

RESUMO

Proteção e Desenvolvimento da Amazônia Azul: análise estratégica comparada de um projeto marítimo brasileiro para o Século XXI

O presente artigo versa sobre os recentes desenvolvimentos da reflexão sobre a defesa marítima brasileira, impulsionados por vários fatores, em especial a ora denominada Amazônia Azul. O artigo além de expor os recentes encaminhamentos e reflexões a partir dos principais documentos de defesa nacional busca, através uma análise de comparativa do Brasil com Estados Unidos, Rússia e China, a recomposição da viabilidade da marinha brasileira em garantir o comando de nossos mares e águas interiores. A compreensão do paradigma regente desta formulação é fundamental para a reflexão sobre as pretensões, e sobre a composição que a armada brasileira terá nos próximos anos. A metodologia comparativa nos permite traçar elementos semelhantes e divergentes de cada política de defesa, propondo uma análise empírica da diferenciação entre as respectivas perspectivas sobre monitoramento e controle. Ao fim conclui-se que, comparativamente aos demais elementos conformadores da política de defesa dos países relacionados, o Brasil possui elementos peculiares que o diferenciam dos demais na consecução de seus objetivos de monitoramento, negação de uso e securitização de seus mares territoriais.

Palavras-chave: estratégia marítima, política comparada, estratégia nacional de defesa, livro branco, amazônia azul.

ABSTRACT

Protection and Development of Blue Amazon: strategic comparative analysis of a brazilian maritime project for the 21st Century

This paper addresses the recent developments on the Brazilian maritime defense think tank, driven by several factors, especially linked to the so called Blue Amazon. The paper proposes, beyond the analysis of recent policy and strategy documents, to establish a comparative analysis between Brazil, the United States, Russia and China, as an insight for a viable recovery of the Brazilian Navy seeking the command of our seas and inland waters. Understanding the paradigms of such formulations is fundamental to elaborate policies, and to define the composition of the Brazilian navy in the coming years. The comparative methodology allows us to draw similarities and differences of each defense policy, proposing an empirical analysis of differentiation between their perspectives on monitoring and control. It concludes that, compared to other conforming elements of the defense policy of the related countries, Brazil has unique elements that differentiate it from the other countries in the effort to achieve its monitoring, sea denial and securitization of their territorial seas goals.

Keywords: maritime strategy, compared politics, national defense strategy, white paper, blue amazon.

Proteção e Desenvolvimento da Amazônia Azul: análise estratégica comparada de um projeto marítimo brasileiro para o Século XXI

Mauricio Nothen¹

A AMAZÔNIA AZUL E A CONCEPÇÃO DE PODER MARÍTIMO NACIONAL

O crescente protagonismo Brasileiro no cenário internacional impulsionou o país a galgar novas posições, ações e responsabilidades no sistema. A busca pela liderança regional na América do Sul e a participação destacada em diversos fóruns de governança global (ONU, G-20, BRICS) representam um processo de afirmação do país como um dos principais atores mundiais. Nesse sentido, existe a tendência crescente de engajamento do país nas discussões e nas resoluções de problemas e controvérsias do cenário político internacional.

A reabilitação das capacidades de defesa do país é essencial para que este respalde seu maior exercício de influência regional e global. Para isso o Brasil vem se mobilizando doméstica e internacionalmente visando se preparar para os desafios e se adequar às suas pretensões nacionais. Por exemplo, a articulação com os demais países do continente sul-americano, através da UNASUL, inaugurou novas estruturas de governança e defesa regionais, que rivalizam com a tradicional estrutura de defesa hemisférica norte-americana.

“A mentalidade marítima de um povo é a compreensão da essencial dependência do mar para a sobrevivência histórica [da humanidade]” (VIDIGAL, 2006, p.21). Para além do âmbito regional sul-americano, o Brasil reconhece que seu ambiente de interação e preocupação estratégica estende-se por sua costa, além de suas águas jurisdicionais, abrangendo todo o Atlântico Sul e tocando no continente africano. O reconhecimento do Atlântico Sul, como parte fundamental do ambiente estratégico nacional remonta à Política de Defesa Nacional, de 2005 (BRASIL, 2005), atualizada em 2012:

¹ Possui graduação em pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2011) e mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2014). 2º Lugar Categoria Mestrado do VI Concurso de Dissertações e Teses sobre Defesa Nacional do Ministério da Defesa. Atualmente é gerente de projetos - Departamento Municipal de Águas e Esgotos de Porto Alegre. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Estudos Estratégicos Internacionais.

“A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região” (BRASIL, 2012a, p.21).

Este conceito reiterado na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) e aprofundado no Livro Branco de Defesa Nacional, de 2012 (BRASIL, 2012b). O reconhecimento deste ambiente estratégico é consoante com iniciativas anteriores, como a da consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) que além de Brasil, Argentina e Uruguai, engloba 21 países africanos, e visa criar uma zona livre de armas nucleares, livre de armas de destruição em massa (em geral) e livre de conflitos armados.

O aumento de escopo estratégico do Brasil acontece em um momento em que o país aspira estabelecer-se como a sexta maior economia do planeta, buscando uma participação de maior vulto na política internacional e comprometendo-se, entre outras relações, com uma maior participação no compartilhamento de responsabilidades de segurança internacional como, por exemplo, crescente participação em missões de paz da ONU. Neste sentido, o desenvolvimento da defesa deve fazer jus às aspirações proporcionadas pelo crescimento econômico.

O Brasil apresenta um litoral de mais de 7.400 km de extensão, e uma área de águas jurisdicionais marítimas que – somando Mar Territorial, Zona Contígua e Zona Econômica Exclusiva – ultrapassam os 3,4 milhões de quilômetros quadrados. Não surpreende que em um país com tais características, a Marinha represente fator dominante no cenário securitário nacional. Soma-se aos aspectos presentes de longa data, a descoberta dos campos petrolíferos do pré-sal brasileiro e as possibilidades que estes poderão representar para o desenvolvimento econômico e social do país.

