

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG ANTÔNIO CARLOS LEITE ALVES DE OLIVEIRA

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PODER
NAVAL BRASILEIRO:
Uma análise crítica.

Rio de Janeiro

2010

CMG ANTÔNIO CARLOS LEITE ALVES DE OLIVEIRA

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O PODER
NAVAL BRASILEIRO:

Uma análise crítica.

Monografia apresentada à Escola de Guerra
Naval, como requisito parcial para a conclusão
do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (FN-RM1) RUDIBERT
KILIAN JUNIOR

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2010

RESUMO

A Estratégia Nacional de Defesa (END), datada de 18 de dezembro de 2008, foi fruto de um amplo debate entre representantes do Ministério da Defesa (MD) e personalidades notáveis da sociedade brasileira, sendo uma oportunidade para o reequipamento e modernização das Forças Armadas (FFAA). A ausência de uma metodologia na sua fase de concepção causou omissões importantes, sendo as mais significativas a indefinição quanto às ameaças e objetivos de defesa, o que levou as FFAA a apresentar suas necessidades sem priorização e com custo excessivamente elevado. No caso da Marinha do Brasil (MB), a END propõe a hierarquização das tarefas básicas do Poder Naval, identificando a negação para o uso do mar como preponderante no planejamento estratégico da força. Por se tratar de um documento recente, a END ainda desperta muitos questionamentos, especialmente quanto à exequibilidade das ações propostas, haja vista o pouco interesse que o tema defesa desperta na sociedade brasileira, em especial na classe política, detentora dos mecanismos de alocação dos recursos necessários. Esta se constitui na maior preocupação deste trabalho, uma vez que o atual estágio do Poder Naval aponta para uma perda cada vez maior da capacidade de cumprir sua missão, apesar das ações que vêm sendo conduzidas, mesmo sem a implementação do PAEMB. Finalmente, longe de apresentar uma visão pessimista do futuro, o trabalho conclui sobre a necessidade da MB perseverar nas ações necessárias para ser no futuro uma força capaz de merecer a confiança do cidadão brasileiro na defesa de seus interesses no mar.

Palavras-chave: Estratégia Nacional de Defesa. Poder Naval. PAEMB, Recursos.

ABSTRACT

National Defense Strategy , dated 18 December 2008, was the result of a wide-ranging debate between representatives of the Ministry of Defense (MD) and notable personalities of Brazilian society, being an opportunity for the retrofitting and modernization of the armed forces (A.F.). The absence of a methodology in its design phase caused significant omissions, being the most significant uncertainties regarding threats and defence objectives, which led the A.F. to present their needs without prioritizing and with cost too high. In the case of Brazilian Navy, the National Defense Strategy proposes the hierarchy of basic tasks of naval power, identifying the denial to the use of the sea as the predominant force in strategic planning. A recent document, the National Defense Strategy still arouses many questions, especially about the enforceability of the actions proposed, given how little interest in the subject defence awakens in Brazilian society, especially in the political class, mechanisms for allocation of resources. This is the main concern of this work, once the current stage of naval power points to an increasing loss of ability to fulfill its mission, despite the actions that has been conducted, even without the implementation of PAEMB. Finally, far from submitting a pessimistic view of the future, the work concluded on the necessity of Brazilian Navy persevere in actions required to be in future a force able to deserve the confidence of a Brazilian citizen in defence of their interests at sea.

Keywords: national defense Strategy. Naval power. PAEMB, resources.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CDN	Conselho de Defesa Nacional
CM	Comandante da Marinha
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CPEM	Curso de Política e Estratégia Marítimas
DBM	Doutrina Básica da Marinha
EB	Exército Brasileiro
EMiD	Estratégia Militar de Defesa
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FFAA	Forças Armadas
GptOpFuzNav	Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais
HE	Hipótese de Emprego
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
PAED	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PAEMB	Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil
PATNAV	Patrulha Naval
PAR	Plano de Aplicação de Recursos
PDN	Política de Defesa Nacional
PEM	Plano Estratégico da Marinha
PIB	Produto Interno Bruto
PMiD	Política Militar de Defesa
PND	Política Nacional de Defesa
PRM	Plano de Reaparelhamento da Marinha
SAE-PR	Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	PAG
Figura 1 - Planejamento estratégico de defesa.....	22
Figura 2 - Distribuição futura pretendida para o CFN	38
Figura 3 - Áreas de jurisdição dos Distritos Navais	39
Figura 4 - Pirâmide de Maslow	57
Figura 5 - Teoria dos fatores de Herzberg	57

LISTA DE TABELAS

	PAG
Tabela 1 - Estimativa do Custeio da MB (em milhões de R\$)	45
Tabela 2 - Aumento de efetivo	51
Tabela 3 - Necessidades de Servidores Civis	53

SUMÁRIO

	PAG
1. INTRODUÇÃO	08
2. POLÍTICA E ESTRATÉGIA	12
2.1 A Formulação da Estratégia Nacional de Defesa	13
2.2 Planejamento estratégico	13
2.3 Segurança e Defesa	14
2.4 Análise crítica da END	16
3. PODER MARITIMO E PODER NAVAL BRASILEIRO	17
4. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	21
4.1 Considerações iniciais	21
4.2 Aspectos relevantes	23
4.3 Áreas de interesse estratégico	24
4.4 A indústria nacional de material de defesa	26
4.5 Obtenção de Recursos humanos	27
4.6 A Estratégia Nacional de Defesa e a Marinha do Brasil	29
5. O PODER NAVAL E O PAEMB	32
5.1 O mar brasileiro e suas riquezas	32
5.2 O atual Poder Naval	34
5.2.1 A Esquadra	35
5.2.2 A Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE)	36
5.2.3 Os Distritos Navais	38
5.3 O Plano de Reparelhamento da Marinha (PRM)	40
5.4 Considerações sobre o PAEMB	44
5.4.1 Equipamento	46
5.4.2 Articulação	47
5.4.3 Recursos Humanos	50
6. REFLEXÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA	54
6.1 A questão orçamentária	54
6.2 A questão política	55
6.3 A valorização da profissão	56
6.4 As Atividades Subsidiárias	58
6.5 Interoperabilidade das forças	61
6.6 Administração	62
7. CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

A falta de um documento de alto nível que definisse claramente os objetivos de defesa para o país e orientasse o planejamento estratégico das Forças Armadas (FFAA), servindo de ligação entre a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), motivou o Governo Federal a elaborar em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa (END).

O objetivo da END, numa moldura temporal de 20 anos, é propor diretrizes estratégicas de médio e longo prazos para modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos: a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e propor uma política de composição dos efetivos das FFAA (BRASIL, 2008 c, p. 5).

A sua elaboração foi fruto de um amplo debate entre representantes da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR) e Ministério da Defesa (MD), com a participação de personalidades notáveis da sociedade brasileira, respaldando o conteúdo do documento e a condução das ações nele contidas, conferindo à END o caráter de responsabilidade nacional, já que a defesa do país não é um problema apenas dos militares e, numa visão mais ampla, pode significar a própria sobrevivência da nação.

Apesar da abrangência do tema, este trabalho pretende abordar os aspectos da END relativos à Marinha do Brasil (MB), suas novas possibilidades e apreensões, não apenas com o momento atual, mas também com a incerteza quanto ao futuro, motivada pela pouco apelo que o assunto desperta no seio da sociedade brasileira e no meio político.

Como primeiro passo decorrente da END, a MB elaborou o seu Plano de Articulação e Equipamento (PAEMB), detalhando suas necessidades, com os respectivos

custos, a fim de capacitar o Poder Naval para cumprir com eficácia as suas tarefas atuais e futuras.

O PAEMB e os planos de articulação e equipamento das demais forças foram enviados ao Ministério da Defesa que, após consolidá-los no PAED (Plano de Articulação e Equipamento de Defesa), encaminhou-os ao Presidente da República, onde permanece aguardando uma definição quanto à sua viabilidade.

Em face dos vultosos valores envolvidos no PAED, estimado por Moura Neto¹ (2010) em cerca de 90 bilhões de dólares somente para a MB, torna-se necessário que o governo faça gestões políticas no sentido de transformá-la numa política de Estado, a fim de garantir um fluxo contínuo de recursos necessários para sua implementação.

Quanto à participação dos militares neste processo, é notória a limitação do poder de persuasão das forças no campo político. Porém, estas poderão contribuir no convencimento da opinião pública, onde desfrutam de credibilidade, por meio de ações tangíveis que aumentem a visibilidade das suas atuações.

Apesar de reconhecer na END uma oportunidade para a MB colocar em prática seu plano de reaparelhamento, a presente monografia se propõe a realizar uma análise crítica das ações ora em curso, devido à preocupante situação de sucateamento do Poder Naval, praticamente sem condições de realizar as suas tarefas básicas.

Assim, o autor pretende levantar oportunidades e ameaças para o Poder Naval, relacionados com a END, buscando respostas para as seguintes questões de estudo:

- Quais as interferências da END no planejamento estratégico da MB?
- Quais as ações necessárias e ameaças para a implementação integral do

PAEMB?

¹ Almirante-de-Esquadra JULIO SOARES DE MOURA NETO, Comandante da Marinha.

- Quais ações da MB junto ao poder político que podem contribuir para a implementação do PAEMB?
- Como superar os óbices que poderão surgir a partir da incerteza do poder político prover as condições desejadas pela MB?

Porém, antes de viver a possibilidade de um futuro promissor, é necessário compreender o estágio atual de sucateamento das FFAA e admitir que a implementação do PAED, antes de mais nada, é incerta. Trata-se de um desafio que só poderá ser vencido com muito trabalho e criatividade por parte dos militares na busca por recursos.

A END certamente será importante no processo de reorganização, mas somente será realidade com a participação do poder político, o que é fator de preocupação, face aos problemas sociais existentes no país e o pouco apelo que o tema “defesa” desperta no processo eleitoral brasileiro.

No meio militar, o tema vem suscitando intensa discussão, apesar de ainda não haver sido publicado até o momento nenhum livro sobre o assunto. Desta forma, a pesquisa para a elaboração da monografia foi baseada em palestras e artigos com personalidades de notório saber e autoridades militares, além das publicações doutrinárias, produzindo o arcabouço necessário para que o assunto seja abordado com a profundidade desejada.

O trabalho está estruturado em sete capítulos. A fim de nivelar os conhecimentos sobre o tema, o capítulo 2 apresenta a base conceitual referente à Política e Estratégia. O capítulo 3 envolve os aspectos doutrinários do Poder Marítimo, com ênfase à sua vertente militar, o Poder Naval.

No capítulo 4, é abordada a END e os principais itens que poderão influir no Poder Naval, bem como os que demandarão futuras ações da MB.

No capítulo 5 são apresentados os principais núcleos do Poder Naval, destacando aspectos considerados por este trabalho como sensíveis e carentes de investimentos, além de

análise do autor acerca dos itens do PAEMB que contribuem para a recuperação da capacidade do Poder Naval cumprir suas tarefas básicas.

Já no capítulo 6 são apresentadas considerações do autor sobre os aspectos da END que o autor considera relevantes e com potencial de impactar o Poder Naval no futuro, bem como propõe sugestões e rumos a seguir, aproveitando as potencialidades da força e minimizando o impacto dos óbices que podem restringir a atuação da MB.

Finalmente, o capítulo 7 apresenta uma conclusão sobre o trabalho, projetando o que o autor vislumbra para a MB com a implantação da END, chamando a atenção para as ameaças detectadas que podem inviabilizar o Poder Naval projetado para o futuro.

2. POLÍTICA E ESTRATÉGIA

Em todas as artes e ciências, o fim é um bem, e o maior dos bens e bem em mais alto grau se acha principalmente na ciência toda-poderosa; esta ciência é a política, e o bem em política é a justiça, ou seja, o interesse comum; todos os homens pensam, por isso, que a justiça é uma espécie de igualdade, e até certo ponto eles concordam de um modo geral com as distinções de ordem filosófica estabelecidas por nós a propósito dos princípios éticos. (ARISTÓTELES)²

Interpretando a citação de Aristóteles, a principal função de um governo é estabelecer políticas para os diversos segmentos da sociedade, definindo metas a serem alcançadas com a consecução de esforços e aplicação de recursos nacionais, servindo para que todos seus membros direcionem seus planejamentos em prol dos objetivos do poder político.

Tais objetivos devem ser de longo prazo, expressando as legítimas aspirações, interesses e desejos dos vários grupos sociais que compõem a sociedade e, portanto, não devem ser mudados cada vez que se muda o governante, cabendo à política administrar e atender de forma majoritária tão diferentes expectativas. As organizações que usufruem do sucesso duradouro possuem valores e propósitos centrais fixos, enquanto suas estratégias e práticas se adaptam indefinidamente ao mundo em constante mutação, de acordo com COLLIN; PORRAS³ (1996, citado por PORTO, 1997).

E como fazer para alcançar os objetivos? Quais as alternativas e caminhos possíveis a seguir? O que fazer em caso de mudanças na situação atual?

A resposta para esta e outras questões correlatas, visando a empregar as expressões do poder nacional como instrumentos para atingir os fins políticos, tanto na guerra como na paz, definindo caminhos a seguir para realizar os objetivos é o que chamamos de estratégia. Resumindo, a política estabelece "o que" deve ser feito e a estratégia "como" deve ser feito, estando vinculadas entre si e não existindo isoladamente (STURARI, 2005).

² Disponível em <<http://fazerdireito.tripod.com/textos/apoliticadearistoteles.pdf>>. Acesso em 31 jul. 2010.

³ COLLINS, J. C.; PORRAS, J. I. Building your company's vision. **Harvard Business Review**, Boston, v. 74, n. 5, p. 65-77, sept./oct. 1996.

Apesar da origem militar da palavra estratégia⁴, esta se constitui em um conceito usado largamente nos dias atuais, não apenas no meio militar, mas referindo-se também a ações governamentais e empresariais.

No que tange à defesa nacional, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva manteve o tema praticamente ausente das suas prioridades e do debate político, sendo a aprovação em 2005 da PDN, o único fato relevante referente ao tema no seu primeiro mandato. Até setembro de 2007, não havia sido cogitada a elaboração de uma estratégia de defesa, sendo as diretrizes estratégicas da defesa tratadas de forma incipiente no texto da própria PND.

No contexto da aquisição de armamentos, navios e aviões militares pela Venezuela, da pressão política causada pela crise do setor aéreo e do agravamento da situação de obsolescência dos equipamentos militares, o governo federal convenceu-se da necessidade de atender a um pleito antigo dos militares e elaborar uma END, além de atualizar a PDN.

