

A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA E O DESENVOLVIMENTO DA BASE LOGÍSTICA DE DEFESA

Eduardo Siqueira Brick¹
Wilson Soares Ferreira Nogueira²

RESUMO

O presente trabalho pretende oferecer uma interpretação de como as prioridades do governo com a defesa nacional e a evolução da Estratégia Naval Brasileira (ENB) influenciaram o desenvolvimento da Base Logística de Defesa (BLD) que apoia a Marinha do Brasil, desde a Independência até os momentos atuais. Dessa maneira, apresenta e desenvolve o conceito de BLD, aborda conceitos de estratégia e a sua relação com políticas de defesa, esboça como a cultura organizacional da Marinha influenciou nas decisões tomadas e descreve a evolução da BLD de interesse direto da Força Naval, *pari passu* com a evolução da ENB, destacando-se as influências sofridas, tanto externas quanto internas, a partir das mudanças de governos e da introdução da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Palavras-chave: Base Logística de Defesa. Defesa nacional. Estratégia naval. Marinha do Brasil.

¹ Doutorado em Engenharia de Sistemas pelo US Naval Postgraduate School, Estados Unidos(1976), Professor Titular da Universidade Federal Fluminense, Niteroi, RJ, Brasil. E-mail: brick@produção.uff.br

² Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (2004); Mestre em Estudos Estratégicos Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (2014). E-mail: wilsonsoares2003@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

Para a corrente realista das relações internacionais os Estados almejam garantir sua própria sobrevivência e soberania e, na perseguição a esse objetivo, buscam aumentar seus poderes relativos.

Capacidade militar é o principal componente do poder. Assim, sua construção é uma obrigação inalienável e nenhum Estado que detenha bens inegociáveis a proteger, ou pretenda ter projeção internacional, pode abrir mão de projetar e construir seus próprios meios de defesa.

Perto de completar duzentos anos de existência, a Marinha do Brasil (MB) ainda depende majoritariamente do exterior para compor seu inventário de meios de combate. Se o Estado brasileiro tem necessidade de sobrevivência como os demais e, ainda, potencial e aspirações para figurar entre as mais relevantes nações da arena global, por que o componente naval do seu poder militar ainda não é construído e sustentado em bases nacionais?

O desenvolvimento desse fundamental instrumento da defesa, denominado por Brick (2011) Base Logística de Defesa (BLD) e cuja finalidade é a construção e a sustentação da capacidade militar³, depende de políticas permanentes do Estado que, no Brasil, têm sido conduzidas por governos que nem sempre priorizam as questões de defesa. Outro fator determinante para o atraso no desenvolvimento dos componentes desta base, mais diretamente voltados para o aparelhamento da Marinha, tem sido a própria Estratégia Naval. Esta foi amplamente influenciada pela cultura organizacional e pelo grau de autonomia administrativa que a Força Naval sempre desfrutou. Dagnino (2009, p.64) abordou essa questão e apontou que o processo decisório relativo ao equipamento militar se desenvolve no âmbito de duas dinâmicas distintas, uma nacionalista, que defende a pesquisa e desenvolvimento (P&D), o desenvolvimento autóctone e a exportação de produtos de defesa (PRODE) e outra, de viés mais tradicional, submetida a uma doutrina militar ultrapassada e corporativista. Reproduz-se na Marinha do Brasil o “conflito” Marte

³LOGÍSTICA DE DEFESA se refere ao provimento de meios para compor as Forças Armadas e sustentar suas operações em quaisquer situações em que elas tenham que ser empregadas.

BASE LOGÍSTICA DE DEFESA (BLD) é o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo.

x Vulcano⁴ apontado por Giovachini (2000, pg. 69) como uma das características do ambiente de defesa na França imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial (SGM).

O presente trabalho pretende oferecer uma interpretação de como as prioridades do governo com a defesa e a evolução da Estratégia Naval Brasileira influenciaram o desenvolvimento da BLD que apoia a Marinha, desde a Independência até o presente.

Após esta introdução, a segunda seção apresenta e desenvolve o conceito de BLD. Na terceira seção são abordados conceitos de estratégia e a sua relação com políticas de defesa. A cultura organizacional da Marinha é sumarizada na quarta seção. Na quinta seção descreve-se a evolução da BLD de interesse direto da Força Naval, *pari passu* com a evolução da ENB, destacando-se as influências sofridas, tanto externas quanto internas, a partir das mudanças de governos e da introdução da Estratégia Nacional de Defesa (END), para finalmente concluir.

Os dados primários foram obtidos da análise de diversos documentos, principalmente desclassificados e internos à MB, tais como ofícios, memorandos e relatórios. Os dados secundários incluíram obras de diversos autores e de entrevistas semiestruturadas com autoridades navais. A análise aplicada a estes elementos permitiu realizar um levantamento histórico das tensões pelas quais passa a construção do poder naval em bases nacionais e arriscar a afirmação de que ainda há muito a percorrer.

A BASE LOGÍSTICA DE DEFESA

Para Brick (2011), a defesa nacional de países do porte do Brasil depende de dois instrumentos principais e igualmente importantes: suas Forças Armadas (FA) e a Base Logística de Defesa. Os conceitos de logística de defesa e BLD são bem amplos e incluem o fornecimento de todo tipo de recursos para as FA e para a própria BLD, inclusive recursos humanos qualificados para combate e logística de defesa, instalações militares, industriais, de apoio logístico e de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) e suprimentos (munições, combustíveis, sobressalentes, etc.), entre outros.

A BLD engloba diversos componentes que apresentam aspectos distintos, mas que interagem com grande intensidade e que devem ser considerados de forma holística e integrada.

⁴Marte, deus romano da guerra, representaria os oficiais combatentes e Vulcano, deus do fogo, responsável pelas forjas que fabricavam as armas e o próprio raio de Zeus, os profissionais de logística de defesa.

Este artigo, entretanto, abordará apenas o aparelhamento de meios de combate e o fornecimento de munições para as FA e, ainda, o desenvolvimento e sustentação da capacidade industrial e tecnológica necessária para que eles possam ser providos de forma autóctone. Ou seja, abordará os componentes relacionados à capacidade industrial-tecnológica da BLD, a saber (BRICK, 2014, 2016):

a. a infraestrutura de financiamento da defesa: instituições e recursos financeiros dedicados ao financiamento de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de produtos com aplicação em defesa e sua exportação. O mercado de produtos bélicos tem características particulares. Compradores e vendedores não se encontram em equilíbrio. Há poucos vendedores e, normalmente, apenas um comprador, o Estado. As compras levam longo tempo para se concretizar e os produtos de defesa (PRODE) demandam uma atualização tecnológica constante. Sem investir em pesquisa e desenvolvimento (P&D), é impossível obter inovações e caminha-se rapidamente para a obsolescência e saída de cena. Estados com avançadas BLD são useiros em financiar a exportação de seus produtos de defesa. Por outro lado, Estados que tomam financiamentos externos para a obtenção de seu equipamento militar, acabam por enfraquecer suas BLD e sustentar as dos Estados credores.

b. A infraestrutura científico-tecnológica da defesa: universidades, centros de pesquisa e empresas envolvidos na criação de conhecimentos científicos e tecnologias com aplicação em produtos de defesa.

c. A infraestrutura de inteligência da defesa: instituições e pessoas envolvidas na prospecção, coleta e análise de informações sobre conhecimentos científicos e inovações tecnológicas com aplicação em defesa. Esta componente se justifica em razão do dinamismo do progresso tecnológico, sendo essencial para criar novos PRODE, ou contramedidas apropriadas. Atua também na inteligência comercial para exportação de PRODE.

d. A infraestrutura industrial da defesa: empresas e organizações envolvidas no desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa. Compõe-se tanto de empresas privadas e estatais, quanto de Organizações Militares (OM) fabris das FA.

e. A infraestrutura para a mobilização de recursos nacionais

para defesa: mesmo em conflitos de curta duração as demandas de toda ordem elevam-se, podendo chegar ao ponto de superar as capacidades de produção e armazenamento prévio. O Estado procurará extrair os recursos civis disponíveis no país para aplicação no conflito. A conversão dos recursos civis para aplicação militar, bem como a sua reversão à condição anterior - a mobilização e a desmobilização - devem ser cuidadosamente planejadas e executadas. Assim, toda a infraestrutura existente para essas atividades integra a Base.

f. A infraestrutura de apoio logístico: destinada a garantir o aprestamento dos meios de defesa durante todo o seu ciclo de vida útil. A disponibilidade dos meios de combate é uma das características mais importantes para um sistema militar. A logística de manutenção e abastecimento, para oferecer o reparo e os sobressalentes no momento oportuno, é fundamental nesse processo. Essas atividades são executadas por organizações próprias das Forças ou empresas.

g. A infraestrutura de capacitação de recursos humanos: que tem como finalidade recrutar, formar e treinar recursos humanos tanto para funções operacionais de combate quanto para funções de logística de aparelhamento e de operações.

h. A infraestrutura de comercialização de PRODE: que tem como propósito promover e apoiar as exportações desses produtos para finalidades econômicas e políticas.

i. A infraestrutura para gestão da logística de defesa: aquisição, inovação e desenvolvimento de sistemas e PRODE e da própria sustentação da BLD; e

j. O arcabouço regulatório e legal: que ordena a BLD e dá ao Estado a possibilidade de empreender ações para a sua sustentação e desenvolvimento.

