

DEFESA E SEGURANÇA – Complementariedade ou competição?

A necessidade de uma Marinha, no sentido estrito da palavra, surge, então, da existência de um sistema de transporte marítimo pacífico e desaparece com ele, exceto no caso de um Estado que tem tendências agressivas e mantém uma Marinha apenas como um ramo do estabelecimento militar.¹

Alfred T. Mahan

CARLOS EDUARDO RIBEIRO DE MACEDO*

Capitão de Fragata

SUMÁRIO

Introdução

Exemplos estrangeiros de organização da tríade

A centralização da tríade na Marinha do Brasil

Orçamentos comparados

Considerações finais

INTRODUÇÃO

Como nos apresenta a epígrafe, extraída da clássica obra estadunidense *The Influence of Sea Power upon History*, uma das peculiaridades da guerra no mar, em relação às suas contrapartes terrestre e aérea, é a sua interconectividade com a componente econômica do Estado. Outra

obra clássica a mostrar esse aspecto é a do britânico Sir Julian Corbett, ao postular que “o valor [do mar, como um objetivo] é como um meio de comunicação entre estados e entre suas regiões constituintes” e que “a História mostra que as verdadeiras tarefas da Esquadra são três [sendo uma delas] a proteção ou a destruição do comércio” (1988, original de 1911, p.

¹ Mahan (2020, p. 17, original de 1890, tradução do autor).

* Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval, na Linha de Pesquisa I – Política e Estratégia Marítimas –, e chefe do Estado-Maior do Comando da 1ª Divisão da Esquadra.

317, tradução do autor). Não à toa, com os anglófonos do início do século passado, o emprego da terminologia *maritime strategy* tornou-se mais frequente do que *naval strategy*, na medida em que a primeira, focada no ambiente marítimo como um todo, é mais abrangente que a segunda, a qual remete apenas ao emprego dos meios navais (CORBETT, 1988, original de 1911; COUTAU-BÉGARIE, 2010). Atualmente, tal tendência vem se repetindo nas publicações dos principais autores ocidentais sobre a matéria: Geoffrey Till², James Holmes³, Lars Wedin⁴ e Ian Speller⁵, para ficar só em alguns exemplos.

Da força que tem a presença do componente econômico na estratégia marítima resulta o corolário de que tal estratégia tem aplicação permanente para o Estado, isto é, já que a estratégia nunca se dissocia da economia do mar, a primeira precisa existir e produzir efeitos para a segurança da segunda, desde os tempos mais alvissareiros e passando todo o contínuo paz-crise-

-conflito. Assim, dirigindo-se aos assuntos marítimos em qualquer ponto da fluidez entre essas três condições, que normalmente não têm clara separação entre si, a estratégia marítima incumbe-se: do período de paz, em que, para se garantir a fluidez da economia no mar, o foco é a manutenção dos padrões de segurança da navegação (*safety*) e de proteção contra ações criminosas (*security*); da condução de manobras dissuasórias ou coercitivas, durante tempos de crise; e da atuação em combate, segundo uma estratégia eminentemente militar.

A abrangência que cerca a estratégia marítima é teorizada em diversos esquemas. Desses, os modelos trinitários de Ken Booth (2014, original de 1977) e Eric Grove (1990)⁶ são facilmente lembrados por simplificarem que a estratégia marítima é atrelada ao reconhecimento de que o uso do mar deve combinar as capacidades de exercer a confrontação militar, de garantir os interesses nacionais e de promover a boa ordem⁷.

2 “Tudo o que um governo nacional faz para alimentar os elementos do poder marítimo [economia marítima, inclusive, segundo a p. 84] deve ser visto como parte de uma bem solidificada estratégia marítima” (2009, p. 83, tradução do autor).

3 “No que concerne à estratégia marítima, uma paz mais vantajosa restauraria o acesso comercial, político e militar, enquanto criaria condições estruturais para que este acesso conduza ao futuro” (2019, p. 117, tradução do autor).

4 “Faz-se necessária, então, uma estratégia marítima mais abrangente em relação àquela exposta por Castex. Tal estratégia deve englobar a guerra, certamente, mas também a luta contra a pirataria, o terrorismo e o crime organizado, a fim de assegurar a manutenção da ordem, bem como a segurança e a proteção marítimas em geral” (2015, p. 108).

5 “A estratégia marítima de um estado deve considerar as condições de conflito e paz e de seus diversos estágios intermediários [...] A guerra naval é assim uma porção da estratégia marítima, a qual, por sua vez, é uma porção da estratégia nacional” (2019, p. 6, tradução do autor).

6 Ao longo deste trabalho, haverá outras referências a Ken Booth, a Eric Grove e a seus modelos trinitários. Assim, convém detalhá-los um pouco mais. O modelo de Ken Booth, de 1977, é considerado uma alternativa aos preceitos clássicos de Mahan e de Corbett, baseados na relação direta entre estratégia marítima e disputa pelo controle do mar. Para Booth (p. 16), o papel das Marinhas, em atendimento a uma estratégia marítima abrangente, deve congrega três capacidades básicas para garantir o uso do mar em benefício próprio: rivalizar contra ameaças estatais (capacidade militar), garantir a boa ordem no mar (capacidade de policiamento) e instrumentalizar a política externa (capacidade diplomática). Mais tarde, em 1990, numa obra que é considerada uma das principais propostas de estratégia marítima para o período pós-Guerra Fria, Eric Grove segue a linha trinitária de Booth, com o refinamento de aquelas três capacidades revertem-se em três tipos de missões básicas, as quais não têm separação perfeita uma das outras.

7 Simplificação proposital da parte deste autor, atribuindo maior foco à tríade de Grove. Na verdade, a tríade de Booth é dada pelos papéis militar, diplomático e policial (“constabulário”).

Ocorre que, quando se sai da teoria para a realidade de um país em desenvolvimento, a impressão que pode surgir, pelo menos à primeira vista, é a de que as três facetas, defesa, segurança (*safety*) e proteção (*security*), tendem a ter destinação de prioridade concorrente por parte dos governos. Isto é, em vez de terem convivência harmônica e complementar, o que se vê é um debate, muitas vezes acalorado, sobre qual é a faceta mais importante e qual, conseqüentemente, deve ser o foco prioritário para o recebimento de recursos. Como essa impressão, ao mesmo tempo em que nos parece ser uma deturpação da teoria, carece de efetivo apoio em dados, tem-se um problema a

examinar. Este poderia ser traduzido por meio da seguinte questão: a harmonia desejada entre a tríade que garante o uso do mar para os benefícios do estado é incompatível com a imanente característica do Estado em ter que atribuir

prioridades? A relevância desta questão para os dias atuais reside no fato de que, com o advento das ameaças híbridas⁸ – que deliberadamente buscam se desenvolver nas zonas cinzentas entre *safety*, *security* e defesa e entre paz, crise e conflito –, será cada vez mais necessária a replicação da teoria de Booth-Grove. Ou seja, para se garantir o uso do mar, tanto os planejamentos de força futura como a formulação de estratégias e doutrinas deverão adotar uma abordagem holística, que congregue capacidades para atender

a uma escalada de respostas que perpassa os estágios de *safety*, *security* e defesa.

