

PODER NAVAL – PRESENTE E FUTURO (PARTE 3)*

ELCIO DE SÁ FREITAS**
Vice-Almirante (Ref^o-EN)

SUMÁRIO

O futuro próximo
Missão Nacional
Estratégias: fins e meios; concepção e realização
Grande Estratégia Nacional
Passado, Presente e Futuro
Tempo e momento histórico
Estratégia Nacional de Defesa (END) de dezembro de 2008
 Concepção
 Grandes objetivos
 Indústria Nacional de Material de Defesa
 END 2008 e o Futuro
Pensamento Nacional

O FUTURO PRÓXIMO

Num estudo internacional publicado há cerca de 10 anos, o Brasil era o sexto país em grandeza potencial, mas o 54^o em grandeza real. Disparidade assim ainda persiste. Em 2016, tínhamos o 8^o maior produto interno bruto [1], mas a 65^a renda *per capita* [2] entre 187 países

listados pelo Fundo Monetário Internacional. E tudo isso ocorre embora sejamos o 7^o país mais rico em recursos naturais [3] e o 5^o mais populoso [4]. Se esse quadro não melhorar muito em futuro próximo, poderemos perder soberania, patrimônio e integridade territorial.

Escasseando os recursos naturais do planeta, aumentará a luta por sua posse. Em

*A 1ª parte desta matéria foi publicada na *RMB* do 2ª trim/2017 e a 2ª parte no 3º trim/2017.

** Serviu na Diretoria de Engenharia Naval de dezembro de 1981 a agosto de 1990, tendo sido seu diretor de abril de 1985 a agosto de 1990. Colaborador frequente da *RMB*. Autor do livro *A Busca de Grandeza*.

várias partes do globo sucedem-se confrontos bélicos e diplomáticos cujas causas são disputas por recursos naturais e domínio político e econômico. Com tal cenário, é inegável nosso risco. E como a evolução geopolítica¹ se acelera, tal como a tecnológica, esse risco crescerá rapidamente.

Temos que nos desenvolver e fortalecer. Países fracos tendem a sucumbir no jogo de interesses dos fortes. Será insensato pensar que graves ameaças externas só venham pesar sobre nós num futuro longínquo e indeterminado. Já estão presentes e se agravarão.

O que é o futuro próximo? É o período que ainda nos resta para resguardarmos soberania, patrimônio e integridade territorial. Provavelmente não excederá os próximos 40 anos. É de fato o futuro imediato e decisivo para o Brasil.

MISSÃO NACIONAL

Para resguardar soberania, patrimônio e integridade territorial, teremos que eliminar a disparidade entre nossa grandeza potencial e a real. Nos próximos 40 anos, será necessário progredir como nunca o fizemos. Esta é a missão suprema para os brasileiros, só realizável se patriotismo, honestidade e competência predominarem em todos os setores. Ela requer uma grande estratégia nacional, realista, pragmática, clara e direta para todos os cidadãos, resultante de aguda percepção de rumos para concretizar as

grandes aspirações nacionais diante de nosso passado, da situação presente e da evolução geopolítica provável nos próximos 40 anos. Formular essa grande estratégia é a missão máxima do pensamento nacional. Conduzi-la será a responsabilidade máxima do poder político.

ESTRATÉGIAS: FINS E MEIOS; CONCEPÇÃO E REALIZAÇÃO

Estratégia é termo que admite várias definições. Castex, almirante francês e eminente estrategista, enumerou 37 diferentes definições de estratégia e criou uma para seu próprio uso [5]. Estratégias, seja qual for seu nível, tratam de fins² e de meios. Nelas há duas fases: concepção e realização.

A fase de concepção de uma estratégia é de importância vital, mas inútil sem a de realização. Parte de fatos e percepções e formula-se no campo abstrato das ideias. Identifica os fins a atingir e os

meios a envolver. Estabelece diretrizes básicas para obter, desenvolver e utilizar os meios nas condições previsíveis de realização. Mas na concepção de uma estratégia não se enfrentam complexidades inesperadas nem obstáculos concretos, que só aparecem na fase árdua e decisiva de realização.

É na fase de realização de uma estratégia que se enfrentam grandes complexidades e obstáculos concretos. As comple-

**O que é o futuro próximo?
É o período que ainda nos
resta para resguardarmos
soberania, patrimônio e
integridade territorial.
Provavelmente não excederá
os próximos 40 anos**

1 Entenda-se geopolítica como a política das relações internacionais e seus condicionantes geográficos ou, mais explicitamente, o uso do poder no espaço geográfico.

