

Projeto de força e orçamento: planejar a Marinha do Brasil

Carlos Wellington Leite de Almeida
Tribunal de Contas da União, Brasil

Introdução

A adoção da metodologia de projeto de força impactaria positivamente a Marinha do Brasil ao suprir a lacuna relativa ao descompasso que se verifica entre o orçamento naval e as capacidades militares requeridas das forças navais brasileiras. A ausência de um projeto de força constitui-se, hoje, na maior debilidade da Marinha do Brasil, bem como das demais forças armadas e de todo o sistema de defesa do Brasil, o qual inclui instituições não-militares, como o Ministério de Defesa. A elaboração de um projeto de força é condição fundamental para a boa gestão dos recursos destinados ao setor defesa sendo que, sem ele, seguramente pode-se dizer que haverá desperdício e perda de foco. Sem o projeto de força, o planejamento do setor defesa estará fragilizado pela indefinição de capacidades militares requeridas, pela carência de adequada ferramenta de gestão e pela falta de objetivos claramente definidos.

Ao longo do presente trabalho são apresentados os motivos para a identificação de tamanha importância no projeto de força. Em especial, é evidenciada a sua inevitável relação com a capacidade de gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais disponibilizados ao setor defesa do Brasil. Toda a argumentação converge para a conclusão de que, na ausência de um adequado projeto, não se poderá garantir o melhor uso possível dos recursos destinados à defesa nacional.

A Marinha do Brasil é tomada como exemplo central. Entretanto, todas as conclusões e argumentações são possíveis de generalização para as demais forças armadas e, também, para as instituições civis que integram o sistema de defesa brasileiro. Em um primeiro momento, identificamos a importância do mar brasileiro e as dificuldades envolvidas no seu uso soberano, do ponto de vista das questões típicas da defesa nacional. Em seguida, são discutidas as características de um projeto de força. São apresentados conceitos essenciais ao entendimento dessa metodologia de planejamento, como as capacidades militares e a prognosticação.

Ênfase especial é atribuída à identificação do que se chama ambiente de projeto de força, o qual deve ser marcado, sobretudo, pela transparência e pela elevação, ao grau máximo, da importância dos valores democráticos do Estado de Direito. Destacam-se, no debate proposto, a centralidade organizacional do Ministério da Defesa, ainda não atingida plenamente, e a ausência de prioridade hoje atribuída à elaboração de um projeto de força para as armas brasileiras.

Projeto de força e orçamento

Depois, trata-se da Marinha do Brasil, em particular. Suas dificuldades são evidenciadas e relacionadas com a falta de um projeto de força. Os efeitos dessa ausência sobre o orçamento naval são discutidos de forma a alertar todos aqueles que se interessam pelas questões navais e de defesa em geral, que a solução dos problemas passa, necessariamente, pela instituição de uma adequada ferramenta de planejamento e gerenciamento, e, em especial, pela introdução de uma nova maneira de planejar.

Projeto de força: conceito de emprego, capacidades militares, interoperabilidade

Para que uma política de defesa possa funcionar adequadamente, atingindo seus propósitos ao menor custo possível, é essencial que tenha no projeto de força um instrumento racional e eficiente de planejamento. A sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos¹.

O projeto de força é o elemento de conexão entre o efetivo desempenho das missões atribuídas à força armada e o orçamento necessário para conferir sustento às ações necessárias ao cumprimento dessas mesmas missões. Da mesma forma que o orçamento é o instrumento que viabiliza a concretização da política do país, o projeto de força é o instrumento que viabiliza a adequada elaboração do orçamento do setor defesa. Se é verdade que um orçamento mal dimensionado resulta na incapacidade de a força armada cumprir sua missão, também é verdadeiro que a ausência de um projeto de força resulta em má-aplicação de recursos, qualquer que seja o montante destinado. Ausente o projeto de força, mesmo as forças armadas mais bem sustentadas em termos orçamentário-financeiros estarão sujeitas a graves erros e ao desperdício. É, portanto, ferramenta essencial do planejamento estratégico-militar.

Para que compreendamos o projeto de força como poderoso instrumento de planejamento, devemos nos remeter às noções de conceito de emprego, de capacidades militares, avaliação e prognosticação. A primeira noção, conceito de emprego, diz respeito ao modo de usar as forças armadas. A segunda, capacidades militares, refere-se aos elementos materiais das forças armadas. A avaliação refere-se à medida do bom (ou mau) funcionamento e a prognosticação remete-nos à idéia de previsão de resultados. Todas as noções são tratadas com o devido destaque na metodologia do projeto de força².

¹ RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

² RAZA, Salvador. *Marco conceptual para el analisis y la planificación de la seguridad y defensa*. Texto apresentado na reunião de trabalho do Programa *Relaciones Civiles-Militares*. Cuaderno de Trabajo nº 15. Asunción, Paraguay: CEPRO, 2001.