A necessidade crescente de monitoramento e guarda das águas jurisdicionais brasileiras advém da riqueza de seu leito e subsolo, exemplificados no pré-sal. Por sua dimensão e riqueza tamanhas, as águas jurisdicionais brasileiras são, hoje, comumente endereçadas como a “Amazônia Azul”². Adicionando o volume estimado do pré-sal já identificado, o Governo Federal espera aumentar a reserva total do país de 14 bilhões de barris, para quase 38 bilhões de barris, com uma produção diária alcançando 3,8 milhões de barris até 2020 (BRASIL, 2009, p. 6-7). No entanto, as formações propícias à existência de Petróleo no pré-sal se estendem além do limite de 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE)³.

Como consequência mais marcante da III CNUDM no Brasil, destaca-se a formação em 1989, a partir do decreto nº 98.145, do chamado Levantamento da Plataforma Continental

2 O conceito de ‘Amazônia Azul’ foi originalmente usado pela Marinha do Brasil em 2004, fazendo alusão à grande riqueza natural, que as águas jurisdicionais brasileiras representam para o país. Em 2010 o termo virou uma marca registrada (WIESEBRON, 2013). De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional, o termo faz alusão ao território amazônico, também por seu tamanho, que caso estendido à plataforma continental, regularia com os 4,5 milhões de km² da Amazônia “Verde”.

3 Limite que segue o acordado pela III Convenção das Nações Unidas sobre o Direito no Mar, em 1982, em Montego Bay, na Jamaica. O Brasil ratificou o acordo em 1988, que entrou em vigor somente em 1994. A Lei 8.617 de 1993 adequou os limites brasileiros aos estabelecidos na III CNUDM. Atualmente 152 países são signatários do acordo.

Brasileira (LEPLAC), sob a coordenação da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Durante a fase de coleta de dados foram analisados cerca de 230.000 perfis sísmicos, batimétricos, magnetométricos, e gravimétricos ao longo de toda a margem continental brasileira (SILVA 2011, p. 116).

Após o levantamento e formulação da proposta para extensão da plataforma continental e consequentemente da ZEE do Brasil, em uma expansão de cerca de 953.000 km², esta foi encaminhada à Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas (CLPC), em 2004. Em 2007, após a análise realizada por um grupo de peritos, a ONU se manifestou contrária à ampliação da plataforma continental nos moldes do pedido pelo Brasil e recomendou a reformulação da proposta por não concordar com cerca de 190.000 km² da mesma, ou seja, cerca de 20% do pedido de extensão (SILVA, 2011, p. 117).

Em 2010, o Brasil antecipou-se à decisão final e estabeleceu unilateralmente os limites de suas águas jurisdicionais de acordo com o pedido à ONU em 2004⁴, ampliando em aproximadamente 953 mil quilômetros quadrados seu limite e assegurando posse de eventuais recursos oriundos da área e autodeterminando ao país como único agente passível de outorgar de estudos na área (MARTINS, 2010, p. 86).

Além da insegurança jurídica gerada por alguns países não terem firmado e/ou ratificado a III CNUDM como: Estados Unidos, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela (ONU, 2012); a definição dos limites marítimos brasileiros ora por via unilateral, prejudica a segurança nacional sobre seus recursos oriundos da exploração de seu subsolo marítimo, leia-se pré-sal. Mesmo que os poços já descobertos encontrem-se nos limites da ZEE novas províncias podem ser descobertas além do estabelecido na III CNUDM, o que reforça a insegurança jurídica brasileira na exploração e segurança de seus recursos marítimos e pode gerar futuros contenciosos (BRASIL, 2012b).

Em pesquisa acerca da Defesa Nacional (IPEA, 2011), aponta-se que 63% da população brasileira acredita razoavelmente, muito ou totalmente na possibilidade de nos próximos 20 anos o Brasil ser alvo de invasão estrangeira em virtude dos recursos do pré-sal; enquanto somente 34,3% não acreditam nesta hipótese (IPEA, 2011, p. 6). Esta pesquisa corrobora com a percepção da necessidade de melhoramento da estrutura de defesa nacional, sobretudo, marítima.

Em uma análise das preocupações marítimas nacionais para além do pré-sal, há de se observar que 95% da matriz de transportes de importação e exportação do Brasil correspondem à via marítima. Sendo por isso fundamental salvaguarda e a manutenção das linhas de comunicação marítima nacionais, sob pena de incorrer um colapso da economia, caso estas fossem interrompidas (CARVALHO, 2004). Apesar da Marinha Mercante do Brasil ser responsável por apenas cerca de 3% do supracitado transporte marítimo, os recentes incentivos do Governo Federal para potencializar: tanto o estabelecimento de estaleiros para produção de embarcações (especialmente ligadas ao setor do petróleo)⁵, quanto a

4 Por meio da Resolução 003/2010 da Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM).

5 Através do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMIMP), regulamentados pelas Resoluções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) nº 36, 37, 38 e 39, que estabeleceram o chamado Conteúdo Local, que exige, nos contratos de exploração de petróleo, a utilização de taxas variadas de componentes e mão de obra nacionais, que chegam a 80% do total utilizado.

ampliação de número, expansão e qualificação dos portos nacionais⁶ tendem a ampliar a participação nacional na frota mercante, bem como ampliar ainda mais importância do transporte marítimo nacional, e consequentemente, da segurança deste.

O ambiente estratégico do Atlântico Sul, apesar da intenção dos ZOPACAS, não está livre da influência e atuação de potências (nucleares) externas notadamente: dos Estados Unidos, por constituir a principal potência hemisférica (e global), que protocolarmente reativou a 4ª frota, a qual permanecia desativada desde a década de 1950; e o Reino Unido, que além de possuir diversas ilhas cortando o Atlântico Sul, é pivô na disputa pelas Ilhas Malvinas com a Argentina.

2. SELETA DE PARADIGMAS TEÓRICOS DE PODER MARÍTIMO E ESTRATÉGIA

Primeiramente é importante termos consciência da existência e exercício do poder marítimo⁷ e sua constituição. A definição de Poder Marítimo varia amplamente na bibliografia significando ora poder de guerra naval somente, ora poder naval civil-militar, ora com definição mais ampla que abarca os aspectos civis e militares navais e sua interação com o âmbito terrestre, tanto econômico (em capacidade industrial de produção naval e operação), quanto militar de interação estratégica. Para os fins deste artigo, o conceito de Poder Marítimo abarcará todos estes aspectos como descrito acima.

