



O PREPARO DA MARINHA DOS PRÓXIMOS 10 A 30 ANOS — DÚVIDAS, SUGESTÕES E COMENTÁRIOS

Mário César Flores

Serão as convicções estratégicas que orientam o preparo do Poder Naval Brasileiro suficientemente consistentes para atender aos cenários dos próximos 10 a 30 (ou mais) anos?

Calcado nessa dúvida, o Almirante-de-Esquadra Mário César Flores orienta seus comentários e sugestões.

Segundo o autor, o conteúdo do artigo, extraído da "Revista Marítima Brasileira" (Edição Jan/Mar 88), aplica-se, com adaptações simples, a todo o Poder Militar Brasileiro.

O PROBLEMA

O preparo do Poder Naval¹ brasileiro está submetido a uma dificuldade tão importante quanto a carência de

recursos, a saber: a insuficiente consistência das convicções estratégicas que o orientam. Resulta daí ser difícil estabelecer um entendimento de amplo consenso, duradouro e objetivamente

1. Este artigo está centrado no Poder Naval, mas seu conteúdo aplica-se, com adaptações simples, a todo Poder Militar brasileiro; em vários pontos do texto foi mesmo impraticável falar apenas em Poder Naval.

te seletivo, sobre a Marinha dos próximos 10 a 30 (ou mais) anos, período para o qual são adotadas agora importantes decisões de aprestamento.

A prática atual é melhor do que a vigente quando os meios eram selecionados (dir-se-ia melhor, aceitos) de listas de disponibilidade do Military Assistance Program (MAP), naturalmente influenciados por interesses norte-americanos. Assim, é certo que o programa de preparo naval hoje vigente está montado sobre fundamentos razoavelmente articulados que, na oportunidade de sua formulação, foram admitidos como adequados para o Brasil. Entretanto, embora reconhecendo que já demos bons passos adiante, seria temerário afirmar que esse programa é perfeito (não consideradas, é claro, as limitações impostas pela falta de recursos), pois alguns de seus alicerces conceituais são, no mínimo, vulneráveis a dúvidas que emergem com o passar do tempo.² Para esclarecer melhor isso, são aqui mencionadas três famílias de dúvidas importantes (mas não as únicas com que devemos nos preocupar):

1ª) as idéias sobre o emprego da Marinha, que condicionam a configuração do nosso poder naval, são adotadas e desenvolvidas sem a orientação de uma

política de defesa a que elas serviriam em nível estratégico-operacional. Além disso, elas são estruturadas na pressuposição de que continuam válidas as concepções clássicas da guerra no mar, formuladas em função de cenários políticos, estratégicos e tecnológicos do passado, de outros países e de outros oceanos, distintos do atual e do nosso. Finalmente e de certa forma (mas não apenas), em virtude da falta de uma política de defesa e das particularidades das concepções clássicas, tais idéias não se conjugam de forma bem coordenada numa estratégia militar interdependente, cuja importância é maior hoje do que foi no passado, porque a tecnologia moderna exponencia a influência mútua entre as estratégias naval, terrestre e aérea. Podemos estar seguros de que essas falhas de condicionamento não comprometem a adequação do Poder Naval que imaginamos apropriado?

2ª) o exame de situação que apóia a definição do que julgamos necessário é alicerçado sobre dados atuais ou estimados para o futuro de curto prazo. Contudo, qualquer projeto naval complexo, hoje iniciado, só dará frutos concretos após 10 ou mais anos. Não seria mais razoável

2. O autor aceita essa afirmação como uma autocrítica, em face da sua participação, no preparo do programa.

portanto, correr o risco de apoiar a definição das necessidades e o programa decorrente, sobre uma prospecção de maior prazo?³ Será que estamos certos quando planejamos um poder naval para proteger interesses marítimos atuais contra as ameaças hipotéticas que julgamos mais verossímeis hoje, sabendo que a consecução do planejado se estende por decênios, ao longo dos quais a situação não cessa de mudar?⁴ A reciclagem do planejamento reduz as dimensões do erro possível, mas não pode eliminá-lo de todo, e