2.1. A Formulação da Estratégia Nacional de Defesa

À luz da doutrina para o planejamento da Defesa Nacional, a PDN, aprovada pelo Decreto Presidencial nº 5 484, de 30 de junho de 2005, é o documento de maior nível emanado pelo alto escalão do governo e que estabelece as metas para a defesa do país, devendo a END estabelecer a forma de alcançá-las.

2.2. Planejamento estratégico

Antes de realizar uma análise crítica da END, o autor pretende compreender a metodologia usada para produzi-la, para o qual recorre ao conceito de planejamento estratégico. Este é definido por Killian Jr. (2009) como “um plano de longo prazo que visa a

⁴ A palavra vem do grego “estratègós” e significa “a arte do general”, tendo sua maior expressão encontrada na obra “A arte da guerra”, de Sun Tzu, que viveu entre 400 e 320 a.C. no centro-leste da China.

minimizar os efeitos da incerteza no processo decisório de alto nível de uma organização, que podem impedir que esta atinja seus objetivos”. Assim, podemos inferir que quanto maior a moldura temporal em questão, maior a incerteza e a necessidade de acompanhamento e atualização da situação.

O planejamento estratégico busca mostrar o melhor caminho a ser seguido, e este é função de um estudo prévio do ambiente interno (forças e fraquezas da organização) e externo (oportunidades e as ameaças) (KILLIAN JR., 2009).

Assim, quanto melhor e mais precisa for a análise desses fatores, menores serão os efeitos causados pelas mudanças e incertezas e, conseqüentemente, as futuras correções de rumo, uma vez que são utilizados para a confecção de possíveis situações futuras (cenários) e definição do rumos a seguir para o futuro pretendido, sendo alocados os recursos necessários.

Resumindo, planejar estrategicamente é decidir agora o que será feito no futuro, reduzindo a imprevisibilidade e aumentando a probabilidade de atingimento dos objetivos e metas estabelecidos.

No entanto, o caráter incerto dos fatores considerados exige que a estratégia escolhida deva ser constantemente reavaliada, à luz das mudanças que o ambiente apresenta em forma de oportunidades e ameaças, alterando o rumo para adequar-se ao novo contexto situacional.

2.3. Segurança e Defesa

O mote central que inspirou o trabalho de elaboração da END foi o crescimento econômico do Brasil e a sua pretensão de uma maior inserção do país no concerto das nações, compatível com a sua nova dimensão. Com isso, faz-se necessário que seja assumida uma nova postura de defesa, implicando na reforma do Ministério da Defesa e reorganização das Forças Armadas.

Neste contexto, cabe enumerar o conceito de segurança como uma condição que permite ao país a preservação da sua soberania e integridade territorial, fruto da adoção de ações tangíveis que eliminem todas as ameaças, perigos e riscos que, no caso brasileiro, abrange os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros (BRASIL, 2005, p. 1).

Considerando ser inexecutável atender todas as situações possíveis de defesa, cabe ao poder político fazer suas escolhas estratégicas, assumindo quais as áreas que devem ser priorizadas ou mantidas em condição vulnerável (riscos), à luz dos recursos disponíveis.

A Defesa Nacional, relevante para o desenvolvimento deste trabalho, é definida como o “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005, p. 2).

Assim, é necessário que a estratégia preveja onde haverá hiato na Defesa Nacional, baseando-se no fato que a condição de segurança absoluta exige uma defesa infinita, e esta requer recursos infinitos, o que a descola da realidade.

Porém, a área de defesa no Brasil não possui apenas ameaças, mas também oportunidades no ambiente externo, onde a estratégia a ser concebida deve estar pronta para aproveitá-las. Neste caso, o autor identifica como principal oportunidade a utilização em defesa de parcela dos “*royalties do petróleo*”⁵ decorrentes da exploração do pré-sal⁶, sendo este um fato que, caso seja priorizado pelo poder político, pode minimizar a incerteza quanto à exequibilidade do PAED, revertendo uma situação que hoje se mostra desfavorável e de difícil prognóstico.

⁵ Compensação financeira paga aos Estados e municípios pela exploração de petróleo e gás natural em depósitos localizados em terra ou na plataforma continental. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/politica/2010/03/10/camara-aprova-projeto-sobre-royalties-do-pre-sal.jhtm>>. Acesso em 31 jul. 2010.

⁶ O termo pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas no fundo do mar do litoral brasileiro, em profundidades de aproximadamente 2.000m a 7.000m, onde foi feita pela Petrobras entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo as maiores descobertas de petróleo no Brasil. Disponível em <<http://www2.petrobras.com.br/presal/perguntas-respostas>>. Acesso em 20 jul. 2010.

2.4. *Análise crítica da END*

A inspiração para elaborar a END vem do fato que um país que caminha para se tornar uma potência econômica (atualmente já é a 8ª economia do mundo)⁷ precisa proteger-se contra ameaças externas, cabendo um questionamento quanto às ameaças percebidas e os objetivos de defesa a serem alcançados.

Almeida (2010) não identifica na END a clara definição desses objetivos, sendo esta omissão objeto de conjecturas por parte deste trabalho, que infere quanto a possibilidade dessa ser fruto da inexistência de um criterioso estudo do ambiente, interno e externo, visando a elaboração e priorização dos cenários reais em que as FFAA poderiam ser chamadas a atuar.

Por isso, este autor é de opinião que o texto da END se ressentir da falta de aplicação de uma metodologia para elaboração de planejamento estratégico, sendo um documento sem compromisso com a realidade conjuntural do país, especialmente no que se refere à disponibilização de recursos financeiros.

Mas a END também possui aspectos positivos, sendo destacada no escopo deste trabalho a oportunidade de que a Defesa Nacional seja debatida em fórum diferente do meio militar, possibilitando às FFAA mostrarem à sociedade suas deficiências e carências, bem como suas necessidades.

⁷ Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2010.

3. PODER MARÍTIMO E PODER NAVAL BRASILEIRO

O Poder Marítimo nacional é definido pela Doutrina Básica da Marinha (DBM) como “a capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2004, p. 1.1), ou seja, é o somatório de todos os recursos e atividades desenvolvidas para que sejam atingidos os propósitos da nação, relacionados ao uso do mar e águas interiores.

De acordo com a mesma publicação, os seguintes elementos componentes das expressões do Poder Nacional constituem o Poder Marítimo:

- o Poder Naval;
- a Marinha Mercante, as facilidades, os serviços e as organizações relacionados com os transportes marítimo e fluvial;
- a infraestrutura hidroviária: portos, terminais, meios e instalações de apoio e de controle;
- a indústria naval: estaleiros de construção e de reparos;
- a indústria bélica de interesse do aprestamento naval;
- a indústria de pesca: embarcações, terminais e indústrias de processamento de pescado;
- as organizações e os meios de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico de interesse para o uso do mar, das águas interiores e de seus recursos;
- as organizações e os meios de exploração ou de exploração⁸ dos recursos do mar, de seu leito e de seu subsolo; e
- o pessoal que desempenha atividades relacionadas com o mar ou com as águas interiores e os estabelecimentos destinados à sua formação e ao seu treinamento. (BRASIL, 2004, p. 1-1)

O Poder Naval é definido como “o componente militar do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar e nas águas interiores, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos objetivos identificados na Política de Defesa Nacional” (BRASIL, 2004, p. 1.2).

Além dos meios e estruturas de apoio pertencentes à Marinha do Brasil (MB), a DBM também preconiza que outras forças e suas estruturas de apoio, mesmo que não sejam orgânicos da MB, também são considerados integrantes do Poder Naval, sempre que suas atuações contribuam de alguma forma para o cumprimento da missão da MB e estejam

⁸ Exploração econômica de recursos naturais.

submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval (BRASIL, 2004, p. 1.2).

O Poder Naval deve ter a capacidade de “atuar em áreas extensas, por um período de tempo ponderável, e nelas adotar atitudes tanto defensivas quanto ofensivas, explorando suas características de mobilidade, de permanência, de versatilidade e de flexibilidade”⁹ (BRASIL, 2004, p. 1.2).

A exploração dessas características, favorecida pela liberdade de movimento que os oceanos proporcionam aos navios, bem como pela disponibilidade de pontos de apoio logístico fixo, estrategicamente posicionados, e pela incorporação de apoio logístico móvel às forças em operação, proporcionam as seguintes capacidades:

- atuar no mar e projetar-se sobre terra;
- indicar intenções e comprometimento em áreas críticas, para induzir atitudes favoráveis ou dissuadir as desfavoráveis;
- alterar, com rapidez, a configuração das forças, em função das tarefas a executar;
- aplicar o poder de destruição ou de ameaça, graduando-o adequadamente ao momento e ao local;
- atuar, balanceadamente, contra diversos tipos de ameaça (aérea, de submarinos e de superfície), que se apresentem isolada ou simultaneamente;
- exercer ameaça além do horizonte, como necessário; e
- prescindir, durante tempo ponderável, de linhas de apoio logístico longas e vulneráveis. (BRASIL, 2004, p. 1.2 e 1.3)

Assim, o conjunto das características e possibilidades do Poder Naval o capacitam para realizar uma gama de ações de vários tipos, no território nacional ou fora dele, que podem ser resumidas em quatro tarefas básicas: controlar área marítima, negar o uso do mar, projetar poder sobre terra e contribuir para dissuasão.

Cabe ressaltar que essas tarefas não são hierarquizadas nas publicações doutrinárias em vigor na MB, sendo atribuídas a todas a mesma importância para o Poder

⁹ A mobilidade representa a capacidade de deslocar-se prontamente e a grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão, ou seja, em condições de emprego imediato.

A permanência indica a possibilidade de operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes e de grandes dimensões.

A versatilidade permite regular o poder de destruição e alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas.

A flexibilidade significa a capacidade de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão.

Naval. Porém, este aspecto deverá ser alterado com o advento da END, já que esta prioriza a “negação do uso do mar” em relação às demais tarefas, fato que se constitui em objeto de estudo por este trabalho nos capítulos seguintes (BRASIL, 2008 b, p.12).

A fim de preparar e aplicar o Poder Naval em consonância com a Constituição Federal (CF)¹⁰ e PDN, a MB desenvolve as ações previstas no Plano Estratégico da Marinha (PEM), documento de planejamento de longo prazo que formula as concepções de emprego do Poder Naval, orienta o cumprimento das atribuições subsidiárias e estabelece o dimensionamento estratégico de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, necessários ao cumprimento de sua missão.

O PEM se divide em quatro partes distintas: a Avaliação Estratégica Naval (AENAV); os Objetivos Navais (OBNAV); o Conceito Estratégico Naval (CENAV); e as Diretrizes para o Planejamento Naval (DIPNAV). Resumidamente, são apresentados a seguir o conteúdo de cada parte:

- A AENAV apresenta os documentos condicionantes para o planejamento de longo prazo, as implicações estratégicas das conjunturas internacional e nacional, que possam afetar ou condicionar o preparo e a aplicação do Poder Naval, bem como avaliar sua atual situação;

- Os OBNAV apresentam a missão da MB, a componente política do planejamento da Marinha e uma síntese do que se espera para os próximos vinte anos¹¹, compondo a visão de futuro da Força;

- O CENAV apresenta a Concepção de Emprego do Poder Naval, de acordo com as Hipóteses de Emprego (HE)¹² definidas na Estratégia Militar de Defesa (EMiD). Ademais,

¹⁰ As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 2008 b, Art. 142).

¹¹ Moldura temporal coincidente com a END.

apresenta o detalhamento da atuação da Marinha nas atribuições subsidiárias e consolida o Dimensionamento Estratégico de Meios; e

- As DIPNAV apresentam as ações englobando todas as atividades da MB, para curto e médio prazos, de modo a permitir que o planejamento seja realista e exequível (BRASIL, 2008 a, p. 1.3).

Em função das necessidades estratégicas estabelecidas na PDN, PEM e outras orientações de nível estratégico, a MB atualizou em 2009 o PRM para o contexto temporal até 2025, ainda não aprovado pelo poder político.

Decorrente da END, o documento de maior importância elaborado pela MB foi o PAEMB, que será abordado neste trabalho e detalha o contido no PRM, servindo de subsídio para o PAED.

Porém, o atendimento parcial ou total das necessidades do Poder Naval é função da importância que a sociedade atribui à defesa do patrimônio da nação no mar, bem como suas potencialidades. No caso brasileiro, esta importância já começa a ser percebida pelo poder político, ainda de forma incipiente, com a discussão em torno da reorganização proposta pela END, cujo conteúdo e suas implicações para o Poder Naval é estudado por este trabalho a partir do próximo capítulo.

¹² Antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País (BRASIL, 2009 b, p. 47).

4. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

4.1. Considerações iniciais

Insistir no soerguimento, no refinanciamento e na reorganização das Forças Armadas, propondo debate a que todos se furtam, será sinal de seriedade na demarcação de nosso rumo nacional e de reverência pelo papel que o Brasil tem a desempenhar dentro da humanidade. (UNGER, 2008)¹³

A citação acima, extraída do discurso proferido pelo então Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Roberto Mangabeira Unger, na cerimônia de lançamento da END, infere ao autor a preocupação do Governo Federal em estabelecer políticas para a defesa, ou pelo menos iniciar o diálogo com a sociedade no sentido de produzir os documentos pertinentes, emanados do mais alto escalão da nação.

Somente a partir desses documentos serão definidas pelos demais escalões suas Hipóteses de Emprego (HE), que servirão de subsídios para a confecção dos planejamentos estratégicos das forças, orientando a obtenção de meios que melhor atendam a exigência do país e o cumprimento das suas missões.

O documento de mais alto nível do planejamento de defesa e de responsabilidade do primeiro nível decisório da nação em vigor é a PDN, que enumera os objetivos nacionais e é voltada, preponderantemente, para ameaças externas, tendo por finalidade “estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional [...]” (BRASIL, 2005, p.1).

Cabe ressaltar que a PDN encontra-se em processo de revisão e será substituída pela Política Nacional de Defesa (PND), que não conterà a definição das diretrizes para implementação dos objetivos, uma vez que aquelas passaram a constar da END.

¹³ Disponível em <http://www.defesanet.com.br/md/fsp_23ago05.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

Ainda no nível político, faltava ao país um documento que, baseado nos pressupostos contidos na PDN, orientasse as políticas e estratégias setoriais, particularmente a EMiD, datada de 2006.