Neste contexto, quase todos os países possuem em certo grau poder marítimo, desta forma o relevante constitui em determinar o grau de poder desenvolvido por cada um, justamente pelo conceito ter caráter relativo, ou seja, a relevância do Poder Marítimo isoladamente não se presta à mensuração, sendo este sempre definido e mensurado a partir da comparação (TILL, 2004). Da mesma forma isto não sugere que o poder marítimo de cada um se desenvolva similarmente, é possível um país ter forte comércio e frota mercante, sem possuir indústrias navais, ou possuir forte armada sem necessariamente possuir forte comércio marítimo, embora este normalmente não seja o padrão.

Como supracitado o conceito mais amplo de Estratégia Marítima, desenvolvido por Corbett em 1911 (2004), corrobora e de certa forma molda o que ora compreendemos por Poder Marítimo. Os atributos do mar, por outro lado, estão cristalizados de forma bem definida como fonte de recursos, de transporte, de informação, e de dominação. Estes atributos, por sua vez, são fonte de interações cooperativas, competitivas e conflitivas entre os atores. Assim, é importante notar que sendo o mar fronteira de separação, mas ao mesmo tempo de interação entre as nações, a relação civil-militar toma maiores dimensões justamente pela importância que o controle e acesso aos atributos do mar podem proporcionar para os países. Marx, bem como Mahan, inferiu corretamente que a competição pelos quatro atributos do mar interligados, leva ao imperialismo, que fora outrora fundamental para o estabelecimento metropolitano britânico (TILL, 2004). Como referiu Sir Walter Raleigh: “Quem comanda o oceano, comanda o comércio. Quem comanda o comércio mundial, comanda as riquezas mundiais, e consequentemente o próprio mundo” (PLATT, 1989, p.2044, tradução nossa).

6 A Medida Provisória 595/2012, institui novas regras que visam simplificar e estimular: a ampliação, proliferação e competitividade dos portos brasileiros.

7 Poder marítimo, traduzido livremente do conceito em inglês, Seapower.

No campo de teorização sobre estratégia marítima, temos como fundador do pensamento estratégico naval moderno, Alfred Mahan, que ao final do século XIX através de seus volumes de “The Influence of Seapower upon History” definiu as bases para o pensamento estratégico marítimo da época revisando historicamente os principais eventos marítimos militares e formulando os princípios da estratégia marítima.

Mahan escreveu seus primeiros volumes em um período de muita ênfase ao liberalismo inglês, e as novas discussões de defesa de um mundo cada vez mais interligado, e particularmente receptivo às teorias gêmeas da Jeune École sobre defesa costeira e ataques à frota comercial, conhecida como Guerra de Curso. Dissonante a esta linha de pensamento, Mahan focou-se na definição das diferenças entre estratégia e tática, e no exame dos fatores básicos que influenciam e determinam as capacidades de Poder Naval⁸. O autor conclui que existem seis fatores preponderantes que afetam seu desenvolvimento: a posição geográfica, a conformação física, a extensão do território, a população, o caráter nacional, e as instituições governamentais. A evolução estratégica ao longo do século XX veio a questionar os princípios de Mahan, embora os principais como posição, conformação física, caráter da população e governo permanecem, de forma geral, pertinentes (SPROUT, 1966).

Na visão do autor a verdadeira e única missão das forças navais deveria ser a de preponderar sobre as forças inimigas e assim controlar o mar, para tanto os navios e frota inimiga são os únicos objetos a serem atacados em todas as ocasiões. Para isso a concentração de forças era, na visão de Mahan, o princípio fundamental da guerra tanto terrestre quanto marítima.

Similarmente a Clausewitz, Corbett estrutura seu pensamento sobre a ideia da complementaridade entre as estratégias de ataque e de defesa considerando ainda a necessidade do uso de forças terrestres e marítimas harmonicamente em prol de um objetivo militar comum. Especialmente, porque uma guerra dificilmente é decidida por meio da estratégia marítima de maneira isolada, exceto em casos extremamente limitados e específicos. Ao contrário do cenário terrestre, onde o território é fator predominante nas ações, no marítimo as linhas de comunicação constituem o principal objetivo estratégico. A ruptura ou manutenção das linhas de comunicação marítimas são à base da interação marítima e a principal forma de obtenção de supremacia marítima e de influência no resultado da guerra (CORBETT, 1911).

O comando do mar significa a obtenção da primazia sobre os fluxos de comunicação, ou seja, a capacidade de operar livremente no mar e prevenir a operação das linhas de comunicação pelo inimigo. O comando do mar é extremamente difícil de ser mantido em sua plenitude. É possível obter ou romper a supremacia localmente, mesmo com uma frota inferior, desde que concentrada força localmente suficiente (CORBETT, 1911).

Neste ponto Corbett aceita a importância do conceito de batalha decisiva de Mahan, mas concede maior ênfase à possibilidade de controle do oceano via manobra, enumerando diversas razões pelas quais a batalha decisiva pode ser evitada, realçando também o fato de que a supremacia total era ideal e que o amplo comando é custoso, logo as marinhas deveriam preocupar-se em através da manobra maximizar seu poder de comando (TILL, 2004.).

Neste sentido, a teoria de Corbett reverbera e amplia o conceito de guerra limitada de Clau-

8 Ora ainda não definido em seu escopo mais generalista.

sewitz. A característica dúbia do oceano, servindo de ligação e isolamento, simultaneamente, somado à capacidade de estabelecimento de supremacia marítima total e local, adiciona os elementos de isolamento estratégico e tático fundamentais para a validação da Guerra com objetivos específicos, ou seja, a guerra limitada.

O entendimento de Corbett sobre a relação e a coordenação entre os cenários terrestres e marítimos no estabelecimento das relações de guerras limitadas e ilimitadas formam o principal arcabouço teórico para análise estratégica marítima e contrapõe a ideia de Hughes sobre o isolamento do teatro naval. Por outro lado, a tendência de enfrentamentos litorâneos, ao contrário de enfrentamentos no oceano aberto, põe em questão o real valor da supremacia total dos mares frente ao custo que esta representa. Tal problematização é apresentada por Hughes e aprofundada por Till (HUGHES, 2000; TILL, 2004).