3ª) por influência de idéias navais que tiveram (e ainda têm hoje) boa aceitação em grandes potências marítimas, há anos repetimos que o Brasil precisa dispor de Marinha *balanceada*, expressão muito citada mas pouco analisada em profundidade. Praticamente, nunca estudamos com cuidado a seguinte questão: deve o conceito de *balanceamento* implicar em preocupações mais ou menos iguais para as três tarefas clássicas do Poder Naval (o controle de áreas marítimas, a negação do uso do mar e a projeção sobre terra)? Se conseguirmos superar a tendência brasileira à conciliação de

perspectivas, que é sempre um risco no campo militar, provavelmente concluiremos não ter cabimento o conceito abstrato de *balanceamento*. Cairemos af em questões que normalmente apenas tangenciamos, para poupar-nos de contrariedades e dissonâncias setorializadas: *balanceamento* em função de que finalidade(s), teatro(s) e ameaça(s)? Qual(is) a(s) missão(ões) prioritária(s) que decorre(m) de tal(ais) finalidade(s)? Note-se a estreita vinculação desta terceira família de dúvidas com a falta de conceituação superior (mencionada na primeira).

Sintetizando e concluindo essas dúvidas que, repito, não são as únicas de citação possível: a ausência de uma política de defesa que reflita o entendimento nacional sobre os problemas brasileiros de segurança, a natural inclinação humana no sentido de serem evitados os riscos inerentes às previsões de maior prazo e a força conservadora de conceitos e modelos estrangeiros, clássicos e atuais, nem sempre coerentes com nossos problemas, tendem a debilitar o apoio conceitual do preparo da Marinha. Destaco, por sua importância de alicerce básico, o

3. O autor não conhece o planejamento da Força Terrestre 2000/2015 (FT 2000/2015), mas supõe que o Exército Brasileiro tenha empenhado nele algum esforço de prospecção de longo prazo.

4. Por exemplo: há 10 anos era muito importante para o País o petróleo que chegava ao Brasil pela rota do Cabo e sua proteção preocupava com prioridade; hoje, sua importância é menor e segue decrescendo.

fato de que se não proporcionarmos melhor oxigenação nacional para a inspiração político-estratégica desse preparo, ele continuará sujeito aos ventos personalistas e às conjunturas passageiras.

O texto que se segue desenvolve essas idéias e é encerrado com algumas sugestões para estimular, ainda que paulatinamente, a correção necessária.

AS QUESTÕES BÁSICAS

Iniciemos abordando o *peccado original* da sistemática que rege o planejamento do processo naval brasileiro ou, melhor dizendo, do preparo de todo o Poder Militar brasileiro: a ausência de uma conceituação nacional sobre nossa segurança. Dizendo de outra forma: falta-nos uma política de defesa (que conteria uma parcela naval) formulada com assessoramento e influência militar e consentânea com a percepção nacional da segurança do País, cujas diretrizes balizariam o preparo militar/naval; falta-nos a macroinspiração do que deva ser o Poder Militar em geral e a Marinha em particular; falta-nos identificar os cenários de segurança presumíveis como prioritários nos próximos decênios e que papel e objetivos ca-

bem à ação militar/naval em tais cenários.

A ausência dessa orientação básica gera duas conseqüências graves: a fragilidade do compromisso político, administrativo e público com o preparo militar e a possibilidade usufruída pelas Forças Armadas de manipularem alguns conceitos paroquiais em proveito de seus interesses corporativos, em detrimento da harmonia do conjunto. Os sintomas da falta de compromisso civil são sensíveis no desinteresse político pelos caminhos do aprestamento das três Forças; os da falta de harmonia militar transparecem dos anos 50 aos 60, quando a Marinha, obcecada com a idéia de uma nova *batalha do Atlântico*, se preparava para guerra anti-submarino, o Exército para a segurança interna e a Força Aérea se dividia entre a integração nacional, a segurança interna e a defesa externa.

Resulta disso tudo uma associação deficiente entre as estratégias⁵ das três Forças, com reflexos sobre o nível operativo. Resulta também uma falta de clareza sobre o relacionamento entre o preparo militar, a política externa e a ordem interna, bem como sobre o relacionamento entre o preparo do Poder Militar e o desenvolvimento industrial,

5. Neste artigo, a palavra estratégia tem um significado amplo, abrangendo a faixa que vai das concepções gerais sobre o emprego do Poder Militar e seus objetivos ao nível da manobra operacional; ela só não abrange o nível tático.

modo de ver e resolver a segurança do Brasil no mar. Dessa forma, embora existam oficiais brasileiros capazes de pensar revisões conceituais, o normal é que eles se inclinem à conciliação com a ortodoxia, em razão de alguns fatores como: a disciplina assimilada até em nível do inconsciente, o fascínio da formação clássica de inspiração externa, o *costume conformado* que advém do exercício contínuo das mesmas idéias e, admitamos, a compreensível prudência com a carreira.

