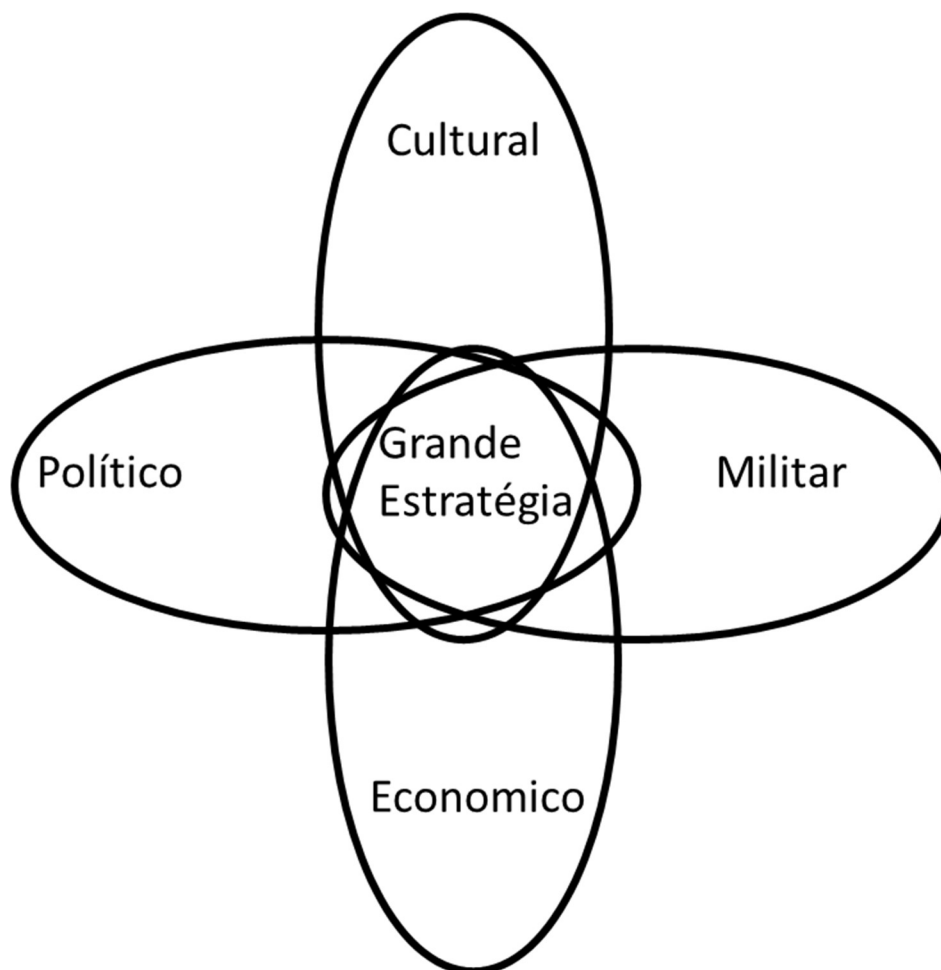
Diversos assuntos são inseridos na agenda política do país, mas não necessariamente geram benefícios, pois há a possibilidade de os assuntos beneficiarem apenas parcela da população. Os interesses não podem ser personalistas, mas devem ser benéficos para todo o país, ou seja, devem estar no espectro do Interesse Nacional. Esse conceito foi debatido anteriormente, mas convém lembrar que é relacionado a opções e prioridades do domínio internacional (DE MORAES, 1986), transferindo o aspecto local ou setorial para uma abordagem mais ampla do SI.

Os temas de Interesse Nacional necessitam de uma mobilização do corpo político para a inserção desses assuntos na agenda. Uma vez inserida na agenda, abre-se um processo de negociação do assunto, especialmente quando tem por escopo o desenvolvimento do Poder Nacional, e necessita de uma continuidade no tempo, independente do grupo político dominante naquele momento considerado, ou seja, uma política verdadeiramente de estado, e esse aspecto da Grande Estratégia que faz com que diversos países não o tenham, pois há uma incapacidade de coalizão em torno de determinado assunto, por vezes deixado ao largo do corpo decisório e conduzido por nichos especializados, como a diplomacia ou os militares, no caso do tema em tela.

Em face do exposto, podemos definir o modelo mais dinâmico da Grande Estratégia, avançando em relação ao proposto no capítulo anterior. Lançando mão de uma formulação de diagrama de Venn, colocando os dois conceitos já tratados, mas com multiníveis que, combinados, permitem que se tenha a materialização conceitual da Grande Estratégia, uma vez

que é necessário haver a mobilização de diversas áreas do Poder Nacional em linha com o Interesse Nacional naquele momento.

Figura 2 - Representação Gráfica da Grande Estratégia



Fonte: Próprio Autor

Inicialmente, deve ser ressaltado que o modelo exposto não deve ser interpretado de uma forma estática, bem como não ser exaustivo, uma vez que não estão contemplados todos os ativos de poder de um Estado. A dinâmica deve estar presente, pois o Estado, sendo um SCA, está imerso em um contexto no qual existe a interação de diversas variáveis, e fazem com que o Poder Nacional e o Interesse Nacional se alterem constantemente, ainda mais em nações onde as disputas políticas deixam de lado questões de Estado, com foco naquelas de governo.

Ressalta-se neste ponto o caráter holístico do modelo proposto, que vai além daquele relacionado à segurança nacional. É reconhecido na literatura a dificuldade de os Estados em implementar uma Grande Estratégia, havendo a possibilidade de estratégias setoriais, que

ontologicamente se observa em países mais desenvolvidos, e neste sentido o ideal weberiano de Grande Estratégia se mostra no diagrama apresentado.

A análise da figura indica que ocorre uma forte interação entre as diversas áreas que, estando na agenda política, devem interagir com outras áreas, de modo que não basta que a mera existência do ativo de poder vá agregar no comportamento do país no SI, mas devem ser trazidos para a discussão no ambiente doméstico acerca da aplicação, bem como ter interseções com outras áreas, e esse encontro é o que se define por Grande Estratégia. Os fatores que estão fora da área de interseção não são suficientes para serem mobilizados pontualmente pelo corpo político, mas devem estar na agenda, transformando-se em assunto de Interesse Nacional, e, a partir daí, um aspecto da Grande Estratégia.

Um contraponto a ser feito no modelo diz respeito ao pólo negativo da Grande Estratégia. Considerando o modelo no qual o Poder Nacional entra na agenda política, com um horizonte temporal de longo prazo, observa-se um ponto de partida para a Grande Estratégia de um país, por outro lado, a ausência dos elementos de Poder Nacional depreende uma ausência do pensamento, ideia ou comportamento de Grande Estratégia (SILOVE, 2018), e por este motivo a sociedade deve ter um mínimo de mobilização para operacionalizar o conceito.

No caso do Brasil, a persistência da ausência de discussão na área consolidou um comportamento inerte da sociedade nestes assuntos. A ausência de orçamento destinado ao tema se alia a uma falta de recursos de pessoal e material, ou seja, falta a vontade de se ter esse assunto, levando o país ao polo reativo em relação a esse assunto, aumentando a vulnerabilidade do país neste contexto específico, ainda mais quando se observa o SI em modificação abrupta como tem sido presenciado nos anos 2020.

Neste contexto, convém ressaltar existir a interação dos temas para que o elemento de Poder Nacional gere impacto no SI. Não se quer dizer que os itens isolados não tenham algum significado; porém, o impacto no SI é bem restrito e são consideradas estratégias setoriais.

Quando há assuntos de interesse nacional, sem o respectivo poder associado, observam-se políticas públicas setorializadas, uma vez que há a mobilização da agenda, mas não abarca ativos de poder. Exemplo disso são ações relacionadas à diminuição de desigualdade por políticas distributivas, ou políticas de saneamento, as quais são importantes, mas afetam apenas o ambiente doméstico.

Quando há o ativo de poder, mas sem a devida discussão, temos capacidades que não afetam o SI. Um exemplo é a política industrial, que nas ocasiões que se deram em nichos da sociedade, gerou benefícios para particulares, e não para a população, e também não alterou o posicionamento do país no SI. Ressalta-se que a figura deve ser analisada com a imersão em um ambiente específico de cada Estado.

A dinamicidade do modelo apresentado representa diversos fatores os quais podem ser invocados para a área de interseção, bem como outros retirados dessa região comum, mantendo um movimento de perenidade na história dos países, nas ocasiões em que ocorre a invocação por parte do corpo político, e que disputam espaço na agenda conforme a formulação das políticas domésticas. Resumindo, obedecendo à dinâmica doméstica.

Da mesma forma que os objetivos a serem alcançados pelos países e seus fatores componentes de poder não representam uma massa única, a análise de cada uma delas isoladamente e em conjunto é essencial para estender as decisões ao nível doméstico, e afetam no delineamento da Grande Estratégia de um país. Essas áreas temáticas não são estanques, possuindo interconexões com outras esferas do Poder Nacional, o que impossibilita a delimitação das fronteiras de cada uma delas, como a economia, forças armadas, agricultura, entre outros.

A importância das teorias das Relações Internacionais está no tratamento do que se define por Poder Nacional, que invariavelmente inclui o poder militar por alguns (CORBETT, 2008). Essa concepção evoluiu no decorrer da história, passando a considerar outros fatores de poder, como o econômico e o político, e também o cultural, que igualmente pode ser mobilizado ou mesmo incrementado com vistas à persecução do Interesse Nacional, por meio da utilização dessas ferramentas de *soft-power* (NYE, 2017), que no caso dos realismos, é a sobrevivência ou mais precisamente, posicionamento no SI.

Retomando a discussão acerca da possibilidade de haver uma Grande Estratégia setorial, a resposta é negativa. Considerando apenas áreas temáticas isoladas, por mais que gerem ativos de poder e estejam na agenda dos interesses nacionais, não existe uma Grande Estratégia, mas tão somente uma estratégia, cujo impacto no SI é bastante limitado.

2.10. Conclusão parcial

Buscamos aprofundar a compreensão da Grande Estratégia (GE) e suas implicações para o país no Sistema Internacional, utilizando a lente dos Sistemas Complexos Adaptativos. A

dificuldade em definir a Grande Estratégia resulta na incapacidade dos Estados de formular objetivos de longo prazo, sendo a complexidade do relacionamento entre os entes uma constante. O capítulo postula que a Grande Estratégia é inerente aos entes estatais e busca responder à questão de pesquisa central: se uma estratégia setorizada é aceitável para compor a Grande Estratégia, uma questão que encerra um paradoxo e um viés proposital, evidenciando que a ausência de uma mobilização mais ampla impede a formulação da Grande Estratégia, mas permite que setores sejam mobilizados e que podem, caso haja a mudança de postura do país, compor o cenário mais amplo da Grande Estratégia.

O arcabouço conceitual é estabelecido a partir da vertente do Realismo Neoclássico e da Teoria Estratégica. O Realismo Neoclássico é a opção teórica natural por considerar os aspectos domésticos, como a coesão e o consenso das elites, coesão social e vulnerabilidade do regime, que atuam como correias de transmissão e influenciam os decisores na política externa. Por sua vez, a Teoria Estratégica é escolhida por sua capacidade de lidar com a fluidez e a multidimensionalidade da GE, fornecendo um método de análise que inclui não apenas os meios e fins, mas também a forma como as decisões serão implementadas.

A Grande Estratégia é compreendida através da perspectiva do SCA, que compara o Estado a um organismo complexo, no qual diversos sistemas devem funcionar harmoniosamente para que o indivíduo (Estado) alcance seus objetivos. Um SCA é um sistema cujas partes componentes são unificadas e não apenas agregadas, adaptando-se e evoluindo ao longo do tempo através das interações entre seus elementos. Essa abordagem demonstra que, mesmo diante de problemas domésticos que absorvem a energia política, é possível que o país adapte sua Grande Estratégia através da mobilização setorial, e essa capacidade de adaptação em nível individual e sistêmico é uma característica necessária do SCA.

A Grande Estratégia carece de um conceito autoritativo, mas os autores convergem na identificação de seus fatores constitutivos: deve ser de longo prazo, ter uma abordagem holística do Estado e traduzir-se em segurança no SI. As definições históricas evoluíram de uma aplicação puramente militar (CORBETT, 2008) para abarcar todos os diferentes elementos do Poder Nacional (MORGENTHAU, 2003). Para fins de análise, o conceito é decomposto em Meios (ativos de poder nacional, como recursos tangíveis e intangíveis) e Fins (resultados pretendidos, como a sobrevivência ou um melhor posicionamento no SI).

Para operacionalizar o conceito, o capítulo propõe um modelo que define a Grande Estratégia como a interseção entre Poder Nacional e Interesse Nacional. O Poder Nacional

engloba os ativos mobilizáveis do Estado (cultura, recursos naturais, etc.). O Interesse Nacional, por sua vez, refere-se aos objetivos, prioridades e direcionamento do país no SI, definidos pelas elites políticas. Apenas quando um ativo do Poder Nacional é mobilizado de forma contínua e alinhado a um objetivo político claro (Interesse Nacional) configura-se a Grande Estratégia, sendo insuficiente o Poder Nacional isolado.

Em resposta à pergunta de pesquisa, o texto conclui que não é possível afirmar que existe uma Grande Estratégia setorial. As estratégias setoriais (como as políticas de defesa ou as ações de diminuição de desigualdade que afetam apenas o ambiente doméstico) possuem impacto limitado no SI. A GE exige a integração de diversas áreas do Poder Nacional com foco no longo prazo. Quando o corpo político decisório está ausente ou focado em questões domésticas, os assuntos de Política Externa podem ser conduzidos por nichos especializados, como a diplomacia ou os militares. Contudo, a ausência de uma coalizão política ampla capaz de conferir perenidade aos temas de Estado impede que essa atuação setorial se eleve ao patamar de uma verdadeira Grande Estratégia nacional.

No caso do Brasil, os militares tiveram papel relevante na história republicana, seja do ponto de vista tecnológico, seja do político. Esse grupo, componente da estrutura do Estado, não atua de modo homogêneo, de modo que é preciso compreender as peculiaridades das Forças Armadas para que se possa diagnosticar a singularidade nacional e apontar caminhos que integrem os diferentes poderes, especialmente no que diz respeito à Defesa Nacional.

2ª PARTE- Aplicação teórica no comportamento da Marinha do Brasil no contexto nacional

CAPÍTULO 3 – Quem são os Militares: A Defesa Nacional e as atividades subsidiárias à luz da Teoria dos Papéis

O Brasil tem dificuldade em implementar programas de longo prazo. Existem assuntos que são colocados em arenas de discussão e, muitas vezes, as preferências não convergem para um consenso. Nas instituições do Estado, o personalismo e as disputas políticas, aliadas a persistentes problemas sociais que permeiam as discussões, não deixam espaço para assuntos de longo prazo. Esse aspecto temporal as deixa vulneráveis a disputas que se caracterizam como políticas de governo, enquanto políticas de Estado são características de poucos Ministérios.

Os assuntos de Estado deveriam ser tratados em arenas de discussões políticas, entretanto, no Brasil, essa realidade se confirma apenas quando existem assuntos que convergem na agenda. As organizações militares mantêm seus interesses relativamente imunes a interferências políticas (ALSINA, 2015), e, por esse motivo, conseguem atuar em assuntos de longo prazo. Especialmente nos assuntos de defesa, cujo desenvolvimento tecnológico é importante (VAN CREVELD, 1991), existe posicionamento em prol da ideia de que os militares são capazes de conduzir esses assuntos e desenvolvê-los (DE CARVALHO; LIMA, 2023), perpassando diferentes governos.

Quando se trata de militares, imagina-se uma unidade de pensamento e comportamento, independentemente de ser membro pertencente à Marinha, Exército ou Aeronáutica. A missão de cada uma, contudo, faz com que exista diferença substancial entre elas, especialmente na atividade de Defesa Nacional. No Brasil chama atenção o papel desempenhado pela caserna na vida política (DE CARVALHO, 2019), permeando toda a história do país, nos episódios de intervenções e outros tipos de participação. Essa atuação estranha à de defesa nacional fez com que a atividade principal das Forças ficasse em segundo plano.

Utilizando a teoria dos papéis, este capítulo pretende demonstrar, a partir das normas que regem a atuação das Forças, que a atribuição desempenhada, enquanto instituição decorre de um comportamento fomentado pelos decisores políticos e incorporado à cultura castrense ao longo de sua história, especialmente em relação às atividades subsidiárias que aproximam as Forças da sociedade, a qual percebe essa atividade castrense como parâmetro de atuação. Ao

final, percebe-se que existem diferenças marcantes entre a Marinha e o Exército, porém, quando o papel diz respeito a atividades subsidiárias, as diferenças se mitigam, pois agem como órgãos estatais, desempenhando papéis que deveriam ser de outros órgãos, e recebendo críticas por essas atuações na arena doméstica.

Há uma normalidade nos discursos públicos em aludir aos militares como oposição aos civis (HUNTINGTON, 1981). Em que pese existirem diferenças, inclusive de ordem legal, tal posição é inadequada. Essa simplificação também acaba por atribuir aos militares, enquanto componentes das Forças Armadas, uma unidade de pensamento e ações, que não corresponde à realidade, conforme será demonstrado ao longo deste texto.

As Forças Armadas possuem protagonismo na formação dos Estados, atuando na vida política e social dos países ao longo da história (TILLY, 1993). As guerras de conquista de território e aquelas travadas contra agressores externos demandaram a atuação de exércitos, inicialmente os contratados, conhecidos como mercenários, passando a soldados regulares, e finalmente a um corpo formado por combatentes profissionais, tendência consolidada após a segunda guerra mundial (HUNTINGTON, 1981), atuando em terra e mar e ajudando na definição das fronteiras dos Estados, juntamente com a atuação da diplomacia.

Os embates beligerantes ocorriam nos ambientes terrestres e marítimos. Tais ambientes dizem respeito à jurisdição da Marinha e do Exército hodiernamente, e, por meio da evolução tecnológica no mundo, houve o surgimento das Forças Aéreas, seguida pela tendência crescente de as guerras no presente e futuro serem travadas no ambiente espacial e cibernético.

Cada um dos ambientes onde ocorrem ações militares exige uma formação específica e também um modo singular de atuação. A depender do ambiente, existe maior ou menor dependência do fator humano, da tecnologia (VAN CREVELD, 1991), ou mesmo de fatores climáticos, e quando tratamos apenas dos ambientes terrestre e marítimo, é válido dizer que “os Exércitos dão armas aos homens, e as Marinhas, homens às armas” (MARTINS FILHO, 2010, p. 17), evidenciando a importância da tecnologia na guerra no mar.

Essa peculiaridade inerente ao ambiente de atuação molda a identidade de cada Força Singular. O linguajar, os costumes e até a forma de atuação decorrem das necessidades advindas da experiência aprendida em cada grupo (FINNEY, 2022). A atuação das Forças Armadas como ente político (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014), dentro dos Estados, passa por essa cultura internalizada por meio da repetição de comportamentos, e se perpetua dentro da organização.

Apesar de possuir uma cultura internalizada de busca por padrões, não se pode dizer que as instituições militares sejam imunes a mudanças, uma vez que seus membros são recrutados na sociedade (conscritos), atribuindo uma permeabilidade natural à organização. A evolução da própria sociedade se reflete no ordenamento jurídico, nos costumes e, conseqüentemente, no comportamento dos cidadãos, e são estes que ingressam nas fileiras das Forças Armadas com a finalidade de formação de reserva para a defesa nacional. Durante o processo de adaptação à vida militar, os indivíduos são inseridos nessa nova subcultura que coexiste com a cultura nacional.

Esse quebra-cabeça é interessante, pois ao mesmo tempo em que há uma integração entre a sociedade e as Forças Armadas, por meio dos integrantes recrutados, também existe uma diferenciação radical entre a caserna e essa sociedade provedora de pessoal. Esse paradoxo é possível quando se trata das atribuições específicas da organização que acolhe o indivíduo, oferecendo um mecanismo de retroalimentação entre a caserna e a sociedade, consolidando o conceito de Nação (BARRINGTON, 1997).

Nas últimas décadas tem sido observada no Brasil a discussão acerca da atuação dos militares, seja por meio da intervenção na política e nas atividades subsidiárias em proveito da sociedade. Esse comportamento é recorrente na história republicana, e diz respeito à atuação das Forças em atividades estranhas à defesa da pátria, porém recebem a denominação de atividades subsidiárias (D'ARAUJO, 2010). Há quem defenda que isso pode caracterizar um desvio de finalidade, chancelado pela sociedade, e fica o questionamento acerca do limite da aplicação dos militares em atividades não relacionadas à sua função clássica de defesa.

O objetivo deste capítulo é demonstrar, com base em normativos vigentes no país, que as Forças Armadas não são grupos homogêneos, pois possuem missões diferentes, mas com pontos de semelhança oriundos da própria sociedade na qual estão inseridos. Entretanto, levanta-se a hipótese de que no momento em que se coloca as forças para atuarem em atividades subsidiárias, as diferenças desaparecem, pois todos os fundamentos que tratam da defesa da pátria por meio das Forças Armadas são substituídos por aqueles relativos à atuação das Forças em atividades domésticas, desempenhando papéis que deveriam ser realizados por outras organizações.

À luz do apresentado, a pergunta a ser respondida é: as Forças Armadas são percebidas como um grupo homogêneo, independentemente de sua atuação? A hipótese é a de que, quando atuam nas atividades de defesa, as Forças possuem características que as diferenciam, mas

quando atuam em atividades subsidiárias essas diferenças desaparecem, na medida em que desvanecem contribuições dessas instituições para a estratégia nacional.

A formação e manutenção dos Estados têm a condição necessária de atuação das Forças Armadas (TILLY, 1993), uma vez que as disputas territoriais sempre estiveram presentes na história da humanidade. Os exércitos foram evoluindo, passando de uma tropa contratada para um corpo mais profissional, fato evidenciado após a Segunda Guerra Mundial (HUNTINGTON, 1981). Desde o início da organização dos Estados, os líderes políticos travaram guerras para conquistas ou mesmo para defesa dos territórios e manutenção do *status quo* (DE MESQUITA et al., 2005) que, frequentemente utilizavam a força em prol de seus interesses políticos e também em busca de melhor posicionamento no SI.

Essas aplicações primitivas das Forças Armadas já evidenciavam suas diferenças. A assimetria na missão de cada uma encontrava na sociedade o ponto comum, que, pela ação do corpo decisório com poder de veto (TSEBELIS, 2002), definia, e ainda o faz, o papel de cada uma, qual seja, a força terrestre deveria se prestar à manutenção da integridade territorial ou se dedicar a campanhas de conquista, enquanto a força naval deveria ser destinada à projeção de poder por meio de transporte e apoio às tropas. Com o tempo e o avanço tecnológico (ROSEN, 1991; VAN CREVELD, 1991), essa premissa mudou, dando autonomia a cada uma para desempenhar suas atividades conforme a hipótese de emprego de cada Força.

A capacidade de mobilidade conferida aos navios oferece uma possibilidade de projeção de poder do Estado para além das fronteiras. Tal característica decorreu dos avanços tecnológicos, inicialmente com o uso da vela no final do século XIV, e também do aumento da tonelagem dos meios nessa mesma época, permitindo, assim, que o armamento fosse embarcado (HALL, 2002). Essas características, aliadas à peculiaridade do meio marítimo, como a dependência dos fenômenos naturais, comum a todos aqueles que se fazem ao mar, fazem com que as marinhas possuam certa similaridade entre si (VIDIGAL, 1985). Os mares, até os dias atuais, são objeto de contestação em relação à sua posse, especialmente no que tange às chamadas águas internacionais, conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM).

Essa possibilidade de emprego da Força Naval possui capacidade de projeção do país no cenário internacional. Tal escolha deve estar pautada nos interesses nacionais ao lançar mão dessa ferramenta, como uma parte contribuinte para a estratégia nacional de inserção

internacional, e isso pôde ser verificado na prática por ocasião da participação do país na UNIFIL, liderando a Força Tarefa Marítima em prol da ONU.

O Exército, por seu turno, possui uma vocação mais voltada para a proximidade do poder local, entendido como centro decisório do Estado e suas instituições definido pelo corpo político como um mediador dos interesses das elites (CARDOSO, 1975). A integridade territorial é uma das suas tarefas prioritárias, e caso exista o esvaziamento do poder dos atores políticos, decorrente de fatores externos, isso coloca em risco a existência do Estado, e do próprio Exército, fazendo a amplitude do conceito de defesa nacional ficar mais alargada por decisão política, passando de uma força de defesa para uma de ataque, ou mesmo para outras aplicações determinadas pela elite decisória (TSEBELIS, 2002), e sendo essa controversa o objeto desta parte da tese.

No caso do Brasil, essa diferenciação entre a força terrestre e naval é bem evidente, decorrente da origem de cada uma dessas instituições, remontando ao período colonial. O Exército teve a sua origem a partir da primeira batalha de Guararapes, em 1648¹, enquanto a Marinha surgiu a partir do ano de 1736, com a criação da Secretaria D'Estado dos Negócios da Marinha², e era composta essencialmente por estrangeiros. Essa diferença em um ambiente colonial que viria a se tornar independente no ano de 1822 é indicativo de que a organização das Forças Singulares ocorreu por demandas pontuais, e não a partir da consolidação do Estado, de modo que essas assimetrias vão muito além dos normativos aos quais as Forças estão submetidas, mas também decorrem da cultura de sua criação e das peculiaridades na atuação de cada uma delas.

O papel desempenhado por cada uma das Forças Singulares é percebido por alguns setores da sociedade, mas carece de maior participação social acerca da forma de atuação das Forças Armadas. A percepção depende do grau de engajamento dos entes sociais nas discussões relacionadas aos atributos das Forças Armadas no protagonismo de sua função de defesa da pátria. Este texto tomará como lente a teoria dos papéis, segundo a qual o papel performado por um sujeito decorre da percepção da sociedade em relação ao seu desempenho, e também da forma como esse grupo espera que ele aja, bem como os normativos que dizem o caminho a ser seguido pelo ente dentro do grupo (BIDDLE, 1986).

¹ Remete à primeira atuação de uma força em defesa do território, conforme a historiografia oficial.

² Para maior detalhamento acerca da história da Marinha, acessar o link <https://www.marinha.mil.br/historia>

3.1. A Teoria dos papéis

A teoria dos papéis originou-se na área de estudos da sociologia, e remonta ao início do século XX. A intenção foi entender a interação do indivíduo com a sociedade por meio dos seus comportamentos. A teoria prevê que o papel se baseia em normas, expectativas, direitos e comportamentos dos indivíduos (BIDDLE, 1986), e essas variáveis guiam a forma de cada ente atuar na sociedade. Essa teoria será o pano de fundo deste capítulo, por abarcar a essência da pergunta de pesquisa acerca da percepção da sociedade e dos militares em relação ao seu comportamento.

Outras áreas de conhecimento utilizam a teoria dos papéis para tratar do comportamento de objetos inanimados. As Relações Internacionais (RI) fazem tal uso, tomando por unidade de análise os países que, por analogia, representam os indivíduos, de modo que a abordagem neorrealista das RI analisa o nível sistêmico da interação entre os Estados (ACHARYA et al., 2017; RESENDE-SANTOS, 2007). Nesse sentido, é lícito aplicar a teoria em outros contextos, atribuindo uma personalidade ficta às organizações inseridas na sociedade, especificamente às Forças Armadas, as quais possuem papéis a serem empreendidos, conforme será abordado à frente.

Dentro da perspectiva do papel a ser por elas desempenhado, as Forças Armadas possuem normas que balizam sua atuação, os quais se originam nos níveis políticos decisórios. Tal ordenamento, de acordo com a teoria dos papéis, deveria expressar o comportamento esperado das Forças, especialmente no que diz respeito à Defesa da Pátria, porém, no caso brasileiro, existe uma peculiaridade, qual seja, a autonomia concedida às Forças (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), que desempenham sua atividade sem o devido controle civil acerca do direcionamento a ser seguido (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), perpetuando um padrão de comportamento da sociedade historicamente negligente em relação à imposição de missões às Forças Armadas, gerando nelas a autopercepção de autonomia para definir suas tarefas, que se manifestam em suas próprias ações.

Em diversas ocasiões na história republicana, intervenções promovidas pelas Forças Armadas foram apoiadas por grupos políticos, ou seja, o corpo político não era apenas complacente, mas estimulava essa participação dos militares na vida política do país (DE CARVALHO, 2019). Um exemplo icônico diz respeito à própria Proclamação da República, que decorreu de uma iniciativa do Exército e sem resistência da Marinha ao processo. Após esse

fato, outras tantas intervenções ocorreram, sempre tuteladas pela caserna, mais especificamente pelo Exército, que não foi agente exclusivo no processo, conforme será abordado mais à frente.

Existiram tentativas de profissionalização das Forças Armadas (MARTINS FILHO, 2005), visando mitigar sua participação na vida política do país, levando os militares de volta à caserna. No início dos anos de 1920, houve a necessidade de modernizar as Forças Armadas na recém-proclamada república (VIDIGAL, 1985), com a vinda de missões estrangeiras, sendo a dos Estados Unidos para a Marinha e a missão francesa para o Exército Brasileiro. Em que pese muitos procedimentos terem sido mudados, inclusive com a criação de instituições de ensino, a essência de cada uma das Forças não mudou, uma vez que também não ocorreu mudança social que a justificasse. A sociedade na qual as Forças Armadas estão inseridas não sofreu impacto relevante na dinâmica doméstica ao longo da história, mas apenas evoluções incrementais.

As intervenções não ocorreram por meio da aplicação da violência pelos militares. Isso se deu pelo motivo de haver uma chancela do corpo político que esperava ação da caserna com o fito de atender aos seus anseios. Essa persistência comportamental culminou com a internalização desse papel por parte das Forças, a ponto de se considerarem herdeiras do poder moderador, após o término do período monárquico (BONAVIDES, 2000), tema que perpassou o debate político nacional ao longo do século XX, sendo finalmente definido no ano de 2024, por meio de uma declaração do Supremo Tribunal Federal.

O Exército sempre teve papel proeminente no processo. Existem hipóteses em relação à capilaridade no território e relacionadas ao tamanho da Força, porém, à luz da teoria dos papéis, a vocação terrestre, que deveria ser de defesa da pátria, teve o escopo ampliado por meio de interpretações diversas, abarcando atividades estranhas à atividade beligerante. A atuação nas denominadas atividades subsidiárias, abre espaço para a possibilidade dessa ampliação em relação ao papel das Forças Armadas.

É importante situar o papel da Marinha neste contexto doméstico. No que tange à participação em intervenções, considerando seu tamanho e atividades inerentes a ela, a Força Naval sempre esteve na esteira do Exército, e isso ocorre em parte pela forma de atuação no ambiente marítimo, pois é local facilitador do trânsito, e por onde ocorrem as trocas comerciais e culturais (SANTOS et al., 2022).

Em que pese as forças singulares terem desempenhado papéis diferentes ao longo da história republicana, além de serem organizações assimétricas, não se têm notícias de atritos pretéritos que culminassem com rupturas no relacionamento entre as Forças, apesar de

momentos nos quais existiram tensões em busca de espaços, como foi o caso da criação da Força aérea em 1941, mas que não influenciaram a atuação conjunta das Forças na vida política, independente do protagonismo. O controle civil sobre os militares no Brasil não é efetivo (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), limitando-se a textos constitucionais, cuja interpretação coube às Forças e com anuência do poder político.

O modelo a ser considerado neste texto indica os atributos da teoria dos papéis que possam ser identificados na expectativa da sociedade e no efetivo exercício por parte das Forças, especialmente no que tange às similaridades e diferenças entre elas. A partir da lente teórica escolhida, será analisada a atuação das Forças Armadas, com ênfase na Marinha, conforme a demanda da sociedade na qual estão inseridas, em relação às atividades subsidiárias, bem como aquelas decorrentes da autonomia concedida, decorrente da pouca interferência do corpo do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

É importante abordar a diferença entre as atividades finalísticas e as atividades subsidiárias, conforme previsto na Lei Complementar nº 97/1999. Para além da discussão semântica, é importante analisar a atuação das Forças em relação à defesa da pátria, sendo a atividade finalística amplamente explorada pela literatura (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014). por sua vez, as atividades subsidiárias podem ser resumidas ao desempenho de atividades concorrentes com outros setores da sociedade (SANTOS, 2004).

As Forças Armadas desempenham esse tipo de atividade por serem detentoras de capacidades necessárias para o atendimento dos fundamentos da guerra moderna. Quando tratamos da literatura referente às operações militares, algumas características são necessárias, tais como mobilidade, flexibilidade, entre outras (CLAUSEWITZ, 2003). Necessárias à efetividade em situações beligerantes, essas características servem ao auxílio a órgãos de outras esferas que utilizem o apoio das Forças Armadas no desempenho de suas atividades.

Esse aspecto, de um lado, auxilia o país, do outro, degrada determinadas capacidades militares. A aplicação nessas atividades gera uma concorrência em relação à formação da identidade das Forças na atividade de defesa, sendo possível afirmar que nestas situações há uma atuação estranha à sua missão.

O desvio de finalidade, porém, não fica caracterizado, uma vez que se reveste de legalidade, pois essas ações decorrem de mandado expresso pelo corpo político. Cada atuação depende de aprovação dos poderes constituídos, que vão de encontro à função precípua,

contrariando a atividade principal, que não pode ser deixada de lado, sob pena de perda de efetividade, tornando o país vulnerável em relação à defesa nacional.

O principal argumento a ser aplicado neste trabalho diz respeito ao ajuste da atuação das Forças ao arcabouço normativo que trata da atuação das Forças Armadas. Na análise, serão adotadas as variáveis existentes na teoria dos papéis, que são: atributos organizacionais, atributos situacionais, comportamento de papéis e consequências do papel (BIDDLE, 1986).

3.2. Os Militares no Ordenamento Jurídico

A metodologia permite buscar a melhor forma de analisar os dados em busca de resposta à questão de pesquisa, e depende do material a ser analisado, dos objetivos da pesquisa e da posição ideológica e social do analista (CHIZZOTTI, 2018). Para este trabalho, a melhor escolha é a metodologia qualitativa. Ela observa não somente os resultados finais, mas busca identificar a cadeia causal que fez com que as Forças Armadas participassem na vida política do país, bem como de atividades estranhas à defesa nacional.

Por meio da pesquisa qualitativa, pode-se identificar a cadeia causal do fenômeno (HAVERLAND; YANOW, 2012). O processo de formação do papel das Forças Armadas percorre um caminho que remonta ao período colonial, com poucas alterações, uma vez que existia, e ainda existe, uma cultura intervencionista, não apenas das instituições militares, mas do próprio Estado em aspectos da vida social do país, e pode ser explicado pela teoria dos papéis.

Em relação aos métodos que podem ser utilizados, a análise de conteúdo é a opção mais coerente à luz dos dados disponíveis para a análise (BARDIN, 1977). Com base na teoria dos papéis, onde as normas moldam o comportamento esperado dos agentes, e, com base na legalidade, que permeia a atuação dos entes estatais, a análise de conteúdo buscará identificar nas normas os direcionadores para a atuação das Forças Armadas.

Essa premissa é importante, pois a administração pública possui princípios a serem seguidos. A universalidade principiológica alcança todos os órgãos estatais, sendo as Forças Armadas parte desse grupo submetido ao princípio da legalidade, amplamente aceito na sociedade, para garantir a segurança jurídica aos membros desse grupo denominado sociedade brasileira, promovendo a chamada “paz social”.

A categorização a ser aplicada na análise dos dados é parte constitutiva da teoria dos papéis. O papel esperado pela sociedade, o papel desempenhado pelos entes componentes do

Estado e as anomalias serão consideradas na análise dos documentos. A multiplicidade de papéis pode ser identificada quando consideramos as atividades subsidiárias desempenhadas pelas Forças, bem como o mecanismo de integração, sendo a harmonia entre o papel desempenhado e o esperado, à luz das teorias das Relações Cívico-Militares (BARANY, 2012), que prevê o controle civil sobre as atividades militares relativas à defesa nacional.

Em que pese na atualidade existirem três Forças Armadas, somente o Exército e a Marinha serão considerados neste estudo. A razão disso se dá em função da perenidade das organizações, pois a Força Aérea foi criada em 1941, fruto da concentração da aviação do Exército e da Marinha. Convém ressaltar que o papel desempenhado pela FAB tem sua relevância, mas para fins deste estudo, será adotada a dualidade entre a Força Naval e a Força Terrestre, até mesmo pelo motivo de a FAB não possuir atuação similar a nenhuma das duas forças, sendo responsável pelo apoio em operações de defesa.

Os dados a serem analisados serão os disponíveis publicamente e em locais oficiais nos quais os poderes constituídos se pronunciam. Para identificação da missão de cada Força, será feita a ponderação entre a missão da MB e do EB, disponível nos documentos que regulamentam o funcionamento das Forças. Ressalta-se que esses normativos possuem legitimidade, uma vez que obedeceram aos processos legislativos até a vigência. Esse será o lado relacionado ao papel a ser desempenhado e esperado pela sociedade.

Os normativos elaborados no âmbito das Forças serão analisados em contraposição aos primeiros. Será a parte relacionada à autopercepção das Forças em relação à sua atuação e comportamento adotado frente à sociedade. Tais normativos são elaborados internamente e, em tese, deveriam possuir perfeita aderência àqueles que foram elaborados pelo poder legislativo.

Um aspecto a ser considerado é que não serão analisadas somente as atividades finalísticas. Além das atividades de defesa, as Forças Armadas do Brasil desempenham atividades estranhas à aplicação clássica, sendo denominadas atividades subsidiárias, expressas em lei complementar, sobre as quais existe certo grau de controle civil.

Uma limitação desta pesquisa diz respeito às opiniões diversas da sociedade, que não serão captadas neste texto, pois utilizará os normativos expressos, considerados legítimos e válidos sem juízo teleológico do texto, uma vez que se submeteram aos ditames legais sendo elaborados por autoridades competentes (KELSEN, 1939).

3.3. Os papéis das Forças Armadas

Deontologicamente, as funções a serem desempenhadas pelas Forças Armadas são expressas no ordenamento jurídico pátrio. O princípio da legalidade rege a atuação da Administração Pública (SIQUEIRA, 2011), ou seja, as organizações devem atuar em estrita observância ao que está expresso nas leis e normas, de modo que qualquer desvio deve ser submetido a alguma sanção. Nessa ótica, considerando a pirâmide legislativa, a Constituição estabelece linhas gerais que conduzem as leis e normas infraconstitucionais, sendo entendida como a materialização da vontade do povo, expressa pelas respectivas assembleias constituintes (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012).

Como órgão componente da estrutura estatal, a atuação das Forças Armadas possui amparo na Constituição. Considerando que o ordenamento jurídico acompanha a evolução da sociedade (KELSEN, 1939), a análise das constituições pretéritas ajuda a entender a expectativa no papel a ser desempenhado pelas Forças Armadas por parte dos decisores políticos, ou seja, de acordo com a teoria dos papéis, essa análise demonstrará a expectativa da sociedade.

Desde a primeira Carta Magna do período republicano, a de 1891, as Forças Armadas estavam presentes, em artigos específicos relacionados às organizações castrenses, conforme quadro 5. A finalidade de cada organização componente da estrutura do Estado brasileiro é expressa por meio da missão e deve coadunar com o texto constitucional. A parte inicial das constituições estabelece os fundamentos e objetivos do Estado, servindo como guia para os órgãos atuarem em prol desses objetivos. No caso das Forças Armadas, expressa o papel esperado em termos de manutenção da sua integridade e instituições, por meio de papéis estabelecidos em parte específica na Carta Magna. Como organizações componentes da estrutura estatal, elas possuem atribuições específicas, à luz das Constituições da República. Os papéis das Forças Armadas foram assim definidos nas diferentes cartas do período republicano do país:

Quadro 5 - Artigos das Cartas Constitucionais que tratam das Forças Armadas

Ano	Texto
1891	Art. 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais. Art. 88 - Os Estados Unidos do Brasil, em caso algum, se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação.

