

O dilema do poder: O SisGAAz e a defesa marítima brasileira

The Dilemma of Power: The SisGAAz and the Brazilian Maritime Defense

Rev. Bras. Est. Def. v. 13, e026013, 2026, p. 1–28
ISSN 2358-3932

JOSÉ FRANCELINO GALDINO NETO
DANIEL HENRIQUE DA SILVA DINIZ

INTRODUÇÃO

O mar sempre desempenhou papel central no desenvolvimento das nações, e, no caso brasileiro, essa relevância se manifesta na chamada Amazônia Azul, área marítima sob jurisdição nacional que corresponde a quase 70% do território continental. Trata-se de um espaço estratégico que concentra reservas energéticas do pré-sal, biodiversidade marinha de potencial farmacêutico, recursos pesqueiros, minerais de elevado valor econômico, além de abrigar rotas fundamentais para o comércio exterior do Brasil. Não por acaso, a Marinha do Brasil (MB), em seus documentos oficiais, passou a enfatizar a proteção desse espaço como dimensão essencial para a segurança nacional.

Contudo, observa-se uma tensão persistente entre o discurso oficial de afirmação do Brasil como potência marítima¹ e as capacidades efetivamente mobilizadas pelo Estado para a proteção do domínio marítimo. Essa tensão é particularmente visível no Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

José Francelino Galdino Neto é doutor em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor adjunto e pesquisador de Relações Internacionais na Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil. Coordenador do Grupo de Estudos em Teoria e Metodologia em Relações Internacionais (Temeri). **Contribuição no artigo:** construção do marco teórico; delimitação do desenho de pesquisa; definição do método de coleta de dados; definição do método de análise de dados; revisão dos resultados encontrados; redação final do manuscrito. Orcid.org/0000-0002-1115-0827. E-mail: netogaldino@servidor.uepb.edu.br.

Daniel Henrique da Silva Diniz é graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (PB), em João Pessoa, Paraíba, Brasil. Membro do Grupo de Estudos em Teoria e Metodologia em Relações Internacionais (Temeri). **Contribuição no artigo:** Escolha do caso específico; escolha do marco teórico; realização preliminar da análise dos dados; redação da versão preliminar do manuscrito. Orcid.org/0009-0008-3507-3898. E-mail: daniel.diniz@aluno.uepb.edu.br

(SisGAAz), concebido como um dos braços do poder marítimo nacional para monitorar e proteger o território marítimo, mas que, desde sua criação em 2009, apresenta avanços fragmentados. Este artigo analisa por que, apesar do reconhecimento reiterado das ameaças externas e da centralidade estratégica da Amazônia Azul, a resposta brasileira à consolidação do poder marítimo permanece limitada?

A hipótese explorada é que a resposta restrita do Estado brasileiro é consistente com um padrão de *underbalancing*. Na formulação de Schweller (2006), o conceito não designa qualquer política de contenção de gastos ou resposta militar limitada, mas uma situação na qual o Estado, mesmo confrontado por pressões externas relevantes, mobiliza recursos e capacidades aquém do nível necessário para proteger seus interesses estratégicos. Essa resposta decorre da atuação de filtros domésticos, como a ausência de consenso e coesão entre as elites, a fragmentação social e a vulnerabilidade do regime político. Reflexões posteriores ampliaram esse argumento ao demonstrar que o *underbalancing* também pode resultar de inseguranças ideológicas e preocupações com a sobrevivência dos regimes, que dificultam a formação de alinhamentos estratégicos esperados (Gause 2017), de ineficiências burocráticas, limitações econômicas, baixo compromisso governamental e prioridades divergentes entre organizações militares (Gindarsah e Priamarizki 2021) e das condições específicas enfrentadas por potências regionais diante da intrusão de grandes potências em seus respectivos entornos estratégicos (Hutto 2023). Ainda, Clary (2025) contribui para tornar o diagnóstico empiricamente verificável ao propor que o balanceamento seja avaliado não apenas pelo volume agregado de recursos destinados à defesa, mas também por sua adequação à ameaça, sua alocação entre diferentes capacidades, a eficiência de sua conversão em poder militar e a mobilização de parcerias externas.

A partir dessa discussão, argumenta-se que as percepções das lideranças, as restrições orçamentárias, as capacidades administrativas e os antecedentes representados pela cultura estratégica e pela mentalidade de defesa filtram as pressões sistêmicas e condicionam a formulação da política de defesa brasileira (Ripsman, Taliaferro e Lobell 2016). Desse modo, mesmo diante de um ambiente internacional marcado por maior instabilidade e competição estratégica, o Brasil tende a produzir uma resposta inferior às suas próprias necessidades e ambições declaradas, sem converter de maneira proporcional os diagnósticos de vulnerabilidade e os projetos de projeção marítima em capacidades militares consolidadas. O *underbalancing* corresponde, portanto, não à simples existência de restrições materiais, mas a um descompasso empiricamente

identificável entre a intensidade das pressões externas, os recursos potencialmente disponíveis e a resposta estratégica efetivamente implementada pelo Estado.

A pesquisa adota o Realismo Neoclássico (RNC) como referencial teórico, visto que sua abordagem permite articular a interação entre pressões sistêmicas e variáveis intervenientes domésticas para explicar o comportamento dos Estados (Rose 1998; Ripsman, Taliaferro e Lobell 2016). Essa abordagem teórica é integrada ao conceito de “*seapower*” de Geoffrey Till (2009), que define o poder marítimo como um constructo multidimensional resultante da convergência entre recursos militares, base econômica, geografia e, fundamentalmente, suporte político-social. A partir desse enquadramento teórico híbrido, o estudo investiga como um Estado emergente como o Brasil formula suas ambições estratégicas no domínio marítimo, utilizando os critérios de Till (2009) para evidenciar as clivagens entre a retórica institucional de projeção de poder e a subcapacidade operacional verificada na implementação do SisGAAz.

Metodologicamente, emprega-se a análise de conteúdo categorial (ACC), conforme proposta por Sampaio e Lycarião (2021), aplicada a documentos oficiais da Defesa e relatórios da Marinha do Brasil produzidos entre 2019 e 2024. O objetivo é identificar padrões discursivos associados à percepção das ameaças por parte dos formuladores de política externa (FPEs) e examinar como esses padrões se relacionam com a trajetória institucional do SisGAAz. Trata-se, portanto, de uma investigação centrada no plano discursivo-institucional da política de defesa marítima, cujos resultados permitem inferir constrangimentos e prioridades, ainda que não ofereçam uma avaliação direta da implementação material do sistema. Foram analisados a seguinte lista de documentos oficiais: PND, END, LBDN, PNB, PEM 2040, PMN e Relatórios de Gestão.² Os dados suplementares serão publicados junto com o artigo,³ seguindo os padrões internacionais de transparência e replicabilidade (Figueiredo Filho et al. 2019)

O artigo estrutura-se da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o conceito de Amazônia Azul e sua relevância para o Brasil, seguido de uma caracterização do SisGAAz. Em seguida, discute-se o arcabouço teórico do Realismo Neoclássico e os principais *clusters* analíticos mobilizados. Posteriormente, desenvolve-se o modelo analítico adotado e a aplicação da análise de conteúdo aos documentos selecionados. Por fim, discutem-se os resultados à luz das limitações do estudo e de suas implicações para o debate sobre poder marítimo e política de defesa no Brasil.