O melhoramento dos mísseis marítimos inclui um fator novo para a projeção regional de poder, pois se por um lado estes equipamentos visam negar o acesso hostil ao território, eles apresentam proporção crescente de ataque que são negligenciáveis, podendo servir além do combate mar-mar, no engajamento mar-ar e mar-terra, tornando-se uma capacidade polivalente e com capacidades de projeção regionais muito interessantes (BAILEY, 2004; DUNNIGAN, 2003).

Dunnigan aponta que, tradicionalmente, o paradigma de marinha ocidental divergiu do paradigma russo enquanto os países ocidentais concebiam uma visão moderna de marinha com objetivo de domínio dos mares e acesso às águas alheias, a Rússia frente a vários fiascos navais, apostava desde a década de 1950 em um paradigma alternativo visando exclusivamente negar o acesso às suas águas e territórios caracterizando-se tradicional na abordagem de frotas de navios menores e bem armados – apesar da Rússia ter buscado uma marinha mais robusta durante poucos anos entre a década de 1960-1980 – (DUNNIGAN, 2003). O paradigma russo baseou-se em uma frota mais leve, de maior número e menos tonelagem, com navios intensamente armados, mas de baixa efetividade. Enquanto os países ocidentais mantiveram frotas maiores com menos navios, porém de maior tonelagem, efetividade, capacidade de projeção e controle de danos (DUNNIGAN, 2003).

3. PRODUÇÃO RECENTE DE DOCUMENTOS EM DEFESA DO BRASIL, DOS ESTADOS UNIDOS, DA RÚSSIA E DA CHINA.

O Brasil desenvolve um recente esforço no sentido de sistematizar a reflexão do estado democrático sobre defesa, como supracitado. O pensamento sistemático sobre o tema vem sendo desenvolvido desde a Política de Defesa Nacional primeiramente lançada em 1996, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso e reeditada em novas bases em 2005, pelo Presidente Lula, com atualização em 2012. A END, lançada em 2008, e atualizada em 2012, representou um segundo e importante passo nesta reflexão e o Livro Branco, lançado em 2012, aprofundou a discussão, e conferiu mais clareza quanto aos reais objetivos e planejamento do desenvolvimento das forças armadas.

Os marcos representados pela END e, mais recentemente, pelo Livro Branco são fundamentais para perceber-se o entendimento do Ministério da Defesa e das Forças Armadas acerca de sua formulação de estratégia de Defesa. Em ambos os documentos entende-se como prioritária a defesa marítima e a remodelagem da Marinha como pontos fundamentais

Proteção e Desenvolvimento da Amazônia Azul: análise estratégica comparada de um projeto marítimo brasileiro para o Século XXI

para o desenvolvimento da defesa. Neste sentido, impõe-se a menção às diretrizes primeira, segunda, terceira, quarta e nona da END (atualizada em 2012), que explicitam a relevância do controle, do monitoramento, da dissuasão, da mobilidade e da presença, conceitos estes ligados intrinsecamente à Marinha:

- “1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional (...).
2. Organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.
3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras (...).
4. Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica (...).
9. Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras (...)” (BRASIL, 2012a, p. 47-53).

Estas diretrizes expõem claramente a importância conferida à proteção das águas jurisdicionais brasileiras para a formulação estratégica nacional bem como os conceitos de controle e monitoramento, reiterados diversas vezes ao longo do texto, que compõem parte importante no exercício da soberania. Surpreende que neste documento não conste menção do conceito “Amazônia Azul” (este conceito fora mencionado na PDN e no Livro Branco é mencionado sete vezes no corpo do texto).

A END, quando da descrição dos objetivos estratégicos e táticos da Marinha, pontua claramente que o foco do controle de áreas marítimas não é hierarquizado, porém chama atenção a estruturação das prioridades, estando listada primeiramente a defesa ao petróleo antes da costa e águas jurisdicionais:

- “(a) defesa proativa das plataformas petrolíferas;
- (b) defesa proativa das instalações navais e portuárias, dos arquipélagos e das ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras;
- (c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio;
- (d) capacidade de participar de operações internacionais de paz, fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras, sob a égide das Nações Unidas ou de organismos multilaterais da região” (BRASIL, 2008, p. 69).

Adiante no mesmo trecho é descrito sucintamente que o controle será obtido por uma reconstituição gradual da Marinha em seus componentes submarinos de superfície e aeroespaciais. A ênfase é conferida aos submarinos (convencionais e nucleares) para a negação do uso do mar e navios que serviriam como aeródromos para projeção de poder. Ao mesmo tempo, a Marinha mantém sua visão de desenvolvimento de uma frota de linha vultosa, baseada em conceitos tradicionais de supremacia dos mares e capacidade de projeção, enquanto adiciona elementos tecnológicos contemporâneos, como capacidades de mísseis nos submarinos.

Os indicativos lançados nos objetivos estratégicos e táticos na END de reformulação da

Marinha não apresentam uma coesão doutrinária com um paradigma estrutural de defesa claro. Mesmo que sejam baseados em diretrizes pródigas, a forma dispersa com que são tratados os componentes de frota e suas funções, alienados de objetivos claros, de acordo com suas capacidades, prejudica a operacionalização deste documento.

As reflexões sobre alternativas viáveis para a operacionalização das Diretrizes e dos objetivos expostos na END ficaram em segundo plano. Um estudo aprofundado sobre o tema, debruçado sobre seus objetivos, sobre seus componentes materiais, e sobre como os mesmos se relacionam na composição do sistema de defesa, era fundamental para a criação de um arcabouço teórico que possa fundamentar a remodelagem da Marinha. Neste sentido o Livro Branco veio a contribuir para melhorar a explicação dos fundamentos conceituais e estratégias de ação da Marinha para alcançar seus objetivos de modernização e reestruturação ventilados na END.