Em dezembro de 2008 o Presidente da República aprovou a END, elaborada desde setembro de 2007 por um Comitê Ministerial¹⁴, preenchendo a “lacuna” entre a PDN e a EMiD, buscando estabelecer caminhos para a defesa do país e projetar para o futuro FFAA em patamar dissuasório que respalde uma diplomacia mais ativa no cenário internacional.

A figura abaixo sintetiza a sistemática de Planejamento Estratégico de defesa:

NÍVEL NACIONAL	NÍVEL SETORIAL	NÍVEL FFAA
AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA	AVALIAÇÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA	PLANEJAMENTOS
PDN	PMiD	MB, EB e FAB
END	EMiD	

Figura 1: Planejamento estratégico de defesa

A elaboração de documentos nos níveis nacional e estratégico representam condicionantes para a determinação de futuras capacidades e equipamentos necessários para o poder militar contribuir para alcançar os objetivos que o poder político propôs para a nação.

Desta forma, faz-se necessário que esse planejamento de forças seja realizado de forma clara e sistêmica, não acarretando dúvidas para os planejadores militares do seu papel no processo de defesa do país, uma vez que este processo é longo e oneroso.

A END foi elaborada com um forte cunho social e econômico, não tendo a pretensão de simplesmente reequipar as FFAA, mas também desenvolver a indústria de defesa nacional, conforme declarou o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a respeito

¹⁴ Constituição do Comitê de elaboração da END:

- a) Presidente – Ministro da Defesa;
- b) Coordenador – Ministro Chefe da então Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República, atual Secretaria de Assuntos Estratégicos;
- c) Ministro da Fazenda;
- d) Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- e) Ministro da Ciência e Tecnologia; e
- f) Comandantes das 3 Forças Armadas.

do “desafio enfrentado na elaboração da estratégia de aliar o desenvolvimento de nossas Forças Armadas ao desenvolvimento econômico e tecnológico do país”.¹⁵

A defasagem citada pelo Presidente da República realmente tornou-se um grande desafio para a nação e ocorreu pela inexistência de políticas e estratégias de desenvolvimento no Estado brasileiro, sendo as FFAA parte integrante do processo. Recuperar o tempo perdido demandará um grande esforço e inevitável dispêndio de recursos, porém deve ter início o quanto antes, a fim de evitar que o abismo do desenvolvimento aumente ainda mais.

4.2. Aspectos relevantes

Para alcançar o seu efeito desejado, a END se baseia em três pontos fundamentais, denominados eixos estruturantes, sobre os quais são constituídas as ações estratégicas preconizadas no documento: a reorganização das Forças Armadas para que melhor desempenhem suas atribuições, estruturando os seus potenciais estratégicos em torno de capacidades e prontas para operar de forma conjunta; a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa, com a incorporação de novas tecnologias e obtenção de independência do exterior na compra de material de defesa; e a política de composição dos efetivos das Forças Armadas, com ênfase na manutenção do Serviço Militar Obrigatório (SMO) e o recrutamentos de seus integrantes em todas as classes da nossa sociedade (BRASIL, 2008 c, p. 20).

Devido às dimensões continentais do nosso país e a impossibilidade de fazer-se presente em todo território, fronteiras, mar territorial e espaço aéreo, a END estabelece como fundamental que as FFAA se “organizem sob a égide do trinômio monitoramento/controlado,

¹⁵ Trecho do Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva na Cerimônia de Criação do Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, em 06 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/md1/pac_defesa.htm>. Acesso em 20 abr. 2010.

mobilidade e presença, desenvolvendo capacidades de monitorar e controlar as áreas de interesse, desenvolvendo a mobilidade estratégica¹⁶” (BRASIL, 2008 c, p. 12).

Para atingir este objetivo, deverão ser fortalecidos três setores de importância estratégica: o espacial, a cargo da FAB; o cibernético, a cargo do EB e o nuclear, a cargo da MB. Tais setores são considerados fundamentais para que as três Forças operem em rede - "entre si e em ligação com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras" (BRASIL, 2008 c, p. 3).

4.3. *Áreas de interesse estratégico*

O poder militar encontra-se atualmente distribuído no território brasileiro, de forma a otimizar os recursos humanos, materiais e logísticos disponíveis, obedecendo a critérios pautados em antigas hipóteses de emprego, que se encontram desatualizadas à luz do atual cenário geopolítico regional e mundial, não correspondendo às reais necessidades da Defesa Nacional.

Assim, o Exército mantém um contingente de cerca de 51 mil militares¹⁷ somente nos estados da região Sul do Brasil, a MB concentra sua esquadra e estrutura de apoio na cidade do Rio de Janeiro para não pulverizar os escassos recursos logísticos e a Força Aérea mantém a maioria das suas instalações tecnológicas localizadas em São José dos Campos, SP.

Essas posições não mais atendem às atuais necessidades de emprego, que apontam as preocupações de defesa para a região Norte e Atlântico Sul, além da sempre presente preocupação com a nossa fronteira Oeste, foco de crimes transnacionais como contrabando e tráfico de armas e drogas. Assim, a END preconiza que as forças deverão operar em conjunto

¹⁶ Capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, se fazendo presente rapidamente no teatro de operações (BRASIL, 2008 c, p. 12).

¹⁷ Dado fornecido pela 1ª Seção do Estado-Maior do Comando Militar do Sul, localizado em Porto Alegre (RS) e refere-se ao mês de dezembro de 2009.

e com efetivos reposicionados do centro-sul para as novas áreas de interesse (BRASIL, 2008 c, p. 14).

Desta forma, em face das dimensões continentais do território nacional, deverão ser adensadas as presenças de unidades militares das três FFAA nas fronteiras para, primordialmente, exercerem um papel de vigilância e presença do Estado brasileiro.

Mais especificamente, a END cita que a MB deverá estar mais presente na região da foz do Rio Amazonas e nas grandes bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná, empregando tanto navios-patrolha como navios-transporte, guarnecidos por helicópteros e adaptados ao regime das águas. O EB deverá agrupar suas reservas regionais nas áreas de interesse, para possibilitar a resposta imediata na crise ou no conflito armado, posicionando suas reservas estratégicas no centro do País, de onde poderão se deslocar em qualquer direção. A FAB deverá atuar nas tarefas de vigilância e compor o sistema integrado de monitoramento/controle, feito, inclusive, a partir do espaço. Além disso, deverá estar pronta para proporcionar às demais FFAA a mobilidade exigida na defesa das nossas fronteiras e águas jurisdicionais (BRASIL, 2008 c, p. 14).

Não existem dúvidas que a Amazônia continental e as riquezas da nossa Amazônia Azul, especialmente o pré-sal, se constituem nos maiores desafios para a Defesa Nacional. Neste caso, mais uma vez é ressaltada a importância do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença para a defesa incondicional de nossa soberania, fortalecendo a mobilidade e a capacidade logística nas regiões de interesse (BRASIL, 2008 c, p. 15).

Tal capacidade faz crescer a importância de se possuir estruturas de transporte e comando e controle (C2) que possam operar em diferentes situações, inclusive sob as condições impostas por um conflito armado, além de assegurar que as forças convencionais

adquiram uma capacidade condizente com forças especializadas no ambiente da selva amazônica (BRASIL, 2008 c, p. 16).

Sem desconsiderar a necessidade de defender os centros industriais que produzem a maior parte da riqueza do país, o novo reposicionamento das forças deverá prover a capacidade de pronta resposta, não a inimigos específicos, uma vez que o Brasil não os tem, mas para dissuadir algum que possa surgir no futuro, motivado por interesses contrários aos nossos (BRASIL, 2008 c, p. 16).

Na opinião do autor, a indefinição quanto a interesses e inimigos, bem como a falta de uma metodologia para elaboração de cenários prospectivos (futuros) não permitiram ao poder político estabelecer prioridades quanto ao caminho a seguir (a estratégia). Basicamente, a precisão na definição dos objetivos nacionais implica no grau de precisão da estratégia decorrente, ou seja, objetivo nacional vago implica em estratégia imprecisa e vaga.

No caso brasileiro, fica para este autor a impressão de que a END se constituiu em uma reunião de idéias e concepções pessoais dos idealizadores, todas pertinentes e relevantes para o país, porém divorciadas de uma sistematização que lhe agregue cientificidade e compromisso com a exequibilidade.

4.4. A indústria nacional de material de defesa

Outrora importante no cenário mundial, a indústria nacional de material de defesa foi reduzida a um patamar insignificante devido à falta de políticas e incentivos que sustentassem a produção e pesquisa de novas tecnologias.

Assim, a recuperação do setor, priorizado na END como um de seus pilares, passa por uma política de compras contínuas de material de defesa, aproveitando a oportunidade oferecida pelo reequipamento das FFAA, além de regime jurídico, regulatório e tributário especiais.

A implantação dessas medidas de incentivo às indústrias de defesa, garantindo contínuo fluxo de recursos e agregação de tecnologia contribuirão significativamente para sua capacitação, aumentando suas escalas de produção e diminuindo a dependência internacional nas aquisições e manutenção dos equipamentos de defesa, mantendo-as no estado da arte e competitivas no mercado internacional.

Tais medidas são, na opinião do autor, uma obrigação do Governo Federal, por se tratar de setor de importância social, econômica e estratégica para o país, na medida em que cria empregos, elimina barreiras tecnológicas para a modernização das nossas FFAA e oferece condições para que indústrias brasileiras participem de um mercado que movimentou a nível mundial no ano de 2009 um volume de US\$ 1,5 trilhão (cerca de R\$ 2,7 trilhões, com aumento de 5,9% em relação ao ano anterior).¹⁸

Para o caso de itens de interesse estratégico e áreas de atuação onde o setor privado não possua capacidade de atuar, a curto e médio prazo, de maneira rentável, a END prevê que o componente estatal da indústria de material de defesa esteja pronto para assumir a responsabilidade de produzir o que for necessário (BRASIL, 2008 c, p. 26).

4.5. Obtenção de Recursos Humanos

Não se pode conceber uma política de defesa para o país sem a preocupação com o fator humano, uma vez que a tecnologia não substitui o combatente, apesar de ser um valioso instrumento de apoio ao combate. Para cumprir a tarefa de dissuasão, os meios, por mais modernos que sejam, necessitam de pessoal qualificado e motivado, para que possam ter suas capacidades exploradas na sua plenitude e cumpram seus objetivos (BRASIL, 2008 c, p. 12).

¹⁸ **Gastos com armamentos crescem apesar da crise mundial.** *Folha de São Paulo*. 03 jun. 2010. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/dw...m-apesar-da-crise-mundial.shtml>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

No caso brasileiro, a END pretende a inclusão de todas as classes sociais no processo de Defesa Nacional, sendo o recrutamento de pessoal tratado com a relevância devida, estabelecendo como premissa básica a manutenção do SMO, como “condição para realizar a mobilização do povo brasileiro em defesa da soberania nacional. É, também, instrumento para afirmar a unidade da Nação acima das divisões das classes sociais” (BRASIL, 2008 c, p. 20).

A situação ideal para a admissão de pessoal é possuir um número de alistados bem maior do que o necessário, de onde seriam selecionados os recrutas de melhor qualificação, o que atenderia às necessidades das forças e permitiria uma representatividade de todas as classes sociais nas fileiras militares.

As dificuldades de implementação dessa premissa reside na diferença de oportunidades oferecidas pela sociedade para as diferentes classes sociais, especialmente no que se refere ao acesso ao ensino de qualidade, o que aumenta as diferenças no preparo dos alistados e suas aspirações profissionais.

Atualmente, o recrutamento prioriza atender as aspirações pessoais dos alistados, alguns em estado de fragilidade social e outros com objetivos profissionais definidos e em andamento, para os quais o SMO seria um fator que atrasaria sua evolução e inserção no mercado de trabalho.

O autor acredita que a concretização dos objetivos da END, para o SMO e na obtenção de pessoal para as diversas escolas de formação, passa antes pela valorização da profissão de militar, o que tornaria a carreira mais atrativa frente ao mercado de trabalho, especialmente no aspecto salarial.

Este ponto é considerado pelo autor como um fator crítico para o sucesso da END, sendo tratado no capítulo 6 como uma oportunidade de melhoria, especialmente no que se

refere à manutenção do militar na carreira, a fim de retornar para a instituição os gastos que recebeu na sua formação e qualificação.

4.6. A Estratégia Nacional de Defesa e a Marinha do Brasil

No caso da MB, a referência mais importante é a hierarquização das tarefas do Poder Naval, definindo que “a negação do uso do mar ao inimigo é a que organiza, antes de atendidos quaisquer outros objetivos estratégicos, a estratégia de defesa marítima do Brasil. Essa prioridade tem implicações para a reconfiguração das forças navais” (BRASIL, 2008 c, p. 20), servindo como subsídio mais relevante para a revisão do planejamento estratégico da MB.

Porém, tal mudança de paradigma não poderá ser motivo para a MB reduzir sua eficácia na realização das demais tarefas básicas do Poder Naval: controlar áreas marítimas, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão. Assim, a possível alteração de foco na distribuição de recursos, não deverá privar a MB de meios navais para manter afastada do nosso litoral qualquer possível ameaça, especialmente na faixa litorânea de Santos a Vitória e na área próxima da foz do rio Amazonas, porta de entrada do mar para o interior do país.

Apesar da prioridade da negação do uso do mar, também é previsto que o Poder Naval seja dotado com navios de grande porte de propósitos múltiplos que possam servir como navios-aeródromos e sejam capazes de operar e de permanecer por longo tempo em alto mar. Também deve ser assegurada sua capacidade de projeção de poder, com meios de Fuzileiros Navais, em permanente condição de pronto emprego, para defesa das instalações navais e portuárias, atuação em operações internacionais de paz e na realização de operações ribeirinhas nas vias fluviais (BRASIL, 2008 b, p. 22).

Além disso, a defesa da Amazônia Azul também exige a obtenção de navios de porte menor, dedicados a patrulhar o litoral e os principais rios navegáveis brasileiros, sempre

levando em conta a preocupação de versatilidade funcional de emprego, ou seja, o mesmo navio ter condições de cumprir tarefas distintas.

Outro projeto de vital importância diz respeito ao desenvolvimento de um sistema de monitoramento do mar territorial, para o qual a MB deverá envidar esforços para obter a capacidade das forças navais atuarem em rede com as forças terrestre e aérea a partir do espaço, a fim de atingir o objetivo prioritário da estratégia de segurança marítima: a dissuasão com a negação do uso do mar ao inimigo que se aproxime, por meio do mar, do Brasil (BRASIL, 2008 c, p. 22).

