

O DESENVOLVIMENTO DA BLD NAVAL E A AUTONOMIA DA MARINHA DO BRASIL

Wilson Soares Ferreira Nogueira (PPGEST- UFF)

RESUMO

O presente artigo pretende apresentar a influência da autonomia administrativa da Marinha no desenvolvimento da sua Base Logística de Defesa, em função das estratégias navais passadas.

Palavras-chave: Marinha do Brasil, Base Logística de Defesa, estratégia, autonomia administrativa, Forças Armadas.

1. Introdução

Por que a Marinha do Brasil (MB), para a aquisição de navios e sistemas de combate, ainda é tão dependente das compras no exterior? A resposta parece simples: a MB é dependente das compras no exterior porque sua Base Logística de Defesa¹ (BLD) não tem condições de supri-la adequadamente. Então a pergunta correta seria: por que a BLD que apóia a MB ainda não é capaz de supri-la adequadamente de navios e sistemas de combate? Nesse caso, a resposta é mais complexa e tem várias componentes, que, inclusive, se entrelaçam.

Na maior parte da história da MB seus meios de combate foram adquiridos no exterior. Na Independência, na Guerra do Paraguai e até para as duas Guerras Mundiais é compreensível que um país, eminentemente agrícola, para atender a urgência das ações que se desenvolviam, não tivesse outra forma de aquisição. Mas a partir da industrialização do país e da percepção da importância da tecnologia para os meios militares, após a Segunda Guerra Mundial (SGM), isso não mais se justificaria, principalmente, pelo longo período de paz que se seguiu à SGM.

Ao se imaginar que BLD a Força Naval precisa, é necessário estabelecer qual a Força Naval que a política brasileira desejará ter. A concepção, o preparo e o emprego das Forças Armadas é uma atribuição do Nível Político nacional, que pesará as ameaças aos seus interesses políticos no dimensionamento da força necessária para alcançar e mantê-los. São aspectos a considerar no processo: a percepção da ameaça, a autonomia das Forças e a

1 Eduardo Brick (BRICK 2011) conceitua Base Logística de Defesa (BLD) como o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, que compõe o meta-sistema de aparelhamento, necessário para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder e, também, profundamente envolvido no desenvolvimento da competitividade industrial do país como um todo.

concepção de defesa, as expressões econômica e científico-tecnológica do Poder Nacional e as pressões internas e externas. Entretanto, o que se observou no Brasil foi que a grande autonomia administrativa que a Marinha (as Forças Armadas, em geral) alcançou na década de 1960 a tornou importante definidora de seus meios e de sua BLD.

Certamente, os orçamentos inferiores às necessidades da MB estão na raiz das razões para o baixo desenvolvimento da BLD naval, mas acredita-se que outros fatores, como os gerenciais e políticos, tiveram papel relevante na situação. Teria sido a autonomia administrativa da MB, no período de 1960 a 2010, prejudicial ao desenvolvimento da BLD naval? O presente trabalho pretende desenvolver esse questionamento. Para isso, em primeiro lugar será feita uma reconstituição histórica da evolução estratégica naval brasileira e em seguida, considerações a respeito da autonomia administrativa da MB.

2. A concepção estratégica naval e o desenvolvimento da BLD

A influência do passado

Desde os tempos mais remotos, o homem interage com o mar. À proporção que avançou em conhecimento, as ações relacionadas ao emprego do mar também avançaram. São exemplos de atividades desenvolvidas pelo homem no mar: a pesca; o transporte; mais recentemente, a exploração dos recursos minerais; e, desde muito tempo, quando os governos perceberam o valor militar do uso do mar, a aplicação das marinhas para o exercício de sua vontade política.

Na antiguidade, os gregos, ao derrotarem os persas na Batalha de Salamina (480 AC), demonstraram a importância das comunicações marítimas para o apoio aos exércitos que operam longe de suas bases. Tempos mais tarde, após a Batalha Naval de Abukir (1798), Napoleão, no Egito, provou do isolamento em situação semelhante aos persas na península helênica. Após a primeira Guerra Púnica (264 a 241 a.C.), entre Roma e Cartago, foi a vez dos romanos expandirem seus domínios pelo mar. Dominando todas as costas e bases do Mediterrâneo, ao qual denominaram de *Mare Nostrum*, passaram a controlá-lo, consolidando o Império romano. Expulsos os mouros da península ibérica, restou a Portugal, para expandir seu comércio e seus domínios, construir suas esquadras e lançar-se ao mar. Sua recompensa foi o grande império colonial. Seguiram-lhe os demais Estados europeus. No Século XVII, a Inglaterra, ao estabelecer o Ato de Navegação de 1651, restringiu os direitos dos outros países em favor da marinha mercante inglesa. Após a sequência de guerras travadas com a Holanda, principal prejudicada, tornou-se a maior potência marítima do mundo.