Para responder à questão de pesquisa, sabendo ser impossível examinar diversos estados no tamanho deste trabalho, formulamos um argumento concentrado só no particular brasileiro. Segundo essa formulação, o desenvolvimento nacional nas áreas de *security* e *safety*, ao longo da última década, se é que relevante em magnitude, teria ensejado decréscimo de prontidão para a defesa no âmbito naval. De forma a validar, ou refutar, o argumento, o presente artigo está estruturado em cinco seções. Além desta introdução e de uma seção conclusiva, que consolida as informações e promove considerações

finais, o desenvolvimento do trabalho é assim estruturado: uma seção sobre como outros estados organizam seus serviços marítimos e sobre como tal organização tem respondido à securitização⁹ dos eventos marítimos, incluindo

o advento das ameaças híbridas; uma outra, detalhando a organização brasileira; e, finalmente, uma parte para analisar os resultados obtidos em termos de defesa, *security* e *safety*, em relação aos dados de orçamento disponíveis na Marinha do Brasil (MB). Desde já, é válido ressaltar que a tarefa a que se propõe esta última seção requererá que algumas aproximações sejam feitas. Afinal, além de haver uma natural zona de sombra entre defesa, *security* e *safety* – daí a teoria propor que elas atuem em conjunto –, algumas

**Defesa, segurança (*safety*) e
proteção (*security*) tendem
a ter prioridade concorrente
por parte dos governos e
entre elas há uma natural
zona de sombra**

⁸ O conceito será expandido em seção específica.

⁹ Outro conceito que será explanado em seção específica.

particularidades do sistema de captação e de empenho de recursos da MB não têm espaço para serem analisadas em profundidade no espaço deste trabalho.

EXEMPLOS ESTRANGEIROS DE ORGANIZAÇÃO DA TRIÁDE

Transformar modelos teóricos em políticas públicas e estratégias de defesa impõe adaptações culturais e institucionais. Daí, notam-se diferentes interpretações de como lidar com a tríade de Booth-Grove, mostrando que a maneira como os estados encaram a abrangência de demandas relacionadas ao mar é diversa. Resumidamente, três modelos são perceptíveis. Primeiro, têm-se exemplos em que todas as funções estão a cargo de uma única entidade, não importando se ela recebe a alcunha de Marinha ou de Guarda Costeira¹⁰. Um segundo tipo de enquadramento é aquele no qual existem instituições distintas, e sem relação de dependência entre si, para cada função – normalmente, uma Marinha incumbida das atividades de *high-end*¹¹ e uma Guarda Costeira com foco no *low-end*. Finalmente, e numa variação em relação ao segundo modelo, as instituições são distintas, mas há precedência e controle, em maior ou menor grau, da Marinha em relação à Guarda Costeira.

Antes de chegarmos ao Brasil, que é um claro exemplo do primeiro caso¹², é

relevante citar como outros estados se inserem nas duas possibilidades restantes e como elas têm sido adaptadas às evoluções recentes no cenário atual. Serão apresentados apenas dois casos, um de cada modelo, a título ilustrativo.

A “segregação” entre Marinha e Guarda Costeira

Os Estados Unidos da América (EUA), com sua Guarda Costeira (US Coast Guard – USCG), mais antiga até que a própria US Navy (USN)¹³, e tão tradicional quanto esta última, são um exemplo clássico do segundo caso. Nos EUA, chegam-se ao extremo de a USN e a USCG nem estarem sob a mesma estrutura ministerial. Enquanto a primeira compõe o equivalente ao Ministério da Defesa (Department of Defense – DoD), a segunda já foi parte do Ministério de Transportes (Department of Transportation) e, desde 2003, integra o Ministério de Segurança Interna (Department of Homeland Security), criado como uma das respostas aos atentados de 11 de setembro de 2001 (EUA, 2021).

Entretanto, a separação administrativa entre USN e USCG tem, desde o início deste século, cada vez menos refletido na operação de ambas. Os dois serviços marítimos, juntamente com o US Marine Corps, vêm adotando uma estratégia colaborativa, materializada na promulgação de duas edições de *A Cooperative Strategy*

10 A alcunha tende a ser Marinha quando o serviço é efetivamente dotado de capacidades relacionadas ao controle do mar e à projeção de poder e a ser guarda costeira para os casos em que Geoffrey Till (2009, p. 114) classifica como *constabulary navies*, forças policiais.

11 Basicamente, *high ends* relacionam-se a objetivos da guerra naval clássica interestatal, enquanto *low ends* a objetivos que requerem o emprego limitado da força. Para mais, ver Delamer, 2013. Coutau-Bégarie (2010), baseado nessa diferença, mas também percebendo a necessidade de a estratégia marítima aproximá-las, nos tempos atuais, menciona uma força naval caracterizada pelo *high-low mix*.

12 Salvo pelas concorrências de jurisdição, em termos de *security*, que há entre a Marinha do Brasil (MB) e outras agências, como a Polícia Federal e o Ibama, pode-se dizer que a MB retém todas as atribuições de *security*.

13 A Guarda Costeira dos EUA fora estabelecida em 1790, oito anos antes da própria Marinha (EUA, 2021).

for the 21st Century Seapower, em 2007¹⁴ e 2015¹⁵, durante governos, respectivamente, republicano e democrata. John Hattendorf (2011) destaca que

a crescente importância da Guarda Costeira estadunidense e o destaque de seu papel estratégico, juntamente com a Marinha e o Corpo de Fuzileiros Navais, são relevantes alterações do pensamento marítimo estratégico nos EUA. Isso ilustra a evolução dos contextos estratégico e operacional em que a Marinha dos EUA opera no final da primeira década do século XXI (p. 288, tradução do autor).

Em linha com Hattendorf, Sam Tangredi (2004) já havia previsto esse caminho de aproximação entre os serviços marítimos estadunidenses. Segundo ele, a aceleração da globalização e da sua dependência

ao comércio marítimo teria elevado a relação entre estratégia marítima e economia a níveis inéditos. A proteção ao comércio de interesse deveria transcender a própria costa e ocorrer em parceria com outros estados beneficiários do sistema global. Ou seja, tendo a globalização se desenvolvido de maneira concomitante ao final da Guerra Fria (1947-1991), que representava, momentaneamente, o fim das ameaças estatais, aquela teria impulsionado a criação de uma força naval mundial, com capacidade para responder

A aceleração da globalização e da sua dependência ao comércio marítimo elevou a relação entre estratégia marítima e economia a níveis inéditos

ao recrudescimento de ameaças transnacionais e não estatais. Para os EUA atuarem globalmente e em parceria com outros estados, tendo alguns sua Guarda Costeira como única força marítima, foi necessária a imposição de uma força naval híbrida. Em resumo,

a percussão de uma Marinha global, composta por uma esquadra com navios da USN e da USCG, é diretamente relacionada não apenas a uma [aumentada] carga de trabalho, mas também à percepção de estabilidade que essa combinação traz ao ambiente internacional. A necessidade da presença naval avançada – forças navais operando em regiões com crises potenciais – tornar-se-á cada vez mais importante enquanto permanecer o cenário de globalização (p. 37, tradução do autor).

A “subordinação” da Guarda Costeira à Marinha

Ainda que a evolução das ameaças no espaço marítimo contemporâneo pareça estar exigindo maior aproximação entre Marinhas e Guardas Costeiras e que isso realmente aparente ser o caminho adotado pelos EUA, é conveniente estudar um exemplo em que tal aproximação é ainda mais assertiva. Imagine-se um estado cujas aspirações marítimas são consideráveis, a ponto de inspirarem a

14 Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=479900>. Acesso em: 27 jan. 2022.