Porém, de acordo com a nova configuração pretendida para o Poder Naval, não existe dúvida de que o submarino passa a ter maior importância relativa sobre os demais meios, sendo o PROSUB¹⁹ o projeto prioritário da MB, na medida em que atende aos objetivos de defesa e incorpora tecnologia a um setor definido pela END como relevante para o país, onde os conhecimentos agregados não serão apenas de domínio da MB, mas de toda nação.

Neste ponto, a construção do submarino de propulsão nuclear pode beneficiar inúmeras áreas de conhecimento que utilizam de forma pacífica a tecnologia nuclear, tais como a agricultura e medicina, além de contribuir para a continuidade do Programa Nuclear Brasileiro, que é uma opção interessante para a diversificação da matriz energética nacional.

A END prevê que a obtenção dos submarinos convencionais e de propulsão nuclear seja acompanhada da transferência de tecnologia. Assim, o “*offset*”²⁰ poderá contribuir para o desenvolvimento da capacidade nacional de projetar e de fabricar tais meios, bem como na conquista de autonomia nas tecnologias cibernéticas de sistemas de armas e atuação em rede com as outras forças navais, terrestres e aéreas.

¹⁹ Programa de Desenvolvimento de Submarinos

²⁰ Compensação acordada entre as partes, obtida em consequência da importação de bens e/ou serviços, gerando benefícios de natureza comercial, industrial e tecnológica ao importador.

Para atingir este objetivo no que concerne aos submarinos, foi assinado pelo Presidente da República em 23 de dezembro de 2008 o Acordo de Parceria Estratégica entre Brasil e França, que possibilitou aos respectivos Ministros da Defesa firmarem Acordo na Área de Submarinos, e ao Comandante da Marinha do Brasil e o Chefe do Estado-Maior da Marinha francesa assinarem o Acordo de Ajuste Técnico relativo à Concepção, Construção e Comissionamento Técnico de Submarinos (MENDONÇA²¹, 2010).

Cabe ressaltar que mesmo antes do lançamento da END e do novo dimensionamento pretendido para o Poder Naval, a MB já buscava recursos para custear seu Programa de Reparelhamento (PRM), que foi atualizado em 2009 à luz das diretrizes da END e cujos principais aspectos estão contidos neste capítulo.

²¹ Almirante-de-Esquadra LUIZ UMBERTO DE MENDONÇA, então Diretor-Geral do Material da Marinha, substituído em 05 abr. 2010 pelo Almirante-de-Esquadra ARTHUR PIRES RAMOS.

5. O PODER NAVAL E O PAEMB

5.1. *O mar brasileiro e suas riquezas*

O Brasil é um país que possui um litoral com extensão de 8.500 km e uma extensa malha hidroviária, com 40.000 km de rios navegáveis, dos quais 20.000 km na Bacia Amazônica. Devido ao fato de ter nascido pelo mar, seu processo de colonização foi conduzido pelos portugueses através da farta utilização do mar no processo de ocupação da faixa litorânea (VIDIGAL, 2006).

Vidigal (2006) lembra que desde os seus primórdios o tráfego marítimo no litoral brasileiro foi incentivado, com o surgimento em toda costa de portos de acesso ao interior das capitanias hereditárias, fato propiciado aos donatários pelo critério de suas propriedades apresentarem configuração em sua forma de pente. Assim, a história nos oferece a oportunidade de entender a razão pela qual 80% da população brasileira vive a menos de 200 km do litoral e 95% de nosso comércio exterior é transportado pela via marítima.

Ainda sobre as lições da história, disse Vidigal (2006):

A grande mobilização pelo mar foi um dos principais fatores de coesão territorial, em toda a nossa história. Tivemos sempre portos ativos e habitados, comunicando-se entre si por mar. Como sabemos, a mentalidade marítima herdada e incorporada ao sentimento nacional foi vital em várias ocasiões, como na campanha pela consolidação da independência do país. (VIDIGAL, 2006)

Os testemunhos históricos já seriam suficientes para que fosse desenvolvida ao longo do tempo uma forte vocação marítima na sociedade brasileira, uma vez que herdamos, ou pelo menos deveríamos ter herdado, o gosto português pelas coisas do mar. Mas, infelizmente, esta mentalidade se perdeu no tempo e o país se ressentiu da pouca consciência acerca do potencial estratégico e econômico que o mar nos proporciona. Recuperar e desenvolver esta mentalidade se configura em um enorme desafio do Brasil e da MB nos próximos anos.

As águas jurisdicionais brasileiras, definidas conforme a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), compreendem: o Mar Territorial, com 12 milhas náuticas²² de largura a partir da linha da costa, onde temos soberania plena; a Zona Contígua (ZC) até 24 milhas náuticas nas quais temos direito de aplicar nossa legislação tributária, aduaneira, sanitária e o “de perseguição”²³; a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), até 200 milhas náuticas, onde o Brasil tem direito exclusivo de exploração dos recursos vivos e não-vivos do solo e subsolo marinhos e das águas sobrejacentes; e a Plataforma Continental, que pode exceder as 200 milhas náuticas, até o limite de 350 milhas náuticas, onde temos exclusividade para a exploração do leito e subsolo do mar (BRASIL, 1993).

Moura Neto (2010) ressalta que a “Amazônia Azul”, representada pela ZEE mais a extensão da Plataforma Continental, pleiteada junto à ONU e acatada em sua maioria pela comissão de limites daquele órgão, representa um acréscimo de cerca de 4,5 milhões de km² ao nosso território (cerca de 50%). Para que se tenha uma dimensão do seu potencial econômico, ele chama a atenção para os seguintes índices:

- Mais de 85% do total de petróleo extraído no País (há campos, como o de Tupi, localizados próximos a 150/160 milhas náuticas da costa);
- Em 2009, dos 730 milhões de barris de petróleo, 646 milhões foram extraídos do mar;
- Quanto ao gás natural, em 2009 foram extraídos 21 bilhões de m³;
- Mais de 95% do Comércio Exterior brasileiro é por via marítima, sendo movimentados cerca de US\$ 7,6 bilhões anuais em frete (apenas 3% por bandeira nacional);

²² Uma milha náutica mede 1.852 metros.

²³ De acordo com o Artigo 111 da CNUDM, a “perseguição” deve ser empreendida por navios de guerra ou aeronaves militares, ou por outros navios ou aeronaves a serviço de um governo quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem motivos fundados para acreditar que o navio infringiu as suas leis e regulamentos. A perseguição deve iniciar-se nas águas interiores, nas águas arquipelágicas, no mar territorial ou na zona contígua do Estado perseguidor, e só pode continuar fora do mar territorial ou da zona contígua se a perseguição não tiver sido interrompida ou se o navio perseguido entrar no mar territorial do seu próprio Estado ou no mar territorial de um terceiro Estado.

- Cerca de 40 portos em funcionamento; e
- Produção pesqueira brasileira com potencial de alcançar dois milhões de toneladas/ano, até 2011, caso sejam adotadas políticas de modernização do setor pesqueiro (MOURA NETO, 2010).

5.2. *O atual Poder Naval*

A missão da MB é:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais. (BRASIL, 2004, p. 1.2)

O Poder Naval, expressão militar do Poder Marítimo, é composto basicamente pela Esquadra e Força de Fuzileiros da Esquadra, e possui seus núcleos principais concentrados no Rio de Janeiro, a fim de otimizar os escassos recursos de manutenção e apoio logístico, tais como o Arsenal de Marinha; bases; centros de instrução; e depósitos de mísseis, munição, combustível e sobressalentes diversos (MOURA NETO, 2010).

As tarefas inerentes ao seu preparo e aplicação são de responsabilidade do Comando de Operações Navais (ComOpNav), que possui subordinadas 271 Organizações Militares (75% das OM da MB), com um total de 44.500 militares e civis, representando 64% da força de trabalho atual da MB (SANTOS²⁴, 2010).

Além dos seus núcleos básicos, a MB está estruturada em nove Distritos Navais (DN)²⁵, distribuídos ao longo do litoral e bacias hidrográficas, aos quais também são subordinados meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sendo responsáveis por realizar

²⁴ Almirante-de-Esquadra MARCUS VINICIUS OLIVEIRA DOS SANTOS, Comandante de Operações Navais.

²⁵ Sediados no Rio de Janeiro-RJ (1º DN), Salvador-BA (2º DN), Natal-RN (3º DN), Belém-PA (4º DN), Rio Grande-RS (5º DN), Ladário-MS (6º DN), Brasília-DF (7º DN), São Paulo-SP (8º DN) e Manaus-AM (9º DN).

as tarefas de interesse da MB nas suas áreas de jurisdição, sendo sua atuação detalhada no subitem 5.2.3 deste trabalho.

A implantação da END traz mudanças importantes na estrutura operativa da MB, já que redimensiona o Poder Naval e orienta o planejamento de uma nova Marinha para o futuro, inclusive prevendo a criação de uma 2ª Esquadra e sua estrutura de apoio logístico, localizada mais próximo da foz do Rio Amazonas.

O novo Poder Naval, além do considerável aumento dos números apresentados neste item, exige um cuidadoso estudo por parte da MB quanto ao seu funcionamento e estrutura necessária de Comando e Controle (C²), a fim de obter um máximo aproveitamento dos meios navais na defesa da Amazônia Azul e águas interiores.

5.2.1. A Esquadra

A Esquadra é o principal núcleo do Poder Naval e é constituída de navios de superfície, submarinos e meios aeronavais, destinados a compor grupamentos operativos ou atuar isoladamente, a fim de cumprir as tarefas de controlar área marítima, negar o uso do mar ao inimigo e contribuir para a dissuasão (SANTOS, 2010).

Além disso, os meios da Esquadra desempenham papel fundamental de apoio aos Fuzileiros Navais na tarefa de projetar poder sobre terra, uma vez que transportam o contingente de desembarque e apóiam as suas ações, proporcionando condições favoráveis para que a tropa anfíbia cumpra sua missão. Resumindo, sem apoio da Esquadra não poderá ocorrer a projeção do poder (MONTEIRO²⁶, 2010).

A Esquadra possui na sua organização uma estrutura de apoio logístico, desenvolvimento e avaliação de sistemas de combate, mantendo permanentemente ativas duas Divisões que planejam e conduzem as operações navais, utilizando os meios recebidos

²⁶ Almirante-de-Esquadra (FN) ÁLVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO, Comandante Geral do Corpo de Fuzileiros Navais.

das Forças de Superfície, de Submarinos e Aeronaval, chamadas de “Forças-Tipo”, prontas e adestradas para compor os grupamentos operativos.

Porém, fruto da persistente restrição orçamentária dos últimos anos, é preocupante a atual condição operativa dos meios da Esquadra, basicamente em virtude da impossibilidade da realização de uma correta manutenção preventiva dos navios, degradando progressivamente o Poder Naval e elevando a quantidade de meios indisponíveis para operar, ou seja, aqueles que se encontram em reparo ou manutenção corretiva.

A situação é agravada pela obsolescência dos meios, a maioria com a vida útil elevada (mais de vinte anos), o que tende a elevar essa indisponibilidade, bem como os recursos necessários para realizar a referida manutenção, o que aumenta em importância a implementação de um Programa de Reparelhamento de longo prazo, sob pena de um agravamento ainda maior da situação (MOURA NETO, 2010).

Aliás, o tema “orçamento” historicamente sempre ocupou posição destacada no debate da MB, principalmente no que se refere a obtenção de recursos necessários ao seu rearmamento.

Com o advento da END, a MB apresentou em 2009 o seu PAEMB, contendo as necessidades da força até 2030, inclusive com os meios necessários para a criação de uma 2ª Esquadra, além de detalhar as ações já contidas no seu antigo Plano de Reparelhamento, este revisto e também publicado no mesmo ano, servindo de parâmetro para os investimentos da MB no setor, apesar de, a exemplo do PAEMB, ainda não ter sido aprovado.

5.2.2. O Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) e a Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE)

A Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE), intrínseca do Poder Naval e parte integrante do CFN, é composta por tropa profissional, mantida permanentemente adestrada em operações anfíbias, operações de paz, evacuação de não-combatentes e operações

terrestres de caráter naval para atender às necessidades de emprego do Poder Naval, sendo responsável por realizar o esforço principal na sua tarefa básica de “projetar poder sobre terra”, neste caso operando com meios da Esquadra (MONTEIRO, 2010).

A FFE possui em sua estrutura unidades de Infantaria, Artilharia, Engenharia, Comando e Controle, Viaturas Anfíbias e Blindadas, Logística e de Operações Especiais.

O seu emprego é feito por meio de organização por tarefas constituída para o cumprimento de uma missão específica, podendo ser estruturado em uma Brigada Anfíbia (BAnf), Unidade Anfíbia (UAnf) ou Elemento Anfíbio (ElmAnf). denominadas de Grupamento Operativo de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav), estruturados de forma a permitir uma rápida transição da organização administrativa para a de combate.

Os GptOpFuzNav também podem ser empregados em diversas situações, desde a defesa de instalações de interesse do Poder Marítimo, assistência humanitária, situações de calamidade, até aquelas de guerra generalizada, onde se necessite uma ação decisiva de caráter estratégico e preconizada no planejamento de alto nível da MB (MOURA NETO, 2010).

Este conceito atende aos requisitos de flexibilidade e versatilidade de emprego, adaptando-se a qualquer situação e missão recebida, conferindo à força um caráter eminentemente expedicionário, que Monteiro (2010) definiu como sendo a capacidade de rapidamente estar pronto para cumprir qualquer missão recebida (MONTEIRO, 2010).

Como decorrência da END, o CFN projetou para o futuro uma reformulação na sua estrutura administrativa e operativa, visando a tornar-se mais eficiente na sua preparação e emprego, bem como a criação de novas unidades operativas na região Norte do país, a fim de atender à premissa de reposicionamento de efetivos e presença na região amazônica.