1934	<p>Art. 159 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender às necessidades da mobilização.</p> <p>§ 1º - O Conselho Superior de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e dele farão parte os Ministros de Estado, o Chefe do Estado-Maior do Exército e o Chefe do Estado-Maior da Armada.</p> <p>§ 2º - A organização, o funcionamento e a competência do Conselho Superior serão regulados em lei.</p> <p>Art. 160 - Incumbirá ao Presidente da República a direção política da guerra, sendo as operações militares da competência e responsabilidade do Comandante em Chefe do Exército ou dos Exércitos em campanha e do das Forças Navais.</p> <p>Art. 161 - O estado de guerra implicará a suspensão das garantias constitucionais que possam prejudicar direta ou indiretamente a segurança nacional.</p> <p>Art. 162 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, e, dentro da lei, essencialmente obedientes aos seus superiores hierárquicos. Destinam-se a defender a Pátria e garantir os Poderes constitucionais, e, ordem e a lei.</p>
1937	<p>Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;</p> <p>DA SEGURANÇA NACIONAL</p> <p>Art. 161 - As forças armadas são instituições nacionais permanentes, organizadas sobre a base da disciplina hierárquica e da fiel obediência à autoridade do Presidente da República.</p> <p>Art. 162 - Todas as questões relativas à segurança nacional serão estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais criados para atender à emergência da mobilização.</p> <p>O Conselho de Segurança Nacional será presidido pelo Presidente da República e constituído pelos Ministros de Estado e pelos Chefes de Estado-Maior do Exército e da Marinha.</p> <p>Art. 163 - Cabe ao Presidente da República a direção geral da guerra, sendo as operações militares da competência e da responsabilidade dos comandantes chefes, de sua livre escolha.</p>
1946	<p>Art. 176 - As forças armadas, constituídas essencialmente pelo Exército, Marinha e Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.</p> <p>Art. 177 - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem.</p> <p>Art. 178 - Cabe ao Presidente da República a direção política da guerra e a escolha dos Comandantes Chefes das forças em operação.</p> <p>Art. 179 - Os problemas relativos à defesa do País serão estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das forças armadas, incumbidos, de prepará-las para a mobilização e as operações militares.</p> <p>§ 1º - O Conselho de Segurança Nacional será dirigido pelo Presidente da República, e dele participarão, no caráter de membros efetivos, os Ministros de Estado e os Chefes de Estado-Maior que a lei determinar. Nos impedimentos, indicará o Presidente da República o seu substituto.</p>

	§ 2º - A lei regulará a organização, a competência e o funcionamento do Conselho de Segurança Nacional.
1967	Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem. § 2º - Cabe ao Presidente da República a direção da guerra e a escolha dos Comandantes-Chefes.
1988	Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis nos sites oficiais do Congresso Nacional.

Verifica-se que, no decorrer do período republicano, existiram diversas constituições que se ajustavam à realidade do país no momento de sua elaboração (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012). Foram diversas intervenções, acontecimentos internacionais que impactaram a sociedade, porém, nenhum desses eventos alterou substancialmente o papel das Forças Armadas expressos nas Constituições republicanas e, além disso, verifica-se certa similaridade semântica nos respectivos textos, podendo resumir a essência dos textos na seguinte equação:

Essa Equação pode ser notada conforme o quadro abaixo:

Forças Armadas= Organizações permanentes e regulares + sob o comando supremo do Presidente da República + Defesa da Pátria + Garantia dos Poderes Constitucionais + Garantia da Lei e da Ordem (a partir de 1946).
--

Quadro 6 - Conceitos presentes nas Constituições Republicanas

Conceito	Constituições
Organizações permanentes e regulares	1988, 1967, 1946, 1937, 1934, 1891
sob o comando supremo do Presidente da República	1988, 1967, 1946, 1937, 1934
Defesa da Pátria	1988, 1967, 1946, 1934, 1891
Garantia dos Poderes Constitucionais	1988, 1967, 1946, 1934, 1891
Garantia da Lei e da Ordem	1988, 1967, 1946

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis nos sites oficiais do Congresso Nacional.

Uma discussão relevante neste ponto relaciona-se àquela apresentada por Robert Cox (1981). A ideia de estrutura histórico-social expressa em sua obra possui aderência neste texto ao se confirmar a ideia de que a essência da atuação das Forças Armadas não se alterou nas diferentes constituições, permitindo asseverar que o comportamento esperado por parte da sociedade em relação à atuação da caserna está cristalizado na norma constitucional e, conseqüentemente, na elite decisória do país.

Com base na análise dos itens relacionados à defesa nacional, verifica-se que o comportamento das diferentes assembleias constituintes foi semelhante. Chamam atenção as Constituições de 1967 e a de 1988, que não são tão diferentes, considerando a primeira como o início de um período ditatorial, e a segunda referente ao início de um período de redemocratização, onde a expectativa expressa em relação ao papel das Forças Armadas não se alterou, seja pelo déficit de atenção da sociedade (SALES, 2024; ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), seja pela expectativa cristalizada em relação à atuação das Forças, que se manteve no decorrer do tempo. Esses aspectos ficarão mais evidentes quando analisarmos o papel desempenhado pelas Forças.

Os pontos considerados ao longo do tempo evidenciam que houve uma internalização na cultura das Forças e até mesmo da sociedade acerca do papel percebido e desempenhado pela caserna. A conclusão a que se pode chegar é relativa ao entendimento do papel a ser desempenhado, o qual não se alterou ao longo do tempo, abrindo possibilidade para interpretações similares ao longo do tempo. Em que pese haver o argumento contrário de que a interpretação foi modificada, conforme a sociedade evolui, ainda assim existe uma indefinição em relação a esse corpo teórico, reforçando o argumento do déficit de atenção das elites, uma vez que sob a égide dos textos constitucionais, o país experimentou diversas intervenções no cotidiano político do país, havendo uma dissonância entre a ontologia e a deontologia dos papéis desempenhados pelas Forças em cada período.

Partindo para o pólo relativo à autopercepção relacionado a teoria, é importante considerar o papel a ser empreendido pelas Forças Armadas na sociedade. Este aspecto é importante, pois a expectativa dos atores é a de que o comportamento desempenhado pelo ator corresponda àquilo que se espera da organização, porém, no caso brasileiro, existe o argumento da autonomia das Forças Armadas, e pode ocorrer o que se denomina de antinomia, qual seja, uma frustração decorrente do hiato entre o que se espera e o que realmente acontece, gerando frustração de uma ou outra parte. Daqui, analisaremos a questão da finalidade das organizações.

A missão, conforme a doutrina militar expressa nos manuais das Forças Armadas, é composta de tarefa a cumprir mais o propósito da atividade a ser desempenhada. O propósito é dado pela Carta Constitucional de 1988, de modo que a tarefa a cumprir deveria ser determinada pela elite decisória, porém fica sob a escolta dos níveis mais operacionais, os quais irão implementar ações para o alcance do propósito. Nesse contexto, a missão das Forças Armadas serve como um fio condutor acerca do posicionamento a ser adotado com foco na justificativa para a própria existência da organização.

Analisando o ditame relacionado às Forças Armadas, expresso na Constituição de 1988, verifica-se que existe uma expectativa em relação ao comportamento dos militares. A interpretação do art. 142 deixou de ser extensiva até o julgamento da Ação de Declaração de Inconstitucionalidade nº 657, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), terminado em 08 de abril de 2024, que pôs fim à controvérsia de que haveria espaço para intervenções com participação da caserna, conforme ocorreu em outros momentos da história do país. Convém verificar aqui se a percepção das Forças Armadas em relação ao seu papel se coaduna com o expresso na Constituição.

Inicialmente, iremos analisar a missão do Exército, expresso no sítio digital da Força Terrestre, que prevê:³

“– Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social.

– Para isso, preparar a Força Terrestre, mantendo-a em permanente estado de prontidão.”

As tarefas expressas na Constituição estão claras na missão do exército, indo além, pois os fundamentos da República, expressos no artigo 1º, estão inseridos no texto relativo à missão da Força Terrestre. Esse alinhamento remete a uma interpretação sistêmica da Constituição, desmontando o mito de que há um isolamento das Forças, quando o que há na realidade é uma ausência de discussão pela sociedade em relação aos assuntos de defesa (ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; SALES, 2024). A análise deixa uma pergunta relacionada à teoria dos papéis em aberto: Isso corresponde à expectativa da sociedade em relação ao Exército?

³ Para maiores detalhes acerca da historiografia, acessar <https://www.eb.mil.br/o-exercito/missao-e-visao-do-futuro>

Para responder a essa indagação, devemos agora tratar das atividades subsidiárias desempenhadas pelas Forças Armadas. As atividades subsidiárias estão definidas na lei complementar nº 97/99, qual seja “cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República” (BRASIL, 1999), e neste ponto verifica-se necessário um trabalho interpretativo para enquadramento da atividade das Forças Armadas em relação ao mandamento constitucional, isso se dá pelo motivo de nem a Carta Magna e nem a lei definirem limites, somente mencionando conceitos abertos, levando a existirem diferentes interpretações, inclusive a referente ao papel de poder moderador, cuja controvérsia foi recentemente resolvida pela Suprema Corte.

Por outro lado, pode-se afirmar que a essência da atividade subsidiária é de mero apoio a outros órgãos (BRASIL, 1999). Tais atividades são desenvolvidas mais próximas da sociedade e mais perceptíveis aos olhos dela, uma vez que é muito difícil avaliar o desempenho nos assuntos essencialmente de defesa. Quando ocorre algum distúrbio ou anormalidade decorrente de eventos climáticos, inevitavelmente o corpo político lança mão do apoio das Forças Armadas, sendo esse tradicional comportamento na sociedade em relação aos militares, e findam por legitimar a atuação deste, efetivando, sob essa perspectiva, aquilo que está expresso na missão da Força Terrestre.

Resta a dúvida acerca da “garantia dos poderes constitucionais” em relação à defesa nacional. Neste ponto, existe a interpretação dada em sede de ADI, cujo conteúdo remete à contenção do poder das Forças Armadas, não havendo possibilidade de agir contra os próprios Poderes constituídos. A partir dessa interpretação, passa a haver uma alteração tanto do papel esperado pela população quanto do papel representado pelas Forças, sob o manto da constitucionalidade.

A conclusão neste ponto é a de que o papel desempenhado pela Força Terrestre atende em parte ao que está expresso, tendo havido exacerbação em determinados momentos, e legitimação em outros, e todos em relação às atividades subsidiárias.

A análise do papel da Força Naval oferece um parâmetro para comparação.

No que tange à Marinha do Brasil, a missão é expressa por:

"Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de

qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa”.⁴

Tal qual ocorre com a Força Terrestre, a missão da Marinha possui a tarefa e o propósito alinhados com o ordenamento jurídico nacional. A tarefa é prover o preparo, enquanto que o propósito coaduna com o texto constitucional, mas deixando expressa a questão das atividades subsidiárias, que são lícitas e esperadas pela sociedade, como também a questão que diferencia a Marinha do Exército, sendo o ponto do texto relacionado ao apoio à Política Externa.

Existem atividades subsidiárias específicas atribuídas às Forças (BRASIL, 1999). Esse fato, relacionado ao consagrado princípio da especialidade da área de estudos do direito, deixa claro que a intenção do legislador ordinário foi limitar a atuação das Forças Armadas, porém existem situações nas quais as estruturas estatais não conseguem dar uma resposta desejada, conforme já apontado, e também algumas específicas nas quais as Forças são os únicos entes capazes de conduzir tais empreendimentos (DE CARVALHO; LIMA, 2023). Esse fato se observa em políticas de longo prazo, especialmente naquelas relacionadas à pesquisa e desenvolvimento.

Daqui é importante retomar a discussão relacionada aos papéis desempenhados pelas Forças. Verificamos que, de um lado, existe o papel percebido pelos militares e, por outro, o papel atribuído aos militares pela sociedade. Partindo do texto constitucional, que representa os valores da sociedade em determinado momento, e que é o ponto em comum das Forças Armadas, que estão inseridas nesta sociedade, iremos para as particularidades de cada uma das Forças, o escopo desta pesquisa.

No Brasil, a atuação no ambiente internacional e no ambiente doméstico é bem clara quando analisamos a missão de cada uma das Forças. Pela própria missão percebida pela Marinha e Exército, verifica-se uma vocação mais interna para a força terrestre, e um direcionamento para o SI, no caso da Marinha, sendo essa a principal diferença entre elas quando se trata da matéria de defesa nacional, o que fica mais complexo quando vamos para a diferenciação em relação àquelas atividades estranhas à finalidade das Forças.

Os países possuem aspectos internos e externos na sua atuação no ambiente internacional. De acordo com o realismo neoclássico, existem intervenientes domésticos que influenciam o posicionamento de um país no Sistema Internacional, utilizando instrumentos para atuar neste

⁴ Para maiores detalhes acerca do posicionamento oficial da Marinha em relação ao seu posicionamento, acessar: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>

ambiente, sendo as Forças Armadas e a diplomacia (NETO, 2011), e o posicionamento decorrente da mobilização desses atores depende de decisões ao nível político. A defesa nacional, entendida como uma política pública que se insere em uma gama de outras prioridades, não recebe a atenção devida, uma vez que a sobrevivência política (DE MESQUITA et al., 2005) do corpo decisório se dá em outras ações governamentais mais próximas da população, condicionando suas ações ao calendário eleitoral (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

Partindo do pressuposto de que as atividades subsidiárias são as de apoio a órgãos da própria estrutura estatal, não há limite expresso na missão das Forças em relação a essa fronteira. A definição para atuação é competência do Chefe do Poder Executivo, que demanda a ação das Forças Armadas em situações às quais elas não são devidamente preparadas, mas que possuem características que auxiliam os órgãos estatais a cumprir as suas respectivas missões.

Neste cenário, as Forças não possuem características que as habilitem, de plano, a esse tipo de atividade, uma vez que a própria tarefa a ser executada está na esfera de competência de outro órgão. Neste sentido, a percepção da população alcançada pela execução dessas atividades diz respeito à missão das Forças sendo aquele contexto, o que não corresponde à sua finalidade, qual seja, a defesa nacional, gerando uma percepção errônea por parte da população, e mais ainda, colocando as Forças Singulares como sendo uma organização única.

Outro ponto a ser considerado é o desvio da finalidade constantemente atribuído às Forças. No momento sem uma discussão no nível político decisório acerca do papel das Forças Armadas, ocorrem dois fenômenos: as Forças atribuem atividades a si próprias, mas tampouco ocorre delimitação da amplitude de atuação. Essa ausência de controle por parte das elites políticas permite o emprego das Forças em áreas de defesa civil, em atendimento hospitalar para a população em geral, na construção de estradas e cisternas ou mesmo desenvolvimento de tecnologias estratégicas, ou seja, pode ter o escopo ampliado para interpretações em relação ao equilíbrio da sociedade fruto de uma disfuncionalidade dos *checks-and-balances*, em relação ao próprio funcionamento dos entes políticos, que pode culminar em intervenções como no passado.

Ao fim da análise, percebe-se que, dentro das duas atribuições das Forças Armadas, a de defesa e a de atividades subsidiárias, a sociedade não se debruça sobre a primeira, prendendo-se à segunda. Há de se ressaltar que a sociedade celebrante da ação das Forças Armadas na atuação em apoio à população vítima de catástrofes naturais é a mesma que não aceita a

intervenção em outras áreas, mas sem, no entanto, definir esses limites, que se tornam fluidos e passíveis a interpretações que não alcançam o anseio da sociedade.

Há, no entanto, tentativas pontuais do corpo político em oferecer direcionamento à atuação das Forças. A revisão da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa, com a realização de audiências e tendo participação de membros da sociedade cada vez mais preparados academicamente, é uma evidência de modificação desse paradigma. Mais recentemente, entrou em vigor a Portaria nº 3746/GM-MD/2025, aprovando a Doutrina Militar de Defesa, que busca “Estabelecer linhas de pensamentos comuns às Forças Armadas, fundamentadas por meio de princípios, conceitos, normas e procedimentos que permitirão orientar a aplicação da Expressão Militar do Poder Nacional.” Essa iniciativa busca reduzir o insulamento ou autonomia das Forças, colocando sob os mesmos fundamentos. Observe-se, contudo, que esse texto legal foi elaborado no âmbito do Ministério da Defesa, com pouca participação da sociedade.

Este capítulo argumenta que existe uma autonomia das Forças Armadas, que foi concedida pelo corpo decisório. A consequência disso é que a definição das ações a serem adotadas fica a cargo do próprio Poder Militar, reforçando a ausência de uma congregação de outras expressões de poder nacional, à luz dos argumentos apresentados.

O papel da Marinha é único, mas ainda imune a interferências políticas. Como seria se o país tivesse um incremento da mentalidade marítima e atuasse no sentido de fortalecimento do Poder Marítimo? Haveria a redução do papel intervencionista observado na história do Brasil? Essas perguntas poderiam ser analisadas por meio de contrafactuais, de modo que o resultado da análise indutiva não poderia ser comprovado na realidade, de modo que a comparação com países onde há proeminência da Força Naval é um caminho a ser seguido, mas sem a garantia de estar ajustado à realidade nacional.

3.4. Conclusão parcial

A definição do papel das Forças Armadas ainda é permeada de controvérsias, que não são enfrentadas pelo corpo político decisório do país. As atividades que devem ser realizadas não coadunam com as expectativas da sociedade, uma vez que ocorre uma confusão em termos de tarefas a serem desempenhadas e outras que são demandadas, causando uma dificuldade de se estabelecer os limites de atuação de uma ou outra organização.

Este trabalho buscou demonstrar, por meio da utilização da teoria dos papéis, na qual o ente possui ações esperadas e efetivamente adotadas, que a sociedade não define claramente o papel das Forças Armadas, gerando até certo ponto, uma ausência de identidade. Isso ganha relevância quando tratamos das atividades subsidiárias, que possuem previsão normativa, mas não estabelecem limites entre a defesa da pátria e a atuação das Forças em atividades de apoio a outros órgãos.

O direcionamento dado às Forças Armadas deveria ser emanados pelas elites decisórias conforme as preferências desses entes. Iniciando com o Congresso Nacional, que no Brasil, atua preferencialmente em pautas de curto prazo, conforme o calendário eleitoral, deixam os assuntos de defesa em segundo plano. No caso do Poder Executivo, o papel é semelhante, e preocupa-se em colocar as Forças Armadas em ações mais próximas da sociedade, como assistência em calamidades ou então em atividades subsidiárias, e neste sentido, a última instância decisória, o Ministério da Defesa, que se alinha aos ditames do Chefe do Poder Executivo, onde a defesa fica a cargo das Forças Armadas.

A atuação dos atores supra evidencia que os papéis efetivamente desempenhados não possuem aderência com a literatura sobre Relacionamento Civil-Militar. Neste sentido a Defesa Nacional, atividade principal das Forças Armadas, ou seja, seu papel esperado, é internalizado na caserna, gerando uma lacuna decisória, preenchida pelas próprias Forças Armadas, reforçando o insulamento dos assuntos de Defesa.

No que tange à história republicana, percebe-se que a sociedade, entendida como corpo político decisório, não mudou a percepção em relação às Forças Armadas. Isso pôde ser verificado quando foram analisados os trechos das constituições e outros normativos que mencionavam as Forças Armadas, e que apesar de pouca mudança, diversos episódios de intervenção ocorreram, inserindo esse comportamento na cultura das Forças.

Por outro lado, analisando a Constituição da República de 1988 e as missões expressas em documentos internos das Forças, percebe-se que a autopercepção possui relativa aderência ao texto constitucional. A justaposição não é plena em função da falta de acurácia em relação ao papel a ser desempenhado quando das atividades subsidiárias, e quais são os limites dessa ação, uma vez que a mesma sociedade que fomenta a atuação das Forças em desastre, também discursa acerca da necessidade de retorno aos quartéis, fato que já ocorreu nos anos de 1920, quando do início da profissionalização das Forças (VIDIGAL, 1985).

Quando retomamos a pergunta de pesquisa deste capítulo, qual seja, se os militares são um corpo único, a resposta não é definitiva e deve ser respondida a partir de duas considerações. A primeira delas diz respeito às atividades finalísticas, já que a Marinha possui vocação de projeção de poder e o Exército possui vocação de defesa de território, ou seja, em ambiente doméstico (ALSINA, 2018; DE CARVALHO, 2019; MARTINS FILHO, 2005). Por outro lado, quando tratamos das atividades subsidiárias, as Forças Armadas atuam em proveito de outros órgãos, agindo com atividades totalmente diferentes de suas atribuições, e neste sentido pode-se dizer que atuam como se fosse uma única organização, fora de seus ambientes e sem os armamentos inerentes.

CAPÍTULO 4 – Relacionamento Civil-Militar na Marinha do Brasil e o Impacto no Apoio Político aos Programas Estratégicos

As Forças Armadas não podem ser um fim em si mesmas. A formação dos exércitos profissionais decorre de uma evolução do próprio conceito de Estado: a defesa territorial contra ameaças externas passou da dependência de agrupamentos contratados, os mercenários, a um corpo profissional autorizado ao uso da força, as Forças Armadas (HUNTINGTON, 1981). Isso posto, é fácil perceber que as Forças Armadas dependem de um suporte estatal, que delega a tarefa de defesa contra ameaças externas.

No caso do Brasil, em que pese ser um Estado composto por instituições e organizações decorrente de um processo de formação e amadurecimento, incluindo as Forças Armadas, o déficit de atenção do corpo político em relação aos assuntos de defesa é uma constante na história republicana (SALES, 2024; ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). A interação entre a sociedade e as Forças Armadas é área de estudos das Relações Cívico-Militares, que “entende que a história é uma parte significativa dessas interações e, portanto, a dinâmica civil-militar depende de interações passadas e interfere em configurações futuras” (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), ou seja, os padrões dessa interação constroem a estrutura do controle civil sobre as atividades militares.

Essa herança histórica ajuda a entender os padrões de controle, ou sua ausência, da sociedade brasileira em relação às atividades militares no período republicano. Desde 1889, ano da proclamação da república no Brasil, não ocorreram fatos que modificaram as disputas políticas no país em relação ao uso político das Forças Armadas nas diversas intervenções políticas em que elas foram protagonistas, sempre com o apoio de parte das elites decisórias (DE CARVALHO, 2019; HILTON, 1987; CARDOSO, 1975). Esse comportamento tornou-se uma constante, tanto que desde a proclamação da república ocorreram 7 intervenções militares, sendo a última no ano de 1964 e que perdurou até 1985, a qual deixou sequelas na sociedade até os dias atuais⁵.

O padrão brasileiro em relação ao Relacionamento Civil-Militar figura na anuência de que os militares participaram da vida política do Brasil (NETO, 2022). Essas intervenções eram

⁵ No ano de 2023 houve uma tentativa frustrada e que ainda suscita discussões acerca da real intenção das ações do chefe do Poder Executivo, especialmente em relação ao apoio das Forças Armadas no Processo, mas que não tiveram impacto nos programas estratégicos, mas que possui potencial de reavivar as sequelas daquele momento.

denominadas saneadoras (NETO, 2022, p. 2). Esse padrão reside no fato de que, se os militares tomassem o poder, mas logo em seguida devolvessem ao corpo político em uma abordagem em busca da sobrevivência política, haveria uma perda gradativa da legitimidade (DE MESQUITA et al., 2005). Na medida em que os militares se envolviam na política, o seu preparo para o emprego nas atividades de defesa ficava prejudicado, de modo que, após 1985, ocorreu um movimento de volta dos militares aos quartéis, onde se esperava um aumento na profissionalização das forças, e que, de fato, durante décadas, os militares não participaram da vida política, apesar de serem chamados e exercerem tutela em determinados episódios.

Esses padrões possuem o ponto comum de ter o Exército como protagonista (DE CARVALHO, 2019), com atuações mais voltadas para o ambiente doméstico. Isso pode em parte ser explicado pela chamada vocação da Força Terrestre, que não possui a capacidade de projeção de poder e nem a característica de ser uma força expedicionária como ocorre com a Marinha, que tem capacidade de projeção de poder para além do território e o Corpo de Fuzileiros Navais, com a essência da expedicionariedade (GUIMARÃES, 2017), ou seja, pode locomover-se em situações e locais hostis, sendo esses pontos os de grande relevância para este estudo.

Neste ponto, é possível realizar um exercício contrafactual, qual seja, ter a Marinha como protagonista nas intervenções políticas. Essa possibilidade é remota no Brasil, mas importante para avançar nos estudos relacionados aos padrões de intervenção ocorridos no Brasil, mas que dificilmente poderão ser comprovadas na realidade. Considerando que a característica da Marinha é a atuação no ambiente marítimo, longe do ambiente doméstico, essas atuações diretas na política são distantes do padrão observado na realidade e executado pelo Exército, de modo que, para tornar esse exercício mais factível, é necessário recorrer a uma ferramenta de estudo comparado entre países.

Buscando um país com mais vocação marítima e com uma maturidade institucional, não se pode deixar de considerar a Grã-Bretanha neste contexto. Trata-se de um país com essência puramente marítima por ser um conjunto de ilhas, e cuja história remete a disputas internas baseadas em contendas mais arcaicas e de cunho interno, e isso se comprova por meio do fato de que a última tentativa de invasão do território por forças estrangeiras remonta ao ano de 1606, ou seja, uma tradição de mais de quatro séculos sem a efetiva interferência de invasores estrangeiras que não tivessem as suas origens no arquipélago.

Aplicando os modelos de Relacionamento Civil-Militar à realidade da Grã-Bretanha, tem-se um parâmetro para comparação em relação à realidade brasileira. O Relacionamento Civil-Militar estuda a interação entre civis e militares com o intuito de entender os determinantes nesse processo e os resultados (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), de modo que a cadeia causal formada permite que sejam feitos prognósticos acerca das possibilidades futuras em relação aos caminhos que o país irá tomar no trato dos assuntos militares.

De modo bem direto, o RCM busca entender o papel que se espera das Forças Armadas enquanto componente da sociedade. Para que isso ocorra, é necessário que alguns requisitos sejam cumpridos, quais sejam, as formas como ocorrem essas interações necessitam de disposição de ambas as partes para o trabalho gerar os resultados esperados pelo corpo político e que atendam aos anseios da caserna, em uma simbiose que ofereça ao país uma segurança por meio de ações que acomodem a política de defesa juntamente com outras que compõem a arena decisória dos países democráticos. Essa ressalva é importante porque, em sistemas autoritários, faz-se uso político das Forças Armadas para subjugar os anseios sociais.

Em democracias modernas, civis e militares agem coordenadamente para desenvolver mecanismos, políticas e estratégias que guiem a Defesa Nacional (BARANY, 2012). Não há uma imposição de vontade de um sobre o outro, mas uma composição que atenda aos dois lados e com o objetivo claro de fortalecer a defesa nacional no ambiente internacional, uma vez que, considerando somente os anseios da caserna ou do corpo político, ocorre um claro descolamento em relação ao objetivo precípua das Forças Armadas, reduzindo a efetividade das Forças (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014) e fragilizando o país em relação às ameaças oriundas do SI.

A ponderação entre o controle civil e a efetividade militar são fenômenos co-dependentes. Esses dois aspectos definem a identidade do país no trato do assunto de defesa, pois o insulamento de um ou de outro lado macula a própria democracia como o posicionamento do país no ambiente internacional, e o ciclo virtuoso ou vicioso aparece neste contexto, e aqui surge uma questão importante em relação ao papel dos civis em possuir um conhecimento técnico necessário (DE CARVALHO, 2019) para inserir o assunto nas arenas decisórias na conformação da Grande Estratégia do Estado.

Essa miríade de assuntos entrelaçados decorre de um processo que beneficia o Estado, afastando anseios particularistas dos órgãos que o compõem. Do lado dos militares, é condição necessária que exista a cultura de submissão do controle civil exercido com intuito de inserção

das atividades nas discussões políticas, tratando a defesa como Política Pública, e do lado dos civis, uma disposição de ter claro o papel das Forças Armadas, por meio do conhecimento importante para definir as missões, atuação e material necessário ao cumprimento das tarefas impostas, e, além disso, não tomando as Forças Armadas como organismo monolítico, mas considerando que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica possuem suas peculiaridades.

Como o foco deste texto é definir o papel da Marinha, as argumentações a serem apresentadas dizem respeito à atuação da Forças Naval. A pergunta a ser respondida neste capítulo é: O Relacionamento Civil-Militar teórico opera da mesma forma como opera na Marinha do Brasil? Esse questionamento decorre da percepção de que a literatura sobre relacionamento civil-militar (BARANY, 2012; BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014; ZAVERUCHA, 2010) que trata os militares como um grupo uniforme, desconsiderando as peculiaridades de todas as Forças, tem potencial de impactar o mecanismo institucional e até mesmo orçamentário na positividade do controle e impacta na efetividade da caserna, seja ela uma das Forças Singulares. a proposição da abordagem não deixa margem para que seja identificada a peculiaridade de cada uma das Forças, e por este motivo foi percorrido no capítulo 3 a individualidade de cada uma das Forças, mais especificamente a Marinha e o Exército.

Para responder a essa questão, é necessário ter a hipótese a ser comprovada no decorrer da análise. A hipótese levantada é a de que o controle civil sobre a marinha demanda mais conhecimento técnico do que sobre o Exército, e, por este motivo é mais efetiva, pois afasta os meros anseios políticos, ombreando o corpo político decisório e os marinheiros que possuem o conhecimento técnico no manejo do armamento. Essa hipótese nasce na leitura de autores que tratam do Relacionamento Civil-Militar e defendem que o afastamento dos militares decorre de uma reclamação de que os anseios das Forças não são acomodados nas arenas de discussão política, especialmente quando o assunto é reaparelhamento e definição das missões, e que a dependência desses dois aspectos é crucial para a efetividade das Forças Armadas (MILLETT; MURRAY; WATMAN, 1986).

Para comprovar essa hipótese, nos próximos parágrafos será exposta a metodologia para análise das evidências e a aplicação dessa ferramenta em estudo comparado. Utilizando o método de pesquisa histórica comparativa aplicada em um estudo de caso comparado, poderão ser extraídas percepções acerca da forma como ocorre o Relacionamento Civil-Militar em sociedades onde havia a predominância da Marinha, no caso da Grã-Bretanha, com uma sociedade onde havia uma proeminência do Exército, como ocorreu no Brasil republicano.

A pergunta de pesquisa deste capítulo propõe que a metodologia a ser aplicada busque uma análise aprofundada dos casos, em busca da cadeia causal que diferencie o relacionamento civil-militar entre os dois países em questão. A descrição dos casos deve conter elementos suficientes que permitam, além da identificação das condições nas quais se inserem os casos, outros aspectos que contribuam para a confirmação, ou não, da hipótese (YIN, 2009).

O processo de exercício de controle civil sobre os militares, de uma forma mais ampla, possui elementos de início e fim com uma conexão entre eles. Por meio de uma referência, ocorre a conexão de dois pontos, gerando o mecanismo causal entre as evidências, conectando os elementos que geram um resultado final, que é o próprio objeto de observação.

A metodologia histórica, pertencente à tradição de pesquisa qualitativa, possui alguns pressupostos para sua validade. A primeira, uma das mais básicas, reside no fato de que a metodologia a ser aplicada depende dos dados disponíveis (CHIZZOTTI, 2018); a segunda delas, busca avaliar a pertinência da generalização em si (MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011), uma vez que a opção de Schweller (2006) pela utilização e estudo de caso para teste de sua teoria possui grande sensibilidade contextual.

A questão contextual merece rápidas considerações. Sendo a maior crítica dos pesquisadores qualitativos em relação aos quantitativos reside na indiferença destes em relação ao contexto. Além disso, a interpretação de determinados acontecimentos tem sua validade maculada caso não se considere o contexto em que estão inseridos (ADCOCK; COLLIER, 2001). Não podemos deixar de mencionar o conceito de equifinalidade para o trabalho em tela, pois o autor coloca o fato de o Brasil e a Argentina terem adotado uma postura de sub-balanceamento de poder, mas por causas diferentes conforme será analisado mais à frente.

O mecanismo causal é abordado por diversos autores como um intermediário entre as condições iniciais e o resultado final (MAHONEY, 2012; FALLETI; LYNCH, 2009). A causalidade é definida de diversas formas, definida por Mahoney (MAHONEY, 2008) como sendo “algo que, quando contrafactualmente retirado sob condições *ceteris paribus*, promove um resultado diferente”. George e McKeown (1985, p. 32) evidenciam que esse método busca desvendar os estímulos que levam os atores políticos a adotarem posturas, ou o efeito de instituições e variáveis de interesse nos processos e comportamentos decorrentes.

O contexto no qual ocorre a análise dos casos, a depender do resultado, pode incidir na equifinalidade (BENNETT; CHECKEL, 2015; GOERTZ, 2006), onde os caminhos diferentes

levam ao mesmo resultado. Essa ferramenta é importante quando se fazem estudos comparativos, pois, apesar de caminhos diferentes seguidos, o resultado final é semelhante.

Optou-se pela metodologia qualitativa, pois o texto busca entender o processo, e não apenas o resultado final (LANGLEY, 1999; MOZZATO; GRZYBOVSKI, 2011). Além disso, a metodologia qualitativa fornece uma análise mais rica no estudo. A metodologia atende ao objetivo, no qual a observação do processo causal é a generalização (MAHONEY, 2010, p. 571).

A condição necessária decorre do fato de que se o fator não estiver presente, o resultado ocorrerá, tal qual um elo inexistente de uma corrente. Já a suficiência decorre da possibilidade de outros fatores concorrerem para o resultado.

Ressalta-se que esses testes não são terminativos, por terem a característica da empiria e serem sujeitos ao julgamento do pesquisador. Um outro aspecto ligado aos testes do mapeamento de processos está no artigo de Sherry Zaks (ZAKS, 2011) na relativização das hipóteses. Quando se elimina uma hipótese alternativa, há de se ter atenção à posição dessas hipóteses em relação às demais. A autora assevera que as hipóteses rivais podem ser mutuamente exclusivas, convergentes ou coincidentes.

4.1. O caso Britânico

O Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda é fruto de uma longa história de formação. A característica insular dos territórios levou a um processo histórico de necessidade de domínio do ambiente marítimo para a defesa do território e também a projetar poder em outros continentes.

Não é objetivo deste texto discorrer acerca dessa evolução histórica doméstica, mas apontar a maritimidade enraizada na sociedade britânica. A literatura que trata sobre o relacionamento civil-militar britânico é escassa, e uma explicação para isso diz respeito à importância do assunto na sociedade e também no efetivo controle civil sobre as atividades militares, uma vez que o prestígio alcançado pelas Forças Armadas na sociedade decorre do fato de que a última invasão ocorrida por estrangeiros ocorreu no ano de 1066, e que após esse período, as contendas dentro do país se deram entre os reinos que compunham a Grã-Bretanha, e foram solucionadas sem incorrer em uma guerra civil que gerasse uma ruptura institucional, nos tempos modernos, uma vez que a estrutura atual remonta ao séc XVII.

A literatura que trata de Relacionamento Civil-Militar tomou maior importância após o término da Guerra Fria (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014). Até esse período, era dada uma grande importância à Marinha, que era a primeira e principal linha de defesa do país britânico, de modo que o fim da bipolaridade motivou o recrudescimento de contendas nas quais as Forças Armadas Britânicas tomaram parte, ao lado dos Estados Unidos, como principal ator, especialmente no caso do Afeganistão e do Iraque no início deste século.

Convém ressaltar, porém, que o principal objeto de discussão britânica na atualidade diz respeito a pautas relacionadas à representatividade nas Forças Armadas (TAYLOR, 2011). Tais discussões revisitaram quando o assunto foi levado à arena decisória política, decorrente do fracasso no emprego do Exército no Afeganistão e Iraque. Houve um momento de questionamento acerca da legitimidade do emprego das tropas, e essa questão relacionada à aceitação do emprego das Forças trouxe a reboque questões domésticas.

Dentro dos assuntos domésticos, é importante entender o controle exercido pelo corpo político nas Forças Armadas. Um dos fatores atribuídos ao exercício das atividades militares é devido ao desenho institucional da política britânica, uma vez que historicamente as Forças Armadas estão sob o julgo do monarca, cujo emprego é competência desse ente por meio do Primeiro-Ministro, escolhido pelo Rei para tratar de assuntos domésticos e leva a reboque essa competência em matéria de defesa.

Esse desenho é característica política da monarquia parlamentarista britânica desde o final da guerra civil que durou entre 1642 e 1651, e fez parte das chamadas Revoluções Inglesas. No episódio, o Rei Carlos I defendia a prevalência de uma monarquia absolutista e tinha sob seu comando uma tropa denominada de cavaleiros, e do outro lado, o Parlamento estava no comando de parcela do Exército chamado de “cabeças redondas”, e esse embate perdurou, culminando com a derrota do monarca e a ascensão de Oliver Cromwell, que conquistou a Irlanda e a Escócia. Após esse período, foi implantada em definitivo a monarquia constitucional, que perdura até os dias de hoje.

Durante esse período, especialmente sob a tutela de Oliver Cromwell, foram editados os Atos de Navegação. Esse conjunto de normativos buscou o fortalecimento do poder marítimo britânico, que disputava com a Holanda as rotas comerciais marítimas com as colônias, e que elevou a proeminência da Marinha na sociedade inglesa. Um aspecto importante do período diz respeito à participação do Exército na contenda doméstica: a Marinha ficou fora da disputa, mas

apoiou o parlamento, de modo que essa postura rendeu o nome de “Royal Navy”, enquanto o Exército é denominado “British Army”.

Desde o século XV, a Grã-Bretanha experimenta um controle civil sobre as Forças Armadas sem contestação destas, criando um ambiente cooperativo sem precedentes em várias partes do mundo. A atuação do Exército Britânico em território nacional se deu em ações de contra-insurgência devido aos movimentos separatistas irlandeses, ou seja, em uma parte do reino e por demanda do Poder Executivo, e ainda assim a opção foi na manutenção de um pequeno número de tropas no ambiente doméstico, dando uma proeminência para as Forças Navais.

Se recuarmos mais na história, os corsários ingleses tinham apoio da monarquia em ações estranhas às atividades militares. Os corsários eram navios que atuavam no século XVI sob a tutela da coroa inglesa, e eram diferentes dos mercenários, pois tinham a obrigação de dividir parte dos ganhos com a coroa inglesa, ou seja, havia uma convergência de interesses, reforçando o aspecto colaborativo entre as marinhas arcaicas e os decisores políticos.

Retomando o contexto de Relacionamento Civil-Militar britânico, a importância da Força Naval sobre a Força Terrestre moldou o relacionamento civil-militar na Grã-Bretanha. Conforme já explicitado, a manutenção do Exército em solo britânico se fez pelo motivo de que a defesa do território se fiava sobre o Poder Naval, e o Exército era aplicado no globalismo colonial inglês, pois a fração terrestre parecia mais importante nos territórios coloniais ultramarinos em apoio às pretensões imperiais.

Nesse sentido, com o passar do tempo, foi construída uma relação de confiança entre o poder político e os militares, mais especificamente a Marinha. Essa relação se deu em função de diversos fatores que a literatura considera importantes para o efetivo controle civil sobre as atividades militares (BARANY, 2012). Do ponto de vista geográfico, há um limite territorial dado pelas águas, além de ser um fator dificultador de pretensões imperialistas de outros Estados sobre o território britânico. De outro lado, a pretensão imperialista da Grã-Bretanha teve foco em territórios ultramarinos, deixando de lado o entorno estratégico com a preocupação de defesa territorial.