O Livro Branco reitera os conceitos de ambiente estratégico e de atuação nacional voltados para o continente sul-americano e para o Atlântico Sul, dando especial ênfase à relação com a África: “A proteção das linhas de comunicação e rotas de comércio com a África tem significado estratégico para o País. É mais um fator no sentido de consolidar laços de cooperação no Atlântico Sul” (BRASIL, 2012b, p. 51).

Nesta obra a consecução da estratégia marítima pela Marinha está mais clara em seus objetivos reafirmados:

“(...) a Marinha deverá ser capaz de cumprir as quatro tarefas básicas do Poder Naval: negar o uso do mar ao inimigo, controlar áreas marítimas, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão, (...) a tarefa de negar o uso do mar ao inimigo orienta a estratégia marítima de defesa do País; (...) priorizar o controle das áreas marítimas na faixa que vai de Santos (SP) a Vitória (ES) e na área da foz do rio Amazonas; (...) a Marinha deverá atuar, prioritariamente, dentro de uma postura estratégica defensiva” (BRASIL, 2012, p. 98).

Também está mais objetiva e clara a descrição da utilização da frota pretendida:

“Uma Força Naval deve ser capaz de prover eficazmente a própria defesa, inclusive contra ameaças aéreas, situação que se faz indispensável dispor de aviação embarcada em navio-aeródromo (porta-aviões). A capacidade de controlar áreas marítimas não pode ser alcançada somente com o emprego de navios-escolta, que são os principais meios para sua consecução, sendo imprescindível o emprego de aviação de interceptação e ataque. (...) Assim, uma Força Naval, com diferentes tipos de navios, capitaneada por um navio-aeródromo, possui as características de mobilidade, permanência, flexibilidade e versatilidade que a habilitam a cumprir um amplo espectro de missões, desde as humanitárias e de paz até as típicas de manobra de crise ou de conflito armado.

(...) a Força precisa dispor, também, de submarinos com propulsão nuclear, cuja excepcional mobilidade garante a defesa avançada da fronteira marítima mais distante. A Força Naval de superfície contará tanto com navios de médio e grande portes, capazes de operar e de permanecer por longo tempo em alto-mar, quanto com navios de porte menor, dedicados a patrulhar o litoral e os principais rios navegáveis brasileiros. Na concepção estratégica da Força, a disponibilidade de submarinos nucleares significa acrescentar nova dimensão ao Poder

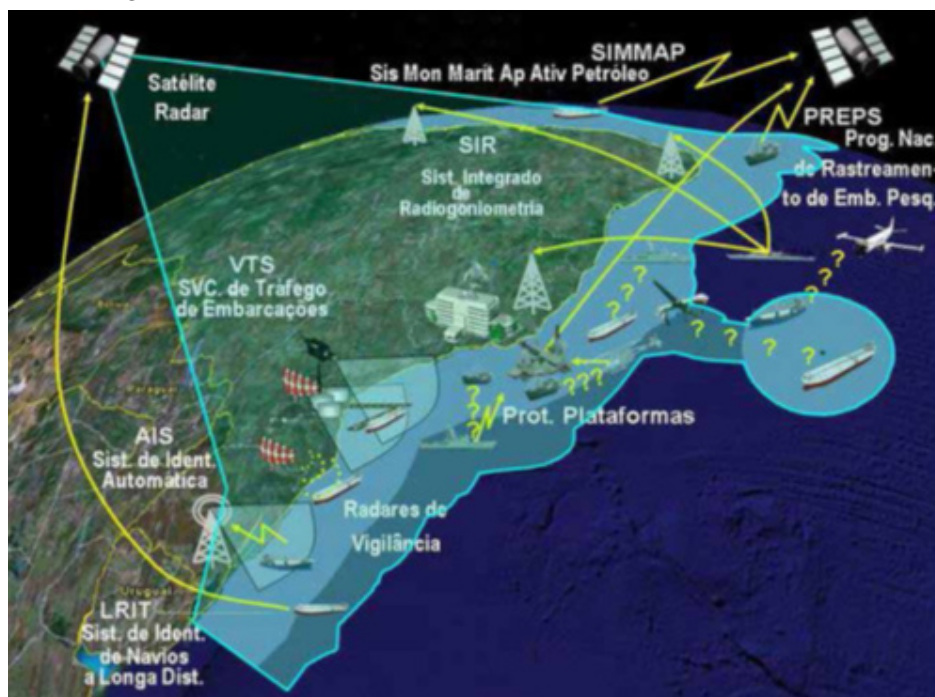
Proteção e Desenvolvimento da Amazônia Azul: análise estratégica comparada de um projeto marítimo brasileiro para o Século XXI

Naval brasileiro, garantindo-lhe capacidade de dissuasão à altura de sua missão constitucional” (BRASIL, 2012, p. 98-99).

Para a execução do reaparelhamento da frota, a Marinha aponta três projetos grandiosos, e focados nos diferentes aparelhos desejados, quais sejam, o PROSUB⁹, que visa desenvolvimento de 4 novos submarinos convencionais e 1 submarino nuclear. O PROSUPER, que prevê a construção de 5 navios-escolta, 5 navios de patrulha oceânica de 1,8 mil toneladas e um navio de apoio logístico. E o PRONAE, que visa a construção própria ou via parceria de 2 navios aeródromos (porta-aviões), um para cada esquadra (BRASIL, 2012).

Neste documento surge como inédita a menção ao Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) que, faz parte de um projeto mais amplo de monitoramento e controle do território, o SISBRAV, e pretende se constituir no principal instrumento de comando e controle da Marinha, realizando o monitoramento, vigilância, prevenção à poluição, controle dos recursos naturais, entre outras tarefas. Este grandioso sistema terá uso dual e possibilitará através da articulação de diferentes tecnologias, como: satélites, radares, VANTs, frota naval, aeronaves e etc, controlar todo o movimentos e exploração nas águas jurisdicionais brasileiras. O sistema tem prazo de implantação para 2024 (BRASIL, 2012). Conforme a Figura 1:

Figura 1: Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).



Fonte: Livro Branco (BRASIL, 2012b).