Neste contexto, é prevista a ativação de Batalhões de Operações Ribeirinhas, especializados em operar em áreas fluviais, além da ampliação de outros existentes, sendo a distribuição pretendida para o CFN no território nacional mostrada na figura abaixo:

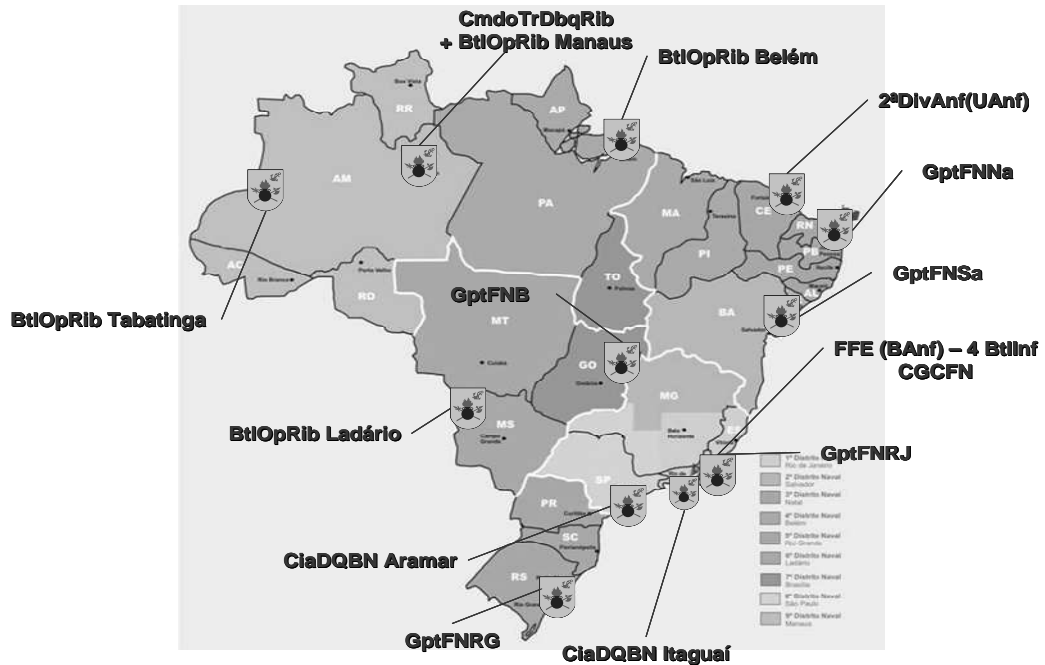


Figura 2: Distribuição futura pretendida para o CFN

Fonte: Monteiro (2010).

5.2.3. Os Distritos Navais

As forças distritais cumprem um papel de grande importância para o Poder Naval, pois além de apoiar as forças navais, são responsáveis por realizar nas suas respectivas áreas de jurisdição (Figura 3) as tarefas inerentes à Autoridade Marítima²⁷, além de contribuir para fomentar a mentalidade marítima, através de ações que consolidem a presença da MB em longínquos rincões do país.

²⁷ Previstas na Lei Complementar nº 97, de 9 de julho de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004, que confere à MB responsabilidades em relação à segurança da navegação aquaviária e à implementação e fiscalização das leis e regulamentos do mar e águas interiores. A atuação da Autoridade Marítima Brasileira (AMB) está fundamentada na Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, intitulada Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (LESTA), regulamentada pelo Decreto nº 2.596, de 18 de maio de 1998.



Figura 3: Áreas de jurisdição dos Distritos Navais

Fonte: www.mar.mil.br/dpc

Outra atribuição de suma importância é a contribuição dos DN para a salvaguarda da vida humana no mar, por meio de ações de busca e salvamento (SAR)²⁸ e, em situações especiais, coordenar as tarefas de controle de área marítima ou a defesa de um determinado porto ou plataformas de petróleo.

Adicionalmente, devem supervisionar e coordenar a atuação das OM do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), denominadas Agentes da Autoridade Marítima e que são as Capitânicas (CP), Delegacias (DL) e Agências (AG). Em resumo, qualquer assunto que se referir à MB nas áreas de jurisdição é atribuição dos DN.

No que se refere ao adensamento da presença da MB na Amazônia e aumento da presença nas fronteiras e vias interiores navegáveis, além de suprir a necessidade de maior controle em áreas de jurisdição muito extensa, a MB propôs no seu PAEMB uma reestruturação do Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), que contempla a reclassificação de algumas Organizações Militares (OM) componentes e a criação de novas,

²⁸ O Brasil mantém uma estrutura permanente para localizar e salvar pessoas em situações de perigo no mar, em cumprimento da regra 15 do capítulo V da Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e do artigo 98 da CNUDM. Disponível em <www.mar.mil.br/dpc>.

em todo o território nacional, atendendo a subsídios fornecidos pelos Distritos Navais, Diretoria de Portos e Costas e Capitanias dos Portos (BRASIL, 2009 b, p. 26).

A referida reestruturação foi motivada pelos significativos números apresentados por Pinto²⁹ (2010), que atestam o grande volume de serviços daquelas OM:

No que tange à responsabilidade sobre a segurança da navegação aquaviária, a MB contabiliza, atualmente, 575.533 embarcações cadastradas, aproximadamente 583.398 aquaviários e 586.082 amadores inscritos. As Organizações Militares pertencentes ao Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), juntamente com o CIAGA e o CIABA, disponibilizaram, em 2009, cerca de 1.775 cursos do Ensino Profissional Marítimo, perfazendo mais de 39.600 vagas para aquaviários, portuários e atividades correlatas. Em 2009, foram executadas 148 atividades de Patrulha Naval, sendo apreendidas 187 embarcações; foram inspecionadas, ainda, cerca de 92.400 embarcações nos espaços marítimos sob jurisdição nacional (PINTO, 2010).

5.3. *O Plano de Reaparelhamento da Marinha (PRM)*

Para minimizar as limitações impostas pela restrição orçamentária ao emprego do Poder Naval, a MB buscou uma solução interna para a questão, adotando um Plano de Aplicação de Recursos (PAR), elaborado em 2006, além de realizar algumas aquisições de oportunidade³⁰.

A partir de 2008, o referido PAR foi substituído pela priorização pelo CM das metas estabelecidas no PRM, buscando parcerias com órgãos públicos e utilizando os insuficientes recursos orçamentários de investimento da força (MOURA NETO, 2010).

Assim, a MB vem conseguindo incorporar alguns meios e modernizar outros, de forma a substituir os que foram retirados de serviço e recuperar a capacidade do Poder Naval, enquanto aguarda a implementação das ações do PAEMB. Nas suas apresentações aos alunos dos Cursos de Altos Estudos Militares, Moura Neto e Mendonça apresentaram as principais perspectivas e realizações recentes, listadas abaixo:

²⁹ Almirante-de-Esquadra ALVARO LUIZ PINTO, Chefe do Estado-Maior da Armada.

³⁰ Aquisições realizadas no mercado de navios usados com preço atraente, invariavelmente sem transferência de tecnologia ao país e que apresentam custo elevado de manutenção ao longo do tempo de uso.

- NHO³¹ “Cruzeiro do Sul” ((Ex-DSND “Surveyor”) - Adquirido em parceria com o MCT/FINEP, através da FUNDEP (Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa) a um custo de US\$ 9 milhões (FINEP- R\$ 12,6 milhões e MB - R\$ 13,3 milhões), para ser, por oito anos, um Laboratório Nacional Embarcado. O navio foi incorporado à Armada em 28 de fevereiro de 2008;

- NDCC³² “Garcia D’Ávila” ((Ex-RFA “Sir Galahad”) - Adquirido a um custo total de cerca de R\$ 33 milhões e incorporado à Armada em 29 de maio de 2008, possuindo capacidade de transporte de 460 militares, sendo 29 oficiais, e 1.000 t de carga;

- NPo³³ “Almirante Maximiano”(Ex-MV “Ocean Empress”) - O custo do navio foi de € 26milhões mais R\$ 19 milhões para adaptações, tendo sido incorporado à Armada em 03 de fevereiro de 2009. Possui equipamentos e espaço para desenvolvimento de pesquisas e autonomia suficiente para realizar apoio à EACF³⁴. Também pode ser usado em salvamento de submarinos em substituição ao NSS³⁵ “Felinto Perry”;

- NAsH³⁶ “Tenente Maximiano” ((Ex-embarcação “Scorpion”) - O custo total do navio foi de R\$ 4,4 milhões, com repasse de R\$ 3,19 milhões do Ministério da Saúde. O navio foi incorporado à Armada em 17 de março de 2009 e será adaptado para operar como Navio-Hospital;

- NAsH “Soares de Meirelles”, atual “Luduvico Celani”, adquirido por oportunidade com recurso do Ministério da Saúde a um custo de R\$ 20 milhões, com capacidade de cumprir tarefas de assistência hospitalar e, caso haja necessidade, transportar tropa. Previsão de incorporação em 2010 e realização de obras de adaptação em 2011;

³¹ Navio Hidroceanográfico.

³² Navio de Desembarque de Carros de Combate.

³³ Navio de Pesquisas Oceanográficas.

³⁴ Estação Antártica Comandante Ferraz, estação científica brasileira de pesquisa no continente antártico.

³⁵ Navio de Salvamento de Submarinos .

³⁶ Navio de Assistência Hospitalar.

- NDCC “Almirante Saboia”(Ex-RFA “Sir Bedivere”) - Adquirido a um custo total de cerca de R\$ 62 milhões e incorporado à Armada em 21 de maio de 2009, possuindo capacidade de transporte de 337 militares, sendo 29 oficiais, e 800 t de carga. Possui dois convôos com capacidade para operar helicópteros UH-14/SH-3;

- NPq “Aspirante Moura”(Ex-R/V “Finder”) – Adquirido com recursos do MCT a um custo total R\$ 9 milhões e foi incorporado à MB em 25 de janeiro de 2010. Serve como apoio às Universidades, Instituições e Centros de Pesquisa nas atividades de pesquisa, com destaque para as áreas de pesquisa da biologia, geologia e geofísica marinha;

- Construção de três EDCG³⁷ e cinco EDVM³⁸ no AMRJ, com prontificação prevista até 2011;

- Construção de treze NPa de 500 toneladas classe “Macaé”, a custo de cerca de R\$ 86 milhões o primeiro (NPa “Macaé”), entregue em 9 de dezembro de 2009, e cerca de R\$ 70 milhões o segundo (NPa “Macau”), a ser entregue em 2010, construídos no estaleiro INACE - Indústria Naval do Ceará. O segundo lote será construído no EISA – Estaleiro Ilha S/A, com a entrega prevista para 2012 (duas unidades) e 2013 (duas unidades). A construção do terceiro lote de seis unidades já foi autorizada com recursos extra-orçamentários (BNDES) e prontificação até 2014;

- Aquisição de trinta unidades de Torpedos MK- 48 Mod 6AT - FMS Case, a custo total de R\$ 160 milhões, até 2012;

- Aquisição de seis unidades de Sistemas de Combate Lockheed Martin AN/BYG 501 Mod 1D - FMS Case, a custo total de R\$ 123 milhões, até 2014 (primeiro sistema instalado no Submarino “Tapajó”);

- Construção de cinco unidades de Avisos-Patrolha Classe “Marlim”, a custo total de R\$ 22,3 milhões;

³⁷ Embarcação de Desembarque de Carga Geral;

³⁸ Embarcação de Desembarque de Viaturas e Material

- Aquisição atena MOWAG - Suíça de 30 Viaturas Blindadas PIRANHA IIIC, próprias para emprego em Missões de Paz e Garantia da Lei e da Ordem (GLO), - Desenvolvimento do Míssil Nacional Antinavio, aproveitando a experiência adquirida na Recertificação de Mísseis EXOCET AM-39 e MM-40. O projeto tem a participação de Organizações Militares da MB (CTEMSP, CASNAV e IPqM) e empresas privadas (Avibrás, Mectron, ARES, CTEX e MBDA);

- Reposição parcial dos estoques de munição - armas portáteis, canhões navais, artilharia da FFE (Obuseiro Light Gun, CC SK-105, morteiros de 81), além da aquisição de um lote de trinta minas de fundeio de influência MFI-01/100, com previsão de aquisição posterior de mais cem unidades;

- Aquisição de quatro Helicópteros Sikorsky S-70B “Seahawk” (com opção de mais dois), a custo total de planejamento de US\$ 243,1 milhões, havendo a intenção de aquisição do respectivo pacote de sobressalentes. Previsão de recebimento nos EUA até 2011, seguindo-se um período de teste de voo e embarque para o Brasil no final do primeiro trimestre de 2012. Será o principal vetor aéreo Anti-Submarino, podendo ser empregadas em operações de esclarecimentos e ações de superfície;

- Modernização de doze aeronaves, sendo nove AF-1 e três AF-1A, na EMBRAER a custo total de US\$ 150 milhões até 2015. Em abril de 2009, foi assinado contrato com a EMBRAER e, após a modernização, a vida útil dos aviões será de 15 anos;

- Conclusão das obras de construção da Corveta “BARROSO”, a um custo de cerca de US\$ 350 milhões, tendo sido lançada ao mar em dezembro de 2002 e prontificada para operar em dezembro de 2009, com sensores e armamentos semelhantes aos das Fragatas da classe “NITERÓI”. Assinado Protocolo de Intenções entre o Brasil e a Guiné Equatorial para construção em estaleiro privado de uma Corveta da Classe Barroso para a Marinha daquele país.

5.4. Considerações sobre o PAEMB

O PAEMB foi apresentado ao MD em 2009, baseado nas premissas estabelecidas pela END e resumidas no capítulo anterior, estando estruturado em três partes: Equipamento, Articulação e Recursos Humanos.

O documento apresenta projetos a um custo total de cerca de US\$ 90 bilhões e moldura temporal de 20 anos, sendo subdividido em ações de curto prazo (2010-2014), médio prazo (2015-2022) e de longo prazo (2023-2030). Os projetos são individualizados para modernização, aquisição de meios, elevação de categoria e redistribuição de Organizações Militares (OM), além de prever o redimensionamento dos efetivos e sua capacitação.

Tais projetos visam a dotar a MB de capacidade plena para o cumprimento das tarefas básicas do Poder Naval, atividades subsidiárias afetas à Autoridade Marítima, operações de manutenção da paz sob a égide de organismos internacionais, operações humanitárias e de resgate de não combatentes no exterior, cabendo à Administração Naval estabelecer as prioridades de acordo com o fluxo de recursos alocados pelo Governo Federal, podendo as ações de longo prazo se estenderem além de 2030 (BRASIL, 2009 b, p. 29).

Quanto aos recursos financeiros necessários, o documento identifica as seguintes possíveis fontes de recursos para a execução dos Projetos Individualizados de Equipamento ou Articulação:

- Tesouro Nacional;
- *Royalties* do Petróleo;
- Operações de Crédito;
- Fundo Naval.
- Fundo da Marinha Mercante;
- Fundo do Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo;

- Convênios com o Ministério da Saúde e/ou Governos Estaduais (aplicável aos navios de assistência hospitalar), e
- Recursos do Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2009 b, p. 16).

A implantação integral ou parcial dos referidos projetos elevará consideravelmente o custeio da força (Tabela 1), pois criar organização militares e incorporar navios implica na obrigação de mantê-los, além de considerar que aumentar efetivos traz despesas, não apenas com salários, mas também impõe um custo social considerável, incluídos os dependentes.