A geografia favoreceu a questão da defesa territorial nas mãos da Marinha. O acesso a mercados fornecedores e consumidores se dava pela via marítima, e essa percepção foi materializada nos atos de navegação já expostos, sendo esse ambiente uma condição necessária para a proeminência da Força Naval na atuação de defesa do território. Além disso, esse mesmo

aspecto deixa em segundo plano a capacidade de atuação de Exércitos, ou seja, a Marinha por si conseguia prover essa segurança ao Estado.

A questão histórica também contribui para elevar o papel da Marinha na manutenção do Estado inglês. Historicamente, a Marinha Britânica, ou Marinha Real, tinha uma presença global desde idos do século XVI, uma vez que o Império Britânico era o maior do mundo no início do século XX, demandando a atuação da Marinha na proteção das rotas comerciais, bem como na defesa dessas colônias contra aventuras estrangeiras. Essa presença foi declinando até o final da Guerra Fria, ocasião na qual essa presença foi reduzida pelo processo de independência das colônias inglesas, decorrente do arrefecimento da bipolaridade e ressurgimento de antigas tensões domésticas, entre elas, as questões imperialistas.

Um terceiro aspecto importante neste contexto diz respeito ao controle civil-militar. Mais especificamente no controle exercido pelo parlamento inglês sobre a questão orçamentária, que mantém a lealdade das Forças Armadas ao poder político, e que se trata da forma mais efetiva de controle dos civis sobre os militares. Neste ponto, é importante analisar o desenho político britânico, pois a questão institucional não é contestada pelos militares na medida em que existe uma interação entre o aspecto profissional e político neste quesito.

A nomeação do Primeiro-Ministro é uma prerrogativa da realeza, que indica o candidato com maior probabilidade de apoio dentro da Câmara Alta, ou seja, que consiga criar uma coalizão capaz de lidar com questões essencialmente domésticas em termos de Políticas Públicas, e por consequência, leva consigo a questão da política de defesa, ou seja, as decisões acerca da defesa estão na alçada do Poder Executivo, e não legislativa, como ocorre em outras democracias.

O emprego dos militares em questões domésticas são decisões políticas e que não geram tensões pelo fato de serem decisões do corpo político e não dos militares, como no reforço às capacidades civis durante ação industrial, fomentando uma base industrial, que não gera nenhuma tensão por essa postura cooperativa das Relações Cívico-Militares enraizadas na cultura tanto no corpo político como nas Forças Armadas.

O ciclo virtuoso reside nessa dinâmica institucional, em uma cadeia causal interessante em relação a outros países democráticos. A realeza indica os Primeiros-Ministros com maior capacidade de formação de governabilidade no parlamento, ou seja, que tenham capacidade de lidar com questões essencialmente domésticas por meio das políticas públicas, esse Primeiro-Ministro traz consigo as questões de defesa, que afetam diretamente os assuntos civil-militar,

que por seu turno induzem o parlamento a uma concordância da aplicação das Forças Armadas estar no braço do Poder Executivo, culminando no controle orçamentário mais amplo, não adentrando em questões técnicas, as quais se submetem ao escrutínio nas câmaras baixas pela obrigação de indicação de oficiais de alta patente reformados a compor esse fórum, opinando tecnicamente por ocasião de discussões relacionadas ao tema defesa.

Os Primeiros-Ministros utilizam-se do prestígio das Forças Armadas para manutenção de seu apoio político. A Marinha britânica, ao longo de sua história, angariou apoio da sociedade, e os políticos buscam esse ativo por meio da aproximação das Forças Armadas, retroalimentando essa dinâmica doméstica.

Em que pese as Forças Armadas serem vozes minoritárias nas arenas políticas, ainda assim são consideradas pelo corpo político nas decisões. Essa evidência se confirma em diversos casos relacionados ao reaparelhamento das Forças. Por exemplo, a decisão acerca da aquisição de aeronaves para a Royal Air Force (RAF) na década de 1975 foi no sentido do desenvolvimento de aeronaves por indústrias britânicas ou pela aquisição de outras aeronaves oriundas dos EUA. A controvérsia residia entre o desenvolvimento de um projeto britânico mais caro ou aquisição de aeronaves prontas dos EUA e essa decisão prevaleceu por decisão política e considerando o impacto orçamentário de uma ou outra opção. Convém ressaltar que essas discussões não são pacíficas, gerando fricções que não abalam o diálogo entre os atores.

Essa participação em relação ao reaparelhamento das Forças é uma constante na arena parlamentar, e não é fonte de atrito entre o corpo político e os militares (DORMAN, 2021) . Essa constante colaboração coexistiu pacificamente por décadas, até o final da Guerra Fria, ocasião na qual ocorreu uma mudança de rota por meio da aplicação das Forças Armadas nas ações no Iraque e no Afeganistão, as quais a Grã-Bretanha entrou como aliada dos EUA e cujo resultado reduziu a legitimidade das Forças na sociedade, suscitando questionamento acerca do desenho institucional afeto ao Relacionamento Civil-Militar no país.

O fracasso das intervenções, bem como a aliança preferencial histórica entre a Grã-Bretanha e os EUA, trouxe a discussão do relacionamento civil-militar para a agenda política nos anos de 1990. No período, a decisão de aplicação das tropas ao lado das tropas estadunidenses foi do Poder Executivo, e o fracasso das ações fez o parlamento questionar as Forças Armadas, que por sua vez tentaram aumentar a participação política no ambiente doméstico.

Uma das mais importantes discussões é relativa à necessidade de reformas na estrutura política britânica. A operação militar, decorrente do uso intensivo de tecnologia, cada vez mais depende da participação de outros órgãos, e o sucesso das iniciativas decorre da sinergia e da cooperação entre eles. Porém, as Forças Armadas são acusadas de serem as mais conservadoras, tentando adaptar a sociedade ao seu formato, e não do contrário, a tendência em países democráticos mais desenvolvidos.

Os militares, por seu turno, possuem a característica de “poder-fazer”, oriunda da definição da doutrina (POSEN, 1984). Os militares procuram cobrir qualquer lacuna de capacidade enquanto outros órgãos são reticentes. A falta de uma definição dos objetivos políticos e militares faz crescer a vontade de os militares se inserirem no espaço político, e esse aspecto diz respeito à ausência da Grande Estratégia no ambiente britânico. Essa falta de definição do emprego das forças se explica pelo fato de o Reino Unido entrar nas intervenções militares como parceiro menor em operações dirigidas pelos EUA, e buscam mitigar os elementos extremos da política americana, em um ambiente entre interesses diversos dos países, vinculando a atuação britânica aos anseios estadunidenses.

Feita essa contextualização acerca do relacionamento civil-militar britânico, alguns aspectos podem ser extraídos da análise. Inicialmente, podemos identificar a pacificação do relacionamento civil-militar na sociedade pelo fato de o poder político, no caso do soberano, definir o papel das Forças Armadas, especialmente da Marinha no papel de defesa do território, enquanto o exército exerce papel em lugares fora do território, em relação à proteção das colônias, tendo sido empregado no ambiente doméstico em questões pontuais e relacionadas à manutenção do reino.

Outro ponto a ser considerado é a aceitação desse controle por parte dos militares. Uma vez que existe a definição clara do emprego dos militares, estes permanecem com as suas prerrogativas e inclusive possuem voz no corpo político em relação aos aspectos mais técnicos de seu emprego, e neste ponto chama atenção que a atuação da Marinha é permeada de tecnologia, cuja interferência necessita de conhecimentos técnicos para a efetividade, deixando as discussões relacionadas à Força terrestre em segundo plano.

O terceiro e mais importante aspecto diz respeito ao ator que exerce esse controle. O Parlamento controla aspectos orçamentários, mas o emprego é prerrogativa do Poder Executivo, cuja amplitude não enseja discussões. O desenho institucional britânico aponta no sentido de que esse aspecto pode ser questionado, mas como o Primeiro-Ministro possui apoio do monarca

e também do parlamento, não existe disposição para haver alguma forma de tentativa de modificação.

Uma vez identificados esses pontos do relacionamento civil-militar inglês, como forma de verificar esse padrão britânico e suas consequências, será feita uma comparação com o padrão de relacionamento civil-militar no Brasil, onde, como em grande parte dos países, existe uma proeminência da Força Terrestre.

4.2. O Padrão brasileiro de relacionamento civil-militar

A participação dos militares no cotidiano brasileiro é uma constante e teve mais ênfase a partir da proclamação da república. Em diversos episódios, os militares, apoiados por parte da elite política, realizaram intervenções no governo e logo em seguida devolveram o poder aos civis, entendidas como intervenções saneadoras (NETO, 2022), exceção no golpe de 1964, ocasião na qual a devolução ocorreu 21 anos depois.

Conforme já tratado, a peculiaridade de cada Força Singular é desconsiderada quando se faz a análise do RCM. Os militares não são um corpo monolítico, em que pese a função precípua da Marinha, Exército e Aeronáutica serem de defesa do território contra ameaças externas, bem como atuar na defesa dos interesses do país no SI, cada uma delas possui uma forma de atuação que as diferencia das demais, e este texto busca identificar essa peculiaridade em relação ao padrão de RCM.

O Exército possui a característica de uma atuação mais voltada para o ambiente doméstico, protegendo o país contra invasão, e, por outro, lado a Marinha compõe a primeira linha de defesa e possui a capacidade de projeção de poder. Essa diferenciação é importante, uma vez que a Força Terrestre possui maior proximidade das instituições políticas e é uma evidência de que sua atuação doutrinária, aliada a uma cobertura normativa, justificou em diversos momentos a atuação nas intervenções políticas, ao passo que a Marinha era coadjuvante neste processo.

Uma premissa para iniciar a análise do RCM no Brasil é a ausência de discussões em relação a defesa nacional no seio da sociedade (ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; SALES, 2024). Essa premissa não pode deixar de acompanhar qualquer análise em relação à discussão de RCM no Brasil, e cujo amparo está nas ações mais voltadas a objetivos de longo prazo e também de curto prazo, que permeiam as discussões políticas no

Brasil, onde o corpo político possui um horizonte determinado pelo calendário eleitoral (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), enquanto os militares buscam, ou deveriam buscar, uma independência em relação aos aspectos políticos e focarem na profissionalização em busca de maior efetividade (POSEN, 2016). A assertiva evidencia o insulamento das Forças Armadas em relação à elite decisória do país, evidenciando a autonomia concedida por um lado, e de outro lado a ausência do controle civil sobre os militares.

A falta de confiança mútua entre militares e civis é o entrave que permite um efetivo controle político sobre as atividades militares. Em que pese a reticência de um grupo em relação ao outro, há uma necessária coexistência, tornando essencial o controle sobre as atividades militares:

“O Estado-nação possui a necessidade cada vez maior de proteção contra ameaças internas e externas, tornando a atividade militar fundamental para a sobrevivência do Estado; no entanto, o monopólio sobre o uso da força por forças armadas com aspirações políticas representa a maior ameaça ao Estado” (BRUNEAU; GOETZE; AEREA, 2006)

Essa simbiose, quando não possui o amparo institucional, representa uma ameaça ao equilíbrio do Estado, deixando o país vulnerável em termos de segurança, uma vez que de um lado não existe o direcionamento político acerca do que se espera dos militares, de outro deixa o campo volitivo das forças livre para definir as suas prioridades.

A política de defesa do Brasil concorre com outras Políticas Públicas, de modo que a obediência ao calendário eleitoral deixa de lado projetos de longo prazo (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Considerando que as atividades militares demandam intensivo emprego tecnológico, esse aspecto cria mais uma barreira ao controle civil-militar, que demanda civis bem preparados do ponto de vista acadêmico, e que não se apresenta na realidade, deixando esse controle falho.

Existem autores que definem dimensões relacionadas ao controle civil-militar.

“Para colocar a primeira dimensão (controle) em uma base empírica, conceituamos o controle civil democrático em termos dos seguintes mecanismos de controle: (1) instituições, (2) supervisão e (3) normas profissionais.” (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014)

Além desses controles, existe ainda o controle realizado pelo orçamento das Forças, e é defendido o mais efetivo (BARANY, 2012).

Analisando o caso brasileiro nessas dimensões, percebe-se que as evidências comprovam a ausência de controle civil militar sobre as atividades de defesa. Considerando os

controles institucionais, pelo fato de sempre haver uma tutela militar sobre a política, esse tipo de controle no Brasil é inexistente, deixando as Forças definirem as suas respectivas missões, desalinhadas com as pretensões do corpo político que possui uma visão míope da defesa nacional.

A supervisão civil sobre as atividades militares deve ser precedida de um conhecimento técnico acerca do assunto por parte do corpo político. Conforme demonstrado por Sales (2024), tomando por padrão as supervisões realizadas pela Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional nas duas casas legislativas, essa supervisão é muito mais voltada para atividades administrativas, pouco relacionadas com as de Defesa Nacional.

Entrando no campo das normas profissionais, é que fica muito mais evidente a ausência de controle civil. Pelo fato de não haver direcionamento do corpo político em relação às atividades de defesa, as Forças definem suas necessidades e adaptam a formação a essas missões autodeterminadas, deixando de lado qualquer ingerência política e acreditando na profissionalização dos militares.

Quando adentramos no aspecto orçamentário, a figura muda substancialmente. Pelo fato de ser defendido por Zoltan Barany (2012) como controle mais efetivo, realmente se observa no Brasil, mas é necessário verificar o modo como isso ocorre. A política de defesa é uma Política Pública que concorre com outras demandas, e na arena orçamentária, a atenção é dada para aquelas atividades que rendem mais ativos eleitorais, e que não é o caso da defesa, e por este motivo esse controle é incidental em relação ao contingenciamento relacionado ao reaparelhamento das Forças.

Em face do exposto, os padrões brasileiros de RCM evidenciam dois fatores, quais sejam, a proeminência da Força Terrestre na Política e o controle civil-militar incidental pelo orçamento, que se dá por ocasião da apreciação do orçamento, conforme a lei nº 4320/64, feito de forma analítica em todas as áreas. Esses dois aspectos estão nas práticas políticas do país, e têm uma perpetuação apartidária, e neste ponto é possível realizar uma comparação entre o RCM do Brasil e da Grã-Bretanha, chamando atenção na proeminência da Força Naval e da Força Terrestre nesses dois países.

4.3. Diferenças e semelhanças entre o RCM no Brasil e no Reino Unido

Uma vez descritos os comportamentos do corpo político em relação às atividades militares britânicas e brasileiras, é possível colocar lado a lado as duas e fazer inferências. O

método comparativo permite que sejam percebidas diferenças nos padrões de comportamento dos militares e também do corpo político em relação ao controle exercido sobre as atividades militares.

Um primeiro ponto a ser considerado diz respeito à geografia dos dois países, e neste ponto inevitavelmente toma-se o Realismo Ofensivo (MORGENTHAU, 2003) como pano de fundo. A Grã-Bretanha transitou na lista de grandes potências, cujo Realismo se pautou para formação de suas premissas, e que os países buscavam traduzir seu poder por meio de Forças Armadas, e no caso britânico, a opção mais clara foi de valorização da Marinha, pois era a principal linha de defesa contra ameaças oriundas do SI, além disso, o entorno estratégico permeado de países que tinham fronteiras terrestres foi fator de favorecimento da Grã-Bretanha. Pelo fato de a Marinha possuir a capacidade de projeção de poder, esse aspecto geográfico impulsionou o país a expandir seu Poder Naval, tornando-se grande potência militar desde o século XVI, em que pese ser hodiernamente entendida como uma potência média.

Por outro lado, a geografia do Brasil é muito diferente em diversos aspectos. Começando pelo entorno estratégico brasileiro, que não apresenta instabilidades que coloquem em risco a segurança nacional há mais de um século, aliado a isso, as quantidades de países fronteiriços com o Brasil faz com que exista uma maior possibilidade de emprego da Força Terrestre para o caso de alguma mácula à defesa nacional, e por outro lado, dada a dimensão territorial do país, suas fronteiras marítimas e as distâncias envolvidas, faz com que a possibilidade de ações hostis oriundas do mar sejam pequenas, pois o continente africano também não possui, historicamente, ações de cunho imperialista, esses fatores associados faz com que essa zona de relativa estabilidade não coloque as questões de defesa na agenda política nacional, mas com proeminência da Força Terrestre.

A longa história britânica fez com que houvesse a percepção da necessidade de fortalecimento do Poder Naval. A Grã-Bretanha possui episódios de invasões, e desde cedo, foi dada muita atenção ao aspecto da defesa do país, e cujo reforço se deu no último século pela Segunda Guerra Mundial, ocasião na qual sua posição insular favoreceu sua defesa, além de essa característica também ter colocado uma proeminência no papel da Marinha como linha de defesa do país, e mais uma vez retomando Mearsheimer (DUNNE; KURKI; SMITH, 2021) (DUNNE; KURKI; SMITH, 2021) em relação ao poder parador das águas. A ação de fortalecimento da Marinha impediria, assim, que outras nações pudessem projetar poder sobre o território inglês.

O Brasil, país consolidado bem depois da Grã-Bretanha, possui uma história diferente em relação à decisão acerca das Forças Armadas. O país se envolveu em contendas de disputa territorial com seus vizinhos, demandando a participação maciça das Forças Terrestres, enquanto a Marinha teve sua última atuação em combate no ano de 1865, na Batalha Naval de Riachuelo. Após esse episódio, na Segunda Guerra Mundial, a Força Naval foi utilizada para proteção de comboios, sem perspectiva de projeção de poder.

Um ponto em comum entre os dois países foi a utilização do Exército para pacificação do ambiente doméstico. Enquanto a Grã-Bretanha utilizou seu Exército nas guerras da revolução inglesa e posteriormente nas questões irlandesas, o Brasil utilizou seu Exército na manutenção territorial nas guerras coloniais, mas foi além, utilizado em intervenções ocorridas no período republicano, e esse aspecto não foi observado em relação à Grã-Bretanha, que nunca observou uma ruptura institucional com protagonismo das Forças Armadas, mas tão somente por embates entre grupos políticos, utilizando obviamente a Força Terrestre conforme abordado.

Do ponto de vista de controle, essas diferenças se acentuam entre os países. Conforme os 4 tipos de controle civil-militar: o institucional, a supervisão, o de normas profissionais e o orçamentário (BARANY, 2012; HUNTINGTON, 1981) (BARANY, 2012; HUNTINGTON, 1981), na Grã-Bretanha a maior parte deles é exercida pelo corpo político, mais especificamente pelo Poder Executivo, e cujo desenho institucional favorece esses controles. Em que pese haver o incremento das discussões relacionadas à defesa nacional desde os anos de 1990, os temas não dizem respeito às atividades em si, mas tratam de questões mais sociais do que profissionais.

O último, e principal aspecto a ser considerado diz respeito à importância relativa da Força Naval ou da Força Terrestre nos países considerados. Em que pese o desenho institucional da política doméstica ter importância na efetividade do controle das atividades militares, a peculiaridade das Forças também tem papel determinante na qualidade do controle exercido (ALSINA, 2018). Enquanto na Grã-Bretanha há maior importância dada à Marinha, que possui a capacidade de projeção de poder e foi utilizada para a manutenção da segurança do país, em um aspecto realista ofensivo e que possibilitou uma expansão imperialista do país, no caso brasileiro é clara a importância dada ao Exército, que se presta mais à defesa territorial, agindo dentro das fronteiras, e no caso do Brasil, levou a uma aproximação dos militares das questões domésticas, culminando nas intervenções e no baixo nível de controle das Forças pelo corpo político.

Dentro das 4 dimensões de controle civil sobre as atividades militares, a questão das normas técnicas fica evidente quando tratamos dos aspectos profissionais. A tecnologia aplicada na guerra no mar (VAN CREVELD, 1991) depreende a necessidade de pesquisa e desenvolvimento, incrementando a questão da profissionalização da Força Naval, sendo uma barreira a mais que se apresenta no controle das atividades da Marinha, quando comparados ao Exército, uma vez que as 3 dimensões restantes aproximam o corpo político decisório das atividades militares quando há disposição nessa proximidade.

Em face do exposto, fica clara a hipótese de que o controle sobre a marinha demanda muito mais conhecimento técnico do que o do exército. À luz disso, a resposta dada para a pergunta de pesquisa é a de que o controle civil-militar sobre a Marinha é diferente, e a explicação para isso decorre da finalidade da Marinha, que possui a aplicação em ambiente marítimo e com capacidade de projeção de poder, afetando diretamente o posicionamento do país no SI.

4.4. Conclusão parcial

A análise comparativa entre o controle civil-militar no Brasil e na Grã-Bretanha evidencia aspectos que podem ser tomados para a maior efetividade da atuação política nos assuntos de defesa. Apesar de pouca literatura tratando do assunto na Grã-Bretanha, as fontes pesquisadas vão no sentido de que as Relações Cívico-Militares britânicas são estáveis e residem em uma confiança mútua do corpo político decisório e as Forças, mais especificamente a Marinha, e que no Brasil transparece que o relacionamento entre os entes possui sinal invertido.

Em que pese a comparação ter sido efetuada em relação a dois países muito diferentes, o foco do RCM se ajustou na comparação. Existem fatores que não foram considerados, ou considerados acessoriamente, mas o escopo da principal diferença permitiu elucidar os padrões dos países, e pode prover indicativos de caminhos a serem seguidos para maior efetividade desse controle no Brasil.

Uma evidência da possibilidade de incremento do controle civil sobre as Forças Armadas passa pela definição do papel das Forças na sociedade. Considerando que a questão profissional é de suma importância para haver entendimento mútuo do papel de cada ente, colocar a questão relacionada ao posicionamento no SI é um ponto de partida, uma vez que esse aspecto diz respeito ao próprio papel de defesa exercido pelas Forças Armadas.

Uma questão em aberto e pode ser uma agenda de pesquisa futura é o aprofundamento da maturidade das instituições e o entendimento dos anseios dos militares. A tecnologia exige que as Forças sejam cada vez mais profissionais (ROSEN, 1991; VAN CREVELD, 1991), e que existam para poder cumprir suas missões, de modo que os meios pelos quais isso se materializará dependem fortemente de uma aproximação entre civis e militares, em busca de uma postura mais colaborativa, e não de distanciamento como se observa no Brasil ao longo das últimas décadas.

CAPÍTULO 5 – A Marinha e a Estratégia Brasileira

A Marinha do Brasil tem sua história sobreposta à formação do Estado brasileiro. Sua gênese data da chegada da Família Real ao Brasil em 1808, fugindo das invasões napoleônicas, forçando a saída da Coroa Portuguesa. Mais adiante, a elevação do país a Reino Unido da Coroa de Algarves serviu como subterfúgio para a manutenção do comércio português junto ao Reino Unido, uma vez que a garantia do comércio do Brasil com outros países somente se daria por intermédio da metrópole lusitana, em virtude do tratado de Comércio e Navegação de 1810, ou seja, mantendo os termos do acordo e garantindo o fluxo de recursos para a coroa portuguesa instalada na colônia do Atlântico Sul.

Esse episódio garantiu uma posição especial do Brasil em termos de comércio internacional no período colonial e ensejou a criação da Marinha do Brasil, que, desde então, atuou de diversas maneiras na história nacional. Inicialmente formada por marinheiros contratados de outras nações, mercenários, apenas no ano de 1615 teve um brasileiro nato no comando de navio, Jerônimo de Albuquerque, ajudando a travar batalhas para expulsar os franceses que se instalavam ao longo da costa. A Marinha permaneceu nessa formação arcaica até a criação, em 1736, da Secretaria D'Estado dos Negócios da Marinha, reorganizada em 1808 para uma estrutura mais apta a atuar em prol da manutenção da unidade colonial.

A Marinha atuou, durante o período colonial, para garantir a unidade territorial. Combateu contra unidades da nova federação ainda favoráveis ao reino português, e o êxito logrado contribuiu para formar as fronteiras que hoje constituem o Brasil. Esses fatos se destacam pelas características da Marinha, qual seja, a mobilidade, flexibilidade e projeção de poder sobre terra, necessárias para alcançar lugares longínquos e ter a efetividade da missão. Essas características permitiram que a Força Naval colonial garantisse a hegemonia brasileira sobre os revoltosos e invasores, contribuindo para a formação do Estado Nacional Brasileiro. Um aspecto interessante diz respeito ao artigo 2.4.3.3 da Doutrina Militar de Defesa - MD51-M-04 (3ª EDIÇÃO/2025):

“Tem como principais características a mobilidade, a permanência, a flexibilidade e a versatilidade, as quais, valendo-se da liberdade de navegação no alto-mar, possibilitam a atuação desde o tempo de paz, em crises ou conflitos contribuindo dessa forma para a dissuasão e para garantir profundidade estratégica para resposta aos desafios do País no mar.”

A passagem serve para ilustrar a perenidade da instituição, onde a natureza da Força Naval não é uma novidade, e ainda assim carece de compreensão por parte da sociedade acerca das possibilidades e do papel da Marinha no contexto nacional.

Atravessados períodos em que o país travou batalhas na bacia cisplatina e também em operações na Primeira Guerra e na Segunda Guerra Mundial, apesar das dificuldades, manteve a unidade territorial e garantiu a soberania do país por meio das ações no mar. Esses episódios demonstram a capacidade conferida às Forças Navais, fazendo com que a Marinha do Brasil sempre tivesse papel preponderante em relação aos interesses do país no ambiente internacional. Os fatos demonstram que a Marinha sempre teve, na história nacional, um papel claro em relação ao comportamento do Brasil no SI.

Feita essa breve introdução no período colonial, é importante tratarmos da contribuição da Marinha do Brasil para a Grande Estratégia nacional republicana. Conforme analisado nos capítulos anteriores, a Marinha do Brasil não tinha protagonismo na vida política do país, haja vista a sua vocação de projeção de poder e atuação relacionada à Política Externa, inclusive no período colonial. Nos momentos nos quais havia intervenções militares domésticas, o protagonismo sempre ficou com o Exército, uma vez que a atuação no ambiente doméstico deixava a Força Terrestre mais suscetível à participação na vida política (DORMAN, 2021).

No que tange à Força Naval, a participação de membros da Marinha na vida política levou o país a entrar na era dos encouraçados, por meio de apoio do principal ícone da diplomacia brasileira e patrono da diplomacia do país, o Barão do Rio Branco (ALSINA, 2015; MARTINS FILHO, 2010), colocando o país no protagonismo da liderança militar na América Latina; entretanto, em virtude da falta de preparo do pessoal, da tecnologia disponível em solo pátrio, e também da ausência de instalações especializadas para a manutenção desses meios, tal proeminência regional não logrou êxito nas pretensões presentes nos discursos políticos na época (ALSINA, 2015). A posse de armamentos tecnologicamente avançados não garantiu um posicionamento favorável pela falta dos fatores acima mencionados, que deixaram a efetividade da força aquém do esperado naquele momento histórico, ocasião seguida pela eclosão da Primeira Guerra Mundial. A busca por armamento avançado necessitou apoio político, mas fracassou devido à falta de preparo profissional e tecnológico do país.

Essas questões fizeram, após a Grande Guerra, com que a Força Naval buscasse instrumentos que mantivessem uma estratégia consistente de liderança no cone sul. Após a Primeira Guerra Mundial, a Marinha buscou auxílio para a profissionalização das suas fileiras

(VIDIGAL, 1985), por meio de missões estrangeiras. Aprendeu-se com a aquisição dos encouraçados, avançados na época, que não foi acompanhada por modificação da cultura: a revolta da chibata explicitou a necessária mudança da Força, que deveria acompanhar os avanços tecnológicos. No ano de 1922 (VIDIGAL, 1985), veio a primeira missão francesa com fito de reestruturação da Força, buscando uma profissionalização dos homens do mar e de suas instituições, permitindo uma efetiva atuação na defesa nacional.

Essa postura evidenciou a modificação na postura da Marinha, cuja crença de que a posse de armamento avançado seria condição primordial para a proeminência no mar foi desfeita pela Revolta da Chibata, ou Revolta dos Marinheiros, em 1910. Esse aspecto deixou clara a questão da necessidade de formação de pessoal e da criação de instalações em terra que desse suporte à manutenção de meios avançados, com a finalidade de garantir a efetividade da Força Naval. Convém ressaltar que o país saía da guerra do Paraguai com a quinta maior Marinha do mundo em quantidade de meios naquele momento (VIDIGAL, 1985), mas com carência de navios de alto-mar. A questão da profissionalização passou a ser uma busca constante da Força Naval, pois a diferença neste ponto em relação à Força terrestre, entenda-se o Exército, é que a Marinha dava homens às armas e o Exército dava armas aos homens (MARTINS FILHO, 2010).

No âmbito internacional, após a Primeira Guerra Mundial, a Marinha do Brasil buscou ações que dessem suporte a um melhor posicionamento no SI. Ao todo, foram mais de 10 programas de reaparelhamento na era republicana (CAMINHA; TAPAJÓS, 1989) que não obtiveram resultados em decorrência de instabilidades no ambiente doméstico, que canalizaram recursos para outras áreas, culminando com o fato de que, após a Segunda Guerra Mundial, em busca de um tratamento preferencial (ALVES, 2005), a Marinha aceitou receber meios obsoletos, desalinhados com seus anseios, por meio do Military Assistance Program (MAP). Somente em 1977, após a denúncia do MAP, sob a égide de uma política externa pragmática, a Marinha começou a adquirir meios que satisfizessem seus anseios, desancorados das imposições estadunidenses aos países da América Latina. Naquele período, ocorreu o ponto de inflexão em relação à postura do país, e conseqüentemente da Marinha do Brasil.

Aliar a pesquisa acadêmica com dados da realidade fortalece os argumentos e permite que se obtenham conclusões consistentes acerca dos fenômenos observados. Para tanto, além dos dados disponíveis em textos acadêmicos que tratam da Marinha nos anos subsequentes a 1970, corte temporal onde ocorreu a inflexão entre uma submissão ao alinhamento junto aos

EUA e a implementação de uma Política Externa pragmática responsável, é importante captar percepções formais da Força Naval acerca dos acontecimentos daquele momento, e irão impactar os frutos da Marinha de hoje e do futuro.

5.1- A Marinha pela visão da Alta Administração da Marinha

Os Ministros da Marinha, a partir de 1999, passaram a ser denominados Comandantes da Marinha, em decorrência da criação do Ministério da Defesa em 1999. Alguns pontos sobressaem da análise de seus pronunciamentos, os quais serão aprofundados neste capítulo. Os discursos analisados funcionam, desde idos dos anos de 1970, como uma prestação de contas ao público interno sobre as ações adotadas no decorrer de determinado período e que, apesar do tom triunfalista, trazem informações relacionadas aos assuntos em voga nos respectivos momentos, permitindo a triangulação dos dados entre o que diz a literatura e a percepção dos chefes navais acerca dos assuntos no decorrer de suas respectivas gestões.

Inicialmente, é importante mencionar que os discursos foram feitos a respeito de ocasiões de celebração, quando aspectos negativos e mais controversos não são tratados, mas tão somente aspectos de conhecimento público, e impactam no cotidiano laboral da Força. Outro ponto a ser mencionado diz respeito ao período estender-se desde os primórdios da concepção do submarino de propulsão nuclear até os dias de hoje. Deixando de fora pontos protocolares históricos acerca da Batalha Naval de Riachuelo, que ocorreu em 1865, e representou o último embate das Forças Navais brasileiras contra outro Estado, bem como aspectos da vida do Almirante Tamandaré, patrono da Marinha do Brasil, esses discursos apontam feitos realizados pela Força e possíveis impactos esperados na atuação da Marinha em relação ao posicionamento do Brasil no SI.

Os argumentos apresentados geram alguns eixos pelos quais a Marinha transitou, que serão analisados à luz dos discursos proferidos. Percebe-se uma cadeia causal em relação ao comportamento da Marinha no Programa Nuclear, quais sejam: Nacionalização necessária - Importância da existência de Programas Estratégicos - para isso, a profissionalização é indutora - o resultado é apoio à Política Externa - fruto de uma autonomia tecnológica - recursos podem vir das atividades subsidiárias acerca da importância da Marinha - leva à materialização de Programa de Reparelhamento Efetivo. Essa cadeia causal será identificada nas palavras dos Chefes Navais.

No ano de 1976, após a Marinha ser trazida à mesa para negociação de armamentos com tecnologia nuclear (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), o panorama havia se modificado. A política externa do Presidente Geisel, o chamado pragmatismo responsável, impeliu a Força Naval em busca de parceiros no continente europeu, e que concordassem com a transferência de tecnologia para a construção naval. No início dos anos de 1970, a Grã-Bretanha firmou contratos para a construção das Fragatas classe Vosper em território nacional com a devida capacitação dos estaleiros nessa tecnologia (FILHO, 2015). Logo em seguida, com a Alemanha, com o intuito de construção de submarinos convencionais (VIDIGAL, 1985), ou seja, no início do século passado, a busca era pela aquisição de armamentos, passando para a década de 70 onde havia anseio pela construção de armamentos, e chegando aos dias atuais onde há ações para o desenvolvimento de tecnologia para embarcar em meios navais.

Nesse período recente, a Marinha havia voltado seus anseios para o desenvolvimento de tecnologia que permitisse o avanço em busca da autonomia em relação à composição de sua Esquadra (CONCA, 1997). No final dos anos de 1970, o país era o maior exportador de armamentos de média e baixa tecnologia do mundo (CONCA, 1997), que representava um movimento de incipiente autonomia em relação ao mercado externo. A indústria de construção naval brasileira era considerável no contexto do SI, ou seja, havia uma estratégia voltada para buscar autonomia no comércio de armamentos e para desenvolver mercados consumidores dos itens produzidos em solo nacional.

Analisando os discursos dos Ministros da Marinha do período, ficam evidentes alguns aspectos que se alinham ao que dizem os autores em relação à postura da Marinha. O Ministro Adalberto de Barros Nunes (1971-1974) menciona a necessidade de "fabricação de armamento" e a "nacionalização dos equipamentos eletrônicos" como contribuições da Marinha para o desenvolvimento de um "nôvo Brasil" (sic). Embora não exista menção a uma subserviência, quando trata da nacionalização, fica explícita a busca pela autonomia da Marinha em relação aos mercados internacionais. Também menciona a responsabilidade de manter a independência do Brasil, que foi conquistada pelos "esforços e patriotismo de ontem". Este ponto é importante para a formulação de qualquer Força Armada no mundo, onde a nacionalização traz a reboque a independência em relação à formulação de qualquer estratégia, na medida em que não existem barreiras à utilização do armamento, como ocorreu por ocasião da Guerra das Malvinas, em que o Brasil não poderia utilizar os meios recebidos na vigência do MAP contra navios britânicos.

Geraldo Azevedo Henning (1974-1979) também deixou explícita a ameaça comunista presente naquele momento e percebida pelos militares como um inimigo a ser combatido, referenciando a Doutrina de Segurança Nacional disseminada pelos EUA no continente americano. Ele também ressaltou a importância de "incorporar a mais avançada tecnologia na dinamização do sistema de apoio" para a estruturação de um Poder Naval adequado, o que, em contexto, sugere o domínio e não a dependência de tecnologia, evidenciando a busca por meios com propulsão nuclear, uma vez que no ano de 1976, ou seja, durante seu período como Ministro da Marinha, o Programa Nuclear da Marinha começava a tomar forma, mas até então não havia, ainda, a internalização na Força. A visão de longo prazo fica clara, já que a limitação da transferência desses ativos era uma constante no SI desde aquele período.

Dadas essas condições relacionadas à possibilidade de domínio do ciclo nuclear pelo Brasil, o país se lançava no desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear. Quando se fala em país, entenda-se particularmente o papel da Marinha neste contexto, dada a autonomia da Força, a qual buscava seu objetivo autonomamente, sem uma aderência clara em relação aos anseios do país, que, por seu turno, possuía uma estratégia baseada na integração de diferentes atores com fito de alcançar os Objetivos Nacionais Permanentes, definidos pelo Conselho Nacional de Segurança da década de 1970, positivados na normativos expostas anteriormente, e hoje presentes na Carta Constitucional de 1988, no art. 3º, que denota uma postura mais colaborativa no SI. A atuação de outros atores se daria de forma mais tangencial, conforme os discursos, uma vez que a interlocução buscava legitimação dos discursos acerca do investimento e também apoio financeiro à continuidade do programa nuclear.

Até a Marinha entrar efetivamente no Programa Nuclear Brasileiro, a intenção do país era buscar outra matriz energética além do petróleo. Alheia a esse objetivo mais amplo, a Marinha estava com foco no desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear, que contribuiria com melhor posicionamento do país no SI, conforme a crença da Força. Para tanto, diferentes atores atuavam no programa, sendo a Marinha, no momento inicial, mais um nesse contexto, incorporando a inovação, coadunando com a necessidade de ter meios tecnologicamente atualizados para atuar no ambiente marítimo em prol da Defesa Nacional, onde o incremento do Poder Naval seria um direcionador desse objetivo.

A integração de diferentes áreas do país tinha por objetivo inicial a autonomia em relação a fontes energéticas, principalmente o petróleo, do qual o Brasil possuía dependência do mercado internacional (CONCA, 1997). As pressões sobre o Programa Nuclear Brasileiro

estavam nas lentes dos ataques internacionais, até então, sob a égide do Ministério de Minas e Energia, estavam submetidos ao escrutínio público. A saída encontrada pelo governo foi a internalização na Força Naval (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002) para garantir a sua perenidade e, assim, garantir o alcance de seus objetivos. Essa atitude deu ânimo a esse programa estratégico, por meio da nacionalização da construção, trazendo o desenvolvimento nacional, conforme a crença do período.

No ano de 1979, tendo o Ministro Maximiano da Fonseca (1979-1984) como titular, percebe-se uma modificação considerável em seu discurso, quando comparado com os anteriores. Fica bastante explícito os projetos de "fabricação de minas e torpedos no Brasil", a "construção de dois novos submarinos, sendo um no Brasil", e a "fabricação de mísseis antinavio no Brasil", enfatizando a meta de nacionalização do material a ser empregado, justificando que essa é a forma decisiva de desenvolver um Poder Naval vigoroso o suficiente para fazer face às necessidades do momento, "independendo de tecnologia estrangeira", reconhecendo ainda a necessidade de usar "tecnologia e capitais estrangeiros", mas sempre com "Patriotismo, segurança e, sobretudo, apoiados na inteligência", buscando "intimo convívio com a técnica desconhecida" para "redução de nossa dependência tecnológica". Daqui vemos a cadeia causal atuando em sua plenitude, com um alinhamento ao governo militar do período.

Essa análise do Chefe Naval já evidencia o papel da Marinha como precursor e coordenador das atividades relacionadas à busca pelo desenvolvimento de tecnologia nacional. Além disso, coaduna com a ideia de que a diplomacia naquele momento se prestava a buscar fontes de financiamento em face da crise econômica que o país atravessava no final do período ditatorial, ou seja, preservando os programas introjetados na estrutura da Marinha. Neste período crucial para o Programa Nuclear Brasileiro, inserido na estrutura do Ministério da Marinha, a Força acolheu a responsabilidade de guardião desse processo (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002).

Cientes da importância de seu papel na estratégia brasileira, os discursos fazem menção direta a um alinhamento entre os programas navais e os fins definidos pelo Estado. Nesse caso, a Marinha, por meio dos dirigentes, enxerga essa vinculação por meio dos programas aqui analisados, expondo publicamente que essa atitude se presta aos objetivos do país, que naquele momento percebia o Brasil como potencial protagonista no SI, haja vista o arrefecimento da possibilidade de confronto entre as duas grandes potências no momento, os EUA e a URSS, além da oportunidade oferecida pelo SI sobre a obtenção de tecnologia militar, oferecida pelos

países europeus, conforme será analisado no estudo de caso. O foco estava claramente na posse de armamento que suportasse a Defesa Nacional, atribuição primária das Forças Armadas.