O SisGAAz representa um avanço importante na capacidade de gestão territorial do Brasil. O projeto tem cronograma de implantação até 2024 e está inicialmente estimado em aproximadamente 12 bilhões de reais. Entre os benefícios, proporcionados pelo inovador

⁹ O Projeto de construção de um submarino nuclear remonta à década de 1970, ao Governo Geisel (1974-1979). A princípio o projeto não era de interesse prioritário da Marinha de Guerra, mas visto como uma possibilidade desta em acompanhar as experiências e projetos alemães no país, como forma de iniciação no campo da utilização da energia nuclear (CORRÊA, 2009).

sistema de monitoramento e gerenciamento das águas territoriais, destacam-se:

- “maior segurança da Amazônia Azul;
- aumento da eficiência na fiscalização e nas operações de busca e resgate na Amazônia azul, ampliando as operações interagências (Polícia Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e outras); e,
- estrutura de emprego dual, civil e militar, podendo ser aplicada na prevenção da poluição ambiental, meteorologia, controle da pesquisa científica no mar, controle do patrimônio genético, prevenção e repressão ao tráfico, e na segurança e defesa da área do pré-sal.” (BRASIL, 2012, p.196-197).

Portanto, a partir de uma análise dos documentos fundamentais de defesa nacional brasileira quais sejam a END e o Livro Branco, entende-se que a estratégia de poder marítimo nacional se baseia fortemente em uma estratégia defensiva mista onde o foco está na dissuasão através da composição de uma força submergível considerável, baseada em submarinos convencionais, mas principalmente nucleares; e na proteção litorânea especialmente baseadas na operação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, resguardada a proteção de nossos mares com esquadras tradicionais nas áreas sensíveis da costa: bacias petrolíferas e portos entre Santos e Vitória, e foz do Rio Amazonas, sendo estas forças nucleadas em navios aeródromos com frota de apoio, que fortalecem sua capacidade aérea e de projeção.

Comparando-se com outros países como os Estados Unidos, a Rússia e a China¹⁰, podemos notar que a estratégia de defesa brasileira tem algumas singularidades especialmente em relação à operacionalização do seu objetivo de monitoramento e negação do uso do mar.

Quando estudados os principais documentos de defesa e doutrina militar dos EUA nos anos recentes, temos alguns elementos que são recorrentes nas análises. As capacidades militares marítimas são descritas como apropriadas para cumprir uma mistura de pequenas, médias e grandes operações, com plataformas e formações capazes de cumprir múltiplas missões. Disto provem a capacidade dos EUA conduzir um grande espectro de operações navais em diversos cenários (EUA, 2011).

No Naval Operations Concept¹¹ de 2010, estão discriminadas as principais virtudes e ameaças ao controle marítimo estadunidense. Contrariamente a documentos de defesa alheios, o principal objetivo dos documentos estadunidenses é o foco na manutenção do comando marítimo e do acesso aos teatros navais em todo o globo. A discussão não se direciona a negação do mar dos Estados Unidos, mas à garantia de acesso e operação do país em todo o globo (EUA, 2010a). Naturalmente isto se deve ao fato deste país possuir ampla margem de superioridade militar (também naval) sobre os demais países do globo, ainda constituindo-se na maior potência global.

A mesma concepção é usada no National Military Strategy¹² de 2011, quando da descrição do ambiente estratégico: os denominados Espaços Globais Comuns e Domínios Globalmente Conectados são espaços (marítimo, aeroespacial, e cibernético) onde o acesso assegurado e a liberdade de manobra são desafiados tanto por atores estatais, quanto não-

10 Estes países foram escolhidos por representarem, além de importantes atores globais, paradigmas diferentes de composição de capacidades marítimas e diferentes estágios de desenvolvimento militar-marítimo.

11 Conceito de Operações Navais, tradução nossa.

12 Estratégia Militar Nacional, tradução nossa.

-estatais. Neste contexto, o documento afirma que, crescentemente, os estados vêm desenvolvendo e adquirindo mecanismos e armas de negação de acesso e negação de área (especialmente capacidades de submarinos e de mísseis cruzadores), que desafiam a habilidade estadunidense de projetar poder (EUA, 2011, 2010b).

Neste contexto surge o conceito de Acesso Operacional Conjunto – JOAC (Joint Operational Access Concept), que visa desenvolver mecanismos normativos, tecnológicos e bélicos conjuntos para a manutenção e salvaguarda de acesso, manutenção da segurança, provimento de supervisão e responsabilidade, bem como formulação de normas internacionais que rejam os espaços comuns e domínios conectados (EUA, 2011; DEMPSEY, 2012).

Ou seja, as capacidades marítimas estadunidenses estão postas de tal forma a garantirem não só a proteção territorial dos EUA, mas especialmente voltadas a projetar poder em todo o mundo. A JOAC é o principal mecanismo estadunidense visando à capacidade de manutenção e resguardo de acesso irrestrito nos grandes espaços comuns e domínios conectados. Este aspecto os EUA estão voltados largamente, não somente a negação de acesso e área de seu território, mas especialmente à manutenção de acesso e área alhures.

A Rússia, por outro lado, tem extensa tradição na formatação de suas capacidades militares marítimas com o foco na negação de acesso e área. A composição de sua frota, com navios menores e missilisticamente bem armados aponta nesta direção já desde a Guerra Fria (DUNNIGAN, 2003.). Neste aspecto, a Doutrina Marítima da Federação Russa até 2020 aponta para a importância de sua marinha como sendo o principal pilar das capacidades marítimas russas, bem como importante ferramenta da política externa e protetora dos interesses russos e de seus aliados nos mares. A marinha russa tem o principal papel de manter a ordem e a segurança nos mares territoriais russos e adjacentes, mas também o objetivo de defender os interesses russos nos mares próximos, garantindo a liberdade dos mares. A frota deve ser composta quantitativa e qualitativamente visando endereçar as ameaças à segurança russa, mantendo seu foco específico regional (RÚSSIA, 2001).