Todo esse complexo que compõe a BLD exige pessoal e processos apropriados para o seu gerenciamento e intermediação, junto às esferas decisórias civis, militares e de governo para a manutenção do fluxo tempestivo de recursos imprescindíveis ao pleno desenvolvimento e sustentação da BLD.

As Forças são sustentadas pelo Estado. O componente industrial-tecnológico da BLD, em razão do mercado onde atua ter característica monopsonia e o Estado ser, muitas vezes, o único comprador, deve também receber deste a garantia de sua sobrevivência. Assim, a construção e sustentação da BLD são conexas ao projeto de força militar (BRICK, 2014).

Por fim, as capacitações da BLD não se limitam a gerar produtos para a defesa. Permitem desenvolver bens de alto valor agregado e inovações e também podem ser usadas para conceber produtos para o mercado civil (capacitação industrial de uso dual). Dessa maneira, o desenvolvimento do agregado de capacitações da BLD, por atuarem no limiar do desenvolvimento tecnológico, é vantajoso não só para a defesa, mas para toda a sociedade e, por isso, também merecedor de apoio estatal, por motivos outros que não apenas os estratégicos de defesa.

POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS DE DEFESA

O desenvolvimento da defesa e sua gestão é uma questão política e estratégica do Estado. Liddell Hart (apud GONÇALVES CAMINHA, 1980, p. 53) dividia a estratégia em duas: a de cunho estritamente militar, “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para atingir os fins da política” e a outra, a **grande estratégia**, sobre a qual se limitava a afirmar que serviria para dar sentido de execução a uma política, coordenando e dirigindo todos os recursos da nação, ou conjunto de nações, para a consecução de um objetivo político visado com a guerra.

Nessa divisão, a grande estratégia pode ser compreendida como a orientadora do preparo e o emprego do poder, enquanto, a estritamente militar, no caso em estudo, a estratégia naval, definidora da aplicação do poder naval, como estabelecido pelo poder político. Entretanto, na falta de uma condução política clara para o fortalecimento da defesa e, em face de uma tradição de autonomia militar no Brasil, a ENB estuda e elabora um conjunto de planos para o preparo e o emprego do poder naval.

O emprego remete o planejador aos temas operacionais e táticos da aplicação do poder, mas não só a estes. O emprego é essencialmente dependente das definições político-estratégicas para a defesa. Entrelaçado ao emprego e igualmente subordinado àquelas definições está o preparo, o qual guarda forte relação com as questões logísticas da aplicação planejada, como o recrutamento e treinamento do pessoal, a obtenção, manutenção e distribuição do material, etc.

A distinção entre esses dois objetos das estratégias aparece de

uma maneira muito clara na definição de Abel Cabral Couto⁵, adaptada por Brick (2014):

“Estratégia é a ciência e a arte de desenvolver, sustentar e utilizar o poder de uma unidade política ou coligação, a fim de se alcançarem objetivos políticos considerados vitais e que suscitam ou podem suscitar a oposição e a hostilidade de outra(s) unidade(s) política(s).”

Portanto, fica bem claro que estratégia envolve dois processos com características bem distintas:

a. o preparo de uma entidade política para atuar com mais assertividade e enfrentar possíveis choques com outros atores no sistema internacional que possam levar, eventualmente, a um conflito bélico; e

b. a própria orientação geral para a condução das ações necessárias, durante e imediatamente antes e depois dos enfrentamentos (não exclusivamente bélicos) que ocorrerem. (Ibidem)

Ainda segundo Brick (2014), “o primeiro processo, que designaremos como construção, logística, ou aparelhamento dos instrumentos do poder (BLD e FA), se refere a atividades que se desenrolam em logo prazo, exigindo um grande esforço de planejamento, persistência e determinação no alcance das escolhas feitas, bem como um envolvimento de praticamente todos os setores da sociedade”. Neste processo, o tempo para desenvolver as ações estratégicas se pode medir em décadas e o perfil do estrategista é o de alguém capaz de conceber e construir a estrutura (meios materiais, intangíveis e humanos) que poderá ser usada nos conflitos em que a unidade política vier a se envolver.

Como o conceito de poder é relacional, e não absoluto, é fundamental planejar e desenvolver instrumentos de defesa que sejam pelo menos equivalentes aos dos demais atores no Sistema Internacional. Idealmente, para países do porte do Brasil, com grande poder potencial e aspirações a um envolvimento mais ativo nas questões internacionais, uma BLD deve ser capaz de inovar de forma autóctone, criando tecnologias de ruptura e produzindo artefatos de defesa capazes de propiciar indiscutível

⁵ Abel Cabral Couto. Uma Nova Base Conceitual para a Estratégia, em Duarte e Fernandes (2007).

superioridade em combate.

Assim como existe uma hierarquia entre nações, no que diz respeito à capacidade de combate, propiciada por um acervo de meios existentes em um determinado momento, também se pode falar em uma hierarquia, em termos de capacidade industrial e de inovação, visando a uma capacidade de combate futura. Essa última é vital em face da aceleração do desenvolvimento tecnológico que torna obsoletos, com muita rapidez, os meios de defesa.

Bitzinger⁶ (2009) indica a existência de 3 níveis de capacidades: inovadores críticos, adaptadores e modificadores de tecnologias avançadas e, finalmente, copiadores e reprodutores de tecnologias existentes. O Brasil se situa no nível mais baixo dessa hierarquia e, dessa forma, qualquer política e estratégia de defesa para ser eficaz (redundar em poder efetivo) deve visar a uma mudança dessa situação.

Preparo e emprego exigem definições de alto nível, suporte orçamentário, financiamento e estímulo econômico, legislação adequada, entre outras ações do poder político que, muitas vezes, inexistem ou são oferecidas de modo impreciso ou incompleto.

Explicação possível para a falta de prioridade em desenvolver e sustentar uma BLD capaz de suprir as Forças Armadas pode ser o fato de as constituições brasileiras definirem que estas se destinam à defesa da Pátria, sem, entretanto, haver preocupação de como o equipamento será realizado, ou financiado, sugerindo que esta questão tenha sido considerada secundária pelo legislador. A defesa, entretanto, é composta da construção do poder e do emprego do poder militar. Mesmo após a elaboração das recentes políticas de defesa e estratégia nacionais, a construção do poder permanece como uma lacuna no ordenamento legal brasileiro, a ser preenchida.

Historicamente, o Poder Executivo, em questões de defesa, concentra sua atuação na aplicação de restrições orçamentárias. O Legislativo, por sua vez, não tem tradição de promover um debate continuado das questões militares que imponha um equipamento como necessidade de Estado. Com a autonomia já mencionada, as Forças conduzem projetos particulares suportados por seus orçamentos.

Justificativa razoável para essa ausência do poder político nas questões de defesa pode ser o baixo retorno eleitoral que o tema oferece,

⁶Bitzinger, R. A. Challenges Facing the Global Arms Industry in the 21st Century (in: Bitzinger, R.A. (Editor) The Modern Defense Industry. Praeger Security International. Santa Barbara, CA, USA. 2009).

tendo em vista as grandes carências ainda existentes em outros setores. O fato de que o maior conflito lutado em solo nacional ter se passado distante dos grandes centros urbanos e há quase cento e cinquenta anos, também não contribui para uma maior preocupação com a defesa. Ademais, a participação do país nas Grandes Guerras Mundiais e em outras ações militares que se seguiram sob a égide das Nações Unidas foi bastante limitada. Finalmente, no momento atual, as ameaças externas se apresentam pouco claras e de baixa probabilidade, tornando-se pouco perceptíveis ao cidadão.