A AMAZÔNIA AZUL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O BRASIL

O poder e a segurança nacional do Brasil estendem-se significativamente para além de seu território continental. Com uma faixa litorânea de 7.491km, onde se concentram 17% da população e um quinto do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (Andrade e Franco 2018; Rodrigues 2021; Santos et al., 2022), o país possui uma das mais extensas áreas marítimas do mundo, denominada Amazônia Azul. Cunhado em 2004 pelo Almirante Roberto Guimarães Carvalho, então Comandante da Marinha, o termo busca chamar atenção para a dimensão e a importância estratégica das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), que somam aproximadamente 5,7 milhões de km² (Brasil 2020a). Sua relevância é multifacetada, abrangendo fatores econômicos: a região concentra mais de 90% das reservas de petróleo e 83% do gás natural do país, especialmente no Pré-Sal, responsável pela produção diária de 3,6 milhões de barris de petróleo e 168 milhões de m³ de gás natural, segundo dados oficiais recentes (Brasil 2025). Do ponto de vista geopolítico, entretanto, a Amazônia Azul extrapola sua dimensão econômica ao constituir o principal elo entre o território brasileiro e seu entorno estratégico, particularmente o Atlântico Sul e a costa ocidental da África, regiões fundamentais para a projeção internacional do Brasil, a segurança das linhas de comunicação marítimas e a proteção de infraestruturas críticas. A crescente competição entre grandes potências pelo acesso a recursos naturais, rotas marítimas e posições estratégicas no Atlântico Sul, somada à expansão de capacidades militares extrarregionais e ao aumento de ameaças transnacionais, tem ampliado a relevância desse espaço para a política de defesa brasileira. Sob a perspectiva do Realismo Neoclássico (RNC), essas transformações do ambiente internacional constituem uma importante fonte de pressões sistêmicas, que alteram os incentivos e constrangimentos enfrentados pelos formuladores de política externa e de defesa, exigindo respostas voltadas ao fortalecimento das capacidades navais, à proteção da soberania marítima e à consolidação do Brasil como potência marítima em seu entorno estratégico.

A Amazônia Azul também responde por 95% do comércio exterior brasileiro, além de abrigar pesca, turismo, transporte marítimo e jazidas de manganês, cobalto e níquel (Caroli 2010; Rodrigues 2021). No plano da segurança, a concentração desses recursos é associada, nos documentos estratégicos nacionais, a ameaças como pirataria, tráfico ilícito, pesca ilegal e crimes ambientais, o que reforça a ênfase estatal na necessidade de vigilância e controle do espaço marítimo (Brasil 2020a). Soma-se a isso a relevância científica e ambiental, por abrigar vasta biodiversidade marinha com potencial biotecnológico ainda pouco explorado (Brasil 2020b).

Nesse contexto, a proteção da Amazônia Azul é apresentada, no discurso estratégico brasileiro, como um elemento central da segurança nacional e do desenvolvimento econômico, constituindo o pano de fundo normativo e político para iniciativas como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

O SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA AMAZÔNIA AZUL

Face às vulnerabilidades e às oportunidades inerentes ao domínio marítimo (Till 2009), a MB concebeu, em 2009, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). Trata-se de um ambicioso “sistema de sistemas” integrado, projetado como principal instrumento de comando e controle (C²) para vigilância, monitoramento e proteção das Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e da região de Socorro e Salvamento (SAR) sob responsabilidade nacional (Brasil 2020c; Braga 2021a). Seus pilares estratégicos alinham-se à Estratégia Nacional de Defesa (END), priorizando: (i) monitoramento, mobilidade e presença; (ii) contramedidas a novas ameaças marítimas; e (iii) salvaguarda da vida humana no mar (Chaves Junior 2013). Sob a ótica de Till (2009), esse sistema representa a busca pela consciência situacional, elemento essencial para que o Estado possa exercer o controle do mar e garantir a segurança do comércio dos recursos. O SisGAAz, portanto, mais que apenas um arranjo tecnológico, é também uma ferramenta para projetar a autoridade estatal e mitigar a “cegueira marítima” (*sea-blindness*) que inquieta nações que negligenciam sua dependência do oceano.

Na prática, o SisGAAz integra sensores (radares, satélites, AIS), centros de análise e meios de ação para fornecer consciência situacional marítima em tempo real. Sua operação apoia o combate a ilícitos, a prevenção de desastres ambientais e operações de busca e salvamento, por meio da interoperabilidade entre agências civis e militares (Braga 2021a). Além de seu papel técnico-operacional, o programa também possui uma dimensão estratégica e dissuasória, pois, ao ampliar a capacidade de vigilância e resposta, o SisGAAz atua como um instrumento de demonstração de presença e soberania, projetando uma imagem de prontidão que visa a desestimular incursões, ilícitos e ameaças à exploração dos recursos marítimos brasileiros. Nesse sentido, o sistema contribui para a dissuasão não coercitiva, típica das potências que buscam sinalizar seu poder de forma silenciosa por meio de capacidades de monitoramento e comando, sustentando a autoridade estatal no meio marítimo mesmo em tempos de paz.

Todavia, a trajetória do programa revela o núcleo do dilema que permeia a política de defesa brasileira: a distância entre a ampliação das ambi-

ções militares e a disponibilidade de capacidades materiais para concretizá-las. Embora concebido como projeto estruturante, o SisGAAz enfrenta restrições orçamentárias crônicas que comprometem sua expansão, continuidade e consolidação operacional. Entre 2020 e 2024, sua execução financeira foi marcada por forte instabilidade. O aumento de 348% nos valores empenhados entre 2020 e 2021 representou, em termos absolutos, um salto de aproximadamente R\$ 2 milhões para R\$ 8,9 milhões. Apesar de expressiva em termos percentuais, essa expansão partiu de uma base reduzida e permaneceu modesta diante do orçamento originalmente estimado em cerca de R\$ 12 bilhões para a implementação do programa. Nos anos subsequentes, o crescimento dos recursos desacelerou para 20,6% em 2022 e, em 2023, apenas 11% do total empenhado foi efetivamente liquidado (Marinha do Brasil 2024a). Em 2024, os atrasos nos repasses fizeram com que o programa chegasse ao mês de outubro com pouco mais de 38% da meta anual cumprida. Esse cenário evidencia um paradoxo: embora persista um discurso político orientado ao fortalecimento do poder marítimo e exista reconhecimento institucional das vulnerabilidades presentes no domínio marítimo brasileiro, os instrumentos financeiros e materiais mobilizados para enfrentar essas limitações permanecem insuficientes, instáveis e sujeitos a sucessivas descontinuidades. O SisGAAz pode, assim, ser interpretado como um projeto tecnicamente avançado e conceitualmente orientado à dissuasão, mas financeiramente vulnerável, ilustrando as dificuldades do Estado brasileiro em converter suas ambições estratégicas no espaço marítimo em capacidades operacionais sustentáveis.

Assim, a trajetória do SisGAAz é emblemática dos desafios enfrentados pelo setor de defesa brasileiro. Originalmente orçado em aproximadamente R\$ 12 bilhões, seu desenvolvimento foi severamente afetado pelas crises econômicas e pelas restrições orçamentárias crônicas do país (Andrade, Da Rocha e Franco 2019; Braga 2021b). Diante dessas limitações, a Marinha adotou uma estratégia incremental e modular, instituindo o Projeto Piloto SisGAAz e selecionando, ao final de 2018, o Sistema de Consciência Situacional Unificado por Aquisição de Informações Marítimas (SCUA) para desempenhar essa função (Andrade, Da Rocha e Franco 2019). Desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM), o SCUA demonstrou eficiência como sistema de vigilância costeira de menor escopo durante os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro, em 2016, bem como em exercícios internacionais e operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), nas quais foi empregado no monitoramento da Baía de Guanabara (Sirufo 2018). É importante observar, contudo, que a execução física acumulada do SisGAAz alcançou 58% até 2023 e se encontrava, naquele momento, dentro do cronograma planejado, o que indica que as dificulda-

des do programa não se manifestaram de forma linear durante todo o seu processo de implementação. O principal gargalo concentrou-se em 2024, quando a redução e o atraso dos recursos disponíveis passaram a comprometer mais intensamente o cumprimento das metas anuais e a continuidade de sua expansão.

A deterioração observada em 2024, entretanto, não pode ser explicada exclusivamente pela escassez geral de recursos destinados à defesa. Naquele ano, enquanto o SisGAAz recebeu apenas R\$ 4 milhões, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) foi contemplado com aproximadamente R\$ 1,567 bilhão. Essa assimetria alocativa indica que o sistema de monitoramento marítimo não ocupa posição prioritária nem mesmo na estratégia de investimentos da própria Marinha do Brasil, que concentra parcela substancialmente maior de seus recursos em plataformas militares de elevada capacidade ofensiva e dissuasória. A distribuição desigual dos recursos revela, portanto, um filtro doméstico de priorização institucional: diante de restrições fiscais, a organização seleciona determinados instrumentos de poder naval em detrimento de capacidades de vigilância, integração informacional e consciência situacional.