Fica evidente com o acima mencionado e também no reconhecimento no trecho que versa sobre ameaças na Doutrina Militar da Federação Russa de 2010¹³, a preocupação russa com a violação de suas áreas de interesse. Da mesma forma, o país identifica que as ações militares devem se adequar a crescente tipologia que prioriza elementos como: a precisão, meios eletromagnéticos, laser, e armas de infrassom, bem como sistemas de controle computadorizados, drones, equipamentos marítimos autônomos e modelos de armas e equipamentos militares guiados ou robotizados (MERLN, 2010a). Estes elementos supracitados são peculiarmente os protagonistas no modo de Combate Centrado em Redes (Network Centric Warfare) (FRIEDMAN, 2009) e elementares para a execução de políticas de defesa de anti-acesso e negação de área.

De forma geral, os documentos de defesa produzidos pela Rússia tratam de questões mais abrangentes, e não se focam em questões mais pontuais e de definições materiais. Existe um forte caráter de autorreconhecimento da Rússia como natural herdeira da URSS, portanto, como necessária a aspiração de maior influência em águas azuis (BOSBOTINIS, 2010). No entanto, a conformação da frota expedicionária russa ainda enfrenta dificuldades de manutenção, renovação e ampliação. Enquanto sua numerosa frota de submarinos, e de navios

13 Entre as preocupações russas está elencado o destacamento de contingentes em estados terceiros contíguos ao seu território e às suas águas jurisdicionais.

patrulha, fortemente armados com mísseis balísticos e/ou de cruzeiro impõe uma séria e convincente força de negação de uso às águas russas às forças estrangeiras.

A China, diferentemente dos países anteriormente mencionados, tradicionalmente manteve uma estratégia de defesa costeira entendendo como principal ameaça a invasão de seu território. Somente a partir de 1982 que o país ampliou sua participação e atenção à chamada defesa offshore¹⁴. A partir de então, e especialmente a partir da década de 1990, a China passou a investir pesadamente em equipamentos de dissuasão convencional e controle marítimo litorâneo. Desde a supracitada década a marinha chinesa já quadruplicou sua quantidade de submarinos convencionais comissionados (OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE, 2009).

No documento Defesa Nacional da China de 2010, está claramente descrito que o país empenha-se civil e militarmente na garantia e consolidação de suas zonas de fronteira e defesa costeira. Nos últimos anos o país tem se esforçado para aperfeiçoar seu sistema de defesa costeira, avançando na sua informatização e transformando o sistema de comando como o foco e a infraestrutura de informação como suporte, reforçando seus esforços de consolidar sua defesa costeira e de fronteiras, de acordo com o documento, isto tem melhorado a capacidade de controle marítimo e fronteiriço, promovido o crescimento econômico e a estabilidade social nestas áreas. Da mesma forma a defesa aérea tem papel destacado na constituição de um sistema de defesa integrado (estando o sistema de defesa aérea em constante alerta) (MERLN, 2010b).

A relação no estreito com Taiwan impulsionou a China a desenvolver um sistema de ataque e defesa, com uso de mísseis, que para além da conturbada relação entre os países, acabou por forjar um eficiente sistema de negação de acesso, primeiramente à costa chinesa, mas também às suas águas jurisdicionais. De modo que hoje, com a ampliação de suas capacidades militares marítimas e com seu foco no desenvolvimento de sistemas de monitoramento, o país logra de uma eficiente capacidade de anti-acesso e negação de área (OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE, 2009).

No entanto, a política de defesa chinesa tem se mostrado progressivamente interessada na expansão de suas capacidades marítimas para além do estreito de Taiwan, e mesmo do mar da China, para toda a região como reflexo, entre outras coisas, de sua crescente dependência do transporte marítimo, especialmente no setor energético além da decorrência de sua maior participação e aspirações no sistema internacional.

Com essa breve referência da configuração das políticas de defesa marítima destes três países, é possível tomar algumas informações e inferir algumas comparações pertinentes para o Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS COMPARADAS SOBRE O PROJETO BRASILEIRO

Buscou-se através de uma breve revisão bibliográfica levantar uma série de conceitos teóricos, estratégicos e táticos consagrados na literatura visando possibilitar a construção de comparações e alusões ao recente desenvolvimento estratégico naval nacional. Junto a esta análise foi realizada uma breve menção a diversos documentos componentes das políticas

¹⁴ Neste sentido significando a defesa ativa de suas águas jurisdicionais até a ZEE.

de defesa dos EUA, a Rússia e a China, respectivamente. Através destes marcos teóricos, e comparações empíricas, notamos que os princípios norteadores da estratégia de reaparelhamento da marinha ecoam em diferentes etapas e conceitos da construção teórica de estratégia marítima e se diferenciam das demais políticas de defesa aplicadas nos países referência deste artigo.

A Estratégia Nacional de Defesa e, principalmente, o Livro Branco expõem de forma clara os conceitos por trás do reaparelhamento da marinha brasileira. A preocupação em resguardar a costa e águas jurisdicionais brasileiras aparece como pano de fundo no trecho que trata da necessidade de ampliação da frota de superfície, em especial de patrulhamento, especialmente através do componente de monitoramento inaugurado com o SisGAAZ. A pretensão de constituir uma força decisiva de dissuasão, através de submarinos convencionais e nucleares, também está explícita no Livro Branco e compõe o pilar básico para o desenvolvimento do programa PROSUB. Ao mesmo tempo, é salientada neste documento a necessidade de constituir duas esquadras com capacidade de projeção de poder através de navios-aeródromos. Ou seja, o que se nota nos documentos de formulação estratégica nacional é a pretensão de, tendo por base nossos objetivos estratégicos mais próximos (quais sejam, a segurança da costa e das plataformas petrolíferas, o aumento de capacidade dissuasória e a maior participação nas questões de segurança global, especialmente em missões de paz), pretende-se escorar e planejar o reaparelhamento da armada.

Não encontramos, no entanto, verificando comparativamente as políticas dos demais países amparo na formulação estratégica brasileira de configurar um sistema de monitoramento e gerenciamento do espaço jurisdicional marítimo com ausência de capacidades missilísticas seja na terra ou no mar. O componente e a capacidade de engajamento e de elasticidade conferida pelo componente missilístico são fundamentais para compor uma força dissuasória convencional crível. Este componente está previsto tanto nas políticas dissuasórias da Rússia e da China, quanto é fator de preocupação na consecução da JOAC pelos EUA.

