

DEFESA: O BRASIL EM DOIS TEMPOS

José Augusto Abreu de Moura*¹

RESUMO

O Brasil experimentou uma importante alteração político-estratégica, que afetou a forma de encarar a defesa nacional. Na situação dos anos 1990, influenciada pelo clima global de paz e entendimento dos primeiros anos do pós-Guerra Fria, os problemas estratégicos visualizados consistiam em zonas de instabilidade contrários a interesses brasileiros, bandos armados na Amazônia e no crime organizado; a política de defesa visava à inserção regional por meio da harmonização de interesses com os vizinhos e a um vago “aprimoramento” da vigilância do espaço aéreo e das fronteiras terrestre e marítima. As forças navais almejavam a defesa de apenas uma porção da fronteira marítima e a eventual participação em intervenções externas como “coadjuvante secundário”. Na situação atual, determinada pelo sentimento de ameaça que passou a grassar no fim da década de 1990 e pela vontade política nacional decorrente do crescimento econômico, os problemas estratégicos consistem na defasagem tecnológica ante os países desenvolvidos e nas ameaças resultantes da rarefação mundial de recursos naturais disponíveis no País; a política de defesa específica precisamente as áreas prioritárias e as ações gerais a empreender, e as forças navais têm como tarefa primária impedir ataques ao Brasil, por meio da negação do uso do mar em termos estratégicos e assegurar as linhas de comunicações marítimas de interesse do País. Foram também implementadas medidas para iniciar a obtenção dos meios necessários, destacando-se os submarinos convencionais e o primeiro nuclear. Destaque-se, porém, que as principais mudanças do País foram econômicas – a autossuficiência em petróleo, em 2006 e a quadruplicação do Produto Interno Bruto entre 2003 e 2010.

Palavras-chave: Submarinos; Poder Naval; Coadjuvante Secundário; Guerra Fria; PIB.

DEFENCE: BRAZIL IN TWO TIMES

ABSTRACT

Brazil experienced an important political-strategic change, which

* Escola de Guerra Naval, RJ, RJ, Brasil. E-mail: jaamoura@globo.com , endereço: Escola de Guerra Naval, Avenida Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP: 22,290-240

¹ Doutor em Ciência Política pela UFF, professor do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimo da Escola de Guerra Naval.

affected in the way of facing national defense. In the situation, rulling in the 1990's, influenced by the global atmosphere of peace and understanding of the first years of the post-Cold War, the strategic problems in sight were instability zones contrary to Brazilian interests, armed gangs in the Amazon region and in the organized crime; the defense policy aimed the regional insertion by means of the harmonization of interests with neighbours and a vague "refinement" in the surveillance of airspace and in ground and maritime frontiers. Naval forces aimed the defense of only a portion of maritime frontier and occasional external interventions as "secondary co-operating". In the present situation, determined by the feeling of threat that commenced to rage in the final 1990's and by the national political will due to the economic growth, the strategic problems consist in the technological gap to the developed countries and the threats resulting of the world rarefaction of natural ressources available in the Country; the defense policy specifies precisely the priority áreas and the general actions to implement, and the naval forces have, as primary task, hinder attacks to Brazil by means of sea denial in strategic terms and to secure the sea line of communications of Brazilian interest. There were also implemented measures to initiate the obtention of the necessary means, remarking the construction of diesel submarines and the first nuclear one. It's remarkable, however, that the main changes were of economic ones - the self-sufficiency in petroleum, in 2006, and the quadruplication of GDP between 2003 and 2010.

Keywords: Submarines; Naval Power; Secondary co-operating; Cold War; GDP.

INTRODUÇÃO

A década 2000-2010 trouxe para o Brasil uma importante alteração político-estratégica, e este texto procura estudar seus aspectos mais relevantes com foco na área militar naval. A situação inicial, anterior a essa mudança, é a que vigia desde o começo dos anos 1990 até os primeiros anos da década em questão, e que pode ser deduzida do texto da Política de Defesa Nacional de 1996 (BRASIL, 1996) e de trechos do livro "Reflexões Estratégicas", do Almirante Mário Cesar Flores, de 2002. A situação final é a dos dias atuais, deduzida a partir das disposições da Política de Defesa Nacional de 2005 (BRASIL, 2005), da Estratégia Nacional de Defesa (END), de dezembro de 2008 e de seu plano decorrente, o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB).