Politicamente, o uso do mar atendeu aos anseios imperialistas dos Estados, que tinham

como grande estratégia de governo a expansão de seus domínios. Para isso criaram suas esquadras, suas frotas mercantes e espalharam suas bases nas terras conquistadas. Militarmente, a estratégia que se desenvolveu, desde a antiguidade, foi a busca pelo Domínio do Mar, ou seja, o impedimento do uso do mar pelo inimigo, ao mesmo tempo, que se garantia o uso em proveito próprio. Para alcançar aquele intento, perseguia-se a aniquilação da força oponente por uma batalha naval decisiva.

Diferentemente da Inglaterra, que na sua condição insular estava mais protegida das invasões dos exércitos, a França de Luís XIV teve que sacrificar a custosa marinha em favor da força terrestre. Ao incentivar a guerra de corso, para desgastar o comércio marítimo inglês, tentava contrastar o domínio do mar exercido pela Inglaterra. Daquela maneira, tencionava negar o uso do mar ao mais forte. Mais uma vez, a grande estratégia vai moldar a construção do poder naval e suas estratégias operacionais.

Conforme explica o Almirante Flores, Ministro da Marinha de 1990 a 1992, “as concepções estratégicas navais clássicas, que ainda hoje influenciam as operações nacionais relacionadas com o preparo e o emprego do poder naval, assentam seus alicerces nos quadros político-estratégico e tecnológico dos períodos que lhe serviram de lastro histórico e da época em que foram efetivamente formalizadas” (FLORES, 1972, pág. 118). As obras de Alfred Thayer Mahan (1840 - 1914), sobre a influência do poder marítimo, caracterizavam-se por um quadro histórico de colonialismo e imperialismo ultramarinos. Naquela moldura, a obtenção do domínio do mar pregava a busca da batalha decisiva, conferindo aos navios capitais preponderância absoluta. Já na França, os teóricos da jovem escola (*Jeune Ecole*) perceberam as consequências do avanço tecnológico do fim do século XIX e início do século XX e reavaliaram as possibilidades de navios menores, em grande número, rápidos e bem armados promoverem operações secundárias, o corso e o desgaste e, assim, estabelecerem o domínio do mar em áreas restritas. Seja pelo domínio do mar, ou pela negação de uso pelo oponente, estas estratégias serviram como referências para a construção do poder naval dos Estados e estabeleceram dois modelos de concepção de defesa: o modelo anglo-saxão, que busca a supremacia; ou o francês, que volta-se para a dissuasão.

A estratégia brasileira do passado

No período imperial, a política brasileira buscava a afirmação de um país independente de Portugal, coeso em torno do governo central, no Rio de Janeiro, e livre das ameaças de reconstituição do antigo Vice-Reino do Prata. A formação da Marinha Imperial, para emprego naquela política, contou com muitos oficiais e praças contratados da Grã-Bretanha. A aquisição dos navios, a doutrina, as práticas e as tradições também foram

importadas de lá.

A Guerra do Paraguai (1864-1870) veio destacar a relevância do Poder Naval e da capacidade de mobilização e construção militar naval. Antes do final do conflito, em 1868, propunha-se um plano de reequipamento da Força, refletindo a necessidade de também se atender a capacidade de navegação oceânica, prejudicada pela especialização dos navios construídos ao ambiente fluvial da campanha (VIDIGAL, 1985). Entretanto, a inexistência de um Poder Naval antagônico, além de outras considerações tecnológicas e políticas, contribuiu para perpetuar o declínio que se passou a observar na Marinha, fosse no seu inventário de meios, ou na sua capacidade de gerá-lo. Eventualmente, a percepção de ameaça criada por um equipamento no poder naval argentino promovia algum investimento na Marinha, mas as consequências da Revolta da Armada e as substanciais e rápidas mudanças tecnológicas trazidas pela Revolução Industrial nos meios navais aprofundaram o declínio.

Dagnino (1979) 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 de 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. Isso não quer dizer que a Marinha não tivesse se preocupado com a produção local, mas o fez menos intensamente que o Exército e a Força Aérea.

Do final do século XIX ao início do XX, Estados Unidos, Japão, Inglaterra, França, Alemanha, Itália e Rússia passaram a compartilhar da política do neocolonialismo, que baseava-se na conquista e expansão territorial. Para o exercício daquela política, ampliou-se o investimento no poder naval. A estratégia naval redundou em esquadras com navios cada vez mais poderosos, como o encouraçado inglês *Dreadnought*, lançado ao mar em 1906. Aqueles navios representavam competente instrumento de dissuasão, e por isso, cobiçados por qualquer Estado desejoso de afirmar sua reputação internacional. Assim se passou ao Brasil.