2 Neste artigo, usaremos frequentemente os vocábulos *fim* e *objetivo* como sinônimos, denotando um propósito, um resultado final que se deseja obter.

xidades serão abordadas mais adiante. Os maiores obstáculos concretos são custos e tempos. Surgem logo as seguintes questões: a) qual o custo provável para realizar a estratégia? b) qual o tempo máximo admissível para a consecução dos fins?

Sem previsão dos custos para a consecução dos fins, o comando e controle da estratégia será incapaz de prover recursos indispensáveis. Na melhor das hipóteses, haverá atrasos, paralisações e impossibilidades que protelarão imprevisivelmente o tempo visado para consecução dos fins³. Na pior hipótese, haverá colapso da estratégia.

O tempo visado para consecução dos fins é que determina a velocidade, os ciclos de funcionamento, a sincronia e a distribuição de recursos financeiros nos diversos níveis e componentes de uma estratégia. Ele é o principal eixo de referência para comando e controle de ações. Sem declarar-se o tempo máximo admissível para consecução dos fins, poderá desvanecer a consecução ou a utilidade dos fins.

GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL

Há vários níveis e amplitudes de estratégias. Denominemos grande estratégia nacional a de nível máximo e máxima amplitude, que vise os mais elevados destinos do País.

Estratégia nacional pode parecer criação eminentemente empírica, inabordável por métodos lógicos. Porém, seja qual for seu inerente grau de empirismo, tanto mais eficaz e eficiente será quanto mais se aproximar de um sistema lógico.

Considere-se a seguinte definição de estratégia nacional: “*a arte e ciência*

de desenvolver e utilizar os poderes políticos, econômicos e psicológicos de uma nação, juntamente com suas Forças Armadas, durante a paz e a guerra, para consecução de objetivos nacionais” [5]. Esta é uma definição aplicável a estratégias nacionais de alto nível e grande ou máxima amplitude. Ela declara os fins (consecução de objetivos nacionais) e os meios (desenvolvimento e utilização dos poderes políticos, econômicos e psicológicos de uma nação, juntamente com suas Forças Armadas, durante a paz e a guerra). Nessa definição, tradução do texto original em inglês, *desenvolver* significa gerar, ou expandir, ou levar a um estado mais avançado ou eficaz⁴.

O desenvolvimento dos meios para uma grande estratégia nacional é realização tão complexa que requer a formulação e execução de várias estratégias nacionais setoriais, tais como estratégia nacional de desenvolvimento econômico, estratégia nacional de defesa, estratégia nacional de educação pública etc.

Uma grande estratégia nacional é a envoltória de estratégias nacionais setoriais, que são seus pilares. Estas também requerem meios cujo desenvolvimento resulte de estratégias específicas. Por exemplo, a estratégia nacional de defesa, um dos pilares de qualquer grande estratégia nacional, deve desenvolver os meios para o poder militar, e isso requer uma estratégia específica apropriada. Assim, surgem estratégias em diferentes níveis, cada um deles derivado do nível imediatamente superior.

Estratégias nacionais setoriais têm que ser compatíveis entre si e com a grande estratégia nacional de que derivam,

3 Mesmo com protelações acumuladas e consequentes custos, os fins talvez sejam atingidos. Porém, as vantagens que produzirem ficarão aquém das pretendidas.

4 Consulte-se o *Random House Unabridged Dictionary*, Second Edition.

principalmente em tempos e custos de execução. Do contrário, não se atingirão os objetivos nacionais.

Em resumo, o desenvolvimento dos meios para uma grande estratégia nacional implica formulação e execução de várias estratégias setoriais. Estas, a seu turno, precisarão desdobrar-se em estratégias de níveis sucessivamente inferiores. Todas as peças desse conjunto têm que ser compatíveis entre si em tempos e custos de execução.

Portanto, grandes estratégias nacionais são sistemas complexos, contendo vários níveis, cada um com funções específicas e muitos componentes que precisam funcionar de modo objetivo, sincronizada e compativelmente, energizados por recursos financeiros apropriados, e com comando e controle coordenado e distribuído em vários níveis. Formular e realizar bem tais estratégias é extremamente difícil. Requer competência e realismo. Requer continuidade. E sobretudo requer patriotismo.