Além disso, o Brasil parece assimilar modos de composição de Marinha aparentemente opostos, quais sejam ocidentais e russos (embora sem ênfase nos mísseis), agregando conceitos de projeção de poder e negação de acesso na mesma composição de esquadra. O país sobrepõe conceitos modernistas e pós-modernistas de marinha sem exatamente uma tendência de desenvolvimento mais acentuado rumo a um dos pólos conceituais.

O plano de reaparelhamento da marinha brasileira tem diversas virtudes, porém negligencia parte da construção teórica sobre estratégia marítima, elemento que pode fragilizar seu potencial de prover segurança. O modelo russo de marinha com navios menores, porém bem armados, sugere uma solução tática interessante, desde que além das embarcações, o país se empenhe em desenvolver uma capacidade missilística à altura de suas necessidades. Da mesma forma, os submarinos previstos deveriam servir como apoio fundamental à esquadra de superfície não como patrulha costeira para dissuasão. Na formulação estadunidense do início da década de 2000, aparecem sugestões de aparelhos navais capazes de múltiplas funções, como o preconizado Arsenal Ship, similar ao ideário russo, seria um navio enxuto, semi-submersível, com capacidade de lançamento de mísseis de cruzeiro, balísticos e antiaéreos (KREPINEVICH Jr., 2000).

Não obstante, a reflexão imposta pela END e pelo Livro Branco representa avanços para o desenvolvimento estratégico nacional e devem ser saudados e discutidos, para que se ma-

ximize a efetividade destas políticas públicas, que representam importância fundamental para o soerguimento da segurança nacional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. (2008), Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, Ministério da Defesa.
- _____. (2009), Novo Marco Regulatório: Pré-Sal e Áreas Estratégicas. Brasília, Ministério de Minas e Energia.
- _____. (2012a), Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, Ministério da Defesa.
- _____. (2012b), Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, Presidência da República.
- _____. (2013), Política de Defesa Nacional. Brasília, Presidência da República.
- BOSBOTINIS, James. (2010), The Russian Federation Navy: an assessment of its strategic setting, doctrine and prospects. Shrivenham, UK Defence Academy.
- Carvalho, Roberto G. (2004), “A Amazônia Azul”, DefesaNet, 4 de Março de 2004.
- CLAUSEWITZ, Carl V. (2003), Da Guerra. São Paulo, Livraria Martins Fontes Editora.
- CORBETT, Julian S. (2004), Principles of Maritime Strategy. Nova Iorque, Dover Publications Inc.
- CORRÊA, Fernanda G. (2009), O Projeto do Submarino de Propulsão Nuclear na Visão de seus Protagonistas: uma análise histórica de Geisel a Lula (1974 – 2009). Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- DEMPSEY, Martin E. (2012), Joint Operational Joint Concept. Washington, Department of Defense.
- DUNNIGAN, James F. (2003), How to make War: A Comprehensive Guide to Modern Warfare in the 21 Century. Nova Iorque, Quill.
- ESTADOS UNIDOS DA AMERICA (EUA). (2010a), Naval Operation Concept. Washington.
- _____. (2010b), National Security Strategy. Washington.
- _____. (2011), National Military Strategy. Washington.
- FRIEDMAN, Norman. (2009), Network Centric Warfare: How navies learned to fight smarter through three world wars. Annapolis, Naval Institute Press.
- HUGHES, Wayne. (2000), Fleet Tactics and Coastal Combat. 2ª Ed. Annapolis, Naval Institute Press.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2011), Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): Defesa Nacional. Brasília.
- KREPINEVICH Jr., Andrew F. (2000), “The impact of precision weaponry”, in R. L. Pfaltzgraff Jr. e S. E. Wright (Ed.), The role of naval forces in 21st century operations, Dulles, Brassey’s.

- MARTINS, Elaine O. (2010), “Amazônia Azul, Pré-Sal, Soberania e Jurisdição Marítima”, *Revista CEJ*, Ano XIV, n. 50: p. 83-88.
- MILITARY EDUCATION RESEARCH LIBRARY NETWORK (MERLN). (2010a), Translation - The Military Doctrine of the Russian Federation. Washington, National Defense University Libraries.
- _____. (2010b), Translation – China’s National Defense. Washington, National Defense University Libraries.
- OFFICE OF NAVAL INTELLIGENCE. (2009), *The People’s Liberation Army Navy: a modern navy with Chinese characteristics*. Washington, Office of Naval Intelligence.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). (2012), *United Nations Convention on the Law of the Sea: Declarations made upon signature, ratification, accession or succession or anytime thereafter*. Nova Iorque.
- PLATT, Suzy (ed.). (1989), *Respectfully Quoted: a dictionary of quotations*. Washington, Library of the Congress.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício, DINIZ, Eugenio, RAZA, Salvador G. (1999), *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- ROSINSKI, Herbert. (1940), “German Theories of Sea Warfare”, *Brassey’s Naval Annual*. Londres, William Clowes and Sons Ltd.
- RÚSSIA (2001), *Russian Maritime Policy 2020*. Moscou.
- SILVA, Alexandre P.(2011), “Política Externa Brasileira Para os Grandes Espaços: o Espaço Cósmico, a Antártida e a Expansão da Plataforma Continental”, *Século XXI*, v.2, nº2:p.105-120.
- SPROUT, Margaret T. (1966), “Mahan: evangelist of Seapower”, in E.M EARLE (Ed.), *Makers of Modern Strategy: military thought from Machiavelli to Hitler*. Princeton, Princeton University Press.
- TILL, Geoffrey. (2004), *Seapower: A Guide for the Twentieth First Century*. Nova Iorque, Routledge.
- VIDIGAL, Armando A. F. (1985), *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro*. 3ª Ed. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército.
- VIDIGAL, Armando A. F. (2006), *Amazônia Azul*. Rio de Janeiro, Record.
- WIESEBRON, M.L. (2013), “Blue Amazon: thinking the defense of Brazilian maritime territory”, *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.2, n.3:p.101-124.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES