

# BRASIL 200 ANOS: Política Exterior e Poder Naval

ANTÔNIO ALBERTO MARINHO NIGRO\*  
Contra-Almirante (ReF<sup>b</sup>)

---

## SUMÁRIO

Introdução  
Paradigmas da Política Exterior  
Política Exterior, Política de Defesa e Poder Naval  
Conclusão

## INTRODUÇÃO

**E**stamos comemorando os 200 anos da Independência. A História do Brasil, como a dos demais países hispano-americanos libertos do regime colonial ao início do século XIX, é rica, e vários dos seus aspectos foram revividos após a Segunda Guerra Mundial. Terminado esse conflito, houve um processo de libertação de países das suas respectivas metrópoles que resultou na denominação da segunda metade do século XX como

período pós-colonialista das Relações Internacionais (RI). De fato, nesse período, as RI se consolidaram como uma nova área de conhecimento.

Este artigo limita complexidades por se debruçar sobre as Relações Internacionais do Brasil e suas possíveis repercussões sobre o Poder Naval. Fundamenta-se no breve exame dos Paradigmas da Política Exterior de 1810 até os nossos dias, apresentados por Amado Cervo em sua obra *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros* e, paralelamente,

---

\* Mestrando em Estudos Estratégicos na Universidade Federal Fluminense (UFF).

averigua possíveis impactos dos paradigmas sobre o Poder Naval.

A argumentação tem seu alicerce no fato de esses paradigmas se associarem aos princípios da Estratégia Marítima de Alfred Thayer Mahan<sup>1</sup>. Senão, vejamos: segundo Mahan, ao seu tempo, ele já reconhecia que o poder militar é um simples acessório subordinado a interesses maiores, os econômicos e os comerciais. Em consequência, as Marinhas seriam beneficiárias da prosperidade econômica, fonte das receitas necessárias para os estados financiarem suas esquadras. Em outras palavras, pôr em marcha e sustentar um ciclo virtuoso entre a economia, a diplomacia e o Poder Naval seriam a essência da estratégia marítima. (HOLMES, 2019)

De outra parte, um pouco antes do marco temporal do estudo de Amado Cervo (1810-2008), houve a assinatura da Convenção Anglo-Portuguesa de 22 de outubro de 1807, relativa à transmigração da Família Real para o Brasil. Há 215 anos, os britânicos temiam o fechamento dos portos lusitanos aos seus navios e decidiram impedir a tomada dos navios mercantes e de guerra portugueses pela França de Napoleão. Em outras palavras, esta foi a estratégia marítima britânica para contrapor-se ao Império Napoleônico. (VIANNA, 1977)

O tempo passou, e até o final dos anos 1990 e início da primeira década dos anos 2000 não existiam uma política e uma estratégia nacionais de defesa oficialmente promulgadas pelo Estado brasileiro. Consequentemente, nos limitaremos a averiguar os indícios registrados na bibliografia citada e, da mesma forma, as interpretações da política externa realizadas pelos autores consultados.

Após esta breve introdução, o texto apresenta uma análise sucinta dos paradigmas da política exterior de Amado Cervo e sua associação com a formação do Poder Naval. Em seguida, dedica-se às relações entre a Política de Defesa e a Política Externa durante o último paradigma de Cervo e realça suas relações com o Poder Naval no século XXI. Por fim, apresenta-se uma breve conclusão, coerente com a argumentação usada.

## PARADIGMAS DA POLÍTICA EXTERIOR

Amado Cervo identifica quatro paradigmas com base no exame das Relações Internacionais do Brasil:

(...) o liberal-conservador, que perpassa o século XIX e se estende a 1930; o desenvolvimentista, entre 1930 e 1989; o normal ou neoliberal e o logístico, sendo que os três últimos coabitam, embora com prevalências diferenciadas e descompassadas, e integram o modelo brasileiro de inserção internacional de 1990 a nossos dias (CERVO, 2008, p. 67).

Os quatro paradigmas serão aqui examinados para permitir a avaliação da medida em que contribuiu ou não para o preparo do Poder Naval brasileiro. Como apontado por Cervo, os três últimos paradigmas convivem ainda hoje com intensidades diferenciadas. Assim, subjetivamente ao paradigma Logístico, serão abordadas atitudes governamentais desde a passagem do século XX até o XXI.

Cervo faz ressalvas sobre paradigmas e salienta que eles são úteis nas ciências

1 Mahan é o autor do clássico *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*, no qual expõe os fundamentos da sua estratégia marítima.

humanas para emprestar uma compreensão orgânica ao complexo mundo da vida do homem. “Em razão dessa versatilidade e flexibilidade, não deve o leitor exigir do paradigma o encaixe de todas as variáveis, dependentes, independentes ou intervenientes, na explanação de um tema de estudo”(CERVO, 2008, p. 65).