PASSADO, PRESENTE E FUTURO

Estratégias nacionais visam o futuro. Mas sua concepção deve resultar de análise do passado e do presente, e de percuciente antevisão. Sem essa abrangência falharão.

Analisar o passado requer reverência, mas para fins estratégicos deve iden-

tificar e evitar nossos próprios erros e tendências negativas. Analisar o presente requer clarividência, porém é difícil, pois ele está em formação. O futuro apenas se entrevê, em noticiários e publicações especializadas. É incerto, mas com algumas certezas: os mais fortes sempre disputarão os recursos do planeta; muitos desses recursos ainda pertencem a países fracos; e os que não se fortalecerem poderão ser subjugados.

Que grandes estratégias nacionais nosso passado registra⁵? Certamente poucas, apesar das gloriosas realizações dos que nos precederam, legando-nos um vasto e rico país, com um só idioma e sem ódios

étnicos ou religiosos, mas retardatário em ciência, tecnologia e indústria, em acumulação e distribuição de riquezas, em educação, saúde e segurança públicas, e em capacidade de defesa. Essas graves deficiências resultam de quase

dois séculos de independência política. Logo, devem-se a tendências negativas enraizadas, tanto nos hábitos mundanos de agir como nos de governar, tanto em monarquia quanto em república, e que ainda hoje persistem. Essas tendências negativas persistirão se não forem identificadas e persistentemente evitadas.

TEMPO E MOMENTO HISTÓRICO

Quarenta anos é o tempo que provavelmente ainda resta para a missão de elimi-

Estratégias nacionais visam o futuro. Mas sua concepção deve resultar de análise do passado e do presente, e de percuciente antevisão. Sem essa abrangência falharão

⁵ Ressalte-se que grandes estratégias nacionais são apenas as que visam os mais elevados destinos de um país e envolvem várias estratégias nacionais setoriais, seus pilares.

nar a disparidade entre nossa grandeza potencial e a real e para resguardar soberania, patrimônio e integridade territorial. Ele é muito curto para missão tão decisiva. Será impossível iniciá-la sem que essa missão ocupe constantemente o primeiro plano do pensamento nacional, e sem formular uma grande estratégia nacional que a ordene e conduza. Mas a necessária evolução do pensamento nacional, e a formulação da grande estratégia também demandam tempo. Portanto, reduz-se ainda mais o curto período de 40 anos. Só nos resta a probabilidade de quase simultaneamente o pensamento nacional desenvolver-se, a grande estratégia formular-se, e sua realização iniciar-se. Esse processo é improvável, mas possível.

Para a grande estratégia nacional, bastará inicialmente sua síntese. Feita em momento histórico favorável, com ela poderá surgir e consolidar-se o pensamento nacional que a sustentará e uma plêiade de pessoas certas nos lugares certos durante o tempo certo.

Os elementos básicos do pensamento nacional para sustentar a grande estratégia ainda existem: amor à Pátria, honestidade e respeito às leis. Mas precisam ser muito estimulados. E as palavras e ações da estratégia terão que se provar coerentes com as grandes aspirações nacionais: governos probos e competentes; uma sociedade justa, próspera e culta; educação, habitação, saúde e paz interna; vida civilizada no campo e nas cidades; e segurança contra ameaças e agressões externas. Sem fidelidade a esses elementos e aspirações, a grande estratégia nacional falhará logo

ao nascer ou pouco após. Havendo e persistindo fidelidade, ela e as estratégias nacionais setoriais decorrentes poderão nascer, crescer e articular-se.

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) DE DEZEMBRO DE 2008

Em 18 de dezembro de 2008 publicou-se uma Estratégia Nacional de Defesa, anexa ao Decreto 6.703. Foi um fato inédito. Pela primeira vez em nossa história, a defesa da Pátria, descurada na paz e improvisada na guerra, pareceu ascender ao patamar de preocupação permanente de governos.

Concepção

A END 2008 é uma estratégia nacional setorial. Deveria ser parte de um Plano de Estado, a ser conduzido e cumprido pelo poder político em sucessivos governos, resultante de uma

grande estratégia nacional que não existia e ainda não existe. Sem ela, a concepção da END 2008 prejudicou-se e sua realização tornou-se improvável.