Projeto de força e orçamento

Conceito de emprego é, de acordo com o Dr. Salvador Raza, professor da *National Defense University*, o modo pretendido de uso das forças, para que as queremos. Basicamente, ensina o especialista, quatro categorias possíveis se nos afiguram: neutralizar, coagir, dissuadir e combater. A pergunta respondida pelo conceito de emprego diz respeito às tarefas cujo cumprimento se exige das forças armadas. Percebe-se, claramente, na noção do conceito de emprego, a necessidade de antecipação mental e conversão de idéia em ação. Antecipação mental porque é necessário projetar-se mentalmente ao futuro e especular, com segurança, sobre as possíveis ameaças ao país, para, somente então, enquadrar o uso pretendido das forças armadas entre as categorias citadas. Conversão da idéia em ação porque a defesa, sendo o componente prático do binômio segurança-defesa, perde sentido se não transformada em elemento capaz de, realmente, atuar.

As *capacidades militares*, novamente esclarece Salvador Raza, são a *habilidade potencial dos arranjos combinados de meios materiais, humanos, de informação e de organização executarem tarefas de defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de sucesso*³. São capacidades projetadas para o atendimento das exigências do uso da força na consecução de objetivos de natureza política.

A discussão sobre capacidades militares dá ensejo ao debate sobre a centralidade do elemento humano em todo esse processo de mudanças. Mais difícil do que garantir a existência de sistemas de armas e condições de uso e manutenção é garantir a existência de oficiais, soldados e civis efetivamente comprometidos com as capacidades definidas pelo projeto de força. São pessoas que concebem o sistema e é para o atendimento a necessidades essencialmente humanas (segurança, paz) que os sistemas de defesa se destinam. A tecnologia é tema crucial da guerra contemporânea, realidade sobre a qual não paira qualquer dúvida. Entretanto, nem mesmo a mais avançada tecnologia substitui a importância do homem. E, deste dissociado, qualquer sistema de defesa, com qualquer tecnologia, perde a razão de ser. São homens que vencem as guerras. Os sistemas de alta tecnologia são seus instrumentos. Essa centralidade do elemento humano é tomada em alta conta pela metodologia de projeto de força.

A definição das capacidades militares requeridas pelo projeto de força deve considerar, também, a questão fundamental da interoperabilidade. Na guerra moderna, as forças armadas de qualquer país devem ter a expectativa necessária de atuação em conjunto, sendo dificilmente imaginável, hoje, a ação militar em teatros de operações puramente marítimos ou terrestres. Há que se garantir que o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, ou, no caso *interno* da Marinha do Brasil, os seus componentes de superfície, submarinos, aéreos e terrestres, possam operar em conjunto⁴.

³ RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

⁴ A necessidade de se garantir a interoperabilidade se faz sentir desde, pelo menos, a Segunda Guerra Mundial. Na análise que faz acerca da Marinha Italiana naquele conflito, o almirante francês Raymond de Belot é enfático ao garantir que muito do fracasso militar-naval que resultou para as forças peninsulares decorreu da ausência de adequada coordenação

Projeto de força e orçamento

Essa interoperabilidade diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação, ao pessoal e à doutrina. No que se refere aos equipamentos de comunicação, por exemplo. Informações da *National Defense University* permitem avaliar que, quando as forças militares norte-americanas invadiram a pequena ilha caribenha de Granada, as características dos equipamentos de comunicação dificultaram o caráter conjunto do assalto anfíbio, operação que concretiza, por excelência a função estratégica da projeção do poder naval sobre terra. As forças de fuzileiros navais (*Marines*) não conseguiam estabelecer contato satisfatoriamente com as unidades do Exército, que, por sua vez, não se comunicavam eficazmente com os navios da Marinha e assim por diante⁵.

No que diz respeito ao equipamento militar, um projeto de força que contemple a Marinha, o Exército e a Aeronáutica deverá considerar, obrigatoriamente, a conveniência e a oportunidade de se estabelecer um sistema conjunto de aquisições. Não que a preocupação com a interoperabilidade deva levar, necessariamente, à *estandarização* ou *padronização* dos equipamentos, mas é fundamental garantir que eles possam contribuir positivamente para a ação conjunta das forças. Entretanto, muito se pode auferir com um sistema conjunto em termos de ganhos de escala nas aquisições, com conseqüente redução de custos, e de aperfeiçoamento dos sistemas logísticos. No Brasil, justifica-se fazer esforços em prol da redução das diferenças entre as munições de armas portáteis e de porte existentes nas forças. Muito se esperou (e se espera) do Ministério da Defesa, a esse respeito, e quase nenhum resultado significativo tem sido atingido.

Entretanto, para que se garanta a interoperabilidade, é fundamental que se perceba a centralidade do elemento humano. Depende, fundamentalmente, do comprometimento dos recursos humanos envolvidos, a garantia de interoperabilidade. Faz-se necessário desenvolver, nos oficiais e praças, bem como nos civis que trabalham no setor defesa, a necessária mentalidade, bem como as capacidades técnicas e os conhecimentos necessários. Nos países centrais, nos quais as preocupações com a defesa nacional possuem estatura de verdadeiras políticas públicas, amplamente debatidas com a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, existem centros acadêmicos militares voltados, precipuamente, para o desenvolvimento de temas ligados às operações conjuntas.