SITUAÇÃO INICIAL

Na situação inicial, verificava-se que os interesses políticos consistiam em manter a Defesa voltada exclusivamente contra ameaças

externas²; na integração do entorno estratégico regional (continental e atlântico); em considerar a segurança nacional subordinada à integração regional; em dar grande prioridade ao desenvolvimento sobre a Defesa; na intenção de empregar as Forças Armadas estritamente em reações de autodefesa “a fim de repelir uma agressão armada”; em buscar a participação do País nos processos internacionais de tomada de decisão; na ordem internacional baseada no estado de direito; e na manutenção de um clima de paz na região sulamericano-atlântica³.

Os problemas estratégicos consistiam em incertezas no cenário mundial; em zonas de instabilidade que podiam contrariar interesses brasileiros e nas preocupações causadas por bandos armados no interior da Amazônia e pelo crime organizado⁴. Além disso, o País ainda era muito dependente do petróleo importado, apesar de a produção doméstica estar crescendo de ano para ano, tendo, em 1998, consumido 1,722 milhões de boe/d e produzido 1,004 milhões de boe/d (58,30% do consumo)⁵.

A política de Defesa (de 1996) visava à inserção regional por meio da harmonização de interesses de Estados e sub-regiões da América do Sul; ao fortalecimento dos mecanismos políticos de integração regional, como o MERCOSUL, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS); e em “aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo”⁶. O Brasil não era potência nuclear nem praticava políticas intervencionistas por impedimento constitucional⁷, e também não participava de aliança com os EUA que os envolvessem na Defesa Nacional.

O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), do qual o Brasil e praticamente todos os países das Américas são signatários, nem de longe caracteriza uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), por exemplo, pois prevê o auxílio dos outros Estados a um deles apenas em caso de agressão, no exercício do direito de legítima defesa individual ou coletiva, previsto no art. 51 da Carta da

² BRASIL, 1996, item 1.3. Em anos anteriores à década de 1990, o Brasil levava em conta como muito grave a ameaça do “inimigo interno” da Guerra Fria, mas essa ameaça deixou de ser considerada no período a que se refere este artigo, como fielmente o expôs a PDN-1996.

³ BRASIL, 1996, itens 2.8, 2.10, 1.6, 4.4, 4.2, 5b, 5a, 5g

⁴ BRASIL, 1996, Itens 2.5, 2.12

⁵ DIAS, 2008, slide 9. A sigla boe/d significa barris de óleo equivalente por dia. O boe inclui a produção de gás convertida para petróleo por um coeficiente apropriado.

⁶ BRASIL, 1996, Itens 2.8, 2.10, 5o

⁷ BRASIL, 2011, artigo 21º, item XXIII, alínea a; artigo 4º item 4.

ONU, sendo as medidas de auxílio adotadas segundo as circunstâncias, a critério de cada Estado⁸, não acarretando também qualquer disponibilidade permanente de meios específica para seu atendimento, como ocorre na Aliança Atlântica.

É interessante notar que a PDN1996 não alterou as concepções particulares que as Forças Armadas então faziam da Defesa Nacional⁹, e admitia um entendimento que dela excluía a capacidade de projeção de poder, como se percebe do pronunciamento do Ministro do Exército em 1998¹⁰:

[...] fica evidente que somente com a integração da Marinha, do exército e da Aeronáutica poderemos cumprir os objetivos fixados. A Política [de Defesa Nacional] veio na prática fortalecer a idéia defendida pelo Ministério do Exército há exatos seis anos. Como se pode depreender, as forças armadas devem estar primordialmente voltadas para o nosso próprio território. A Política de Defesa não contempla projeção de poder.