No Brasil, o Barão do Rio Branco assumiu a pasta de Relações Exteriores como chanceler do governo Rodrigues Alves e, inspirando-se no exemplo do Presidente Theodore Roosevelt, que construiu uma poderosa Esquadra para implementar a política norte-americana, defendeu o incremento do poder naval brasileiro. Interpretava que o Atlântico Sul era a área de influência do Brasil e a ameaça percebida às pretensões brasileiras era a Argentina, cuja esquadra havia sido equipada para fazer frente à chilena. Nas palavras de Doratioto (2000) “Brasil e Argentina, antes de representarem ameaças mútuas reais, viam-se

como tais e, a partir desse pressuposto, armavam-se contra a esperada agressão.”

Nesse sentido, discussões acaloradas foram conduzidas no parlamento brasileiro, sendo aprovado um plano de reaparelhamento em 1904, posteriormente substituído por outro em 1906. Os planos previam a encomenda de navios e munição no exterior. A opção pela compra de navios prontos na Inglaterra veio a contribuir para o enfraquecimento do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Além de não privilegiar a produção local, os custos dos reparos era elevada e feita apenas no estrangeiro. Mesmo tendo recebido em 1910 os navios que formavam a Esquadra, estes foram se deteriorando e ficando obsoletos, e a Marinha, fosse por falta de manutenção, ou treinamento, não foi capaz de empregá-los adequadamente, em 1917, na Grande Guerra. A “Esquadra Branca²” de 1910 representava a consciência do valor do poder naval para apoio à política do país, mas não priorizava a capacidade de fazer, apenas a de possuir. Os conflitos mundiais logo demonstraram que a estratégia de obter meios prontos constituía-se apenas numa “aparência de poder” (VIDIGAL, 1985).

A estratégia sob a influência norte-americana

A Guerra Hispano-Americana, de 1898, marcou a entrada dos Estados Unidos como nova potência na arena mundial, de caráter imperialista e dotada de importante marinha. Já em 1914 o Brasil contratou oficiais norte-americanos como instrutores e, em 1922, teve início a Missão Naval Americana, que se estendeu até 1977. Sob orientação estadunidense, uma nova fase da estratégia brasileira começou a se formar. Mais que uma orientação, a “influência” norte-americana se tornaria “dependência”, pois as necessidades materiais da Marinha passaram a ser supridas pelo Acordo Militar de 1952, que cedia, ou oferecia a preços simbólicos, navios da frota de reserva dos EUA.

Na SGM e depois, com a nova configuração de poder mundial que se sucedeu, a concepção estratégica brasileira passou a se sujeitar à visão político-estratégica estadunidense, que admitia o único inimigo externo a ex-URSS e seus aliados, exigindo do Brasil a subordinação a uma força continental sob a hegemonia norte-americana (Idem, pág. 116). A Marinha, cujo suprimento bélico e doutrinário era recebido dos EUA, sofria mais intensamente essa dependência, orientando-se como uma força complementar, focada na defesa antissubmarino. Ainda que houvesse tentativas de nacionalização do equipamento, predominou a concepção alinhada aos EUA, com impacto negativo para a indústria de defesa e perda dos esforços anteriores de nacionalização.

A autonomia estratégica brasileira

2 A esquadra brasileira recebida em 1910 recebeu essa alcunha por influência da “*Great White Fleet*”, da Marinha dos Estados Unidos, que circunavegou o planeta em 1907, tendo visitado o porto do Rio de Janeiro.

O intervalo que vai de 1964 a 1985, compreendido pelo regime militar, representou uma ainda maior intervenção da elite militar na política e na economia. O projeto militar era a transformação do Brasil em potência bélica, contribuindo para a industrialização do país de modo geral. Duas estratégias políticas reformistas existiram. Inicialmente, aprofundou-se uma estratégia militar anticomunista, que considerava a defesa dos valores do Ocidente a questão nacional mais importante do ponto de vista de política interna e externa. A partir da percepção de que o perigo do comunismo internacional e de rebelião interna tinham sido superestimados, e que o eixo principal de confrontação não era o Leste-Oeste, mas o Norte-Sul, passou a prevalecer a versão nacionalista da visão estratégico militar. Nesta versão, apesar de manter-se a tradicional amizade com os EUA, julgava-se que esta solidariedade não se traduzia no suprimento adequado de material bélico para o Brasil, de acordo com os requisitos tecnológicos e as quantidades que as Forças Armadas brasileiras requeriam.