Tabela 1
Estimativa do Custeio da MB (em milhões de R\$)

Ano	2010	2015	2023	2031
Montante	2.866,10	3.869,24	5.919,94	7.891,64

Fonte: Brasil (2009b, p. 8).

Os valores apresentados, nos quais não estão incluídas alterações de salários e direitos remuneratórios, nos convida a refletir sobre a necessidade da END dever ser encarada como uma política do Estado brasileiro, sendo na opinião do autor, um fator crítico para o sucesso da implementação do PAEMB.

A mudança do patamar orçamentário da MB, sem considerar a prática de instrumentos como contingenciamentos ou cortes ao sabor da vontade do governante, é condição fundamental para a Marinha do futuro, uma vez que possuir um Poder Naval moderno e capaz de defender as nossas inúmeras riquezas no mar custa caro, mas é uma decisão que não pode mais ser adiada, sob pena de condenar ao fracasso todo o esforço feito para modernização.

Porém, o valor total do PAEMB pode até ser considerado elevado, mas torna-se irrisório se comparado com o patrimônio a defender, das potencialidades da nação e do papel de destaque justamente pretendido pelo Brasil no concerto das nações.

É claro que não será fácil convencer a classe política a investir a quantidade de recursos requerida pelo PAEMB, mas este autor acredita que a MB deve envidar todos os esforços possíveis para aproveitar esta oportunidade, mesmo que de forma parcial.

5.4.1. Equipamento

A seção do PAEMB referente ao “Equipamento” prevê a aquisição de meios navais, aeronavais e munição para a Esquadra no Rio de Janeiro, a 2ª Esquadra a ser criada, a Diretoria de Hidrografia e Navegação³⁹ e os Distritos Navais, para ampliar a capacidade da MB cumprir seu papel de presença e dissuasão, estando incluídas também a previsão para modernização dos meios existentes e dos incorporados, baseados na sua vida útil operativa (BRASIL, 2009 b).

Conforme explicitado no capítulo anterior, na END estão estabelecidos três pontos que norteiam o planejamento do Poder Naval, quais sejam a definição de duas áreas de interesse estratégico (foz do Rio Amazonas e a faixa litorânea entre Santos e Vitória), além da priorização da tarefa de negação uso do mar, estando a capacidade submarina no bojo do Poder Naval do futuro, se constituindo na prioridade maior da MB (MENDONÇA, 2010).

Neste escopo, o PROSUB⁴⁰ ganha a dimensão de maior empreendimento da MB para os próximos anos, ratificado pelo Governo Federal na apreciação referente ao PAED, a ser enviado oportunamente ao Congresso Nacional para aprovação. No projeto, que visa a capacitar a MB na construção de submarinos convencionais e nucleares, com custo estimado em 6,7 bilhões de euros, Mendonça (2010) relacionou as principais ações previstas:

³⁹ Órgão da MB encarregado de realizar coleta e processamento de dados nas áreas de hidrografia, oceanografia, cartografia, meteorologia, navegação e sinalização náutica, além de garantir a qualidade das atividades de segurança da navegação, visando a apoiar as operações das forças navais e atender a compromissos firmados pela MB com entidades de pesquisa no Brasil e exterior.

⁴⁰ O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) se constitui em uma organização matricial em que participam diversas organizações militares da MB, coordenado por um órgão de coordenação geral (COGESP), criado em 29 set. 2008, para coordenar as ações necessárias para a construção do submarino nuclear.

- Construção de quatro submarinos diesel elétricos (S-BR);
- Fornecimento de 30 torpedos F21, respectivo pacote de apoio logístico e 50 despistadores de torpedos;
- Construção do estaleiro e da base de submarinos;
- Construção de um submarino com propulsão nuclear (SN-BR), exceto o reator;
- Transferência de Tecnologia;
- Nacionalização; e
- *Off-Set*.

O projeto encontra-se na sua fase inicial, mas já desperta apreensão quanto aos desembolso de recursos no prazos especificados no contrato assinado entre representantes dos governos brasileiro e francês, obrigando a MB a lançar mão do seu já reduzido orçamento para honrar os compromissos e evitar atrasos na condução do programa.⁴¹ Esta preocupação é pertinente, na medida em que o setor econômico do governo não vem demonstrando interesse compatível com o vulto do empreendimento.

5.4.2. Articulação

Na “Articulação” constam as ações para implantação do Complexo Naval da 2ª Esquadra/2ª Divisão Anfíbia, Forças de Fuzileiros Navais e Forças Distritais; Apoio Logístico; Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e Comunicações Militares; Órgãos do Sistema de Ensino Naval, de Apoio de Saúde e de Assistência Social e Próprios Nacionais Residenciais (PNR); e Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA), com ênfase no adensamento de meios e efetivos nas fronteiras e áreas de interesse estratégico (BRASIL, 2009 b).

⁴¹ Informação prestada por ocasião da visita dos alunos do CPEM ao Estado-Maior da Armada, em 10 mai 2010.

Nesta seção do PAEMB, fica patente a importância atribuída às atividades de monitoramento e presença, não apenas da MB, mas das três forças, com a previsão de investimento de vultosos recursos financeiros.

No aspecto “monitoramento”, a MB concebeu o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), um projeto ambicioso e de grande relevância que visa a monitorar continuamente a Amazônia Azul (AAz.), ação também considerada prioritária no PAED (MENDONÇA, 2010).

O Sistema será desenvolvido pela Indústria Nacional e pretende integrar inicialmente as informações já existentes, obtidas a partir de meios navais (submarinos, inclusive), aeronavais e de patrulha marítima (FAB), além de informações recebidas do SISFRON⁴², SIVAM⁴³ e outras agências (IBAMA, Petrobras etc.).

A integração de todos os dados, hoje processados e utilizados individualmente, reduzirá significativamente a agilidade no processo de tomada de decisões, permitindo à MB monitorar e controlar a Amazônia Azul, aumentando sua capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão.

Após a implantação do sistema, é prevista ainda uma evolução, com a instalação integrada de uma rede de radares costeiros (superfície e aéreos) e em plataformas, ou mesmo a possibilidade de utilização de radares de longo alcance (OTH) e sensoriamento remoto por satélite e Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT)⁴⁴.

No que se refere à “presença”, a defesa da Amazônia é tratada na END como uma HE de grande relevância para a defesa nacional, sendo a foz do rio Amazonas uma porta de entrada que, se vulnerável, pode permitir que uma força naval tenha acesso ao interior da região amazônica.

⁴² Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

⁴³ Sistema Integrado de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

⁴⁴ Qualquer tipo de aeronave que não necessita de pilotos embarcados para ser guiada, sendo controlados à distância, por meios eletrônicos e computacionais, sob a supervisão e governo humanos.

Neste contexto, a MB planejou a obtenção de meios e a criação de estrutura de apoio para implantação da 2ª Esquadra e da 2ª Divisão Anfíbia, em local a ser definido pela MB no litoral das regiões Norte ou Nordeste.

Paralelamente, a atual esquadra, localizada no Rio de Janeiro, deverá ser modernizada e receber novos meios que incrementem sua capacidade de controlar área marítima e repelir, a num raio cada vez maior, qualquer ameaça ao nosso território, especialmente às plataformas de exploração de petróleo.

Na opinião de Silva (2010), tão importante quanto o desafio inédito da existência de duas esquadras, é que ambas possuam uma capacidade de detecção, acompanhamento e ataque a forças hostis a distâncias cada vez maiores, utilizando vetores e sistemas de armas modernos e expandindo o perímetro de defesa para o mais longe possível do país (SILVA, 2010).

Quanto à escolha do local de implantação da 2ª Esquadra, este autor demonstra preocupação a respeito da necessidade de apoio logístico para manutenção preventiva e corretiva dos seus meios navais, pela possível ausência de estrutura adequada de aquisição de sobressalentes e serviços de terceiros, que poderá impor uma dependência indesejável dos recursos oriundos do Sul do país.

Assim, este trabalho propõe que os estudos para a implantação da 2ª Esquadra considerem este aspecto, apesar do autor acreditar que este óbice será minimizado ao longo do tempo, face ao crescimento econômico do Brasil, além do fato de que a presença de um contingente considerável de novas pessoas e equipamentos modernos certamente contribuirão para fomentar o desenvolvimento e movimentar a economia do local escolhido.

5.4.3. Recursos Humanos

A MB vinha trabalhando há cerca de quarenta anos sem aumento de efetivos (BRASIL, 2009b, p. 29), apesar do desenvolvimento das atividades ligadas ao uso do mar e do crescimento populacional do país, fatos que podem ser relacionados entre si pela simples constatação de que a maior parcela da população do país se concentra na faixa litorânea.

Tal incremento, aliado ao desenvolvimento econômico e científico do país, fez com que a MB assumisse novas tarefas, com exigência maior de pessoal capacitado e aptos para conduzir equipamentos com alto grau de tecnologia. Assim, o pessoal da MB foi obrigado a um sacrifício pessoal e profissional para fazer frente às novas tarefas incorporadas, mais numerosas e complexas, com a mesma quantidade de pessoal.

Mesmo que não houvesse a demanda provocada pela END, a MB seria obrigada a rever sua política de obtenção de pessoal, a fim de manter o elevado nível de excelência requerido nas atividades desenvolvidas.

Porém, o PAEMB previu para o futuro uma verdadeira revolução na MB. Submarino nuclear, complexo da 2ª Esquadra/2ª Divisão Anfíbia, novos equipamentos, novas OM, estruturas de apoio modernas, enfim, uma nova MB. E o elemento humano do futuro? Quantos serão? Como serão capacitados? Como mantê-los na MB?

Como ponto de partida para solucionar o problema, foi sancionada em 11 de março de 2010 a Lei nº 12.216, autorizando um aumento de efetivo de 3.507 oficiais e 18.000 praças, correspondente a 36% do efetivo vigente em 2009, de forma gradual ao longo de 20 anos, de forma a suprir as necessidades atuais e as demandas referentes ao PROSUB e implantação da 2ª Esquadra.

Já os números requeridos pelo PAEMB diferem significativamente dos planejados para obtenção na mesma moldura temporal. O documento prevê ações relativas à obtenção e capacitação de pessoal, militar e civil, bem como os custos correspondentes, em um

acrécimo ao efetivo vigente em 2009 da ordem de 140% para Oficiais e de 90% para Praças, conforme mostrado abaixo:

Tabela 2
Aumento de efetivo

Corpo	OFICIAIS			PRAÇAS		
	2009	PAEMB	AUMENTO	2009	PAEMB	AUMENTO
Todos (exceto FN)	6.320	15.700	9.360	36.800	74.750	37.950
FNs	800	1.310	530	15.000	23.610	8.610
TOTAL	7.120	17.010	9.890	51.800	98.360	46.560

Fonte: Brasil (2009b, p. 29).

Com tais acréscimos o efetivo da MB deverá ser de aproximadamente 115.000 militares (17.010 Oficiais e 98.360 Praças), com despesas a mais de aproximadamente 38% com pessoal militar e 70% para o pessoal civil. considerando os atuais valores. Sobre tais acréscimos, o referido documento afirma taxativamente que:

Somente tais acréscimos permitirão guarnecer e apoiar adequadamente os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais e as OM vinculadas às atividades subsidiárias, previstos neste Plano, de modo a fortalecer a capacidade da MB de negar o uso do mar, de projetar poder, de controlar áreas marítimas, de conduzir atividades tecnológicas em áreas destacadas, tais como, a cibernética e a nuclear, e de adensar a sua presença na Região Amazônica, bem como em outras importantes bacias fluviais. (BRASIL, 2009 b, p. 30, ênfase nossa).

Considerando que a moldura temporal do PAEMB também é de vinte anos, o autor conclui que, caso este seja totalmente implementado e não haja uma alteração significativa na referida lei, adequando-a ao quantitativo especificado no PAEMB, a MB poderá ter um déficit de pessoal da ordem de 6.383 Oficiais e 28.560 Praças, o que trará sérios prejuízos à condução dos serviços e guarnecimento dos meios.

Em palestra proferida aos alunos do CPEM-2010, Wiemer⁴⁵ (2010) mostrou que a MB vem conduzindo ações no sentido de obter apenas o contingente já aprovado, não havendo previsão de ser obtido os demais quantitativos de militares previstos no PAEMB, o que ficará condicionado à sua efetiva implantação.

⁴⁵ Almirante-de-Esquadra FERNANDO EDUARDO STUDART WIEMER, Diretor-Geral do Pessoal da Marinha.

Devido aos gastos envolvidos e a incerteza da implementação integral das ações contidas no PAEMB, ainda em fase de análise pelo poder político, o autor sugere que seja negociada no futuro uma alteração na lei aprovada recentemente, a fim de flexibilizar a admissão de pessoal, considerando a manutenção e o andamento dos projetos previstos, de modo que a MB possa admitir um quantitativo de pessoal compatível com o seu crescimento esperado.

Outra solução, talvez mais fácil, seria a realização de um profundo estudo organizacional da “Marinha do Brasil”, identificando processos que podem estar sendo executados com dualidade de recursos humanos e outros que podem ser simplificados ou mesmo suprimidos. Tal medida visa a otimizar a distribuição de tarefas e efetivos em todos os níveis, a fim de buscar soluções para o déficit de pessoal sem a necessidade de um aumento quantitativo.

Desta forma, atender à diretriz número quinze da END de “otimizar o emprego de recursos humanos e a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para atender adequadamente ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa” (BRASIL, 2009 b, p. 17), pode não significar necessariamente aumentar ainda mais o efetivo, sendo os acréscimos aprovados suficientes para atender plenamente às necessidades da MB no futuro.

Porém, é mister lembrar que admissão de pessoal só poderá ser realizada de forma gradual, para manter o fluxo de carreira e ser exequível, à luz da capacidade dos centros de formação de pessoal da MB. Com isso, a concretização dos projetos e as consequentes necessidades de pessoal deverão ser acompanhadas pelo setor de pessoal, para subsidiar a tomada a decisão de aumento de efetivo com a antecedência devida.

Quanto aos servidores civis, a situação é ainda pior, uma vez que não são realizados concursos públicos para completar a sua lotação, o que vem reduzindo gradativamente a quantidade de servidores nos últimos quarenta anos (BRASIL, 2009 b, p. 37).

Neste caso, o planejamento visa a recompor a lotação atual com profissionais destinados aos programas prioritários, para depois promover um acréscimo de 40% em relação à lotação atual, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 3
Necessidades de Servidores Civis

Nível	SCNS	SCNI	SCNA	Total
Quantidade Necessária (PAEMB)	5.599	13.370	2.051	21.020

Fonte: Brasil (2009b, p. 37).