No Brasil, esse esforço pelo comprometimento dos recursos humanos para com a nova e necessária mentalidade, bem como com a nova demanda de capacitação, está longe de ser adequado. Os intercâmbios que as forças armadas realizam, mandando oficiais cursarem formações de estado-maior nas instituições congêneres umas das outras não passam de paliativos, que apenas escondem sob o manto de uma aparente cooperação a falta de percepção do problema. No que se refere ao pessoal civil do Ministério da Defesa, a situação se mostra ainda mais dramática, pois praticamente não há quadro próprio e as funções de direção e

entre os componentes de mar, terra e ar. BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Mediterrâneo 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por A. L. Porto e Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

⁵ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo sobre a Defesa Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.

Projeto de força e orçamento

assessoramento dos mais altos níveis são providas ao sabor das mudanças de comando político, sem qualquer garantia de continuidade quando da passagem de uma presidência à outra, ou de um ministro a outro.

A *avaliação* e a *prognosticação*, por fim, dizem respeito aos testes de nossas próprias hipóteses e à capacidade de previsão. Sem elas ficam perdidas as medidas de efetividade de nossas próprias ações e a capacidade de projetar cenários futuros para o emprego de nossas capacidades militares. Sem avaliação e prognosticação, pode-se dizer, resta inviabilizado qualquer planejamento do sistema de defesa.

Ambiente de projeto de força: transparência, legalidade e legitimidade

A existência de uma defesa nacional não pode, sob pena de perda de sua própria razão de ser, dissociar-se do modelo de Estado ao qual se liga e cujos bens, valores e princípios se propõe, pela força das armas, a sustentar. Em especial, se o Estado em questão é fundado sobre pilares democráticos, a concepção da defesa nacional não se pode afastar da desejada transparência. Esta está na base dos Estados democraticamente constituídos e suas condicionantes, democraticamente aceitas e, até mesmo, incentivadas, salvo disposição constitucional-legal, não estão abertas à contestação, em especial por parte dos agentes públicos, que a esse conceito devem incondicional aderência. Clausewitz, com sua clássica definição de que a guerra é a *continuação* da política por outros meios, já denota o caráter crucial da análise aqui proposta: as armas são *subordinadas* à política e, como tal, os arranjos da defesa nacional são *sujeitos* ao modelo político do Estado, e não o contrário. Assim devem ser tratados, em uma democracia, todos os bens públicos. E a defesa constitui, por excelência, um desses bens.

Não sem motivo, portanto, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 37, o princípio da publicidade como um dos que deve orientar, regularmente, os atos de gestão pública⁶. A lei da improbidade administrativa⁷, por sua vez, reforça o texto da Carta Magna, ao incluir, entre os atos passíveis de serem considerados como de improbidade, notadamente, aqueles que neguem publicidade a atos administrativos.

Jaime Garcia Covarrubias, PhD e professor da National Defense University (NDU), inclui entre as missões da defesa nacional as capacidades de fazer frente tanto às tradicionais hipóteses de guerra quanto às novas ameaças (narcotráfico, terrorismo), aos compromissos estratégicos internacionais (participação em operações de paz) e aos requerimentos do desenvolvimento nacional⁸. Se é

⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23^a. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.

⁷ BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

⁸ COVARRUBIAS, Jaime Garcia. *Nuevos patrones de seguridad y emergencia de alternativas de defensa*. Palestra apresentada no *Seminário avanzado de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai, 6 a 10 de setembro de 2004.

Projeto de força e orçamento

importante que o rol de missões da defesa, definido pelo pesquisador, inclua situações que antes seriam vistas como não-ortodoxas, mais importante é a conclusão à qual conduz, inevitavelmente, seu raciocínio: não é possível, para qualquer sistema de defesa, de qualquer país no mundo, fazer frente a todas as exigências contemporâneas. É, portanto, inescapável a obrigação dos líderes nacionais quanto à seleção de prioridades e ao preparo para seu atendimento. Frederico, o Grande, imperador da Prússia, considerado um dos grandes gênios militares da História mundial, já afirmava, sem rodeios que quem defende tudo, na verdade, não defende nada⁹.

É nesse momento, da seleção das prioridades da defesa nacional e do preparo dos meios para o seu atendimento, que exsurge a importância do projeto de força. De sua adequada concepção resultará a efetiva capacidade da defesa nacional do país que o adota. É necessário, para que o projeto de força se desenvolva adequadamente, que exista o que chamo de *ambiente de projeto de força*, cuja marca principal é a prevalência das noções de antecipação, transparência e legalidade.

A antecipação está na definição, mesmo, do que seja o projeto de força. Trata-se de uma metodologia de projeção de *capacidades antecipadas*, ou seja, concebe-se a força com foco no futuro e se estabelecem as capacidades que serão necessárias para atender aos requerimentos esperados.

A transparência, por sua vez, resulta da afirmação dos valores democráticos na concepção do Estado de Direito e da subordinação das armas à política. Está na base de toda a concepção do arcabouço institucional do governo que se diz do povo, pelo povo e para o povo. Sua inclusão entre os preceitos essenciais do projeto de força deixa clara a sintonia da metodologia proposta com a contemporaneidade política e com a democracia. Como decorrência desse respeito ao princípio da transparência democrática é que o projeto de força prima por gerar a sua própria legitimidade, a partir da ampla provocação dos setores interessados. Um projeto de força bem concebido é a coroação da democracia no que existe de mais importante no mundo da defesa: a sua capacidade combativa. A transparência une-se, por fim, a legalidade, uma vez que somente poderá ser considerado legitimamente concebido o projeto de força que surgir e crescer dentro dos parâmetros das leis do país que decide desenvolvê-lo. A transparência deve ser vista como ferramenta de eficiência, não como adversária da capacidade militar.