15 Disponível em: <https://news.usni.org/2015/03/13/document-u-s-cooperative-strategy-for-21st-century-seapower2015-revision>. Acesso em: 28 jan. 2022.

criação da Marinha de águas azuis, mas que, no cenário atual, ainda deve conviver com ameaças diretas a seu litoral de uma forma que não guarde precedentes com o exemplo estadunidense. Trazendo o caso concreto à discussão, pode-se resumir que “a Índia vive em uma perigosa vizinhança, num espaço estratégico no meio de um ‘arco de instabilidade’ que vai do Levante a Mindanao” (CHOPRA, 2013, p. 102, tradução do autor). Sobre esse ambiente estratégico, Gurpreet Khurana (2015) aponta diversos desafios que se impõem à segurança marítima do Oceano Índico, em que a Índia se projeta como um saliente e que, por conta disso, tem por dever uma atuação protagonista para resguardá-la.

Nesse contexto, esta subseção estará concentrada no exemplo indiano, com o qual se observa, primeiro, o surgimento de uma guarda costeira independente, mas que, com o gatilho de um evento extremo de comprometimento de segurança, passou a ter subordinação prática à Marinha, ou, ao menos, supervisão operacional desta última. A Guarda Costeira indiana foi instituída em 1978 (BANSAL, 2008), época em que a Marinha era tida como uma força armada de menor expressão, “verdadeiramente uma força armada com complexo de Cinderela” (PRAKASH, 2007, p. 97, tradução do autor). Assim, não é surpresa que houvesse nascido como um serviço independente e com jurisdição exclusiva sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) indiana.

Os ataques terroristas a Mumbai em 2008, causando a morte de mais de 160 pessoas (MUNSON, 2012), provocaram a necessidade de uma revisão nessa relação

de independência. Tendo alegadas ligações com células paquistanesas e tendo sido impetrado a partir do alto-mar, após cruzar diversas camadas jurisdicionais diferentes, o evento mostrou problemas de comando e controle com os quais a estrutura indiana convivia. Mais do que isso, os ataques demonstraram a possibilidade de eventos de *security* estarem atrelados diretamente à defesa, na medida em que envolvia a suposição de um estado terceiro. Disso resultou que o primeiro documento expedido no âmbito da estratégia naval indiana após os atentados de Mumbai, a Doutrina Marítima de 2009¹⁶, incorporasse influências de *A Cooperative Strategy for the 21st Century Seapower*, recém-lançada nos EUA, em 2007, incrementando as responsabilidades da Marinha da Índia com a segurança do litoral e criando superposições com a missão que a Guarda Costeira ainda conservava. Finalmente, a Doutrina Marítima de 2009 sedimentou o caminho para que a *Indian Maritime Security Strategy*, de 2015¹⁷, pudesse atribuir à Marinha da Índia papel de protagonista na ZEE (HOLMES, WINNER e YOSHIHARA, 2009). Hoje, o resultado é a existência de centros conjuntos de processamento e análise de informações, chamados Information Management and Analysis Centre (Imac). Estes, interligados entre si, compõem uma rede sob controle direto da Marinha da Índia, a qual “é responsável pela segurança marítima geral (costeira e *offshore*), devendo ser assistida na segurança costeira pela Guarda Costeira, pela Polícia Marítima e por outras agências” (MUNSON, 2012, tradução do autor).

16 Disponível em: <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated12Feb16.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2022.

17 Disponível em: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf. Acesso em: 27 jan. 2022.

Resumo dos modelos e perspectiva de validade diante do cenário atual

O uso das aspas em substantivos nas duas subseções anteriores foi proposital. Como se pôde verificar ao longo do texto dessas subseções, nem a Guarda Costeira da Índia tem uma clara subordinação à sua Marinha, nem as USN e USCG são serviços marítimos completamente segregados. Modelos são simplificações que podem falhar em capturar toda a complexidade da relação entre os serviços marítimos mundo a fora, principalmente no contexto atual, em que são necessários, ao mesmo tempo, competir pelos próprios interesses e cooperar para a segurança de todo o sistema mundial de comércio e navegação (*system-centred approach to strategy*, de acordo com TILL, 2009, p. 2).

Sobre essa diversidade de atuações, o dinamarquês Christian Bueger (2014) destaca que diversos autores têm concepções abrangentes sobre do que se encarrega a segurança marítima, a qual estaria relacionada a “ameaças como disputas marítimas interestatais, terrorismo marítimo, pirataria, tráfico de narcóticos, pessoas e contrabando, proliferação de armas, pesca ilegal, crimes ambientais ou acidentes marítimos e desastres” (p. 159, tradução do autor). Aparentemente discípulo da Escola de Copenhage e de sua Teoria da Securização (BARRY BUZAN *et al.*, 1998), segundo a qual a comprovação, ou não, de uma ameaça efetiva por critérios objetivos é aspecto secundário, o que conta de fato, para Bueger, são as percepções de ameaça no ambiente marítimo. Não à

toa, uma mesma definição de segurança pode abarcar, como visto na transcrição acima, aspectos concernentes à defesa (guerra naval clássica entre estados), ao *security* (combate à pirataria e ao tráfico de ilícitos) e ao *safety* (prevenção e resposta a acidentes marítimos). Tem-se, então, que a segurança marítima passa a ser um segmento particular da política aplicável a uma ampla gama de questões. Essa visão abrangente dissolve a fronteira artificial entre estudos de segurança e economia política internacional, abrindo caminho para a coexistência de ambos e reforçando, de maneira inequívoca, a correlação entre estratégia marítima e economia, já proposta desde os tempos de Sir Julian Corbett.

Essa abordagem, típica da transição entre os séculos XX e XXI, poderia ter se tornado obsoleta diante da eclosão dos primeiros sinais de uma nova geopolítica de competição entre atores estatais. Ainda que a confrontação entre as grandes potências do século XXI possa vir a demandar o retorno da abordagem tradicionalista e restrita de segurança, o que se tem atualmente reportado é um tipo de competição propositalmente conduzido abaixo da linha do conflito armado, a qual inclui todas as formas de ameaças características da virada de século. Estas estariam agora “a serviço do estado”, sob a pecha de ameaças híbridas¹⁸. No entanto, ainda que tais ameaças se encontrem sob patrocínio estatal, o fato de estas negarem a percepção de serem claramente estatais continuará exigindo, como resposta no mar, uma abordagem

18 Segundo Frank Hoffman (2007, p. 8), a guerra híbrida incorpora todo o espectro de formas de condução da guerra, incluindo capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, ataques terroristas com violência indiscriminada e coerção e desordem criminal. Tudo isso atuando de forma operacionalmente integrada ou taticamente fundida, com vistas a provocar degradação do processo decisório e aumento de custos para o defensor, o qual pode, até mesmo, incorrer em respostas exageradas que erodiriam sua legitimidade.

holística de segurança, incluindo a combinação de *safety*, *security* e defesa¹⁹, em graus variáveis.

Para concluir esta seção, é conveniente lembrar que os meios navais, quando no mar, independentemente de sua afiliação à Marinha ou à Guarda Costeira, são intrinsecamente versáteis para desempenharem missões de diversos tipos²⁰. Assim, Marinhas e Guardas Costeiras tendem a naturalmente se imbricar. Isso já era válido mesmo antes de as ameaças híbridas terem se tornado um foco de preocupação para os estudos de segurança e poderá ser uma tendência amplificada nos próximos anos. Se os dois modelos estudados podem falhar em mostrar essa intensa possibilidade de intercâmbio ou interoperação, os claros ajustes sofridos por eles após 2007/2008 mostram uma tendência que pode ratificar a pertinência do modelo brasileiro, o qual passaremos a estudar na próxima seção.