Em paralelo aos períodos dos paradigmas Liberal-Conservador e Desenvolvementista, o Vice-Almirante Armando Vidigal se refere a intervalos da história naval brasileira nos quais

houve persistência de algumas ideias e ações no campo naval, ligadas entre si por certa linha de coerência, caracterizando-se assim uma concepção estratégica dominante, talvez não explícita e, até mesmo, não compreendida como tal por todos na época, mas que, por força da influência que exerceu sobre os acontecimentos, merece ser considerada dessa forma. Dentro desta visão ampla dos fatos, discernimos três fases do pensamento estratégico naval brasileiro perfeitamente delimitadas: 1ª Fase – da Independência até 1893, data da Revolta da Armada contra Floriano Peixoto; 2ª Fase – de 1893 até 1977, data da denúncia do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos; e 3ª Fase – iniciada em 1977, estendendo-se até os nossos dias. (VIDIGAL, 1985, p. 106)

Vidigal não teve a oportunidade de conhecer os paradigmas de Cervo; ele nos deixou em 14 de dezembro de 2009. Mas o que Vidigal considerou como pensamento estratégico naval nada mais foi do que impactos na Marinha das decisões de quem detinha o poder ao longo dos paradigmas. As duas primeiras fases de Vidigal coincidem com o paradigma Liberal-Conservador. A terceira fase an-

tecede aos paradigmas Normal e Logístico de Cervo. Vidigal não testemunhou esses acontecimentos, mas nos deixou uma extensa e profícua bibliografia sobre as questões navais.

### *O paradigma Liberal-Conservador do século XIX e da Primeira República (1810-1930)*

Nesse período, constata-se a predominância do liberalismo econômico de origem europeia no Brasil e nas demais áreas do hoje chamado Terceiro Mundo. Os países da América Latina recém-libertados foram submetidos aos ditames das potências europeias, antigas metrópoles, no que tange à evolução do mercantilismo colonial para o capitalismo. Na essência, não houve distinções entre regimes, e isso permanece válido tanto no Império quanto na República. Afinal, as elites eram as mesmas.

Esse paradigma se fundamentava na troca de produtos primários e agropecuários por produtos industrializados dos países do centro capitalista.

O grupo socialmente hegemônico iria beneficiar-se, com o tempo, desse esquema de intercâmbio, quando a diplomacia brasileira, nas décadas seguintes e a duras penas, abriu mercados, especialmente o norte-americano, para os produtos da agroexportação. Sem isso, o afã de consumo de manufaturados por parte dos proprietários de terra, apesar das baixas tarifas de importações fixadas pelos tratados, dificilmente seria satisfeito. (CERVO, 2008, p. 69)

Naquela ocasião, os europeus impuseram à periferia do capitalismo “a conduta diplomática, o modo de fazer o comércio, de organizar a produção e até mesmo

de criar instituições políticas e sociais” (CERVO, 2008, p. 68). Eram estabelecidos tratados bilaterais que funcionavam como instrumento de ordenamento econômico, jurídico e político. O Brasil firmou com as potências capitalistas 19 desses tratados entre 1810 e 1828. E acrescenta Cervo:

O bloco duro das relações internacionais do país, da independência a 1930, inclui, segundo a metodologia aqui aplicada, a percepção dos interesses nacionais, as relações econômicas internacionais e os impactos sobre a formação nacional. Os liberais conservadores brasileiros procediam à leitura do interesse nacional, evocando um conceito de sociedade simples, composta fundamentalmente de dois segmentos: os grandes proprietários de terras e donos do poder de um lado, e o resto da sociedade de outro, fossem escravos, ex-escravos, trabalhadores livres, imigrantes. (CERVO, 2008, p. 79)

Nesse ambiente, criou-se e desenvolveu-se a Armada Nacional Imperial e a Marinha da Primeira República. Segundo Vidigal:

(...) a formação de nossa primeira Esquadra não decorreu de nenhum planejamento ou conceito estratégico. Traduz, entretanto, por parte do Governo, a nítida consciência de desenvolver, de imediato, Poder Naval capaz de tomar a iniciativa das ações e, a curto prazo, expulsar os portugueses do país e assegurar a unidade nacional, ainda tão tênue. (VIDIGAL, 1985, p. 4)

A improvisação estratégica da primeira Esquadra – uma nau, três fragatas, duas corvetas e três brigues, todos navios portugueses surtos no porto do Rio de

Janeiro –, mais alguns mercantes adquiridos por subscrição popular até janeiro de 1823, prolongou-se por mais tempo. Por ocasião da Independência, foi necessário contratar oficiais e praças para guarnecer os navios da nova Esquadra. Usualmente, brasileiros natos não eram admitidos na Marinha metropolitana.

A estrutura do novel Poder Naval brasileiro compreendia, ainda, os arsenais e estaleiros construídos pelos portugueses ao longo de nossas costas. A Ribeira das Naus de Salvador foi, de longe, o mais importante estaleiro de construção naval no período colonial e assim continuou até meados do século XIX. Mesmo naus e fragatas, que eram os grandes navios da época, foram construídas nesse estaleiro, aproveitando-se a matéria-prima abundante no país e os artífices portugueses vindos para o Brasil. O Estaleiro da Corte, situado no Rio de Janeiro, embora tivesse construído uma nau no período colonial, à época da Independência estava limitado, e com muitas deficiências, a realizar reparos nos navios, assim permanecendo até o Segundo Reinado. O estaleiro do Pará, que fora importante a ponto de construir uma nau em 1761, encontrava-se em franca decadência no Primeiro Reinado, fruto, pelo menos em grande parte, das agitações políticas que perturbavam aquela província. Outros estaleiros situados no Maranhão, em Pernambuco, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso construíram navios do porte de corvetas e canhoneiras. Também em Maceió, Santos, Paranaguá, Itagipe e Ilha Grande existiam pequenos estaleiros, construindo navios tipo canhoneiras, barcas-canhoneiras e escunas. (VIDIGAL, 1985, pp. 3-4)

No período do paradigma Liberal-Conservador até 1930, o Brasil passou pela Guerra da Tríplice Aliança e tomou parte na Primeira Guerra Mundial. No primeiro conflito, ocorreu

a última grande batalha naval com navios de madeira em Riachuelo, no ano de 1865. Os navios brasileiros, construídos para operar no mar, possuíam mastreação para vela; na batalha, porém, só se usou o vapor. A couraça apareceu em 1864 na Corveta *Brasil*. Durante a Guerra do Paraguai a Armada Imperial chegou a ter 17 navios encouraçados (BRASIL, 1971, p. 71).