Se não conseguimos livrar da condição de heresia as dúvidas sobre conceitos tradicionais, não será possível rever os rumos do preparo naval. Essa revisão seria, é certo, ajudada pela existência de uma moldura de orientação nacional que propiciasse estímulo e amparo a opções conceituais novas, mas ela depende muito da formação dos oficiais, que precisa evoluir no sentido de facilitar o debate em torno de conceitos diferentes. A importância dessa questão leva este artigo a tratar agora de algumas idéias que condicionam tal formação.

A Marinha brasileira tem sido muito influenciada pela atração exercida por concepções estratégicas ou modelos estrangeiros bem-sucedidos algures, em

alguma época, quer porque os julgamos corretos (mais ou menos à revelia das situações específicas que possam vir a exigir o emprego do nosso poder naval), quer porque segui-los é útil ao prestígio naval brasileiro.⁸ Seria prudente, portanto, não descartar de todo a hipótese de que estamos cometendo um ou outro equívoco, por força da influência de valores conceituais não necessariamente corretos para o Brasil.

Desenvolvamos um pouco mais o tema do parágrafo anterior.

Tal como ocorreu com os ingleses que o inspiraram e com os alemães, norte-americanos e russos, que procuraram segui-lo, cultivamos no Brasil o ideário de Mahan, fundamentado na era imperial-marítima dos séculos passados. Esse cultivo talvez não mereça a fé que lhe é dedicada por nós, pois o problema marítimo inglês dos 1600 ao início dos 1900, o desafio alemão à supremacia inglesa no mar no início do século XX, a ascensão global dos EUA, posterior à guerra com a Espanha, e as presentes injunções marítimas das pretensões mundiais da URSS não correspondem aos problemas navais previsíveis para o Brasil.

Ademais, continuamos a aceitar as teorias estratégicas

8. Trata-se de uma imperfeição que não é monopólio da Marinha: qualquer grande instituição procura sempre inflacionar sua própria estatura.

da batalha decisiva (com seu apêndice da esquadra em potência), da *jeune école* e da guerra do curso e desgaste, com pouco empenho nesta questão crítica: em face do que se imagina sobre o futuro do Brasil e da sua segurança no mar, o que se pode inferir de concreto dessas teorias, para orientar o preparo naval brasileiro? Aparentemente, o estudo dessas teorias tem sido mais útil para formar uma moldura cultural, uma abstração pouco objetiva, do que para ajudar a configurar racionalmente nossa Marinha em função de estratégias necessárias e praticáveis.

Ademais, como foi deixado entrever na apresentação da primeira família de dúvidas (item 1), as teorias clássicas foram formuladas sobre quadros políticos, estratégicos e tecnológicos que mantinham discretas as interferências mútuas e facilitavam a distinção estratégico-operacional entre as guerras naval e terrestre (e, de certa forma, também a aérea, se bem que essa com fundamento em premissas ainda não testadas nos anos 1920 e 30, quando foi desenvolvida sua teoria). É preciso analisar bem essas concepções do passado à vista das influências atuais (sobretudo as operativas

afetadas pela tecnologia moderna), sem o que será difícil superar tal distinção, que é incompatível com as características dos conflitos modernos.

Vamos ampliar um pouco a questão das concepções tradicionais cultivadas idealmente na Marinha.