O Brasil não possuía inimigos potenciais, e sua área de atuação naval era a América do Sul e o Atlântico Sul, em particular o Ocidental¹¹, o que constitui um amplo teatro marítimo, sem obstruções. Sua faixa jurisdicional era vasta e guardava reservas de óleo e gás estimadas, em 1998, em 8 bilhões de boe, o que, considerando o consumo diário desse ano, 1,722 milhões de boe¹², daria para $8000/1,722/365,25=12,72$ anos, o que já lhe conferia grande importância estratégica. Essas reservas já se situavam entre as maiores do mundo, mas não produziam maior motivação para investimentos em defesa, o que só veio a acontecer com o advento do Pré-Sal, alguns anos depois.

Enquanto isso, em analogia a 1970, quando o Brasil aumentou o mar territorial para 200 milhas a fim de assegurar recursos petrolíferos a descobrir, a Marinha e a Petrobrás trabalhavam aceleradamente em tarefa semelhante – o levantamento da plataforma continental, a fim pleitear junto à ONU a extensão da jurisdição marítima além da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas, o que foi conseguido em 2004¹³, ampliando os direitos sobre o subsolo marinho até 350 milhas da costa em grande parte do litoral.

⁸ TRATADO, 1947, art.3º itens 1 a 3

⁹ FLORES, 2006 apud ALSINA, 2006, p. 9§3

¹⁰ LUCENA, 1998 apud ALSINA, 2006, p. 126

¹¹ BRASIL, 1996, itens 2.9, 5g; FLORES, 2002, p.82§1

¹² DIAS, 2008, slides 8 e 9

¹³ PLANO, 2011

As estratégias de Defesa (não formais, mas deduzidas da PDN1996 e verificadas por observação prática) consistiam em manter uma ativa diplomacia e uma postura estratégica dissuasória defensiva; em participar de operações de paz; e em manter as Forças Armadas em ações subsidiárias que visassem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento sócio-econômico do país.¹⁴

Até a Guerra Fria, os países preparavam seus poderes navais para a guerra naval tradicional, aprestando-os genericamente para realizar o Controle de Áreas Marítimas – admitir ou não, segundo seus critérios, a passagem ou permanência de unidades em uma área; a Projeção de poder – influenciar eventos em terra por meio de ações navais; e a Negação do Uso do Mar ao inimigo – dificultar o controle ou o uso de uma área marítima a um oponente¹⁵.

Após esse conflito, porém, a unipolaridade militar resultante da vitória do Bloco Ocidental criou uma situação de tal disparidade entre os poderes navais que instituiu um paradigma, dividindo os Estados em dois grupos: o dos aliados ocidentais, basicamente os países da OTAN, que se preparam preponderantemente para projetar poder em litorais alheios – a “Guerra de Litoral”; e outro, integrado principalmente por países emergentes e em desenvolvimento, que preparam seus poderes navais mormente para resistir a ações de projeção de poder sobre seus litorais, por meio de medidas estratégicas de negação do uso do mar.

Atualmente, apesar disso, muitos países, além de prepararem seus poderes navais dando maior ênfase a um desses propósitos, preparam-nos também para realizar o controle de áreas marítimas, em face da necessidade de proteger o comércio marítimo do qual são dependentes em vários graus, prevendo também eventuais ações de negação do uso do mar e de projeção de poder no interesse desse controle, caracterizando uma parcela do esforço ainda dedicada à guerra naval tradicional.

Na situação inicial do Brasil, o Almirante Flores preconizava uma postura defensiva que dizia inspirada na “Jeune École” ou na “Antiaccess Strategy”, e declarava que tal força já estava em implementação pela Marinha, ainda que lentamente devido a restrições orçamentárias¹⁶, o que fazia supor uma aproximação ao paradigma da guerra de Litoral na forma empregada pelos países em desenvolvimento.

¹⁴ BRASIL, 1996, itens 4.2, 5e, 5i.