A SGM pôs em evidência, muito mais que a Primeira, o poder da Ciência em multiplicar o potencial destruidor dos exércitos e revelou aos Estados em conflito seu caráter estratégico. Para os militares brasileiros o desenvolvimento industrial, em especial nas áreas nuclear, espacial e de processamento de dados, com seus efeitos sobre a capacitação militar, seria indispensável. Entretanto, o Acordo de 1952 supria a Marinha e as demais Forças de meios ultrapassados tecnologicamente. Os EUA criavam dificuldades à aquisição de navios novos e equipamentos modernos. A partir da década de 1970, respaldado por elevadas taxas de crescimento econômico, o Brasil, para renovar sua Armada, se voltou para o mercado europeu, onde encontrou países em que a consideração econômica para vender armamentos superou as restrições políticas (VIDIGAL, 2002).

Segundo os Relatórios do Ministério da Marinha, de 1967 a 1969, duas posturas estratégicas para a MB eram previstas³: ofensiva, quando a ameaça era representada por opositores do regime; defensiva, ainda colocando-se complementarmente em uma força aliada contra o bloco comunista, mas já sem a ênfase na guerra antissubmarino que predominou na fase anterior, buscando uma concepção mais ampla nos outros ambientes de guerra. Observa-se que o preparo do poder naval era moldado considerando mais provável uma guerra global, que um conflito regional, que seria mais coerente com a condição de país periférico. É dessa época o lançamento do “Programa de Renovação e Ampliação de Meios Flutuantes da Marinha” que permitiu à MB adquirir seis fragatas⁴ na Inglaterra, das quais duas foram

3 Conforme consta nos Relatórios anuais do Ministério da Marinha de 1967, 1968, 1969. Fonte: Serviço de Documentação da Marinha (SDM).

4 Apesar de a Marinha iniciar uma estratégia mais independente da influência norte-americana, quatro fragatas

construídas no AMRJ. É importante frisar que, antes de se tratar de uma deliberada tentativa de se adquirir a tecnologia de construção daqueles navios, tal circunstância ocorreu por motivações da VOSPER, estaleiro construtor, que não desejava comprometer toda a sua capacidade industrial com um único cliente por tanto tempo, uma vez que atendia compradores em todo o mundo (VIDIGAL, 2002, pág. 15). Todavia as fragatas aqui construídas “romperam uma tradição de atraso e despertaram a vontade de planejar, projetar, construir, operar e manter nossos navios com crescente competência.” (FREITAS, 2006). Quando, em 1977, o Presidente Geisel denunciou o Acordo militar de 1952, a MB já estava se orientando por uma estratégia mais independente dos EUA.

O período também é marcado pelo Conflito das Malvinas, em 1982. Ocorrido em plena Guerra Fria, envolvendo Argentina e Reino Unido, dois Estados ocidentais, ressaltou as tensões “Norte-Sul” e confirmou a importância de se buscar uma estratégia própria, dado a inoperância dos mecanismos de defesa regional sob a batuta norte-americana. Também sobressaiu a fragilidade de um país dependente de tecnologia externa, no caso a Argentina, seja no momento do combate, quanto, posteriormente, na manutenção dos equipamentos, principalmente os oriundos da potência adversária e seus aliados.

Segundo o Almirante Élcio de Sá Freitas (2006) “...o projeto de concepção é o grande gerador e o de construção é a grande engrenagem de uma Marinha de Guerra no seu país...”, até 1980, no limiar do século XXI, a MB ainda não contava com um gerador e uma engrenagem no Brasil. Foi na administração do Almirante Maximiano da Fonseca (1979 a 1984) que se deu início ao projeto e construção das corvetas da classe “Inhaúma”, com alto índice de nacionalização. Também na sua gestão se assinou o contrato de obtenção dos submarinos de origem alemã IKL 1400 que permitiu a construção de submarinos no país.

No campo econômico, os dois choques do petróleo (1973 e 1979) e a subida dos juros internacionais interromperam o ciclo de elevado crescimento econômico brasileiro, limitando os projetos de construção de navios no País. Durante os anos finais dos governos militares, a subida da inflação, as crises econômicas e os orçamentos inferiores às necessidades da Força Naval marcavam o início de uma fase difícil aos projetos militares, que iria se aprofundar nos governos pós-regime. De qualquer forma, o período se caracteriza por um alinhamento entre a estratégia desenvolvimentista do governo militar, com a estratégia naval em busca de independência doutrinária e material dos EUA, com benefícios para a BLD naval.

A estratégia pós governos militares, os anos 1985 até 2013

eram antissubmarino e apenas duas de emprego geral.

A partir de março de 1985 começava a engatinhar o processo de controle do poder militar pelo civil no Brasil. Em 1991, na vitória da coalizão liderada pelos EUA contra o Iraque, na Guerra do Golfo, assistiu-se aos extraordinários avanços tecnológicos dos armamentos e renovava-se o interesse na Revolução em Assuntos Militares (RAM), em dezembro do mesmo ano, acabava a Guerra Fria. Tais circunstâncias marcavam a necessidade de redefinições na orientação político-estratégica para o preparo e emprego do Poder Militar.