A CENTRALIZAÇÃO DA TRÍADE NA MARINHA DO BRASIL

Em 1972, mesmo durante um período de refflorescimento do poder combatente da MB²¹, assim escreveu o então Capitão de Mar e Guerra Mario Cesar Flores, que viria a ser ministro da Marinha entre 1990 e 1992:

A Marinha de Guerra do Brasil participa da vida marítima nacional primordialmente como Força Armada, sem descurar, porém, dos problemas não

militares para os quais ela é, ao menos no presente estágio de desenvolvimento do país, a organização governamental que melhor se adequa para lhes dar uma resposta apropriada (p. 179).

Fazendo uma breve retrospectiva histórica, não parece difícil entender como a MB chegou a essa condição. Ainda que a Marinha do Brasil oficialmente remonte ao ano de 1808, a Esquadra só foi efetivamente instituída imediatamente após a Independência, visando à sua consolidação. Forjada em ações clássicas de guerra naval contra meios portugueses, logo a MB teve que também desempenhar tarefas policiais internas, equivalentes às de emprego limitado da força, envolvendo a projeção de poder sobre terra para consolidar a independência nas províncias mais distantes da capital (BRASIL, 2006). Desde então, pouco demorou para que, em 1845, as primeiras Capitânicas dos Portos fossem criadas. Com elas, a carga da MB, esta pôde também se desincumbir do exercício da autoridade marítima brasileira: uma atividade eminentemente benigna, de regulação e controle do tráfego marítimo, bem como de manutenção de auxílios à navegação e da conservação da estrutura portuária (BRASIL, MB e CPRJ).

O uso das expressões sublinhadas no parágrafo anterior é proposital para demonstrar, utilizando expressões típicas da Doutrina Militar Naval (DMN), a concentração, sob a responsabilidade da MB, da tríade brasileira de uso do mar. Nesse escopo, importa detalhar a abordagem da

19 Para mais sobre o desenvolvimento das ameaças híbridas no contexto marítimo e sobre como se deve responder a elas, ver Stavridis, 2016.

20 Segundo a Doutrina Militar Naval, publicação da Marinha do Brasil (2017), a versatilidade é uma das características do poder naval, que “permite alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas” (pp. 1-5).

21 É o próprio autor que aponta para, entre vários outros também mencionados por ele, os projetos de construção das fragatas da classe *Niterói*, dos navios-varredores da classe *Aratu* e dos submarinos da classe *Oberon* (p. 178).

DMN sobre a matéria. Segundo a publicação, a guerra naval abrange as ações e operações navais clássicas relacionadas à defesa, o emprego limitado da força (imposição de *security*) e as atividades benignas (eminentemente ligadas à busca pelo *safety*). De novo, ressalta-se que modelos não exprimem a realidade com exatidão, e essa característica também se aplica à DMN. Como um primeiro exemplo de impropriedade, pode-se apontar que a parte de inspeção naval, ainda que envolva algum poder de polícia, é muito mais voltada ao *safety* do que ao *security*. Outro exemplo de incongruência, talvez numa pretensa tentativa de melhor se aproximar do triângulo teórico de Booth-Grove, é a inclusão do apoio à política externa (a diplomacia naval²²) dentro do mesmo segmento das ações típicas de *safety*.

A DMN – reedição de uma série de documentos anteriores que atendiam por Doutrina Básica da Marinha – é um documento que, apesar de ostensivo, é voltado ao público interno e não se pres-

ta ao diálogo com a sociedade e com a academia. Tanto que, para este trabalho de pesquisa, o documento sequer foi encontrado nas páginas de internet abertas da MB. Assim, a longa tradição da MB em concentrar em si toda a triade que provê as condições para o uso do mar só foi oficialmente explicada ao público externo em 2020, quando da publicação do Programa Estratégico da Marinha para 2040 (PEM-2040). Em tal documento, tem-se a criação do conceito de “Defesa Marítima”, que reeditou a passagem supracitada de Flores (1972) para exprimir toda a gama de atividades envolvidas na criação de uma atmosfera que permita o uso seguro do mar. Para essa defesa marítima,

estão presentes, além da **defesa naval clássica contra ameaças estatais**, as vertentes *safety* e *security* de segurança marítima. Na primeira acepção de segurança (***safety* - Segurança do Tráfego Aquaviário**), o Poder Naval²³, dentro de suas atribuições

22 Por certo que a MB entende que diplomacia naval é apenas a vertente “benigna”, sem o ostensivo constrangimento a outrem pela força, do vocábulo “dissuasão”. Ou seja, para a MB, diplomacia naval é uma expressão que denota a demonstração permanente e onidirecional (*dissuasion*, em inglês – ver Colin Gray, 2003), que, no nível político-estratégico, atinge indistintamente aliados para reforçar parcerias e potenciais adversários, dissuadindo antecipadamente iniciativas competitivas. Portanto, tal atividade é colocada no mesmo capítulo que as ações de promoção do *safety*, como se ambas não envolvessem nenhum grau de uso da força. Ainda que isso fuja ao escopo deste trabalho, não se deve negligenciar que a “dissuasão” pode ter também uma versão coercitiva – uma dissuasão direta e apontada (*deterrence*, em inglês – EDWARD LUTTWAK, 1974, e GEOFFREY TILL, 2009), e com aplicação de força em algum grau no nível operacional, visando à produção de efeitos imediatos que concorram para a não escalada de crises específicas, ou até para a resolução de conflitos de forma mais expedita. Sobre este último aspecto, é conveniente destacar a importância de Luttwak para essa matéria, tendo em vista que foi o pioneiro, dentro do cenário da Guerra Fria, em teorizar como os meios navais podem ser instrumentos da política externa.

23 Poder Naval é uma expressão que aparece na missão da MB: “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” (BRASIL, 2019, p. 43). No entanto, nem o PEM-2040 nem a própria Política Naval se encarregam de definir o que é Poder Naval. Recorrendo a Ian Speller (2019), tem-se que o Poder Naval é a parcela militar do poder marítimo, o qual, por sua vez, abarca todas as capacidades, civis e militares, de que o estado dispõe para o uso do mar em seu benefício. Em termos de autores nacionais, Vidigal (2018, original de 1996) assevera que o Poder Naval, enquanto braço militar do poder marítimo (p. 173), é composto “não só pelos navios de guerra, mas tudo o mais que contribui para o seu emprego eficiente e eficaz, como bases navais, arsenais, instalações industriais, depósitos, estabelecimentos de formação e ensino etc., e mais o pessoal civil e militar que opera os navios e as instalações em terra” (p. 147).

subsidiárias particulares, na esfera da Autoridade Marítima, atua para que o tráfego seguro de embarcações seja realizado conforme as leis e as normas vigentes, por intermédio de inspeções e vistorias, prevenindo a poluição hídrica e a ocorrência de acidentes e incidentes de navegação; provê dados fidedignos para a navegação segura e realiza operações de busca e salvamento no mar aberto, entre outras atividades. Na segunda vertente (**security - Proteção Marítima**), ocorre o emprego coercitivo do Poder Naval, geralmente com a participação de outros órgãos governamentais contra variados tipos de ilícitos e quaisquer outras ameaças (p. 19, grifos nossos para ressaltar a tríade defesa-security-safety).