Estratégias nacionais setoriais têm que ser compatíveis entre si. São interdependentes. Requerem ação coordenada. Têm que se apoiar e estimular reciprocamente para bom funcionamento do sistema orgânico governamental. Do contrário, falharão. Sem base numa grande estratégia nacional, a END 2008 concebeu-se e suas atualizações perduram, mas carentes de estratégias nacionais compatíveis noutros setores vitais para desenvolvimento e defesa, como os de economia e finanças, educação pública, ciência, indústria e tec-

Em 2008, pela primeira vez em nossa história, a defesa da Pátria, descurada na paz e improvisada na guerra, pareceu ascender ao patamar de preocupação permanente de governos

nologia. Perdura, mas sem galvanizar vontades e ações nacionais indispensáveis.

Examinando-se a END 2008 percebe-se que, além de conceitos e diretrizes específicos para defesa, ela incorpora ou subentende alguns que melhor estariam numa grande estratégia nacional ou em diferentes estratégias nacionais setoriais⁶. Tentou-se assim suprir a inexistência de uma grande estratégia nacional de que deveriam decorrer a END 2008 e outras estratégias nacionais setoriais que com ela agiriam em sinergia.

Na END 2008 há um princípio basilar: “A Estratégia Nacional de Defesa é inseparável da Estratégia Nacional de Desenvolvimento. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas se desperta para a nacionalidade e se constrói a Nação”. Mas não há diretrizes para defesa e desenvolvimento interagirem recíproca e cumulativamente. Só poderiam existir, e ser eficazes, se houvesse também uma estratégia nacional de desenvolvimento da qual decorresse a END 2008. A inexistência de diretrizes fortes para promover sinergia entre desenvolvimento e defesa é o maior óbice à realização da END 2008 e de suas atualizações.

Grandes Objetivos

A END 2008 visou, entre outros, três grandes objetivos nacionais, mas para um futuro indefinido: independência tecnológica nos setores nuclear, espacial

e cibernético. A consecução desses três grandes objetivos requer ininterruptos e vultosos dispêndios somente possíveis por desenvolvimento nacional continuamente bem-sucedido durante várias décadas.

Independência numa tecnologia é conhecer, possuir e utilizar livremente todos os elos de sua longa, complexa e dispendiosa cadeia. Dá o poder de aperfeiçoar a tecnologia, possivelmente gerar outras mais novas e acelerar desenvolvimento e defesa. Resulta de extensa sequência de concepções e ações que requerem capital, organização, recursos materiais,

esforços e talentos em vários níveis, e que não raramente inclui insucessos. Requer organizações poderosas e contínuo progresso técnico-científico-industrial.

Tecnologia é poder, mormente em setores críticos para desenvolvimento e defesa – como o nuclear, o espacial e o cibernético. Logo, são previsíveis e inevitáveis crescentes cerceamentos tecnológicos aos três grandes objetivos nacionais da END 2008, principalmente ao nuclear.

Portanto, para países de desenvolvimento tardio, independência tecnológica nos setores nuclear, espacial e cibernético apresenta formidáveis obstáculos que deverão ser gravemente avaliados e sequenciados. Caso contrário, o investimento para independência nessas tecnologias poderá contribuir pouco para desenvolvimento e defesa, e deixar de lado outras tecnologias nascentes e promissoras.

O governo é o cliente único da indústria nacional de defesa. Se ele não gerar e sustentar continuamente uma demanda mínima suficiente, nossa indústria de defesa permanecerá débil, sejam quais forem as reorganizações estratégicas

6 Algumas diretrizes subentendidas inferem-se das Tarefas a Realizar, listadas nas duas últimas páginas da END 2008. Elas seriam realizáveis, se houvesse outras estratégias nacionais setoriais compatíveis com a END2008.

De todos os obstáculos a vencer, o maior será conseguir ininterruptos e vultosos investimentos, durante várias décadas, para os três grandes objetivos de defesa declarados na END 2008. Será indispensável que bons resultados nos investimentos em defesa rapidamente se apliquem em desenvolvimento, e vice-versa.

Indústria Nacional de Material de Defesa

Em sua segunda página, a END 2008 declara: “A Estratégia Nacional de Defesa organiza-se em torno de três eixos estruturantes”. Declara ainda que “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”. E 12 páginas adiante, alinha nove diretrizes para essa reorganização.