Baseado na premissa do PAEMB, a MB só funcionará adequadamente se contar com o quantitativo de pessoal citado, especialmente o pessoal militar, o autor externa sua preocupação, na medida em que, historicamente, existe grande dificuldade em agregar incentivos à carreira, principalmente de cunho remuneratório. Tal percepção faz supor que haverá-dificuldades para manter na força pessoal qualificado, haja vista que a MB competirá com um mercado de trabalho em franco crescimento, alavancado pelas perspectivas econômicas favoráveis do país.

6. REFLEXÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA

6.1 A questão orçamentária

Conforme já citado neste trabalho, a MB vem convivendo por muitos anos com restrições de ordem orçamentária, que degradam a capacidade de cumprir as tarefas do Poder Naval e as atividades subsidiárias.

O lançamento da END em 2008 foi um fato encarado não só como um evento sem precedente na história recente do Brasil, mas como um marco que poderia significar a passagem de um período de grandes dificuldades para uma nova era de meios modernos e recursos suficientes, mantendo o Poder Naval em um patamar compatível com a responsabilidade de defender as abundantes riquezas da nossa “Amazônia Azul”.

No que se refere ao reaparelhamento, a END cumpriu inicialmente a função de suscitar a discussão sobre o tema “defesa”, apesar de ainda não terem sido percebidas medidas concretas para custear a implementação dos Planos de Equipamentos e Articulação das FFAA. Apesar disso, Mendonça (2010) informou que a MB prossegue as ações decorrentes do seu PRM, com os recursos disponíveis e de acordo com as seguintes prioridades, estabelecidas pela alta administração naval:

- Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB);
- Modernização da 1ª Esquadra e da 1ª Divisão Anfíbia (Núcleo do Poder Naval);
- Implantação da 2ª Esquadra e da 2ª Divisão Anfíbia;
- Incremento das Forças Distritais;
- Projeto “Amazônia Segura”; e
- Sistema de Gerenciamento da “Amazônia Azul” (MENDONÇA, 2010).

Porém, renovar o Poder Naval não significa apenas gastos com investimentos, mas também o já citado custeio das despesas correntes de operação e manutenção dos novos

meios, além dos gastos com pessoal, que hoje significa 66,8%⁴⁶ do orçamento da MB. Neste aspecto, é previsto que o efetivo da MB passe até 2030 dos atuais 59,6 mil para 115 mil Oficiais e Praças, número definido no PAEMB como necessário para o funcionamento da força.

6.2. A questão política

As dificuldades porque passam as instituições militares e seus integrantes e os seus anseios são acompanhados pelos parlamentares da CREDN^[47]. Aliás, de um modo geral, as Forças Armadas são muito bem vistas pelos Deputados e Senadores, contando, invariavelmente, com a simpatia do Congresso Nacional em relação aos seus pleitos. Na repartição dos recursos orçamentários da União, é motivo de permanente preocupação a parcela que caberá às Forças Armadas na hora de “repartir o bolo”, já que, politicamente, elas perdem *por não terem peso no processo eleitoral*. (FERNANDES⁴⁸, 2010)

A afirmação do presidente da CREDN, comissão parlamentar que trata de matérias que dizem respeito às FFAA e assuntos relacionados com a faixa de fronteira e áreas indispensáveis à defesa nacional, dá a exata medida da dificuldade que essas enfrentam na defesa de seus pleitos, especialmente financeiros, no Congresso Nacional.

Tal dificuldade, de acordo com o referido parlamentar, deve-se ao fato de ser de competência privativa do Presidente da República “as matérias que digam respeito a efetivos das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva” (FERNANDES, 2010).

Desta forma, as questões relativas à END e ao PAEMB ficam condicionadas ao debate no seio do Poder Executivo e, neste aspecto volta a ter importância o convencimento de setores do Governo Federal, especialmente os que tratam da política econômica, da pertinência e tempestividade do reaparelhamento da MB e demais forças. Neste caso, a END

⁴⁶ MOURA NETO, 2010.

⁴⁷ Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados;

⁴⁸ Deputado Federal EMANUEL FERNANDES, Presidente da CREDN.

compete com outros programas governamentais que, na sua maioria, possuem um apelo eleitoral maior do que a defesa.

Neste caso, faz-se necessário um maior engajamento no debate de setores ligados à diplomacia brasileira, baseado na afirmativa de Clausewitz de que “a guerra é a continuação da política” e na necessidade histórica da diplomacia ser respaldada nas relações internacionais por um poder militar que imponha respeito e credibilidade.

O Brasil sempre foi um país pacífico e com uma diplomacia atuante, em um cenário em que desempenhava um papel secundário no concerto das nações. Bem diferente da justa inserção pretendida pelo país para os próximos anos, à luz de sua pujante economia e das riquezas naturais abundantes em nossa terra e que começam a ser escassas no mundo.

6.3. A valorização da profissão

A discussão acerca da valorização da profissão militar é antiga e já faz parte do cotidiano daqueles que escolheram como profissão defender a pátria.

Atualmente a situação não mudou muito, apesar de ser flagrante a preocupação em desenvolver nas forças programas que agreguem serviços de cunhos sociais, visando a minimizar a situação desconfortável causada pelos baixos salários, sem contudo trazer a satisfação profissional. Em termos financeiros, ser militar significa ter uma profissão estável e mal remunerada, independente da conjuntura política e econômica do país.

Para entender o efeito da política salarial na motivação dos militares e na evasão para outras carreiras com melhor remuneração, o autor recorre a Maslow e Herzberg, que estudaram os fatores motivacionais que interferem na motivação dos integrantes de uma organização.

Abraham H. Maslow, afirma que o homem é motivado por necessidades que estão organizadas em uma hierarquia de valor, simbolizadas por uma pirâmide (Figura 4), onde as

necessidades fisiológicas e as de segurança estão na base e devem ser satisfeitas primeiramente, principalmente através do salário recebido. Somente depois de satisfeitas, seriam buscados alcançar outros níveis de satisfação (MASLOW, 1987).

Frederick Herzberg, acreditava que os fatores que definem a satisfação profissional são diferentes dos que levam à insatisfação profissional (Figura 5). O salário está incluído como um fator que, apesar de proporcionar condições básicas e necessárias para que o indivíduo possa trabalhar, não são suficientes para a motivação. Essa somente será conseguida com os fatores como reconhecimento pelo trabalho realizado, a natureza da tarefa e a realização pessoal que, no caso da pirâmide de Maslow, ocupam os níveis mais altos. (HERZBERG, 1959)



Figura 4: Pirâmide de Maslow
Fonte: <http://www.quenerd.com.br>

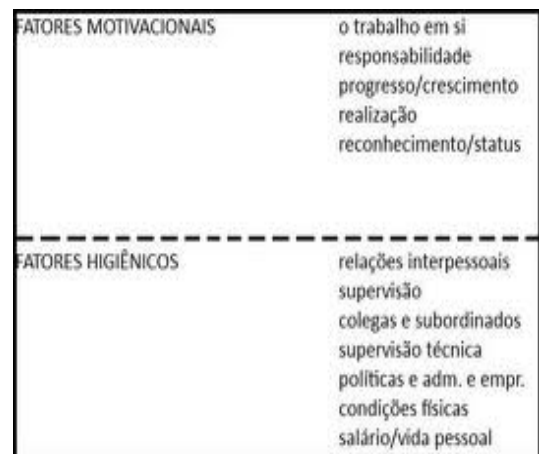


Figura 5: Teoria dos fatores de Herzberg
Fonte: <http://cassia-both.blogspot.com>

O autor conclui que ambos concordam quanto ao pequeno efeito motivador que o salário proporciona, desde que este já esteja em nível compatível com as necessidades básicas do pessoal e sua família, o que, definitivamente, não é o caso dos militares.

Assim, apesar da divergência entre os consagrados psicólogos, este autor concorda com Maslow e inclui o salário como fator relevante para a manutenção do psicossocial do militar em alto nível, pois tão importante quanto trabalhar em uma força moderna e que oferece um ambiente ótimo de trabalho é ter condições de satisfazer as

necessidades básicas da sua família, tais como: morar em local digno, proporcionar educação de qualidade para os filhos, conforto etc.

É difícil para a família militar ver o crescimento do país, conhecer suas potencialidades, conviver com a valorização econômica de praticamente todas as classes sociais e não ter a oportunidade de auferir da mesma valorização no seu poder aquisitivo.

Por isso, sem uma alteração significativa na política salarial das FFAA, o autor considera de difícil execução a proposta da END de promover uma admissão de pessoal que represente todas as classes sociais, e que torne as forças um retrato da sociedade brasileira (BRASIL, 2008 c, p. 49).

Na opinião do autor, valorizar a profissão significa antes de tudo tornar o salário competitivo no mercado, especialmente com o crescimento da economia nacional, que aponta para um mercado de trabalho que paga melhores salários. Caso não haja mudança nesse sentido, existe a possibilidade que a “criação de atrativos compatíveis com as características peculiares da profissão” (BRASIL, 2008c, p. 49) apenas surta efeito no recrutamento e na permanência nos primeiros postos da carreira, mas com a tendência de evasão dos melhores valores, seduzidos por propostas salariais mais vantajosas e com capacitação de alto nível fornecida pela MB.

6.4. As Atividades Subsidiárias

A Lei Complementar nº 97, de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 117/2004, estabelece as atribuições subsidiárias para as Forças Armadas, sendo aquelas atinentes ao Poder Marítimo da competência do Comandante da Marinha, designado legalmente como Autoridade Marítima Brasileira.

Devido ao escopo deste trabalho ser voltado para o Poder Naval, as atividades subsidiárias não serão detalhadas, apesar de sua importância. Porém, o autor é de opinião que

um trabalho que aborde a MB não pode omiti-las, devido a sua relevância para a força e para o país. Desta forma, as atribuições subsidiárias são as seguintes:

- Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- Formular e conduzir políticas nacionais que digam respeito ao mar, tais como Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), Programa de Avaliação do Potencial Sustentável de Captura dos Recursos Vivos na Zona Econômica Exclusiva (Programa REVIZEE), Programa de Monitoramento Oceanográfico e Climatológico, Programa Arquipélago, Programa de Mentalidade Marítima, e Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR);
- Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e em águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas;
- Cooperar com os órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e
- Cooperar com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República (MOURA NETO, 2010).

Se o Poder Naval significa o esforço principal da MB e a razão para a sua existência, é na realização das tarefas subsidiárias da Autoridade Marítima que a sociedade percebe no seu cotidiano a sua Marinha. Por isso, a MB deve estar sempre pronta a desempenhar de forma irrepreensível tais atribuições, bem como divulgar seus sucessos.

O autor tem a firme convicção de que somente uma pequena parcela dos brasileiros percebem a dimensão dos projetos conduzidos há anos pela MB e o quanto à nação pode usufruir do resultado deles. Por exemplo, o que significa em termos econômicos

incorporar uma área marítima de até 950.000 km² ⁴⁹ em um mar territorial com o nosso potencial de riquezas? O que significa mapear os recursos vivos e minerais do nosso mar? Qual o valor científico de manter desde 1983 a nossa presença no Continente Antártico? Qual o valor estratégico de contribuir para o desenvolvimento da indústria naval e da Marinha Mercante nacional? E a satisfação de salvar vidas em perigo e contribuir para tornar segura a navegação em nossas águas? Qual o valor estratégico do domínio da tecnologia do ciclo de combustível nuclear?

Estas questões e muitas outras somente serão respondidas com a percepção pela sociedade de projetos como o Programa Nuclear da Marinha (PNM), LEPLAC, REVIZEE, REMPLAC, PROANTAR e outras atividades subsidiárias, tais como as realizadas pelas OM do SSTA que, em muitos casos, representam a própria Marinha e o Estado brasileiros em locais isolados dos grandes centros.

Porém, somente uma agressiva divulgação da MB poderá fazer para que o esforço despendido nas atividades subsidiárias se convertam em apoio político e, conseqüentemente, recursos financeiros, já que também necessitam de investimentos para continuar a dar frutos para a nação.

No que se refere ao *marketing*, Almeida⁵⁰ (2010) acredita que a MB se constitui em um produto valioso sob o ponto de vista de imagem, havendo a necessidade de que é preciso investir alto na sua divulgação, não apenas junto a elites decisoras, mas também incluir as classes mais pobres e menos esclarecidas, de modo a formar uma opinião pública favorável que realmente exerça pressão política junto às autoridades federais.

⁴⁹ Área pleiteada junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), da ONU, além das duzentas milhas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), com aproximadamente 950.000 km². Após análise da referida comissão, foi contestada na proposta brasileira uma área de cerca de 190.000 km².

Sancionada a Lei 11.824 de 13 de novembro de 2008, alocando R\$ 167,4 milhões para a continuação do LEPLAC, a fim de defender o pleito original e garantir a incorporação integral da área pleiteada.

⁵⁰ Professor VICTOR ALMEIDA, doutor em marketing e professor da COPPEAD/UFRJ;

6.5. *Interoperabilidade*⁵¹ das forças

Uma das assertivas da END que mais afetam a doutrina e planejamento das forças é a que diz respeito à interoperabilidade, ou seja, fazer com que FFAA que possuem doutrinas e culturas próprias e independentes operem juntas e de forma harmoniosa, somando esforços em prol da defesa do país.

Tais diferenças não se limitam à doutrina, mas também a questões básicas como estrutura de Comando e Controle (C2), que as impedem inclusive de comunicar-se entre si durante os exercícios conjuntos, integração do fluxo de apoio logísticos e catalogação de itens sobressalentes.

Desta forma, apesar do autor admitir a dificuldade de cumprir o que está previsto na END no sentido das forças operarem em rede, acredita que não existe outra alternativa, devendo ser atribuída a prioridade devida ao primeiro eixo estruturante da END, de maneira a “sistematizá-las na estratégia de defesa integrada, mesmo com sua destinação constitucional, atribuições, cultura, costumes e das competências próprias de cada Força” (BRASIL, 2008 b, p. 11).

O desafio de operar em rede, não apenas entre si, mas integradas com o monitoramento do território, do espaço aéreo e das águas jurisdicionais brasileiras, assegurando o conceito de flexibilidade, depende do fortalecimento de três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear (BRASIL, 2009 b, p. 13).