Outro aspecto a chamar atenção são as elites decisórias daquele momento. Por se tratar de uma ditadura, não havia a preocupação em relação ao calendário eleitoral, permitindo que programas de mais longo alcance fossem tratados como aspectos de Interesse Nacional, por meio do desenvolvimento de ativos de poder, alinhados ao modelo proposto nesta tese. O modelo de Randall Schweller (2006) consegue explicar essa postura, uma vez que havia consenso e coesão das elites que viabilizavam a continuidade dos programas da Marinha.

A análise dos 3 Planos Nacional de Desenvolvimento (1972-1974; 1975-1979; e 1980-1985) estabelece diretrizes para a integração das diferentes áreas de atuação do Governo em prol de objetivos claros expressos nos referidos documentos. A busca pelo posicionamento do Brasil no Sistema Internacional é uma constante nos planos, e por meio do desenvolvimento nacional, haveria uma elevação de prestígio do país. Um aspecto que chama atenção é a assertiva no direcionamento das áreas e o resultado esperado, além disso, o plano seguinte fazia menção expressa ao anterior, dando ideia de continuidade das ações e com a coerência na ação dos atores envolvidos. No caso das Forças Armadas, grande parte das diretrizes tinham como foco o auxílio no desenvolvimento do país por meio das atividades subsidiárias, como a pesquisa, assistência cívico-social e interiorização com vistas ao desenvolvimento de regiões geográficas do país.

A Marinha foi capaz de mobilizar áreas importantes da sociedade em prol desse objetivo. A comunidade científica participou por meio de acordos com instituições de pesquisa, fazendo a tripla aliança: governo, academia e capital privado (CARDOSO, 1975), para que houvesse a viabilidade do desenvolvimento, conduzindo interlocuções de empresas multinacionais, Estado e capital doméstico (orçamento) como forças motrizes da indústria bélica nacional (CONCA, 1997), em prol do domínio do ciclo nuclear e, conseqüentemente, a construção do reator que serviria de base para o desenvolvimento do país para alcance de posição de prestígio no SI.

A Marinha conseguiu nesse processo a integração de áreas estratégicas para o suporte ao Programa. Inicialmente o Programa Nuclear Brasileiro estava sob a responsabilidade do Ministério de Minas e Energia (MME), nos anos de 1970, logo em seguida entrou o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), durante o Governo de José Sarney e, por fim, ficou no Ministério da Marinha, já denominado como “programa paralelo” (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002), ou seja, alguns atores foram incorporados ao

processo de desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear, além de ações setoriais por parte de atores importantes naquele momento, como diplomacia em prol do financiamento do programa, mas com foco na díade desenvolvimento e segurança, característica daquele momento e com objetivo de longo prazo definido, o que pode ser chamada de um “ensaio” de Grande Estratégia nacional e estava expressa nos Planos Nacional de Desenvolvimento, coadunando com o modelo proposto neste trabalho.

A participação de atores estranhos à Marinha se prestava a dois objetivos primordiais: apoio ao discurso que justificasse o investimento e também para obter fontes de financiamento ao projeto. Esses dois objetivos se deram em função das crises que o país atravessava, as quais impactavam diretamente o orçamento da Força e que se tornaram uma constante menção nos discursos proferidos até os dias atuais.

Com a redemocratização, havia ao mesmo tempo o agravamento da crise econômica pela qual o país atravessava desde o final da década de 1970, decorrente das sucessivas crises do petróleo no ambiente internacional. O otimismo que permeava os discursos na década de 1970, de que o país estava no caminho certo em relação à obtenção de melhor posicionamento no SI, foi efêmero. Com a devolução do poder político aos civis, o programa internalizou-se na Força Naval em estado vegetativo. Pelo fato de a rede ter sido desfeita, a característica de Grande Estratégia desvaneceu, além de ter saído da agenda política do país, que se debruçava sobre outras questões, ou seja, aquelas características de Grande Estratégia (Poder Nacional e Interesse Nacional), oriundas do modelo proposto, foram abandonadas, retornando a ser uma estratégia setORIZADA da Marinha.

O legado do período ditatorial foi no sentido de uma mobilização de diversos setores em torno do objetivo do desenvolvimento de tecnologia que permitisse o domínio do ciclo do combustível nuclear por parte da Marinha. Em que pese o Programa Nuclear ter sido iniciado ainda nos anos de 1950, foi no período ditatorial que ocorreu maior impulso, haja vista o pensamento desenvolvimentista buscar fontes alternativas de energia e via na tecnologia nuclear uma forma de atingir esse objetivo ao mesmo tempo que aumentaria o prestígio do Brasil no SI.

Em que pese a atividade prioritária da Marinha ser a Defesa Nacional, no caso brasileiro, essa atribuição se alarga em diversos setores, uma vez que dentro da estrutura da Força existem institutos de pesquisa como o Instituto de Estudos Almirante Paulo Moreira (IEAPM), organizações industriais como o Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), fábrica de munição e outras organizações vinculadas, como o Tribunal Marítimo (TM), a Procuradoria

Especial de Marinha (PEM) e até empresas públicas como a Empresa de Gerenciamento de Projetos Navais (EMGEPRON). Desses exemplos, percebe-se que o papel da Marinha tem grande proeminência nos assuntos afetos ao uso do mar e com possibilidade de mobilização de atores políticos.

O otimismo que permeava os discursos até a redemocratização passou a ser de pessimismo em relação ao orçamento para suportar os programas da Marinha. Há uma crescente e explícita preocupação com restrições orçamentárias, descrevendo-as como "degradando a nossa condição social", atingindo "patamares inéditos", incompatíveis com a envergadura do País, com "crescimento inferior ao aumento geral de preços e à variação cambial" e "volatilidade dos créditos" que prejudicam o planejamento. Há avisos diretos sobre o risco de a Marinha "não estar pronta" e a previsão alarmante de desativação de aproximadamente 40% dos meios operativos até 2028 sem recomposição. Esse aspecto evidencia a única forma de controle civil exercido sobre as atividades das Forças Armadas, qual seja, o orçamento (BARANY, 2012), sendo comprovado que o orçamento para a Marinha ser de cerca de 2,6% do total até 1990, a partir deste marco, passou a ser de 1,09% até a criação do Ministério da Defesa em 1999, conforme se observa no apêndice 2, reforçando a expressão de preocupação presente nos discursos.

No período entre a redemocratização e as primeiras eleições diretas, em 1989, o Brasil se debruçava sobre questões sociais deixadas de lado pelo período ditatorial. Além de não haver suporte à continuidade dos programas, que passaram a ser mantidos dentro da Marinha, competindo com o orçamento geral da Força e canalizando recursos, o que gerava uma piora no cenário relacionado ao preparo e emprego do Poder Naval, também se refletia sobre a disputa na arena política por recursos destinados a amenizar a situação econômica pela qual o país atravessava. Neste momento, conforme o modelo de Schweller (2006), não havia espaço para assuntos relacionados à Política Externa e nem tampouco Grande Estratégia, pois os entraves domésticos eram decorrentes de uma baixa coesão das elites e também do consenso delas.

Nesse ínterim, a Marinha continuava buscando fontes de financiamento, porém houve uma modificação em relação aos assuntos tratados nos discursos, especialmente após 1992. As atividades subsidiárias passaram a ser mais mencionadas, uma vez que a busca por recursos orçamentários encontrava nessas atividades maior possibilidade de manutenção do aprestamento da Força, cuja importância aumentou significativamente até o ano de 2007. Essa

modificação de postura aumentou o espectro de atividades nas quais a Marinha passou a atuar, deixando a Defesa Nacional em segundo plano.

Essa organização vai além do que se espera de uma força de defesa, e que não foi um papel atribuído, mas assumido pela Força Naval por meio da concessão do corpo político decisório. Conforme Ken Conca (1997) advoga, o que voasse ficaria a cargo da Aeronáutica, o que andasse em terra era competência do Exército e se flutuasse era atribuição da Marinha, e isso se deu em decorrência da necessidade de que a atuação nos respectivos ambientes necessita de conhecimentos específicos que não eram providos pela sociedade civil. As respectivas Forças preencheram essas lacunas de conhecimento por meio de órgãos internos, que disputavam orçamento com as atividades relacionadas ao preparo e emprego do Poder Naval, conforme se entende atualmente como missão da Marinha. A profissionalização foi uma estratégia da Força para a própria manutenção da sua autonomia nos assuntos relacionados ao mar, que, nos últimos anos, estão sendo reduzidos por meio da aproximação das Forças Armadas com a academia de forma mais aberta, uma vez que a Marinha, desde os anos de 1970 havia se aproximado da Politécnica da USP (CONCA, 1997; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012) para auxílio técnico no desenvolvimento do Programa Nuclear.

Esse anseio por autonomia em relação ao mercado internacional é uma constante em relação à obtenção de capacidades de defesa. O conceito de autonomia está presente em todos os discursos analisados, havendo uma aderência ao de Grande Estratégia, alinhados com as pretensões da Marinha, uma vez que a indisponibilidade de armamentos no mercado internacional impulsionou a Marinha em busca do desenvolvimento tecnológico do país com a finalidade de dar suporte à sua efetividade enquanto Força Armada.

A vasta gama de assuntos tratados na Marinha faz parte da Estratégia da Força, dentro do contexto nacional, caracterizando-se como setorial. Mais uma vez, a percepção da Força, aliada a um déficit de atenção nesses assuntos pelo corpo político decisório, impeliu à busca pela atuação em diferentes áreas, com um aspecto em comum: o orçamento. Enquanto os Ministérios trabalham com orçamentos específicos, no caso das Forças Armadas, cada uma divide o seu orçamento entre os diversos órgãos, e sem grandes interferências da sociedade, que não questiona essas atuações, ou seja, um pacto silencioso que delega assuntos que deveriam ser de interesse nacional às Forças Armadas.

A menção à limitação orçamentária é explícita nos discursos. Esse aspecto chama atenção, pois uma das formas de controle civil sobre as atividades militares reside exatamente

no controle orçamentário, sendo a mais efetiva conforme entendimento de Zoltan Barany (2012). No caso brasileiro, essa questão possui dois aspectos notáveis. O primeiro diz respeito a essa limitação orçamentária não se faz apenas para fins de controle civil, mas decorre de uma imposição mais abrangente, haja vista afetar outras áreas do governo e não somente as Forças Armadas.

Um segundo ponto é a abrangência que as atividades da Marinha possuem e que canaliza orçamento para áreas diferentes da atividade de defesa. O orçamento das Forças Armadas deveria se prestar ao provimento de meios que permitissem a efetividade da Força. O fato de existirem diversas áreas, dentro da Marinha, estranhas às atividades de defesa, condiciona notável difusão do orçamento em áreas que deveriam ser de responsabilidade de outros órgãos, como as pesquisas que deveriam receber rubricas específicas, bem como as atividades subsidiárias, que deveriam seguir nesse caminho apartado das atividades de defesa. A partir do ano de 2009, uma média de 8,9% do orçamento da Força Naval foi empregada nessas atividades, chegando ao ápice de 20,55% do orçamento no ano de 2014, conforme se verifica no apêndice 2.

Isso posto, percebe-se que a Marinha, nesse processo de desenvolvimento de tecnologia nuclear, é o ponto focal em uma rede formada por diferentes setores, quais sejam: Institutos de pesquisa, Ministério da Ciência e Tecnologia e até mesmo entes subnacionais. Em que pese a busca por parcerias, nenhuma delas assumiu efetivamente a proeminência, deixando a cargo da Força Naval esse protagonismo, com os bônus dos avanços e o ônus de a sociedade enxergar essas atividades como um risco constante à luz da atuação política dos militares, que neste momento do texto já existe a noção de que o protagonismo nesse processo intervencionista é na maior parte da Força terrestre (DORMAN, 2021).

Foi feito o levantamento de assuntos tratados nos discursos em relação às hipóteses nas quais esse texto foi baseado. O levantamento gerou resultados apresentados no quadro abaixo em relação aos assuntos tratados pelos dirigentes máximos da pasta da Marinha ao longo dos anos:

Quadro 7 - Conceitos Presentes nos discursos dos Ministros/ Comandantes da Marinha

Assunto	TOTALIZADOR NOTEBOOK LLM	TOTALIZADOR CLAUDE
Defesa Nacional	73	55 (1)*

Atividades de Apoio	47	45 (2)
Programas Estratégicos	43	13 (6)
Profissionalização	38	25 (3)
Nacionalização	37	10 (7)
Programa Nuclear da Marinha / PNM	23	22 (4)
Reaparelhamento	18	19 (5)
Autonomia	17	5 (8)
Política Externa	12	19 (5)

**- Posição relativa em relação ao NotebookLM*

Fonte: Próprio Autor

Em relação aos assuntos, alguns achados chamam a atenção. Uma característica da pesquisa exploratória é a possibilidade do surgimento de temas não abordados na análise, e no caso em tela a questão da profissionalização aparece com um lugar de destaque. Isso pode ser explicado pelo ponto relacionado à necessidade da profissionalização na guerra no mar, uma vez que a atuação das Marinhas é pautada pelos avanços tecnológicos (VAN CREVELD, 1991), e, por este motivo, o assunto passa a ter proeminência nos discursos ao longo do tempo. Outro ponto já mencionado foi uma estratégia, consciente ou não, de manter a autonomia nos assuntos afetos ao uso do mar.

Por outro lado, fica evidente que os programas estratégicos não são os principais assuntos, mas tão somente meios para o objetivo final da Força, qual seja, realizar suas atividades. Independentemente de ser relacionada com a Defesa Nacional ou atividades subsidiárias, também chamadas em alguns momentos de atividades de apoio, os meios navais passam a ser um intermediário para um objetivo final, expresso nos elóquios. As discussões acerca do posicionamento do país deveriam ser assuntos de alto nível; coerentemente, a Marinha se limita a se declarar parte componente neste auxílio, ou seja, de estar preparada para o caso de o país necessitar do emprego das Forças Armadas. No atual cenário geopolítico, isso deixa de ser uma possibilidade para uma probabilidade à luz de modificações como a ascensão da China e o acirramento de tensões com os Estados Unidos, reclamando seu lugar de potência mundial.

Nos últimos anos, por meio da análise das falas, e colocando foco no aspecto temporal, a importância cada vez mais presente reside nos aspectos de prestação de contas e transparência. Esse ponto deve ser analisado em relação ao controle civil sobre as atividades militares, pois,

ao longo dos anos, o insulamento pelas quais as Forças Armadas passaram, tornou-se um foco de apelo da sociedade por transparência, porém, ainda assim a sociedade permanece inerte em relação a uma participação nas políticas de defesa, ou seja, houve modificação na Marinha em relação à publicização de seus programas estratégicos, mas a sociedade permanece sem interesse na área, e isso é dito em alguns discursos em relação ao “pacifismo unilateral”, dito por Guimarães Carvalho em seu discurso de posse como Comandante da Marinha, tentando chamar a sociedade a ter uma mentalidade marítima mais apurada.

No que tange à publicidade, é importante evidenciar esse ponto quando se trata de atividades de defesa. Os programas estratégicos recebem essa denominação por buscar ativos que sejam efetivos nas atividades finalísticas das Forças Armadas, e quando se trata de tecnologia nuclear, a negação de informações busca preservar os conhecimentos a fim de evitar um balanceamento de poder, ou seja, que detém não transfere. Por outro lado, no Brasil há um crescente clamor pela transparência, inclusive por meio de legislações que obrigam o agente público a dar vistas à sociedade em saber o que está sendo feito com os recursos públicos, e esse paradigma de transparência ainda é controverso nas atividades de defesa pelo motivo exposto acima, onde as perguntas recebem filtro para verificar a sensibilidade do assunto frente à preservação do conhecimento acerca dos programas estratégicos.

Avançando na análise, o questionamento que fica é: qual a forma como essas questões podem ser modificadas em proveito do país? Sugere-se que o primeiro passo seja no sentido de separar o que é atuação política e o que é atuação técnica, pois, como advoga Morgenthau (2003), do ponto de vista político, não existem problemas entre as nações, mas no momento em que essa percepção passa para a esfera política, as diferenças e interesses se amplificam, gerando a complexidade no SI.

Outro ponto é a modificação da postura das Forças Armadas, e que já se percebe ao longo dos últimos anos, a aproximação das Forças com a sociedade, por meio de institutos de pesquisa acadêmica, e de um modo diferente do que ocorreu em meados do século passado, no qual a ESG selecionava atores com atuação na esfera política com o intuito de disseminação das ideias da caserna. O trânsito de conhecimento é importante na medida em que os atores passam a se conhecer e aumentar a confiança entre eles, em prol de um bem maior que é o desenvolvimento do país e redução dos problemas que assolam a sociedade.

Neste ponto, considerando as questões de transparência, é importante aprofundar o exame orçamentário, a fim de se fazer uma triangulação entre os discursos e a acomodação de diferentes órgãos no orçamento da Marinha.

5.2- A distribuição do Orçamento da Marinha

Há quem defenda que o orçamento público possui um horizonte temporal de longo prazo (MENDES, [s.d.]), por meio do direcionamento de esforços para o país alcançar determinados objetivos. Tal crença apresenta uma premissa correta, mas com materialização incoerente com essa ideia, e o motivo se dá pela própria dinâmica orçamentária. O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos de planejamento e execução orçamentária de médio e curto prazo, uma vez que o PPA tem horizonte de quatro anos e as duas outras de apenas um ano. Esses conceitos foram introduzidos na Constituição de 1988. Não se pretende entrar em discussões mais aprofundadas nesta área, mas o importante é identificar que o planejamento da Marinha, por vezes, não encontra amparo nas normas mais abrangentes.

A Marinha, desde os anos de 1960, por seu turno, possui um planejamento de longo prazo. O Plano Diretor, ferramenta implementada na Força Naval desde 1963, buscava compartimentar projetos e acomodá-los em anos diferentes como forma de adequar o Plano Diretor aos ditames orçamentários do Governo Federal.

Em que pese este trabalho possuir um horizonte temporal de mais de meio século (1970-2025), as análises realizadas ao longo do texto foram de cunho qualitativo, que apontam “o que” aconteceu e “como” se desenvolveu o fenômeno analisado. Em busca de uma robustez das discussões, a utilização de aspectos quantitativos ajuda a entender o “quanto” os argumentos se sustentam, montando, por fim, o quebra-cabeça acerca do objeto de pesquisa.

Para atingir esses objetivos, será efetuada uma análise do orçamento da Marinha nos últimos vinte e seis anos. O horizonte temporal escolhido se dá por alguns motivos: (i) o arrefecimento da pandemia de COVID-19, que impactou severamente o orçamento destinado à seguridade social; (ii) uma alternância de poder do Chefe do Executivo, que se deu entre dois polos distintos entre 2022 e 2023; e (iii) a manutenção da pretensão da Força em busca de um reaparelhamento com fins às atividades de Defesa. Esses pontos, por si só, abarcam a realidade da Força Naval frente às discussões acerca da Defesa Nacional, com foco nos aspectos das

atividades principais de subsidiárias; e (iv) O período contemplou um processo de impedimento do Chefe do Poder Executivo em 2016.

A simplificação entre apenas as atividades principais e subsidiárias é justificada pela existência desses dois conceitos no ordenamento jurídico pátrio, os quais são materializados no orçamento público. As minúcias orçamentárias não cabem em sua completude neste trabalho, de modo que alguns conceitos necessários à compreensão da dinâmica orçamentária serão explicados, seguidos de dados relativos ao orçamento destinado à Marinha desde o ano de 2000.

O orçamento público, além do aspecto relacionado ao funcionamento dos órgãos, também é destinado à solução de problemas, sendo a própria materialização das políticas públicas. Esse aspecto se justifica pela carta constitucional, nas propriedades do orçamento, quais sejam: alocativa, distributiva e estabilizadora (FERNANDES, 2019). No caso do orçamento da Marinha, a função é meramente alocativa, mas compete com as demais que reduzem a disponibilidade para o pleno funcionamento da Marinha.

Para operacionalizar tais conceitos, o orçamento é organizado por meio da utilização de diversos parâmetros, com a finalidade de controle e também avaliação. Dentro dessa parametrização, encontra-se a classificação de ações, conforme o Manual Técnico elaborado pelo Ministério responsável pela arrecadação, seja ele denominado Fazenda ou Economia, diz:

A ação orçamentária é o principal classificador do orçamento público federal. Entende-se que cada ação deve representar um conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) para a sociedade ou para o Estado, que contribuem para atender ao objetivo de um programa. (MENDES, [s.d.], p. 32)

Esse marcador é suficiente para a condução dos estudos neste trabalho. Os dados foram obtidos por meio da utilização do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), local no qual são disponibilizados dados relativos à execução do orçamento público federal. As extrações possuem amplitude desde o ano de 2021 até o ano de 2025, perpassando período de transição entre dois Chefes do Poder Executivo, de espectros políticos distintos, e isso servirá para o teste do argumento relacionado ao Relacionamento Civil-Militar entre as Forças Armadas e estes entes. Os dados utilizados, e extraídos do SIOP, foram aqueles relacionados à Defesa Nacional, e com as dotações atuais. Em que pese a arena de discussão materializar-se na Lei Orçamentária Anual (LOA), as dotações efetivamente alocadas decorrem da dinâmica de execução orçamentária durante o exercício financeiro e podem ser diferentes daquelas

aprovadas na LOA. O ano de 2025 é mais sensível a esse fato, mas, sendo os dados relativos ao mês de novembro, não houve grande discrepância em relação aos anos anteriores.

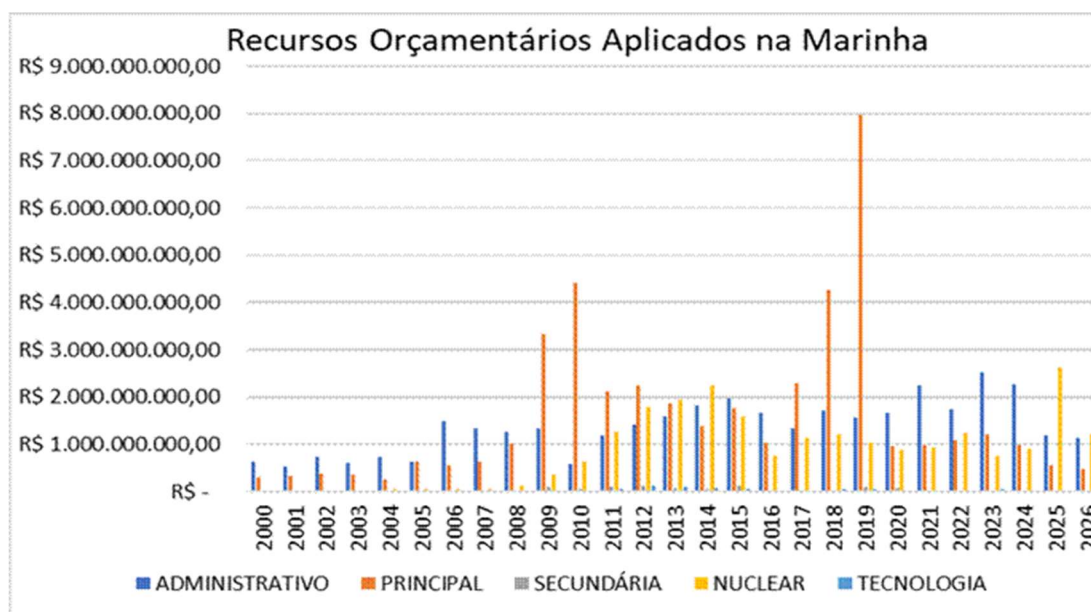
Para fins deste estudo, as ações foram categorizadas em Administrativas, Atividades Principais, Atividades Secundárias, Tecnologia e Pesquisa, Programa Nuclear Brasileiro e Benefícios de Pessoal. Tais categorias coadunam-se com as discussões apresentadas até aqui, e presentes nos discursos dos Comandantes da Marinha.

Como é de amplo conhecimento, desde a incorporação dos inativos como despesa das Forças, cerca de 80% do Orçamento destinado às Forças Armadas são aplicados em despesas com pessoal desde o ano de 2016⁶, de modo que as ações orçamentárias com este propósito foram excluídas das análises. A relação de todas as ações consta no apêndice 1. Essa modificação resultou em um achatamento do orçamento da Marinha, pois além de incorporar essa rubrica orçamentária, o valor global não foi incrementado, inclusive, desde o ano de 2011, apenas os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019 houve majoração no montante total destinado à Marinha, com a ressalva de que em 2016 ocorreu a modificação e o incremento foi consequência da decisão.

Além do orçamento fiscal, também foram extraídos dados relativos a Emendas Parlamentares. A aplicação desses recursos está fora da discussão orçamentária de uma forma mais amiúde, e foram destinados à Marinha por órgãos do Poder Legislativo (parlamentares, bancadas ou comissões), e por vontade desses entes, mediante solicitações da Marinha. Tais recursos estão atrelados a um objetivo por meio de uma ação orçamentária.

⁶ No ano de 2016 houve modificação no plano de contas da administração pública, retirando a despesa com inativos das rubricas previdenciárias e incluindo no orçamento das Forças, até 2015, o percentual era de até 50%, conforme se verifica no apêndice 2.

Gráfico 1- Recursos Orçamentários Aplicados na Marinha

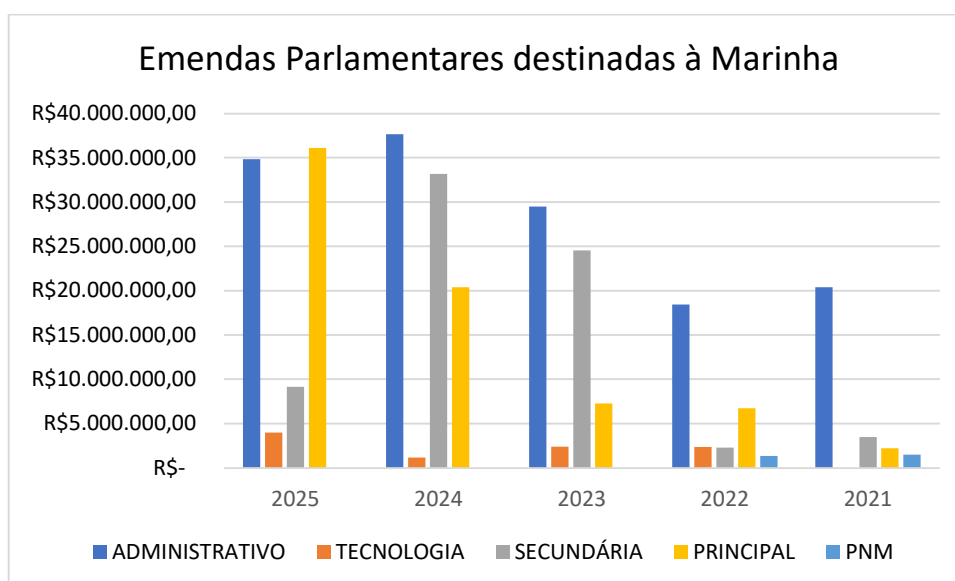


Fonte: SIOP.

A análise do gráfico chama a atenção para as despesas com atividade principal e aquelas afetas ao Programa Nuclear da Marinha (PNM). Essa proeminência se justifica pelas atividades desenvolvidas pela Marinha, por outro lado, levanta o questionamento acerca das atividades secundárias, que são objeto de preocupação das Forças Armadas: não recebem recursos? A resposta é bem simples, pois algumas atividades secundárias são irrigadas com recursos destinados à defesa nacional, uma vez que as ações são bem genéricas e acomodam esse tipo de emprego. Além disso, despesas relacionadas ao atendimento médico em áreas remotas, ou então à construção de meios em proveito de outros órgãos (como é o exemplo da “ambulancha”, na região amazônica), são suportadas por meio de destaques de crédito, e constam no orçamento do órgão concedente.

A Tabela 2 segue com mais informações, agora com relação às Emendas Parlamentares.

Tabela 2- Emendas Parlamentares Destinadas à Marinha



Fonte: SIOP.

Neste gráfico, por seu turno, o que se destaca são as atividades administrativas, secundárias e também para emprego na atividade principal. Isso pode ser explicado pelo fato de a Marinha priorizar recursos para a aplicação nas atividades finais e deixar outros gastos de menor vulto para as emendas, e dizem respeito a atividades relacionadas à saúde, segurança do tráfego aquaviário e manutenção de instalações, ou seja, aquelas mais próximas da sociedade, reforçando o argumento apresentado acerca da atuação em atividades estranhas à defesa, ao mesmo tempo em que reforça o argumento de déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa por parte do corpo político.

Outra conclusão que pode ser extraída dessa análise é a autonomia da Força. Na medida em que o orçamento possui certo grau de flexibilidade, a Força, por meio de ações de *lobby*, busca emendas para complementação, a fim de manter o aprestamento do equipamento. Essa postura demonstra que a Marinha, apesar da falta de atenção devida com o preparo da Força, assume essa tarefa e utiliza ferramentas para o preparo da Força, que desde o século passado não foi utilizada em contendas em escala mundial, mas percebe-se que o mundo, cada vez mais, caminha para um cenário de maior possibilidade de emprego de poder militar, haja vista a questão venezuelana desde o ano de 2024.

As emendas parlamentares possuem previsão na Constituição de 1988, mas tomaram maior vulto a partir do ano de 2015, por meio da imposição do seu atendimento e mais ainda em 2020 pela criação de outras modalidades. Em que pese haver discussões acerca da conveniência dessas parcelas, elas foram recebidas pela Força Naval em atendimento a

atividades que possam possuir maior aderência com políticas públicas, de modo que as ações orçamentárias evidenciam a finalidade de captação e emprego pela Marinha

Em relação ao Programa Nuclear, as rubricas específicas possuem variação, o que gera uma insegurança em relação ao cumprimento do cronograma proposto. Não há dados conclusivos acerca do orçamento pleno do PNM, uma vez que outras rubricas irrigam o orçamento, como é o caso das administrativas, que possuem a possibilidade de serem empregadas e não contarem como contabilizadas, e além disso, diversos contratos e convênios possuem caráter sigiloso, por se tratar de desenvolvimento de tecnologia estratégica, mas que de qualquer maneira, são oriundos do orçamento da Força.

5.3. Conclusão parcial

Neste capítulo, foi demonstrado o papel da Marinha na Grande Estratégia brasileira por meio do Programa Nuclear da Marinha. A análise dos dados permite afirmar que a Marinha possui interesses além daqueles inerentes ao reaparelhamento da Força, qual seja, o de efetivamente contribuir para a Defesa Nacional, mas também contribuir para o desenvolvimento do país como forma de busca por um melhor posicionamento no SI através da posse de armamentos tecnologicamente avançados e de permitir ao Brasil o domínio de tecnologia sensível, enxergada como capaz de aumentar o prestígio do país (CONCA, 1997; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; VIDIGAL, 1985).

A análise dos discursos dos Comandantes da Marinha vai no sentido de enxergar a Marinha como parte componente dos esforços nacionais em busca de desenvolvimento. Para ser uma Força bem preparada, os discursos proferidos apontam no sentido de uma aproximação gradativa com a sociedade, vista como uma forma de justificar os investimentos realizados e também em busca de recursos para financiamento dessas empreitadas.

Por outro lado, a limitação a esses objetivos passa obrigatoriamente pelas questões orçamentárias. A análise dos orçamentos dos últimos cinco anos demonstra uma priorização da Marinha em relação ao PNM, e que para suportar outras atividades, há uma aproximação com a sociedade por meio de apoio parlamentar, materializado nas Emendas Parlamentares, para financiar atividades secundárias, e com mais apelo social, em uma engenharia que atende aos anseios da Força, como também coaduna com os objetivos parlamentares.

Ao final, percebe-se que a Marinha, por meio de sua autonomia, não a utiliza de forma deliberada, mas sim em busca de objetivos não expressos nos ditames legais, mas que sejam

aderentes aos documentos de alto nível relacionados à Defesa Nacional, também contribuindo com os anseios da sociedade, mesmo que de forma diversa daquela deontologicamente colocada de Defesa Nacional.

Outro aspecto adjacente a essa discussão é a existência ou não de uma Grande Estratégia no país. Conforme Alsina (2015) defende, existiram ensaios de Grande Estratégia, por outro lado, o Diplomata Celso Amorim advoga em prol da existência deste instituto na história do país (AMORIM, 2016), porém em linhas gerais, pois se colocarmos o conceito ao lado da ontologia proferida nos discursos, percebe-se que existem lacunas conceituais que necessitam ser preenchidas para a integralidade do conceito.

CAPÍTULO 6 – Aplicação dos modelos teóricos no estudo de caso Submarino Nuclear

6.1. O Interesse nacional na construção do Submarino de Propulsão Nuclear

O escritor Norman Cousins disse em 1978 que o passado é um sistema de avisos prévios, e aponta para a importância de buscar no passado o entendimento e aprendizado que levem a melhores decisões no presente e no futuro. Por este motivo, a análise histórica permite a apresentação de evidências passadas para aprofundamento nos casos presentes, especialmente nos aspectos componentes do fenômeno e no contexto no qual o Estado está inserido. Essa afirmação não deve ser tomada no aspecto determinístico, mas tão somente preditivo, uma vez que os países possuem culturas intrínsecas que não se modificam substancialmente ao longo do tempo, mas evoluem conforme os ditames do Sistema Internacional.

As evidências que sobressaem nos casos estudados podem ou não confirmar o que as teorias dizem, e por este motivo o rigor e a imparcialidade são necessários (KING; KEOHANE; VERBA, 2021). Um dos aspectos que geram credibilidade nas pesquisas são exatamente esses atributos, com os quais os métodos são aplicados, especialmente quando consideramos as fontes disponíveis para análise, buscando inclusive a confirmação cruzada de diferentes fontes.

O fundo histórico que será feito neste capítulo se presta a analisar o modelo proposto e confirmar ou não a existência da relação entre os componentes do modelo. A subsunção da teoria à realidade permite que esta seja a lente pela qual o objeto é analisado, e neste caso, o objeto diz respeito ao submarino de propulsão nuclear e os arranjos institucionais e estruturais que permitiram que o projeto fosse iniciado na década de 1970 e a sua continuidade até os dias atuais, apesar das modificações políticas, econômicas e sociais pelas quais o Brasil atravessou nesse mais de meio século.

Será analisada dentro de uma lógica de necessidade e suficiência a avaliação dos fatores intervenientes nesse processo histórico (MAHONEY; VANDERPOEL, 2015). A historiografia nacional no período desde os anos 1960 até os dias atuais é focada em aspectos políticos, econômicos ou sociais, em muitos poucos relacionados à área de defesa (MARTINS FILHO, 2011), e este estudo de caso se propõe a integrar esses aspectos, gerando um panorama mais amplo relacionado ao desenvolvimento de submarino de propulsão nuclear no Brasil.

A busca pelo desenvolvimento do submarino nuclear decorre de um processo longo, que beneficiará a Marinha, por dispor de um ativo com capacidade de dissuasão, mas especialmente o Brasil. A análise do desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear deve considerar não apenas a ótica da Marinha, mas também os benefícios que podem advir ao país no contexto internacional, uma vez que a estratégia setorial é o desenvolvimento de um ativo de poder naval, mas que deve integrar o Interesse Nacional, alinhada com outros aspectos nacionais como forma de compor a Grande Estratégia brasileira.

A cadeia de eventos que ocorrem desde os anos 70 diz respeito, basicamente, às mudanças de regime, à modificação de postura do Brasil no âmbito internacional e a diversos eventos internacionais. Cada evento teve impacto de maior ou menor magnitude no programa de construção de submarinos de propulsão nuclear, dependendo da ocasião em que ocorreu. Um ponto importante a ser analisado neste capítulo diz respeito ao motivo de incentivos internacionais semelhantes produzirem respostas diferentes, que pode ser explicado pelo realismo neoclássico (SCHWELLER, 2006), pois o ambiente doméstico é o fator determinante dessas respostas

Para explicar os fatores intervenientes no processo, este capítulo tratará do que ocorreu no mundo, no país e na estratégia da Marinha em busca do submarino de propulsão nuclear. A lógica cronológica será obedecida, como forma de oferecer ao leitor a oportunidade de ponderar as variáveis independentes na resposta dada pelo programa, em termos de necessidade e suficiência, conforme a lógica weberiana (MAHONEY; VANDERPOEL, 2015).

6.2. O início do Programa Nuclear Brasileiro

O ponto de partida será o início do Programa Nuclear Brasileiro, em 1945 (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002; MARTINS FILHO, 2011), no qual a MB não estava envolvida, e serão consideradas as evidências para ponderar e identificar os fatores que tiveram maior ou menor proeminência dentro do processo. O método de *process tracing*, conforme exposto, tem a vantagem de não excluir variáveis, mas de ponderá-las em busca daquelas que tiveram mais proximidade ao fenômeno, e com isso mais poder explicativo.

No final da Segunda Guerra Mundial (IIGM), o mundo entrou no período da Guerra Fria, ocasião na qual os países se alinhavam aos Estados Unidos da América (EUA) ou União das Repúblicas Socialista Soviética (URSS). No caso brasileiro, o apoio prestado aos EUA, que buscava um aumento de área de influência, foi condição necessária para o alinhamento

automático do Brasil, em busca de incremento no seu poder para alcançar a hegemonia na América do Sul, pois a crise econômica no decorrer da II GM não permitiu outra forma de alcançar seus objetivos que não tenha sido por meio de parceiros que alavancassem esse desejo das elites. Tal posicionamento é condizente com a premissa neorrealista (MEIBAUER, 2023), preponderante naquele momento histórico.

Após as bombas que deram fim à IIGM, em 1945, os países ficaram mais suscetíveis aos EUA, seja por temor ou segurança que poderia ser proporcionado (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), uma vez que as bombas lançadas no Japão demonstraram sua eficácia de dissuasão. Essa receptividade ao colosso do norte é uma condição suficiente, pois a URSS também possuía a capacidade nuclear, porém o comunismo não havia alcançado muitos países. Além disso, as crises pelas quais atravessaram os países subdesenvolvidos conferiram poder de sedução ao comunismo, uma ameaça que os Estados Unidos tentaram barrar por meio de alianças e incentivos aos governos, como foi o caso da América do Sul, conforme será explorado mais à frente.

Para conter o avanço da ideologia comunista, os Estados Unidos lançaram mão da Doutrina de Segurança Nacional (UGARTE, 2018), especialmente no continente americano, (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa operacionalização dependia da concordância dos países.

No que tange ao ambiente doméstico do Brasil, o Programa Nuclear Brasileiro (PNB) teve início no ano de 1945, ainda no governo Getúlio Vargas, que esperava tratamento diferenciado por parte dos EUA pelo fato de ter sido o único país sul-americano a enviar tropas para o conflito (ALVES, 2005), pagando a “taxa de sangue”. O acordo firmado indicava o fornecimento de material bruto em troca da instalação de reatores no Brasil. O acordo era desfavorável ao Brasil e não foi adiante. Na visão do Almirante Álvaro Alberto (KURAMOTO; APPOLONI, 2002), não atendia à pretensão do país, que era a transferência de tecnologia na área nuclear.

Foi celebrado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947, que confirma a segurança que os EUA poderiam oferecer aos países americanos (VIDIGAL, 1985). O acordo foi uma condição necessária para formalizar o apoio a esses países, uma vez que havia a possibilidade de os países serem auxiliados pelos EUA no caso de episódios que colocassem em risco sua segurança, mas se mostrou ineficiente por ocasião da Guerra das Malvinas de 1982 (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Naquele momento, era uma sinalização de que os países não

teriam que investir em defesa, deixando o caminho livre para a ação contra os inimigos internos, que era o próprio comunismo, conforme advogava a Doutrina de Segurança Nacional (DSN).

Essa influência estadunidense se alastrou pelo continente americano, e uma evidência foi a criação da Escola Superior de Guerra (ESG), no ano de 1949, para disseminar a DSN dos EUA (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Esse fato foi um aspecto necessário para mexer na base das elites nacionais, que viam o comunismo como uma ameaça, colocando em risco a própria sobrevivência dos atores políticos naquele momento (DE MESQUITA et al., 2005). Caso não houvesse alteração na base ideológica que permeava a sociedade por meio da instituição de ensino, e que se prestou a preparar a sociedade para as ideias presentes naquela doutrina, não haveria espaço para o golpe militar de 1964.