A Amazônia Azul é outro conceito público que, atualmente, é usado para exprimir a abrangência das atividades da MB, compondo todo o espectro de atividades para a garantia do uso do mar, conforme preconizaram Booth e Grove. Inicialmente apenas voltado ao *marke-*

ting da Força, foi, em seguida, definido por Barbosa Junior (2012)²⁴ como um conceito político-estratégico, baseado no espaço oceânico em que o Brasil exerce algum grau de soberania ou de jurisdição, com cinco vertentes de manifestação: econômica, ambiental, científica, soberania nacional e diplomática. Assim, reflete, com uma abordagem mais acadêmica, a concentração da tríade defesa-*safety*-*security* na MB, como apresenta a Figura 1.

Todo esse esforço teórico da MB não parece desconectado das ações práticas da Força. Ele aparenta buscar um diálogo acadêmico para acompanhar um movimento concertado da MB para o incremento no desempenho das atividades de *safety* e *security*. Vejamos alguns exemplos:

– A separação, em 2015, da estrutura da Diretoria-Geral de Navegação (DGN) da do Comando de Operações Navais (ComOpNav), com a consequente instituição de um almirante do último posto (almirante de esquadra) segregado para ser o DGN (BRASIL, MB e DGN), permite que se tenha um Órgão de Direção Setorial na MB específico para gerir, em alto nível, os



Figura 1– As vertentes da Amazônia Azul (adaptação de HEINE FILHO, 2019)

24 Ex-comandante da Marinha do Brasil (janeiro/2019 a março/2021) e difusor do conceito de “oceanopolítica” para explicar a destinação geopolítica do Brasil ao protagonismo de atuação no Atlântico Sul.

projetos e as atividades atinentes ao *safety*, principalmente aqueles afetos à Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) e à Diretoria de Portos e Costas (DPC)

– A instituição, em dezembro de 2021, no âmbito do ComOpNav, do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz), valendo-se da experiência anterior do extinto Centro Integrado de Segurança Marítima (Cismar), e em paralelo ao desenvolvimento do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), busca capacitar a MB para “se contrapor a um ambiente operacional acelerado e multifacetado, que exige uma abordagem mais padronizada em toda a gama de operações militares” (BRASIL, MB, 2021).

– A criação e a elevação de categoria, nos últimos dez anos, de diversos núcleos²⁵ (delegacias e agências da Capitania dos Portos) do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário demonstram a iniciativa da MB em criar maior proximidade – e, conseqüentemente, incrementar a atividade de *safety* – com os centros que congregam atividades mercantes e/ou náuticas.

– A longa experiência, de cerca de dez anos, em operações de interdição marítima sob a égide das Nações Unidas, dirigidas contra o tráfico de materiais ilícitos na costa libanesa; a recente designação de um contra-almirante brasileiro, acompanhado por oficiais e praças de Estado-Maior, para exercer o Comando da Força-Tarefa 151, com a missão de combater a pirataria no Golfo de Áden; e a iniciativa brasileira, materializada pela primeira Operação Guiné, em 2021, para se fazer presente

no Golfo da Guiné e contribuir com a segurança marítima naquela região representam, em conjunto, além de um incremento na atividade de diplomacia naval, uma oportunidade para interoperabilidade com outras Marinhas em atividades de *security* e um ganho operacional relevante para a condução de missões semelhantes no litoral brasileiro.

As dúvidas que restam são se todo esse movimento gerou impacto negativo nas capacidades de defesa propriamente ditas; se é correto atribuir ao incremento perceptível de aptidão para as atividades de *safety* e *security* a redução de disponibilidade, por exemplo, na quantidade de navios de superfície de nossa Esquadra; e, enfim, se, para um Estado em desenvolvimento, como o Brasil, a tríade teórica é de difícil aplicação prática, na medida em que o orçamento é único, é finito e precisa lidar com situações de crise. Para tentar responder a essas questões, já formuladas na introdução, faremos uma comparação dos orçamentos nas áreas específicas de defesa, de *security* e de *safety*.

ORÇAMENTOS COMPARADOS

Conforme já alertado, ainda na introdução, comparar orçamentos dentro da mesma instituição não é tarefa simples, por conta da possibilidade de superposições. Principalmente se considerarmos a supramencionada característica de versatilidade do poder naval, segundo a qual um mesmo meio naval poderá atender, conforme o caso específico, tanto a eventos de defesa, de *security* ou de *safety*. Segue um

25 Por exemplo, desde 2011, foram criadas as Capitánias Fluviais de Minas Gerais, em 2018, e de Goiás, em 2020, e as seguintes delegacias/agências tiveram sua condição elevada: as Delegacias de Brasília e Santarém tornaram-se Capitánias em 2011; o mesmo aconteceu com a de Porto Alegre, em 2016; a Agência de Cabo Frio ascendeu à condição de Delegacia, em 2018; e, em 2019, as Delegacias de Macaé, Porto Velho e de Cuiabá tornaram-se Capitánias, sendo que a última passou a se chamar Capitania Fluvial do Mato Grosso.

exemplo: as mesmas fragatas que, durante a última Operação Dragão XL²⁶, se envolveram na escolta dos meios anfíbios até a área de desembarque e, nesta, conduziram apoio de fogo naval, em apoio ao desembarque – ou seja, em ações típicas de guerra naval (defesa) –, são as que também operaram em ações de *security* nas costas libanesa e africana e que cumprem escala de Navio de Serviço da Esquadra para, em apoio ao Comando do 1º Distrito Naval, responderem a chamadas para busca e salvamento (*search & rescue* – SAR), uma típica atividade de *safety*. Além disso, outra dificuldade é que as operações no Líbano e na África, que, logo acima, foram classificadas como de *security*, podem ser também interpretadas como vetores de diplomacia naval, para estreitar laços com outros estados, criar interoperabilidade com outras Marinhas e, assim, construir uma rede de aliados que poderia atuar em prol da defesa. E isso é apenas um exemplo de uma missão que tem enquadramento duplo. A observância ao modelo de Eric Grove (1990, Figura 2), cuja discussão foi antecipada na nota de rodapé nº 7, mostra-nos que a possibilidade de ocorrerem outras interseções não é desprezível.

Sendo assim, algumas definições tiveram que ser dadas antes de se poder realizar a comparação. Entre elas, duas são principais. A primeira refere-se à delimitação do orçamento para o *safety*. Atribuímos que ele corresponde ao Plano Básico (PB) Lima, que a Diretoria de Portos e Costas (DPC) repassa aos

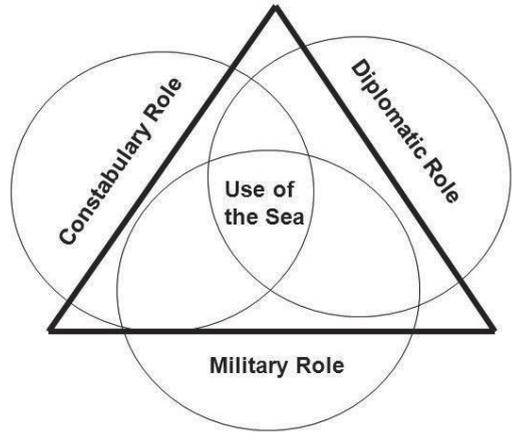


Figura 2 – Os três papéis das forças marítimas para o uso do mar (p. 218)

Distritos Navais para que estes, dentro de suas áreas de jurisdição, transfiram às Capitanias, Delegacias e Agências, as quais, por sua vez, os executam em atividades, principalmente de inspeção naval. A principal limitação dessa definição é que o PB Lima deveria ser acrescido do PB Juliet (não disponibilizado para esta pesquisa), atinente aos serviços de hidrografia e pesquisas oceânicas. Isso porque é nesta parcela que estão os gastos com cartografia e com a sinalização náutica, relevantes parcelas do *safety*.