¹⁵ BRASIL, 2004, p.3-2 a 3-4. Segundo a doutrina naval brasileira, essas capacidades constituem três “tarefas básicas” do Poder Naval, ou seja, segundo essa visão, tudo o que um Poder Naval faz em tempo de guerra pode ser incluído nesses três tipos de ação, isolada ou conjuntamente.

¹⁶ FLORES, 2002, p.81; p.84§5

A Jeune École é uma concepção francesa de fim dos anos 1870, baseada na então recente aparição do torpedo na guerra naval, o que ensejava o emprego de navios pequenos, rápidos e baratos, embora de curto raio de ação, que com essa arma eram capazes de destruir grandes unidades. Com esse conceito, a Marinha da França pretendia dar à sua esquadra a capacidade de atacar navios importantes da esquadra britânica nas proximidades de seus portos e bases, situados a pequena distância dos portos franceses. Desta forma, tratava-se, na realidade, de um conceito ofensivo¹⁷, embora a História registre variantes defensivas posteriores com meios navais semelhantes (agora também em conjunto com submarinos e aviões baseados em terra) na União Soviética dos anos 1920 e na República Popular da China, logo após a vitória da revolução comunista (1949), em que eles seriam empregados contra os navios de poderosas esquadras inimigas quando se aproximassem do litoral para projetar poder.¹⁸

As estratégias anti-acesso (“Antiaccess Strategy”) ou A2, constituem uma designação norte-americana do pós-Guerra Fria que engloba as formas atuais que um adversário pode usar para obstar suas forças de projetar poder sobre um litoral, impedindo-as de ter acesso ao teatro de operações onde realizariam tais ações. Na visão norte-americana, as forças de projeção de poder (próprias ou de coalizões) são muito dependentes de bases capazes de apoiá-las pelo mundo, mas essas bases são muito menos numerosas e equipadas que no tempo da Guerra Fria. Assim, as A2 são preocupantes porque esses poucos pontos de apoio, e mesmo as próprias forças nelas desdobradas, podem ser ameaçados até por potências regionais em face de seu acesso à tecnologia de mísseis (de cruzeiro ou balísticos) e à capacidade de monitoramento de áreas franqueada por satélites nacionais ou comerciais, particularmente se essas potências puderem dotar tais mísseis de cabeças químicas, biológicas e nucleares.

O conceito de A2 é complementado pelo de “Negação de Área” (“Area-Denial”), ou AD, que prevê o emprego de ações em todos os ambientes (terrestre, aéreo, de superfície ou submarino) para impedir a liberdade de ação das forças de projeção de poder na área marítima, nos pontos de penetração do litoral ou desembarque, antes que possam se dispersar, ou já operando em terra. No ambiente marítimo, as ameaças AD consideradas incluem, a maiores distâncias, mísseis antinavio balísticos ou de cruzeiro e submarinos de longo raio de ação; e próximo à costa, minas sofisticadas, submarinos costeiros e pequenas unidades de superfície. A moderna

¹⁷ PROENÇA JR., 1999, p. 122-123

¹⁸ FRIEDMAN, 2000, p.129 e 130; COLE, 2007,p. 23§3

literatura norte-americana costuma empregar os dois conceitos em conjunto, p. ex: “o desafio A2/AD” (“the A2/AD challenge”) ¹⁹.

Face a tais conceitos, a concepção do Almirante Flores continha uma pretensão muito limitada, ainda que por ele colocada como suficiente – dispor das capacidades de esclarecimento e ataque aéreos a partir de terra, para a defesa da “fronteira marítima” (a faixa de águas litorâneas de interesse) e de atuar em apenas um objetivo de defesa, na fração da “fronteira marítima” afetada pela crise – o que antevia, também declaradamente, uma crise localizada como a do Canal de Beagle, em 1978, entre o Chile e a Argentina, ou como a Guerra das Malvinas, de 1982, entre a Argentina e o Reino Unido²⁰. Previa também, com os mesmos meios destinados a essas tarefas, a integração de forças internacionais de intervenção além-mar, caso necessário, mas apenas como coadjuvante secundário.²¹ Na época em que o almirante estava preparando seu livro (ele foi publicado em 2002), porém, a Marinha possuía apenas quatro submarinos novos e um antigo, dezoito escoltas e um NAE operando apenas helicópteros, além de três navios anfíbios médios²², material condizente com ações de controle de áreas marítimas e de projeção de poder limitadas, por não dispor de aviação embarcada de asa fixa, e muito pequena capacidade de negação do uso do mar, não denotando a prioridade a esta última tarefa, o que caracterizaria a postura defensiva do paradigma da Guerra de Litoral, mas denotando uma preparação genérica da Força para as três tarefas básicas – Controle de Áreas marítimas, Negação do Uso do Mar e Projeção de Poder sobre Terra – com alguma prevalência da primeira, por inércia da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, quando ela constituía o foco principal. Assim, tal postura era algo indefinida e se enquadrava mais claramente na Guerra Naval tradicional.