Encouraçados e máquinas a vapor eram produtos da Revolução Industrial e, portanto, frequentemente importados. A Esquadra de 1910, incorporando os encouraçados tipo *dreadnought Minas Gerais* e *São Paulo*,

foi constituída por navios construídos na Grã-Bretanha. Durante todo o período desse paradigma, a preparação do Poder Naval era uma reação ao Poder Naval de Buenos Aires. Buscava-se a todo custo diminuir as diferenças entre as Marinhas da Argentina e do Brasil (ALSINA JR., 2015). Ainda mais,

não se cogitava utilizar o material de defesa adquirido para **fins desenvolvimentistas**, mas para sua destinação primária: o combate. Como corolário dessa situação, o Brasil permaneceria tributário das grandes potências no que se refere ao equipamento militar – o que, aliás, ocorre até hoje. (ALSINA JR., 2015, p. 268, grifo nosso)

Mesmo assim, o Poder Naval brasileiro, durante a Primeira Guerra Mundial, tomou parte na patrulha antissubmarino na costa ocidental da África, entre Dakar e Gibraltar, com navios oriundos da Esquadra de 1910. No período de 1822 a 1930, 46,13% dos navios da Armada foram importados, como preconizado nesse paradigma. De fato, durante o paradigma Liberal-Conservador a maioria dos navios da Armada fora construída no Brasil. Talvez tenha contribuído para esse resultado o fato de que, naquele período, além do Arsenal de Marinha da Corte, os arsenais do Pará, de Pernambuco, da Bahia, de Ponta D'Areia (RJ) e do Rio Grande do

Sul ainda estavam em funcionamento (CAMINHA, 1986 e 1989).

Nesta altura, é conveniente ressaltar que o conceito de estratégia naval aqui empregado abrange duas conotações: o preparo e o emprego do Poder

Naval. O preparo, portanto, traduz o planejamento estratégico de força para conceber um Poder Naval útil em futuro próximo. Os fins desenvolvimentistas, mencionados acima por Alsina Jr., serão objeto do próximo paradigma.

### ***O paradigma Desenvolvimentista entre 1930 e 1989***

Esses 59 anos abraçam períodos marcantes e distintos para a comunidade de nações. Em primeiro lugar, surge a depressão econômica nos Estados Unidos da América (EUA), com reflexos em todo o mundo. Posteriormente, ocorre a Segunda Guerra Mundial, o maior conflito

## **O Poder Naval brasileiro, durante a Primeira Guerra Mundial, tomou parte na patrulha antissubmarino com navios oriundos da Esquadra de 1910**

bélico da humanidade. Em seguida, tem-se a Guerra Fria, associada a fronteiras ideológicas e a uma revolução tecnológica sem precedentes.

Durante os anos da depressão capitalista e no contexto da Segunda Guerra Mundial, a América Latina revelou extraordinário dinamismo econômico que colocou grandes países como o Brasil, o México e a Argentina em direção ao mundo moderno. Pressões externas e internas agiam elementos propulsores da transformação. No caso do Brasil, as pressões que incidiam de fora foram a queda das importações e exportações devido à crise econômica dos anos 1930 nos países do centro de comando capitalista, a disputa pelo mercado e pelo sistema produtivo internos por parte das potências capitalistas, a divisão do mundo em blocos e a política norte-americana de boa vizinhança de Franklin D. Roosevelt. Por dentro, assistia-se ao despertar de novas forças que requeriam a modernização. A depressão, enquanto encaminhou os países capitalistas avançados para o regresso ao protecionismo e às soluções nacionalistas, orientou a América Latina para o processo de modernização. (CERVO, 2008, p. 71)

Nesse paradigma, se constituiu uma nova atividade para o setor externo, tendo como finalidade a inserção internacional:

**No período  
desenvolvimentista  
sobressaem: a desativação  
da Esquadra de 1910, o  
despreparo às vésperas da  
Segunda Guerra Mundial  
e a dependência estratégica  
naval dos EUA durante  
a Guerra Fria**

“realizar interesses de uma sociedade complexa; conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória” (CERVO, 2008, p. 72). A evolução da situação internacional, paralela ao ambiente revolucionário pós-1930, permitiu a adoção de um realismo de conduta e cooperação externa, comércio exterior pragmático e não mais ideológico e, por fim, o que mais interessa para o nosso estudo: a subordinação da política de segurança, em outras palavras, da guerra e da paz, aos fins econômicos e das relações com os vizinhos. Nessa ocasião, o maior rival militar ainda era regional.

Em essência, o desenvolvimentismo se constitui na resposta da América Latina, com maior ênfase no Brasil, à crise do liberalismo econômico via industrialização e em busca de menor dependência do exterior pela neutralização das trocas desiguais, manufaturados por primários, prevacentes

no paradigma anterior. Houve um movimento de intelectuais latino-americanos em apoio ao novo paradigma. Políticos apoiaram essas novas iniciativas, como Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek e Ernesto Geisel. Celso Furtado e Hélio Jaguaribe, entre outros, foram intelectuais que se destacaram na implantação do paradigma Desenvolvimentista (CERVO, 2008).