A segunda definição concerne aos orçamentos de defesa e de *security*, os quais foram considerados como sendo, conjuntamente, o alvo do Programa Geral de Manutenção (Progem), gerido pelo ComOpNav. Esta última definição, tanto quanto a primeira, não é livre de limitações. Dentre elas, aponta-se, inicialmente, o fato de que, no que tange especificamente à defesa, foi necessário fazer uma sim-

26 A Operação Dragão, que, no ano passado, completou sua quadragésima edição, é um tradicional exercício da Marinha do Brasil, com o emprego de seu conjugado anfíbio (navios mais fuzileiros navais). Especificamente em 2021, compôs o escopo da Operação Meridiano, a cargo do Ministério da Defesa. Para mais, ver <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-realiza-segunda-fase-da-xl-operacao-dragaomeridiano>.

plificação de contabilidade: estabelecer que todo Progem de defesa é aquele que é repassado ao Comando em Chefe da Esquadra (ComemCh), que é a estrutura organizacional onde estão os meios navais que respondem pelas ações e operações clássicas de guerra naval (defesa). Isso é de fato uma simplificação porque, também no ComemCh, estão meios como o Navio-Escola *Brasil* e o Navio-Veleiro *Cisne Branco*, os quais têm uma destinação naturalmente diferente do que o emprego direto para atingir os *high ends*. Seguindo com as limitações de nossa definição, deve-se destacar que, para estabelecer qual seria o orçamento para *security*, ocorreu a seguinte simplificação: foram contabilizados todos os repasses para os Distritos Navais (identificados na Tabela 2 sob a alcunha de “não-ComemCh”), como se todas as atividades que estes conduzem fossem unicamente as de patrulha marítima e de segurança portuária. Ocorre que isso não é o que se observa totalmente na prática. Por exemplo, não se podem desprezar as notáveis exceções da presença, no Comando do 2º Distrito Naval, dos navios-varredores (missão atrelada à guerra naval clássica – defesa) e da existência, em

diversos Distritos, de navios-balizadores e de assistência hospitalar, mais diretamente ligados a missões de *safety*.

Há ainda o viés da não consideração de alguns gastos, cuja disponibilidade seria relevante para o trabalho. O primeiro deles é o de pessoal, uma vez que se tem por certo que o impacto da folha de pagamento do, digamos, Navio-Aeródromo Multipropósito *Atlântico*, um meio de defesa, é bem maior que o do Navio-Patrulha *Grajai*, um meio de *security*. Outro tópico negligenciado é o gasto com Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), referente, por exemplo, à construção do submarino convencional de propulsão nuclear e das fragatas classe *Tamandaré*. Considerando que os projetos citados estão atrelados à defesa e que, afora o SisGAAz, não há projetos de CT&I em *security* da mesma monta, resta clara a pertinência em tal parcela ter sido considerada. Finalmente, deve-se anuir a falta de consideração ao orçamento para abastecimento, outro tipo de gasto que, à primeira vista, teria mais impacto para a defesa (navios de maior porte e com maior consumo).

De qualquer forma, apresentemos as tabelas, as quais retratam o orçamento no período de 2008 a 2021:

DN	DEZ/2021	DEZ/2020	DEZ/2019	DEZ/2018	DEZ/2017	DEZ/2016	DEZ/2015
1	22.297.565,42	19.592.892,70	7.035.568,96	5.795.653,81	4.115.428,67	2.971.798,19	6.592.038,41
2	4.356.421,87	2.731.129,04	4.393.665,93	4.492.654,10	2.507.081,49	2.628.352,02	3.596.943,48
3	5.995.175,03	2.410.522,29	6.203.468,48	4.869.579,04	3.242.613,82	4.079.056,15	6.683.839,51
4	20.164.937,34	16.553.976,88	17.727.152,13	19.578.323,50	6.153.891,38	6.844.044,46	10.040.795,79
5	6.894.918,72	2.956.187,37	3.995.846,17	3.938.080,90	13.900.756,42	13.816.170,55	18.117.837,47
6	3.595.979,06	883.255,28	2.420.894,93	1.240.411,98	919.948,42	1.097.352,44	1.588.497,45
7	1.778.545,52	535.279,98	1.182.719,53	635.511,75	832.749,42	506.898,45	872.624,00
8	6.936.266,29	4.623.817,89	7.095.133,50	6.857.007,71	4.198.169,52	3.355.757,12	4.469.161,88
9	5.672.413,92	2.551.007,48	7.892.411,33	4.735.716,44	3.415.420,25	3.092.968,69	4.839.849,17
TOTAL	77.692.223,17	52.838.068,91	57.946.860,96	52.142.939,23	39.286.059,39	38.392.398,07	56.801.587,16

DN	DEZ/2014	DEZ/2013	DEZ/2012	DEZ/2011	DEZ/2010	DEZ/2009	DEZ/2008
1	7.463.331,08	10.047.240,49	12.368.589,92	7.586.030,36	7.551.571,41	7.256.474,19	6.973.187,01
2	2.926.703,62	4.804.516,59	7.212.406,69	5.207.227,23	3.950.065,43	2.718.388,20	3.776.929,97
3	7.065.733,58	7.760.433,43	10.105.281,38	5.423.799,52	6.476.779,88	6.767.049,17	6.409.779,81
4	10.082.044,88	8.984.866,84	29.937.834,75	17.767.640,86	17.503.647,60	17.172.513,51	18.285.982,50
5	18.191.632,74	16.074.309,45	10.690.327,44	8.603.447,46	7.799.826,35	7.076.388,58	8.570.771,24
6	2.035.675,53	2.054.775,87	2.692.981,92	1.661.357,55	2.010.657,44	2.234.830,74	1.967.895,03
7	920.202,52	1.204.061,14	3.357.574,03	2.231.688,59	1.805.102,94	1.558.718,29	1.232.940,67
8	5.466.721,64	5.473.187,54	6.629.046,48	4.141.668,97	3.898.552,27	4.757.715,32	5.247.278,72
9	5.498.769,62	6.127.204,73	9.577.675,34	4.945.450,79	6.154.791,30	5.324.481,35	5.084.484,45
TOTAL	59.650.815,21	62.530.596,08	92.571.717,95	57.568.311,33	57.150.994,62	54.866.559,35	57.549.249,40

Tabela 1 – Orçamento do PB Lima entre 2008 e 2021 (Fonte: Gerência do PB Lima, da DPC)

PROGEM SETOR OPERATIVO				
	DESTAQUE	ORÇAMENTO	NÃO-COMEMCH	COMEMCH
2008	4.213.305,61	165.277.787,12	52.295.972,61	117.195.120,12
2009	9.376.115,74	311.877.170,68	150.124.992,27	171.128.294,15
2010	15.251.720,31	221.767.637,77	88.261.565,21	148.757.792,87
2011	14.756.874,65	246.112.244,14	71.720.408,67	189.148.710,12
2012	35.592.548,78	298.125.873,13	123.429.761,39	210.288.660,52
2013	73.895.697,46	150.253.526,80	63.921.662,90	160.227.561,36
2014	74.062.878,62	252.649.022,71	87.243.234,68	239.468.666,65
2015	92.407.994,36	128.994.128,49	104.998.860,26	116.403.262,59
2016	47.939.431,39	114.341.754,90	42.285.753,06	119.995.433,22
2017	40.691.880,89	162.719.527,93	119.858.179,30	83.553.229,52
2018	36.294.451,98	56.596.494,57	64.051.867,64	28.839.078,91
2019	35.492.360,35	89.343.143,60	54.034.002,78	70.801.501,17
2020	32.426.153,30	56.171.840,40	20.614.642,91	67.983.350,79
2021	7.037.094,88	91.664.200,75	28.093.917,65	70.607.377,98