Esse perigo de interferência da URSS estava na capacidade de ação e sedução dos comunistas, especialmente nos países subdesenvolvidos, de modo que o capitalismo deveria reestruturar as bases ideológicas desses países (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), que até então estavam no capitalismo, sem a devida influência da revolução russa de 1917. Essa condição, pelo fato de ser muito subjetiva, necessita de uma análise pormenorizada, uma vez que naquele momento existia a ontologia do capitalismo em um ambiente imperialista e a deontologia das ideias marxistas. Nesse confronto, a ideia de que os problemas dos países subdesenvolvidos se davam pelas práticas de livre mercado e aumento das desigualdades, pareciam solucionáveis por meio de uma modificação do sistema de produção, que pelo fato de se situar no campo ideológico, ainda hoje não se tem confirmação dessa possibilidade, mas que naquele momento foi uma condição necessária para a contenção do avanço ideológico que conformou a divisão da Europa no pós-guerra.

O Brasil, na década de 1950, possuía um viés nacional desenvolvimentista, porém com graves problemas domésticos no que tange aos aspectos políticos, sociais e econômicos. Esse viés adveio da substituição de importações impostas pela II GM, com fito de industrializar o país, e gerou aumento das desigualdades, tornando o país propício a essas novas ideias revolucionárias. Entre os acontecimentos daquele período, o suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, e um contragolpe, em 1956, geraram instabilidades na vida política do país.

Um aspecto relevante naquele momento foi o fato de o petróleo ter se tornado peça-chave na política brasileira (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). A demanda energética poderia aumentar por essa meta desenvolvimentista do período, de modo que a opção criou ambiente propício para a busca por fontes energéticas alternativas, e que tiveram consequências mais à

frente por ocasião da descoberta de campos de petróleo na plataforma continental, impulsionando e até justificando a posse do submarino de propulsão nuclear, que somente ficou evidente anos mais tarde.

Ainda no aspecto doméstico, fruto dessas novas ideias que sustentavam a Guerra Fria, as eleições de 1960 contavam com a força da ideologia de esquerda e eram entendidas como uma ameaça comunista. João Goulart assumiu a presidência em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, com forte oposição militar, pois as reformas propostas pelo chefe do Poder Executivo, e o próprio posicionamento, eram vistos com cautela pela elite social e política daquele momento, pois o político foi vice-presidente de Juscelino Kubistchek (1956-1961), e expressava ideias de profundas reformas nas bases brasileiras, gerando apreensão nas elites. Havia uma possibilidade de modificação no relacionamento com outros países, haja vista o país ter se lançado ao globalismo (CARDOSO, 1975). Naquele momento, a participação das Forças Armadas na vida política do Brasil era evidente, criando dificuldade para a governabilidade, pois a tutela exercida pelos militares limitava a atuação do governo.

Essa presença militar era uma constante na vida política republicana. Desde a proclamação da república, em 1889, que ocorreu por meio de um golpe militar, houve participação forte dos militares no cotidiano brasileiro, e era visto de forma positiva por parte da elite, uma vez que parte das elites, em especial os militares, trabalhava com a noção de um poder moderador, herdado com o fim da monarquia no país, mas Fernando Henrique Cardoso enxergava mais como um mediador entre as elites e o governo (CARDOSO, 1975). Essa condição se apresentava como necessária, uma vez que a legitimidade oferecida à ação dos militares foi razão pela qual ocorreu o favorecimento de duas condições postas por Randall Schweller (2006) como necessárias para a modificação de orientação de Política Externa, quais sejam: consenso das elites e vulnerabilidade do regime.

As instabilidades após as eleições do início dos anos de 1960 culminaram com a renúncia de Jânio Quadros, em 1961, seguida pela repulsa, por parte das elites e dos militares, a João Goulart, de modo que naquele ano a posse de João Goulart ocorreu em meio ao esvaziamento dos poderes do Executivo. A sucessão de tentativas de reformas e instabilidades políticas ensejou o golpe em 1964, iniciando um período ditatorial que perdurou até 1985.

Neste ponto, é importante ressaltar o papel que os Estados Unidos tiveram nesses episódios. Com o objetivo de tornar a América do Sul uma região livre da ameaça comunista, que ficou premente após a revolução cubana de 1959, os EUA empreenderam ações para

fortalecer a oposição às ideias comunistas (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), com o apoio a instituições que promoviam ideias liberais do ponto de vista econômico, inclusive com o apoio às Forças Armadas, por meio de instituições de Ensino, como foi a Escola Superior de Guerra, criada em 1949, que tinha duas funções: segundo Dreiffus (DREIFUSS, 1981), a instituição está ligada à ideologia estadunidense de combater o comunismo, e Nilson Borges (2003) advoga pelo fato de a criação da ESG se vincular à aproximação de civis e militares. Essa ação estadunidense visava à preservação dos interesses daquele país, submetendo o Brasil às suas vontades no momento bipolar.

A legitimidade ao golpe foi oferecida pelo apoio das elites (CARDOSO, 1975), condição necessária para o estabelecimento de um governo militar. Até aquele momento, os militares que estudavam questões militares na ESG entenderam que esse modelo civil de condução do país era a causa do atraso. Face ao que viam como a ausência de um pensamento estratégico nacional, os militares julgaram que somente eles seriam capazes de avançar com uma agenda de desenvolvimento, com apoio de tecnocratas e livre das pressões políticas e personalistas (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

À luz do modelo de Schweller, a coesão e consenso das elites estavam em alta, pois os militares e o grupo que apoiou o golpe estavam alinhados em pensamento. Outro ponto a ser considerado é a percepção de que a legitimidade da intervenção também se estabeleceria quando as autoridades transpusessem o limite da legalidade, conforme entendimento das Forças Armadas, conforme advoga Fernanda das Graças (2012).

A entrada dos militares na política adveio de uma série de fatores, entre eles a Doutrina de Segurança Nacional, que ofereceu apoio ao golpe de 1964, juntamente com a legitimidade oferecida por parte das elites, que viam as intervenções militares como rupturas rotineiras no cenário político brasileiro (CARDOSO, 1975). Sobre esse arcabouço, os militares tomaram a liberdade de mudar os rumos das Políticas Públicas nacionais, uma vez que a existência dos entraves políticos travava as decisões do Poder Executivo, causando uma paralisia e fazendo com que o país abdicasse da construção de um Poder Nacional que pudesse moldar a Grande Estratégia (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; CARDOSO, 1975).

No que tange às Forças Armadas em seu papel prioritário de defesa nacional, naquele momento o material estava sucateado e havia uma forte politização dentro da caserna (DE CARVALHO, 2019; RESENDE-SANTOS, 2007, p. 277). As evidências de baixa disponibilidade para investir em defesa, fruto da crise econômica, aliada ao TIAR e juntamente

com a politização, deixam clara a ineficácia das Forças naquele momento, uma vez que recebia material antigo dos EUA (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; CONCA, 1997; VIDIGAL, 1985). A Marinha, na década de 1950, recebeu material com efusão, mas no decorrer do tempo a eficácia do armamento não atendia às pretensões da Força Naval, que recorria aos EUA em busca de armamentos modernos, o que invariavelmente era negado.

Os Estados Unidos, por seu turno, não desejavam criar um desequilíbrio no balanço de poder da América do Sul, e, por este motivo, embargaram a transferência de armamentos modernos (ALVES, 2005). Uma evidência disso se deu na saída do Brasil da II GM como o único a enviar tropas para o conflito e mesmo assim comprava e recebia armamentos de modo a manter o equilíbrio de poder na América Latina, ao lado da Argentina e do Chile (MARTINS FILHO, 2005; VIDIGAL, 1985). Esse fato foi suficiente para iniciar um movimento de descontentamento do Brasil em seu relacionamento com os EUA.

A continuidade de um pensamento nacional desenvolvimentista por parte dos militares colocou ênfase na industrialização, por meio dos anéis burocráticos (CARDOSO, 1975). Neste modelo, os militares formavam um círculo de interessados em torno de um problema a ser solucionado. Esses arranjos eram mais ágeis e são condições suficientes à industrialização, uma vez que os custos de implementação das agendas eram muito baixos, pois contavam com essas elites, com o benefício da solução da questão, por outro lado, afastava as velhas elites, reduzindo a legitimidade obtida por ocasião do golpe de 1964 (CARDOSO, 1975). A legitimidade do regime se dava por meio do desenvolvimento observado no momento, o chamado milagre econômico, de modo que tal mecanismo afetava tanto a coesão das elites e o consenso das elites industriais, ao passo que tirou as elites agrárias do protagonismo em relação ao processo. O processo fomentou o desenvolvimento tecnológico do país, impactando diretamente os programas estratégicos da Marinha.

No mesmo momento, fruto de um pragmatismo responsável, a Marinha adquiriu navios de países europeus (MORRIS, 2019; FILHO, 2015). A compra não se deu apenas em termos materiais, mas também buscando a transferência de tecnologia, com algumas unidades das Fragatas classe Vosper sendo construídas em estaleiros nacionais, alavancando o conhecimento do país na busca por autonomia de construção de armamentos. Esse fato foi necessário para esse objetivo, uma vez que reduzia a dependência do mercado externo na medida que incrementava a indústria nacional.

Havia, naquele período, a crença, por parte do governo militar, de que, por meio do desenvolvimento nacional (CARDOSO, 1975), se formava uma condição necessária para a retomada de questões de Política Externa independente e mais favorável ao país, uma vez que o Brasil ainda permanecia atrelado aos EUA (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa vinculação se dava por meio da submissão do país aos ditames do norte, e seria compensado por apoio militar, econômico e político. No Brasil, ao invés de doutrina de segurança nacional, esse processo engendrou a lei de segurança nacional, que colocava as Forças contra os “inimigos internos comunistas” (UGARTE, 2018; BORGES, 2003).

6.3. O Programa Nuclear nos governos militares

Nos anos que se seguiram ao golpe de 1964, diversos acontecimentos internacionais impactaram o programa nuclear do país. Em 1967, foi celebrado o tratado de Tlatetolco, que buscava a desnuclearização da América Latina, baseado na premissa de que os EUA promoveriam a segurança regional, e, por este motivo, os países não necessitariam se armar (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa é uma evidência de que o Brasil, naquele momento, deixara de ser um player autônomo. O Brasil era entendido como país sem inimigos e o acesso ao potencial nuclear deveria ser contido; apesar disso, celebrou acordo em 1965 com os EUA, no governo Médici. Em 1973, os EUA suspenderam os contratos relacionados à tecnologia nuclear. Naquele momento, a busca era por energia nuclear para geração de energia (KURAMOTO; APPOLONI, 2002).

Em 1968, foi celebrado o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), pelas grandes potências nucleares, que temiam que outros países pudessem obter a tecnologia nuclear e causar desbalanceamento de poder no mundo. Naquele momento, a posse de armamento nuclear era vista como um diferencial nos países que angariavam prestígio no Sistema Internacional, e os países que possuíam a tecnologia procuravam impedir a ascensão de outros países que pudessem ombrear com eles, podendo gerar uma multipolaridade nuclear. Esse acordo, caso fosse assinado pelo Brasil, era uma declaração de abdicação da soberania acerca das decisões internas de busca pelo domínio do ciclo nuclear em um ambiente onde havia muitos constrangimentos para o avanço das pesquisas. A decisão do país foi condição necessária para os eventos vindouros de uso da energia nuclear para a propulsão do submarino.

O Brasil se negou a assinar o TNP, pois as elites políticas haviam percebido o tratamento oferecido ao país com papel secundário no início da década de 1970, e a ideia era transformar

o Brasil em potência política, econômica e militar (D'ARAÚJO, 2010), sendo uma evidência de que havia um pensamento de longo prazo. Além disso, o Itamaraty considerava o tratado discriminatório. Muito mais do que os personalismos que permeavam as relações políticas do Brasil, com foco na manutenção do poder, o governo brasileiro buscava uma projeção internacional independente, à margem da submissão aos ditames estadunidenses que buscavam a manutenção da balança de poder no mundo, que naquele momento voltava sua atenção para a América Latina após a revolução cubana de 1959 (MARTINS FILHO, 2005).

Ainda no âmbito internacional, os países que possuíssem o domínio nuclear causariam desequilíbrio no SI e eram percebidos como Estados-chave nesta dinâmica do Sistema Internacional (RESENDE-SANTOS, 2007, p.278). Percebe-se aqui um viés neorrealista, típico do momento de Guerra Fria, no qual o prestígio no ambiente internacional se daria pela posse de Poder Nuclear, porém, ainda no início da década de 1970, o Brasil buscava fonte alternativa de energia em face da dependência do petróleo no mercado internacional. No que tange ao papel da diplomacia nos anos seguintes a 64, o principal objetivo em sua atuação era a captação de recursos para os programas estratégicos eleitos pelos militares (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), dentro do binômio desenvolvimento e crescimento econômico, ou seja, viés econômico e tecnológico.

Neste ponto do texto, cabe uma análise do papel da Doutrina de Segurança Nacional no período após 1964. Essa abordagem, que teve origem nos EUA, foi disseminada na América Latina e se caracterizou por uma ampla definição de segurança, englobando defesa nacional, segurança interna e desenvolvimento (UGARTE, 2018). A DSN permitiu a intervenção militar em diversas áreas da política nacional, culminando com o golpe de 1964, uma vez que ocorreu uma preparação prévia da sociedade por intermédio da ESG. Na medida em que integrava diversas áreas temáticas, com decisões que possuíam objetivo claro e definido no longo prazo, é razoável afirmar que a DSN impulsionou uma Grande Estratégia brasileira naquele momento, pois as decisões buscavam desenvolvimento de poderes nacionais por meio de uma agenda que abarcava esses temas e tinham objetivo de posicionar o Brasil no SI.

O desenho institucional da ESG ia além de questões de segurança nacional, incluindo discussões acerca das questões políticas e econômicas do país. concebida para “estudar as prioridades para um programa de desenvolvimento do Brasil” (SALOMÃO, 2021), concentrava em um mesmo espaço militares e civis extraídos das elites para propor caminhos ao país. O fio condutor era a DSN, traduzida como:

A doutrina da ESG acentuava intensamente que a guerra moderna, seja a convencional, como a Segunda Guerra Mundial, seja a revolucionária, como na Indochina, implicava o desejo, a unidade e a capacidade de produção do país inteiro. Assim, os encarregados da formulação e execução dos programas de segurança nacional não poderiam mais limitar sua atenção à proteção das fronteiras ou a outros usos convencionais do Exército. (STEPAN; TRONCA, 1975, p. 132).

Neste sentido, não caberia estudar apenas a aplicação das Forças Armadas, mas a forma como estas se relacionavam com outros setores para seu emprego. A Marinha, nos anos de 1970, vislumbrava a construção do submarino de propulsão nuclear, e para tanto, deveria mobilizar setores da sociedade para seu objetivo, com vistas a um objetivo de longo prazo.

Convém ressaltar, porém, que a possibilidade de colocar esses temas relacionados à projeção do país no SI não se deu por uma pacificação do ambiente doméstico. Essa afirmação toma por base o modelo proposto por Randall Schweller (2006), que estabeleceu que fatores integrados permitiriam ao país voltar a atenção a questões internacionais, de modo que as variáveis permitiram essa postura, mas de forma diferente do que ocorre em democracias, sendo a finalidade do modelo proposto. Por se tratar de uma ditadura que adotava ferramentas de repressão, a vulnerabilidade do regime era resguardada por essas ações repressivas, da mesma forma que a coesão social, a qual se mantinha por meio da eleição de grupos que apoiavam o regime e submetiam o restante ao cerceamento das liberdades. A coesão das elites e o consenso das elites se explicam pelo fato de que essas elites eram os militares e tecnocratas que obedeciam ao Presidente, que concentrava os poderes decisórios. Face ao exposto, era coerente que o país se lançasse a uma busca por melhor posicionamento no SI.

Retomando a análise, com o arrefecimento da bipolaridade, decorrente do TNP, as elites nacionais perceberam uma dificuldade de diálogo entre os países do norte e do sul, e essa evidência deixava claro que as parcerias firmadas do Brasil com os Estados Unidos não visavam desenvolver o Brasil, mas tão somente manter o *status-quo* no Sistema Internacional, ou seja, a busca por transferência de tecnologia não seria atendida, levando o Brasil a buscar outros parceiros em um movimento de diversificação de relações (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

Por meio da percepção de que, à medida que o tempo passasse, uma guerra entre as grandes potências era menos provável, surgiu o estímulo para o Brasil continuar em seu projeto de independência em relação aos EUA (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; CONCA, 1997; VIDIGAL, 1985). No governo Geisel, a postura do país passou a ser de um Pragmatismo responsável, onde haveria a busca de outros parceiros sem distender com os EUA, na qual o

país deixaria de se submeter aos ditames estadunidenses e trilhar seus caminhos em busca de um melhor posicionamento no Sistema Internacional.

Percebendo que haveria a necessidade de adotar outros caminhos, o Brasil iniciou uma aproximação com países europeus, em busca de parcerias para desenvolver seus programas estratégicos (MARTINS FILHO, 2011; KURAMOTO; APPOLONI, 2002). Essa negativa foi uma condição necessária em face do atraso social do país naquele momento, e que, por impossibilidade de desenvolver as capacidades por meios próprios, a melhor opção foi a busca de parceiros dispostos a cooperar com o crescimento do país por meio da transferência de tecnologias.

Mais uma vez, havia naquele momento uma busca pelo incremento do poder nacional e o assunto era interesse das elites, com um objetivo claro e definido de longo prazo. Obedecendo fielmente ao modelo proposto, esses aspectos são linhas gerais de uma Grande Estratégia, na qual as parcerias eram desencadeadas com objetivos de curto prazo, mas com ênfase em um posicionamento futuro no SI.

Essa busca de alianças se deu no âmbito internacional por parceiras que proporcionassem a transferência de tecnologia alinhada aos anseios nacionais. Notadamente no campo da energia nuclear, a qual era percebida como força motriz do desenvolvimento nacional e conseqüente melhor prestígio no SI, foi procurada ajuda da Inglaterra, França e Alemanha (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), em que pese a França não ser citada em alguns textos acerca do tema (MARTINS FILHO, 2011; KURAMOTO; APPOLONI, 2002). Cada um dos países europeus, por seu turno, buscava aumentar sua influência na construção de mercados consumidores de armamentos, como forma de alavancar a geração de divisas pela exportação dessa categoria de material, impulsionando sua indústria doméstica. Percebe-se neste ponto a razão pela qual se denomina parcerias e não meramente contratos, uma vez que satisfazia aos anseios dos envolvidos mutuamente.

Analisando cada um dos parceiros individualmente, inicialmente o posicionamento da França foi no sentido de frustrar os anseios do Brasil, devido a pressões internacionais. O país, que saiu da IIGM em crise econômica, necessitava de apoio para reerguer-se, e por este motivo se submeteu às pressões estadunidenses e não ofereceu o que o Brasil necessitava, apesar da influência que havia exercido no país decorrente das missões enviadas para reconfigurar o Exército (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

No que tange à Inglaterra, os acordos acerca dos programas nucleares não foram frutíferos, porém o comércio de armamento foi exitoso. O Brasil celebrou acordo para compra de Fragatas, por meio de financiamento obtido junto a bancos ingleses (MARTINS FILHO, 2015), o que representou um grande negócio para os países, pois o Brasil teve acesso à tecnologia de construção de navios de guerra e a Inglaterra manteve seus estaleiros ocupados desde 1973 até o ano de 1979.

A busca por armamentos encontrou a Inglaterra como parceira na venda de navios. Inicialmente, nos anos de 1970, ocasião na qual foi celebrado o acordo, fruto da insatisfação do Brasil com os navios tecnologicamente ultrapassados fornecidos pelo MAP e com a concepção de guerra antisubmarina, levou a Marinha a adquirir os navios, sendo mais uma evidência do pragmatismo exercido por Geisel. Os pagamentos foram de 1976 a 1983 e representaram a influência britânica na configuração da Marinha do Brasil (MARTINS FILHO, 2015; VIDIGAL, 1985). Neste episódio, chama atenção que todo o processo foi conduzido pela Marinha do Brasil, que contribuiu para o melhor posicionamento do país no SI, uma vez que o país assumiu a posição de sexta melhor Marinha no final da década de 1970 (MORRIS, 2019), no critério de Força de projeção regional, que contam com países como Índia, Austrália e China, e que representam o alto estágio de preparo, poder combatente e qualidade dos meios naquele momento.

Em relação à Alemanha, as relações com o Brasil foram muito mais frutíferas do ponto de vista dos Interesses Nacionais no campo nuclear. As restrições impostas em relação à transferência de tecnologia no campo nuclear foram parcialmente superadas no ano de 1975, ocasião na qual ocorreu a celebração do acordo entre o Brasil e a Alemanha para a energia nuclear (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Esse acordo foi mal visto pela comunidade internacional, especialmente pelos Estados Unidos, que, em diversas oportunidades, tentaram embargar essa aproximação. Do lado alemão, esse acordo facilitava o avanço das pesquisas uma vez que o país ainda possuía restrições decorrentes dos embargos oriundos da IIGM (MARTINS FILHO, 2011).

A energia nuclear e o petróleo eram parte dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP), ou seja, estavam nas discussões acerca do Interesse Nacional e representavam ativos de poder para os anseios do Brasil e parte da Grande Estratégia, ainda incipiente naquele momento. Os ONP foram introduzidos na esteira da DSN, juntamente com os conceitos de segurança nacional, de cunho desenvolvimentista e poder nacional (UGARTE, 2018; BORGES, 2003), a

ponto de o Decreto nº 63.282, de 25 de setembro de 1968, positivou o conceito quando da formulação da Política de Segurança Nacional. Atualmente, esse conceito converteu-se em Objetivos Estratégicos, mas o importante é notar que havia um pensamento de Longo Prazo na elite decisória. Corrobora com esse posicionamento os Planos de Nacionais de Desenvolvimento (PND), apesar de um caráter normativo e de direcionamento, expressavam a pesquisa e desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins de geração de energia em meio às crises do petróleo em âmbito mundial naquele momento.

No que diz respeito ao petróleo, o Brasil era totalmente dependente do mercado externo e temia sofrer embargos no acesso ao combustível nuclear. Essa situação paradoxal exigia uma habilidade do país no trato do assunto. Por este motivo, apesar de tensas, as relações com os Estados Unidos não foram rompidas, mas tão somente eram evitadas de um pragmatismo responsável, uma vez que ainda estava em vigor o TIAR. O ápice dessa dissonância se deu por meio da denúncia do MAP em 1977, que será mais explorada à frente.

A busca pelo petróleo no Brasil ensejou a condução de pesquisas na plataforma continental, e culminou com o primeiro poço perfurado no ano de 1968. A descoberta foi um trabalho conjunto entre a Petrobrás e a Marinha do Brasil (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Um aspecto importante é a participação da Marinha do Brasil nessa área de pesquisa, que é estranha à defesa nacional, e que será uma constante no cotidiano do programa nuclear até os dias atuais.

O desenvolvimento da oceanografia em território nacional naquele momento fazia parte de uma resposta brasileira ao incentivo internacional na definição das áreas marítimas, em discussão no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). O encontro de jazidas de petróleo em alto-mar abriu a possibilidade de o país se lançar nessa empreitada. Para tanto, era necessária a exploração da plataforma continental, a fim de conhecer as potencialidades dessa área, e também pleitear as áreas de jurisdição do Brasil por meio do conhecimento do leito marinho. Nesse sentido, a Marinha teve papel importante, inclusive na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM), ocorrida no ano de 1982, na qual o Brasil pleiteava uma zona econômica de 200 milhas (MORRIS, 2019). Ainda hoje, não houve decisão final acerca desses limites.

O desenvolvimento da oceanografia tinha relação com o incremento da construção naval, na qual o país era o segundo maior produtor de navios naquela década (CONCA, 1997). Esse fato é uma evidência da clareza pela qual as políticas públicas eram conduzidas, apesar do

endividamento que isso causava, essa política surtiu os efeitos pretendidos pelo governo militar em sua busca por um incremento de prestígio do país no ambiente internacional e também de autonomia em relação ao comércio internacional de armamentos.

Retomando a questão nuclear, o ano de 1976 foi crucial para entender o papel da Marinha no Programa de construção de submarinos de propulsão nuclear. Até metade dos anos 1970, o Brasil buscava o domínio do ciclo nuclear como uma alternativa à busca por matriz energética, de modo que o uso militar veio após consulta por parte da Alemanha ao Brasil, incluída a MB, no momento que foi apresentado um navio com propulsão nuclear, em 1976 (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Neste momento, a Marinha do Brasil passou efetivamente a integrar os programas nucleares do país.

Essa consulta, em carta da Nuclebrás ao Presidente Geisel, inseriu a Marinha no programa e ocorreu após a formalização do tratado com a Alemanha, em 1975, ocasião na qual a tecnologia foi ofertada para os meios navais. A partir daí, vislumbrou-se a possibilidade de a Marinha ter um navio com propulsão nuclear, sendo que os próprios alemães sugeriram a construção de submarino de propulsão nuclear. Ressalta-se que oferta parecida foi feita pelos ingleses (MARTINS FILHO, 2011), mas não se obteve um posicionamento mais firme, uma vez que o acordo com a Alemanha estava em andamento.

No momento de entrada da Força Naval no PNB, havia duas vertentes em relação ao aparelhamento da Força. A primeira buscava navios novos e que se adequassem aos anseios da Marinha e advogava que os EUA ofereciam navios tecnologicamente ultrapassados, atrelados à doutrina naval estadunidense,; a segunda via o recebimento desses navios como uma subordinação benéfica à doutrina dos EUA, pois contavam com uma força minimamente aparelhada (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Apesar da divergência de posicionamento dentro da Força, prevaleceu aquela que possuía mais alinhamento com a PEI, qual seja, a obtenção de meios novos.

Até aquele momento do PNB, a capacitação tecnológica estava na escota dos civis, passando para os militares conforme o programa avançava (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Ressalva merece ser feita que, pelo fato de estar sendo buscada uma fonte alternativa de energia, o PNB estava sob a égide do Ministério de Minas e Energia (MME), cujo ministro era indicado e favorável aos governos militares.

Por ocasião do acordo com a Alemanha, o Brasil possuía estrutura política para o acordo, mas não a estrutura técnica para suportar a transferência de tecnologia. O atraso tecnológico era

uma constante na República, de modo que a Marinha buscou conhecimento por meio do envio do então Capitão-Tenente Othon para os Estados Unidos em 1975, e retornou ao Brasil em 1978, para obter conhecimento com o intuito de internalizar os conhecimentos obtidos na transferência de tecnologia por parte da Alemanha. Essa é uma evidência de que o protagonismo militar desempenhou papel relevante nesse programa, uma vez que os militares são capazes de conduzir programas de longo prazo e menos sensíveis a interferências políticas (DE CARVALHO; LIMA, 2023).

Uma oportunidade oriunda do SI diz respeito à Alemanha, a qual tinha interesse no acordo com o Brasil, pois estava submetida a restrições oriundas dos acordos pós-IIGM, na manipulação de determinadas tecnologias, como o impedimento de enriquecimento de urânio em seu território. O acordo nuclear foi uma oportunidade de utilizar o Brasil como uma incubadora para a realização das pesquisas. Essa avença junto ao governo brasileiro não foi bem recebida pelo ambiente internacional, impondo diversas restrições à transferência da tecnologia, culminando com a apreensão de equipamento pela Inglaterra por ocasião do embarque de ativos afetos ao PNB para o Brasil (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

O acordo com a RFA tinha apoio de Henry Kissinger, então Secretário de Estado estadunidense, que, de forma personalista, via uma estabilidade no Sistema Internacional quando mais países possuíssem tecnologia nuclear (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). A Marinha dos Estados Unidos também não se alarmou com o acordo do Brasil com a Alemanha, uma vez que os tratados de salvaguarda impediam o Brasil de usar energia nuclear para fins bélicos.

Em que pese o Brasil não ter sido signatário do TNP, a estratégia de reduzir as pressões sobre o programa, fruto de desconfiança acerca do uso bélico pelo Brasil, foi assinada em acordos com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Essas salvaguardas trouxeram calma, inclusive para os alemães, em relação à finalidade pacífica do PNB, porém a recusa do Brasil em assinar o TNP oferecia um caminho mais amplo ao Brasil no exercício de sua soberania, uma vez que não submetia os interesses do país a demandas oriundas do SI (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

Em relação à Política Externa brasileira, na década de 1970, o Atlântico Sul assumiu papel importante para o Brasil (HILTON, 1987), decorrente da descoberta de jazidas de petróleo, bem como a percepção pelas elites em relação ao continente africano, visto como zona de interesse nacional, pois, defendendo a África, os interesses do Brasil estariam salvaguardados

(DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Convém trazer para a discussão o imperialismo exercido pelas nações europeias naquele continente, e que justificava o investimento em armamento que possibilitasse ao Brasil a atuação neste vasto território marítimo, inclusive mobilizando a discussão acerca da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986, como resultante do arrefecimento das disputas entre os dois blocos hegemônicos, impulsionando os países a coordenarem ações desassociadas dos EUA e URSS.

Em 1977, o Presidente Geisel autorizou o aumento da exploração de petróleo *off-shore*. Recordar-se que, no ano anterior, em 1976, foi aventada a possibilidade do uso da energia nuclear como propulsão naval, fruto de uma possibilidade aventada pela Alemanha nas discussões sobre o acordo nuclear com o Brasil, recebida com entusiasmo pelo país naquele momento (KURAMOTO; APPOLONI, 2002; MARTINS FILHO, 2011; PATTI, 2013). A busca por uma independência do petróleo internacional se justificava pelo aumento de preços no mercado internacional, de modo que o fortalecimento da Petrobrás, em ação com a Marinha, tinha o fito de obtenção dessa autonomia. Esses movimentos foram decorrentes da primeira crise do petróleo em 1973, que acendeu o alerta da vulnerabilidade do país em relação à dependência das importações do combustível fóssil.

As afirmações soberanas de Geisel desencadearam ações no país, como foi o firmamento de acordo com a AIEA, e também em 1978, quando foi concedido poder para a Petrobrás. Sendo a energia nuclear e o petróleo dois ativos componentes dos Objetivos Nacionais Permanentes, o chefe do Poder Executivo buscava oferecer condições para que os resultados fossem alcançados com o menor risco possível.

Quando falamos dos Objetivos Nacionais Permanentes, remete-se ao Decreto nº 63.282, de 25 de setembro de 1968, a cargo do Conselho de Segurança Nacional, com viés militarizado. A positivação de determinados institutos visava revestir os atos de uma legalidade e afastar a possibilidade de questionamentos futuros, e também perenizar decisões tomadas em determinado contexto e permitir a continuidade dos esforços empreendidos.

Neste ponto, é importante mencionar que no Brasil, nos dias atuais, existem três documentos básicos que tratam do assunto de Defesa Nacional. A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), os quais fazem parte do arcabouço legal do país, possuem legitimidade, por passarem pelo processo legislativo, e tratam de assuntos relacionados ao desenvolvimento de capacidades de longo prazo. Porém, um aspecto que chama atenção nesses normativos é o déficit de atenção

em relação aos assuntos de defesa no Brasil nos documentos em tela (HEYE, 2015; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) (HEYE, 2015; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), e essa evidência se confirma por meio do despacho dado pelo Congresso Nacional por ocasião da publicação do Decreto que sancionava a Política Nacional de Defesa a qual, apesar de questionar a baixa participação do parlamento, não criou objeção em relação à aprovação e vigência das normas, in verbis:

Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos aí uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração. Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo. De toda maneira, temos esses documentos agora em nossas mãos e buscaremos apreciá-los de forma acurada e atenta aos interesses nacionais. [...]

Nesse sentido, alertamos para a responsabilidade da tarefa ora em curso. Temos que nos pronunciar sobre a Política e a Estratégia que serão adotadas pelo Brasil para sua Defesa Nacional e sobre o Livro Branco produzido pelo Poder Executivo. Trata-se de processo sem precedentes nessa área, e revela a importância que deve ter o Congresso Nacional, o Poder Legislativo, ao tratar de questões de Estado. ” (BRASIL, 2008)

Inserido neste aspecto normativo, onde havia um esboço que se chama hodiernamente de Grande Estratégia, houve a consolidação de uma política nuclear, ou seja, um potencial ativo de poder que estava no centro dos assuntos de Interesse Nacional, abarcando diferentes agências e, conseqüentemente, representando aquilo que chegou mais próximo a uma Grande Estratégia do país naquele momento. A busca pelo domínio do ciclo nuclear era um dos aspectos relacionados ao desenvolvimento do país e gerou a segurança naquele momento, ao lado da efetiva exploração dos recursos petrolíferos, em outras palavras, os objetivos nacionais permanentes de longo prazo (UGARTE, 2018).

Ainda no ambiente doméstico, o país carecia de avanços científicos para poder receber a tecnologia que estava sendo transferida. Neste sentido, havia essa lacuna na Grande Estratégia, pois se observou apenas a questão relacionada à fonte de energia, com forte apelo de ciência e tecnologia, deixando de lado a questão de defesa nacional, mas dentro de uma moldura relacionada aos objetivos futuros. Partia-se da premissa de que o domínio da energia nuclear

geraria um melhor posicionamento do Brasil no SI, além de suportar o crescimento econômico do período, conhecido como “milagre brasileiro”.

Ainda no ano de 1976, Geisel iniciou conversas para a saída dos militares do comando do poder Executivo, enfrentando resistências importantes no próprio Exército (CARDOSO, 1975). Esse fato é mais uma evidência de que o país não consegue formar consensos, nem mesmo em relação à sobrevivência das instituições, e que, conforme o modelo de Schweller (2006), não levaria à modificação no SI.

Neste mesmo período, existiam pressões sobre o programa que culminaram com a abertura de uma CPI pelo poder Legislativo. Ao cabo, isso constituiu oportunidade de diálogo com a sociedade no ano de 1978 (KURAMOTO; APPOLONI, 2002). O relatório apenas chamou a atenção para o programa, publicizando o oficial, empurrando o programa para a clandestinidade. Essa evidência demonstra a miopia das elites decisórias que expuseram o PNB no âmbito internacional, sendo uma condição suficiente para a clandestinidade. A condição de suficiência se dá pelo fato de que outros fatores poderiam ter tido o mesmo efeito.

O resultado da CPI não ajudou o programa, passado para a clandestinidade, que ficou a cargo dos militares. Essa estratégia de Geisel blindou o programa de pressões internacionais, mas, por outro lado, deixou a sociedade fora das discussões. Considerando que a preocupação do corpo político é em questões de curto prazo, e também o resultado que temos hoje, percebe-se que foi uma boa estratégia naquele momento e que garantiu a continuidade do programa paralelo (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

Resumindo, diversos fatores empurraram o programa para a clandestinidade. A busca dos militares era pelo binômio de que o desenvolvimento geraria segurança contra o comunismo, mote do golpe de 1964 (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; PATTI, 2013). A questão da CPI, aliada à pressão dos EUA, bem como a dependência tecnológica nuclear do Brasil, foram condições combinadas que não deixaram opção à elite política daquele momento senão a de empurrar para a clandestinidade, pois havia um pensamento de longo prazo presente no programa, com potencial de trazer benefícios ao país. Neste ponto, um falso paradoxo se apresenta, qual seja, a clandestinidade pode parecer um assunto fora das questões de Interesse Nacional, logo, não seria Grande Estratégia, mas o Interesse Nacional se dava nas discussões dentro do grupo decisório centralizado do governo militar, que definia a Grande Estratégia, e o fez para manter o programa de longo prazo.

Através da possibilidade de possuir um meio de tecnologia nuclear, as FFAA entraram na empreitada, que, até então estava no controle do poder político com foco na redução da dependência do mercado externo no âmbito econômico e do petróleo. Nos anos 1970, que representaram uma modificação da postura do país, o mundo foi assolado por duas crises de petróleo (1973 e 1979), que feriram de morte as pretensões dos militares, uma vez que o objetivo buscado gerou enorme crise econômica e reforçou a baixa legitimidade daquele grupo dominante naquele momento.

A pressão exercida pelos EUA no PNB sempre existiu, mas foi potencializada em função das eleições presidenciais nos EUA. A disputa era entre o *status-quo* no qual o Brasil era pressionado para assinar o TNP em troca de ajuda militar no MAP, que em nada ajudava a política externa, e o candidato que propunha uma redução da corrida armamentista (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Naquelas eleições, Carter, do partido democrata, era favorável a uma intervenção em países que desrespeitavam os direitos humanos, ao passo que Ronald Reagan buscava manter o balanço de poder em termos de Sistema Internacional. Para as pretensões do país, a segunda opção era a mais adequada por ter o Ministro de Estado Kissinger apoiando as ações do Brasil.

Na disputa presidencial, sagrou-se campeão a linha da mudança, onde um dos atos foi acusar países sul-americanos de desrespeito aos direitos humanos (CONCA, 1997; MARTINS FILHO, 2005), devido a regimes militares ditatoriais em 1976. Carter acreditava que a paz duradoura se daria pela vitória dos EUA na guerra fria, e que somente a hegemonia estadunidense geraria a paz duradoura no mundo; porém, essa percepção não era unânime, conforme se percebe pelo posicionamento de Kissinger (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

A pressão aumentou por ocasião da eleição de Carter, que advogava pela redução dos arsenais nucleares e embargos para países que não observavam os Direitos Humanos. Naquele momento, ano de 1976, o Brasil buscava conduzir uma PE independente, por haver a percepção de que uma guerra entre as grandes potências era cada vez mais remota, e a pressão dos EUA sobre o Brasil culminou com a denúncia do MAP, mas sem romper relações com os EUA, mas tão somente não depender do alinhamento da PE à daquele país (VIDIGAL, 1985).

No contexto interno, o governo sentia-se legitimado pelo crescimento econômico, o chamado "milagre brasileiro", com crescimento na casa de dois dígitos, porém, sem o reflexo devido na sociedade (CARDOSO, 1975). Esse reflexo se deu em uma falha na transmissão do crescimento à redução da desigualdade, de modo que a coesão social permanecia baixa, afetando

o regime vigente e, mais uma vez, conforme o modelo de Schweller (2006), dificultava o país em buscar ações relacionadas à Política Externa.

No final dos anos 1970, ocorreu a segunda crise do petróleo, e os militares resolveram aumentar os gastos em busca dos objetivos de longo prazo. Essa postura tinha o objetivo de continuar os projetos, ao custo do aumento da dívida externa, e corroeu a economia do país, em um momento no qual o Brasil buscava parceria com países que transferissem tecnologia e tornassem o país independente em sua PE. Esse movimento, em uma coerência de nacional desenvolvimentismo, ocorreu um aumento vertiginoso da dívida pública, paralisando diversos setores e até afetando a continuidade de programas estratégicos.

Convém ressaltar que naquele momento a doutrina de segurança nacional previa um incremento das capacidades nacionais com foco em um melhor posicionamento no SI, influenciada pela escola neorrealista, uma vez que não havia interveniente doméstico que pudesse chocar com essa decisão política doméstica. Isso se deu pelo motivo de o neorrealismo ter surgido e tomado corpo no período da Guerra Fria (ALSINA, 2018) e o realismo neoclássico, além de não haver a abordagem, os intervenientes domésticos não se sobrepujam aos internacionais, uma vez que havia o alinhamento automático entre os dois blocos.

A escola realista neoclássica tomou proeminência nos anos 90, mas é importante fazer essa menção neste momento do texto para entender as lentes com as quais estavam sendo tratadas as relações internacionais. O paradigma se alterou pela modificação ocorrida no próprio ambiente internacional, e, por este motivo, não se pode adotar uma ou outra escola sem considerar o momento histórico analisado, mas uma coisa importante a ressaltar é que a Grande Estratégia, por ser de longo prazo, atravessa momentos diferentes no âmbito do SI.