“Praticamente todo o desenvolvimento alcançado deveu-se à industrialização acelerada que situou o país entre as oito

maiores economias capitalistas” (CERVO, 2008, p. 76). Acontece que, durante o período deste paradigma, fatos externos repercutiram de forma negativa ao desenvolvimentismo: a crise do petróleo e a alta dos juros internacionais.

Com respeito ao Poder Naval, nesse período sobressaem três situações: a desativação da Esquadra de 1910, o despreparo às vésperas da Segunda Guerra Mundial e a dependência estratégica naval dos EUA durante a Guerra Fria.

A Esquadra de 1910, como já comentado, foi ditada pela busca de paridade com a Esquadra argentina. O despreparo do período entre guerras está ressaltado por Ricardo Bonalume Neto:

A Marinha brasileira começou o século XX dando um passo bem maior que as suas pernas. As consequências do tombo eram sentidas em 1942, quando a Marinha estava inegavelmente mal equipada para fazer frente aos submarinos alemães e italianos que começavam a afundar navios brasileiros no próprio litoral do País. Resumindo: por ocasião da Primeira Guerra Mundial, a Marinha tinha navios, mas não era capaz de utilizá-los direito, por falta de manutenção e treinamento; quando começou a Segunda, o treinamento e a manutenção tinham evoluído, mas agora faltavam navios modernos. (BONALUME, 2021, p. 63)

Os encouraçados *Minas Gerais* e *São Paulo*, em 1910, “eram os navios mais poderosos do planeta... já em agosto de 1942, não havia nenhum navio na Marinha capaz de detectar um submarino submerso” (BONALUME, 2021, p. 64). Ocorre que, ao início da Segunda Guerra Mundial, os submarinos só poderiam disparar seus torpedos na superfície. Nesse sentido,

em 5 de outubro de 1942, somente 35 dias após a Declaração de Guerra aos países do Eixo, foi despachada a Força Naval do Nordeste (FNN), composta inicialmente pelos cruzadores *Bahia* e *Rio Grande do Sul*, navios-mineiros *Carioca*, *Caravelas*, *Camacã* e *Cabedelo* e pelos novos caças-ferro *Guaporé* e *Gurupi*, estes últimos entregues em Natal, somente 11 dias antes da ativação da Força. Este panorama retrata que, ao início das operações de guerra, a Força Naval do Nordeste carecia de navios adequados e de pessoal adestrado para se contrapor à ameaça submarina. Os comandantes e as tripulações desses navios se fizeram ao mar, onde, na ocasião, já era o túmulo de 470 tripulantes e 502 passageiros dos mercantes. (NIGRO, 2017)

A coragem dos marinheiros do Brasil se fez presente no momento em que a presença de navios de guerra na proteção de comboios levava segurança e até conforto para os embarcados em navios mercantes.

Porém, com o decorrer da guerra, a Força Naval do Nordeste recebeu 14 caça-submarinos e oito contratorpedeiros de escolta (CTE). Foram protegidos 251 comboios, com o total de 2.981 navios, além dos cinco escalões da Força Expedicionária Brasileira (NIGRO, 2017). Houve uma tímida recuperação da construção naval no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) com a produção de navios mineiros e de contratorpedeiros, projetados na Inglaterra.

A Lei de Empréstimo e Arrendamento (Lend Lease) veio “transformar os Estados Unidos da América (EUA) no Arsenal das Democracias, permitindo, sem operações financeiras imediatas, o fornecimento dos materiais necessários

ao esforço de guerra dos países aliados” (BRASIL, 1985, p. 262). Posterior à Segunda Guerra Mundial, veio o Programa de Ajuda Militar (Military Aid Program – MAP) dos EUA, por meio do qual “recebemos a preços simbólicos material excedente daquele conflito, desde navios até os mais simples sobressalentes” (VIGAL, 1985, p. 88).

O preparo do poder militar brasileiro ainda era influenciado pelos EUA, os quais estabeleciam o equilíbrio de poder entre Argentina, Brasil e Chile, apesar de apenas o Brasil ter participado da Segunda Guerra Mundial, por meio da distribuição de material excedente da guerra entre Argentina, Brasil e Chile (BANDEIRA, 2003).

Ainda na vigência desse paradigma, ocorreram a Guerra da Lagosta com a França e o posicionamento contrário dos EUA ao emprego dos navios do MAP nesse potencial conflito. Houve então um redirecionamento da origem das obtenções de meios, de volta ao Reino Unido. Foram construídas quatro fragatas da classe *Niterói* e três submarinos da classe *Oberon*. Mais duas fragatas classe *Niterói* foram construídas no AMRJ. Posteriormente, no governo Geisel, ocorreu a denúncia do Programa de Ajuda Militar.

Ao final do período Desenvolvimentista, “a retomada da construção naval no Brasil permitiu a construção de mais cinco corvetas no estado da arte, projetadas no Brasil, e mais três submarinos de projeto alemão” (FREITAS, 2014, pp. 122-123). No paradigma Desenvolvimentista, o Poder Naval brasileiro esteve constituído de 84% de navios importados, em dissonância com o propósito deste paradigma.