Tabela 2 – Repasse do ComOpNav em Progem (Fonte: Gerência de Manutenção de Meios – ComOpNav)

Antes de passar às constatações possíveis a partir das tabelas, vale destacar que os valores não foram corrigidos para o valor presente, sendo desprezada, assim, a inflação do período decorrido entre a medição e a data de escrituração deste trabalho. Isso não é necessariamente um viés, porque o interesse de nossa comparação é que ela se dê relativamente, ano a ano, entre as duas tabelas. Não é relevante, para o nosso trabalho, compará-las internamente. Feita a ressalva, as tabelas apresentadas permitem as seguintes constatações:

– O ano de 2012 foi o de melhor orçamento tanto para os setores operativo (defesa e *security*) como para o de *safety*. Isso significa que os três setores, e provavelmente a MB como um todo, beneficiaram-se dos expressivos crescimentos do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no biênio 2010-11. Isso pode significar também que, numa situação de bonança econômica, não haveria conflito entre os três setores na disputa por orçamento.

– Isolando defesa de *security*, o melhor resultado tabelado para este último foi no ano de 2009, para o que este autor não encontrou nenhuma justificativa específica.

– Os anos de 2017 e 2018 foram os únicos da série em que o orçamento de

Progem para o *security* foi superior ao de defesa. Isso ocorreu justamente após dois anos seguidos (2015-16) de variação negativa de PIB, o que pode significar que, após crises internas, ainda que só econômicas, pode ser julgado mais pertinente incrementar os gastos com *security* – seja porque o governo realmente precisa de um seguro contra um eventual aprofundamento da crise, seja porque a sociedade tem maior visão dos meios de *security* (operam mais próximos do litoral, por exemplo) do que dos de defesa e, assim, é mais fácil ao governo justificar os gastos nesse setor, mesmo num período de recuperação de crise. Pode, ainda, ter sido que o pico de orçamento em *security* para 2017 e 2018 nada tenha a ver com uma escolha racional do orçamentista. Talvez tenha sido tão-somente a complementação dos pagamentos de compromissos em *security* assumidos durante os grandes eventos (Copa do Mundo, 2014, e Olimpíadas, 2016).

– Enquanto o setor de *safety* praticamente não sofreu os efeitos da recessão econômica pós-Covid, chegando até a apresentar elevação de orçamento de 2020 para 2021, o setor operativo vem mostrando estagnação há quatro anos em seu orçamento. Isso pode ensejar que

o setor de *safety*, por estar diretamente atrelado à economia marítima, possa ter maior facilidade em atrair recursos fora do orçamento dado diretamente pelo Ministério da Defesa. Além disso, observa-se grande previsibilidade do orçamento do *safety* (pouca variação em torno da média de cerca de 58,3 milhões) em relação ao do setor operativo.

– O mais importante para o escopo deste trabalho: não foi encontrado indício claro e inequívoco de que os três setores estariam competindo entre si por orçamento. Não foi observada uma tendência de que a subida no orçamento de um tenha demandado necessariamente a queda no orçamento de outrem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os dados apresentados, pode-se deduzir que as informações coletadas respondem de maneira inconclusiva ao propósito deste trabalho. Tivessem os dados uma amplitude temporal maior, de maneira a

também cobrir o período final da Guerra Fria, haveria a possibilidade de que nosso argumento pudesse ter sido validado. Entretanto poderia acontecer também que isso apenas significasse que as capacidades para *safety* e *security* da MB, na pré-década de 1990, fossem deficientes. Outra possibilidade é que, houvesse mais riqueza nos dados coletados, surgissem outras causas, fora do desequilíbrio da tríade defesa-*safety-security*, a dar razão à impressão de que convivemos com uma redução de disponibilidade dos navios de superfície da Esquadra. Ou poderíamos finalmente che-

gar à conclusão de que é justamente o fato de o Brasil ser um Estado em desenvolvimento, mas com uma pretensão geopolítica (ou, oceanopolítica, como prefere uma de nossas fontes) do tamanho de seu litoral, que faz demandar que a MB continue concentrando suas atenções no *safety* e no *security* – os quais atraem maior atenção da sociedade – para continuar impulsionando sua imagem positiva e garantindo-lhe salvo conduto para conduzir seus projetos mais ambiciosos na vertente de defesa. Sobre isso, cumpre mencionar que exemplos de outros estados demonstram que o descolamento dessas três vertentes, no caso de países em desenvolvimento, geralmente penaliza a vertente da defesa.

De qualquer forma, o estudo aqui realizado parece ter sido válido para

firmar a relevância do equilíbrio de capacidades que um Estado deve deter para fazer uso eficaz do mar. Afinal, foi isso que nos revelaram os modelos estudados na segunda seção. Ainda que diferentes do particular brasileiro, as

O Brasil deve deter equilíbrio de capacidades para fazer uso eficaz do mar, garantindo condições de base para exploração plena da Amazônia Azul

recentes adaptações que ambos sofreram os trazem para mais próximo do referencial que sempre adotamos: concentrar na MB todas as atribuições do Estado para o provimento das condições de base para o uso do mar. Se o equilíbrio de capacidades já era uma condição na época das teorias de Ken Booth e Eric Grove, ele torna-se ainda mais fundamental diante do cenário atual de ameaças híbridas, cuja atuação é propositalmente dimensionada para se imiscuir na longa e cinzenta transição entre paz, crise e conflito. Se essas capacidades não estão

concentradas em uma única instituição, como no Brasil, algum sistema superior de governança deve estar em voga para lhes garantirem harmonia e respostas devidamente concertadas.

No modelo brasileiro, foi possível verificar que, malgrado a MB já retivesse, “desde sempre”, seu triplo chapéu de garantidora da defesa, do *security* e do *safety*, somente no fim da última década a Força buscou externar à sociedade as razões para isso assim acontecer. Tal procedimento, além de permitir um melhor diálogo com a sociedade e a academia, obriga a instituição a promover profundo autoconhecimento para buscar alinhamento entre suas práticas e suas bases teóricas já consolidadas na academia. Além disso, e mais importante, poderá a Força situar-se em posição confortável para o aproveitamento das diversas oportunidades – que o cenário geopolítico atual fará com que se descortinem.

Em algumas das particularidades do orçamento da MB, este estudo revelou a complexidade de tal empreitada e a dificuldade em conduzi-la dentro dos limites desta pesquisa. No entanto em absoluto nos restou o entendimento de que ela não deva ser tentada. Ao revés, a zona de sombra entre os elementos da tríade e a característica de versatilidade do Poder Naval impõem, ambas, a necessidade de que tal estudo seja continuamente aprofundado. Ainda que não seja para confirmar ou refutar um dado argumento, como neste trabalho, ele servirá para não só encontrar eventuais duplicidades e erros de atribuição de prioridade, mas também aperfeiçoar o autoconhecimento que se tem da Força e dela continuar extraindo um melhor resultado para a sociedade: aquele que permita a melhor combinação de defesa, *safety* e *security*, que garanta as condições de base para que a Amazônia Azul seja explorada de forma plena e viável.