Essa constatação refina o argumento de *underbalancing*, pois demonstra que a resposta insuficiente às pressões e vulnerabilidades do ambiente marítimo não decorre apenas da incapacidade material agregada do Estado, mas também do modo como preferências organizacionais e decisões burocráticas condicionam a conversão dos recursos disponíveis em capacidades estratégicas. O desenvolvimento limitado do SisGAAz expressa, assim, simultaneamente uma restrição de capacidade estatal e uma escolha institucional acerca dos meios que devem ocupar o centro da modernização naval brasileira.

Contudo, a sustentabilidade dessa inovação tecnológica colide com a instabilidade dos fluxos financeiros. Observando os dados orçamentários do período (2020-2024) se opõe a hipóteses de que a oscilação de recursos seria apenas reflexo do ciclo natural de maturação do projeto, onde grandes aportes iniciais são seguidos por reduções naturais de manutenção. Embora o aumento nos valores empenhados entre 2020 e 2021 tenha sinalizado a prioridade política inicial para alavancar o programa, a execução de 2023 desconstrói a tese da normalidade, onde apenas 11% do total empenhado foi efetivamente liquidado (Marinha do Brasil 2024a). Tal gargalo, ocorrendo em um momento em que o sistema ainda demandava capital intensivo para a integração de sensores, evidencia um estrangulamento de fluxo de caixa (restos a pagar) e não a conclusão de etapas de engenharia.

A trajetória do SisGAAz, portanto, ilustra de forma emblemática a tensão entre as formulações oficiais e as limitações materiais do país. Sua

evolução modular, do SCUA para a Fase Rio, representa uma adaptação pragmática à realidade orçamentária, mas também evidencia os constrangimentos que impedem o Brasil de implementar rapidamente um sistema de vigilância marítima integral e robusto para toda a sua Amazônia Azul. Essa divergência recorrente entre o planejamento e as efetivas competências apontam para a necessidade de um arcabouço teórico que permita compreender não apenas pressões oriundas do sistema internacional, mas também os fatores domésticos que condicionam e modulam a resposta estatal a essas pressões, tarefa à qual o Realismo Neoclássico oferece contribuições analíticas relevantes, como será demonstrado na próxima seção.

REALISMO NEOCLÁSSICO: ESTRUTURA DO SISTEMA INTERNACIONAL E FATORES DOMÉSTICOS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Para abordar o paradoxo entre um discurso ambicioso e uma implementação limitada, o Realismo Neoclássico (RNC) parte do pressuposto de que a política externa de um Estado não depende exclusivamente das pressões provenientes da estrutura do sistema internacional, mas resulta da interação destes estímulos com as variáveis intervenientes domésticas, que funcionam como filtros, gerando o comportamento estatal específico (Rose 1998; Ripsman 2017). Assim, a conversão do potencial nacional em ações políticas efetivas é mediada por filtros internos como as percepções das lideranças, a cultura estratégica, as relações entre Estado e sociedade, e os arranjos institucionais domésticos (Ripsman, Taliaferro e Lobell 2016; Smith 2018), como apresentado na Figura 1.

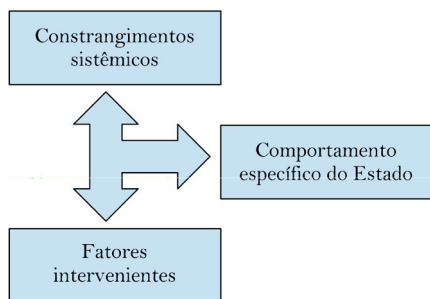


Figura 1 — Representação do modelo Realista Neoclássico.

Fonte: Elaboração própria a partir de Rose (1998).

A atuação de fatores domésticos intervenientes ajuda a compreender por que Estados com capacidades objetivas semelhantes podem adotar políticas externas significativamente distintas. Um exemplo discutido por Schweller (1998), refere-se à interpretação equivocada de Stalin sobre a correlação de forças europeia durante a ascensão da Alemanha nazista. Ao perceber o sistema internacional como multipolar, e não tripolar, a liderança soviética adotou decisões estratégicas que se mostraram profundamente custosas. Casos desse tipo ilustram como falhas cognitivas e dinâmicas institucionais específicas podem distorcer a transmissão das pressões do sistema para o nível doméstico (Rose 1998; Taliaferro 2006; Foulon 2015).

Nesse sentido, o RNC fornece um arcabouço teórico conceitual adequada para analisar porque, mesmo em contextos de insegurança reconhecida, alguns Estados ampliam sua força militar enquanto outros adotam respostas mais limitadas, fenômeno este que Schweller (2006) denomina *underbalancing*. Para o Brasil, essa abordagem permite interpretar como variáveis domésticas funcionam como filtros que condicionam a formulação e a implementação da política de defesa marítima, orientando a análise dos padrões discursivos identificados nos documentos oficiais e sua relação com a trajetória institucional do SisGAAz.

OS CONDICIONANTES DOMÉSTICOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE DEFESA

No RNC a capacidade estatal ocupa papel importante na análise como variável interveniente na conversão de poder potencial em ação efetiva. Zakaria (1999) define-a como a habilidade de extrair e mobilizar recursos do poder nacional de maneira eficaz. O poder nacional é composto por geografia, recursos, porte industrial, preparo militar e população (Mearsheimer 2001). Como sintetiza Till (2009, 86), “uma Marinha forte depende de um Estado forte”. Entretanto, interpretações mais recentes questionam a linearidade dessa relação. Borges, Smith e Eslami (2025) argumentam que a capacidade estatal é condição necessária, mas não suficiente, para aumentar o poder militar. A transformação depende de mecanismos condicionais, como: a) a ocorrência de eventos críticos que desafiem a política de defesa existente; b) a mudança nas percepções dos FPEs; c) a validação operacional de novos sistemas de armas através do *battle-testing*.

Esta perspectiva sugere que as dificuldades de implementação de programas estruturantes de defesa, como o SisGAAz, não decorrem apenas da disponibilidade de recursos, mas da ausência de condições políticas e perceptivas capazes de ativar plenamente os meios existentes. Assim, as percepções dos tomadores de decisões é uma variável interveniente im-

portante para entender o comportamento estatal. Como observa Foulon (2015), os FPEs não respondem mecanicamente ao ambiente externo, mas interpretam cenários a partir de interpretações de mundo e avaliações subjetivas. Assim, Estados expostos a pressões semelhantes podem adotar respostas diferentes, conforme a interpretação de seus líderes sobre ameaças e oportunidades. Essa ênfase na subjetividade decisória torna o realismo neoclássico especialmente adequado para analisar nações emergentes.

Esta abordagem, ao incorporar variáveis domésticas, abre a “caixa preta” dos Estados. Como sintetiza Zakaria (1998, 9, tradução nossa), “Estados até podem ser bolas de bilhar, mas cada uma é feita de um material diferente que afeta sua velocidade, seus giros e os saltos que ela dá no plano internacional”. No caso do Brasil, por exemplo, o presidencialismo de coalizão amplia a complexidade decisória, pois, além do Executivo e das forças armadas (FA), atores como Congresso, grupos de interesse e sociedade civil influenciam a formulação de políticas de defesa, significando que a percepção de ameaças não depende apenas do chefe de Estado, mas resulta de um processo onde variáveis econômicas, orçamentárias e políticas domésticas se entrelaçam.

Além da capacidade estatal e das percepções das lideranças, a cultura estratégica constitui outra variável interveniente relevante em nosso modelo. Trata-se de um conjunto historicamente sedimentado de valores, crenças, e padrões de comportamento que moldam a forma como os Estados interpretam o uso da força e definem seus interesses estratégicos (Feng 2007; Dueck 2008; Nasser 2012). Segundo Feng (2007, 5), não se pode compreender plenamente o comportamento internacional de um Estado sem considerar as crenças individuais de seus líderes, já que estas são moldadas por normas internalizadas de longa duração. Dueck (2008) complementa que a cultura estratégica restringe o leque de opções consideradas legítimas, estabelecendo predisposições e limites simbólicos para a ação externa. Em síntese, ela atua como um filtro duradouro que vincula passado e presente, influenciando tanto a interpretação do sistema quanto as escolhas estratégicas.

Kitchen (2010), por fim, reforça ainda que mesmo avaliações “objetivas” sobre equilíbrio de poder ou ameaças são atravessadas por fatores ideológicos e culturais. Assim, diferentes coalizões domésticas podem divergir quanto à urgência e escala de uma ameaça, resultando em respostas fragmentadas. No contexto do Brasil, essas disputas culturais e interpretativas contribuem para respostas graduais e fragmentadas no domínio marítimo, mesmo diante do reconhecimento recorrente da importância da Amazônia Azul.