### ***O paradigma Normal, também chamado de Neoliberal (1990-2002)***

A transição de um paradigma a outro não ocorre subitamente. Há um período de acomodação entre as linhas de pensamento e as posturas dos agentes. Entretanto, em 1989 e 1990, houve a coincidência de serem eleitos “presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina, e os monetaristas, de formação norte-americana em sua grande maioria, alojaram-se nos postos decisórios” (CERVO, 2008, p. 77).

Em decorrência, não houve um período de transição do paradigma Desenvolvimentista para o Normal. Choques econômicos de natureza neoliberal foram, na época, aplicados no Chile, na Argentina, no México, no Peru, na Venezuela e no Brasil de Collor. Ao Estado caberia prover a estabilidade econômica ou monetária de viés monetarista. Ao mercado caberia promover o desenvolvimento e tudo o mais para a sociedade. A autocrítica da Cepal<sup>2</sup> contribuiu para este fim (CERVO, 2008).

Ironicamente, as experiências neoliberais no Brasil e em outros países vizinhos, em vez de trazer solução para o déficit das contas nacionais como se propunha, agravaram-no. Sem projeto de desenvolvimento e sem recursos, a Era Cardoso, era dos normais, provocou a estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de 60 anos de desenvolvimento caracterizado pelas mais elevadas taxas de crescimento entre os países do mundo capitalista. (CERVO, 2008, p. 81)

Este paradigma Normal foi aberto pela intelectualidade política na América Lati-

2 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

na, e os governos decidiram interiorizá-lo em ritmo e intensidade diferenciados. De um lado, a Argentina de Menem o abraça com a paixão peculiar dos portenhos; de outro, há um Brasil hesitante devido à impregnação do desenvolvimentismo e à cautela peculiar do Presidente Fernando Henrique (CERVO, 2008).

Para concluir esta etapa, nada melhor que as palavras do próprio Cervo: “Cardoso oferece, com efeito, o espetáculo da dança dos paradigmas: o Desenvolvimentista, que ele se compraz em ferir gravemente sem matar; o Normal, que emerge de forma prevalecente; e o Logístico, que se ensaia como outra via” (CERVO, 2008, p. 82).

Nesse período Normal foram criados o Ministério da Defesa e as primeiras Política e Estratégia de Defesa no Brasil. Houve o afastamento das Forças Armadas do mais elevado nível de decisão política. Entende-se a facilidade do diálogo político-estratégico com a comunidade internacional, em que predominavam os ministérios da Defesa nas principais democracias. O fato é que o Ministério da Defesa consolidou-se e desenvolveu a doutrina e a prática de operações conjuntas entre Marinha, Exército e Aeronáutica.

Porém mais uma vez as Forças Armadas privilegiaram a estratégia operacional – o emprego dos meios. Apesar dos esforços no campo da logística, em busca de uma Base Industrial de Defesa (BID), não houve progresso no que diz respeito à atividade estratégica de preparar o Poder Militar. Assistiu-se a iniciativas da Força Aérea, do Exército e da Marinha voltadas para as suas próprias interpretações de vulnerabilidades.

Da mesma forma que o neoliberalismo reativou as práticas do passado agroexportador, no domínio naval o processo de aquisição por oportunidade de belonaves

usadas por Marinhas mais avançadas foi revivido. A primeira aquisição de vulto estratégico foi a de 23 aviões navais a jato, os A-4 de alta *performance* do Kuwait, e, em seguida, do Porta-Aviões *São Paulo* (A12), a maior e mais poderosa unidade naval que a Marinha já possuiu. Sem dúvida, a incorporação do A12 à Esquadra elevou a percepção do Poder Naval brasileiro e, conseqüentemente, o respeito pelo Brasil na comunidade internacional.

Ao que parece, a lição dos encouraçados da Esquadra de 1910 mostrou-se esquecida e, por várias razões, o Porta-Aviões *São Paulo* foi desativado 19 anos após a sua incorporação.

### *O paradigma Logístico*

Este paradigma se fundamenta na experiência da apreciação do desempenho dos paradigmas anteriores: o Desenvolvimentista e o Normal. Segundo Cervo, a origem do modelo Logístico considera o malogro das experiências neoliberais latino-americanas; a percepção dos dirigentes brasileiros de que seus colegas do centro capitalista não aplicavam os preceitos que passavam à periferia latino-americana; e que a introdução do paradigma Logístico reside na resistência do pensamento crítico no Brasil e em demais países da América Latina. “A ideologia subjacente ao paradigma do Estado Logístico associa um elemento externo, o liberalismo, e outro interno, o desenvolvimentismo. Funde a doutrina clássica do capitalismo com o estruturalismo latino-americano” (CERVO, 2008, p. 85.).

Recuperou-se a autonomia de decisão na política externa, adentrando pela interdependência via um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. O paradigma Logístico difere do Normal por atribuir ao Estado a função de manter a estabilidade

econômica, mas de apoiar a sociedade na realização dos seus interesses:

A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo o seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. (CERVO, 2008, p. 86)

O foco do paradigma está em prover apoio logístico aos empreendimentos públicos e privados, preferencialmente o privado. A globalização não é nem boa nem má, e sim uma oportunidade de negócios. Processa uma mudança mental do empresariado e dos burocratas. Como resultado, “o Brasil ocupa o sexto lugar entre os países emergentes como investidor direto no exterior, havendo suas empresas carreado US\$ 70 bilhões, ao fim de 2005” (CERVO, 2008, p. 89). Ao fim dos anos 2000, o Brasil encontrava-se com cerca de US\$ 100 bilhões de investimentos diretos no exterior, liderados por Petrobras, Vale e Gerdau.