É inegável a centralidade institucional do Ministério da Defesa na concepção do projeto de força. Somente esse órgão, dotado de pessoal devidamente capacitado, e operando em nível organizacional superior ao das forças singulares, poderá conduzir a contento seu processo de elaboração. A atividade de projeto de

⁹ A estratégia de Frederico, O Grande, da Prússia, era marcada por dois traços essenciais: a ofensiva e a seletividade. Sempre que encarava uma nova situação, sua opção era pelo ataque. Mas esse ataque não era conduzido às cegas. Frederico, o Grande, selecionava cuidadosamente os pontos fracos do inimigo e utilizava-se, ao máximo, das vantagens do terreno, da manobra e da surpresa. Da mesma forma, selecionava suas próprias posições a defender. Suas lições ficaram eternizadas em seu livro *The instruction of Frederick the Great for His Generals*, publicado em 1747. LANNING, Michael Lee. *The military 100: a ranking of the most influential military leaders of all time*. New Jersey: Citadel Press Book, 1996.

Projeto de força e orçamento

forças, de acordo com Proença Jr. e Diniz¹⁰, pressupõe a sua condução por uma instância superior a cada uma das forças. Essa instância deverá propor as diretrizes básicas do projeto, o que inclui a definição de quanto do orçamento consolidado caberia a cada força e quais as concepções de emprego previstas, em especial, as concepções de emprego conjunto das forças. No Brasil, o Ministério da Defesa desponta como natural instância para esse fim. E esse projeto integrado deveria constituir-se em uma prioridade de ação.

Mário César Flores, almirante-de-esquadra e ex-ministro da Marinha, reclama da ausência de um projeto adequado para as forças armadas brasileiras. Opina o renomado oficial que, na implementação do preparo das forças armadas, são fundamentais a tecnologia (sem a qual ocorre o gradual desarme por obsolescência), a mobilidade estratégica e tática, a capacidade de pronta resposta, a integração das forças e a profissionalização coerente com a complexidade e a requerida prontidão operativa. Todas essas questões são típicas dos projetos de força e a falta deste impede que se produza uma resposta adequada para aquelas. Em resposta a questionamentos levantados pelo autor deste trabalho no *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*, realizado em setembro de 2004, em Assunção, Paraguai, o almirante Flores garantiu persistirem três problemas no setor defesa brasileiro¹¹:

- a) a falta de um projeto de força para as forças armadas e, em especial, a falta de um projeto integrado para as três forças;
- b) a elaboração desse projeto integrado de forças deveria ser, e não tem sido, uma atribuição prioritária do Ministério da Defesa;
- c) existe, verdadeiramente, uma grande resistência das forças armadas a submeterem-se a um projeto comum.

A ausência do projeto de força inviabiliza, entre outras coisas, qualquer planejamento coerente do processo de aquisições militares. Por falta de adequado planejamento, nos últimos tempos, diversos programas de equipamento foram interrompidos ou perderam a sua prioridade. E críticas não faltam a esse despreparo crônico dos planejadores das forças armadas brasileiras. Othon Luiz Pinheiro da Silva, da ARATEC, ligada à produção de equipamento militar, menciona a mal-explicada aquisição do veleiro Cisne Branco. A prioridade no programa de desenvolvimento da propulsão nuclear haveria sido ultrapassada pela da propulsão a vela, quando a administração adquiriu, sem fazer licitação, em um estaleiro europeu, o veleiro Cisne Branco, de indiscutível beleza, mas discutível utilidade¹². A aquisição,

¹⁰ PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

¹¹ FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

¹² SILVA, Othon Luiz Pinheiro da. Capacidade militar de defesa: aspectos materiais, tecnológicos. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século*

Projeto de força e orçamento

sem dúvida, é um sintoma das inversões de prioridades que podem decorrer da ausência de um projeto de força para a Marinha.

Decididamente, sem o projeto de força não se pode planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento. Nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade da execução. Ou a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria o controle. Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, portanto, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência na administração dos negócios da defesa.

Risco desnecessário em que normalmente incorrem as forças armadas sem projeto de força é o do desvio de função. Recentemente, no Brasil, erro dessa natureza ocorreu, no âmbito do serviço militar obrigatório. Como válvula de escape para as pressões recebidas em prol da geração de empregos, em 2004, o governo brasileiro anunciou significativo aumento das vagas para recrutas em serviço obrigatório. A reação dos setores especializados na discussão do assunto não tardou. E com toda a razão. Os recrutas não são aproveitados em caráter permanente, mas dispensados em massa após mais ou menos um ano de permanência nas fileiras do Exército. Com o seu retorno à vida civil, novamente desempregados, tem-se uma massa de jovens desesperados, presa fácil para o engajamento em atividades criminosas, como o narcotráfico. E o pior: desta vez, com treinamento militar.