Quanto ao fim da bipolaridade, a esperança de uma nova ordem mundial estável e justa com os países menos favorecidos seduzia a mente dos formuladores da política externa brasileira. O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) priorizou a economia em detrimento da política e aderiu a, praticamente, todos os regimes internacionais de não-proliferação, acreditando em supostos benefícios de transferência de tecnologia. Segundo Amado Cervo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso “completou-se com o desmonte da segurança nacional e a adesão a todos os atos de renúncia à construção de potência dissuasória.” (CERVO, 2002). No ambiente externo predominava: uma oferta elevada de equipamentos em razão da disponibilidade dos arsenais acumulados; uma redução crescente nos gastos militares, chegando à discussão quanto à mudança no papel das Forças Armadas nos países periféricos para o combate ao narcotráfico; a ênfase na tecnologia dos armamentos e; a percepção da inviabilidade de manter, individualmente, uma indústria doméstica capaz de oferecer os requisitos tecnológicos e escalas de produção requeridas. A política do governo rompia com a estratégia desenvolvimentista construída desde os anos 1930 e, a autonomia administrativa que a Marinha detinha ainda a permitia estabelecer como deveria ser seu preparo e emprego.

Quanto ao processo de controle do poder militar, mesmo após a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, as Forças Armadas brasileiras ainda dispunham de bastante autonomia administrativa e operacional, uma vez que nos seus primeiros anos o MD ainda não contava com todo o amparo legal⁵ para orientar o emprego das Forças. Assim, a Marinha empenhou-se em preservar a capacidade operacional alcançada, privilegiando a aquisição no exterior de meios navais usados, com prejuízo da capacidade industrial e de independência tecnológica do material. Fato marcante, que antecedeu à criação do MD e gerou desgastes políticos com a Força Aérea, foi a aquisição dos aviões A-4 (*Skyhawk*, norte-americano).

5 A Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, centralizou no MD a formulação e a execução da política de compras de produtos de defesa. Mas foi apenas em 2010, com as publicações da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 e do Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010 que foi estabelecido o arcabouço legal para uma subordinação completa das Forças ao Ministro da Defesa, o que ficou conhecido como a “Nova Defesa”.

Posteriormente, ainda se comprou o Navio Aeródromo “São Paulo”. Estes meios drenaram recursos⁶ que poderiam, talvez, ser investidos em projetos que privilegiassem a indústria nacional. Além disso, há ainda os custos de manutenção, que em muito superam o de aquisição daqueles meios e, normalmente, despendido com sobressalentes adquiridos no exterior. A baixa disponibilidade dos aviões e do Navio Aeródromo tem também levado à perda do capital investido na formação dos aviadores.

As Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 e 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, orientam a construção e o emprego do poder militar para ser uma força de defesa dissuasória. Mas apenas em 2008, pouco antes do lançamento da END, a construção do poder militar em bases nacionais recebeu algum estímulo, a partir da Política de Desenvolvimento Produtivo, com o programa de desenvolvimento do Complexo Industrial de Defesa. Somente em dezembro de 2008 foi lançada a END, com uma intenção clara de recuperar a Base Industrial de Defesa. Certamente, o momento tornou-se favorável às Forças e a sua base logística, porque o tema entrou na pauta do debate político, econômico e acadêmico, gerando a oportunidade de definições de metas e recursos continuados e o retorno a uma estratégia positiva ao desenvolvimento da BLD naval.

Todavia, o produto que hoje se apresenta como Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), envolve vultosas despesas na aquisição de meios navais e praticamente nenhum recurso na capacitação em CT&I da Força. Marinha e Aeronáutica são Forças onde o investimento em CT&I é fundamental. Entretanto, comparando-se a distribuição organizada pela Força Aérea no seu Plano equivalente, observa-se um equilíbrio muito maior em capacidade operacional e científico-tecnológica. Percebe-se que a desproporção em favor da capacidade operacional, observada no plano da Marinha, é própria da autonomia decisória ainda existente na Força e da preferência em adquirir, detectada por Dagnino. Entretanto, os elevados valores envolvidos e a importância de se construir uma BLD com forte investimento em CT&I, reforçam a necessidade de maior discussão na formulação do PAEMB (BRICK⁷).