Outra linha de ação externa logística do governo é sua opção estratégica pelos países emergentes. Por certo, estes não formam um bloco e são menos unidos que a Europa e os Estados Unidos, todavia a História reserva a eles a hegemonia do século XXI, como reservara a do século XIX à Europa e a do século XX aos Estados Unidos. Com efeito, os países emergentes reúnem no início do século XXI mais de cinquenta por cento da população, do comércio

internacional, do consumo e das finanças do mundo. (CERVO, 2008, p. 89)

Concluimos que, de acordo com Cervo, existe a distinção entre os quatro paradigmas de relações internacionais do Brasil desde a Independência. Com respeito à segurança e à defesa, Cervo julga que a inserção internacional brasileira esteve vinculada à política externa até 1989. A partir de 1990, por meio da segurança multilateralizada, formulam-se questões de segurança que ultrapassam a sua dimensão militar.

Privilegiamos as três inflexões da política de segurança que se estenderam da origem da Guerra Fria ao presente: a) a segurança coletiva decorrente do alinhamento brasileiro ao bloco ocidental durante a Guerra Fria; b) a nacionalização da segurança promovida nos anos 1970 como meta alternativa; e c) a segurança multilateralizada, com outro papel regional e global do Brasil, conceitos prevalentes no pensamento diplomático desde a transição dos anos 1980 para os 1990. Iniciamos, contudo, pela escola geopolítica brasileira com o fim de estabelecer o nexo entre pensamento estratégico e política exterior. (CERVO, 2008, p. 119)

Constata-se que, como Vidigal em relação ao pensamento naval, até 1985, Cervo também distingue, coincidentemente, três fases na política de segurança a partir da Segunda Guerra Mundial. Apesar da defasagem no tempo das fases, elas se ajustam aos períodos dos paradigmas da política exterior.

Neste paradigma, foram adquiridos por oportunidade o Navio Doca Multipropósito *Bahia* e o Porta-Helicópteros

Multipropósito *Atlântico*, além de novos helicópteros e meios para o Corpo de Fuzileiros Navais.

## **POLÍTICA EXTERIOR, POLÍTICA DE DEFESA E PODER NAVAL**

No início dos anos 2010, houve uma atenuação do protagonismo brasileiro no exterior. “A redução na diplomacia presidencial afetou a participação proativa do Brasil na política global. No marco do multilateralismo, as posições brasileiras mantiveram algumas divergências com as potências ocidentais” (SARAIVA, 2014, p. 28). Internamente, a Presidente Dilma sofreu impedimento ao contrariar interesses políticos. Seu sucessor manteve uma discreta diplomacia presidencial. O atual governo, a partir de 2019, introduziu uma ruptura na orientação da política externa ao alinhar-se com o ex-Presidente dos EUA Donald Trump.

O diplomata Alsina Jr., com passagens pelo Ministério da Defesa, apresenta interpretações singulares sobre a complementação entre a Política de Defesa e a Política Externa, a primeira criada em 1996, no governo FHC, e aprimorada em 2006 pelo Governo Federal. A atualização desses documentos, inéditos no Estado brasileiro, foi estabelecida pela síntese do Livro Branco da Defesa, o qual exige concertação da política de defesa com a política exterior e contempla o que se habituou chamar de “novas ameaças” (ilícitos transnacionais,

pirataria, contrabando e tráfico de entorpecentes e de pessoas, entre outros). “Privilegiar a solução pacífica dos conflitos não renuncia definitivamente ao uso da força na defesa do interesse nacional”(ALSINA JR., 2006, p. 117).

De outra parte, complementa Amado Cervo,

(...) enquanto não se transitar, no Brasil, de um enfoque demasiadamente voltado para a segurança para outro, essencialmente centrado na defesa, não será possível contar com Forças Armadas que respaldem efetivamente nossa política externa – em vista da introvisão gerada pela precariedade de meios capazes de projetar poder além fronteiras. (CERVO, 2006, p. 168)

Acontece que a análise de Vidigal antecede em 11 anos à de Alsina Jr., e esta antecede à de Cervo em dois anos. Estes intervalos de tempo são

curtos para a exegese de políticas nacionais, mas, por outro lado, as soluções de continuidade introduzidas pelos governantes implicam alterações de rumo nas políticas, em curto espaço de tempo. Isso repercute na atitude estratégica.

A guinada do atual Governo Federal nas políticas Externa e de Defesa, entretanto, não alterou programas de Estado, como o dos novos caças para a Força Aérea Brasileira (FAB) e a continuação do Programa de Submarinos (Prosub) para a Marinha. À semelhança, busca-se manter o Mercosul, mesmo diante de dificuldades internas e

### **A guinada do atual Governo nas políticas Externa e de Defesa não alterou programas de Estado, como o dos novos caças para a FAB e a continuação do Prosub para a Marinha**

das negociações com a União Europeia. Da mesma forma, a inserção internacional via aliança com Rússia, Índia, China e África do Sul (Brics<sup>3</sup>), atualmente abalada pela Guerra entre Rússia e Ucrânia.

O projeto atual das quatro fragatas classe *Tamandaré* tem escopo limitado e visa substituir navios de escolta da Esquadra com cerca de 45 anos de operação. O Prosub, de maior relevância, atende à Política de Defesa por materializar a dissuasão e contribuir com o preceito constitucional de resolver controvérsias internacionais por meio de negociações (BRASIL, 2020).