UM MODELO REALISTA NEOCLÁSSICO TRANSITIVO

A partir da revisão da literatura, identificamos a necessidade de conferir maior precisão lógica e metodológica à aplicação do Realismo Neoclássico (RNC) ao caso investigado. Para tanto, adotamos como referência a reconstrução transitiva proposta por Panos Vasileiadis (2023), concebida para explicitar os mecanismos causais que conectam os estímulos provenientes do sistema internacional às respostas produzidas no nível doméstico. Essa formulação converge com a crítica de Borges, Smith e Eslami (2025), segundo a qual alterações na distribuição internacional de poder ou incrementos nas capacidades materiais de um Estado não se traduzem automaticamente em expansão de seu aparato militar. Para Vasileiadis (2023), o caráter fragmentário do RNC tradicional dificulta sua operacionalização empírica, sobretudo em razão da insuficiente especificação das relações entre variáveis sistêmicas e unitárias. O autor procura superar essa lacuna por meio de um modelo transitivo composto por três elementos: X1 correspondente às pressões do sistema internacional; X2, relativo às variáveis intervenientes que processam esses estímulos no plano doméstico; e Y, referente à resposta efetivamente formulada e implementada pelo Estado. A relação causal pode ser representada pela sequência $X1 \rightarrow X2 \rightarrow Y$, na qual os estímulos sistêmicos são condições necessárias, mas não suficientes, pois seus efeitos dependem do modo como são percebidos, interpretados e traduzidos pelos agentes responsáveis pela formulação da política externa e de defesa.

No desenho desta pesquisa, as pressões sistêmicas que compõem X1 detêm autonomia analítica em relação ao corpus documental submetido à ACC. Elas são estabelecidas como fatos estilizados derivados da literatura secundária sobre distribuição de poder, competição entre grandes potências e pressões geopolíticas, particularmente dos trabalhos de Mearsheimer (2003) e Smith (2018), e são complementadas por dados materiais e contextuais relativos ao ambiente estratégico em que o SisGAAz foi concebido. Assim, X1 não constitui um resultado da Análise de Conteúdo, nem é inferido retrospectivamente a partir dos discursos dos formuladores de política, mas representa uma condição sistêmica previamente delimitada que fornece o estímulo inicial da cadeia causal. A ACC concentra-se, portanto, na reconstrução do processo doméstico de recepção e interpretação dessas pressões.

Nesse sentido, cultura estratégica e mentalidade de defesa são reclassificadas como antecedentes condicionais, pois preexistem ao SisGAAz e conformam o ambiente histórico, institucional e cognitivo no qual as decisões são tomadas. Embora influenciem o repertório de respostas disponíveis, essas condições não operam diretamente como mecanismos de trans-

missão do estímulo sistêmico. As percepções dos formuladores de política externa e de defesa, os *Foreign Policy Executives* (FPEs) constituem, em sentido estrito, as variáveis intervenientes X_2 , uma vez que, no momento decisório t_2 , processam os estímulos provenientes de X_1 , atribuem-lhes significado estratégico e condicionam sua conversão em uma resposta estatal específica (Y). Desse modo, a sequência causal distingue claramente as pressões sistêmicas previamente estabelecidas, os antecedentes domésticos que condicionam sua interpretação e o mecanismo interveniente representado pelas percepções dos FPEs.

A partir do modelo de Vasileiadis e das premissas de Taliaferro (2006) sobre reações a ameaças, aplicamos a abordagem de Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016) para delimitar as pressões externas (X_1) e os argumentos de Borges, Smith e Eslami (2025) para problematizar a conversão do poder nacional (X_2) em meios de defesa (Y). As hipóteses derivadas dessa integração permitem mapear diferentes comportamentos estatais potenciais:

- Hipótese A⁺ ($X_1 \uparrow \rightarrow X_2 \uparrow \rightarrow Y \uparrow$): O estímulo externo é percebido e internalizado, resultando em resposta proporcional via emulação de técnicas externas. Estados com alta amplitude executiva ($X_2 \uparrow$) tendem a apresentar respostas mais robustas ($Y \uparrow$) a eventos sistêmicos de grande impacto ($X_1 \uparrow$);
- Hipótese B ($X_1 \uparrow \rightarrow X_2 \downarrow \rightarrow Y \downarrow$): O estímulo é percebido ($X_1 \uparrow$), mas a implementação material é frustrada ($Y \downarrow$) devido à baixa capacidade estatal ou divergência internas ($X_2 \downarrow$);
- Hipótese C ($X_1 \downarrow \rightarrow X_2 \uparrow \rightarrow Y$): Em ambientes internacionais permissivos ($X_1 \downarrow$), Estados com alta capacidade ($X_2 \uparrow$) optam por inovação tecnológica de longo prazo em vez da emulação imediata;
- Hipótese D ($X_1 \downarrow \rightarrow X_2 \downarrow \rightarrow Y$): Sob baixa pressão externa e reduzida capacidade estatal, mantém-se a política vigente devido ao peso inercial das variáveis domésticas.

Para que o potencial de defesa de uma nação seja convertido em ativos operacionais, o modelo integrado propõe que não basta a existência de recursos, mas que é necessária a ativação de gatilhos específicos, denominados mecanismos condicionais. Esses fatores operam como interruptores que permitem ou bloqueiam a passagem das pressões externas para a execução material. Nas equações abaixo, os índices t_1 e t_2 são fundamentais, pois representam a precedência causal e temporal, onde as pressões sistêmicas ocorrem em um primeiro momento (t_1), para somente então serem processadas e filtradas pelo aparato doméstico em um momento subsequente (t_2).

Cenário I — Conversão proporcional:

$$X1(t1) \rightarrow X2(t2) \rightarrow CM1 = 1 + CM2 = 1 \rightarrow Y$$

Neste cenário hipotético, a expansão do aparato militar e a consolidação do SisGAAz (Y) ocorreriam de forma substantiva quando ambos os mecanismos condicionais estivessem ativados. A condição (CM1 = 1) corresponde à ocorrência, no tempo (t1), de um evento sísmico — isto é, um choque externo direto ou uma crise aguda capaz de desafiar a política vigente e elevar os custos de sua manutenção. A condição (CM2 = 1), por sua vez, representa uma virada de percepção no tempo (t2), quando os formuladores de política externa e de defesa (FPEs) interpretam o choque como uma ameaça considerável, legitimando politicamente o emprego de instrumentos militares e a realização de investimentos de grande escala.

A ativação simultânea de (CM1) e (CM2) produziria, portanto, o impulso político necessário para que o Estado brasileiro superasse obstáculos fiscais, burocráticos e institucionais e consolidasse o SisGAAz em sua plenitude. Para tornar empiricamente falsificável o diagnóstico de *underbalancing*, estabelece-se como *benchmark* de balanceamento pleno a execução orçamentária e física compatível com o cronograma original do programa, formulado em 2014, que previa investimentos anuais médios de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão para alcançar a cobertura integral da Amazônia Azul em dez anos. Define-se, assim, que uma resposta estatal (Y) inferior a 10% desse parâmetro anual, equivalente a menos de aproximadamente R\$ 120 milhões, mesmo na presença de um choque externo relevante e de sua interpretação como ameaça considerável pelos FPEs, constitui evidência objetiva de *underbalancing*, e não apenas um ajuste técnico ou temporário do fluxo orçamentário.

Nesse caso, a combinação entre pressão externa e legitimação doméstica seria insuficiente para produzir uma resposta material proporcional às ambições estratégicas declaradas, revelando a persistência dos filtros internos que bloqueiam a plena conversão do estímulo sistêmico em capacidade estatal.