Durante vários decênios, vivemos obcecados com a ameaça submarina (alemã e soviética) vinculada à visão mahaniana do mundo marítimo (diga-se, de passagem, que essa tendência do pensamento naval brasileiro foi muito ajudada pelo proselitismo doutrinário e material das potências predominantes).⁹ Ao fim dos anos 1970, descobrimos que nossa obsessão, bem usada pelo MAP entre 1952 e 1975, havia ajudado a retardar o desenvolvimento naval brasileiro e prejudicava o preparo da Marinha para qualquer outra ameaça. Ao mesmo tempo, começávamos a tomar conhecimento da pequena atenção atribuída pelos EUA ao Atlântico Sul, cuja importância é, aparentemente, figura destinada a apoiar a tentativa de manter algum grau de tutela estratégica (que fora intensa nos anos críticos da guerra fria) centrada na proteção anti-submarino das comunicações.¹⁰ Toda essa si-

9. É curioso que oficiais de Marinha que criticam o *douhetismo* da FAB imaginem para o Brasil um poder naval de inspiração no mundo imperial-marítimo extinto em 1945 (salvo para as superpotências, com limitações).

10. Algumas manifestações sobre a estratégia naval do Govern. Reagan não escondem a modéstia das preocupações com o hemisfério sul.

tuação e sua evolução pouco sofreram a influência de opiniões e instituições de fora do universo militar/naval, as quais, praticamente, só se interessavam pela presença militar na política e segurança interna.

Só recentemente passamos a considerar, ao menos em nível de debate e dúvida (as medidas concretas ainda são tímidas), a diversidade operacional exigida em conflitos limitados, no controle de crises e na proteção de interesses marítimos. Enfim, nas várias hipóteses de emprego do Poder Naval de ocorrência mais provável e mais condizente com as possibilidades e limitações do Brasil, no horizonte temporal do aprestamento hoje esboçado.

Essa lenta evolução vem se processando, até agora, apenas por inspiração naval, isto é, por inspiração das discretas mudanças no pensamento naval. Continuamos sem respostas para algumas perguntas político-estratégicas condicionadoras do preparo naval (respostas essas que, julga o autor, não devem ser dadas apenas pela Marinha), tais como: tendo em vista nossa situação econômica e social, o caráter nacional brasileiro (conciliador e pouco propenso ao exercício de hegemonia) e a provável persistência do presente esquema de poder militar no mundo, que continuará privilegiando as super e grandes potências atuais, o Brasil conti-

nuará a ser, nos próximos 10 a 30 (ou mais) anos, apenas uma potência média com responsabilidades muito limitadas? Deve nossa Marinha restringir-se a uma visão regional e próxima, típica de potência secundária, ou precisa preocupar-se com um papel mais amplo, relacionado com hipotéticos conflitos globais ou limitados, mas distantes? Cabe ao Brasil um papel naval saliente no Atlântico Sul nos próximos 10 a 30 anos e, mesmo que caiba, qual é, realisticamente, o significado concreto de tal papel em áreas distantes? De conformidade com as respostas às perguntas supra, que macro-objetivos de segurança deverão pautar o preparo naval? Que tipo de poder naval precisamos ter: defensivo de curto alcance? Com capacidade ofensiva e, nesse caso, para quê? Dissuasor de perturbações da ordem regional? Apto a *persuadir* estabilidade e ordem e a controlar crises (de que tipo, onde)? Temos que pensar em implementação do direito do mar? Onde? Só nas águas jurisdicionais brasileiras ou também fora delas?

Para responder a essas perguntas, precisamos ser prudentes com o fascínio da grandeza, inócuo porque desprovido de alicerces reais. E precisamos de coragem intelectual e apoio no consenso nacional; só com uma e outro será possível definir, sóbria e realisticamente, as preo-

cupações navais prioritárias e o respectivo alcance geográfico.

Em seqüência às perguntas político-estratégicas básicas, caberiam algumas complementares, fundamentalmente (ainda que não apenas) profissionais (uma ou outra talvez seja atendida pela resposta a alguma das perguntas básicas): definido o papel (as finalidades) do nosso poder naval, que importância relativa teriam as tarefas navais clássicas (controle de área, negação do uso do mar e projeção de poder)? Que papel entendemos possa caber à FAB no mar e sob que sistemática de integração com a Marinha? Que tipo de capacidade aérea embarcada (disputa de controle de área? Defesa aérea local? Projeção sobre terra?) é requerido (se for)? Que papel cabe à arma submarina no contexto marítimo brasileiro? Precisamos contar com capacidade de disputar o controle de áreas marítimas em batalha? Em caso afirmativo, até onde (geograficamente) e em que tipo de disputa (engajamento aeronaval, de superfície, ações submarinas)? Ou basta-nos a capacidade de escoltar tráfego marítimo contra o curso submarino e, nesse caso, qual tráfego (por suas essencialidades) e onde? Qual é o presente significado operativo da proteção do tráfego marítimo? Que papel podemos inferir para a guerra de minas no problema naval brasileiro? Preci-

samos de que tipo de capacidade de projeção sobre terra? Assalto clássico, controle de crises, incursões, bombardeio aeronaval/naval? Cabem à Marinha encargos de guarda-costas e, em caso afirmativo, com que grau de empenho relativo em face das preocupações militares?