Convém realçar que os conceitos de Estratégia Marítima e Naval são influenciados no Ocidente por pensadores anglo-saxões – Alfred T. Mahan nos EUA e Sir Julian Corbett no Reino Unido. Ambos, até meados do século XX, influenciaram os pensamentos estratégicos navais no Ocidente e em todo o mundo. No Brasil, esta influência ocorreu especialmente pela presença da Missão da Marinha dos EUA na Escola de Guerra Naval, desde o período entre guerras até o período da Guerra Fria, antes da denúncia do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos no governo Geisel.

De igual forma, pensadores anglo-saxões, como Hans Morgenthau, John Mearsheimer, Henry Kissinger, Colin Gray e Barry Buzan, entre tantos outros, são referências nas Relações Internacionais e nos Estudos Estratégicos. A exceção talvez seja o francês Raymond Aron.

No quesito Estratégia Naval, Camila Cristina Ribeiro Luís critica a predominância estratégica defensiva antissubmarino da Marinha durante a Guerra Fria:

O pensamento estratégico da Marinha, visando maior participação e influência nas decisões estratégicas do Atlântico Sul com objetivo de estruturar uma componente oceânica com projeção de poder, ressurgiu em meio às modificações do cenário político sul-atlântico, cujas repercussões influenciaram o processo decisório em política externa. Alguns acontecimentos específicos, como o fechamento do Canal de Suez e a consequente valorização da Rota do Cabo, e o processo de descolonização de Angola e Moçambique contribuíram para valorização da maritimidade brasileira em Política Externa e Política de Defesa. (LUÍS, 2017, p. 105)

Nesse contexto, Cervo ressalta que Argentina e Brasil delinearão uma Zona de Paz regional:

Ergueu-se tal plano de segurança regional sobre os escombros da Guerra das Malvinas. Com efeito, a inoperância do Tiar<sup>4</sup> (...) e a humilhação da derrota Argentina (...) levaram a diplomacia brasileira a duas iniciativas: pleitear a Secretaria Geral da OEA<sup>5</sup>, posto no qual colocou, em 1984, o embaixador Baena Soares, e apresentar à ONU<sup>6</sup> a proposta de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, aprovada em 1986. (CERVO, 2008, p. 137)

É pertinente destacar que, na transição do paradigma Normal para o Logístico, o viés desenvolvimentista se fez presente pela sobrevivência do Programa Nuclear iniciado pelo Almirante Álvaro Alberto

3 N.R.: Agrupamento de países de mercado emergente composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

4 N.R.: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) é um tratado de defesa mútua celebrado em 1947 na cidade do Rio de Janeiro entre diversos países americanos.

5 Organização dos Estados Americanos (OEA).

6 Organização das Nações Unidas (ONU).

após a Segunda Guerra Mundial e sustentado no governo Vargas nos anos 1950.

A atuação de Álvaro Alberto no domínio da energia nuclear é a das mais conhecidas. De fato, muito se falou e se escreveu sobre o assunto. Naturalmente, existem razões para isso. Ele foi um dos grandes defensores das riquezas minerais de cunho atômico existentes no País, além de ter sido articulador e executor de uma política nacional com esses propósitos, no decênio que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial. Em consequência, foi protagonista de dramáticos embates, seja na arena internacional, seja na seara pátria. (MOTOYAMA, 1996, p. 53)

Houve considerável avanço nos aspectos do apoio logístico móvel ao longo da vida útil das novas unidades programadas – o custo de operação. Isso se faz sentir no Programa de Submarinos e na construção das fragatas classe *Tamandaré*. O Prosub pode representar o ápice do paradigma Logístico. Sua continuidade expressa a natureza de projeto de Estado e não de governo. Conceber uma Marinha não depende apenas das necessidades identificadas pela instituição. É parte da tarefa dos governantes, das lideranças econômicas e políticas, do apoio da sociedade civil, do setor acadêmico e de diplomatas. É uma questão de cidadania. Despesas em Defesa são, em essência, investimentos em Segurança no futuro.

O preparo do Poder Naval é parte do preparo do Poder Militar, em conjunto com Exército, Força Aérea e outras instituições atreladas pela evolução intensa das questões de defesa e de segurança internacional. Barry Buzan, há mais de 30 anos, ressalta que todos os estados passaram a ser vulneráveis a ameaças

militares e ambientais. Neste aspecto, cita o caso da Amazônia brasileira (BUZAN, 1991, pp. 94-97). Não se deve tratar com indiferença essas questões, pelo contrário.

O preparo do Poder Naval se constituiu no planejamento da Força Naval que o País necessitará a médio e curto prazo, algo como 20/25 anos. Este espaço de tempo é compatível, em princípio, diante da solução de compromisso entre a corrida tecnológica e o tempo para construção de unidades navais. Na última edição do Plano Estratégico da Marinha 2040 (BRASIL, 2020), consta que, no que se refere aos resultados para a sociedade, o primeiro objetivo está na Área Estratégica Naval – Defesa 1: “Desenvolver a sistemática de Planejamento de Força no âmbito da Marinha do Brasil (MB)”, tendo como propósito identificar uma Força crível, realista e em conformidade com as necessidades da Nação (BRASIL, 2020, p. 62).