Cenário II — Conversão insuficiente ou inercial:

$$X1(t1) \rightarrow X2(t2) \rightarrow CM1 = 0 \text{ e/ou } CM2 = 0 \rightarrow Y \downarrow$$

Este cenário é fundamental para compreender o caso do SisGAAz, pois reflete a realidade atual do Brasil:

- $CM1 = 0$ (Ausência de choque direto): No tempo $t1$, o ambiente marítimo não apresenta um “evento sísmico” ou conflito de grande escala que force uma mudança súbita de postura;
- $CM2 = 0$ (Não percepção de ameaça existencial): Consequentemente, no tempo $t2$, os FPEs mantêm a percepção de que o ambiente é relativamente permissivo, retirando o senso de urgência para investimentos vultosos;
- Filtros de $X2$: Na ausência desses gatilhos no tempo $t2$, as variáveis domésticas ganham relevância e bloqueiam a conversão de ativos militares;
- Resultado ($Y \downarrow$): A resposta militar, assim, torna-se insuficiente, resultando em um desenvolvimento incremental, lento e financeiramente instável do sistema de vigilância.

A integração proposta entre o modelo transitivo de Vasileiadis (2023) e os mecanismos condicionais de Borges, Smith e Eslami (2025) reforça que os fatores domésticos ($X2$) atuam não como variáveis independentes, mas como vetores mediadores que transmitem os efeitos das pressões sistêmicas ($X1$). A estrutura $X1(t1) \rightarrow X2(t2)$ explicita que existe uma sequência cronológica na causalidade, em que o nível doméstico é reativo ao sistêmico. Nessa abordagem transitiva, as variáveis intervenientes assumem um duplo papel analítico onde são simultaneamente dependentes, por serem afetadas por $X1(t1)$, e independentes, ao afetarem diretamente o resultado Y , em $t2$.

Essa configuração conforma uma relação causal hierárquica e endógena expressa pela fórmula $X1 \rightarrow X2 \rightarrow Y$, demonstrando que tendências políticas não emergem de conjunções fixas entre poder e ideias, mas de uma interação onde fatores não sistêmicos são casualmente moldados pelos fatores sistêmicos. É precisamente nessa estrutura que os mecanismos condicionais operam, atuando como interruptores estratégicos dentro da “caixa-preta” das variáveis intervenientes ($X2$). Eles determinam se, e de que forma, a capacidade estatal será convertida em execução material frente a estímulos externos. O modelo integrado aqui proposto mantém, assim, a ênfase realista no poder material e na estrutura do sistema ($X1$), sem negligenciar os complexos filtros domésticos e perceptivos ($X2$) que modulam a viabilidade operacional e a resposta final do Estado (Y).

Estabelecido o *framework* teórico, as seções subsequentes analisam a resposta estatal brasileira no âmbito do SisGAAz, delimitando as variáveis intervenientes ($X2$) que processam e filtram as pressões do sistema internacional ($X1$). No caso do Brasil, três fatores domésticos emergem como determinantes para elucidar a clivagem entre o discurso e a efetiva

atuação operacional: 1) uma cultura estratégica orientada pela primazia da diplomacia; 2) uma mentalidade de defesa ainda incipiente no tecido social; e 3) os constrangimentos orçamentários estruturais. Tais variáveis operam como vetores mediadores que, no Brasil, restringem severamente a conversão dos planejamentos geopolíticos em poder militar tangível (Y).

A cultura estratégica de um Estado constitui o filtro primário na calibração de suas políticas de segurança. Conforme postula Dueck (2008), nações que divergem de seus padrões historicamente consolidados tendem a enfrentar crises de suporte político. No Brasil, observa-se uma trajetória de longa duração em que a diplomacia é privilegiada em detrimento do poderio militar como vetor principal de projeção externa. Como observa Celso Lafer (2018), a inserção internacional brasileira, enquanto potência emergente, encontrou no diálogo diplomático o respaldo necessário para mitigar vulnerabilidades internas. Essa assimetria institucional é corroborada por Nasser (2012b, 236), ao argumentar que “para o Brasil, a diplomacia, mais que as forças armadas, é fonte de poder”. Assim, a hegemonia diplomática na cultura estratégica nacional configura um elemento central de X2 que predispõe o Estado a respostas inerciais ou estritamente normativas, mesmo diante de estímulos sistêmicos.

A percepção da sociedade civil, categorizada como mentalidade de defesa, constitui uma variável interveniente para a legitimação de gastos militares. Sanquirico (2014) define esse conceito como o grau de conhecimento e valorização que um grupo social detém sobre as funções das FA. No Brasil, esse capital simbólico é escasso: dados do Instituto Atlas, de 2025, indicam uma erosão acentuada na confiança institucional militar, reflexo de tensões históricas nas relações civis-militares que remontam à Proclamação da República e se agravaram durante a ditadura militar (1964–1985). Esse legado de desconfiança afasta a população dos debates estratégicos e desconsidera o potencial de inovação tecnológica e desenvolvimento nacional inerente aos investimentos em defesa (Mazzucato 2014).

Fenômeno análogo ocorre na dimensão marítima. A consciência coletiva sobre a importância do mar para a sobrevivência da nação permanece embrionária (Brasil 2020b). Segundo Till (2009), uma Marinha forte é reflexo de um Estado forte, sustentado por essa mentalidade que justifica politicamente os gastos de defesa. Contudo, no Brasil, o déficit societário identificado atua como um filtro que impede que esse potencial geográfico e econômico da Amazônia Azul seja convertido em poder marítimo efetivo. Dados do Cembra (2022) revelam o desconhecimento majoritário da população sobre a relevância econômica do mar, mostrando a ausência de pressão social organizada para que os tomadores de decisão priorizem o orçamento de defesa; assim, essa lacuna fragiliza a posição do Ministério

da Defesa na disputa por recursos escassos e perpetua a inércia quanto ao fortalecimento do poder marítimo.

A última variável interveniente é o constrangimento orçamentário, reiterado em documentos como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e nos Relatórios de Gestão da Marinha (2019-2024). No caso do SisGAAz, os dados de 2019 a 2024 revelam execução financeira errática e de baixa previsibilidade, impactando diretamente o andamento do programa. Após um aumento nos valores empenhados entre 2020 e 2021, ano de início da alocação de recursos no Projeto Piloto SisGAAz, o crescimento desacelerou para 20,6% em 2022 e, em 2023, agravou-se: apenas 11% do total empenhado foi liquidado, dos quais 40,3% efetivamente pagos.

Essa instabilidade refletiu-se em 2024: os pagamentos faltantes de 2023 reduziram o orçamento anual, na expectativa de que valores remanescentes suprissem as demandas. Contudo, a irregularidade dos repasses, em contradição à premissa de financiamento estável defendida na END, provocou atrasos que se estenderam por nove meses, fazendo o SisGAAz chegar a outubro com apenas 38,21% da meta anual cumprida. O constrangimento orçamentário não é apenas um dado técnico, mas a materialização do reduzido peso político da defesa dentro do arranjo doméstico (X2), operando como o mecanismo que obstrui a tradução das intenções da defesa nacional em ações operacionais efetivas (Y).

RESULTADOS E DISCUSSÃO: A DISCREPÂNCIA ENTRE DISCURSO E AÇÃO

Nosso modelo de análise é estruturado a partir da Análise de Conteúdo Categorical (ACC), conforme proposta por Sampaio e Lycarião (2021). Essa técnica é particularmente adequada para identificar, de forma sistemática e replicável, as percepções dos formuladores de política externa e de defesa, correspondentes ao mecanismo condicional (CM2) e contrastá-las com a ênfase conferida às limitações domésticas, associadas a (X2), e às respostas estratégicas formuladas pelo Estado, representadas por (Y). Reconhecemos, contudo, que o corpus documental mobilizado reproduz predominantemente uma única voz institucional: a da Marinha do Brasil. Por essa razão, a análise não pretende tratar as declarações militares como descrições neutras ou provas objetivas da existência e da intensidade das ameaças sistêmicas, mas reconstruir a percepção institucional presente nos documentos, isto é, as intenções estratégicas, as interpretações oficiais e as justificativas corporativas mobilizadas pela burocracia naval para definir problemas, hierarquizar vulnerabilidades e legitimar determinadas prioridades de defesa.

Nesse sentido, o fato de 45,39% das unidades analisadas expressarem elevada percepção de ameaça deve ser interpretado como um resultado compatível com o comportamento esperado de uma burocracia militar que busca ampliar recursos, competências e relevância institucional, e não como demonstração autônoma de que o ambiente internacional é objetivamente tão ameaçador quanto retratado em seu discurso. Essa limitação não invalida a análise, pois a percepção oficial dos militares constitui, em si mesma, uma dimensão causalmente relevante, pois, independentemente de sua correspondência integral com a realidade sistêmica, ela orienta diagnósticos estratégicos, estrutura preferências organizacionais, alimenta disputas distributivas no interior do Estado e pode influenciar o processo institucional de formulação e implementação da política de defesa. A pesquisa, portanto, não endossa tais percepções como necessariamente corretas, mas as examina como representações corporativas que efetivamente participam da mediação entre pressões externas, filtros domésticos e escolhas estatais.