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<POLÍTICA>; Estratégia Nacional de Defesa; Defesa; Política de Defesa; Política de Defesa Nacional;

REFERÊNCIAS

- BANSAL, Alok. “Synergising Indian Navy and the Coast Guard”. *Journal of Defense Studies*. Nova Delhi, v. 2, n. 1, jun/ago. 2008, pp. 79-97. Disponível em: https://idsa.in/system/files/jds_2_1_abansal.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BARBOSA JUNIOR, Ilques. *Oceanopolítica: conceitos fundamentais*. In: BARBOSA JUNIOR, Ilques e MORE, Rodrigo Fernandes (org.). *Amazônia Azul: Política, Estratégia e Direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: Femar, 2012.
- BOOTH, Ken. *Navies and Foreign Policy*. Abingdon: Routledge, 2014, 294 p. Obra original de 1977 pela Kent: Croom Helm, 1977, 296 p.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Capitania dos Portos do Rio de Janeiro. Histórico. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cprj/historico>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BRASIL. Diretoria-Geral de Navegação. Diretores. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgn/sites/default/files/diretores.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: Doutrina Militar Naval. Brasília, 2017.

- BRASIL. EMA-323: Política Naval. Brasília, 2019, 45 p. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html. Acesso em: 30 jan. 2022.
- BRASIL. “Marinha ativa o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul”. 15 dez. 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-ativa-o-comando-deoperacoes-maritimas-e-protecao-da-amazonia-azul-0>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- BRASIL. Plano Estratégico da Marinha PEM-2040. Brasília, 2020, 88 p. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/arquivo.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BRASIL. Serviço de Documentação da Marinha (atual Diretoria de Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha). *Introdução à História Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, 2006. 180 p. Disponível em: <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/000008/00000898.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BUEGER, Christian. What is Maritime Security? Marine Policy, Reino Unido, v. 53, pp. 159-164, 2015. Disponível em: <http://bueger.info/wp-content/uploads/2014/12/Bueger-2014-What-isMaritime-Security-final.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998, 239 p.
- CORBETT, Sir Julian. *Some Principles of Maritime Strategy*. Ed. com introdução e notas de Eric Grove. Annapolis: United States Naval Institute, 1988. (Série *Classics of Sea Power*, org. por John Hattendorf e Wayne Hughes). Originalmente publicado por: Longman, Green and Co, Londres, 1911.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Tratado de Estratégia*. Traduzido por Brigitte Manso *et al.* Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010, 776 p. Título do original francês: *Traité de Stratégie* (2006).
- CHOPRA, Rakesh. Crítica ao livro *The Rise of the Indian Navy: Internal Vulnerabilities, External Challenges*, organizado por H. Pant. *Journal of Defense Studies*. Nova Delhi, v. 7, n. 4, out/dez, 2013, pp. 101-106. Disponível em: https://idsa.in/system/files/jds_7_4_RakeshChopra.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.
- DELAMER, Kevin. “The U.S. Navy’s High-Low Mix”. *USNI News*. 10 jun. 2013. Disponível em: <https://news.usni.org/2013/06/10/analysis-the-u-s-navys-high-low-mix>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- EUA. Department of the Navy e US Coast Guard. *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, out. 2007. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=479900>. Acesso em: 27 jan. 2022.
- EUA (2015). Disponível em: <https://news.usni.org/2015/03/13/document-u-s-cooperativestrategy-for-21st-century-seapower-2015-revision>. Acesso em: 27 jan. 2022.
- EUA. The Coast Guard. *The Coast Guard: America’s Oldest Maritime Defenders*. Disponível em: <https://www.gocoastguard.com/about-the-coast-guard/learn-the-history>. Acesso em: 27 jan. 2022.
- FLORES, Mario Cesar. “A Marinha de Guerra no Brasil Atual”. In: FLORES, Mario Cesar (org.). *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1972, 448 p.
- GRAY, Colin. “Maintaining Effective Deterrence”. Monografia. Strategic Studies Institute, US Army War College. Carlisle, 2003, 55 p. ISBN 1-58487-135-0. Disponível em: <https://publications.armywarcollege.edu/pubs/1521.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- GROVE, Eric. *The Future of Sea Power*. Annapolis: Naval Institute Press, 1990. 280 p.
- HATTENDORF, John. “The United States Navy in the Twenty-first Century: Thoughts on naval theory, strategic constraints and opportunities”. *The Mariner’s Mirror*, Reino Unido, v. 97, n. 1, pp. 285-297. fev. 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00253359.2011.10709046?journalCode=rmir20>. Acesso em: 26 jan. 2022.

- HEINE FILHO, Pedro. “Segurança Marítima: Contribuições Positivas do Estudo da Evolução deste Conceito para Aplicação pelo Brasil no Atlântico Sul”. Monografia. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/727/1/Revisada%20TCC%20CAEPE%20-%20CMG%20Pedro%20Augusto%20Bittencourt%20Heine%20Filho%2028NOV2019%20%281%29.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- HOFFMAN, Frank. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies. 2007. 72 p.
- HOLMES, James. *A Brief Guide to Maritime Strategy*. Annapolis: Naval Institute Press, 2019. 183 p.
- HOLMES, James; WINNER, Andrew; YOSHIHARA, Toshi. *Indian Naval Strategy in the Twenty-First Century*. Abingdon: Routledge, 2009. 232 p.
- ÍNDIA. Integrated Headquarters Ministry of Defence (Navy). *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*. Nova Délhi. 2015. Disponível em: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.
- ÍNDIA. *Indian Maritime Doctrine*. Nova Délhi. 2009. Disponível em: <https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated12Feb16.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- KHURANA, Gurpreet. *Maritime Security Challenges*. Alocução no Simpósio Asia’s Waters, jun. 2015. Disponível em: https://www.india-seminar.com/2015/670/670_gurpreet_s_khurana.htm. Acesso em: 29 jan. 2022.
- LUTTWAK, Edward. *The Political Uses of Sea Power*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974. 79 p.
- MAHAN, Alfred. *The Influence of Sea Power Upon History: 1.660-1.783*. Middletown, DE: Panthanos Classics, 2020. Originalmente publicado por: Little, Brown and Co, Boston, 1890.
- MUNSON, Mark. Indian Maritime Security After Mumbai. Center for International Maritime Security, 2 jul. 2012. Disponível em: <https://cimsec.org/indian-maritime-security-aftermumbai/>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- PRAKASH, Arun. *From the Crow’s Nest: A Compendium of Speeches and Writings on Maritime and Other Issues*. Nova Délhi: Lancer Publishers & Distributors, 2007, 230 p.
- SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2019, 237 p.
- STAVRIDIS, James. “Maritime Hybrid Warfare Is Coming”. *Proceedings*, Annapolis, v. 142, n. 12, dez.2016. Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming>. Acesso em: 29 jan. 2022.
- TANGREDI, Sam. “Globalization and Sea Power: Overview and Context”. In: *Globalization and Maritime Power*, org. por Sam Tangredi. Washington: National Defense University Press, 2002. 595 p.
- TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*. 2ª ed. Abingdon: Routledge, 2009, 409 p.
- VIDIGAL, Armando. “Uma Estratégia Marítima para o Brasil” (obra original de 1996). *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v. 138, suplemento (Coletânea Vidigal), pp. 145-175, 2018.
- WEDIN, Lars. *Estratégias Marítimas do Século XXI: A Contribuição do Almirante Castex*. Traduzido por Reginaldo Reis *et al.* Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015, 234 p.