## CONCLUSÃO

Os quatro paradigmas da política exterior são úteis para a compreensão das complexidades inerentes ao ambiente onde se inserem as Relações Internacionais e as questões de defesa. Claro está que a preparação de um Poder Naval é decorrente da análise contínua dessas questões e de outras variáveis também complexas, de forma a contribuir para o desenvolvimento da defesa nacional e para a segurança internacional. Houve dificuldades para desenvolver uma mentalidade marítima entre os brasileiros já no primeiro paradigma de Cervo. Como resultado da Convenção Anglo-Portuguesa de 1807, o Brasil ficou impedido de transportar, por via marítima, as riquezas aqui produzidas, mesmo após a Independência. Os navios mercantes de propriedade dos britânicos e portugueses o faziam. Certamente aqui reside uma das

causas do não desenvolvimento de uma mentalidade marítima entre nós.

Persiste o risco de desvio das funções essenciais das Forças Armadas pela maneira de tratar o que se passou a chamar de “novas ameaças”. No caso da Marinha, com mais ênfase, diante do fato da repressão aos ilícitos transnacionais praticados no mar ou em águas interiores ser parte de suas atribuições subsidiárias.

Existe correspondência entre os períodos da História Naval analisados pelo Almirante Vidigal e os paradigmas Liberal-Conservador e Desenvolvimentista de Amado Cervo. Por outro lado, a correlação entre os períodos dos quatro paradigmas de Cervo e as atitudes do Estado brasileiro, com respeito ao preparo do Poder Naval, não são coincidentes.

No paradigma Liberal-Conservador, a importação de navios em busca da paridade com o Poder Naval argentino foi coerente com o modelo agroexportador e importador de manufaturados. A Esquadra de 1910 é o exemplo clássico deste paradigma. Entretanto, paradoxalmente, 54% do Poder Naval eram constituídos por embarcações construídas no Brasil. Já no paradigma Desenvolvimentista, o Poder Naval era constituído, também de forma paradoxal, em 84% por navios importados.

Apesar dos esforços para construir navios de guerra no Brasil, retratados na construção das fragatas *Independência*

e *União*, das quatro corvetas da classe *Inhaúma*, da Corveta *Barroso* e de três submarinos da classe *Tupi*, essencialmente, esses navios não atenderam à natureza desenvolvimentista, segundo Alsina Jr., mas foram uma resposta à necessária reposição imediata de navios obsoletos. Sem dúvida, o MAP contribuiu para inibir a construção naval militar no Brasil.

Já o paradigma Neoliberal trouxe de volta a sistemática de aquisição de navios usados de países do centro capitalista, a começar pelo Porta-Aviões *São Paulo*. No paradigma Logístico, durante os anos 2000, enfim, iniciou-se o Prosub, com a participação de empresas privadas.

Hoje, o Plano Estratégico da Marinha para 2040 (PEM-2040) contempla um projeto de Força Naval. Neste Plano, é atribuída ao Estado-Maior da Armada a tarefa da concepção de uma sistemática

para o preparo do Poder Naval. Tudo indica que novos rumos serão seguidos. Porém é forçoso notar que a Marinha, isoladamente, não reúne capacidades para esse preparo. Há a imperiosa necessidade da participação dos governantes, em especial do Legislativo e do Executivo, e, da mesma forma, das elites política, econômica e financeira, diplomática e dos centros acadêmicos, além da necessária divulgação pela imprensa e da capacidade de persuasão do Ministério da Defesa. Trata-se de investimento no futuro.

**Tudo indica que novos rumos serão seguidos no preparo do Poder Naval. Trata-se de investimento no futuro**

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Relações Internacionais; Política Externa; Estratégia Nacional de Defesa; Poder Naval;

## BIBLIOGRAFIA

- ALSINA JR, João Paulo S. *Política externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. História Contemporânea do Brasil.
- BONALUME, Ricardo. *A Nossa Segunda Guerra: os brasileiros em combate, 1942*.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. *Plano Estratégico da Marinha – PEM 2040*. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2020.
- BRASIL. Ministério da Marinha. *Fatos da História Naval*. Rio de Janeiro: Lord S.A., 1971.
- BUZAN, Barry. *People, States & Fear: an Agenda for International Securities Studies in the Post-Cold War Era*. Colorado: Lynne Rienner, 1991.
- CAMINHA, Herick M. *História Administrativa do Brasil: organização e administração do Ministério da Marinha no Império*. Brasília – Rio de Janeiro: Funcep. Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1986.
- CAMINHA, Herick M. *História Administrativa do Brasil: organização e administração do Ministério da Marinha no Império*. Brasília – Rio de Janeiro: Funcep. Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FREITAS. Elcio de Sá. *A Busca da Grandeza: Marinha, Tecnologia, Desenvolvimento e Defesa*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2014.
- LUÍS, Camila C. R. *Estratégia Naval vis-à-vis a política externa*. Saabrücken: Verlag, 2017.
- MOTOYAMA, Shozo; GARCIA, João C.V. *O Almirante e o novo Prometeu: Álvaro Alberto e a C&T*. São Paulo: Unesp, 1996.
- NIGRO, Antônio Alberto Marinho. *75 Anos da Força Naval do Nordeste*, Discurso no Comando em Chefe da Esquadra, Niterói, 2017.
- SARAIVA, Miriam Gomes. “Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras?”. In: *Relações Internacionais*, nº 44. Lisboa, IPRI, Dez. 2014.
- VIDIGAL, Armando A.F. *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1985.