A partir de nossa revisão de literatura, coletamos os principais documentos estratégicos da defesa, codificados com base em categorias objetivas, mutuamente exclusivas e analiticamente adequadas, evitando sobreposição ou ambiguidade interpretativa (Sampaio e Lycarião 2021). Foram analisados os seguintes documentos, que expressam institucionalmente as percepções e justificativas estratégicas dos FPEs brasileiros: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END), Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), Política Naval do Brasil (PNB), Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040), Política Marítima Nacional (PMN) e os Relatórios de Gestão do Comando da Marinha (2019-2024).

A investigação estruturou-se em três eixos analíticos derivados do modelo teórico: (i) percepção da ameaça (X1/CM2), focada no ambiente internacional e riscos à Amazônia Azul; (ii) resposta (Y), identificando as medidas propostas frente aos riscos; e (iii) variáveis intervenientes (X2), explorando os fatores domésticos que modulam a viabilidade operacional do Estado.

O sistema de categorias foi desenvolvido por meio de um procedimento metodológico híbrido, articulando a lógica dedutiva do RNC e do *seapower* de Till (2009) à identificação indutiva de padrões recorrentes no corpus documental. A partir do exame preliminar dos textos, foram estabelecidas 13 categorias estruturadas para mapear os componentes do modelo teórico. No que tange à percepção das pressões sistêmicas (X1) e ao acionamento do mecanismo condicional de percepção das elites (CM2), as categorias de A1 a A4 e B6 buscaram capturar a leitura dos formuladores de política externa (FPEs) sobre a hostilidade

do entorno estratégico. Para tanto, utilizou-se como critério os pilares constituintes do poder marítimo propostos por Till (2009), como proteção do comércio, exploração de recursos e manutenção da soberania, abrangendo as dimensões de Anarquia Internacional e Segurança (A1), Dissuasão e Projeção de Poder (A2), Soberania Nacional e Marítima (A3), Justificativa Estratégica da Amazônia Azul (A4) e Ameaças Contemporâneas Específicas (B6).

Simultaneamente, o mapeamento das variáveis intervenientes domésticas (X2) foi operacionalizado pelas categorias B1 (Independência Tecnológica e Autossuficiência), B2 (Obstáculos Orçamentários e Institucionais) e C1 (Relações Estado-Sociedade), que registram os filtros que facilitam ou obstruem a execução material do Estado. As respostas preferenciais (Y), moldadas pela cultura estratégica nacional, foram codificadas nas categorias de Cooperação Tática Internacional (B5) e Cooperação Diplomática e Institucional (C2). Por fim, as categorias B3 e B4 descrevem o SisGAAz em sua dimensão técnica, focando em Capacidades Operacionais e Governança Interagências, servindo como suporte para a análise da resposta material específica.

Ressalta-se que cada categoria foi submetida a critérios de inclusão e exclusão rigorosos para garantir a replicabilidade e a confiabilidade da codificação, enquanto a categoria informativa (A0) foi desconsiderada para fins de análise substantiva. Cada categoria foi acompanhada por critérios de inclusão e exclusão específicos, disponíveis também no OSF, garantindo a confiabilidade do processo de codificação.

A análise dos dados revela uma incidência preponderante (45,39%) do bloco de categorias que capturam a percepção de hostilidade do sistema (A1-A4 e B6). Este dado empírico confirma que os formuladores de política externa (FPEs) possuem uma leitura clara e aguda das vulnerabilidades que incidem sobre a Amazônia Azul, abrangendo tanto disputas interestatais clássicas quanto ilícitos transnacionais. Sob a ótica de Till (2009), o discurso oficial demonstra plena consciência da necessidade de controle do mar e de proteção dos recursos econômicos.

Adicionalmente, a categoria B1 (17,04%) reforça que a elite decisora compreende que a mitigação desses riscos passa, necessariamente, pela autonomia tecnológica e pelo desenvolvimento de sistemas autóctones como o SisGAAz. A soma desses vetores evidencia que o mecanismo condicional de percepção (CM2) encontra-se ativado (CM2 = 1): existe um diagnóstico institucional da ameaça (X1) e uma pretensão declarada de confrontá-la. Diante de uma percepção de ameaça tão elevada, a persistência de uma resposta material lenta exige explicação. A análise aponta que a resposta reside no peso das variáveis intervenientes domésticas (X2), cujas cate-

gorias (B2, C1, B5 e C2) somam 37,57% do corpus relevante. A categoria B2 (11,96%) materializa o constrangimento financeiro estrutural, atuando como o freio imediato às execuções.

Contudo, o dado mais revelador reside na combinação das categorias C2 e B5 (16,85%) com a C1 (7,34%). Juntas, elas indicam que, apesar do discurso de defesa, a cultura estratégica brasileira continua a privilegiar soluções diplomáticas e cooperativas em detrimento da dissuasão militar, enquanto o déficit de mentalidade marítima na sociedade civil (C1) impede a formação de uma base de apoio político para a priorização do orçamento de defesa. Tais fatores compõem o filtro doméstico que dilui a pressão do sistema.

Os resultados da ACC (Sampaio e Lycarião 2021) situam o caso do SisGAAz no Cenário II do modelo proposto, caracterizado pela inconsistência na conversão de recursos, representado pela equação:

$$X1 \uparrow (t1) \rightarrow X2 \uparrow (t2) + CM1 = 0 + CM2 = 1 \rightarrow Y \downarrow$$

A análise demonstra que a alta percepção de ameaças externas (X1) evidenciada em 45,34% do discurso, e o reconhecimento da necessidade de ação pelos FPEs (CM2 = 1) não são suficientes para gerar uma resposta considerável. A ausência de um choque sísmico direto (CM1 = 0), que geraria senso de urgência, combinado à força das variáveis domésticas limitadoras (X2), resultam em uma execução material insuficiente (Y).

O SisGAAz, portanto, materializa o dilema de ser validado no plano das ideias (refletindo CM2 = 1), mas sua concretização é sufocada por um arranjo doméstico (X2) que, na ausência de crises agudas, prioriza a cautela fiscal e a diplomacia. Assim, as variáveis internas atuam como um filtro redutor, explicando a persistente assimetria entre a os anseios militares proclamados e a densidade operacional alcançada.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou a resposta do Estado brasileiro aos desafios de segurança marítima na Amazônia Azul a partir da trajetória do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), articulando o modelo transitivo do Realismo Neoclássico de Vasileiadis (2023) aos mecanismos condicionais de Borges, Smith e Eslami (2025). O argumento central sustenta que a conversão de pressões sistêmicas em capacidades de defesa não ocorre automaticamente, mas depende de percepções burocráticas, filtros institucionais e escolhas alocativas. As pressões sistêmicas foram estabelecidas de forma autônoma como fatos estilizados derivados da literatura

sobre competição entre grandes potências, especialmente Mearsheimer (2003) e Smith (2018), e de dados materiais relativos ao Atlântico Sul, à África Ocidental e à crescente presença extrarregional. Elas não são resultado da análise documental, que foi empregada para examinar como a Marinha percebe, interpreta e filtra essas pressões.

Essa mudança de orientação teórico-metodológica é fundamental, pois a pesquisa não afirma que o sistema internacional é perigoso porque a Marinha Brasileira assim o declara; antes, argumentamos que a literatura das fontes secundárias identifica um ambiente estratégico competitivo, enquanto os documentos oficiais revelam a *intentio politica*, as justificativas corporativas e as prioridades institucionais da burocracia militar. Como o corpus expressa predominantemente uma única voz institucional, a elevada percepção de ameaça, identificada em 45,39% das unidades analisadas, não constitui prova objetiva de perigo sistêmico, mas um resultado esperado de uma organização militar que busca recursos, competências e centralidade. Ainda assim, essas percepções são causalmente relevantes porque orientam diagnósticos, estruturam preferências e influenciam disputas internas.

No modelo revisado, cultura estratégica e mentalidade de defesa são tratadas como antecedentes condicionais, pois preexistem ao SisGAAz, enquanto as percepções dos formuladores de política externa e de defesa constituem as variáveis intervenientes que processam no tempo. A análise indica elevada percepção de vulnerabilidade, mas ausência de um choque sísmico agudo, reduzindo o impulso político para superar obstáculos domésticos. A execução física acumulada alcançou 58% até 2023 e permanecia dentro do planejamento, mas o principal gargalo surgiu em 2024. Nesse ano, o SisGAAz recebeu apenas R\$ 4 milhões, enquanto o Prosub obteve R\$ 1,567 bilhão, evidenciando que a Marinha priorizou capacidades ofensivas e dissuasórias em detrimento da vigilância marítima.

Essa assimetria refina o diagnóstico de *underbalancing*, pois a insuficiência orçamentária não decorre apenas da escassez de recursos, mas também de escolhas institucionais da própria Marinha do Brasil. Como *benchmark* de balanceamento pleno, adota-se o cronograma original de 2014, que previa cerca de R\$ 1,2 bilhão anuais. Portanto, as respostas inferiores a 10% desse valor configuram *underbalancing*. O estudo, contudo, reconhece os limites do corpus oficial, da confiabilidade de 84% e do recorte 2019-2024. Pesquisas futuras devem incorporar comparação internacional e dados de outras instituições. Ainda, destacamos que sua principal contribuição é demonstrar que pressões externas só produzem capacidades quando mediadas por percepções domésticas concretas.

REFERÊNCIAS

Agência Estado. 2025. “Credibilidade das Forças Armadas despenca e 72 % não confiam nas instituições militares, diz pesquisa”. *UOL — Últimas Notícias* (Fev.). noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2025/02/16/credibilidade-das-forcas-armadas-despenca-e-72-nao-confiam-nas-instituicoes-militares-diz-pesquisa.htm.

Andrade, Israel de Oliveira, Antônio Jorge Ramalho Da Rocha e Luiz Gustavo Aversa Franco. 2019. “Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul: soberania, vigilância e defesa das águas jurisdicionais brasileiras”. Texto para Discussão. repositorio.ipea.gov.br/items/eb067104-e34a-4306-9c74-9cc0147e35af.

Andrade, Israel de Oliveira e Luiz Gustavo Aversa Franco. 2018. “A Amazônia Azul como Fronteira Marítima do Brasil: Importância Estratégica e Imperativos para a Defesa Nacional”. In *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública: Volume 1*, editado por Bolívar Pêgo Filho e Rosa Moura. Rio de Janeiro. IPEA: 151-178. repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8791.

Borges, Lauro, Nicholas Ross Smith e Mohammad Eslami. 2025. “State capacity, military modernisation, and balancing: A conditional model of state capacity neoclassical realism”. *Review of International Studies*: 1-20. doi.org/10.1017/S0260210525000051.

Braga, Claudio da Costa. 2021a. “Projeto piloto do SisGAAz e a evolução das capacidades de defesa no mar — parte I”. *Revista Marítima Brasileira* 141: 10-36 (Jan.-Mar.). www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistamaritima/issue/view/572.

Braga, Claudio da Costa. 2021b. “Projeto piloto do SisGAAz e a evolução das capacidades de defesa no mar — parte II”. *Revista Marítima Brasileira* 141: 82-97 (Abr./Jun.). www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistamaritima/issue/view/938.

Brasil. Ministério da Defesa. 2020a. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa: documento enviado ao Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa: 1-27. www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/estado_defesa/pnd_end_congresso.pdf.

Brasil. 2023. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. *EMA-310: Estratégia de Defesa Marítima*. 1. ed. Brasília: EMA.

Brasil. 2019. Marinha do Brasil. *Política Naval Brasileira*. [S.l.]. www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html.

Brasil. 2020b. Marinha do Brasil. *Plano Estratégico da Marinha 2040*. Brasília, DF: Estado Maior da Armada. www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html.

Brasil. 2020c. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa: 28–80. Documento enviado ao Congresso Nacional. Brasília: Ministério da Defesa. www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf.

Brasil. 2025. “Pré-sal atinge novo recorde na produção de petróleo e gás natural e alcança 3,7 milhões de barris por dia.” *Ministério de Minas e Energia (MME)*, 04 de junho. www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/pre-sal-atinge-novo-recorde-na-producao-de-petroleo-e-gas-natural-e-alcanca-3-7-milhoes-de-barris-por-dia.

Brasil. Decreto nº 12.481, de 2 de junho de 2025. Institui a Política Marítima Nacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 104, p. 1, 2 jun. 2025. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Decreto/D12481.htm.

Caroli, L. H. 2010. “A Importância Estratégica do Mar para o Brasil no Século XXI”. *Cadernos de Estudos Estratégicos* 9: 117–57. ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/6631.

Carvalho, Roberto Guimarães. 2004. “O Brasil e a nova ordem internacional”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo (Fev.). www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2502200409.htm.

Cerlioli, Luíza. 2025. “Neoclassical Realism, Global International Relations, and the unheard echoes of Realist practices from the South”. *The British Journal of Politics and International Relations* 27, no. 1: 369–86. doi.org/10.1177/13691481241230858.

Cembra. Centro de Excelência para o Mar Brasileiro. 2022. *O Brasil e o Mar no Século XXI: Subsídios para o Aproveitamento Sustentável do Mar Brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Quiteriense Serviços Gráficos e Editoriais. cembra.org.br/publicacao/brasil_e_o_mar_no_seculo_xxi/mobile/index.html.

Chaves Junior, Sérgio Fernando de Amaral. 2013. “Sistema de Gerenciamento Amazônia Azul (SisGAAz): o passo inicial para o efetivo controle da área marítima brasileira”. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Escola Superior de Guerra. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (Caepe). esg.br/handle/123456789/1934.

Clary, Christopher. 2025. Is India underbalancing China? *Journal of Strategic Studies* 48, no. 4: 874–97. DOI: 10.1080/01402390.2025.2486085.

Cunha, Euclides da. 2012. *Os Sertões*. Fundação Darcy Ribeiro (Fundar).

Dueck, Colin. 2008. *Reluctant crusaders: power, culture, and change in American grand strategy*. Princeton University Press.

Feng, Huiyun. 2007. *Chinese strategic culture and foreign policy decision-making: Confucianism, leadership and war*. Routledge.

Figueiredo Filho, Dalson, Rodrigo Lins, Amanda Domingos, Nicole Janz e Lucas Silva. 2019. “Seven Reasons Why: A User’s Guide to Transparency and Reproducibility.” *Brazilian Political Science Review* 13, no. 2: e0001. doi.org/10.1590/1981-3821201900020001.

Foulon, Michiel. 2015. “Neoclassical realism: challengers and bridging identities”. *International Studies Review* 17, no. 4: 635–61.

Gause III, F. Gregory. 2017. “Ideologies, alignments, and underbalancing in the new Middle East Cold War”. *PS: Political Science & Politics* 50, no. 3: 672–5.

Gindarsah, Iis e Adhi Priamarizki. 2021. “Explaining Indonesia’s under-balancing: the case of the modernisation of the Air Force and the Navy”. *Journal of Asian Security and International Affairs* 8, no. 3: 391–412.

Hutto, James Wesley. 2023. “Underbalancing in a regional world”. *Journal of Regional Security* 18, no. 2: 135–62.

Kitchen, Nicolas. 2010. “Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation.” *Review of International Studies* 36, no. 1: 117–43. doi.org/10.1017/S0260210509990532.

Lafer, Celso. 2018. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Fundação Alexandre de Gusmão. funag.gov.br/loja/download/relacoes-internacionais-politica-externa-diplomacia-brasileira-volume-2.pdf.

Marinha do Brasil. 2019. *Relatório de Gestão 2019*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2019.pdf.

Marinha do Brasil. 2020. *Relatório de Gestão 2020*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2020.pdf.

Marinha do Brasil, 2021. *Relatório de Gestão 2021*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2021.pdf.

Marinha do Brasil. 2022. *Relatório de Gestão 2022*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2022.pdf.

Marinha do Brasil. 2023., *Relatório de Gestão 2023*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2023.pdf.

Marinha do Brasil. 2024a. *Relatório de Gestão 2024*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2024.pdf.