Os submarinos disponíveis, quatro da classe Tupi (de pequeno porte) e um remanescente da classe Oberon (o S Ticuna, da classe Tupi modificada pela Marinha, só seria lançado em 2004), lançavam apenas torpedos ou minas e eram empregáveis na defesa da fronteira marítima, principalmente próximos da costa ou dos objetivos de defesa, mas em contextos de pequena extensão geográfica, em face de sua baixa mobilidade e do pequeno número de unidades que, cabe sempre lembrar, dificilmente estariam todas disponíveis em virtude dos períodos de manutenção de longa duração a que são submetidas em rodízio.

¹⁹ KREPINEVITCH et al, 2003, p. 3-5.

²⁰ FLORES, 2002, p. 81§3; p.84§5

²¹ FLORES, 2002, p.80§5, p.82§1,2 e p.83§1

²² SHARPE, 1999, p.55 a 65

O Almirante também preconizava a disponibilidade de submarinos nucleares de ataque (SNA)²³ para a “defesa distante”, o que completa o traço comum das concepções de emprego defensivo de submarinos convencionais (SC) e nucleares, em que estes últimos ameaçariam gravemente, desde grandes distâncias, forças inimigas que se aproximassem, aspecto que estava na origem da busca brasileira por tais meios desde antes da Guerra das Malvinas.

SITUAÇÃO FINAL

Na situação final, vê-se que os interesses políticos consistem na segurança do País; também em manter a Defesa voltada preponderantemente contra ameaças externas, mas agora prevendo também o enfrentamento de ameaças internas²⁴; ainda na integração do entorno estratégico (países da América do Sul e África), mas agora com uma orientação para sua implementação: a ênfase às entidades da região – MERCOSUL, Comunidade Andina de Nações, Comunidade Sulamericana de Nações, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Zona de paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)²⁵; a luta por uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscricção das armas de Destruição em massa (ADM) e no Direito Internacional (DI)²⁶; e o aumento da presença brasileira no Atlântico Sul, inclusive nos países da África²⁷.

Nota-se assim, em relação à situação inicial, uma maior assertividade quanto à influência brasileira na região sulamericano-atlântica, brandindo-se, como instrumentos, as organizações regionais e as possibilidades trazidas pelas conquistas econômicas do País.

Os problemas estratégicos já vão bem além das “preocupações causadas por bandos armados no interior da Amazônia e pelo crime organizado²⁸” e consistem na grande inferioridade tecnológica face aos

²³ Os submarinos nucleares são divididos em dois tipos básicos: os “Submarinos Lançadores de Mísseis Balísticos” (SLBM ou SSBN, na terminologia norte-americana), empregados na dissuasão nuclear e os “Submarinos Nucleares de Ataque” (SNA ou SSN), de emprego geral na guerra naval.

²⁴ BRASIL, 2005, “ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA” 6.16

²⁵ BRASIL, 2005 itens 1.4, 3.1, 3.3 e 3.4

²⁶ BRASIL, 2005 item 4.7

²⁷ BRASIL, 2005 itens 3.1, 3.3, 4.9, 7 (VI e XX); BRASIL, 2011, artigo 4º, § único

²⁸ BRASIL, 1996, Itens 2.5, 2.12