3. Considerações sobre a autonomia administrativa da Força Naval

A memória repassada, geração após geração, nas ordens do dia dos Chefes navais, durante as cerimônias alusivas aos envolvimento da Marinha nas guerras do Paraguai e Mundiais, sempre fazem referência a entrada despreparada da Força, naqueles conflitos, em

6 Seja para a aquisição, quanto para a manutenção do meio.

7 Notas de aula proferidas pelo Prof. Eduardo Brick para o curso de Mestrado em Estudos Estratégico da UFF.

termos de meios adequados, treinamento e doutrina. A frase de Rui Barbosa - “Esquadras não se improvisam⁸” - é sempre lembrada. Infelizmente, a sua continuação, que também assinala a necessidade de projetar e construir, é omitida. Todavia, a lembrança daqueles fatos bem demonstra a preocupação reinante: estar sempre preparado e para isso, é necessário contar com meios, desde já, pois a Marinha não se improvisa. A velocidade dos conflitos atuais reforçam o mote.

Retorna-se à afirmativa do Almirante Flores, já mencionada anteriormente, as “estratégias que influenciam o preparo e emprego do poder naval assentam seus alicerces nos quadros políticos-estratégicos e tecnológicos dos períodos que lhes serviram de lastro histórico e da época em que elas foram efetivamente formalizadas”. Os estrategistas atuais fazem suas formulações com base na experiência passada. A atual aceleração tecnológica ainda impõe dificuldades de projetar cenários prospectivos confiáveis, reforçando os Chefes navais a investirem os vultosos recursos necessários à construção do poder naval de maneira conservadora. Apesar do processo de controle do poder militar sobre o civil estar bastante adiantado, é natural que muitas definições estratégicas de como deve ser a Armada ainda permanecem nas mãos da Força, até porque não há um corpo de civis na carreira de defesa para fazer esse papel.

Outra tendência observada nas burocracias, a Marinha inclusive, é a irresistível necessidade de crescer, que não tem sido, infelizmente, exatamente na atividade que seria a principal. Por mais natural que isso possa parecer, em razão da busca por influência e recursos, é paradoxal, em face de orçamentos menores e de uma PDN que afirma que as ameaças externas tornam-se difusas e a probabilidade de um conflito generalizado entre Estados ser improvável. A partir dessa orientação estratégica, lançada pelo poder político, e dos continuados orçamentos, abaixo das necessidades da MB, as ações mais importantes deveriam ser: buscar redução das atribuições subsidiárias, de meios com baixo valor militar e de pessoal e; incremento na CT&I e na BLD. Não obstante, ainda são mantidos investimentos na aquisição por oportunidade e manutenção de meios, mesmo que obsoletos para a guerra atual, bem como o investimento de recursos em atividades que não são combatentes, mas que possuem maior aceitação na sociedade, como as de assistência hospitalar nos rios amazônicos.

A seguir, são apresentados alguns fatores considerados relevantes, no presente trabalho, para discussão:

8 “Esquadras não se improvisam e as nações que confiam mais em seus diplomatas do que nos seus marinheiros e soldados estão fadadas ao insucesso. Temos excelentes diplomatas, mas uma esquadra moderna leva mais de dez anos para ser projetada e construída, quando se tem os recursos materiais, financeiros e a tecnologia necessária.” Rui Barbosa em Cartas da Inglaterra.

O Pessoal

O ser humano é considerado pelos Chefes navais como o componente mais importante da Força. O Almirante Maximiano afirmava que a Marinha era espelho de seus homens e que o melhor parâmetro para se avaliar a eficiência de uma Força Armada era a qualidade do adestramento⁹ de seus integrantes.

A afirmação comumente encontrada nas palavras das autoridades navais é que o material é importante, mas homens mais bem adestrados podem obter rendimento que os permita enfrentar adversários materialmente superiores.

A formação do homem do mar é também mais demorada que a de um combatente terrestre, que em geral leva poucos meses. Já um marinheiro necessita contato frequente com o mar. Um dia de mar corresponderia a alguns dias de treinamento em Centros de Instrução em terra. Sem contar com os muitos problemas advindos à motivação e à disciplina da tropa em razão da falta de movimentação. Daí a importância e a preocupação sempre presente na cúpula da Marinha de possuir meios navais, ainda que antiquados, para evitar que as tripulações permaneçam ociosas. Além disso, os navios permitem que se façam adestramentos com outras marinhas e, dessa maneira, contribuir para a dissuasão, ao mostrar o nível de adestramento de nossa Força Naval.

O quantitativo de pessoal deve ser criteriosamente estudado e muito dependerá das tarefas designadas à MB, que vem crescendo atualmente pelas atribuições subsidiárias constantes da legislação complementar¹⁰, em que pese as ameaças se apresentem mais difusas e o conflito generalizado entre Estados menos provável, como apresentado na Política de Defesa Nacional.