O preparo dos setores de comunicação social do setor defesa também é fundamental. No Brasil, quatro são as instâncias oficiais de relacionamento com o público, uma em cada força singular, outra no Ministério da Defesa. Na Marinha, têm-se o Serviço de Relações Públicas da Marinha (SRPM); no Exército, o Centro de Comunicação Social do Exército (CECOMSEX); na Aeronáutica, o congênere Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER) e, por fim, no Ministério da Defesa, a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM). São instâncias que devem atuar em conjunto e, preferencialmente, sob a subordinação daquela ligada ao Ministério, com o objetivo de garantir uniformidade de atuação, além de obter importante efeito sinérgico.

Deve ficar claro que o projeto de força não se volta para a negação do caráter sigiloso de boa parte das ações militares. No entanto, opõe-se com franqueza à *cultura de sigilo*. Esta pode ser definida como a indevida extensão das características sigilosas de determinados assuntos a outros que deveriam ser, aprioristicamente, de conhecimento generalizado. É comum no meio militar, haja vista o teor sigiloso de muitos assuntos tratados, aliado a vícios de ordem comportamental ou à simples falta de atenção a critérios distintivos, ocorre a exagerada atribuição de sigilo a assuntos ordinários. Militares costumam apresentar uma forte tendência a classificar como sigilosos assuntos completamente comuns. A Marinha do Brasil, por exemplo, classifica como sigilosos documentos contendo

XXI. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

Projeto de força e orçamento

informações técnicas sobre navios que podem ser encontradas em revistas especializadas de livre circulação.

Nova forma de planejar a força naval

A consideração do projeto de força na Marinha do Brasil significa a introdução de uma nova forma de planejar a força naval. Talvez seja difícil compreender que essa nova forma atende ao requisito de diferenciação entre as atividades rotineiras do Estado e a política. É necessário que se compreenda que o projeto de força está situado em um nível mais alto de concepção do que aquele normalmente trabalhado pelas forças militares e inclui decisões de nível mais alto, envolvendo a chefia do Executivo, a chefia ministerial e o parlamento, este último como representante legítimo da sociedade e garantidor da transparência. Albert Schäffle, estadista austríaco, refere-se a essa dualidade entre a rotina e o pensamento estatais afirmando que, a qualquer instante da vida político-social, observa-se uma séria de eventos que assumiram padrões regulares, convivendo com outros eventos que ainda são elaborados e cujas respectivas decisões darão origem a novas e específicas situações¹³.

Projeto de força, deve ficar bem claro, não é atividade de rotina, é momento de inovação. Trata-se de aceitar o momento de re-estruturação mais crítico pelo qual passa qualquer instituição que busque o auto-aperfeiçoamento: a chamada reengenharia do pensamento. E a ausência de um pensamento voltado para o futuro, para a definição clara das desejadas capacidades antecipadas, tem trazido inegáveis prejuízos à força naval. O projeto de força, relembre-se, não é somente medida técnica, mas também medida política, exigindo vontade institucional e determinação democrática para a sua consecução.

Um dos prejuízos mais visíveis decorrentes da ausência de um projeto de força, para a Marinha do Brasil, é o da sucessiva e contínua perda de meios navais. A literatura especializada destaca que a idade média dos navios da MB, em 2004, era de cerca de 44 anos. Nos últimos anos, boa parte dos meios flutuantes foi desincorporada do arsenal, sem qualquer reposição ou, mesmo, uma expectativa otimista de que isso venha a acontecer em futuro próximo. A maioria das desincorporações foi resultado do envelhecimento e fadiga dos meios, impondo elevados custos de manutenção. Márcio Roberto Vaz Carneiro, jornalista especializado em assuntos militares, chama a atenção para a desincorporação de quatro navios de escolta em período extremamente curto, sem previsão de substituição¹⁴.

Navios da Marinha do Brasil desincorporados nos últimos cinco anos				
Navio	Desincorp.	Destinação	Entrada em	Idade na desincor

¹³ SCHÄFFLE, Albert *apud* MANNHEIM, Karl. *Ideology and utopy: an introduction to the sociology of knowledge*. London, UK: Hancourt, 1936.

¹⁴ CARNEIRO, Márcio Roberto Vaz. As desincorporações na Marinha do Brasil. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

Projeto de força e orçamento

			serviço	porção
NDCC Duque de Caxias	08.02.00	Alienação	1957	43
NHi Orion	11.01.01	Recife artificial	1959	42
NBal Mestre João dos Santos	06.02.01	Alienação	N/D	49
NBal Castelhanos	06.02.01	Alienação	N/D	40
NBal Faroleiro Áreas	06.02.01	Alienação	N/D	47
NBal Faroleiro Nascimento	06.02.01	Alienação	N/D	44
Submarino Tonelero	13.06.01	Alienação	1977	24
NTrT Soares Dutra	13.06.01	Alvo para treino	1957	44
NAeL Minas Gerais	21.09.01	Alienação	1945	56
Cv Bahiana	27.02.02	Alienação	1955	47
NF Barão de Teffé	12.07.02	Alienação	1957	45
NTrT Custódio de Mello	24.09.02	Alienação	1954	48
Cv Purus	30.09.02	Transf. p/ Namíbia	1955	47
Cv Solimões	02.07.03	Navio-Museu	1955	48
NOc Almirante Câmara	18.07.03	Alienação	1965	38
CT Paraná	17.12.03	Alienação	1968	35
CT Paraíba	17.12.03	Alienação	1965	38
Cv Angostura	05.01.04	Alienação	1955	49
NHi Argus	03.02.04	Alienação	1959	45
Fragata Dodsworth	05.03.04	Reserva	1980	24
CT Pernambuco	05.03.04	Reserva	1965	39

Projeto de força e orçamento

Fonte: As desincorporações na Marinha do Brasil, *Segurança e defesa*, 2004, nº 79.