O primeiro passo para esta integração foi dado com a realização desde 2007 de planejamentos de vários níveis e exercícios conjuntos, conduzidos pelo MD em diferentes regiões do território nacional, sempre sob a ótica das Hipóteses de Emprego. Porém, ainda

⁵¹ Capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais, assim como aprimorar a doutrina de emprego das Forças Armadas. A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrina, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas (BRASIL, 2007, p. 140).

existem várias pendências que demandarão recursos e discussões doutrinárias, sendo incerta a moldura temporal para implantação da estratégia de defesa integrada.

Santos (2010), em palestra proferida aos alunos do CPEM, apontou algumas dessas necessidades:

- integração entre os sistemas de C² das forças e do EMD: SISNC² (MB), C² em combate (EB), Hércules (FAB) e SIPLOM (EMD);
 - dotar o maior número possível de unidades, no nível tático, com recursos de comunicações satelitais, incrementando o C² em todos os escalões do Comando Combinado;
 - aumentar a largura de banda do SISCOMIS (Sistema de Comunicações Militares por Satélite);
 - padronização dos equipamentos de comunicações, no nível tático, possibilitando comunicações rápidas, seguras e confiáveis entre as unidades;
 - implantação de um sistema de criptografia comum entre as forças, incluindo o uso de chaves públicas para aplicação de assinaturas digitais;
 - definição doutrinária acerca da integração do apoio logístico nas operações conjuntas;
 - definição doutrinária acerca da coordenação do espaço aéreo; e
- realização de um maior número de experimentações doutrinárias, de forma a validar ou não procedimentos e estruturas organizacionais. neste contexto, inclui-se a guerra cibernética. (SANTOS, 2010)

Apesar desses óbices apontados por Santos, de solução a longo prazo, as ações prosseguem com o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei contendo a reestruturação do Ministério da Defesa, inclusive com a criação de um Estado-Maior Conjunto regional, onde os Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças realizarão exercícios e manterão atualizados os planejamentos operacionais da respectiva área, desde o tempo de paz.

6.6. Administração

A implantação das ações decorrentes da END traz no bojo profundas alterações no Poder Naval, na estrutura para atender às atribuições subsidiárias de responsabilidade da Autoridade Marítima e, conseqüentemente, muda a estrutura administrativa da MB.

As alterações administrativas começam pela necessidade de revisão das publicações doutrinárias e que orientam o planejamento do Poder Naval, sendo que este trabalho deixará de listá-las, pelo autor considerar que tal inserção não contribuirá para o

desenvolvimento do tema, por já ter sido objeto de estudo e análise no trabalho elaborado em 2009 por Mendes⁵², que serve de referência a este trabalho.

O pouco tempo decorrido entre o lançamento da END e elaboração do PAEMB faz com que os referidos documentos ainda não tenham sido totalmente assimilados pelas FFAA, governo e sociedade, não existindo ainda a certeza dos pontos em que existem a necessidade de adaptações ou aperfeiçoamentos, uma vez que, devido ao ineditismo do assunto, certamente haverá pontos conflitantes com a realidade do país e outros que carecerão de maior aprofundamento.

Porém, a END é um excelente ponto de partida para uma discussão sobre o tema. O autor é de opinião de que o documento certamente passará no futuro por revisões, principalmente quanto à definição mais clara de objetivos, a fim de que guarde compromisso com a realidade nacional, facilitando a assimilação pela sociedade e sua implementação.

⁵² Capitão-de-Mar-e-Guerra ANDRÉ LUIZ SILVA LIMA DE SANTANA MENDES, do Curso de Política e Estratégia Marítima da Escola de Guerra Naval.

7. CONCLUSÃO

O planejamento da defesa nacional necessitava de um documento emanado do alto escalão do poder político, que complementasse a PDN e estabelecesse as diretrizes para o planejamento estratégico das FFAA. Tal lacuna foi ocupada em 2008 pela END, um documento elaborado em conjunto pela SAE-PR, MRE e MD.

A END foi precedida de um debate envolvendo personalidades notáveis da sociedade brasileira, e visa a consolidar em uma política de Estado os assuntos referentes à Defesa Nacional. O trabalho resultou na proposição de diretrizes setoriais para reequipar e modernizar as FFAA, recompor seus efetivos e reestruturar a indústria brasileira de material de defesa, em uma moldura temporal de vinte anos.

Nesse escopo, fica para o autor a certeza da limitação do poder de persuasão dos militares no campo político, mesmo usufruindo de credibilidade junto à opinião pública, devido ao pouco peso que o assunto tem no processo eleitoral, também sendo preocupante perceber que continua faltando ao país uma mentalidade de defesa, que garanta a manutenção dos objetivos planejados.

A falta de aplicação de uma metodologia para elaboração de planejamento estratégico, por parte dos idealizadores da END, inviabilizou a construção de cenários futuros e estabelecimento das oportunidades e ameaças. Com isso, a própria capacidade do poder político estabelecer as prioridades quanto ao caminho mais importante a seguir ficou reduzida, dificultando o planejamento e onerando o preparo do poder militar brasileiro. Por isso, o autor tem a percepção de que a END consiste de um conjunto de opiniões pessoais que, apesar de extremamente pertinentes, a distancia da realidade do país.

As FFAA vêm passando por um longo e gradual processo de sucateamento, que está ligado à inexistência de uma política e estratégia de desenvolvimento do próprio Estado

brasileiro, se consistindo em um grande desafio reverter esse quadro cada vez mais complexo a medida que o tempo continua passando. Desta forma, a implantação de políticas de desenvolvimento do país, com a inserção das FFAA, deve começar o quanto antes, a fim de evitar que o abismo do desenvolvimento aumente ainda mais.

No que tange à MB, a END propôs alterações importantes no Poder Naval, principalmente ao hierarquizar as suas tarefas básicas e definir a negação do uso do mar como preponderante, sendo o submarino o meio clássico para cumprir esta tarefa e o foco principal do seu reaparelhamento.

Como primeiro passo decorrente da END, a MB elaborou o seu Plano de Articulação e Equipamento (PAEMB), detalhando suas necessidades para equipar e capacitar o Poder Naval, encaminhado pelo MD ao Presidente da República, onde permanece aguardando uma definição quanto à sua implementação.

Este processo é encarado como uma oportunidade sem precedentes para que a MB receba investimentos, tão escassos nos últimos anos e que levaram o Poder Naval a um nível preocupante de obsolescência e indisponibilidade de meios navais, comprometendo o cumprimento da missão da MB.

Desta forma, o PROSUB é o projeto prioritário da MB, realizando a antiga aspiração de construir o submarino de propulsão nuclear, importante meio para a estratégia da dissuasão, e que pode agregar conhecimento a outras áreas de conhecimento, especialmente na continuidade do Programa Nuclear Brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento de uma interessante opção para a diversificação da matriz energética nacional.

O estabelecimento das áreas de interesse estratégico (Atlântico Sul e foz do Rio Amazonas) para o Poder Naval implica redimensioná-lo, inclusive com a criação da 2ª Esquadra no litoral norte, dando uma dimensão inédita à MB, em termos quantitativos e na sua articulação, com a obtenção de novos meios navais e de FN e a criação de OM de apoio.

Porém, este projeto ambicioso necessita de vultosos recursos que precisam ser disponibilizados, além de uma revisão significativa no patamar atual do orçamento de custeio da força, permitindo corretas manutenções preventiva e corretiva dos meios, despesas com pessoal e investimentos. Neste aspecto, também é necessário que a política defina com maior precisão as ameaças e possibilidades de emprego da MB, a fim de reduzir gastos e permitir que o custo da “nova MB” seja exequível à luz dos recursos disponíveis.

Além disso, este trabalho identifica a obtenção e capacitação de pessoal como um fator crítico para a Marinha do futuro, uma vez que não existem perspectivas de que seja atingida, na moldura temporal especificada, o quantitativo estabelecido no PAEMB como necessário, além da inexistência de uma política de valorização da profissão militar.

Sem a referida valorização salarial, a carreira militar deixa de possuir uma remuneração competitiva no mercado de trabalho e ser fator de atração de cidadãos de todas as classes sociais, conforme pretendido pela END. Apesar de o salário não ser o fator decisivo para a motivação, tal valorização passa pela revisão da política salarial vigente, uma vez que é necessário satisfazer primeiramente as condições básicas de sobrevivência e conforto da família.

Assim, o autor conclui que as condições oferecidas são atrativas no recrutamento e no início da carreira, com a tendência de evasão dos melhores valores para a iniciativa privada, seduzidos por propostas salariais mais vantajosas e com capacitação de alto nível fornecida pela MB.

Apesar das dificuldades conjunturais e da END ainda não ter surtido o efeito desejado em termos de garantir um fluxo contínuo de recursos, a MB vem aproveitando a oportunidade para levar adiante seu plano de reaparelhamento que, mesmo sem aprovação do poder político, consegue êxitos significativos, utilizando os seus recursos de investimento e celebrando parcerias com outras instituições. Com isso a MB busca soluções para fazer frente

à degradação do Poder Naval e deve perseverar nesse caminho, enquanto aguarda uma definição da implementação do PAEMB.

Neste caso, o cenário vislumbrado de liberação de recursos é bastante incerto e essas incertezas tornam-se maiores se comparadas às demais necessidades do Estado brasileiro, onde diariamente os meios de comunicação divulgam as mazelas da população em busca de qualidade na saúde, educação segurança pública e outras necessidades.

Diante desses problemas reais do cotidiano da nação, é difícil convencer a opinião pública e o governo das necessidades de defesa, na ausência de um inimigo definido e da pouquíssima possibilidade de um conflito, principalmente quando praticamente inexistente uma mentalidade que sustente o preparo da defesa nacional.

Com isso, o autor propõe que seja perseguida a formação dessa mentalidade e que a MB insista no convencimento do poder público acerca dos investimentos necessários, já que nossas riquezas são tangíveis e, mesmo sem a atenção devida em tempo de paz, jamais seremos perdoados se falharmos no dia em que a nação precisar dos seus militares.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa.** Revista eletrônica “Boletim Meridiano 47”, Edição No. 118. 2010.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8617.htm>. Acesso em: 31 jul. 2010.
- _____. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas:** MD35-G-01. 4 ed. Brasília, DF, 2007.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional de 5 de outubro de 1988. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008 a.
- _____. Estado-Maior da Armada. **Doutrina Básica da Marinha:** EMA-305. 1. rev. Brasília, DF, 2004.
- _____. Estado-Maior da Armada. **Plano Estratégico da Marinha:** EMA-300. 2. rev. Brasília, DF, 2008 b. Documento sigiloso.
- _____. Ministério da Defesa. **Política de Defesa Nacional.** Brasília, DF, 2005.
- _____. Estado-Maior da Armada. **Programa de Reaparelhamento da Marinha:** EMA-302. Brasília, DF, 2009 a. *v.I.* Documento sigiloso.
- _____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa:** Paz e segurança para o Brasil. Brasília, DF, 2008 c.
- _____. Estado-Maior da Armada. **Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil.** Brasília, DF, 2009 b.
- CARVALHO, Roberto de Guimarães. **Portaria nº 156/MB, de 3 de junho de 2004.** Estabelece a Estrutura da Autoridade Marítima e delega competências aos Titulares dos Órgãos de Direção Geral, de Direção Setorial e de outras Organizações Militares da Marinha, para o exercício das atividades especificadas. Disponível em: <<http://www.dpc.mar.mil.br/sta/legislação/index.htm#portaria>>. Acesso em: 31 jul. 2010.
- FERNANDES, Deputado Emanuel. **A Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e a Defesa Nacional.** Apresentação para os Cursos de Altos Estudos Militares CPEA - CPEAEx - CAEPE - CPEM. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 11mai.2010.
- FRANÇA, Junia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas.** 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255p.

HERZBERG, F., Mausner, B., & Snyderman, BB. **The Motivation to Work**. 2nd ed. New York: John Wiley & Sons, 1959.

KILLIAN JR., Rudibert. **Cenarização: a ferramenta essencial para uma estratégia efetiva**. Revista Eletrônica Boletim do tempo, Ano 4, Nº 29, Rio, 2009.

MASLOW, Abraham Harold. **Motivation and Personality**. 3rd sub ed. New York: Harper Collins Publishers, 1987.

MENDES, André Luiz Silva Lima de Santana. **A Estratégia Nacional de Defesa e suas Implicações para o Poder Naval Brasileiro**: a adaptação do Poder Naval a uma nova realidade. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ: EGN, 2009.

MENDONÇA, Luiz Umberto de. **A Diretoria-Geral do Material da Marinha**. Apresentação para os Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, 23 jul.2010.

MONTEIRO, Álvaro Augusto Dias. **O Corpo de Fuzileiros Navais**. Apresentação para os Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, 18 jun.2010.

MOURA NETO, Julio Soares de. **O Comando da Marinha**. Apresentação para os Cursos de Altos Estudos Militares CPEA – CPEAEx –CAEPE – CPEM. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, RJ, 10 mar.2010.

PINTO, Álvaro Luiz. **A Sociedade, a Marinha do Brasil e a Estratégia Nacional de Defesa**. Aula inaugural do Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, 05 mar.2010.

PORTO, Marcelo Antoniazzi. **Missão e Visão Organizacional: Orientações para a sua concepção**. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção / Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGEP/UFRGS. Porto Alegre, RS, 1997. Brasil. Disponível em <www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1997_T4105.PDF>. Acesso em 31 jul. 2010.

SANTOS, Marcus Vinicius Oliveira dos. **O Comando de Operações Navais**. Apresentação para os Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, 26 mai.2010.

SILVA, Francisco Carlos T. Nota de aula do CPEM-2010, em 04 abr. 2010, Disciplina Estudos Regionais da COPPEAD, UFRJ. Rio de Janeiro, RJ, 2010

STURARI, Raul. **Política e Estratégia para quê?** 2005. Disponível em <http://www.slaconsultores.com.br/artigos/politica_estraetgia_pra_que.pdf> Acesso em: 28 jul. 2010.

UNGER, Roberto Mangabeira. As Forças Armadas e a nação. **Folha de São Paulo**. São Paulo, SP. 23 Ago 2005. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/md/fsp_23ago05.htm>. Acesso em: 18mar.2010.

VIDIGAL, Armando A. F. [et al]. Rio de Janeiro, RJ, 03 jun. 2009. Entrevista eletrônica concedida ao Grupo Editorial Record. Disponível em <http://www.record.com.br/autor_entrevista.asp?id_autor=4714&id_entrevista=145>. Acesso em 31 jul.2010.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. **A Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha.** Apresentação para os Curso de Política e Estratégia Marítimas. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun.2010.

ZENTGRAF, Maria Christina. **Introdução ao Estudo da Metodologia Científica.** Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2010. Módulo de ensino.