As necessidades de uma Força Pronta

Em que pese o fato do inventário da Marinha possuir um número relativamente elevado de navios, o nível de disponibilidade atual pode ser considerado baixo. A MB trabalha com esse conceito de disponibilidade, significando que ao longo de sua vida útil, um meio naval passa por períodos de reparo, teste de sistemas, adestramento básico, adestramentos avançados até atingir a capacidade operacional plena, que será mantida por algum tempo, até que se necessite voltar às fases anteriores, devido a perdas no adestramento ou, por necessidade de manutenção, na capacidade operacional. Além disso, o meio poderá ter que deixar de compor a Força Pronta, caso esteja cumprindo alguma operação distante das águas

9 No sentido amplo, abrangendo os aspectos profissional, moral e físico.

10 Ver Lei Complementar 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, e suas alterações LC 117/2004 e 136/2010.

sob jurisdição brasileira. A idade avançada e as restrições orçamentárias prejudicam o nível de disponibilidade atual.

Para fazer frente a uma gama de possíveis tarefas em tempo de paz, a MB atribui a si mesma a necessidade de manter em condições operacionais uma fração de seus meios vocacionados a cumprirem determinadas capacidades. Nesse sentido, deve-se ter uma quantidade de meios com capacidade anfíbia, com capacidade de operações aéreas, antissubmarinas, submarinas, etc, a fim de permitir ao país dar uma pronta resposta às ameaças sob responsabilidade da MB que eventualmente surjam. A esse conjunto de meios navais a MB chama de Força Pronta.

Na falta de uma orientação política que restrinja as tarefas da Marinha, a MB assume para si o dever de estabelecer e manter uma Força Pronta de porte compatível com a estatura político-estratégica do Brasil. Assim, faz-se necessário a aquisição de meios que atendam aos requisitos operacionais listados na Força Pronta, a exemplo, o Navio Aeródromo e sua ala aérea embarcada. É necessário que o poder político estabeleça a estratégia que a MB deve adotar, restringindo a Força Pronta ao tamanho do orçamento que é repassado e às suas aspirações políticas.

A opção pelo combate e Guarda Costeira.

O aumento das atividades no mar, ou relacionadas ao seu uso, também fizeram crescer a necessidade de controle do Estado. Entre essas atividades citam-se: a entrada de estrangeiros nos portos, o combate ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico, a fiscalização e controle da pesca, do meio ambiente marinho, do turismo e lazer litorâneo, da exploração mineral, econômica e arqueológica, da vigilância sanitária dos portos, da fiscalização do trabalho e da segurança à vida humana. A atribuição de controlar tais atividades cabe a diversas pastas ministeriais, como a Justiça, o Trabalho, Meio Ambiente, Fazenda, Saúde etc. O exercício da fiscalização efetiva nas suas áreas de atribuição sugere a necessidade daqueles órgãos disporem de meios flutuantes e pessoal qualificado. Dotar cada Ministério com os meios necessários à execução das diversas atividades fiscalizadoras representa, não somente uma pulverização de recursos, como também uma superposição indesejada do emprego, uma vez que uma embarcação fiscalizando uma infração sanitária poderá atuar, simultaneamente, um ilícito fiscal. Na medida de suas possibilidades, a MB cooperou e vem cooperando, por convênios ou acordos, com os diversos órgãos responsáveis sem condições próprias de atuação.

O Almirante Maximiano escreveu suas memórias como Ministro da Marinha num

livro-relatório intitulado *5 anos na pasta da Marinha*¹¹ (1979-1984). O Almirante assistia à redução do orçamento da Força e a necessidade de dar continuidade aos projetos iniciados na gestão anterior, do Almirante Henning. Maximiano teve a percepção de que a execução de tais tarefas fiscalizadoras se constituía em um desvio da missão constitucional e mandou o Estado-Maior da Armada (EMA), à época, estudar o assunto e propor um projeto de Lei para a criação de uma Guarda Costeira brasileira (GC). Após não ter conseguido uma resposta satisfatória do EMA, mandou uma comissão composta de cinco oficiais apresentar-lhe o projeto em 90 dias. O projeto foi encaminhado, mas até a sua saída da pasta não chegou a ser aprovado. A matéria encontrou forte oposição de seus sucessores e de forma geral no âmbito naval. Na gestão do Almirante Sabóia (1985-1990), sob o pretexto de que não havia previsão de recursos próprios para a implementação da guarda costeira e que estes seriam providos pelo orçamento da MB, o projeto foi retirado do Congresso para novos estudos e não mais retornou (VIDIGAL, 2002, pág. 37). Outros ex-ministros da MB, como o Almirante Flores e o Almirante Serpa, pronunciaram-se contra a implementação de uma guarda costeira (Idem, pág.38).