Retomando a questão do Programa Nuclear Brasileiro, grande pressão sobre o PNB vinha de Reagan, presidente dos EUA que mantinha relações frágeis com o Brasil, especialmente por conta da questão nuclear. Essas pressões, conforme já analisado, foram um dos motivadores no âmbito internacional que empurrou o PNB para a clandestinidade, mas que necessitava de fatores viabilizadores para essa condição.

Voltando para questões domésticas, o programa necessitava de aval do chefe do poder Executivo para garantir fluxo de recursos, mesmo sendo clandestino. Para tanto, o apoio de atores domésticos, que no caso do PNB clandestino, com o intuito de não comprometer o orçamento da Força Naval, outros atores seriam vitais para a continuidade do Programa (DAS

GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa condição é necessária e demonstra a forma como os atores políticos entendiam o PNB.

Naquele momento, o país contava com estratégia científica e tecnológica, por meio do fortalecimento da SEPLAN (Secretaria de Planejamento), órgão federal para apoiar o programa, e passou a ser uma evidência de que havia uma estratégia de longo prazo. A política tecnológica e científica foi inserida na agenda por Geisel e continuada por Figueiredo, com a possibilidade de se tornar um ativo de poder nacional, que é condição necessária para compor a Grande Estratégia do país, faria com que o país não apenas obtivesse um melhor posicionamento no SI, mas de uma forma permanente.

Além disso, a Marinha conseguiu apoio do IPEN (Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares), que era um órgão do ente subnacional São Paulo, e isso demonstra o amplo apoio angariado e percebido pelo corpo político daquele momento em busca de uma elevação da condição do país no SI (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002). A Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) não apoiou a Marinha no programa, mas pelo apoio do Poder Executivo, seguiu, por causa do Presidente Figueiredo, porém não havia recursos pelo choque do petróleo de 1979, que colocou o programa em dúvida.

Neste período, o Presidente Figueiredo havia mudado o foco do programa nuclear, ansiando pela construção da bomba, e representou uma modificação no objetivo declarado até então (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; MARTINS FILHO, 2011). Não representava a pretensão dos militares, mas sim do Poder Executivo que também eram militares em uma postura mais personalista, em busca de melhor posicionamento no SI e afrontava os maiores temores dos países detentores da tecnologia.

O Brasil concluiu a primeira centrífuga em 1981, mas em 1980, havia procurado a Argentina em busca de apoio ao programa nuclear. A pressão oriunda do ambiente internacional existente, que levantava dúvidas acerca das finalidades pacíficas do país, necessitava de avalistas, de modo que a Argentina, a qual atravessava um governo autoritário de cunho militar, ou seja, semelhante ao Brasil e que também possuía um programa nuclear em andamento, foi o parceiro que aproximar-se-ia do Brasil apoiando as iniciativas do PNB (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

Considerando um caso com sinal invertido, a Argentina, ao lançar-se nessa empreitada em busca de tecnologia nuclear, esperava que os EUA fornecessem o apoio necessário, mas não o fez. Essa pretensão se baseava na crença de que o TIAR seria suficiente para o apoio, mas que

ao fim deixou clara a fragilidade dos acordos com os EUA que, havendo necessidade de busca com outros parceiros, no caso, buscou também o Brasil, ou seja, foi uma relação de parceria que substituiu a rivalidade existente (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), ou seja, o posicionamento estadunidense aproximou países que possuíam divergências históricas.

A rivalidade que o Brasil tinha com a Argentina se desfez por causa do comportamento das grandes potências, que empurraram antigos antagonistas para a parceria. A ameaça que era percebida na Bacia Platina perdeu relevância e o Atlântico Sul passou a ser a atenção do Brasil, pois a área, além de possuir as reservas de petróleo que estavam sendo descobertas, também era uma fronteira com a África (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), local onde o imperialismo ainda prevalecia e que representava ao mesmo tempo uma ameaça e uma oportunidade, perdida em decorrência da deficiência do Poder Naval do Brasil.

Nesse contexto, ocorreu a Guerra das Malvinas (1982), que foi um divisor de águas, pois os EUA não saíram em defesa da Argentina e também não bloquearam o Reino Unido, reforçando a fragilidade dos acordos interamericanos (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). O Brasil não podia usar navios cedidos no âmbito do TIAR, pois os EUA apoiavam o Reino Unido e foi mais uma evidência de que a busca pela PE independente foi a melhor solução do Brasil para consolidar a sua Grande Estratégia naquele período.

O Reino Unido tinha parceria com o Brasil na construção das Fragatas classe Niterói (MARTINS FILHO, 2015) e manteve-se neutro no conflito, pois a crise econômica pela qual estava passando poderia gerar embargos e pressionar ainda mais a economia naquele momento. A decisão racional, motivada por uma decisão doméstica, coaduna-se com o neorealismo, apesar de apresentar traços do realismo clássico, pois, apesar de não haver uma imposição explícita do SI, aparentava a escolha racional do país naquele episódio específico.

Um aspecto que reforça a ideia apresentada é que a Inglaterra percebia o Brasil como um apoio na solução das questões das Malvinas, mas a adoção de uma postura neutra foi estratégica para o país (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa foi uma condição necessária para a percepção do país no âmbito internacional, uma vez que, caso o Brasil saísse em defesa da Argentina, que evidentemente entrou no conflito em uma posição inferior e contando com o apoio internacional, poderia macular os acordos firmados, bem como retroceder o Brasil em uma busca por melhor posicionamento, ou seja, a construção do Poder Naval junto à Inglaterra estava na agenda e poderia ser interrompida por uma decisão diferente daquela adotada.

Após as Malvinas, ficou evidente a necessidade de um submarino de propulsão nuclear, pois o episódio no qual o submarino nuclear inglês, ao transitar pelas águas do Atlântico Sul, gerou uma zona de exclusão no local, colocando em risco a navegação no entorno da ilha objeto da contenda, deixando a Marinha argentina inapta a qualquer movimento (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Esse fato despertou a importância desse armamento, bem como a necessidade de o país possuí-lo para dar efetividade em sua empreitada em busca de um melhor posicionamento no SI. Convém ressaltar que os países banhados pelo Oceano Atlântico e abaixo da Linha do Equador eram desprovidos de tecnologia nuclear, e que nos anos subsequentes formaram a ZOPACAS, ou seja, uma área desnuclearizada, conforme os ditos naquele momento.

A Guerra das Malvinas foi observatório das autoridades brasileiras, e cuja guerra foi condição necessária para a percepção da importância de um submarino nuclear (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). As ditaduras se preocupavam muito mais com problemas políticos do que militares, ou seja, o âmbito doméstico era priorizado em detrimento ao preparo para o emprego das Forças Armadas, bem como subutilizavam as Forças como ferramenta de PE (NETO, 2011). E neste momento, a efetividade das Forças, apesar de ser uma preocupação do governo militar, é uma questão subjacente à condução da política doméstica daquele momento.

Esse papel secundário dado aos assuntos de defesa mesmo naquele período se confirma pelo fato de que os orçamentos das Forças eram canalizados para pesquisa, pois entre a compra de armamentos ou pesquisa, a opção foi pela segunda. Ainda hoje essa premissa é válida, quando consideramos que o Brasil não possui um órgão permanente que diga respeito aos projetos de longo prazo, reforçando a ideia de que o regime, vulnerável naquele momento por não atender às necessidades da sociedade, pela qual havia sido permitido, dava sinais fortes de declínio, e que culminou em 1985 com seu encerramento, de forma negociada conforme será analisado mais à frente.

Em que pese as questões domésticas apresentadas, o Brasil naquele momento era percebido como ponte entre o ocidente e o terceiro mundo (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). O país não possuía um Poder Nacional que permitisse um melhor posicionamento no âmbito internacional, apesar da existência de iniciativas constrangidas por questões domésticas e internacionais impeditivas à inserção dessas questões na agenda de interesse político. Mesmo assim, elas existiam e estavam caminhando, de modo que a evidência mais notável era a própria existência de um programa paralelo ao PNB, e que estava a cargo da Marinha do Brasil.

O objetivo do golpe de 1964, que no início da década de 80 foi percebido como ilusão, por causa de fatores econômicos internacionais, que mergulharam o Brasil em uma crise e por este motivo já estava sendo ensaiada uma abertura política (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Tal abertura foi mencionada em 1976, mas desde então não havia coalizão preparada para receber o poder de volta dos militares, e somente nos anos de 1980, por meio de uma transição negociada (D'ARAUJO, 2010; DE CARVALHO, 2019), foi colocado fim ao regime no ano de 1985. Esse fato é uma evidência de que não havia e dificilmente haveria uma coesão e consenso das elites nos anos vindouros, o que dificultaria para o país a formação de uma PE efetiva (LISBOA; POZO, 2021), afetando parte da sociedade como condição necessária, isso se confirmou pela observação dos fatos vindouros a esse período. A efetividade se obtém pela discussão entre atores domésticos e a interação com as arenas internacionais, sempre passando por processos formais que conferem legitimidade e ao mesmo tempo chegam a aspectos do interesse nacional do país.

6.4. O Programa Nuclear brasileiro após a redemocratização

Dentro do escopo da abertura, o programa paralelo que estava sendo conduzido no âmbito da USP corria perigo pela assunção do governo paulista por partido de oposição à ditadura (KURAMOTO; APPOLONI, 2002). A continuidade ao Programa era uma dúvida em função desse episódio, de modo que saiu do IPEN (Estadual) e foi para o CNEN (Federal), levando a uma redução do papel do governo paulista nas decisões tomadas no âmbito do instituto (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa saída visava proteger o programa das interferências políticas e, conseqüentemente, a sua continuidade em busca do objetivo nacional, ou seja, de gerar um ativo de poder naquele momento (submarino de propulsão nuclear), coerente com os anseios de longo prazo.

O então governador eleito de São Paulo, Franco Montoro (1983-1987), não conferiu publicidade ao programa, mesmo após ter tomado conhecimento (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Para isso, diversas hipóteses podem ter levado a essa decisão, quais sejam: entender o caráter estratégico do programa paralelo, mas também pelo momento de crise econômica pelo qual o país atravessava e que gerava uma dependência da distribuição de recursos do Poder Executivo ao Estado. Países que desenvolviam energia nuclear tinham esse mote de confidencialidade na condução de seus respectivos programas, de modo que tanto Sarney

quanto Montoro não se manifestavam publicamente sobre o programa. Analisando as duas possibilidades, podemos inferir que, em que pese a questão de oposição, os ganhos seriam trazidos ao país, independentemente de quem estivesse no poder, sendo esse argumento prevalecendo sobre o da distribuição dos recursos, mas que merece uma análise pormenorizada para identificar a proximidade do argumento em relação à proximidade do fenômeno.

Montoro, uma vez eleito governador de São Paulo, havia prometido transparência em relação às atividades nucleares em andamento na USP, mas não cumpriu a promessa de disseminação. O Chefe do Poder Executivo também adotava uma postura mais discreta, transparecendo não concordar com a continuidade das pesquisas, de modo que se percebe um alinhamento entre os entes estatais nessa questão, ou seja, dificilmente impactaria negativamente o fluxo de recursos ao Estado de São Paulo, fortalecendo o argumento da percepção do cunho estratégico do programa, possibilitando o avanço tecnológico que poderia advir do prosseguimento das pesquisas.

Para localizar as questões externas ao programa e seus resultados, alguns marcos são importantes de serem colocados. Os avanços do programa nuclear, seja ele oficial ou paralelo, tiveram como resultado o início do enriquecimento em 1982 (KURAMOTO; APPOLONI, 2002) e, no ano de 1984, foi concluído o enriquecimento com o uso de centrífugas em cascata, consolidando o domínio do ciclo de enriquecimento (MARTINS FILHO, 2011).

No âmbito do governo federal, o Presidente Sarney não queria a continuidade do programa por temer as retaliações e embargos oriundos do SI em um momento de fragilidade política e econômica doméstica (PATTI, 2013; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). A postura indiferente ao programa, de uma forma ou de outra, foi benéfica, pois deixou de atrair atenção, mas, por outro lado, o fluxo de recursos restava prejudicado, e a saída foi que a Marinha destinava parte de seu orçamento de manutenção para a continuidade das pesquisas. Nesse ponto, é importante notar que o orçamento que deveria ser para defesa era utilizado, por decisão da Marinha, em projetos de pesquisa de tecnologia.

Identificando as organizações envolvidas nos Programas, com o fito de facilitar o entendimento acerca das influências políticas que poderiam pairar sobre o andamento, diz respeito às disputas de força dentro do ambiente político doméstico. O Programa Nuclear Brasileiro, que era o oficial, iniciou no Ministério de Minas e Energia (MME), pois o objetivo inicial era o de busca por fonte de energia, mas nos anos de 1980, ficou a cargo do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), ao passo que o programa paralelo estava a cargo das Forças

Armadas, mais especificamente da Marinha e da Aeronáutica, com uma divisão de tarefas, conforme explica Fernanda Corrêa (2012). Pelo fato de o intuito inicial ser de obtenção de fontes alternativas de energia, a magnitude do programa forçou a ida para órgão mais técnico, porém, a perda de proeminência política gerou os atritos, que não foram percebidos no âmbito das Forças Armadas.

Após anos em silêncio, em 1987, Sarney anunciou o domínio do ciclo, mas não houve repercussão interna (PATTI, 2013; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). A democracia recém-estabelecida e tutelada pelos militares, atravessava instabilidades decorrentes dos problemas políticos oriundos da assembleia constituinte, na qual deveriam ser acomodadas as vontades da ampla gama de desígnios políticos presentes naquele fórum e que deveriam estar acomodados na carta constitucional, com a preocupação relacionada à recente saída acordada dos militares do poder, e que permaneciam tutelando a política naquele momento.

No mesmo ano de anúncio do domínio do ciclo, o Brasil enfrentou um acidente radioativo, e foi bem emblemático para aquele momento. A exposição de pessoas ao Césio-137 demonstrou o despreparo da sociedade brasileira em lidar com a energia nuclear, uma vez que a fiscalização das atividades nucleares estaria a cargo da CNEN (KURAMOTO; APPOLONI, 2002), que não foi capaz de ser efetiva no descarte desse tipo de material. Esse fato evidenciou que a vontade política estava apartada das questões mais técnicas, restando ao corpo político a discussão acerca do desenvolvimento ou não das pesquisas nucleares, e os aspectos técnicos estavam em segundo plano, tendo sido efetivos nas mãos dos militares naquele momento.

Sarney, naquele momento pós-ditadura, era tutelado pelos militares e era uma condição favorável à sobrevivência daquele Presidente (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; ZAVERUCHA, 1994). Isso decorre da pressão exercida por agentes políticos e sociais, decorrente de sua atuação como chefe do Poder Executivo e dos severos problemas sociais e econômicos pelos quais o Brasil atravessava naquele momento. Essa tutela influenciou na elaboração da constituição, uma vez que a transição se deu de forma negociada (DE CARVALHO, 2019), onde os militares permaneceram com prerrogativas relacionadas à autonomia em relação ao poder político (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014).

Essa tutela exercida sobre o poder político na época da constituinte fez com que não houvesse definição do papel dos militares. Esse aspecto é fundamental para podermos entender a vigência de programas estratégicos de longo prazo, uma vez que a continuidade se deu pelo

fato de o Programa Nuclear estar inserido dentro da estrutura das Forças Armadas, e teoricamente imune a disputas políticas (DE CARVALHO; LIMA, 2023).

Aquele primeiro governo civil não foi capaz de criar um projeto de desenvolvimentismo que integrasse diferentes áreas, evidenciando o retorno à falta de comportamento relacionado à Grande Estratégia. Considerando o modelo no qual a Grande Estratégia decorre da intersecção de ativos de poder que se tornam interesse nacional dentro das arenas políticas, o Brasil atravessava crises sociais, políticas e econômicas, as quais dominavam a agenda daquele momento, aliada a uma falta de coesão e consenso das elites, pelo fato de a balança de poder doméstico estar em busca de alinhamento, além da falta de coesão social pelo passivo das demandas sociais, a chamada década perdida se conformou com a interveniência desses fatores atuando ao mesmo tempo, impedindo qualquer movimento relacionado ao direcionamento de Política Externa.

Essa tutela exercida pelas Forças Armadas deixou de lado alguns aspectos relacionados à definição do papel dos militares, os quais mantiveram diversas prerrogativas existentes no período ditatorial, além de permitir que eles mesmos definissem seus papéis. Se, por um lado, permitiu a condução de programas de longo prazo, por outro, fragilizou sobremaneira o exercício do controle sobre os militares, e perduram até os dias de hoje e macularam o programa nuclear, uma vez que esses programas ficaram fortemente atrelados à ditadura (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002), mantendo a percepção na sociedade de que os fins atenderiam apenas aos anseios dos militares, não sendo efetivos na questão relacionada ao posicionamento do Brasil no SI. A fraqueza do Poder Executivo era responsável pela debilidade política, econômica e social do Brasil, ou seja, itens componentes da Grande Estratégia.

No âmbito internacional, em 1985, o Secretário Geral do Partido Comunista da então URSS, Mikhail Gorbachev, decidiu parar a corrida armamentista, arrefecendo a Guerra Fria (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). O medo da potencialidade da Guerra Fria não permitia que os países abdicassem de seus arsenais. O acidente na usina nuclear de Chernobyl, em 1986, foi ponto de partida para a redução de arsenais e pressão sobre países que ainda estavam em pesquisa para o desenvolvimento de armas nucleares, que apesar de não ser intenção do Brasil, o programa suscitava dúvidas e por isso era alvo de pressões internacionais, apesar de já estar em clandestinidade e não chamar atenção.

Dentre as medidas concretas adotadas pelas grandes potências nucleares, houve assinatura de acordos para desmonte de mísseis de médio alcance sediados na Europa. Esse gesto era o resultado de um processo de arrefecimento das tensões entre os grandes litigantes da Guerra Fria, e decorreu da percepção cada vez mais evidente da baixa possibilidade de um conflito entre essas potências (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; VIDIGAL, 1985).

Conforme desejo dos EUA, o país estava ganhando a Guerra Fria e começou a instar a então União Soviética por questões relacionadas aos Direitos Humanos. Este país priorizava a adoção de posturas para poder encerrar a Guerra Fria e tornar-se a potência hegemônica, conforme Reagan buscava, tirando do mundo de vez a tensão de um armagedon (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). No final dos anos de 1980, com o arrefecimento da corrida armamentista, começaram a aparecer oportunidades no SI, mas o Brasil, decorrente das turbulências domésticas, não possuía recursos para aproveitar esse momento, sendo essa uma evidência de que o interesse nacional não residia nessas questões internacionais, evidenciando uma modificação da abordagem neorrealista para uma de cunho neoclássico, pois é percebida a questão doméstica impactando diretamente o direcionamento, ou ausência relacionada à Política Externa.

No final dos anos de 1980, havia denúncias de que o Brasil possuía campos para teste de bombas nucleares (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Prontamente, o governo disse que eram para descarte de lixo nuclear. Essa declaração é uma evidência de que se deu pela postura da URSS em reduzir arsenais, pois havia receio de sanções dos EUA, como por exemplo, o embargo à exportação de itens primários, que tinha potencial de piorar a situação do país recém-redemocratizado e com severas crises econômicas internas.

Nos anos de 1990, após a promulgação da constituição cidadã em 1988, o Brasil voltou a ter eleições diretas para a escolha de seus representantes. No que tange à postura do Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi de um alinhamento aos anseios do SI, contra o programa nuclear, com ações em busca de maior cooperação: renúncia ao uso da energia nuclear para fins bélicos; deixando de priorizar a energia nuclear com o intuito de superar crise oriunda do SI; apoiou a criação da ZOPACAS, uma área desnuclearizada no Atlântico Sul, no ano de 1986; e uma busca pela consolidação das 200 milhas como Zona Econômica Exclusiva (ZEE), no âmbito da Comissão das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM) (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; MORRIS, 1979). Essa proeminência do MRE é contestada por Morris (2019),

mas, independente disso, o importante é notar a modificação no funcionamento das instituições após o período ditatorial.

A subordinação das decisões às demandas internacionais, bem como a positividade desse alinhamento na Constituição de 1988, demonstrou ausência de pensamento de longo prazo, cedendo a pressões circunstanciais (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Em que pese o programa ter avançado da forma como foi integrado às atividades das Forças Armadas, ainda assim eram atividades subsidiárias e obtiveram os resultados esperados, mesmo constrangidas por diversas questões de ordem doméstica e internacional, e dessa forma, membros do corpo político acreditavam que o país possuiria um melhor posicionamento no SI.

Esse aspecto foi importante, pois a queda do muro de Berlim, símbolo do fim da Guerra Fria, não legitimava a doutrina de defesa existente naquele momento do início dos anos de 1990. Um dos argumentos que sustentava a Política de Defesa desde os anos de 1960 no país era a bipolarização do mundo, acrescida da necessidade de uma autonomia no desenvolvimento de ativos de poder, que colocaria o Brasil em melhor posicionamento do SI, ou seja, existiam inimigos potenciais e que justificaria a posse de armamento como o submarino de propulsão nuclear, e esses acontecimentos no SI demandaram a revisão dessas premissas.

No início dos anos de 1990, no âmbito doméstico, com um Presidente eleito democraticamente após mais de duas décadas, o mundo vivenciou um fato que caracterizou o mundo unipolar, foi a Guerra do Golfo. O esfacelamento da bipolaridade deu uma brecha de instabilidade no SI, onde diversos atores regionais deixaram aflorar suas desavenças, de modo que a invasão do Kuwait pelo Iraque desencadeou uma série de ações, inclusive à revelia da Organização das Nações Unidas (ONU), onde prevaleceu o poderio militar estadunidense.

A demonstração de força dos EUA, aliada a uma persistente crise econômica no Brasil, levou ao surgimento de ataques internos aos programas nucleares e às Forças Armadas (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012; KURAMOTO; APPOLONI, 2002). Uma ideia que surgiu foi a de que o Brasil estava em uma região onde não havia inimigos potenciais, aliada à ideia de que o mundo contava com apenas uma superpotência, parecia não ter sentido em investir em Forças Armadas, uma vez que as controvérsias que ocorressem contariam com o apoio dos EUA, mas que naquele momento não havia ameaça no SI. Nesse discurso percebe-se que as condições postas eram de curto e médio prazo, cujas decisões poderiam macular o posicionamento do país no longo prazo, como foi o caso da Ucrânia que abdicou de seus arsenais nucleares e décadas depois foi invadida pela Rússia.

Independente da Guerra do Golfo houve proibição, decorrente do SI, de que houvesse transferência de tecnologia ao Brasil, e EUA endureceu posição em relação aos programas nucleares no mundo (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Esse fato poderia gerar um retrocesso em questões de defesa, mas em um ambiente muito diferente, pois o Brasil canalizaria seus esforços para o ambiente doméstico, adotando uma posição de “reboquismo” em assuntos de defesa, pois o SI estava reconfigurado naquele momento.

O Presidente do Brasil, Fernando Collor, tomou conhecimento e quis encerrar os programas nucleares (PATTI, 2013; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). O orçamento que sustentava o programa era aquele existente para a manutenção da Força Naval, mais uma vez adotando a posição de que a opção da Marinha foi investir em pesquisa e desenvolvimento ao invés de ativos de Poder Naval. Esse fato é uma evidência de que o interesse nacional estaria de sinal trocado, pois o interesse nacional era o de não desenvolver o ativo de poder, resultando que a Marinha permaneceria com o programa nos seus laboratórios, dividindo orçamentos já comprimidos.

Naquele período, ocorreu a abertura econômica do Brasil, enfraquecendo a indústria acostumada a um protecionismo. As decisões de preservação de áreas temáticas em anos anteriores se desfizeram, expondo as indústrias, defasadas tecnologicamente, à concorrência de produtos estrangeiros, aprofundando a crise.

No que tange ao papel das Forças Armadas no período, ocorreu a primeira aplicação voluntária em questões domésticas. A proximidade da conferência sobre o clima, a ECO92, em um ambiente de violência no Rio de Janeiro, ocorreu o emprego de tropas em operações de garantia da lei e da ordem, abrindo precedente para posteriores aplicações semelhantes de Forças Armadas em atividades subsidiárias.

No âmbito doméstico do período, conforme Fernanda Corrêa (2012), havia uma dualidade do programa Nuclear: era um exemplo a ser seguido e alvo a ser destruído pelo corpo político. As intenções de uma subordinação aos EUA fizeram o corpo decisório político buscar o encerramento das pesquisas na área nuclear que estavam sob a responsabilidade das Forças Armadas, em um movimento contrário à Grande Estratégia, haja vista que o objetivo buscado era de curto prazo e de aderência da PE nacional àquela ditada pela superpotência unipolar.

Durante a presidência de Fernando Collor, o foco era o de aproximação com os EUA, encerrar programas nucleares, bem como reduzir a influência dos militares na política (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). O momento era de grande esgarçamento político, com diversos

casos de corrupção no decorrer dos anos de 1991 e 1992, e culminou com o impedimento da continuidade do Chefe do Poder Executivo. Esse fato é uma evidência de uma ausência de coesão e consenso das elites, o que, em tese, justificaria a busca por parceiras na área de defesa, ao custo de deixar para segundo plano a busca por uma PE mais assertiva.

No decorrer do ano de 1992, no âmbito internacional, houve mais uma tentativa de o Brasil assinar o TNP. Esse posicionamento representaria uma abdicação por parte do país de um melhor posicionamento, mas convém chamar atenção pela total ausência de qualquer tipo de planejamento de longo prazo, seja na área de defesa ou qualquer outra de caráter internacional. Todo o corpo político estava envolto nas discussões de cunho essencialmente doméstico. Fernando Collor representou uma tentativa de retorno dos militares aos quartéis, enfraquecendo as Forças Armadas não apenas politicamente, mas também materialmente, potencializada por essa ausência de planejamento de longo prazo.

A posse do Presidente Itamar Franco representou uma aproximação com as Forças Armadas, apaziguando as relações políticas com os militares (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). A posse se deu em um ambiente de grande fragilidade institucional, pois o impedimento acabara de acontecer e persistia a questão econômica do país. A legitimidade do corpo político era questionada, e mais uma vez pouca coisa foi feita em relação aos assuntos de defesa, porém, foi encerrado o período de ataques aos programas estratégicos das Forças.

A Marinha tinha um programa de defesa que não harmonizava com as outras forças. Enquanto o Exército e a Força Aérea buscavam meios para reaparelhamento, a Marinha canalizava recursos para o Programa Nuclear, naquele momento em estado crítico de encerramento. A autonomia de cada uma das Forças ficou bastante evidente nos anos de 1990, ocasião na qual não existia nenhuma forma de cooperação ou mesmo aprofundamento de relações em operações, ou seja, cada uma das Forças decidia qual deveria ser a sua aplicação, caracterizando o déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa.

Durante o período de Itamar, o mesmo demonstrou sensibilidade em relação à PE, tanto que iniciou conversa sobre assento no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (MENDES, 2015; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012). Essa possibilidade representava uma modificação na PE, mas conforme o modelo de Schweller, em face da fragilidade do ambiente doméstico, tal anseio não passava apenas de uma ideia, uma vez que o Brasil não possuía envergadura, caracterizando uma postura revisionista em relação ao *status-quo* daquele

momento (MORRIS, 2019), mas ainda assim foi uma pretensão louvável que, de alguma forma, impulsionou o debate na agenda política da década de 1990.

O Atlântico Sul aparecia como uma oportunidade para o Brasil tornar-se uma liderança regional (MALAMUD, 2011). O domínio do ambiente demandava equipamentos navais que se coadunavam com o direcionador da aplicação de recursos em atividades subsidiárias, porém era visto como revanchismo por parte das Forças Armadas (SANTOS, 2016; DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012), que ainda viam seus meios ineficientes para a defesa, pois as discussões levavam a Marinha para uma atuação mais próxima de Guarda Costeira.

Os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito internacional, decorrente da percepção de uma oportunidade do SI em termos de revisionismo da dinâmica internacional, materializada pela busca da posição no Conselho de Segurança da ONU, levaram à ideia da criação do Ministério da Defesa. Muito mais do que um assunto que teria dominado a agenda política, percebe-se por meio de posicionamentos que, na realidade, era uma forma de incrementar o controle civil sobre as Forças Armadas (BARANY, 2012).

No âmbito doméstico, a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) decorreu de uma sucessão natural de Itamar Franco. Um feito notável deste último diz respeito ao controle da inflação por meio do Plano Real, que não foi apenas mais um plano econômico, mas um acordo político que envolveu a coalizão de diversos atos no âmbito dos três poderes constituídos, representando uma coesão e consenso das elites, a consolidação da democracia que reduziu a vulnerabilidade do regime, bem como uma coesão social que legitimou a atuação dessas forças em busca da erradicação da inflação de dois dígitos mensais. Esse plano econômico abriu caminhos para a eleição de Fernando Henrique Cardoso.

Convém ressaltar que não se tratou de um plano mágico que pacificou o ambiente doméstico. A abertura econômica promovida por Collor, bem como a herança deixada pelos militares, ainda refletia na industrialização precária do país, bem como questões relacionadas às desigualdades sociais, que deveriam ser combatidas pelo novo governo, que propôs agendas reformadoras, uma vez que o problema inflacionário estava sob controle, abrindo espaço para outras discussões represadas por bastante tempo no país.

Um dos assuntos dizia respeito ao papel dos militares, que naquele momento conviviam com o sucateamento do material, mas houve um retorno aos quartéis, ou seja, não atuavam ostensivamente na vida política do Brasil. Essa postura das Forças Armadas decorria muito mais de uma busca pelo reaparelhamento do que por imposição do controle civil, e uma evidência

disso dizia respeito às modificações incrementais e que não houve maiores embates entre o poder civil e os militares, e um fato foi a criação do Ministério da Defesa em 1999.

Desde a gênese, a efetividade do papel desempenhado pelo Ministério da Defesa não foi percebida pela sociedade. Cada Força Armada permanecia com autonomia para a definição de seus respectivos papéis, sem interferência política, reforçando a ideia de déficit de atenção da sociedade em relação aos assuntos de defesa, de modo que os Ministros da Defesa se prestavam mais a manter o controle sobre os militares do que efetivamente criar um ambiente onde as discussões relacionadas à Defesa Nacional pudessem florescer (DAS GRAÇAS CORRÊA, 2012).

Considerando a literatura que trata de Relacionamento Civil-Militar, os nomes indicados pelo Presidente da República não desempenharam um papel efetivo no final do século passado. Não havia ministro da defesa com força para acomodar as necessidades dos militares (BARANY, 2012) e realizar diálogos com o corpo político, de modo que não ocorreram avanços significativos na área de defesa na presidência de Fernando Henrique Cardoso.

6.5. Política Nacional de Defesa e suas derivadas

Internacionalmente, o final dos anos de 1990 representou ainda uma consolidação do mundo unipolar, com baixa efetividade dos organismos internacionais, como a ONU (ALSINA, 2018; LOPEZ; JOHNSON, 2020). A queda de uma superpotência, com a consequente dissolução de estrangimentos no âmbito internacional, reavivou antigas contendas, impelindo o mundo a disputas regionalizadas, e que, no caso do Brasil, essa modificação se apresentou como uma oportunidade de busca pelo aumento de prestígio por outros caminhos, que não fossem o incremento do poder material das Forças Armadas. O país passou a adotar uma postura mais *soft-power* (CHATIN, 2019).

No caso da Marinha, na busca pela construção do submarino de propulsão nuclear, o cenário não havia sofrido modificação entre o início e o final dos anos 1990. O programa permanecia dentro da estrutura da Marinha, disputando orçamento com a manutenção da Força, de modo que as restrições orçamentárias, que eram uma forma de controle civil sobre os militares (BARANY, 2012), e que ao fim e ao cabo, os investimentos em pesquisa continuaram no âmbito da Marinha. O reaparelhamento da Força se dava por meio de compras de oportunidade, e tornava a manutenção dos meios onerosa e com baixa adequação à estratégia da Força naquele momento.

A eleição do Presidente Lula representou um momento de tensão no país. Para angariar apoio das elites, que viam o então candidato como uma ameaça decorrente das ideias emanadas até aquele momento, foi apaziguado por uma mudança de postura, carregada por promessas de manutenção das instituições e sem rupturas radicais, e a grande evidência desse fato foi a divulgação da “carta ao povo brasileiro”, onde o candidato reafirmava o compromisso com a continuidade das instituições, com apelo popular, mas sem colocar em risco o corpo político daquele momento.

Lula assumiu com essa promessa de manutenção da política, e ocorreu melhora nos indicadores. A acomodação das diversas demandas políticas se deu pela valorização das *commodities*, que permitiu que o fluxo de recursos culminasse com o apaziguamento dos anseios políticos, ampliando o espectro de assuntos absorvidos na agenda política doméstica.

No ano de 2001, o mundo vivenciou um episódio que foi bastante significativo em termos das relações internacionais. Até aquele momento, o nível de análise das Relações Internacionais residia no papel clássico dos Estados, e da busca por consenso decorrente dessas demandas estatais. A ascensão de grupos paraestatais, notadamente os terroristas, deu uma nova dinâmica no SI, pois essa quebra de paradigma necessitava de uma mudança de perspectiva, onde grupos fora da escota estatal passaram a influenciar as dinâmicas do SI.

Fruto ainda da demanda por *commodities*, ocorreu a descoberta do petróleo na camada pré-sal, o que representou a possibilidade de uma autonomia do país em relação à prospecção do combustível fóssil, aliada ao aumento do valor do ativo no mercado internacional. A existência de divisas oriundas das exportações, aliadas a um mercado interno incipiente, gerou uma pacificação do ambiente doméstico, o que permitiu que o presidente voltasse as atenções ao ambiente internacional. Ressalta-se que a busca por autonomia em relação ao combustível fóssil havia iniciado nos anos de 1970.

Durante as duas gestões de Lula (2002-2008), o Brasil fomentou a aproximação dos países do chamado sul-global, permitindo uma busca por liderança regional. O tamanho do país, quando comparado àqueles do entorno estratégico, era abissalmente maior, de modo que os países, em uma abordagem utilitarista, aceitavam se aproximar do Brasil para obter ganhos relativos, bem como a negociação conjunta geraria maior ganho aos envolvidos (MALAMUD, 2011).

Esse fenômeno era a globalização, onde os mercados eram mais interdependentes, e que gerava uma desvantagem para os países menos desenvolvidos. A busca por essas parcerias fazia

com que o Brasil buscasse ferramentas de política externa, notadamente, a diplomacia e o poder militar, de modo que, a partir do segundo mandato do Chefe do Poder Executivo, houvesse um incremento nessas áreas, mas que disputavam espaço juntamente com outras agendas.

Conforme mencionado, o Brasil possuía recursos para acomodar essas demandas. Neste sentido, tendo ambiente doméstico pacificado e com uma maior possibilidade de distribuição de recursos, as variáveis do modelo de Randall Schweller (2006) convergiram para o ponto no qual houve movimento mais assertivo para busca de melhor posicionamento do Brasil no SI. Ressalta-se que, naquele momento, fruto de uma herança histórica, não havia definição de programas nacionais de longo prazo, ou seja, a questão da Grande Estratégia estava totalmente fora do radar do corpo decisório político.

No que tange à Marinha, a descoberta de petróleo na camada pré-sal possibilitou a adequação de discurso que justificasse os gastos de ativos de defesa, uma vez que a defesa das bacias demandava meios que pudessem causar dissuasão aos possíveis contendores que se apresentassem. Esse fato fomentou a construção de meios que dessem suporte às atividades subsidiárias para a MB, como os navios patrulha de 500T, em que pese ser de importância, ainda assim deixou as capacidades de defesa de meios para as atividades finalísticas da Marinha em segundo plano, ou seja, o poder de exercício das atividades subsidiárias entrou na pauta dos interesses nacionais, sendo uma estratégia pontual daquele período.

Por outro lado, a pacificação do ambiente doméstico e a abertura da pauta para gastos com armamentos permitiram que alguma discussão do assunto defesa entrasse na agenda. Neste sentido, na esteira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, os programas estratégicos das Forças Armadas entraram na agenda. Cada uma delas apresentou suas necessidades: a FAB com a aquisição de caças, o projeto FX; o EB com a intenção de adquirir tanques e outros sistemas; e a MB com o programa de construção do submarino de propulsão nuclear, que naquele momento estava em estado vegetativo dentro da Força Naval.

Neste ponto, é importante perceber que as demandas foram apresentadas pelas Forças, sem uma discussão mais adequada junto à sociedade. Reforçando mais uma vez a autonomia dos militares na definição de seus programas prioritários, caracterizando um descompasso entre Política de Defesa e Grande Estratégia Nacional, que neste ponto do trabalho já se apresenta como inexistente no país. As políticas públicas eram discutidas de forma estanque, sem a devida conexão, sendo um aspecto persistente ao longo da história nacional.

As Políticas Públicas dizem respeito à busca pela solução de problemas que se apresentam ao país (LOTTA, 2019). Existe uma gama de assuntos que ocupam a agenda, e no caso de Política Externa, que é uma política pública (MILANI; PINHEIRO, 2013), possui uma relação forte com a Política de Defesa, pois são duas ferramentas das quais o país dispõe para a interlocução com o ambiente internacional (ALSINA, 2018; NETO, 2011). Quando se trata de Grande Estratégia, deve haver uma interseção das diversas áreas como condição necessária para a plenitude do conceito, caso contrário, são estratégias setoriais, e muitas vezes com efeito limitado no tempo, incapacitando o país de ter uma visão de longo prazo.

Na área de defesa, é importante haver uma conjunção de áreas específicas para haver a efetividade da autonomia do país. O Brasil, nos anos de 1970, possuía uma base de defesa (CONCA, 1997), que permitiu ao Brasil ter uma proeminência no mundo como produtor e exportador de armamentos de baixa e média tecnologia, porém, com o passar dos anos, essa capacidade foi desmobilizada, inclusive com a perda de conhecimentos.

A compra dos submarinos alemães, na década de 1980, continha a transferência de tecnologia para o Brasil, de modo que algumas unidades foram construídas em estaleiros brasileiros. Essa capacidade de construção, adquirida nos anos 90, não se adequava aos requisitos técnicos da virada do século, uma vez que a guerra no mar exige que sejam acompanhados os avanços tecnológicos (VAN CREVELD, 1991) e a opção do Brasil foi uma aproximação com a França em busca da transferência de tecnologia dos submarinos *Scorpena*, e a partir dessa plataforma, desenvolver o submarino nacional de propulsão nuclear, o SN-BR.

Dentro desse escopo, o PAC daquele momento previa a construção de uma estrutura que possibilitasse a construção, manutenção e o emprego do Submarino de Propulsão Nuclear. Foram feitos investimentos em capacitação de pessoal e de criação de infraestrutura capaz de comportar os avanços decorrentes do avanço das pesquisas, que foram retomadas a partir de 2007, sem a desconfiança em âmbito internacional acerca das intenções do Brasil em relação ao desenvolvimento da tecnologia nuclear.

No mundo, decorrente da unipolaridade, havia um decréscimo da importância dos organismos multilaterais (ALSINA, 2018). A evidência disso foi o ataque dos Estados Unidos ao Iraque em 2003, mesmo havendo negativa do Conselho de Segurança da ONU, reafirmando a necessidade de os países buscarem autonomia em relação aos assuntos de defesa, mas nesse mesmo período, eclodiram conflitos regionais, como o caso da primavera árabe em 2010, que iniciou a derrubada de ditaduras no Oriente Médio.