(*) Entrada em serviço no país de origem

A transferência da Fragata *Dodsworth* para a reserva alarmou a Marinha e outros setores ligados à defesa nacional. Trata-se de navio de combate que, juntamente com outras três da mesma classe (*Greenhalgh*, *Bosisio* e *Rademaker*), foi adquirida do Reino Unido¹⁵ nos em 1997. Na desincorporação, o vaso de guerra tinha apenas vinte e quatro anos de idade, dos quais apenas sete no Brasil. Sua desativação não foi resultado de um acidente ou de problemas técnicos, ou, ainda, dos custos de operação demasiadamente elevados, mas de uma crônica realidade: a falta de recursos financeiros.

A destinação de recursos à defesa nacional, como a qualquer outra área de atuação governamental, é decisão que tem uma componente técnica e uma componente política. A componente técnica inclui questões como a adequação dos investimentos que se deseja realizar no setor defesa ao projeto nacional e o desenvolvimento de adequada capacidade de gestão. A componente política diz respeito à conscientização e ao comprometimento dos dirigentes do país para com as prioridades da defesa nacional. Ambos os componentes têm uma relação indissociável. Ambos os componentes constituem preocupação presente na metodologia do projeto de força.

Sem o projeto de força, normalmente, ocorre o choque entre duas tendências irreconciliáveis: a necessidade de aumento da despesa militar com a necessidade de redução dos gastos de defesa, com vistas à priorização de outros setores da ação governamental. Exemplo claro dessa dificuldade é vivida, hoje, pela Marinha do Brasil, em relação aos seus helicópteros anti-submarino Sikorsky SH-3 *Sea King*. As dificuldades impostas pelos altos custos de manutenção levam a que o número de helicópteros existentes não corresponda, nem de longe, ao de helicópteros efetivamente disponíveis. No dizer do Comandante Marco Aurélio Gomes Bittencourt, da aviação naval:

“a Marinha está estudando a redução do inventário para três helicópteros SH-3B e quatro SH-3A...entende-se que reduzindo o inventário, recursos de ordem material poderiam ser concentrados em um número menor de aeronaves, aumentando a disponibilidade como um todo...os custos envolvidos para colocar alguns helicópteros em condições de vôo ultrapassavam em mais de 50% o valor da aeronave, sendo isso pouco aceitável. Resumindo, o inventário na maioria das vezes não se traduz em uma disponibilidade alta (...) nossos helicópteros poderão, dentro de mais alguns anos, iniciar a sua obsolescência, o que, conjuminado com a escassez de recursos alocados, pode vir a comprometer a manutenção da nossa disponibilidade”.¹⁶

¹⁵ Trata-se da ex-fragata da *Royal Navy* HMS *Brilliant*, incorporada à Marinha daquele país em 1980.

¹⁶ BITTENCOURT, Marco Aurélio Gomes. Entrevista concedida à Revista *Segurança e Defesa*. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

Projeto de força e orçamento

Os projetos em andamento na Marinha ressentem-se, visivelmente, de um projeto de força capaz de assegurar a continuidade das iniciativas e a integração de sistemas. Exemplo são as falhas identificáveis no Programa de Modernização das Fragatas da Classe “Niterói” (ModFrag). O programa destina-se à revitalização de sistemas, que se faz necessária em razão de a vida útil das partes estruturais dos navios de combate, em especial o casco, superar significativamente o período no qual os sistemas eletrônicos e de armas podem ser considerados apropriados. Sempre que uma unidade naval se mantém em serviço ativo por longo período, é previsível que, em algum momento, seja objeto de um esforço de modernização.

A Marinha do Brasil entende que na moderna guerra naval, em especial, diante da conjuntura mundial atual, existe uma forte tendência de que o tradicional foco se concentre nas águas litorâneas (“águas marrons”), e não mais nos espaços abertos e grandes profundidades dos oceanos (“águas azuis”). Essa orientação mostra-se coerente com a adotada também nas marinhas dos países centrais, em especial a dos Estados Unidos, a qual, cada vez mais, prioriza os seus meios de projeção do poder naval sobre terra e de combate naval em áreas de pouca profundidade. A esse respeito do conceito estadunidense da *brown water navy*, escreve o almirante Armando Vidigal:

“indubitavelmente, a guerra litorânea – que implica na capacidade de entrar e dominar as águas e o espaço aéreo do inimigo a fim de facilitar operações de desembarque, cujo objetivo será ocupar facilidades portuárias e aeroportos, onde, posteriormente, chegarão as forças principais e os suprimentos para operações – ocupa um lugar central na atual estratégia militar americana”¹⁷.