Vidigal afirma que, em teoria, a guarda costeira faz todo o sentido, pois assumindo atribuições que não são especificamente militares, como o combate ao contrabando e descaminho no mar, o socorro marítimo na costa, a repressão à pirataria e à pesca ilegal na ZEE, entre outras tantas, permitiria a MB focar-se em tarefa que somente ela pode realizar, a defesa no mar. Atualmente, a MB mantém Forças Distritais, com navios, aeronaves e forças de Fuzileiros Navais, inclusive em regiões onde não há mar, seja na Amazônia, como no Pantanal, realizando atividades de patrulha, fiscalização, socorro e salvamento, que são próprias de GC. Diversos Estados, de marinhas maiores e menores que a brasileira, instituíram suas GC. Entretanto, Vidigal preocupa-se ao estimar que os poucos recursos distribuídos à MB tivessem que ser repartidos com a GC, cujos “serviços prestados afetariam de forma imediata e mais visível os interesses da sociedade e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil”, com desvantagem nítida para a Marinha.

Atualmente, a LC 97/1999 e suas alterações (LC 117/2004 e 136/2010) estabelecem as atribuições subsidiárias da MB. Estas atribuições são típicas de GC. Em que pesem as justificativas sobre a necessidade de compartilhamento dos recursos com uma possível GC, a necessidade, desde sempre, de ter que realizar atribuições subsidiárias concomitantemente à preparação para o combate pode ter sido uma das motivações para que o investimento no

11 O livro não foi impresso por editora, mas é disponível para venda no SDM.

poder combatente e na sua correspondente BLD fossem menores que o ideal. A despeito de tais atribuições estarem engessadas por Lei Complementar, identifica-se como necessário ampliar o debate deste ponto, pois a opção pelo combate deve ser o foco.

4. Considerações finais

Para Brick (2012), a defesa nacional de países do porte do Brasil depende de dois instrumentos principais e igualmente importantes: as suas Forças Armadas e a BLD. As Forças, são sustentadas pelo Estado. A BLD, em razão do mercado onde atuam ter característica monopsônica¹² e o Estado ser muitas vezes o único comprador, deve também receber deste o suporte para a sobrevivência. O investimento na BLD é uma consideração estratégica.

No passado, artífices com ferramentas simples e habilidade conseguiam produzir muitos dos meios navais que a Marinha necessitava. Atualmente, o acelerado desenvolvimento da CT&I tende a tornar os meios militares obsoletos em tempos cada vez mais reduzidos. Um vultoso investimento na capacitação operacional torna-se indesejável, sendo mais importante investir na capacitação científico-tecnológica e inovativa da Força.

A herança estratégica do passado influenciou e continua a exercer influência na preparação da Força Naval. A autonomia administrativa que os Chefes navais ainda preservaram após 1985 priorizou a manutenção da capacidade operacional, ao invés da capacidade industrial e de inovação. O PAEMB reflete a estratégia ainda vigente.

Para que o Brasil alcance a desejada altivez estabelecida na END, de se poder dizer não, quando se tiver que dizer não, é fundamental que a grande estratégia política do governo rompa com o ciclo de baixos investimentos nas Forças e, particularmente, em CT&I. Só assim será possível atingir a independência tecnológica no suprimento militar. Também é preciso sopesar a autonomia administrativa da Força naval, investir num corpo de civis para a carreira de defesa, repensar a estratégia naval, de modo que se priorize as atividades diretamente relacionadas ao combate e, finalmente, ofereça-se um orçamento e tarefas adequados à conservação de uma balanceada Força Pronta a ser mantida pela Marinha, para o conveniente adestramento e motivação da tropa.

5. Referências

BRICK, Eduardo S. Base Logística de Defesa. In: *Anais do V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Fortaleza, agosto 2011.

¹² Forma de mercado com apenas um comprador.

BRICK, Eduardo S. *Uma Estratégia para o desenvolvimento e a sustentação da Base Logística de Defesa brasileira*. A Base Logística de Defesa no VI ENABED 2012. Disponível em: <<http://www.inest.uff.br/index.php/noticias/401-a-base-logistica-de-defesa-no-vi-enabed>>. Acesso em: 16 de maio de 2013.

CERVO, Amado Luiz. “Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45 (1): 5-35, 2002.

DAGNINO, Renato Peixoto. *A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação*. (1979) - Tese de doutoramento.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *A política platina do Barão do Rio Branco*. Rev. Bras. Polít. Int. 43 (2): 130-149 [2000]. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a06.pdf>>. Acesso em: 11 de junho de 2013.

FREITAS, Élcio de Sá. *A Busca de Grandeza: Histórico do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ)*. Revista Marítima Brasileira, 3º T 2006. Disponível em:<<http://www.inest.uff.br/index.php/opinioes/3-opinioes/industria/355-a-busca-da-grandeza-uma-historia-da-construcao-naval-militar-no-brasil>>. Acesso em: 10 de julho de 2013.

FLORES, Mario Cesar (Coord.). *Panorama do Poder Marítimo Brasileiro*. Biblioteca do Exército e Serviço de Documentação Geral da Marinha. Rio de Janeiro, 1972.

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