Todas essas questões afetam a formulação de uma estratégia naval brasileira que não seja uma mera abstração ideal em que as concepções clássicas são mais ou menos compatibilizadas com as limitações dos recursos e com algumas idéias de trânsito tranqüilo. Trata-se de um problema grave que, se mal conduzido, pode proporcionar ao Brasil uma Marinha imprópria porque incoerente com o País dos próximos decênios; estaríamos repetindo o equívoco da Esquadra de 1910, que estava além da capacidade de apoio brasileiro e foi de pouca utilidade na Primeira e de nenhuma na Segunda Guerra Mundial.

O QUE FAZER?

Em primeiro lugar, faz-se necessário buscar um melhor entendimento com os mundos político, administrativo, científico, econômico e cultural, capaz de conferir às idéias de emprego do Poder Naval e ao seu preparo o indispensável respaldo civil, o respaldo da Nação. Isso é uma

questão importante, pois não se improvisa um poder militar moderno sob a pressão de uma ameaça francamente perceptível que surja inopinadamente e, ademais, não é possível ser eficaz no campo militar, à revelia da vontade nacional e das possibilidades do País. É preciso discutir com o Congresso e outras instituições civis as bases conceituais políticas, sócio-econômicas e tecnológicas das idéias sobre o emprego hipotético do Poder Militar/Naval, pois essa é a única forma de associar o mundo civil com o seu preparo. É óbvio que ocorrerão dificuldades, resultantes não apenas da rejeição ou apatia civil pelos assuntos de defesa, mas principalmente da insuficiência geral de cultura estratégica (ela própria um efeito da rejeição ou apatia e da ausência de ameaça sensível); por isso, o processo será lento e longo, mas terá que ser enfrentado usando-se todos os foros e meios disponíveis, inclusive a imprensa.¹¹ A oportunidade histórica que estamos vivendo é propícia à renovação de métodos e idéias. Se não a aproveitarmos, continuaremos a trabalhar sobre conceitos ilusórios e desprovidos de apoio nacional; continuaremos a conviver com preconceitos e mal-entendi-

dos prejudiciais à segurança da Nação.

Seria de todo conveniente que os oficiais antigos em geral (já com o último curso da EGN, que os prepararia para isso) atuassem nesse sentido, sempre que tivessem oportunidade de fazê-lo. Deveriam eles procurar debater as questões político-estratégicas mencionadas no final do item 2, complementando-as com outras questões de natureza similar ou distinta, como a nacionalização dos meios (suas possibilidades, limitações e injunções sobre as políticas industrial e de desenvolvimento científico e tecnológico).

Em segundo lugar, a Marinha tem que conviver naturalmente com a emersão de dúvidas e alternativas para algumas idéias de emprego do Poder Naval, hoje tranqüilamente aceitas, embora comprometidas em sua execução pela falta de recursos para o preparo da Marinha exigido por elas. Essa situação de descompasso entre o ideal discutível e o indiscutivelmente inexecutável é perigosa porque propicia a criação de simulacros de concepções estratégico-operacionais, que servem para encaixar ilusoriamente no ideal estratégico a realidade prática comandada pela logística deficiente; ela

11. Já existem em algumas universidades setores preocupados com defesa, indústria militar e assuntos afins. As federações industriais, os institutos de estudos políticos, econômicos e sociais (IUPERJ e IEPS no Rio, Convívio em São Paulo etc.) e outras organizações similares deveriam ser também engajadas.

confere ao preparo do Poder Naval um respaldo teórico que compromete sua eficiência por não corresponder aos cenários reais.