Com vistas ao atendimento desse propósito, o do desenvolvimento de uma armada capaz de operar eficazmente em águas litorâneas, um conceito deve, necessariamente, aflorar: o da interoperabilidade. Isso porque, nas chamadas “águas marrons”, as marinhas estarão muito mais próximas dos ambientes de operação das outras forças e bastante distanciadas do seu “habitat” mais exclusivo, constituído pelos oceanos abertos. Em especial, o desenvolvimento de marinhas para a guerra litorânea enseja o crescimento da relação interoperacional com a aeronáutica, fundamental para a proteção dos meios flutuantes em deslocamento próximo à costa. Isso é particularmente importante nos países que, como o Brasil, adotam postura de defesa francamente defensivas, caso no qual é mais provável que as forças navais sejam destinadas à tarefa de proteção das próprias águas do que a levar a guerra às águas do inimigo.

A necessidade de chamamento das forças aéreas à proteção do tráfego marítimo e das esquadras que operam em águas litorâneas ou fechadas já era sentida desde a Segunda Guerra Mundial. Para atender às necessidades da *Royal Navy* (Marinha Britânica) a *Royal Air Force* (Força Aérea Britânica), durante o conflito, disponibilizou aeronaves, as quais ficaram diretamente subordinadas ao Almirantado. Essa aviação de cooperação marítima, o *Coastal Command*, funcionou perfeitamente, graças ao comprometimento do pessoal envolvido, o que levou o almirante francês Raymond de Belot, em sua obra clássica, a afirmar, acerca da

¹⁷ VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

Projeto de força e orçamento

cooperação entre a Marinha e a Aeronáutica britânicas, que *as organizações só valem na medida em que são lealmente aceitas*¹⁸. O *Coastal Command*, ao longo da guerra, viria a desenvolver-se prodigiosamente, contribuindo decisivamente para a vitória aliada no Atlântico e para a invasão da Normandia, em 1944.

O que fica demonstrado, novamente, é a centralidade do elemento humano para que se obtenha sucesso na integração das forças. Além, claro, de demonstrada a importância dessa integração, sem a qual é impensável a condução da guerra contemporânea. Exemplo em sentido contrário, também na Segunda Guerra Mundial, a *Kriegsmarine* e a *Luftwaffe* (marinha e aeronáutica alemãs) não conseguiram estabelecer um sistema de cooperação satisfatório e, na prática, a aviação de cooperação marítima não conseguia atender às suas missões. O mesmo almirante francês Belot comenta acerca da derrota da Marinha alemã no maior conflito da história da humanidade que os alemães cometeram na guerra naval um certo número de erros, entre os mais graves, o fato de que o Alto-Comando não tinha organizado a cooperação aeronaval.

Contudo, mesmo diante de inúmeras lições da história militar-naval e dos constantes discursos em favor da integração, a falta de um projeto de força continua a fazer estragos. No âmbito do programa de modernização das fragatas (ModFrag), por exemplo, o sistema de enlace de dados (“data link”) previsto usa rádios HF e UHF que operam com protocolos Link YB, Link 14. O que os torna compatíveis com o das corvetas classe “Inhaúma” e o das fragatas classe “Greenhalgh”, além de diversos navios das marinhas argentina e uruguaia. Não é, porém, compatível com aquele empregado por aeronaves da FAB (o atual R-99 e os futuros ALX, FX e PX). Para que os sistemas da Marinha e da Aeronáutica possam compartilhar informações, será necessária a intermediação de uma estação de *relay*¹⁹.

Conclusão

A elaboração de um projeto de força adequado para a Marinha do Brasil e, com apropriada e pertinente generalização, para todo o setor defesa nacional, é condição *sine qua non* para os desenvolvimentos posteriores do planejamento estratégico. Sem um projeto de força consistente, a condução da Marinha, nos diversos níveis, seja operacional, tático, estratégico, ou, sobretudo, político, estará fragilizado. Fragilizado pela indefinição de capacidades militares requeridas, fragilizado pela falta de prognosticação, fragilizado pela falta de objetivos claramente definidos, fragilizado pela falta de indicadores de desempenho confiáveis.

Adotar a metodologia do projeto de força significa introduzir toda uma nova forma de conceber o planejamento. Uma forma que busca atender ao requisito de diferenciação entre as atividades dos instrumentos do Estado e a sua política, garantindo, entretanto a adesão das atividades aos fins políticos. Projeto de força, deve ficar bem claro, não é atividade de rotina, é momento de inovação. E sua

¹⁸ BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Atlântico 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por Léo Fonseca e Silva e Alexandre Matos de Souza Melo. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção “A História que vivemos”.

¹⁹ CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. ModFrag: uma atualização. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

Projeto de força e orçamento

implantação traz consigo a exigência de se abrir a mente, de aceitar críticas, e compreender que os sucessos das iniciativas internas da força não são insensíveis à variação do cenário externo. O que significa dizer, com outras palavras, que todo desenvolvimento estratégico ocorrido no seio da Marinha deve estar adaptado ao que espera o público “fora da Marinha”. Ou, do contrário, esta perderá a razão de ser, já que se constitui em instrumento da política e não em um fim em si mesmo. O projeto de força, como visto, não é somente medida técnica, mas também medida política, exigindo vontade institucional e determinação democrática para a sua consecução.