Por outro lado, é importante destacar que essa situação cria uma janela de oportunidade para aumentar investimentos em pesquisa e desenvolvimento, e reduzir recursos na manutenção de grandes inventários de meios e pessoal, que não tem sido aproveitada.

Na percepção de Flores (2002), nos períodos de paz, as lideranças militares não costumam adotar grandes mudanças nas concepções doutrinárias desenvolvidas, ainda que elas tenham se consolidado em circunstâncias ultrapassadas, e de aplicação questionável para os conflitos futuros, para os quais deveria ser feita a preparação do poder militar. Diante desse conservadorismo, alterações na estratégia não acontecem na velocidade exigida pelo ritmo de desenvolvimento atual.

Por fim, assumem as FA um papel que transborda suas capacidades, criando vantagens e também deficiências próprias de um sistema imperfeito, que no geral, sofre com a falta de apoio superior e, no particular da Marinha, influencia-se pelas experiências e convicções do chefe naval que conduz a Força naquele período e, ainda, pelo conservadorismo militar.

A MARINHA E SUA CULTURA ORGANIZACIONAL

Na teoria do desenvolvimento organizacional das ciências da administração, o conceito de cultura organizacional⁷ tem grande destaque.

A administração da Marinha se orienta pelas boas práticas da administração pública. Entretanto, sendo uma organização governamental complexa, tradicionalista, altamente hierarquizada e destinada ao combate, possui características próprias do ambiente militar. As decisões mais importantes são tomadas por um colegiado formado pelos oficiais gerais do último posto, que se valem de uma sistemática de planejamento

⁷É o sistema de crenças e valores compartilhados que se desenvolve dentro de uma organização ou dentro de uma subunidade e que guia e orienta o comportamento de seus membros (CHIAVENATO, 2011, p.380).

consolidada e de órgãos de assessoramento. Todavia, é inegável a influência exercida pelas experiências e convicções do titular da Força nas escolhas. Citam-se, no passado, a mudança no programa naval de 1904, promovidas pelo almirante Alexandrino de Alencar, que resultaram no programa executado em 1910. Na década de 1980, o Ministro Saboia decidiu pela aquisição de alguns meios usados de outras marinhas, retomando um procedimento que se buscou abandonar nas administrações anteriores: as compras de oportunidade⁸. Mais recentemente, em 1990, o almirante Flores assumiu a pasta da Marinha e intensificou as atividades necessárias ao desenvolvimento de um submarino nuclear, seu sucessor, entretanto, diminuiu aquele ritmo em prol da construção de um poder naval mais tradicional.

As considerações para as escolhas, muitas vezes contrariam a lógica de construção em longo prazo do poder. Pesam nas decisões as necessidades operacionais imediatas para cumprir a missão da Força. Nesse sentido, a necessidade de disponibilidade de recursos, de redundância de organizações, de meios e de pessoal são levados em conta. O pessoal, inclusive, requer atenção especial, pois navios de guerra exigem tripulações de tamanhos consideráveis e de formação diversificada.

É sabido que a formação do homem do mar é complexa, demorada e não deve ser vista apenas individualmente, mas no conjunto da tripulação de um meio naval e na interação dessa tripulação com a de outros meios, durante as operações navais. Segundo Fonseca (1988, p. 60), um marinheiro necessita contato frequente com o mar, pois um dia de mar corresponderia a alguns dias de treinamento em simuladores em terra. Há que se registrar, também, que para a progressão funcional é necessário o cumprimento de requisitos de carreira, tais como o tempo de embarque, o exercício de funções e o comando a bordo, que na ausência de meios operativos não seria possível alcançar.

⁸A compra de oportunidade de meios operativos prontos no exterior é o recurso normalmente empregado para, rapidamente, suprir as deficiências operacionais. Em face dos preços atrativos em que são oferecidos, seja por que se tornou tecnologicamente atrasado em relação ao inventário de meios do fornecedor, seja em razão dos seus custos de manutenção crescentes, a compra apresenta-se irresistível, principalmente porque irá substituir uma plataforma ainda mais defasada (VIDIGAL, 2002, p.5). A compra, todavia, prejudica o esforço de nacionalização, além de aumentar a pressão sobre o sistema logístico, que já se encontra estressado pelos navios em construção e ainda deve se preparar para atender um meio de aquisição não planejado, normalmente ultrapassado e com muitos sistemas diferentes e descontinuados (Ibidem).

A manutenção do adestramento e da capacidade operacional alcançada são aspectos a influenciar a tomada de decisão dos altos escalões militares, fazendo com que questões econômicas, tais como custos afundados e de oportunidade, deem lugar àquelas necessidades militares. A exemplo, durante a Guerra do Paraguai, na ausência de acontecimentos políticos que demandassem ação naval e da necessidade de economizar o caro combustível importado aplicado nos encouraçados, preocupava-se o Barão de Cotegipe com as longas permanências daqueles navios nos portos, com prejuízo ao adestramento, à motivação e à disciplina do pessoal de bordo. Nesse particular, manifestava-se pela importância da manutenção no inventário dos antigos vapores de madeira, mesmo quando os combates passavam a ser dominados pelos encouraçados, de manutenção mais cara (MARINHA DO BRASIL, 1869, p.15). Segundo Gastão Penalva (p.62, *apud* CAMINHA, 1989, p.265), o almirante Alexandrino de Alencar ao explicar seu lema “rumo ao mar” reforçava a ideia de que a Marinha precisava se exercitar constantemente para poder fazer bom uso do moderno material bélico dos navios. Outro exemplo, mais atual, foi o investimento no Navio Aeródromo “São Paulo”, de custos de manutenção elevados e cujo emprego tático exige uma variedade de outros meios, não disponíveis à Marinha. Permaneceu no inventário durante 16 anos, pelas mesmas considerações acima mencionadas, tendo sido desativado apenas em 2017, em vista da realidade orçamentária, insuficiente para garantir um mínimo aceitável de disponibilidade operacional.

Sem meios navais também não há como se realizar exercícios, avaliação operacional, testar e formular novas doutrinas. Daí a importância e a preocupação sempre presente na cúpula da administração da Marinha de possuir meios navais, ainda que antiquados, para evitar que as tripulações permaneçam ociosas, não adestradas e sem condições de atingir requisitos operacionais e administrativos próprios de uma marinha de guerra.

A evolução tecnológica da guerra no mar, que iniciou na Revolução Industrial, se aprofundou nas Grandes Guerras Mundiais e não mais parou, criou uma barreira de árdua transposição para países atrasados tecnologicamente, como o Brasil, aparelharem sua Força Naval com equipamentos nacionais atualizados.

Essa nova realidade comprova que a dificuldade para a construção e sustentação de uma BLD adequada a países do porte do Brasil, é muito superior àquela necessária para aparelhar com meios importados e manter

uma força armada pronta para operar. Ou seja, se é difícil improvisar uma capacidade militar de combate, muito mais difícil, ainda, é fazer o mesmo para uma capacidade industrial e tecnológica. É possível preparar uma força armada para operar em prazos relativamente curtos, de alguns poucos anos, como o Brasil comprovou nos conflitos em que esteve envolvido. Entretanto, o mesmo não acontece com o preparo de capacidade industrial e tecnológica. Essa atividade demanda muitas décadas de atividades planejadas e executadas com persistência e determinação. Portanto, não pode depender de um só governo e, muito menos, das FA que têm finalidades outras que não as de desenvolver e sustentar capacidades industriais e de inovação.

Essas diferentes percepções são comuns no ambiente militar a partir do século XX, quando os paradigmas da guerra industrial, em um primeiro momento, e da atual guerra tecnológica predominaram. Parcela significativa de militares em várias forças armadas propugnaram que, sem uma BLD própria, não seria possível a um país ter defesa efetiva. Sem poder acompanhar os desenvolvimentos que se faziam no exterior e, diante da facilidade de encomendar no estrangeiro, o ideal de possuir meios prontos para atender as necessidades da Marinha ganhou força.

Dagnino (1989) interpreta que, com a perda de importância da Marinha em relação ao Exército, a partir da Revolta de 1893, a Força Naval passou a se preocupar mais com a capacitação dos seus oficiais. Dada a impossibilidade de produzir o equipamento de que precisava, a capacitação tecnológica alcançada por seus oficiais privilegiava a “aquisição” e o “como utilizar” em detrimento do “como fazer”, determinando um perfil muito menos orientado à produção do que o encontrado nas outras Forças. Observa-se, assim, uma clara prevalência da lógica de Marte sobre a de Vulcano, no conflito de ideias já mencionado por Giovachini (2002, p. 69).

Por outro lado, é importante reconhecer que, apesar de recorrer ao exterior para obter os meios de combate de que necessita, o desejo de adquirir localmente o material de defesa sempre esteve presente nas administrações navais. Já em 1831 o Visconde de Itaboraí (MARINHA DO BRASIL, 1831, p.6 e 7) registrava a importância de se criar um curso de engenharia para atender à construção naval. No período em que esteve à frente da pasta da Marinha, de 1935 a 1945, o Almirante Aristides Guilhem executou o Programa Naval de 1932, retomando a construção de navios, suspenda há mais de 30 anos, além do desenvolvimento de outros meios essenciais à logística de defesa, como escolas, bases navais, depósitos,

fábricas de munição, pólvora e torpedos. Na década de 1970, a Marinha conduziu a construção de duas fragatas classe “Niterói”, com grande desenvolvimento para as capacidades operacional e de apoio. No final da década seguinte, conduziu a construção de corvetas e submarinos. Esforços importantes, com grande impulso para o crescimento da BLD, mas sempre limitados no volume, não permitindo a continuidade no tempo.

A EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA NAVAL E SEU IMPACTO NO DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DA BLD

Vidigal (1985, 2002) concebeu o desenvolvimento do pensamento estratégico naval brasileiro em três fases evolutivas. A primeira, de influência inglesa, a segunda, de influência norte-americana, e a terceira, de pensamento autônomo. Um capítulo à parte, que pode ser considerado como uma nova fase, é representado pelo início do segundo governo do Presidente Lula, que redundou na aprovação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008. Nesta nova fase, a formação do poder naval e seu emprego passaram a ser orientados e construídos em bases nacionais, com maior protagonismo da esfera governamental.

A FASE DA INFLUÊNCIA INGLESA (1822-1910).

Com a Independência, a recém-criada Marinha do Brasil orientava-se para o emprego além-mar da Força Naval, em apoio a uma política governamental de caráter imperialista e atuante na bacia do Rio da Prata. Organizava-se sob a influência de seus primeiros almirantes, de origem inglesa. Na parte logística, herdava o Arsenal Real da Marinha, de 1763, renomeado Arsenal Nacional e Imperial da Marinha e os demais arsenais espalhados pela costa, como na Bahia, Pernambuco, Maranhão, Pará, São Paulo (Santos) e Santa Catarina. O pessoal técnico era escasso e a maioria do material para a armação era estrangeira. Todavia, já havia preocupação com a nacionalização de equipamentos, bem como de criação de um curso de engenharia para atender à construção naval (MARINHA DO BRASIL, 1831, p. 3,6 e 7).

Os investimentos na construção do poder naval se fizeram por impulsos, atendendo aos períodos de crise, como aconteceu durante os conflitos do Rio da Prata. À medida que a situação externa se estabilizava, perdiam força, justo quando a velocidade dos avanços tecnológicos

acelerava, em um país onde tudo ainda havia por fazer. Como observou Vidigal (1985), predominava nas autoridades (políticos, diplomatas e militares) uma concepção estratégica que valorizava mais a posse de meios prontos, encomendados no exterior, que o investimento no projeto e construção nacionais. Esta fase, que se estenderia até 1910 (VIDIGAL, 2002), foi um período de relevo para a Marinha na concepção estratégica do país. Levando em conta a imaturidade industrial do Brasil, foram significativos os investimentos na construção naval.

Com a República, aumentou a importância política do Exército, contribuindo para a maior autonomia desse segmento no trato das questões militares e de defesa. A Marinha iniciava um período de ocaso, que se aprofundou com o desfecho da Revolta da Armada de 1893.

A FASE DA INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA (1910-1977)

O período compreende os dois grandes conflitos mundiais e o início da Guerra Fria, nos quais o desenvolvimento científico e tecnológico associado ao emprego militar na guerra, além de intensificar o cerceamento tecnológico promovido pelas grandes nações aos países menos desenvolvidos, evidenciou a extrema fragilidade e dependência externa da Força Naval brasileira em adquirir e manter seus meios de combate e executar as operações navais.

Logo na Primeira Guerra Mundial (PGM) ficou demonstrado o profundo atraso da Marinha em meios e técnicas de combate, levando ao debate quanto à reestruturação da esquadra. Conforme apontou o almirante Vidigal (1985, p.74), em 1922 teve início a Missão Naval Americana, auxiliando na reorganização da Marinha.

A necessidade de industrialização do Brasil, percebida pelo governo a partir da década de 1930, deu início ao modelo de substituição de importações. Nesse contexto, para financiar o equipamento da Força, por meio do Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, o almirante Protógenes Pereira Guimarães, então Ministro da Marinha, conseguiu a implementação do Fundo Naval, destinado a renovação do material flutuante da Marinha de Guerra. Durante a administração naval seguinte, do almirante Henrique Aristides Guilhem, foi dado reinício à construção naval no país.

A SGM, assim como a PGM, voltou a demonstrar o atraso da Marinha para a guerra moderna. O aparelhamento da Marinha para

enfrentar a ameaça submarina ao vital transporte marítimo do país teve que se fazer por recebimento de material dos EUA, farto e a baixo custo. A partir de 1945, a estratégia brasileira subordinou-se operacionalmente e materialmente à norte-americana. Além do equipamento (defasado tecnologicamente), treinamento, doutrina e, também, o inimigo eram “fornecidos”.

A ENB em 1950 interpretava que a Marinha estava aquém do potencial de projeção mundial do Brasil e das tarefas mínimas que deveria cumprir. Para criar o poder naval necessário, o Ministro Sylvio de Noronha acreditava que os recursos orçamentários eram insuficientes e propôs a criação de um fundo de renda permanente. Em 1951 foi aprovada a Lei 1.383, de 13 de junho de 1951, que incrementava recursos para o Fundo Naval. Entretanto, a partir da sua entrada em vigor, houve redução das verbas ordinárias do orçamento destinadas à realização de obras, compra de sobressalentes e de outros materiais para Esquadra. Na prática, observava-se uma redução nos recursos disponíveis (MARINHA DO BRASIL, 1952, p. 392).

No Governo de Juscelino Kubitschek, pela Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, foram criados o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante, destinados a prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e para o desenvolvimento da indústria de construção naval no País.

Em 1957, teve início o primeiro curso de engenharia naval, fruto de convênio entre a Marinha e a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo – USP. Em 1959, foi criado o Instituto de Pesquisas da Marinha – IPqM, para cobrir todos os campos da ciência e da tecnologia de interesse para a Marinha, à exceção da engenharia naval, para a qual já havia convênio com a USP.

Em 1963, foi aprovado o primeiro Plano Diretor (PD) da Marinha e suas respectivas diretrizes. O PD passou a adequar os créditos recebidos às necessidades planejadas, criando um instrumento para melhor aproveitamento dos recursos financeiros, bem como para assegurar a continuidade administrativa.

Ainda vigorava o programa de assistência militar americana (em inglês – MAP), que fornecia equipamentos à Esquadra, quando o programa de renovação dos meios da Marinha, de 1967, apontava para a necessidade de nacionalização de meios, componentes e sobressalentes. Nesse diapasão, o Plano Diretor trouxe em seu bojo o Programa Golf,

dedicado à nacionalização de equipamentos. Apesar do sucesso alcançado com alguns itens, não se conseguiu modificar a cultura da maioria da Marinha, que via com muito mais facilidade a obtenção dos equipamentos pelo MAP⁹.