No mesmo sentido, havia o movimento de aumento das ameaças de terrorismo no mundo. Potencializado por meio do ataque de 11 de setembro de 2001, diversos grupos, aproveitando-se do enfraquecimento de poderes estatais, por meio da queda de ditaduras, aumentaram suas atividades. Esses grupos criavam-se dentro dos Estados, e com certa legitimidade oferecida pela população em decorrência da ausência do papel dos Estados no provimento de melhores condições de vida para a população (CHAYES, 2015), e essa evidência teve potencial de modificar a orientação acerca do entendimento do que seriam inimigos potenciais.

Essas ebulições sociais e políticas que ocorriam nos países demandaram ações coordenadas em busca de pacificação interna. A ferramenta utilizada pela comunidade internacional foi o incremento das intervenções por meio de missões de paz, e o Brasil, em busca de atingir seus objetivos, foi importante contribuinte com pessoal nessas ações. A inserção do Brasil buscava a transformação do país em um *player global*, em uma postura mais colaborativa, utilizando organismos internacionais, que já não tinham a credibilidade que se observou durante a Guerra-Fria, uma vez que o direito internacional é ferramenta dos mais fracos (ALSINA, 2015), de modo que o país ainda necessitava contar com Forças Armadas credíveis a oferecer segurança e atuar mais efetivamente em termos de defesa nacional.

A decisão do país se deu por meio de ações mais assertivas no âmbito internacional. Tanto do lado da diplomacia quanto do lado das Forças Armadas, o Brasil iniciou um movimento de ampliação de ações de Política Externa, com a abertura de representações diplomáticas e também por participação em operações conjuntas, além de promover ações no entorno estratégico, com a pretensão de assumir a vocação natural, devido ao seu tamanho, da liderança regional, com a criação de organismos regionais e busca pelo fortalecimento do Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL).

Em 2008, o mundo enfrentou uma crise econômica decorrente da “bolha imobiliária” nos Estados Unidos. O episódio gerou consequências ao Brasil, na medida em que ocorreu o enfraquecimento do comércio global, reduzindo a disponibilidade de recursos ao país para continuar abarcando todas as demandas que anos antes haviam sido contempladas com recursos, inclusive impactando a continuidade do PAC, que no caso da Marinha, necessitou da ampliação das pretensões de ter o submarino nuclear concluído até o ano de 2025.

Também em 2008 foi reeditada a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), em um ambiente no qual havia investimentos na área. Em que pese

ter seguido o trâmite legislativo, não houve uma efetiva discussão no âmbito da sociedade, mesmo tendo sido seguido o rito previsto e se deu por meio dos representantes eleitos no parlamento. Uma evidência disso se percebe no despacho do parlamento quando houve a publicação do Decreto que sancionava a Política Nacional de Defesa, que apesar de questionar a baixa participação do parlamento, a lei foi aprovada pelas casas legislativas. Proença Júnior (PROENÇA JÚNIOR, 2011) defende que a END representou uma legitimação de acordos entre as agências envolvidas na formulação do documento, e não um direcionamento da política de defesa.

Neste ponto, releva fazer uma retrospectiva em relação aos documentos condicionantes da Defesa Nacional. Em 1996, o país “produziu o seu primeiro documento de defesa de um governo civil”, mas que não dizia respeito a um documento apreciado pelo Congresso Nacional, que somente ocorreu 9 anos depois, em 2005, sob o Decreto nº 5484/2005, estabelecendo diretrizes claras para o preparo e emprego da capacidade nacional, envolvendo os setores militar e civil. Nesse momento houve, teoricamente, uma adequação das estratégias das Forças aos anseios sociais, mas plenamente atendida em 2008 com a aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), orientando a modernização, presença nas fronteiras, dissuasão e demais tópicos relacionados à Defesa Nacional.

No ano de 2010, foi instituído o Livro Branco da Defesa (LBD), que, combinado com a Lei nº 97/99, decorrente da criação do Ministério da Defesa, estabeleceu diretrizes sobre o Estado-Maior Conjunto, centralização de compras de defesa e novas estruturas administrativas, além de outros assuntos. Tais assuntos, como a Política de Ensino de Defesa, Estrutura Militar de Defesa e fortalecimento do Ministério da Defesa, representaram um marco do assunto, mas ainda sem a devida efetividade em função da carência de capacidade de integração dos assuntos junto à sociedade civil, que permanecia à margem do processo, seja por desinteresse, seja por ausência de capacidade de lidar com esses assuntos ou mesmo manutenção da prerrogativa oriunda da redemocratização.

Iniciativas como o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) também não contribuíram para a efetividade normativa. Diversas tentativas foram lançadas, com foco no ambiente nacional, mas sem a devida reformulação, sendo um “mais do mesmo”, haja vista a sociedade permanecer com o mesmo comportamento reinante em relação a esses assuntos. A última tentativa foi em 2023, com a atualização da Lei Complementar 97/99, delimitando as Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), buscando limitar seu poder em crises domésticas, com foco em evitar

usos políticos ou abusivos, e ainda assim transitando em um viés entre atuação doméstica e Defesa Nacional.

Esses documentos normativos acerca da defesa chamam atenção na definição das responsabilidades atribuídas às Forças Armadas. O EB ficou responsável pelas ações que fortaleceriam o país no campo da guerra cibernética, a FAB ficou com assuntos relacionados ao ambiente especial, e a MB com as pesquisas relacionadas à energia nuclear. Mais uma vez os programas institucionalizaram-se nas FFAA, de forma legal. Neste sentido, há a hipótese de essas atribuições se darem pelo fato de que os militares podem conduzir programas de longo prazo (DE CARVALHO; LIMA, 2023).

No mesmo período, ocorreu o anúncio de que o país sediaria dois eventos de grande projeção internacional: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. O país, que carece de efetividade na área de segurança pública, necessitava de mecanismos que permitissem que o país acolhesse os eventos com maior segurança, uma vez que os índices de violência são elevados e possuem uma persistência histórica, e neste contexto, mais uma vez as Forças Armadas foram direcionadas a atuar em atividades estranhas à sua destinação constitucional de defesa.

Percebe-se neste ponto um paradoxo, qual seja, havia investimentos na área de defesa ao mesmo tempo em que haveria um emprego na área de segurança pública. Os acordos firmados nas arenas decisórias foram no sentido de interpretação constitucional de que o emprego encontrava amparo legal, de modo que investimentos foram realizados nas Forças Armadas com foco na atuação em ambiente doméstico.

Por outro lado, no que tange à Marinha, a importância do entorno estratégico abrangia todo o Atlântico Sul, contemplando países do continente africano. Essa definição, negociada e legitimada pelo corpo decisório, justificava a continuidade do Programa de Construção do Submarino de Propulsão Nuclear (SN-BR). Isso significaria que a Força deveria, com orçamento limitado, atuar tanto nos programas estratégicos quanto nas tarefas de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), nos eventos que iriam ser realizados no país. Esses fatos evidenciam que o Poder Naval, que estava em vias de ser incrementado, saiu da agenda política, tornando-se um programa estratégico apenas da Força Naval.

A eleição da sucessora de Lula, a Presidente Dilma (2010-2016), ocorreu sem modificação no direcionamento político adotado até o momento. Ressalta-se que o ambiente doméstico atravessou percalços, com casos de corrupção, gerando fragmentação do corpo

político, reduzindo a coesão e consenso das elites, pelo modelo de Schweller (2006). Essa distensão das preferências políticas decorreu de uma recessão econômica que assolou o país em meados de 2014 e culminou com a ruptura institucional de impedimento da continuidade do Chefe do Poder Executivo.

No âmbito da Marinha, a escassez dos recursos fez com que mais uma vez o cronograma dos programas fosse estendido. Pelo fato de ter havido a assunção de compromissos junto a organismos internacionais, o orçamento da Marinha foi canalizado para a continuidade dos programas, deixando a Força Naval prejudicada. Ressalta-se neste ponto que, no período, ocorreu a incorporação de meios destinados a patrulhas e levantamentos hidrográficos, bem como a compra de oportunidades de meios que dessem suporte a compromissos assumidos, como as missões de paz, especialmente a chefiada pelo Brasil no Haiti (MINUSTAH).

No contexto internacional, permaneciam conflitos regionalizados, mas com uma modificação do SI. O que antes se tratava de uma unipolaridade, tendo os EUA como protagonista, e que, decorrente dos gastos elevados, aliado à crise de 2008, modificou a sua postura diante do SI, passando a intervir em regiões de seu interesse, e esse fato desencadeou consequências como a expansão de grupos terroristas, bem como a crise migratória que impactou diretamente a Europa.

As eleições presidenciais de 2018 representaram uma modificação radical na condução da política doméstica. A presidência de Bolsonaro (2019-2022) foi iniciada com uma forte oposição, resquícios do que muitos intitulam de golpe de 2016, ou seja, no ambiente doméstico havia uma fragmentação grande, a ponto de virar uma polarização, onde diversos assuntos da agenda não eram passíveis de encontrar um consenso, esgarçando o tecido político decisório, gerando uma paralisia na área. Outra característica do governo foi a indicação de militares para cargos políticos, em diversos cargos de primeiro escalão a militares, inclusive da ativa, ou então a ex-militares.

Essa volta dos militares ao cenário político também causou a volta a problemas antigos. Apesar de ter havido uma maior profissionalização dos militares desde o fim da ditadura (CHATIN, 2019), algumas discussões foram reavivadas, especialmente aquelas decorrentes do papel a ser desempenhado pelos militares na sociedade. Isso se deu, em parte, pela comprovação de que a ausência de atenção do corpo político em assuntos de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) deixou abertas questões relacionadas à definição do papel dos militares e a um frágil Relacionamento Civil-Militar, a ponto de o Supremo Tribunal Federal ter se

pronunciado em relação à inaplicabilidade de as Forças Armadas atuarem com papel moderador em relação aos poderes constituídos apenas em 2024, transparecendo que ainda existem questões não pacificadas na sociedade.

Outro aspecto desse período foi o de que, mesmo com a volta de militares nas discussões, o quadro geral não se alterou em relação à condução dos programas estratégicos. Os orçamentos permaneciam baixos para satisfazer todas as necessidades das Forças, e as decisões acerca das estratégias a serem perseguidas ainda se mantinham como prerrogativa da caserna, sem influência política, ou seja, persistia o descolamento entre as agendas políticas e as atividades de cunho militar.

Neste contexto, no ano de 2020, o mundo foi assolado por uma pandemia, a de COVID-19. Durante a situação, todo o engajamento do corpo político foi em relação ao enfrentamento da doença, canalizando esforços e recursos, deixando de lado diversas políticas públicas, inclusive a de defesa. As demandas assistencialistas capturaram grande parte do orçamento público, em diversos países do mundo, o mesmo ocorreu.

Além da COVID-19, em 24 de fevereiro de 2022, a Rússia invadiu a Ucrânia. O argumento para isso decorreu da contrariedade do país do leste europeu em aderir ao Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que era percebido como ameaça pela Rússia, e que adotou essa postura para impor sua vontade sobre o país invadido. Esse fato foi um divisor de águas no Sistema Internacional.

Desde o fim da Guerra Fria, o mundo não vislumbrava a possibilidade de agressões, uma vez que os organismos multilaterais atuavam contra essas aventuras. A crise entre a Ucrânia e a Rússia ocorre desde a intenção da Ucrânia em fazer parte da OTAN, e que não havia concordância por parte da Rússia por entender que isso poderia colocar em risco o seu entorno. O primeiro movimento belicoso ocorreu em 2014, por meio da invasão de parte do território ucraniano pelas tropas russas, e desde aquele momento a comunidade internacional não agiu de forma mais incisiva, culminando com a invasão em 24 de fevereiro de 2022.

Este episódio tem muita importância, pois foram criados alguns precedentes que não se viam no período da Guerra Fria e até mesmo no momento unipolar. Além de o mundo verificar a ascensão da China como potência militar e econômica, os países europeus não puderam sair em socorro da Ucrânia, pois o país não é membro da OTAN e nem da União Europeia, além de ter se desfeito de seus arsenais nucleares após o fim da União Soviética, de modo que restou aos países o envio de ajuda militar para a Ucrânia.

Outro precedente foi a impossibilidade de os países europeus promoverem a defesa mútua. Desde o fim da Guerra Fria, seguido pela unipolaridade, os países europeus desmobilizaram suas Forças Armadas por meio da redução dos tamanhos e da diminuição do investimento em defesa, de modo que o episódio da invasão da Ucrânia acendeu o sinal amarelo e os países passaram, já em 2023, a realizar incremento nos orçamentos de defesa, haja vista a existência do precedente criado e da possibilidade de outras agressões oriundas da Rússia.

Em relação a esse caso, o Brasil manteve um distanciamento responsável no início, pois mantinha relações comerciais com os dois países. Existiram tentativas frustradas de o país atuar como mediador para a solução do conflito, mas sem sucesso. A adoção de uma postura mais baseada em *soft-power* não teve efeito no caso, uma vez que a potência militar russa estava conflagrada contra um país que recebia maciças ajudas militares, o que mantém a guerra durando tanto tempo.

No que tange à Marinha, desde o ano de 2021, os submarinos *Scorpene*, adquiridos da França com transferência de tecnologia, começaram a ser lançados ao mar. Após uma fase de comissionamento, eles começaram a operar no Atlântico Sul, com restrições relacionadas ao alcance por possuírem propulsão convencional, ou seja, dependem de fonte externa para ampliar o seu raio de alcance. Paralelamente a isso, foi lançado o Programa de construção de Fragatas Classe Tamandaré, contratadas da Alemanha e também com transferência de tecnologia. Ressalta-se que esses empreendimentos não possuem fonte exclusiva de financiamento, competindo com os recursos da própria Força Naval.

Nos últimos anos, o país teve uma retração na participação em missões de paz. As duas mais proeminentes, que eram a MINUSTAH, no Haiti, e a UNIFIL, no Líbano, nas quais o país possuía atuação em posição de liderança, foram desfeitas. Atualmente, o país atua como observador em outras missões. Uma evidência de que isso ocorreu foi a falta de recursos para a manutenção das tropas pela ONU, que perde proeminência na medida em que o tempo passa, ou pelo posicionamento das nações mais desenvolvidas que barram qualquer tentativa de revisionismo em relação à composição de fóruns decisórios multilaterais. Além disso, essas posturas representam uma retração da atuação do Brasil em arenas internacionais, o que se comprova pelas turbulências políticas domésticas.

Atualmente, o país tem percebido uma deterioração no consenso e coesão das elites, fruto da polarização iniciada em 2016. Essa fragmentação leva o Chefe do Poder Executivo a

buscar construir uma coalizão para manutenção da governabilidade, mas os gastos crescentes levam a cortes orçamentários profundos e que, inevitavelmente, impactam a continuidade de programas estratégicos, que certamente terão seus prazos mais uma vez, alargados. Outrossim, a ausência de discussões relacionadas a questões de longo prazo, mais uma vez coloca o Brasil fora de discussões acerca do seu posicionamento no SI, reforçando a inexistência de uma Grande Estratégia, conforme se observa desde a redemocratização.

6.6. Conclusão Parcial

A aplicação da metodologia do *process tracing* no estudo de caso da construção do submarino de propulsão nuclear evidencia a interação entre diferentes atores políticos. Desde o início do Programa Nuclear Brasileiro, na década de 1950, o país buscava a obtenção e domínio do ciclo de enriquecimento para utilização de reatores com a finalidade de produção de energia, porém, o acordo com a Alemanha, na década de 1970, abriu horizonte para o emprego da tecnologia em meios navais.

As restrições impostas à Alemanha após a II Guerra Mundial foi condição necessária para a possibilidade de o Brasil possuir acesso a essa tecnologia. Em face dos problemas estruturais e instabilidades políticas, não havia outra possibilidade que não fosse a transferência da tecnologia, e cujo desenvolvimento do processo gerou pressões internacionais para que o programa nuclear não prosseguisse, de modo que a internalização na Marinha foi uma saída política encontrada para a preservação da empreitada, sendo também uma condição necessária, pois havia o risco de o programa oficial não obter os resultados esperados.

Essa absorção por parte da Força Naval se deu em um contexto de consenso entre diversos atores políticos daquele momento. A participação de órgãos componentes do Estado também foi decisivo para a continuidade, seja por meio do financiamento ou mesmo de apoio tecnológico, mas também suporte político, e isso pode ser caracterizado como um ensaio de grande estratégia, pelo fato de não haver um pensamento claro de longo prazo em face a instabilidades políticas que caracterizou o fim do período ditatorial e a redemocratização.

Após a redemocratização, o programa paralelo ficou sem grandes avanços, tendo sido retomado no início dos anos 2000, com a inserção do programa na agenda política nacional. A descoberta do pré-sal e o aumento do consenso das elites levou o país a um momento de desenvolvimento de poderes nacionais, caracterizando o modelo proposto, no qual o programa entrou na agenda política e teve um objetivo de longo prazo.

Nos dias atuais, um arrefecimento do ímpeto observado após a inclusão do programa no PAC, e isso decorreu de crises, inclusive com o impedimento da Chefe do Poder Executivo. Apesar desse fato, a Marinha permaneceu com avanços no programa nuclear, inclusive tornou-se responsável pela área nuclear, conforme a PND e a END, e isso caracterizou a retirada do programa da agenda política doméstica, situando a empreitada fora do que seria uma Grande Estratégia, pois também não há participação de outros órgãos que se veem às voltas por questões domésticas. A polarização política dificulta a formação de um consenso, apesar da constatação que o Sistema Internacional apresenta ameaças reais e que necessitam de Forças Armadas aptas a lidar com esse ambiente hostil.

Ao fim, a conclusão é de que o programa nuclear brasileiro, desde a sua gênese, teve momentos de maior ou menor atenção do corpo político. Esse movimento pendular decorre de questões domésticas mais intensas, e que demanda tempo e recursos do país, mas com a peculiaridade de que a Marinha permanece com o objetivo, carecendo de melhor qualidade de discussões afeta ao papel das Forças Armadas do país.

CONCLUSÃO

A Grande Estratégia ainda não possui uma abordagem autoritativa, de forma que a mensuração da implementação ainda é uma lacuna nos Estados. A mobilização de agentes e instituições dentro de um país prescinde de um coordenador para a eficácia das ações que serão de longo prazo e colocarão o Estado em determinado posicionamento no SI, conforme as preferências do corpo político decisório.

À luz da dificuldade de operacionalização conceitual, e colocando foco na preservação dos interesses nacionais, algum ponto de partida deve ser adotado. Este pontapé inicial perpassa pela política de defesa, que no Brasil é negligenciado, mas deveria ser o aspecto seminal para se alcançar uma Grande Estratégia plena, e com o amadurecimento da discussão, bem como a incorporação de atores neste processo, é possível imaginar uma postura, ou mesmo uma cristalização da necessidade de ações de longo prazo, independente das preferências personalistas ou mesmo partidárias, por meio do entendimento que existem ganhos ao Estado essa abordagem.

O Brasil prescinde de Forças Armadas adequadamente dimensionadas para a defesa do território. O primeiro pressuposto expresso na Política Nacional de Defesa versa que o país deve possuir Forças Armadas “adequadamente motivadas, preparadas e equipadas, a fim de serem capazes de cumprir suas missões constitucionais, e de prover a adequada capacidade de dissuasão”. Além de outros 14 pressupostos, o documento expressa a preocupação em relação à defesa do Estado, entendido como o território e instituições.

Em que pese o texto legal elevar a importância da defesa no desenvolvimento nacional, a realidade que se apresenta é bastante diferente. Começando pelo fato de os documentos condicionantes da defesa, a PND e a END, terem passado por um processo legislativo a partir de 2008, que os reveste de legalidade, a sociedade, especialmente o corpo político decisório, não dão a devida atenção ao tema, criando o que autores denominam de déficit de atenção nos assuntos de defesa (ALSINA, 2018; PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007), fragilizando uma das ferramentas que o país dispõe em termos de atuação na arena internacional.

Neste trabalho, não tratamos apenas do assunto defesa, que é uma das vertentes do conceito de Grande Estratégia. Esse conceito diz respeito, em grosso modo, à possibilidade de mobilização de ativos de Poder Nacional com foco em um posicionamento no SI no longo prazo. Esses ativos de poder nacional possuem a vertente cultural, econômica, política, cultural,

diplomática e outras mais, inclusive a militar, que é o escopo dessa tese, buscando evidenciar a Marinha do Brasil, componente das Forças Armadas, neste contexto.

Por meio da operacionalização de diferentes conceitos presentes nos estudos das Relações Internacionais, a intenção foi demonstrar a atuação da Força Naval no contexto brasileiro e os diferentes fatores intervenientes no processo de formulação e implementação da Grande Estratégia. Partindo da pergunta de pesquisa, que é: Qual o papel da Marinha na Grande Estratégia Brasileira? Foi feita uma análise pormenorizada dos diversos aspectos nos quais a Marinha atuou e, principalmente, identificar de que trata a Grande Estratégia do Brasil. Os resultados não são animadores, uma vez que a primeira constatação é que o país carece de pensamentos de longo prazo, decorrente da incapacidade de as elites decisórias mobilizarem-se em torno de questões relacionadas ao posicionamento do país no Sistema Internacional, ou seja, o Brasil não possui uma Grande Estratégia em nenhuma dimensão, de modo que o que mais se aproximou disso foi no período dos governos militares.

No período de redemocratização houve um afastamento da sociedade civil com os militares (ZAVERRUCHA, 1994), e este comportamento é perceptível até os dias atuais. Essa assertiva se faz necessária para assinalar que o que o Brasil teve de um ensaio de Grande Estratégia, bem como o início de programas estratégicos vigentes até os dias atuais, se deram naquele período, e isso foi um ganho que vem se materializando nos dias atuais, apesar dos diversos excessos cometidos pelos governos militares, e esse legado deveria ser apartado dos aspectos repressivos e outros mais que geraram, e ainda geram, traumas na sociedade brasileira.

Por se tratar de um texto que versa acerca da atuação do país no SI, o ponto de partida são as teorias consagradas das Relações Internacionais. O Realismo Clássico, o Neorrealismo e o Realismo Neoclássico, são escolas que dizem respeito a evoluções ao longo do século XX, as quais podem ser tomadas como paradigma para a atuação dos Estados no SI.

A decomposição dos fatores componentes de cada uma das teorias nos leva à conclusão de que cada uma isoladamente é insuficiente para a formulação da Grande Estratégia dos Estados. O principal aspecto relacionado a essa observação é o de que as teorias das RI buscam resultados no curto prazo, e o conceito de Grande Estratégia busca resultados de longo prazo. Conforme o posicionamento de Cox (1981), as teorias atendem a demandas dos grupos dominantes em determinado período, e que as preferências dos Estados se alteram ao longo do tempo, dependendo do contexto nos quais estão inseridos, e que a evolução do realismo explica as causas motivadoras dos Estados no ambiente entre Guerras e o neorrealismo se presta a

analisar o período da Guerra Fria. Com o arrefecimento do momento bipolar, surge o Realismo Neoclássico, considerando os aspectos domésticos nas decisões dos Estados que impactam o posicionamento destes no SI.

A corrente neoclássica se ajusta ao modelo proposto, onde os poderes nacionais devem constar nas arenas de discussões políticas das unidades de análise Estado. Uma vez que o desenvolvimento desses poderes entra na agenda de discussões, o poder passa a ser componente da Grande Estratégia de um país, mas não de forma isolada, mas concomitante com outros mais, sob o risco de ser considerada uma estratégia setorial, e esse aspecto foi importante uma vez que os países, independentemente do seu tamanho, ou pensam estrategicamente ou são tomados como variáveis que guiam estratégias de outros Estados. O papel das elites decisórias é determinante no direcionamento do país em relação a esse posicionamento, e que no Brasil, há uma carência de conhecimento e vontade para atuar nesse tema.

A Grande Estratégia, como conceito pleno, depende da integração de diversos fatores de poder com objetivo de longo prazo. O Interesse Nacional está presente na formulação desse comportamento, de modo que, para haver grande estratégia, o ambiente externo deve coadunar com o ambiente internacional, sob pena de ser apenas estratégia setorial, a qual não se adequa se os assuntos tratados nas agendas domésticas sejam relacionados a aspectos domésticos, momento no qual as discussões relacionadas ao posicionamento do SI ficam em segundo plano.

No caso brasileiro, e em decorrência da especificidade da estrutura política e social do país, os militares sempre participaram das arenas políticas, em um comportamento constante. Tal aspecto não é exclusividade do Brasil, uma vez que na América Latina as intervenções militares são corriqueiras e independentes da forma como ocorrem, o protagonismo sempre foi da Força Terrestre e a Marinha seguiu na esteira sem gerar rupturas ou contraposições entre esses entes e isso se explica pela especificidade da Força Naval, que, inerente às suas atividades, tem a vocação de atuar no ambiente marítimo, com a característica de projeção de poder para além das fronteiras, e a Força Terrestre, por ter mais vocação de defesa interna, possui proximidade com os entes políticos. Neste texto é feita a ressalva da atuação das Forças em atividades subsidiárias, que aproximam a percepção da sociedade em relação à unidade de pensamento e ações, mas que é uma falácia à luz das atividades relacionadas ao objetivo e vocação de cada uma das Forças, que encontram ponto de contato na captação de membros da sociedade e na atuação em atividades subsidiárias, e esse ponto foi importante por distanciar os

desiguais na medida de suas desigualdades, utilizando esse conceito meramente jurídico, mas adequado ao tema.

O funcionamento das instituições em momentos extremos se explica pela característica da adaptabilidade em relação aos choques ou incentivos oriundos do SI. Os sistemas complexos adaptáveis se moldam a esse paradigma, onde as instituições são capazes de receber estímulos do SI e, mesmo assim, seguirem funcionando, e no caso das Forças Armadas, os questionamentos oriundos da sociedade encontram respostas coerentes com esse tipo de sistema, que impactam e as estruturas se adaptam ao choque, mas deixam sequelas. No caso brasileiro, as resultantes se traduzem em maior ou menor participação dos militares na vida política do país, sendo que no momento em que atuam nesse ramo, as atividades de defesa ficam em segundo plano.

Quando analisamos o caso relativo ao Programa Nuclear Brasileiro, identificamos aspectos nos quais os militares são tragados para arenas que deveriam ser de competência de outros órgãos do Estado. Iniciada a busca por fontes alternativas de energia, as opções oriundas do SI, aliadas à decisão doméstica de busca por uma Política Externa Independente, fizeram com que em determinado momento fosse oferecido ao país a possibilidade de ter um armamento com tecnologia nuclear, que era o submarino com propulsão nuclear, momento no qual a Marinha passou a ser interveniente no processo e posteriormente teve protagonismo que persiste até os dias atuais.

A decisão, eivada de riscos inerentes à restrição de desenvolvimento da tecnologia por parte de países detentores, decorre da possibilidade de ser uma causa de desequilíbrio no SI. Esse obstáculo foi transpassado por meio da decisão de internalizar o programa paralelo na MB, e isso pode ser explicado pela capacidade de as Forças Armadas serem um dos poucos órgãos componentes do Estado de tratar de programas de longo prazo (DE CARVALHO; LIMA, 2023), por meio do programa paralelo, que permaneceu por longo período imune às interferências externas. Esse processo se deu no período dos governos militares, no qual as variáveis oriundas do modelo de Randall Schweler (2006) eram favoráveis a alterações de posturas relativas à Política Externa.

A escolha desse ativo de poder por parte da Marinha decorreu de um processo histórico, mas que na atualidade, fruto dos avanços tecnológicos na área de defesa, é importante refletir acerca das novas oportunidades decorrente desse avanço. A decisão de desenvolver um submarino de propulsão nuclear, conforme já abordado, ocorreu nos anos de 1970, no ambiente

da Guerra Fria, mas o encerramento desse período nos anos de 1990 trazem, inevitavelmente, a necessidade de analisar novas possibilidades para incremento da defesa ou mesmo a segurança nacional.

Um primeiro aspecto diz respeito às novas tecnologias em uso por outros Estados. A utilização de armamentos mais modernos, cujos esforços poderiam ser aplicados nestes ativos, com custos menores e mais fácil acesso à tecnologia, porém, conforme já exposto, o objetivo não seria apenas o submarino, mas o acesso ao ciclo de enriquecimento, que elevaria o prestígio do Brasil no Sistema Internacional. Pode-se contrapor esse argumento no sentido de que o mais importante é a segurança do país, e sobre esse tema, surge a argumentação de que o corpo político não se levanta contra a continuidade do programa, gerando certa legitimidade em relação à continuidade da empreitada. Ressalta-se também que além do programa de construção de submarino de propulsão nuclear, a Marinha desenvolve outros itens estratégicos, como o motor de propulsão de foguetes, que podem evoluir para a utilização em mísseis, bem como a utilização de drones em operações.

Neste ponto fica bem clara a opção do país nos assuntos de defesa e segurança nacional. Apesar da existência de órgãos incumbidos de discutir a defesa nacional, como a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), no Congresso Nacional, ainda assim não se identifica discussões acerca da continuidade do programa ou mesmo em outras opções a serem desenvolvidas no âmbito das Forças Singulares ou mesmo outras pastas ministeriais, reforçando a vigência da END e PND.

No período ditatorial, fruto de imposições pretéritas do governo estadunidense, a Doutrina de Segurança Nacional, traduzida em desenvolvimento para garantia da segurança do país, teve reverberação no ordenamento jurídico pátrio. Uma vez que houve a pacificação do ambiente doméstico, fruto da adoção de posturas repressivas pelo aparelho estatal, o país voltou-se à adoção de medidas que pudessem contribuir para o posicionamento favorável do Brasil no SI. No início do século XX, o primeiro programa de reaparelhamento culminou com a obtenção de encouraçados, mas não teve o resultado esperado pelo fato de o país não possuir uma estrutura que pudesse fornecer a manutenção adequada, bem como a profissionalização dos profissionais do mar não fazia frente à tecnologia daqueles meios.

No que tange às hipóteses colocadas, todas elas foram confirmadas, mas com ressalva em relação à primeira. Não há diretriz clara em relação ao papel da Marinha na Estratégia brasileira, porém essa diretriz encontra guarda na PNB e END, que tomaram forma em 2008,

facilitando a ancoragem dos programas estratégicos da Marinha ao arcabouço legal constituído anos após o início dos mesmos. Esse fato leva à consequência de que tais normas ratificaram ações adotadas pela Marinha ao longo de 50 anos do Programa Nuclear da Marinha, e ainda hoje há a carência da discussão por parte da sociedade acerca do tema.

Outro ponto é a existência de uma Grande Estratégia nacional. A análise das fontes, submetidas aos ditames acadêmicos, fica claro que não há e não houve uma efetiva Grande Estratégia Nacional, uma vez que as lacunas conceituais não tenham sido preenchidas, mas tão somente pôde se identificar “ensaios de Grande Estratégia”, conforme advoga Alsina (2018). Essa posição não é unânime, pois o Diplomata Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores entre 2011 e 2014 assevera a existência do instituto (AMORIM, 2016), e a conclusão, à luz das evidências analisadas é que não houve uma Grande Estratégia Nacional, mas tão somente estratégias setoriais como as empreendidas pela Marinha do Brasil ao longo de mais de meio século.

E a resposta à pergunta de pesquisa que é: “Qual o papel da Marinha na Grande Estratégia Brasileira?” foi respondida em sua integralidade. A Marinha do Brasil, como força de defesa, também atua em diferentes áreas, com uma autonomia conferida pela sociedade, mas sempre buscou trazer à baila diferentes atores, com intuito de cooperação nessas escolhas estratégicas. Em que pese haver a carência de atenção da sociedade nesses assuntos, a Marinha buscou, e ainda busca, contribuir para o país na Defesa Nacional, por meio do desenvolvimento de armamentos tecnologicamente avançados, e para tanto justifica suas escolhas por meio de discursos, que também possuem o condão de captação de recursos.

Essa postura fica clara quando analisamos a literatura, discursos dos Comandantes da Marinha e também um recorte orçamentário. Todas as análises levam a esse mesmo lugar, qual seja: existe uma estratégia setorial da Marinha, que busca a legitimação e financiamento por meio da busca por apoio. No que tange à questão orçamentária, a Marinha atua na arena decisória por meio de subterfúgios que atendam atividades administrativas, aliviando o orçamento fiscal para emprego nas atividades de desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear.

Por fim, há de se mencionar que o esforço realizado pela Marinha, embora pareça desconectado dos anseios nacionais, na realidade possui importância. A geopolítica atual impele os países a buscar seus interesses, inclusive por meio de conflitos regionais, e que o país, detentor de riquezas, deveria possuir ativos de poder que salvaguardassem os interesses

internos, porém, conforme o déficit de atenção, a Marinha, por esforços próprios, busca preencher essa lacuna, não cabendo ainda a emissão de juízo de valor acerca da qualidade da decisão, mas ciente de que está em andamento e com resultados alinhados aos paradigmas das Relações Internacionais.

Este trabalho possui um foco nas ações da Marinha no contexto da busca por um posicionamento do país no SI. A sugestão para futuras pesquisas reside em uma visão de fora acerca dos mesmos argumentos apresentados, como forma de buscar uma mensuração dos resultados e da própria decisão da Força desde os anos de 1970.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav; MCGLINCHEY, Stephen; WALTERS, Rosie; SCHEINPFLUG, Christian. *International Relations Theory*. [S. l.], 2017.

ADCOCK, Robert; COLLIER, David. Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American political science review*, [S. l.], v. 95, n. 3, p. 529–546, 2001.

ALLES, Delphine; GUILBAUD, Auriane; LAGRANGE, Delphine. Interviews in international relations. *Resources and Applied Methods in International Relations*, [S. l.], p. 109–122, 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-61979-8_8.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. *World politics*, [S. l.], v. 24, n. S1, p. 40–79, 1972.

ALSINA, João Paulo Soares. **Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval**. [s.l.] : Editora FGV, 2015.

ALSINA, João Paulo Soares. **Ensaio de grande estratégia brasileira**. [s.l.] : Editora FGV, 2018.

ALVES, Vágner Camilo. Ilusão desfeita: a "aliança especial" Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S. l.], v. 48, p. 151–177, 2005.

AMORIM, Celso. A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). (No Title), [S. l.], 2016. Disponível em: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282269337648896>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BARANY, Zoltan. **The soldier and the changing state: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas**. [s.l.] : Princeton University Press, 2012.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo (la reto, & a. Pinheiro, trad.)* Lisboa: edições 70. **Publicação original**, [S. l.], 1977.

BARRINGTON, Lowell W. “Nation” and “Nationalism”: The Misuse of Key Concepts in Political Science. *PS: Political Science & Politics*, [S. l.], v. 30, n. 4, p. 712–716, 1997. DOI: 10.2307/420397.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. **Process tracing**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2015.

BIDDLE, B. J. Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 67–92, 1986. DOI: 10.1146/annurev.so.12.080186.000435.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. *Estudos avançados*, [S. l.], v. 14, p. 155–176, 2000.

BORGES, Nilson. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, [S. l.], p. 13–42, 2003.

- BRANDS, Hal. **What Good Is Grand Strategy?** [s.l.] : Cornell University Press, 2014.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, [S. l.], 1999.**
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. **Letras, [S. l.], v. 222, n. 259, p. 222, 2001.**
- BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os “militares” e a política de defesa. **Sistema político brasileiro: uma introdução. Unesp, [S. l.], 2014.**
- BRUNEAU, Thomas C.; GOETZE, Richard B.; AEREA, Fuerza. Civilian-military relations in Latin America. *[S. l.]*, 2006. Disponível em: https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/43106/Bruneau_MilitaryReview_20061031_CMR_LA_2006.pdf?sequence=3. Acesso em: 7 fev. 2026.
- BRUNEAU, Thomas Charles; TOLLEFSON, Scott D. Civil–military relations in Brazil: A reassessment. **Journal of Politics in Latin America, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 107–138, 2014.**
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A new framework for analysis.** [s.l.] : Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CAMINHA, Herick Marques; TAPAJÓS, Vicente. **História administrativa do Brasil: organização e administração do Ministério da Marinha na República.** [s.l.] : Funcep, 1989.
- CARDOSO, Fernando H. **Autoritarismo e Democratização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARMICHAEL, Ted; HADŽIKADIĆ, Mirsad. The Fundamentals of Complex Adaptive Systems. *Em: CARMICHAEL, Ted; COLLINS, Andrew J.; HADŽIKADIĆ, Mirsad (org.). Complex Adaptive Systems. Understanding Complex Systems Cham: Springer International Publishing, 2019. p. 1–16. DOI: 10.1007/978-3-030-20309-2_1. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-3-030-20309-2_1. Acesso em: 9 set. 2024.*
- CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise: 1919-1939.** [s.l.] : ED. Universidade de Brasília, 1981. Disponível em: https://www.ispsn.org/sites/default/files/documentos-virtuais/pdf/40-vinte_anos_de_crise_-_1919-1939.pdf. Acesso em: 6 abr. 2026.
- CASTRO, Celso; ARAÚJO, Maria Celina Soares D’; SABÓIA, Henrique. Militares e política na Nova República. **(No Title), [S. l.], 2001.** Disponível em: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1971993809705142558>. Acesso em: 6 abr. 2026.
- CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais.** [s.l.] : Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- CHAN, Serena. Complex adaptive systems. *Em: ESD. 83 RESEARCH SEMINAR IN ENGINEERING SYSTEMS 2001, Anais [...]. : MIT Cambridge, MA, USA, 2001. p. 1–9. Disponível em: https://www.complexitylabs.io/esd.83/www/notebook/Complex%20Adaptive%20Systems.pdf . Acesso em: 24 set. 2024.*

CHATIN, Mathilde. Brazil: analysis of a rising soft power. *Em: Emerging Powers in International Politics*. [s.l.] : Routledge, 2019. p. 35–59.

CHAYES, Sarah. **Thieves of state: Why corruption threatens global security**. [s.l.] : WW Norton & Company, 2015. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=dIMCBAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA6&dq=thieves+of+states&ots=puqXkY7ZEo&sig=cEp1S-rmEJqoRtC9Vy-rbwQgKPA>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CHECKEL, Jeffrey T. Process Tracing. *Em: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (org.). Qualitative Methods in International Relations*. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 114–127. DOI: 10.1057/9780230584129_8. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9780230584129_8. Acesso em: 6 fev. 2026.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. [s.l.] : Cortez editora, 2018.

CHRISTENSEN, Thomas. **Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958**. [s.l.] : Princeton University Press, 1996. Disponível em: https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=7LmV-SomuwUC&oi=fnd&pg=PP11&dq=CHRISTENSEN,+Thomas+J.+Useful+Adversaries:+Grand+Strategy,+Domestic+Mobilization,+and+Sino-American+Conflict,+1947-1958.+Princeton:+Princeton+University+Press,+1997&ots=geGNss_sGP&sig=BUIzKdnWkrLNv9j0nKClvsIKGCY. Acesso em: 27 out. 2024.

CLAUSEWITZ, Carl. **On war**. [s.l.] : Penguin UK, 2003.

CONCA, Ken. **Manufacturing Insecurity The Rise and Fall of Brazil s Military Industrial Complex**. [s.l.] : L. Rienner Publishers, 1997. Disponível em: https://www.rienner.com/title/Manufacturing_Insecurity_The_Rise_and_Fall_of_Brazil_s_Military_Industrial_Complex. Acesso em: 22 dez. 2022.

CORBETT, Julian. Some principles of maritime strategy. *Em: Strategic Studies*. [s.l.] : Routledge, 2008. p. 132–144. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203928462-16/principles-maritime-strategy-julian-corbett>. Acesso em: 21 set. 2024.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium, [S. l.]*, v. 10, n. 2, p. 126–155, 1981.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. [s.l.] : Editora FGV, 2010. . Acesso em: 16 abr. 2024.

DAS GRAÇAS CORRÊA, Fernanda. Projeto do submarino nuclear brasileiro: ciência, tecnologia, cerceamento e soberania nacional. *Revista Marítima Brasileira, [S. l.]*, v. 132, n. 07/09, p. 11–16, 2012.