Marinha do Brasil. 2024b., *Relatório de Gestão — Principais Programas e Projetos (1º trimestre de 2024)*. Brasília: Marinha do Brasil, 2024b. www.marinha.mil.br/sites/default/files/5.1.5.1_-_principais_programas_e_projetos.pdf.

Marinha do Brasil. 2024c. *Relatório de Gestão — Principais Programas e Projetos (2º trimestre de 2024)*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/5.1.5.2_-_principais_programas_projetos_2_tri_2024.pdf.

Marinha do Brasil. 2024d. *Relatório de Gestão — Principais Programas e Projetos (3º trimestre de 2024)*. Brasília: Marinha do Brasil. www.marinha.mil.br/sites/default/files/5.1.5.3_-_principais_programas_e_projetos_-_3_tri_2024.pdf.

Mazzucato, Mariana. 2014. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Portfolio-Penguin.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton.

Mearsheimer, John J. 2003. *The tragedy of great power politics* (Updated edition). WW Norton & Company.

Moreira, Leandro Aparecido Simal et al. 2022. “Desenvolvimento de um sistema de realidade aumentada georreferenciada para monitoramento do tráfego marítimo e portuário”. *Revista Pesquisa Naval* 1, no. 34: 42–9. www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/pesquisanaval/article/view/4101.

Nasser, Reginaldo M. 2012. “Considerações sobre o conceito de cultura estratégica”. In *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*, editado por Edison Benedito da Silva Filho. Brasília. IPEA: 185–99. portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15955.

Nasser, Filipe. 2012. “Pax Brasiliensis: Projeção de Poder e Solidariedade na Estratégia Diplomática de Participação Brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas”. In *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, editado por Kai Michael Kenken et al. Brasília, IPEA: 213–41. https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16688.

Pereira, Eduardo de Souza. 2024. *Dissuasão convencional: a influência da cultura estratégica e o caso brasileiro*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. hdl.handle.net/10183/279683

Ripsman, Norrin M. 2017. “Neoclassical Realism.” *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. Oxford University Press (Dez.). [online]. doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.36

Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro e Steven E. Lobell. 2016. *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.

Rodrigues, Bernardo Salgado. 2021. “A Amazônia Azul Sob a Perspectiva Da Economia política Do Mar”. *Revista da EGN* 27, no. 3: 783–806. portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4165

Rose, Gideon. 1998. Review of *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, by Michael E. Brown, Thomas J. Christensen, Randall L. Schweller, William Curti Wohlforth e Fareed Zakaria. *World Politics* 51, no. 1: 144–72. www.jstor.org/stable/25054068.

Sampaio, Rafael Cardoso e Diógenes Lycarião. 2021. *Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação*.

Sanquirico, Francisco Laguna. 2014. “Reflexiones sobre el problema de la cultura de defensa.” *Pre-bie3*, no. 6: 23. dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7686017.

Santos, Thauan et al. 2022. *Economia Azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil*.

Schweller, Randall L. 1998. *Deadly imbalances: Tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*. Columbia University Press.

Schweller, Randall L. 2006. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton University Press.

Sirufo, Sergio Henrique. 2018. *Sistema de comando e controle dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016: estudo do legado para emprego pelo CML na cidade do Rio de Janeiro*. Monografia Operacional MO 0872, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3045

Smith, Nicholas Ross. 2018. “Can neoclassical realism become a genuine theory of International Relations?”. *The Journal of Politics* 80, no. 2. doi.org/10.1086/696882.

Taliaferro, Jeffrey W. 2006. "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State." *Security Studies* 15, no. 3: 464–95. doi.org/10.1080/09636410601028370 .

Taliaferro, Jeffrey W.; Lobell, Steven E.; Ripsman, Norrin M. 2009. "Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy". In *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, editado por Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro. Cambridge University Press.

Till, Geoffrey. 2009. *Seapower: A guide for the twenty-first century*. Routledge.

Vasileiadis, P. 2023. Reconstructing neoclassical realism: a transitive approach. *International Relations* 39, no. 4: 657–81. doi.org/10.1177/00471178231185747.

Zakaria, Fareed. 1999. *From wealth to power: The unusual origins of America's world role*. Princeton University Press.

THE DILEMMA OF POWER: THE SISGAAZ AND THE BRAZILIAN MARITIME DEFENSE

RESUMO

Este artigo analisa por que o reconhecimento da centralidade estratégica da Amazônia Azul não se converteu na consolidação plena do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz). O argumento sustenta que essa resposta limitada configura um padrão de *underbalancing*, produzido não apenas pela escassez de recursos, mas pela mediação de percepções burocráticas, antecedentes domésticos e escolhas institucionais. Teoricamente, o estudo articula o Realismo Neoclássico, os mecanismos condicionais de capacidade estatal e o conceito de poder marítimo. As pressões sistêmicas são estabelecidas autonomamente com base na literatura sobre competição estratégica e em dados materiais relativos ao Atlântico Sul. Metodologicamente, aplica-se a Análise de Conteúdo Categórica a documentos oficiais de defesa e relatórios da Marinha do Brasil produzidos entre 2019 e 2024. Os resultados mostram elevada percepção institucional de ameaça, mas revelam que o principal gargalo ocorreu em 2024, quando o SisGAAz recebeu R\$ 4 milhões, enquanto o Prosub recebeu R\$ 1,567 bilhão. Conclui-se que a insuficiência do programa decorre também de escolhas alocativas da própria Marinha, que prioriza capacidades ofensivas e dissuasórias em detrimento da vigilância marítima.

Palavras-chave: Realismo Neoclássico; SisGAAz; Poder Marítimo; Política de Defesa.

ABSTRACT

This article examines why recognition of the Blue Amazon's strategic importance has not resulted in the full consolidation of the Blue Amazon Management System (SisGAAz). It argues that this limited response constitutes a pattern of *underbalancing* produced not only by resource scarcity, but also by bureaucratic perceptions, domestic antecedent conditions, and institutional choices. Theoretically, the study combines neoclassical realism, conditional mechanisms of state capacity, and the concept of maritime power. Systemic pressures are established independently through the literature on strategic competition and material evidence concerning the South Atlantic. Methodologically, Categorical Content Analysis is applied to official defense documents and Brazilian Navy reports published between 2019 and 2024. The findings reveal a high institutional perception of threat, but show that the main bottleneck emerged in 2024, when SisGAAz received BRL 4 million, whereas the Submarine Development Program (Prosub) received BRL 1.567 billion. The article concludes that the program's limited implementation also reflects the Navy's own allocation choices, which prioritize offensive and deterrent capabilities over maritime surveillance.

Keywords: Neoclassical Realism; SisGAAz; Seapower; Defense Policy.

Recebido em 08/03/2026. Aceito para publicação em 07/08/2026.

NOTAS

1. A potência marítima, conforme definida na Estratégia de Defesa Marítima (EMA-310) da Marinha do Brasil, corresponde à condição em que o Estado integra, de forma articulada, capacidades militares, econômicas, científicas, tecnológicas e de infraestrutura para assegurar a proteção e o aproveitamento estratégico do espaço marítimo. Esse conceito envolve não apenas a manutenção de um Poder Naval capaz de exercer presença, mobilidade, permanência, prontidão e poder de combate, mas também o fomento à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico e à exploração sustentável dos recursos da Amazônia Azul. Como parte dessa condição, destaca-se a proteção das infraestruturas críticas do poder marítimo, como portos, plataformas e terminais de petróleo e gás, a garantia da consciência situacional e do controle das áreas marítimas sob jurisdição nacional, bem como a segurança das linhas de comunicação marítimas responsáveis pela maior parte do comércio exterior brasileiro (Brasil 2023).
2. PND: Política Nacional de Defesa; END: Estratégia Nacional de Defesa; LBDN: Livro Branco de Defesa Nacional; PNB: Política Naval do Brasil (ou Política Naval Brasileira); PEM 2040: Plano Estratégico da Marinha 2040; PMN: Política Marítima Nacional; Relatórios de Gestão: Referem-se especificamente aos Relatórios de Gestão do Comando da Marinha (analisados no período de 2019 a 2024).
3. Antes da publicação ficarão disponíveis na página oficial do projeto no repositório gratuito: osf.io/gsxrt/overview?view_only=78f4ed8b279a4e-75b8f74d86a736064f.
4. As setas representam a “proporção” da resposta. Setas para cima representam proporção maior e setas para baixo proporção menor.