Para executar seu programa de renovação, a Marinha buscava obter equipamento atualizado, mas, como apontou o almirante Vidigal (1985, p. 101), os EUA apresentavam mais dificuldades que os europeus em oferecer esses meios. Começava a ENB afastar-se da influência norteamericana. Durante a gestão do Ministro Augusto Rademaker (1967-69) foram assinados os contratos para a construção dos navios varredores da classe “Aratu”, na ex-Alemanha Ocidental, e dos submarinos da classe “Humaitá”, na Inglaterra. Na gestão seguinte, do Ministro Adalberto de Barros Nunes, assinou-se o contrato para a construção das fragatas classe “Niterói”. Dos seis navios comprados dois acabaram sendo construídos no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – AMRJ. A construção da fragata “Independência” no AMRJ, iniciada em 11 de junho de 1972, representava importante passo para o desenvolvimento da indústria bélica nacional.

A incorporação do primeiro navio varredor, o “Aratu”, gerou a necessidade de adequação da infraestrutura logística para a sua manutenção. Da mesma maneira, a incorporação do submarino “Humaitá” e da fragata “Niterói” trouxeram novas obrigações logísticas, em razão dos seus sistemas digitais, equipamentos, sensores e armamentos modernos. Durante a gestão do Ministro Azevedo Henning (1974-79), foram criados o Centro de Eletrônica da Marinha, o Centro de Análise de Sistemas Navais – CASNAV, e o Centro de Mísseis e Armas Submarinas da Marinha.

Na década de 1970, o Estado-Maior da Armada criou o plano Constelação, instrumento de administração elaborado para envolver toda a Marinha na preparação para receber os novos navios. Aquele plano foi coordenado pelo, à época, Comandante Mauro Cesar, futuro Ministro da Marinha no governo Fernando Henrique Cardoso, e teve o mérito de elevar, como um todo, o nível de conhecimento global da Força, que não mais retornou à condição anterior, como ocorrera ao Programa Gol¹⁰.

A saga da busca da construção e sustentação de uma capacidade industrial-tecnológica para projetar e construir navios de guerra no Brasil, que se intensificou nesta fase e prosseguiu nas seguintes, foi explorada

⁹ Entrevista concedida pelo Vice-Almirante (EN-RM1) Marcílio Boavista da Cunha, no Rio de Janeiro, em 12 de maio de 2014.

¹⁰ Idem.

em 11 artigos de autoria do Vice-Almirante (Refo. EN) Élcio de Sá Freitas, publicados na Revista Marítima Brasileira, no período de 2006 a 2013 e posteriormente editados na forma de livro (SÁ FREITAS, 2014).

A FASE DO PENSAMENTO AUTÔNOMO DA ESTRATÉGIA NAVAL (1977-2008)

Essa fase teve início com o rompimento, pelo Presidente Geisel, em 1977, do Acordo Militar com os EUA, firmado em 1952. Como consequência, o Governo Militar reformulou as Hipóteses de Guerra e a Marinha elaborou um novo conjunto de políticas e diretrizes (VIDIGAL, 2002, p.15). Um período de forte crescimento da indústria bélica nacional teve início.

Durante a gestão do Ministro Maximiano da Fonseca (1979-84) houve aumento da crise econômica por que passava o país, mas, ainda assim, o Ministro buscou a conservar a capacidade adquirida pelo Arsenal na construção de navios. Suas decisões eram:

Somente adquirir navios do exterior em casos muito especiais ou de urgência, o que aliás já constituía orientação de meu antecessor, almirante Geraldo Azevedo Henning e; Na medida do possível, utilizar também os estaleiros particulares na execução de construções militares, mesmo com algum sacrifício para as atividades do AMRJ. (FONSECA, 1988, p.80)

A postura do Ministro traduzia a estratégia naval, transcrita no Relatório da Marinha de 1982:

Face a ausência de motivos de curto prazo, no contexto da segurança, que justifiquem a alocação de recursos importantes, a Marinha busca motivar o Governo a se engajar em um Programa de Reaparelhamento de etapas modestas e extenso no tempo, enfatizando o fator nacionalização (MARINHA DO BRASIL, 1982, p. III-9)

Valendo-se também de recursos do Fundo Naval, o Ministro Maximiano decidiu construir no AMRJ o novo navio escola, duas corvetas da Classe “Inhaúma”, Navios de assistência hospitalar e Avisos de Instrução e, no estaleiro Verolme, duas corvetas da Classe “Inhaúma”.

Também decidiu pela aquisição de dois submarinos da classe “Tupi” na Alemanha e a construção do terceiro no Arsenal de Marinha.

Como descreveu o próprio almirante Maximiano, em seu livro-relatório, a execução do programa de aparelhamento era muito dependente de financiamento externo, cuja obtenção de recursos em fontes particulares não era permitida à Marinha, pela legislação. Por sugestão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, foi criada a Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON, pela Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982. A Empresa recebeu atribuições para atuar na procura de recursos financeiros no exterior, na venda de produtos militares, na promoção da indústria militar naval brasileira, no gerenciamento de projetos integrantes de programas aprovados pela Marinha e para promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval (FONSECA, 1988, p. 44).

Outra atividade importante desenvolvida durante a gestão do almirante Maximiano foi a pesquisa nuclear. Tema do qual a Marinha já havia se conscientizado da importância para a propulsão de submarinos e enviado oficiais para cursar no exterior, como aconteceu ao, à época, Comandante Othon Pinheiro.

Nessa época o Exército e a Força Aérea também realizavam suas pesquisas para enriquecimento de urânio, o que demonstra uma divisão e independência dos esforços.

Com o fim do Regime Militar (1964-1985), a estratégia naval atravessou um período de intensas transformações políticas e econômicas, tanto no cenário externo, com o fim da Guerra Fria, quanto no interno, a partir dos governos civis, que levaram os Ministros da Marinha a promoverem mudanças na estratégia. Estas alterações, aliadas às transformações políticas e econômicas, trouxeram repercussões à BLD naval, que entrou em declínio.

A gestão do Ministro Henrique Saboia deu continuidade à construção naval, mas, diante do prolongamento da crise econômica, que atrasava a entrega dos navios em construção, e da baixa de meios que reduziam a capacidade operacional da Força, retomou a obtenção de meios usados no exterior.

Outro problema que também afetava o atingimento das metas do programa de reaparelhamento da Marinha era a perda e insuficiente reposição de pessoal técnico, principalmente, na Diretoria de Engenharia da Naval e no AMRJ (MARINHA DO BRASIL, 1985, p.V-05).

Com a chegada de Fernando Collor ao poder, assumiu a pasta da Marinha o AE Mário César Flores. Flores, conhecido por suas obras sobre estratégia, procurou adotar uma preparação mais centrada na dissuasão submarina de propulsão nuclear. Entretanto, as dificuldades vividas na gestão anterior continuavam e comprometiam a nacionalização alcançada pela construção naval. As verbas para o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro reduziam-se bastante, levando o almirante Flores a complementar com recursos da própria Força a parcela não recebida da União para manter o ritmo das atividades desenvolvidas no Centro Experimental da Marinha em Aramar. O Setor Operativo ressentia o atraso na entrega dos navios em construção e sofria com a baixa disponibilidade dos meios navais existentes.

Interrompido o Governo Collor, assumiu Itamar Franco que levou para a pasta da Marinha o AE Ivan da Silveira Serpa. O Ministro Serpa preocupava-se, sobretudo, com a disciplina e com a falta de adestramento. Como já se mencionou, a falta de movimentação dos navios prejudica a motivação, a disciplina e o adestramento do pessoal. Muitos meios navais estavam envelhecidos e carentes de sobressalentes, o que dificultava suas manutenções. A chegada dos meios em construção, atrasada. O Ministro, então, promoveu a compra de diversos meios usados no exterior. Em entrevista concedida a Celso Castro e Celina D'Araújo, assim afirmou:

“Eu achava que se precisava tocar adiante a modernização das fragatas, a remodelação do porta-aviões Minas Gerais e que era preciso adquirir navios de segunda mão, no exterior, para compensar o atraso do nosso plano de construção naval. Atraso esse que é devido, em grande parte, às restrições financeiras, mas em parte, também, à instabilidade administrativa e à capacidade dos nossos estaleiros. Nós precisávamos adquirir helicópteros, na Inglaterra, os Lynx, para melhorar nosso esquadrão de ataque e adquirir algum tipo de helicóptero nos Estados Unidos, como o SH3, para ampliar nossa atividade geral e antissubmarino. Eu tinha vindo da esquadra, do Comando de Operações Navais, então, minha sensibilidade para essas coisas talvez fosse maior” (CASTRO e D'ARAÚJO, 2001, p. 191).

Em que pesem as dificuldades financeiras do período, em 21 de dezembro de 1994 ocorreu o batimento da quilha da corveta “Barroso”, no AMRJ. Também a construção de navios de menor complexidade, como

os navios patrulha de 200 toneladas, foi entregue a estaleiros civis, como o INACE – Fortaleza-CE. Quanto à modernização das fragatas classe “Niterói”, definiu-se que o gerenciamento da integração de sistemas seria pela própria Marinha, o que permitiu ganho de experiência. Ademais, foi adotada a sistemática de Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS), que seria aperfeiçoada na gestão seguinte, e que possibilitou conhecer os custos reais na prestação de serviços.

Em 30 de julho de 1994, entrou em vigor o Plano Real, que lançou reformas para alcançar a estabilidade monetária e da economia. O governo subsequente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), lançou, em 1996, a Política de Defesa Nacional apresentando objetivos de defesa, a postura estratégica e as diretrizes do Estado Brasileiro voltadas para as ameaças externas. A criação do Ministério da Defesa (MD) acabou sendo um projeto para o segundo mandato. Seu Ministro da Marinha foi o AE Mauro Cesar Rodrigues Pereira, que enfrentava as mesmas dificuldades vividas pelas administrações anteriores: os recursos orçamentários para a Marinha sofriam atrasos, cortes e necessitavam de complementação do Fundo Naval.

Apesar das privações financeiras, o Ministro Mauro Cesar iniciou a modernização das fragatas classe “Niterói” e aumentou a capacitação do pessoal dos Setores Operativo e do Material por meio de novos cursos de pós-graduação. Na área de Ciência e Tecnologia, reformulou todo o sistema com a criação de conselho e comissões de C&T, constituídas por representantes dos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e do Estado-Maior da Armada. A construção naval no AMRJ era representada pela corveta “Barroso”, pelos submarinos “Tapajó” e “Timbira”. Adicionalmente, a Marinha envolvia na construção de navios menos complexos estaleiros privados, como o INACE – Fortaleza-CE – (navios patrulha), WILSON SONS – Santos-SP – (lanchas balizadoras), ERIN – Manaus-AM – (lanchas patrulha), BELCONAV – Belém-PA – (embarcações de transporte de pessoal) (MARINHA DO BRASIL, 1996, p. A-8 e A-9). Um resultado positivo da continuidade de encomendas em estaleiros privados foi a exportação de um navio patrulha de 200 toneladas, construído pelo INACE, para a marinha da Namíbia, em 2009.

Para o seu segundo governo, FHC escolheu o AE Sérgio Gitirana Chagasteles para a pasta da Marinha, que a exerceu como Ministro até a 10 de junho de 1999, quando passou a ser denominado Comandante da

Marinha (CM), em razão da criação do Ministério da Defesa.

Até 1999 cada Força preconizava a preparação para todas as possíveis hipóteses de emprego em sua seara de atuação. A Lei Complementar 97 de 9 de junho de 1999 (posteriormente alterada em 2004 e 2010), inseriu o MD na estrutura de defesa e trouxe novas orientações às FA. Quanto ao **preparo** dos órgãos operativos e de apoio das Forças, permaneceu cabendo aos respectivos Comandantes, **obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa** (obediência que passou a ser considerada, em razão da diminuição no *status* do cargo). Foi somente em 2010, com a entrada em vigor de novos marcos legais¹¹, que o órgão alcançou a capacidade gerencial para definir e instrumentar uma política para um projeto de força integrado. Além da ausência desse projeto, os documentos inicialmente produzidos não estabeleciam prioridades adequadamente. A própria PDN de 1996, era vaga ao estabelecer que “as Forças Armadas deverão estar ajustadas à estatura político-estratégica da Nação e estruturadas, de forma flexível e versátil, para atuar, com presteza e eficácia, em diferentes áreas e cenários”. Entretanto, a “estatura” não era delineada, deixando vaga a capacitação desejada. Assim, cada Força permanecia com elevada autonomia, desenvolvendo uma ampla gama de capacidades militares para atender critérios subjetivos, que acabavam por concorrer por limitado orçamento.

O primeiro mandato de FHC enfrentou três grandes crises externas (mexicana de 1994, asiática de 1997, e russa, de 1998). O segundo mandato de FHC continuou sofrendo com a degradação das condições econômicas. A partir de 1999, o Fundo Naval e o Fundo para o Desenvolvimento Profissional Marítimo, fontes de recursos próprias da Marinha¹², passaram a ser contingenciados e sujeitos ao “Limite para Movimentação e Empenho”, e ao “Limite de Pagamento”.

Prosseguia, a despeito da limitação financeira, o esforço de nacionalização progressiva e seletiva do material. O projeto para produção e testes de resistência mecânica do grão propelente em *composite*, dos motores do foguete ASROC, eram contratados à AVIBRAS. A ELEBRA e a CONSUB

¹¹ Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 e Decreto nº 7276, de 25 de agosto de 2010.

¹² As fontes de receita próprias da Marinha (que não proveem do Orçamento da União) são: os royalties pela produção de petróleo e gás natural; os recolhimentos do beneficiário ao Fundo de Saúde Militar; as remunerações de depósitos bancários; a Tarifa de Utilização de Faróis; a contribuição para o desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo; a cota-parte do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante; os serviços hospitalares; serviços administrativos e outras fontes esporádicas.

participavam, junto ao IPqM, do desenvolvimento de equipamentos de guerra eletrônica (ELEBRA) e transdutores sonar (CONSUB). No Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) eram desenvolvidas duas unidades de giroscópio sintonizado seco de dois eixos. Continuava-se o processo de nacionalização de munição 40/L70 3P, munição de 20mm e 105mm. Também se desenvolviam os sistemas de previsão do alcance sonar ativo (IPqM) e de algoritmos criptográficos (CASNAV), além da nacionalização de itens menores, com baixa complexidade tecnológica, mas relevantes para o sistema de abastecimento da Marinha (MARINHA DO BRASIL, 1999a, p. 24).

O AE Roberto de Guimarães Carvalho foi escolhido por Luiz Inácio Lula da Silva para Comandante da Marinha. O almirante tinha como desafios a conclusão da modernização das fragatas, dos submarinos e do “São Paulo”, continuar a construção da “Barroso”, concluir o “Tikuna”, dar continuidade aos projetos tecnológicos da Marinha. Tudo com o orçamento apertado por contingenciamentos. Apesar das dificuldades, a modernização das fragatas foi concluída, o submarino “Tikuna” lançado ao mar e, o CTMSP, mesmo estando com suas atividades em estado vegetativo, concluiu a montagem final do vaso de pressão e elementos internos do reator do Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica, além de fornecer ultra centrífugas de enriquecimento de urânio para as Indústrias Nucleares do Brasil (BRASIL, 2006, p. 90).

Para o segundo mandato, Lula escolheu o AE Júlio Soares de Moura Neto. Embora a expectativa fosse de continuidade de restrições orçamentárias, alguns fatores permitiram que o quadro fosse inverso: a economia cresceu impulsionada pelas importações de matéria prima da China, a substituição de Antônio Palocci por Guido Mantega, na Fazenda, permitiu expansão dos gastos primários do governo e a PETROBRAS anunciou a descoberta do campo petrolífero de Tupi. A necessidade de proteção dessa riqueza despertou as atenções para a Marinha, que já vinha divulgando o conceito “Amazônia Azul” e o pleito, junto às Nações Unidas, para estender sua área marítima até os limites de sua plataforma continental.

Em maio de 2008, foi lançada a Política de Desenvolvimento Produtivo. Entre as medidas tomadas, encontram-se os Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas, com destaque para o Complexo Industrial de Defesa e o de Energia Nuclear. Focado na Recuperação e o crescimento da base industrial instalada, três metas foram estabelecidas para o primeiro (Complexo Industrial): - Investir R\$ 1,4 bilhão em modernização e PD&I; - até 2010 elevar em 50% o fornecimento nacional nas compras de defesa; - até 2020 elevar em 80% o fornecimento nacional

nas compras de defesa. Para o de Energia Nuclear pretendia-se consolidar o País como importante fabricante de combustível nuclear, ampliar o suprimento de energia elétrica, além desenvolver outras competências na área nuclear. As metas estabelecidas para 2008 e 2009 favoreciam a recuperação das atividades desenvolvidas pela Marinha em Aramar.

FASE DA END EM DIANTE, UMA NOVA ESTRATÉGIA, OS PROBLEMAS DE SEMPRE.

Em janeiro de 2008, assumiu a pasta da Defesa o Ministro Nelson Jobim. Junto ao professor Roberto Mangabeira Unger, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, coordenou o grupo de trabalho que elaborou a Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

A END, associando defesa ao desenvolvimento, expressou uma intenção clara de recuperação do poder militar brasileiro, o que somente poderia ser feito com um orçamento condizente. Esses fatores contribuíram para que os recursos da Marinha fossem ampliados em um primeiro momento.

A estratégia estabelece que a reorganização das FA se dê em torno de capacidades operacionais e, particularmente à MB, destina o desenvolvimento da competência nuclear; “o segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional”. O planejamento naval já escalonava a aquisição/modernização dos meios necessários, atribuindo a submarinos e navios patrulha a maior prioridade, deixando escoltas, navio aeródromo e outros navios de apoio para um segundo momento.

A partir do compromisso de Lula de colocar os recursos necessários para concluir o projeto nuclear da Marinha, a Força refez seus estudos, reincluindo o submarino nuclear como prioridade na estratégia naval. Para isso criou o Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB, projeto estimado em €6,7 bilhões de Euros, que compreende a implantação de um estaleiro, de uma base de submarinos em Itaguaí, no Estado do Rio de Janeiro, a construção de quatro submarinos convencionais e de um com propulsão nuclear. Também foi criada a Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear – COGESN, que passava a gerenciar dois grandes projetos: o

Programa Nuclear da Marinha, conduzido pelo CTSMMP, e o PROSUB. Do custo do PROSUB, €746 milhões de Euros referem-se ao pagamento da transferência de tecnologia para a Base de Defesa (BRASIL, 2009). Cumprindo o previsto nas disposições finais do Decreto nº 6.703/2008, o Programa de Reaparelhamento da Marinha, em 30 de junho de 2009, foi substituído pelo Plano de Articulação e Equipamento da Marinha – PAEMB. As prioridades da Marinha no PAEMB são: a recuperação da capacidade operacional; o Programa Nuclear da Marinha; a construção do núcleo do Poder Naval; o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz); o Complexo Naval da 2ª Esquadra /2ª Força de Fuzileiros da Esquadra; a segurança da navegação; o Pessoal. Os gastos contabilizavam mais de 200 bilhões de reais, em vinte anos. A elevada estimativa de gastos com a defesa despertou o interesse de empresas tradicionais no setor bélico nacionais e estrangeiras, bem como de novas no ramo, além de aquisição de empresas de defesa nacionais por empresas estrangeiras.

O Sistema de CT&I nacional, entretanto, mantém a tendência de ser limitado, seja pela perda, para estrangeiros, do controle do capital de empresas nacionais desenvolvedoras de tecnologia, seja por não demandar produtos de ponta no país, suprindo-se no exterior. O objetivo de longo prazo da BLD, perseguido pela END, suprir as necessidades de produtos de defesa, sem dependência de fontes externas de suprimento, permanece comprometido.

Para desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias relativas às atividades nucleares e, também, quanto à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização da construção de submarinos, pelo Decreto nº 7.898, de 1º de fevereiro de 2013, foi criada a Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A – AMAZUL. A nova empresa junto a Itaguaí Construções Navais, e a retomada dos investimentos no CTMSP significam um grande avanço para a BLD. Entretanto, observa-se que outras importantes infraestruturas da Marinha não têm tido um envolvimento maior no projeto, como acontece ao AMRJ (que ficará apenas com a manutenção dos submarinos “Tupi”), ao Centro de Projeto de Navios, à EMGEPRON, ao IPQM, entre outras. O encapsulamento do PROSUB na COGESN gera o risco de retorno à condição anterior de conhecimento, quando a força do impulso inicial se dissipar, o que pode estar se aproximando, conforme se pode observar pela tendência apontada na tabela abaixo, que apresenta os valores pagos do orçamento dos Programas de Governo, voltados à construção do Poder Naval:

RECURSOS PAGOS POR PROGRAMA (R\$)

ANO	Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval	Programa 0626 – Reaparelhamento e ad-equação da Marinha do Brasil	Programa 0629 – Tecnologia de Uso Naval
2008	713.786.579,97	314.869.554,18	112.975.251,74
2009	789.174.131,01	884.303.593,69	142.491.021,98
2010	624.683.900,46	3.048.358.700,49	50.461.945,44
2011	715.276.012,64	1.875.044.970,22	161.717.996,02
2012	278.175.859,79	524.454.346,85	31.356.065,76
2013	17.398.777,78	139.323.128,32	3.980.669,61
2014	4.463.385,55	65.712.328,62	2.016.036,89
2015	48.145,52	784.338,83	0,00

Fonte: Portal SIGA BRASIL, do Senado Federal

A recente compra de oportunidade dos navios patrulha oceânicos classe “Amazonas”, quando a END 2008 já estava em vigor, demonstra o quanto a carência de meios e as necessidades operacionais ainda pressionam a Marinha.

Por outro lado, registram-se esforços recentes para desenvolvimento da BLD: revisão na estrutura de CT&I da Marinha, com elevação ao nível de ODS, lançamento de programas e parcerias com instituições de CT&I (ICT) externas à MB, além de cooperações com Universidades; desenvolvimento em empresas privadas de projetos tecnológicos com participação de ICT da MB. A exemplo, o Programa Esporão, que pretende desenvolver: um torpedo pesado nacional; um míssil antinavio lançado por submarino; um sonar cilíndrico de casco; um sistema de gerenciamento de combate a partir da família de sistemas SICONTA do IPqM; e de um IPMS (*Integrated Platform Management System*) (CASTRO, 2012).

Apesar do empenho da Marinha, ainda há infraestruturas da BLD que apoia a Força Naval, mais dependentes da ação do poder político, que necessitam ser desenvolvidas, como a de financiamento, de estabelecimento de arcabouço legal e de fomento à produção e comercialização de produtos de defesa. À guisa de exemplo, para a execução do PROSUB, foi necessário que o Congresso Nacional autorizasse a realização de um financiamento externo junto ao Banco francês *Paribas* (BRASIL, 2009). A infraestrutura de financiamento é algo a ser aperfeiçoada, pois, conforme já se mencionou,

a tomada de aportes externos contribui para a sustentação de BLD do Estado credor. Sob o aspecto regulatório, todavia, o governo tem ampliado sua atuação para a defesa, estabelecendo o arcabouço legal formado, principalmente, pela Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Política Nacional da Indústria de Defesa, Lei nº 12.598 (institui o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa), de 21 de março de 2012, Decreto nº 7.970 (de criação da Comissão Mista da Indústria de Defesa – CMID), de 28 de março de 2013, e Decreto nº 8.122 (regulamenta o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa), de 16 de outubro de 2013. Entretanto essa legislação tem se mostrado de difícil aplicação além de ser temporária. Além da CMID, destaca-se ainda, a criação da Secretaria de Produtos de Defesa, no MD.

A CMID é o órgão de mais alto nível na proposição e coordenação de estudos relativos à política nacional da indústria de defesa e na integração do MD com os órgãos e entidades públicos e privados relacionadas à BLD. Envolve o MD, os ministérios da Fazenda (MF), Relações Exteriores (MRE), Indústria Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), além de outros convidados para os grupos de assessoramento (como FINEP, BNDES).

Brick (2014) destaca que, para a eficácia das políticas públicas de construção e sustentação de uma BLD, impõe-se que três requisitos básicos de governança sejam concentrados em um único ator: responsabilidade, autoridade e imputabilidade. Observa-se, entretanto, que na END a autoridade e responsabilidade pela construção do poder militar se dispersam por vários órgãos governamentais, tais como: Casa Civil, MD, MDIC, MP, MRE, MCTIC, FA, etc. Como apresentado neste trabalho, a Marinha exerce forte atuação na construção da sua capacidade militar. Em que pese a criação da CMID, a medida não resolve a deficiência apontada de falta de um responsável pela BLD.

Muitas infraestruturas inexistentes no meio civil, ou insuficientes à demanda da Marinha, foram criadas dentro da estrutura naval. Estaleiros, institutos de pesquisa, unidades logísticas e de mobilização capazes de atender as exigências dos meios navais acabaram sendo constituídos por OM da Marinha. Estas OM se submetem ao orçamento, regras, gestão de pessoal, emprego de força de trabalho técnica em atividades administrativas, limitações legais para contratações, independência da geração de lucro para sobrevivência empresarial, entre outras particularidades, que caracterizam o ambiente administrativo militar.

Em todas as fases da estratégia naval houve esforços no sentido

de desenvolver a BLD. Mas, as decisões militares seguem um padrão próprio, que levam em consideração aspectos especiais. Mesmo estando na fase de pensamento autônomo e, existindo novo arcabouço legal, como as Políticas e Estratégia Nacionais de Defesa, que permitem acreditar que a estratégia alcançou uma nova fase evolutiva, ainda têm lugar as compras de oportunidade de meios no exterior e uma forte priorização da manutenção da capacidade operacional da Força. A BLD acaba não recebendo a proteção adequada. Marte continua sobrepondo-se a Vulcano.

CONCLUSÃO

O presente artigo utilizou como estudo de caso a atuação da Força Naval no desenvolvimento da Base Logística de Defesa.

Muito embora o conceito de estratégia aponte para um protagonismo maior do Poder Político nas definições de preparo e emprego da capacidade militar, por longo tempo o alheamento dos políticos com as questões militares levou as Forças Armadas à uma atuação mais engajada. A autonomia administrativa gozada pelas forças cresceu e as estimulou a sanar internamente suas necessidades de equipamento.

Na Marinha, um conjunto de atividades típicas de infraestruturas da BLD, tais como desenvolvimento e fabricação de PRODE, é executado por OM. Conquanto o amplo esforço executado pela Força, o sistema possui deficiências, pois aquelas OM não dispõem da liberdade administrativa das empresas privadas e ainda concorrem pelo orçamento da Força.

A cultura organizacional, conforme apresentado, carrega a prudência de priorizar a capacitação operacional, sem a qual não poderia cumprir sua missão. Nesse particular, as compras de oportunidade, usadas para sanar necessidades operacionais urgentes, são fatores de enfraquecimento da BLD, sempre discutíveis.

Do lado do governo, as crises econômicas acompanham a história brasileira. Na ausência de ameaças perceptíveis, a construção de capacidade militar não tem figurado entre as prioridades políticas.

Desde a Independência, em todas as fases do desenvolvimento da estratégia naval, proposto pelo almirante Vidigal, o investimento no equipamento da Marinha, com produção nacional, tem ocorrido por impulsos, que perdem energia logo que passam as crises da política externa, ou apertam as crises econômicas. Foi assim nos conflitos Platinos, nas Guerras Mundiais, ao final do Regime Militar e, como vem se mostrando, nos dias atuais. Os avanços conquistados na capacitação da

BLD acabam sendo limitados, ou se perdem entre um impulso e o próximo. Como consequência, a BLD ainda não é capaz de projetar e construir os meios necessários à força naval e dotá-los de sistemas de propulsão, armas, sensores e de comunicações concebidos e produzidos no país.

O momento atual sugere um contexto de diminuição da autonomia das Forças, seja pela criação do MD e Leis Complementares afetas ao preparo e emprego, seja pela Estratégia Nacional de Defesa, que estabelece orientações para composição das Forças e vincula a construção da defesa ao desenvolvimento nacional.

Organizações administrativas têm sido criadas para desenvolvimento da logística de defesa, como a SEPROD e a CMID, mas a falta de concentração de requisitos básicos de governança em um único ator aponta para um gerenciamento inadequado da BLD. Parece ser oportuno, pois, rever a macroestrutura de construção da capacidade militar brasileira, como já fizeram países como Suécia, França, Reino Unido e outros.

Adicionalmente, a construção do poder militar, a exemplo da maioria dos países, deve receber um tratamento a parte, protegido das dificuldades e limitações das Forças, com orçamento próprio (independente dos financiamentos estrangeiros e livre de contingenciamentos) e elevado no escalão governamental.

A BLD ainda requer um longo tempo de amadurecimento. Somente com instituições adequadas e uma força de vontade férrea, que não permita desvios de curso, é que se logrará construí-la e sustentá-la.

THE BRAZILIAN NAVAL STRATEGY AND THE DEVELOPMENT OF THE DEFENSE LOGISTICS BASE

ABSTRACT

This paper aims to offer an interpretation of how government's priorities with defense and the evolution of the Brazilian Naval Strategy (BNS) influenced the development of the Defense Logistics Base (DLB) that supports the Navy, since independence to the present. Therefore, presents and develops the concept of DLB, discusses strategy concepts and their relationship with defense policies, outlines how organizational culture of the Navy influenced the decisions and describes the evolution of the DLB which supports the Naval Force, *pari passu* with the BNS evolution, highlighting the influences suffered, both external and internal, alongside changes of governments and the introduction of the National Defense Strategy (NDS).

Key words: Defense Logistics Base. National defense. Naval strategy. Brazilian Navy.

REFERÊNCIAS

BITZINGER, R. A. (Ed.). *The Modern Defense Industry*. Praeger Security International: Santa Barbara, CA, USA. 2009.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1831.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1869.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1952.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1982.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1985.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1991.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Marinha. Serviço de Documentação da Marinha. *Livro do Relatório Anual da Marinha*. Rio de Janeiro, 1999.

BRASIL. Ministério da Defesa. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011: ano base 2011: exercício 2012. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). *Plano Plurianual 2004-2007: relatório anual de avaliação: exercício 2006: ano base 2005*. Brasília: MP, SPI, 2006. 148p. Caderno 5.

BRASIL. Senado Federal. *Resoluções do Senado Federal*. v. 39, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2009.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2015.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base logística de defesa: conceituação, composição e dinâmica de funcionamento. In: SEMINÁRIO DE LOGÍSTICA DE DEFESA, 5., 2011, Fortaleza, CE. *Artigo...* Fortaleza, CE, 2011. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Disponível em: <<http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Artigos/Base%20Logstica%20de%20Defesa.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. As Forças Armadas e a Base Logística de Defesa. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 134, n. 01/02, p. 9-26, jan./mar. 2014a.

BRICK, Eduardo Siqueira. Base logística de defesa. In: SIMPÓSIO SOBRE INDÚSTRIA DE DEFESA. 2014. Rio de Janeiro, RJ. *Palestra...* Rio de Janeiro, 2014b. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/images/Apresentacoes/CSD_2014/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20CSD_19_03_2014_vers%C3%A3o_pdf.pdf>. Acesso em: 31 maio 2014.

BRICK, Eduardo Siqueira. Logística de Defesa: uma subárea do conhecimento de importância estratégica para as ciências de gestão. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 12 (2), 2016:301-331. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2323>

CAMINHA, Herick Marques; TAPAJÓS, Vicente Costa Santos (Coord.). *História Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Centro de Formação do Servidor Público; Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989. v. 36.

CASTRO, Celso. D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). *Militares e a política na Nova República*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. 360p.

CASTRO, Ronaldo Fiúza de. Programa Esporão. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v.132, n. 07/09, p. 23-28, jul./set. 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 8 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2011.

DAGNINO, Renato Peixoto. *A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação*. 1989. 504f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica)– Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1989.

DAGNINO, Renato Peixoto. A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 24, n. 70, jun. 2009.

DUARTE, A. P.; FERNANDES, A. H. (Org.). *Grandes estrategistas portugueses: antropologia*. Lisboa: Edições Silabo. 2007.

FLORES, Mario César. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002.

GIOVACHINI, Laurent. *L'armement français au XXe siècle: une politique à l'épreuve de l'histoire*. Ellipses Édition Marketing S.A. 2000.

GONÇALVES CAMINHA, João Carlos. *Delineamentos de Estratégia*. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1980.

FONSECA, Maximiano Eduardo da Silva. *5 Anos na Pasta da Marinha*. 2 ed. . [S.l.: s.n], [1988?].

SÁ FREITAS, Élcio de. *A busca da grandeza: Marinha, Tecnologia, Desenvolvimento e Defesa*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2014.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. 3. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

Recebido em: 17/02/2017

Aceito em: 15/05/2017