DE CARVALHO, José Murilo. **Forças Armadas e política no Brasil**. [s.l.] : Todavia, 2019.

DE CARVALHO, Vinicius Mariano; LIMA, Raphael C. Shaping the security-development nexus in Brazil: the military as a modernising and nation-building actor? *Conflict, Security & Development, [S. l.]*, p. 1–29, 2023.

DE MESQUITA, Bruce Bueno; SMITH, Alastair; SIVERSON, Randolph M.; MORROW, James D. **The logic of political survival**. [s.l.] : MIT press, 2005.

DE MORAES, Lauro Escorel. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 81, p. 151–161, 1986.

DEARING, James W.; ROGERS, Everett. **Agenda-setting**. [s.l.] : Sage publications, 1996. Disponível em: <https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=nhF5CgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=agenda+setting+dearing&ots=DGbPxz2aKx&sig=TAgzR6UKsNIyRtD9vrOqNUF7aKI>. Acesso em: 7 out. 2024.

Discourse Analysis. *Em*: NEUMANN, Iver B. (ed.). **Qualitative Methods in International Relations**. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 61–77. DOI: 10.1057/9780230584129_5. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9780230584129_5. Acesso em: 27 jul. 2025.

DOMBROWSKI, Peter. Alternatives to Grand Strategy. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/35431/chapter/303232378>. Acesso em: 7 out. 2024.

DORMAN, Andrew M. The United Kingdom: Increasingly Fractious Civil–Military Relations. *Em*: **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1862>. Acesso em: 16 jul. 2025.

DREIFUSS, René. A conquista do Estado. Petrópolis. Ed. **Vozes**, [S. l.], 1981.

DREZNER, Daniel W.; KREBS, Ronald R.; SCHWELLER, Randall. The end of grand strategy: America must think small. **Foreign Aff.**, [S. l.], v. 99, p. 107, 2020.

DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: Discipline and diversity**. [s.l.] : Oxford University Press, USA, 2021.

DYSON, Tom. **Neoclassical realism and defence reform in post-cold war Europe**. [s.l.] : Springer, 2016.

FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 42, n. 9, p. 1143–1166, 2009. DOI: 10.1177/0010414009331724.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo. **Ciclo orçamentário brasileiro**. [s.l.] : Enap, 2019.

FILHO, João Roberto Martins. RELAÇÕES NAVAIS ENTRE BRASIL E REINO UNIDO DURANTE A GUERRA FRIA: O CASO DA AQUISIÇÃO DAS FRAGATAS VOSPER. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Interacionais Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, UFRGS, v. 4, n. jan/jun 2015, p. 73, 2015.

FINNEY, Nathan K. The Profession of Arms. *Em*: **Understanding the US Military**. [s.l.] : Routledge, 2022. p. 271–287. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003154877-22/profession-arms-nathan-finney>. Acesso em: 1 jul. 2024.

- FRANKEL, Benjamin. **Roots of realism**. [s.l.] : Psychology Press, 1996. v. 1
- GEORGE, Alexander L.; MCKEOWN, Timothy J. Case studies and theories of organizational decision making. **Advances in information processing in organizations**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 21–58, 1985.
- GOERTZ, Gary. **Social science concepts: A user's guide**. [s.l.] : Princeton University Press, 2006.
- GONZALES, Selma Lúcia de Moura; FILHO, Oscar Medeiros. Por uma Grande Estratégia para o Brasil. **REVISTA DE SEGURANÇA, DESENVOLVIMENTO E DEFESA**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://rsdd.esd.gov.br/index.php/rsdd/article/view/20>. Acesso em: 16 jul. 2025.
- GUIMARÃES, Paulo Sergio CB Tinoco. Possibilidades e Necessidades de uma Força Expedicionária para o Brasil. **Âncoras e Fuzis**, [S. l.], n. 48, p. 20–24, 2017.
- HALL, Bert S. **Weapons and warfare in Renaissance Europe**. [s.l.] : Johns Hopkins University Press, 2002. Disponível em: <https://press.jhu.edu/books/title/3016/weapons-and-warfare-renaissance-europe>. Acesso em: 6 jul. 2024.
- HART, Liddell. The indirect approach. **Thomas G. Mahnken is currently Jerome E. Levy Chair of Economic Geography and National Security at the US Naval War College. He is also a Visiting Scholar at the Philip Merrill Center for Strategic Studies at The Johns Hopkins University's Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS)**, [S. l.], p. 101, 1954.
- HAVERLAND, Markus; YANOW, Dvora. A hitchhiker's guide to the public administration research universe: surviving conversations on methodologies and methods. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 72, n. 3, p. 401–408, 2012.
- HENKE, Marina E. Best Practices in Grand Strategy Design. **Texas National Security Review**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 97–108, 2025.
- HEYE, Thomas Ferdinand. Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 105–134, 2015.
- HILTON, Stanley E. The Brazilian military: changing strategic perceptions and the question of mission. **Armed Forces & Society**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 329–351, 1987.
- HONE, Trent. Learning War: The Evolution of Fighting Doctrine in the US Navy, 1898–1945. **Parameters**, [S. l.], v. 49, n. 4, p. 112–113, 2019.
- HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 1–30, 2005.
- HUNTINGTON, Samuel P. **The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations**. [s.l.] : Harvard University Press, 1981.
- JERVIS, Robert. Cooperation under the security dilemma. **World politics**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 167–214, 1978.

KALPOKAITE, Neringa; RADIVOJEVIC, Ivana. Demystifying qualitative data analysis for novice qualitative researchers. **The Qualitative Report**, [S. l.], v. 24, n. 13, p. 44–57, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. [s.l.] : Saraiva, 1939. v. 11

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. [s.l.] : Princeton university press, 2021.

KIRSS, Alexander. **Does Grand Strategy Matter?** JSTOR, , 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26533618>. Acesso em: 4 out. 2024.

KORAB-KARPOWICZ, W. Julian. Political realism in international relations. [S. l.], 2010.

KURAMOTO, Renato Yoichi Ribeiro; APPOLONI, Carlos Roberto. Uma breve história da política nuclear brasileira. **Caderno Brasileiro de Ensino de Física**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 379–392, 2002.

LAKE, David A. **Hierarchy in international relations**. [s.l.] : Cornell University Press, 2011.

LANGLEY, Ann. Strategies for Theorizing from Process Data. **The Academy of Management Review**, [S. l.], v. 24, n. 4, p. 691, 1999. DOI: 10.2307/259349.

LEWIS GADDIS, J. What Is Grand Strategy? **Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University**, [S. l.], v. 7, 2009.

LIMA, Raphael Camargo. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa. [S. l.], 2015. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/entities/publication/8d83cfc4-5486-43ee-bca2-02b3fdc2bb3c>. Acesso em: 6 abr. 2026.

LIMA, Sérgio Eduardo Moreira; DE SOUZA FARIAS, Rogério. **A palavra dos chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012)**. [s.l.] : Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. Disponível em: https://www.academia.edu/download/65423417/Palavra_dos_chanceleres_na_Escola_Superior_de_Guerra_1952_2012_A_.pdf. Acesso em: 19 ago. 2025.

LISBOA, Marcelino; POZO, Karen. Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2021. DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298.

LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin M.; TALIAFERRO, Jeffrey W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2009. Disponível em: https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=AW4fniqn_koC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Lobell+and+Taliaferro&ots=4OK2rpgQB8&sig=PLTgCQiUnGKsD56srfsh8uYwi0. Acesso em: 15 jul. 2025.

LOPEZ, Anthony C.; JOHNSON, Dominic DP. The determinants of war in international relations. **Journal of Economic Behavior & Organization**, [S. l.], v. 178, p. 983–997, 2020.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, [S. l.], p. 11–38, 2019.

MAHONEY, James. Toward a Unified Theory of Causality. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 41, n. 4–5, p. 412–436, 2008. DOI: 10.1177/0010414007313115.

MAHONEY, James. After KKV: The new methodology of qualitative research. **World Politics**, [S. l.], v. 62, n. 1, p. 120–147, 2010.

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, [S. l.], v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012. DOI: 10.1177/0049124112437709.

MAHONEY, James; VANDERPOEL, Rachel Sweet. Set Diagrams and Qualitative Research. **Comparative Political Studies**, [S. l.], v. 48, n. 1, p. 65–100, 2015. DOI: 10.1177/0010414013519410.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin american politics and society**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 1–24, 2011.

MARTINS FILHO, João Roberto. **A Marinha Brasileira na era dos encouraçados, 1885-1910: tecnologia, Forças Armadas e política**. [s.l.] : Editora FGV, 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 33, p. 277–314, 2011.

MARTINS FILHO, José Roberto. As políticas militares dos EUA para a América Latina (1947-1989). **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, [S. l.], v. 1, n. 46, 2005.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics (Updated edition)**. [s.l.] : WW Norton & Company, 2003. Disponível em: https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=IDzCD_C_ipoC&oi=fnd&pg=PR7&dq=The+Tragedy+of+Great+Power+Politics&ots=4u-T7_oTyU&sig=MmF8cQB-_HUTju8A72_d9Hfj3oc. Acesso em: 2 fev. 2026.

MEIBAUER, Gustav. Neorealism, neoclassical realism and the problem(s) of history. **International Relations**, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 348–369, 2023. DOI: 10.1177/00471178211033943.

MENDES, Flávio Pedroso. O Brasil ea reforma do conselho de segurança: uma análise realista. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 113–142, 2015.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro. [S. l.], [s.d.].

MERA, Laura Gomez. **Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur**. [s.l.] : University of Notre Dame Press, 2013.

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, [S. l.], v. 35, p. 11–41, 2013.

MILLETT, Allan R.; MURRAY, Williamson; WATMAN, Kenneth H. The Effectiveness of Military Organizations. **International Security**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 37, 1986. DOI: 10.2307/2538875.

MINTZ, Alex; DEROUEN JR, Karl. **Understanding foreign policy decision making**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2010.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. [s.l.] : Editora Universidade de Brasília, 2003.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. Does the International Structure Explain Foreign Policy? *Em*: MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan (org.). **Foreign Policy Analysis: A Toolbox**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 315–339. DOI: 10.1007/978-3-319-61003-0_9. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0_9. Acesso em: 15 jul. 2025.

MORRIS, Michael A. **International politics and the sea: the case of Brazil**. [s.l.] : Routledge, 2019.

MOZZATO, Anelise Rebelato; GRZYBOVSKI, Denize. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, [S. l.], v. 15, p. 731–747, 2011.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. [s.l.] : Max Limonad São Paulo, 2000.

NETO, Octavio Amorim. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. [s.l.] : Elsevier Brasil, 2011.

NETO, Octavio Amorim. Regimes e intervenção política dos militares no Brasil. **Revista USP**, [S. l.], n. 134, p. 91–108, 2022.

NYE, Joseph. Soft power: the origins and political progress of a concept. **Palgrave communications**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 1–3, 2017.

NYE, Joseph; SAMSON, STEVE ALAN. **Understanding International Conflicts Study Guide**. [S. l.], 2009.

ORTMANN, Stefanie; WHITTAKER, Nick. Geopolitics and grand strategy. **Strategy in the contemporary world: An introduction to strategic studies**, [S. l.], p. 299–316, 2016.

PATTI, Carlo. O programa nuclear brasileiro entre passado e futuro. **Meridiano 47**, [S. l.], v. 14, n. 140, p. 56, 2013.

PINTO, Guilherme Ferreira; DA SILVA, Fábio Palma Ribeiro; PINHEIRO, André Ricardo Mendonça. Utilização de análise multicritério para hierarquização das atividades de construção de uma embarcação militar Use of multicriteria analysis for the prioritization of activities in the construction of a military vessel. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 18795–18807, 2022.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, [S. l.], v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007.

POSEN, Barry. **The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars**. [s.l.] : Cornell University Press, 1984.

POSEN, Barry R. Foreword: Military doctrine and the management of uncertainty. **Journal of Strategic Studies**, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 159–173, 2016. DOI: 10.1080/01402390.2015.1115042.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças armadas para quê? Para isso. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 33, p. 333–373, 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 18, p. 147–174, 2010. DOI: 10.1590/S0104-44782010000200010.

RESENDE-SANTOS, João. **Neorealism, states, and the modern mass army**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2007.

ROSEN, Stephen Peter. **Winning the next war: Innovation and the modern military**. [s.l.] : Cornell University Press, 1991.

SALES, Patrick. O Legislativo na Guarda dos Guardiães: uma análise quantitativa das ações de controle externo na área de defesa. **Conjuntura Austral**, [S. l.], v. 15, n. 69, p. 107–119, 2024.

SALOMÃO, Eduardo Rizzatti. As ruínas da Escola Superior de Guerra em debate. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2021. Disponível em: <https://rbed.emnuvens.com.br/rbed/article/view/75190>. Acesso em: 27 jan. 2026.

SANTOS, Norma Breda Dos. **História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área**. **História (São Paulo)**SciELO Brasil, , 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/wLrKc7fQ6RqyNhKPjPKh35S/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2025.

SANTOS, Plínio Cardoso Dos. **Policciamento naval: a atribuição da marinha do Brasil contra crimes no mar**. 2016. Master's Thesis - Escola de Guerra Naval (EGN), [S. l.], 2016. Disponível em: <https://repositorio.marinha.mil.br/handle/ripcmb/26367>. Acesso em: 7 fev. 2026.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 19, p. 115–128, 2004.

SANTOS, Thauan; BEIRÃO, André P.; ARAÚJO FILHO, Moacyr C.; CARVALHO, Andréa B. **Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil**. [s.l.] : Marinha do Brasil, 2022. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1544>. Acesso em: 27 jun. 2024.

SCHUMAN, Michael. China Wants to Rule the World by Controlling the Rules. **The Atlantic**, [S. l.], 2021.

- SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. [s.l.] : Princeton University Press, 2006. . Acesso em: 13 dez. 2022.
- SCHWELLER, Randall L. The balance of power in world politics. *Em: Oxford Research Encyclopedia of Politics*. [s.l.: s.n.].
- SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. *Security studies*, [S. l.], v. 27, p. 27–57, 2018.
- SINGLETON, Royce A.; STRAITS, Bruce C. Survey interviewing. **The SAGE handbook of interview research: The complexity of the craft**, [S. l.], p. 77–98, 2012.
- SIQUEIRA, Cynthia. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, [S. l.], v. 12, n. 128, p. 10–16, 2011.
- SMITH, M. L. R.; STONE, John. Explaining Strategic Theory. **Infinity Journal**, [S. l.], v. 4, n. fall, p. 27–30, 2011.
- SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. **Foreign policy**, [S. l.], n. 145, 2004.
- SOUZA NETO, Cláudio Pereira De; SARMENTO, Daniel. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. **Belo Horizonte: Fórum**, [S. l.], p. 165, 2012.
- STAKE, Robert E. Qualitative case studies. [S. l.], 2008. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2008-06339-004>. Acesso em: 27 jul. 2025.
- STEPAN, Alfred C.; TRONCA, Italo. Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira. **(No Title)**, [S. l.], 1975. Disponível em: <https://cir.nii.ac.jp/crid/1130282270763282432>. Acesso em: 27 jan. 2026.
- STRACHAN, Hew. Strategy and contingency. **International affairs**, [S. l.], v. 87, n. 6, p. 1281–1296, 2011.
- TAYLOR, Claire. Armed forces covenant. **House of Commons. https://assets.publishing.service.gov.uk/government**, [S. l.], 2011. Disponível em: <https://bootcampmilitaryfitnessinstitute.com/wp-content/uploads/2018/06/Armed-Forces-Covenant-2011-06-09.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.
- TEIXEIRA, Alexandre Gueiros. Modelo teórico do poder do estado, segundo a percepção da defesa sul-americana. [S. l.], 2019.
- THIES, Cameron G. A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations. **International studies perspectives**, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 351–372, 2002.
- TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States, A.D. 990 - 1992**. Revised ed. edição ed. Cambridge, Mass.: Wiley-Blackwell, 1993.
- TSEBELIS, George. **Veto players: How political institutions work**. [s.l.] : Princeton University Press, 2002.

UGARTE, José Manuel. Doutrina de segurança nacional. **Dicionário de Segurança e Defesa. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ed. Unesp: São Paulo, [S. l.], 2018.** Disponível em: <https://www.academia.edu/download/57906524/DoutrinadeSegurancaNacional.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2025.

VAN CREVELD, Martin. On future war. **New York, [S. l.], 1991.**

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro.** [s.l.] : Biblioteca do Exército, 1985.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979.

WIVEL, Anders. The grand strategies of small states. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/35431/chapter/303230738>. Acesso em: 16 jul. 2025.

WOLFERS, Arnold. **Discord and collaboration: essays on international politics.** Johns Hopkins University Press, , 1962.

YIN, Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos. **Porto Alegre: Bookman, [S. l.], 2001.**

YIN, Robert K. **Case study research: Design and methods.** [s.l.] : sage, 2009. v. 5 Disponível em: https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=FzawIAdilHkC&oi=fnd&pg=PR1&dq=case+studies+yin&ots=l-2R69nQ3q&sig=3l_TzivWSbF4ukkwXLdtU8nawTo. Acesso em: 27 jul. 2025.

ZAKARIA, Fared. **From wealth to power: The unusual origins of America's world role.** [s.l.] : Princeton University Press, 1999. v. 82

ZAKS, Sherry. Relationships among rivals: Analyzing contending hypotheses with a new logic of process tracing. *Em: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, SEATTLE, WASHINGTON 2011, Anais [...].* [s.l: s.n.]

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres: controle civil ou tutela militar?: estudo comparativo das transições democráticas no Brasil, na Argentina e na Espanha.** [s.l.] : Editora Atica, 1994. v. 37

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira.** São Paulo: Boitempo, [S. l.], v. 52, n. 2005, p. 113, 2010.

Apêndice -1 Orçamento da Marinha em Ações Orçamentárias

Conforme o Manual Técnico de Orçamento 2025, “a finalidade da ação orçamentária é consubstanciada em seu título. As ações que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.”, para tanto, segue uma relação das ações, com descritores e uma observação acerca da utilização ou não.

Ressalta-se ainda que dada a dinâmica orçamentária, bem como as preferências políticas, existem ações que surgiram e outras foram excluídas no período entre 2000 e 2026, bem como outras que foram suprimidas conforme a mesma lógica.

ANO	AÇÃO	CATEGORIA	ANO	AÇÃO	CATEGORIA
2024	14T7 - Desenvolvimento de Sistemas de Tecnologia Nuclear da Marinha	NUCLEAR	2014	212O - Movimentação de Militares	BENEFICIOS PESSOAIS
2012	14T8 - Implantação da 2ª Esquadra	PRINCIPAL	2015	213Z - Auxílio-Fardamento aos Militares da Ativa - Pecúnia	BENEFICIOS PESSOAIS
2012	14TB - Construção de Navios Escoltas (NEsc)	PRINCIPAL	2024	214H - Inativos Militares da União	BENEFICIOS PESSOAIS
2010	14VW - Apoio Logístico às Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro	SECUNDARIA	2024	216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos	BENEFICIOS PESSOAIS
2014	14XK - Aquisição e Construção de Próprios Nacionais Residenciais para a Marinha	ADMINISTRAÇÃO	2024	219D - Adequação de Ativos de Infraestrutura das Organizações Militares	ADMINISTRAÇÃO
2015	156O - Obtenção de Meios da Marinha	PRINCIPAL	2020	21A0 - Aprestamento das Forças	PRINCIPAL
2015	157M - Desenvolvimento e implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)	SECUNDARIA	2020	21BT - Proteção, Fiscalização e Combate a Ilícitos na Amazônia Legal e sua Região Fronteiriça	SECUNDARIA
2015	157N - Adequação da Brigada Anfíbia de Fuzileiros Navais - PROBANT	PRINCIPAL	2021	21BY - Fiscalização da Navegação Aquaviária	SECUNDARIA
2016	15F1 - Disponibilização de Próprios Nacionais Residenciais para os Comandos Militares	BENEFICIOS PESSOAIS	2024	21CL - Recomposição do Núcleo do Poder Naval	PRINCIPAL
2000	1942 - Modernização de Meios Aeronavais	PRINCIPAL	2023	21E9 - Manutenção da capacidade operativa dos Submarinos S-BR “Classe Riachuelo” desenvolvidos no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)	PRINCIPAL
2000	1943 - Modernização de Meios de Fuzileiros Navais	PRINCIPAL	2023	21EA - Manutenção da capacidade operativa das Fragatas “Classe Tamandaré” desenvolvidas no âmbito do Programa Fragata Classe Tamandaré (PFCT)	PRINCIPAL
2000	1944 - Modernização de Meios Navais	PRINCIPAL	2024	21EP - Retribuição no Exterior	BENEFICIOS PESSOAIS
2000	1945 - Modernização de Organizações Militares Terrestres	ADMINISTRAÇÃO	2026	21IO - Disponibilização de Embarcações Integrantes do Programa Fragatas Classe Tamandaré (PFCT)	PRINCIPAL
2006	1947 - Obtenção de Meios de Fuzileiros Navais	PRINCIPAL	2000	2449 - Doutrina e Estratégia Militar	PRINCIPAL

2007	1948 - Aquisição de Meios Navais	PRINCIPAL	2000	2506 - Hidrografia e Cartografia Náutica	SECUNDARIA
2007	1949 - Aquisição de Sistemas Operativos	PRINCIPAL	2005	2507 - Curso de Pós-graduação	TECNOLOGIA
2000	1952 - Construção de Organizações Militares Terrestres	ADMINISTRAÇÃO	2004	2514 - Formação de Oficiais	TECNOLOGIA
2005	1A06 - Modernização de Organizações Militares Terrestres (Crédito Extraordinário)	ADMINISTRAÇÃO	2004	2515 - Formação de Praças	TECNOLOGIA
2005	1A07 - Pesquisa para o Desenvolvimento do Ciclo de Combustível Nuclear (Crédito Extraordinário)	NUCLEAR	2000	2521 - Preservação de Bens Imóveis do Património Histórico e Cultural	ADMINISTRAÇÃO
2005	1A08 - Desenvolvimento, Simulação e Avaliação de Táticas Aplicadas na Guerra Naval (Crédito extraordinário)	PRINCIPAL	2000	2630 - Preservação de Acervos Culturais	ADMINISTRAÇÃO
2005	1A09 - Construção de Protótipo de Submarino com Propulsão Nuclear (Crédito Extraordinário)	NUCLEAR	2000	2853 - Manutenção de Meios Aeronavais	PRINCIPAL
2005	1A10 - Desenvolvimento e Aplicação de Tecnologia Nuclear em Pesquisas e Empreendimentos Conjuntos (Crédito Extraordinário)	NUCLEAR	2000	2854 - Manutenção de Meios de Fuzileiros Navais	PRINCIPAL
2005	1A11 - Construção do Protótipo de Reator Nuclear (Crédito Extraordinário)	NUCLEAR	2000	2855 - Manutenção de Meios Navais	PRINCIPAL
2014	1N47 - Construção de Navios-Patrolha de 500 toneladas (NPa 500t)	SECUNDARIA	2000	2856 - Manutenção de Sistemas Operativos	PRINCIPAL
2010	1N47 - Obtenção de Navios-Patrolha Oceânicos	SECUNDARIA	2000	2857 - Manutenção e Suprimento de Munições	PRINCIPAL
2009	1N53 - Construção de Embarcações de Apoio às Atividades Relativas à Segurança do Tráfego Aquaviário	SECUNDARIA	2000	2858 - Abastecimento de Sobressalentes e Equipagens	PRINCIPAL
2010	1N56 - Desenvolvimento de Missil Nacional Antinavio	TECNOLOGIA	2000	2859 - Aprestamento das Forças Navais	PRINCIPAL
2003	2000 - Administração da Unidade	ADMINISTRAÇÃO	2000	2861 - Formação da Reserva Mobilizável	ADMINISTRAÇÃO
2000	2001 - Manutenção de Serviços de Transportes	ADMINISTRAÇÃO	2001	2862 - Ações Cívico-Sociais	ADMINISTRAÇÃO
2000	2002 - Manutenção e Conservação de Bens Imóveis	ADMINISTRAÇÃO	2000	2864 - Alimentação de Pessoal	BENEFICIOS PESSOAIS
2009	2003 - Ações de Informática	ADMINISTRAÇÃO	2000	2865 - Manutenção e Suprimento de Fardamento	BENEFICIOS PESSOAIS
2024	2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Cívicos, Empregados, Militares e seus Dependentes	BENEFICIOS PESSOAIS	2024	2865 - Suprimento de Fardamento	BENEFICIOS PESSOAIS
2014	2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Cívicos, Empregados e Militares	BENEFICIOS PESSOAIS	2000	2866 - Ações de Caráter Sigiloso	ADMINISTRAÇÃO
2000	2011 - Auxílio Transporte aos Servidores e Empregados	BENEFICIOS PESSOAIS	2024	2867 - Ativos Militares da União	BENEFICIOS PESSOAIS
2000	2012 - Auxílio Alimentação aos Servidores e Empregados	BENEFICIOS PESSOAIS	2023	2867 - Ativos Militares das Forças Armadas	BENEFICIOS PESSOAIS
2000	2017 - Comunicação de Governo	ADMINISTRAÇÃO	2010	2868 - Manutenção e Suprimento de Combustíveis e Lubrificantes	PRINCIPAL

2000	2025 - Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais	BENEFICIOS PESSOAIS	2000	2868 - Manutenção e Suprimento de Combustíveis e Lubrificantes	PRINCIPAL
2005	2055 - Cursos de Altos Estudos e de Política e Estratégia	TECNOLOGIA	2000	2906 - Capacitação Física do Pessoal Militar da Marinha	BENEFICIOS PESSOAIS
2021	20IG - Apoio das Forças Armadas à Inclusão Social e à Valorização da Cidadania	SECUNDARIA	2005	2A12 - Alimentação de Pessoal (Crédito Extraordinário)	BENEFICIOS PESSOAIS
2012	20IJ - Preservação do Patrimônio Cultural	ADMINISTRAÇÃO	2005	2A18 - Cursos de Altos Estudos e de Política e Estratégia (Crédito Extraordinário)	TECNOLOGIA
2012	20IR - Logística de Material da Marinha	ADMINISTRAÇÃO	2005	2A19 - Curso de Pós-Graduação (Crédito Extraordinário)	TECNOLOGIA
2012	20RY - Modernização de Meios Navais	PRINCIPAL	2006	2A54 - Desenvolvimento, Simulação e Avaliação de Táticas Aplicadas na Guerra Naval	TECNOLOGIA
2012	20SD - Modernização e Revitalização de Meios Aeronavais	PRINCIPAL	2006	2A55 - Desenvolvimento e Avaliação de Meios e Sistemas Navais	TECNOLOGIA
2014	20SE - Adequação de Instalações de Organizações Militares da Marinha	ADMINISTRAÇÃO	2006	2A64 - Manutenção de Meios Operativos da Marinha	PRINCIPAL
2024	20T4 - Atividades do Centro de Apoio a Sistemas Logísticos de Defesa	TECNOLOGIA	2022	2B28 - Apoio ao desenvolvimento de tecnologias de interesse da Defesa Nacional	TECNOLOGIA
2024	20TP - Ativos Cíveis da União	BENEFICIOS PESSOAIS	2010	2D66 - Manutenção do Centro Tecnológico da Marinha	TECNOLOGIA
2013	20X7 - Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas	ADMINISTRAÇÃO	2000	3131 - Obtenção de Próprios Nacionais Residenciais	ADMINISTRAÇÃO
2012	20XN - Aprestamento da Marinha	PRINCIPAL	2000	3212 - Obtenção e Modernização de Meios Assistenciais	SECUNDARIA
2012	20XO - Desenvolvimento Tecnológico da Marinha	TECNOLOGIA	2000	3215 - Desenvolvimento, Simulação e Avaliação de Táticas Aplicadas na Guerra Naval	PRINCIPAL
2012	20XP - Aquisição e Modernização de Meios da Marinha	PRINCIPAL	2000	3216 - Construção de Protótipo de Submarino com Propulsão Nuclear	NUCLEAR
2012	20XQ - Aquisição e Construção de Próprios Nacionais Residenciais para a Marinha	ADMINISTRAÇÃO	2004	3217 - Desenvolvimento e Aplicação de Tecnologia Nuclear em Pesquisas e Empreendimentos Conjuntos	NUCLEAR
2012	20XR - Capacitação Profissional da Marinha	TECNOLOGIA	2000	3529 - Desenvolvimento e Avaliação de Meios e Sistemas Navais	PRINCIPAL
2024	212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Cíveis, Empregados, Militares e seus Dependentes	BENEFICIOS PESSOAIS	2006	4434 - Sistema de Controle e Segurança do Tráfego Marítimo	SECUNDARIA
2022	212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	ADMINISTRAÇÃO	2007	4517 - Elaboração de Estudos e Projetos de Construção Naval	TECNOLOGIA
2021	212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998)	ADMINISTRAÇÃO	2006	4641 - Publicidade de Utilidade Pública	ADMINISTRAÇÃO
2007	7E21 - MODERNIZAÇÃO DE SUBMARINO - MODSUB	PRINCIPAL	2000	5592 - Desenvolvimento de Novos Procedimentos na Área Biomédica	ADMINISTRAÇÃO
2009	8940 - Aquisição de Meios Aeronavais	PRINCIPAL	2000	5594 - Restauração de Bens Imóveis do Patrimônio Histórico e Cultural	ADMINISTRAÇÃO

2009	8941 - Aquisição de Embarcações de Apoio	SECUNDARIA	2000	5596 - Restauração do Patrimônio Cultural Militar	ADMINISTRAÇÃO
2009	8945 - Aquisição de Meios Navais	PRINCIPAL	2007	7E11 - CONSTRUÇÃO DE SUBMARINO - CONSUB	PRINCIPAL
2010	8947 - Aquisição de Meios de Fuzileiros Navais	PRINCIPAL	2009	8950 - Aquisição de Sistemas Operativos	PRINCIPAL

*- Não estão contempladas ações relativas a destaques de crédito, uma vez que tais despesas se coadunam com as ações afetas ao órgão concedente.

Apêndice 2- Orçamentos da Marinha em Números

A) Dados obtidos com base em extrações confiáveis desde 2000 até 2026

ANO	ADMINISTRATIVO	PRINCIPAL	SECUNDÁRIA	NUCLEAR	BENEFICIOS PESSOAL	TECNOLOGIA	TOTAL
2000	R\$ 639.246.343,00	R\$ 292.507.781,00	R\$ 1.345.618,00	R\$ 34.193.700,00	R\$ 1.810.546.605,00	R\$ -	R\$ 2.777.840.047,00
2001	R\$ 537.825.149,00	R\$ 340.216.862,00	R\$ 5.739.183,00	R\$ 25.761.466,00	R\$ 1.936.570.365,00	R\$ -	R\$ 2.846.113.025,00
2002	R\$ 730.835.641,00	R\$ 371.937.663,00	R\$ 2,00	R\$ 17.883.919,00	R\$ 2.306.184.230,00	R\$ -	R\$ 3.426.841.455,00
2003	R\$ 605.163.675,00	R\$ 347.301.696,00	R\$ 160.000,00	R\$ 26.678.426,00	R\$ 2.240.452.474,00	R\$ -	R\$ 3.219.756.271,00
2004	R\$ 737.192.950,00	R\$ 250.290.691,00	R\$ 188.000,00	R\$ 40.163.744,00	R\$ 2.040.978.718,00	R\$ 2.220.000,00	R\$ 3.071.034.103,00
2005	R\$ 632.393.663,00	R\$ 623.593.876,00	R\$ 280.000,00	R\$ 56.944.000,00	R\$ 2.337.932.497,00	R\$ 13.113.895,00	R\$ 3.664.257.931,00
2006	R\$ 1.477.182.178,00	R\$ 563.738.938,00	R\$ 416.000,00	R\$ 38.086.524,00	R\$ 2.544.195.783,00	R\$ 2.042.541,00	R\$ 4.625.661.964,00
2007	R\$ 1.327.457.460,00	R\$ 632.766.099,00	R\$ 294.873,00	R\$ 41.446.000,00	R\$ 2.691.442.257,00	R\$ 4.297.455,00	R\$ 4.697.704.144,00
2008	R\$ 1.269.662.861,00	R\$ 1.007.139.862,00	R\$ 37.117.695,00	R\$ 118.000.000,00	R\$ 3.090.784.949,00	R\$ 21.020.159,00	R\$ 5.543.725.526,00
2009	R\$ 1.346.310.106,00	R\$ 3.318.555.256,00	R\$ 99.913.935,00	R\$ 354.962.000,00	R\$ 3.547.261.284,00	R\$ 23.187.002,00	R\$ 8.690.189.583,00
2010	R\$ 577.863.951,00	R\$ 4.402.891.663,00	R\$ 59.835.157,00	R\$ 619.963.098,00	R\$ 3.882.285.877,00	R\$ 21.180.165,00	R\$ 9.564.019.911,00
2011	R\$ 1.193.596.129,00	R\$ 2.109.711.681,00	R\$ 106.479.687,00	R\$ 1.261.794.993,00	R\$ 4.206.773.424,00	R\$ 49.685.764,00	R\$ 8.928.041.678,00
2012	R\$ 1.410.692.464,00	R\$ 2.244.729.967,00	R\$ 131.716.486,00	R\$ 1.783.962.432,00	R\$ 4.890.692.468,00	R\$ 122.158.440,00	R\$ 10.583.952.257,00
2013	R\$ 1.590.800.265,00	R\$ 1.866.882.435,00	R\$ 82.353.984,00	R\$ 1.953.238.157,00	R\$ 5.498.696.627,00	R\$ 95.358.966,00	R\$ 11.087.330.434,00
2014	R\$ 1.817.905.599,00	R\$ 1.387.878.514,00	R\$ 39.516.565,00	R\$ 2.235.429.240,00	R\$ 5.878.745.293,00	R\$ 75.248.685,00	R\$ 11.434.723.896,00
2015	R\$ 1.968.300.215,00	R\$ 1.764.172.852,00	R\$ 123.096.963,00	R\$ 1.582.562.637,00	R\$ 6.754.525.715,00	R\$ 48.616.770,00	R\$ 12.241.275.152,00
2016	R\$ 1.654.031.411,00	R\$ 1.043.223.511,00	R\$ 987.735,00	R\$ 750.247.988,00	R\$ 12.805.898.718,00	R\$ 25.141.142,00	R\$ 16.279.530.505,00
2017	R\$ 1.333.445.106,00	R\$ 2.285.150.459,00	R\$ 1.697.435,00	R\$ 1.128.254.863,00	R\$ 14.075.726.038,00	R\$ 35.723.641,00	R\$ 18.859.997.542,00
2018	R\$ 1.710.601.099,00	R\$ 4.269.938.652,00	R\$ 4.634.837,00	R\$ 1.210.837.206,00	R\$ 15.206.867.261,00	R\$ 59.576.971,00	R\$ 22.462.456.026,00
2019	R\$ 1.570.766.793,00	R\$ 7.980.758.975,00	R\$ 111.891.335,00	R\$ 1.026.761.875,00	R\$ 16.296.880.612,00	R\$ 53.785.900,00	R\$ 27.040.845.490,00
2020	R\$ 1.672.527.615,00	R\$ 948.867.200,00	R\$ 78.227.013,00	R\$ 890.927.297,00	R\$ 17.432.394.918,00	R\$ 26.171.962,00	R\$ 21.049.116.005,00
2021	R\$ 2.234.303.690,00	R\$ 990.249.773,00	R\$ 6.836.795,00	R\$ 933.352.511,00	R\$ 18.183.526.959,00	R\$ 2.646.899,00	R\$ 22.350.916.627,00
2022	R\$ 1.745.936.069,00	R\$ 1.087.542.999,00	R\$ 24.890.720,00	R\$ 1.246.471.244,00	R\$ 18.798.924.661,00	R\$ 9.165.251,00	R\$ 22.912.930.944,00
2023	R\$ 2.519.681.066,00	R\$ 1.213.809.006,00	R\$ 24.742.290,00	R\$ 745.860.951,00	R\$ 19.359.298.704,00	R\$ 48.727.840,00	R\$ 23.912.119.857,00
2024	R\$ 2.268.437.182,00	R\$ 971.423.047,00	R\$ 1.170.000,00	R\$ 911.175.077,00	R\$ 20.165.436.030,00	R\$ 2.461.742,00	R\$ 24.320.103.078,00

2025	R\$ 1.195.125.467,00	R\$ 556.518.866,00	R\$ -	R\$ 2.627.290.282,00	R\$ 21.488.764.054,00	R\$ 7.008.209,00	R\$ 25.874.706.878,00
2026	R\$ 1.138.382.042,00	R\$ 479.241.304,00	R\$ 1.869.776,00	R\$ 1.207.412.447,00	R\$ 22.797.163.420,00	R\$ 3.400.603,00	R\$ 25.627.469.592,00

*-Dados obtidos por extração do SIOP

B) Dados obtidos pela busca nos anuários estatísticos elaborados pelo IBGE

	MARINHA	FEDERAL
1970	\$* 827.199.000,00	\$ 19.703.368.000,00
1971	\$ 1.006.500.000,00	\$ 26.738.768.000,00
1972	\$ 1.806.548.000,00	\$ 32.176.800.000,00
1973	\$ 1.450.853.400,00	\$ 52.129.306.600,00
1974	\$ 2.109.326,00	\$ 58.556.000,00
1975	\$ 2.575.019.000,00	\$ 90.247.261.000,00
1976	\$ 5.198.013.000,00	\$ 189.377.457.400,00
1977	\$ 7.167.278.000,00	\$ 287.540.536.000,00
1978	\$ 9.955.690.000,00	\$ 401.026.000.000,00
1979	\$ 13.596.458.000,00	\$ 569.799.500.000,00
1980	\$ 20.487.163.000,00	\$ 998.036.170.000,00
1981	\$ 38.393.254.000,00	\$ 1.888.500.000.000,00
1982	\$ 96.197.000.000,00	\$ 4.471.979.000.000,00
1983	\$ 219.338.000.000,00	\$ 10.047.300.000.000,00
1984	\$ 536.654.000.000,00	\$ 23.672.000.000.000,00
1985	\$ 1.899.633.000.000,00	\$ 88.872.115.000.000,00
1986	\$ 13.086.030.000.000,00	\$ 656.126.100.000.000,00
1986	\$ 9.160.221.000,00	\$ 459.288.270.000,00
1987	\$ 15.386.412.000,00	\$ 591.845.000.000,00
1988	\$ 81.546.378.000,00	\$ 4.545.162.808.000,00

1989	\$ 1.656.954.503.000,00	\$ 77.845.395.794.000,00
1990	\$ 22.058.400.000,00	\$ 3.146.420.107.000,00
1991	\$ 651.192.388.000,00	\$ 52.809.946.118.000,00
1992	\$ 5.154.141.493.000,00	\$ 478.408.892.900.000,00
1993	\$ 109.050.503.370.000,00	\$ 13.896.006.300.689.000,00
1994	\$ 2.214.251.728,00	\$ 114.826.827.417,00
1995	\$ 3.144.456.548,00	\$ 320.177.759.963,00
1996	\$ 4.011.822.331,00	\$ 313.013.516.055,00
1997	\$ 4.346.323.701,00	\$ 431.593.095.279,00
1998	\$ 4.355.278.788,00	\$ 438.567.021.060,00
1999	\$ 4.705.543.338,00	\$ 545.903.187.097,00

*- Em que pese haver a representação em moeda Real, no decorrer dos anos existiram modificações nos nomes e com cortes de casas decimais, de modo que o uso parcimonioso dos dados foi feito ano a ano, para evitar contaminação de moeda e processos inflacionários.

** - Dados obtidos por meio de consulta às leis orçamentárias dos períodos, juntamente com o anuário estatístico elaborado pelo IBGE (<https://anuario.ibge.gov.br/>).