O primeiro passo a ser dado é a obtenção do comprometimento dos diversos níveis decisórios com o projeto de força. Suas atividades não correspondem à da rotina do Estado, mas a uma verdadeira reengenharia institucional, marcada por sensível de visão. Tomadores de decisão nos níveis político e estratégico, bem como aqueles encarregados dos desenhos tático e operacional da força devem engajar-se, sem preconceitos, no projeto de força, dele fazendo uma realidade organizacional e não apenas um conjunto mal articulado de chavões da moderna administração pública, em especial, da moderna administração militar. Sobretudo, é importante compreender que o projeto de força não se constitui em elemento estático, mas realidade essencialmente mutante. Há, portanto, para a adoção, com sucesso, da metodologia de projeto de força, que se conceder a devida atenção à centralidade do elemento humano.

Não é novidade que a destinação de recursos à defesa nacional é decisão que tem uma componente técnica e uma componente política. Esta última diz respeito à conscientização e ao comprometimento dos dirigentes do país para com as prioridades da defesa nacional, o que não pode ser levado a bons termos se não houver efetiva transparência da parte do elemento humano diretamente envolvido com as atividades do setor defesa. Ambos os componentes, técnico e político, têm uma relação indissociável. Ambos constituem preocupação presente na metodologia do projeto de força.

A existência de uma defesa nacional não pode ser dissociada do modelo de Estado ao qual se liga. Se o Estado é fundado sobre pilares democráticos, a concepção da defesa nacional não se pode afastar da desejada transparência. Esta encontra-se na base das democracias constituídas e suas condicionantes fazem parte das “regras do jogo”, a serem aceitas, também, pelos integrantes do setor defesa nacional. Se a guerra é a continuação da política por outros meios, então as armas são subordinadas à política e, como tal, os arranjos da defesa nacional são sujeitos ao modelo político do Estado, e não o contrário. A transparência, que aqui se defende, resulta da afirmação dos valores democráticos na concepção do Estado de Direito e da afirmação da subordinação das armas à política. Sua inclusão entre os preceitos essenciais do projeto de força demonstra, inequivocamente, a sintonia da metodologia proposta com a contemporaneidade política e com a democracia. É com esse respeito ao princípio da transparência democrática é que o projeto de força prima por gerar a sua própria legitimidade. A transparência, nesse caso, precisa ser entendida, obrigatoriamente, como ferramenta de eficiência, não como adversária da capacidade militar.

Outra premissa do projeto de força é a centralidade institucional do Ministério da Defesa na sua concepção. Esse órgão, e somente ele, operando em nível

Projeto de força e orçamento

organizacional superior ao das forças singulares, poderá conduzir a contento seu processo de elaboração. E esse projeto integrado deve constituir-se em uma prioridade. Sem o reconhecimento da centralidade institucional do Ministério da Defesa, a condução das forças singulares estará entregue, como o tem sido desde sua origem, na prática, ao talante de seus componentes. Intenções empreendedoras como integração, interoperabilidade e não-superposição de iniciativas e esforços estarão condenadas ao fracasso e os recursos orçamentário-financeiros destinados, quase certamente, fadados ao desperdício.

Para a Marinha, objeto mais focado deste estudo, um prejuízo visível decorrente da ausência de um projeto de força continuará a ser a sucessiva e contínua perda de meios navais. Isso significa a perda da capacidade combativa, como um todo, e o comprometimento da capacidade de a Marinha cumprir com sua missão institucional, reconhecidamente ampla e complexa. Sem o projeto de força, continuará a ocorrer o choque entre duas tendências irreconciliáveis: a necessidade de aumento da despesa militar com a necessidade de redução dos gastos de defesa, com vistas à priorização de outros setores da ação governamental.

Bibliografia

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo sobre a Defesa Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.

BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Atlântico 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por Léo Fonseca e Silva e Alexandre Matos de Souza Melo. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

BELOT, R. de. *A guerra aeronaval no Mediterrâneo 1939-1945*. 2ª edição. Traduzido por A. L. Porto e Albuquerque. Rio de Janeiro: Editora Record. Coleção "A História que vivemos".

BITTENCOURT, Marco Aurélio Gomes. Entrevista concedida à Revista Segurança e Defesa. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23ª. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

CAMINHA, J. C. Gonçalves. *Delineamentos da estratégia*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha (SDGM), 1980.

Projeto de força e orçamento

CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. As desincorporações na Marinha do Brasil. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

CARNEIRO, Mário Roberto Vaz. ModFrag: uma atualização. *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro, Brasil: CONTEC Editora Ltda, 2004, nº 79.

COVARRUBIAS, Jaime Garcia. *Nuevos patrones de seguridad y emergencia de alternativas de defensa*. Palestra apresentada no *Seminário avanzado de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai, 6 a 10 de setembro de 2004.

FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunção, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no *REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 07 a 09 de agosto de 2002.

RAZA, Salvador. *Marco conceptual para el analisis y la planificación de la seguridad y defensa*. Texto apresentado na reunião de trabalho do Programa *Relaciones Civiles-Militares. Cuaderno de Trabajo nº 15*. Assunção, Paraguay: CEPRO, 2001.

SCHÄFFLE, Albert *apud* MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. London, UK: Hancourt, 1936.

SILVA, Othon Luiz Pinheiro da. Capacidade militar de defesa: aspectos materiais, tecnológicos. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro: meados da década de 70 até os dias atuais*. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.