Tais dúvidas e alternativas dependerão, a curto prazo (enquanto não tivermos pensadores civis envolvidos com temas estratégicos, como ocorre em muitos países), da iniciativa inovadora de oficiais que, por sua cultura e preparo, são capazes de assumir posições vanguardistas. Esses oficiais devem ser encorajados à produção e ao debate, mas é provável que eles encontrem alguma resistência, pois as grandes organizações hierarquizadas e burocratizadas estão melhor condicionadas para trabalhar idéias clássicas. As opções decorrentes da inquietação e das dúvidas devem, porém, merecer uma criteriosa e profunda avaliação, para a qual são úteis, se não essenciais, as ferramentas modernas constituídas pela pesquisa e análise operacional, servida pelos mecanismos da simulação e informática (o que já é, em si, uma opção singular que foge dos padrões tradicionais de avaliação e tomada de decisão).

A evolução tramita necessariamente pela formação de alto nível dos oficiais, que precisa ser ajustada à realidade e à complexidade do País e do mundo moderno. Esse é o caminho

mais seguro para que tenhamos condições de equacionar o preparo naval com boa probabilidade de acerto, em função das influências dos campos político, sócio-econômico e tecnológico nacionais e internacionais, que terão evoluído muito dentro de 10 a 30 anos, quando amadurecerão na disponibilidade prática os projetos mais complexos agora concebidos.

Além de estimular a prática de cursos civis (sem prejuízo do serviço), há que se aprimorar os currículos da Escola de Guerra Naval, com a introdução do estudo formal de História, Economia, Sociologia, Teoria Política e Política Internacional (referenciando-o ao cenário de interesse mais imediato para o Brasil), o aperfeiçoamento do estudo de Estratégia (ver nota de pé de página nº 5), hoje abordada em nível de ilustração cultural e maior ênfase na interdependência entre as três Forças. Conviria proporcionar aos cursos da EGN, pelo menos ao mais alto, uma orientação que servisse mais para estimular o pensamento do que para fazer crer em *certezas*. Conviria também aumentar naquela Escola o intercâmbio (já existente) com o mundo político, diplomático, administrativo, científico e acadêmico, *discutindo-se* as perguntas do fim do item 2 (e outras adicionais) e explorando-se a prospecção,

com apoio em instituições e pessoas aptas para tanto.¹²

O intercâmbio com o mundo civil deve incluir também o estímulo naval às instituições políticas, acadêmicas e culturais, bem como aos órgãos de divulgação que se propuserem a ampliar a cultura estratégica brasileira.

As providências e a evolução preconizadas acima (todas relativamente complexas) não produzem efeitos imediatos: seus reflexos concretos só surgirão na década de 1990 e no século XXI. Mas a despeito das dificuldades e da longa maturação do processo, é preciso encará-lo e iniciá-lo, sem o que estaremos fugindo à obrigação de prever e projetar soluções corretas para os problemas de segurança que poderão exigir o empenho naval no futuro. Soluções tanto mais difíceis porque vivemos em ebulição política, econômica, social e tecnológica geradora de conflitos de toda ordem, ao mesmo tempo em que cresce exponencialmente os custos do Poder

Militar, que compete com necessidades sociais e econômicas prementes. Para o encontro de tais soluções, os conceitos clássicos de nossa formação profissional podem ser úteis como um, mas não como o único apoio conceitual a ser considerado. É preciso aceitar a inovação e o concurso do entendimento nacional; não se trata de renegar *in limine* os caminhos antigos, e sim de conciliar a coragem renovadora com a prudência conservadora, uma e outra perigosas quando isoladas, mas úteis em combinação bem dosada.

Falamos comumente em autonomia logística, hoje erigida em meta das Forças Armadas brasileiras. Contudo, pouco falamos de autonomia no campo das concepções estratégicas. Temos que reconhecer, porém, que, sem essa, aquela perde sentido prático. Procuremos ambas, portanto.

Rio de Janeiro, dezembro de 1987.

12. Uma evolução curricular dessa natureza provavelmente exigiria uma ampliação da carga dos cursos básicos nas disciplinas profissionais (Operações Logísticas, Planejamento Militar) e, talvez, a criação de curso rápido operativo e logístico (não na EGN) para oficiais do Corpo da Armada, similar ao que é para os fuzileiros navais o Curso Avançado de Operações Anfíbias.