Nossa indústria de defesa é o setor mais frágil da defesa nacional, e fragiliza as Forças Armadas. Por mais de um século foi quase inexistente. Ainda hoje é incipiente⁷, apesar de surtos promissores, mas descontínuos, entre 1940 e 1995⁸. A fragilidade histórica e crônica da indústria nacional de defesa não se deve a falta de empreendedorismo privado, nem às Forças Armadas. Deve-se à frequente inexistência de demanda governamental durante longos períodos. Esse é o nó górdio da defesa nacional. O governo é o cliente único da indústria nacional de defesa. Se ele não

gerar e sustentar continuamente uma demanda mínima suficiente, nossa indústria de defesa permanecerá débil, sejam quais forem as reorganizações estratégicas.

A END 2008 e o Futuro

A END 2008 não resultou de análise judiciosa do passado. Não cogitou de meios para vencer nossas históricas tendências opostas à realização de estratégias de defesa.

A END 2008 abstraiu-se do presente ao pretender reorganizar nossa frágil e incipiente indústria de defesa sem tratar do mal que a mantém sempre débil: a fre-

quente inexistência de demanda governamental durante longos períodos.

A END 2008 viu o futuro, mas um futuro indefinido. Para esse futuro, designou corretamente grandes objetivos tecnológicos cuja consecução requer décadas

de ininterruptos e vultosos dispêndios, somente possíveis por desenvolvimento nacional continuamente bem-sucedido. Desenvolvimento assim é improvável. E ele será previsivelmente confrontado por crescentes cerceamentos internacionais.

Não se pode considerar a END 2008 como pragmática. Não se pode dizer que seja instrumento para podermos partir do estado atual e realizar a grande missão dos próximos 40 anos, atingindo os objetivos nacionais que ela contempla.

Porém, mesmo sem uma grande estratégia nacional como base para sua concep-

**Desenvolvimento sem
defesa é vulnerável; defesa
forte sem desenvolvimento
é insustentável. Resta fixar
essa evidência no primeiro
plano do pensamento
nacional**

⁷ À exceção da Embraer.

⁸ Quanto a isso, consultem-se as páginas 108 a 110 da referência [6].

ção e sustentáculo para realização, a END 2008 teve o mérito histórico de alertar o País para a evidência vital, até então negligenciada ou quase ignorada: defesa e desenvolvimento são inseparáveis; estimulam-se e reforçam-se mutuamente.

Desenvolvimento sem defesa é vulnerável; defesa forte sem desenvolvimento é insustentável. Resta fixar essa evidência no primeiro plano do pensamento nacional.

PENSAMENTO NACIONAL

Pensamento nacional é o resultado de um universo de informações, impressões, análises e reflexões que ocorrem

em todos os segmentos sociais de uma nação. Abrange os mais variados temas: desde sobrevivência imediata até grandes aspirações; desde assuntos fúteis até os mais graves; desde questões simples até as mais complexas; desde interpretações do passado até visões do porvir. A intensidade, profundidade e permanência ou transitoriedade de cada tema é que determina decisões e ações. Determina

a trajetória e o futuro de um país.

Nos próximos 40 anos, decisivos para resguardarmos soberania, patrimônio e integridade territorial, desenvolvimento e defesa tem que ser o alvo bem iluminado e constante do pensamento nacional.

Nos próximos 40 anos, decisivos para resguardarmos soberania, patrimônio e integridade territorial, desenvolvimento e defesa têm que ser o alvo bem iluminado e constante do pensamento nacional

CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<FORÇAS ARMADAS>; Poder Naval; Indústria naval; Defesa; Desenvolvimento; Marinha; Política nacional;

REFERÊNCIAS

- [1] [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)).
- [2] [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)_per_capita#frb-inline](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)_per_capita#frb-inline).
- [3] <https://www.investopedia.com/articles/markets-economy/090516/10-countries-most-natural-resources.asp>.
- [4] [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population_\(United_Nations\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population_(United_Nations)).
- [5] *The American Way of War: A History of the United States Military Strategy and Policy* – Russell B. Weigley – 1978.
- [6] *A Busca de Grandeza – Marinha, Tecnologia, Desenvolvimento e Defesa* – Vice-Alte. (EN) Elcio de Sá Freitas – Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha – 2014.
- [7] "Transferência de Tecnologia" – Vice-Alte. (EN) Elcio de Sá Freitas – *Revista Navigator* – Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha – 2014.