



PRÊMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA DE 2023

Instituído em 11 de junho de 1907 pelo Decreto nº 6.510, o Prêmio Revista Marítima Brasileira (RMB) tem o propósito de estimular o estudo e a pesquisa de assuntos técnico-navais, sendo concedido, desde 1910, ao autor do trabalho que

for considerado de maior utilidade para a Marinha. A partir de 1950, o Prêmio RMB passou a ser concedido a cada três anos, republicando-se o artigo premiado. Os autores já distinguidos com o prêmio estão relacionados adiante.

ESTADO-MAIOR DA ARMADA PORTARIA Nº 352/EMA, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2023

O chefe do Estado-Maior da Armada, no uso da delegação de competência que lhe confere o inciso XI do art. 1º do anexo A da Portaria nº 99/MB, de 5 de abril de 2021, e de acordo com o subitem 2.4 e a alínea f do subitem 3.2 das Normas para Concessão da Medalha Revista Marítima Brasileira, aprovadas pela Portaria nº 173, de 16 de setembro de 2005, deste Estado-Maior, resolve:

Art. 1º – Conceder a Medalha Revista Marítima Brasileira (RMB), relativa ao triênio 2020-2022, ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Luciano Ponce Carvalho Judice, autor do artigo “Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040): O Combate pelo Mar no Brasil Marítimo do século XXI”, publicado na *Revista Marítima Brasileira* do 4º trimestre de 2020.

Art. 2º – Distinguir com Menção Honrosa, relativa ao triênio 2020-2022, os artigos:

I – “Reatores Duais”, publicado na *RMB* do 2º trimestre de 2020, autor Capitão de Mar e Guerra (Refº) José Augusto Abreu de Moura.

II – “Perspectivas Tecnológicas para a Guerra do Futuro: Imaginai-vos a Guerra!”, publicado na *RMB* do 3º trimestre de 2020, autores:

Capitão de Mar e Guerra (Refº) José Cláudio da Costa Oliveira;
Professor Nival Nunes de Almeida; e
Capitão de Fragata (RM1-FN) Rodolfo Castelo Branco Wadovski.

*José Augusto Vieira da Cunha
de Menezes*

Almirante de Esquadra
Chefe do Estado-Maior da Armada

CAPITÃO DE MAR E GUERRA (RM1) LUCIANO PONCE DE CARVALHO JUDICE



Foi o primeiro colocado no Curso de Aperfeiçoamento em Eletrônica para Oficiais em 1997. Mestre em Estudos Marítimos pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN), cuja dissertação inspirou o livro *A Defesa do Ouro Negro da Amazônia Azul*, de sua autoria, e obteve a primeira colocação no VII Concurso de Dissertações e Teses sobre Defesa Nacional (2016), promovido pelo Ministério da Defesa.

Em 2018, obteve a distinção no Curso de Política e Estratégia Marítimas da EGN. Contribuiu na formulação de conceitos estratégico-doutrinários presentes no PEM 2040 e foi o coordenador e organizador do trabalho.

Exerceu o cargo de encarregado da Divisão de Política e Planejamento Estratégico do Estado-Maior da Armada. Ao ser transferido para a Reserva, em 2022, passou a exercer a profissão de advogado no Escritório Ulisses Borges de Resende Advocacia em Brasília, DF.

AUTORES DISTINGUIDOS COM O PRÊMIO REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA

1910	Capitão de Mar e Guerra Francisco Radler de Aquino
1911	Capitão de Fragata Raul Tavares
1912	Capitão de Corveta Luiz Autran de Alencastro Graça
1926	Capitão de Fragata Américo Vieira de Melo Capitão de Fragata Tibúrcio Marciano Gomes Carneiro
1927	Capitão de Mar e Guerra Otávio Perry
1928	Contra-Almirante Conrado Heck
1929	Capitão-Tenente José Augusto Vinhaes
1930	Capitão de Corveta Octávio Mathias Costa
1935	Capitão-Tenente Oswaldo Alvarenga Gaudio
1947	Capitão de Mar e Guerra Álvaro Alberto da Motta e Silva
1950	Capitão de Mar e Guerra Daniel dos Santos Parreira
1953	Capitão de Mar e Guerra Paulo Antônio Telles Bardy
1956	Capitão de Fragata Francisco de Souza Maia Júnior
1959	Capitão de Mar e Guerra Helio Leoncio Martins
1962	Capitão de Mar e Guerra (IM) Francisco Ferreira Netto
1971	Capitão de Fragata Mário César Flores
1974	Capitão de Fragata Roberto Luiz Fontenele Lima
1977	Capitão de Mar e Guerra (EN) José Luiz Lunas de Mello Massa
1980	Contra-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal
1983	Contra-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal
1986	Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal
1989	Almirante de Esquadra Mário César Flores
1992	Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal
1995	Capitão de Corveta (IM) Agostinho Santos do Couto
1998	Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal
2001	Professor Eduardo Italo Pesce
2004	Almirante de Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho Contra-Almirante Antônio Fernandes Pereira Capitão de Mar e Guerra Pedro Augusto Bittencourt Lynch Professor Eduardo Italo Pesce
2007	Contra-Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis Capitão de Mar e Guerra Fernando Malburg da Silveira Capitão de Mar e Guerra Antonio Carlos Soares Guerreiro
2010	Almirante de Esquadra (FN) Alvaro Augusto Dias Monteiro
2013	Capitão de Corveta (FN) Alexandre Arthur Cavalcanti Simioni
2017	Engenheiro René Vogt
2020	Contra-Almirante (Ref ^b) Reginaldo Gomes Garcia dos Reis
2023	Capitão de Mar e Guerra Luciano Ponce Carvalho Judice

PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA (PEM 2040): O Combate pelo Mar no Brasil Marítimo do século XXI*

LUCIANO PONCE CARVALHO JUDICE
Capitão de Mar e Guerra

SUMÁRIO

Introdução
Ambiente operacional do Brasil Marítimo
Choque de realidade: as ameaças e o Conceito Estratégico
Marítimo-Naval
O desafio da Gestão Estratégica
Considerações finais

INTRODUÇÃO

Em março de 2019, a Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada recebeu uma tarefa de relevo: elaborar a nova versão do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) até 10 de junho de

2019¹, a partir dos Objetivos Navais e das diretrizes estabelecidas na Política Naval, documento de alto nível que a Marinha do Brasil (MB) acabara de publicar.

Numa primeira reunião convocada pelo comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior, nosso

* Republicação do artigo da *RMB* do 4º trimestre de 2020.

¹ A primeira versão foi concluída no prazo inicialmente estipulado, mas, em função de valiosas contribuições e da relevância estratégica do Plano, ele passou por novos aprimoramentos e foi finalmente publicado em 10 de setembro de 2020.

decisor estratégico, as linhas centrais do Plano foram sendo esboçadas. Em termos de estilo, por ser destinado à sociedade brasileira, deveria observar a simplicidade, a objetividade, ter uma linguagem aberta ao público e uma diagramação moderna e atrativa. Outra premissa formulada que nos é cara, posto que o Brasil começou pelo mar e sem ele não terá sua realização plena, é que se deveria imprimir uma destacada visão maritimista no Plano, traduzida em consagrados e renovados conceitos que aludem ao Brasil marítimo do século XXI – o que foi buscado desde o primeiro capítulo do documento produzido.

É fato que as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), com suas riquezas, impõem a necessidade de ampliar o entendimento da importância da defesa de interesses marítimos no pensamento estratégico brasileiro. Assim, como forma de orientação das Ações Estratégicas Navais formuladas no Plano em comento, para a consecução dos Objetivos Navais, foi dedicado um capítulo ao Conceito Estratégico Marítimo-Naval, que forneceu, ainda, elementos para a atualização da Doutrina Militar Naval, do Planejamento de Forças e dos Planos Setoriais decorrentes. Nesse capítulo, fomos orientados a ir além das clássicas Tarefas Básicas do Poder Naval de Controle de Áreas Marítimas (CAM) e Negação do Uso do Mar (NUM)² – herdadas de conceituação presente em artigo do Almirante Turner, de 1974, então presidente do estadunidense Naval War College – e que buscássemos novos conceitos que dessem conta do amplo espectro de ameaças que assolam nossos interesses marítimos.

Analisando a Concepção Estratégica da Marinha³, documento interno com poder orientador previsto na Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha, verificamos que, em síntese, do pensamento à ação, tal concepção remetia à clássica dicotomia de opções entre o CAM e a NUM. Partimos então para outras fontes e estudos desenvolvidos em nossa Escola de Guerra Naval, e o esforço de conceituação estratégica autóctone era iniciado – homenageando os célebres estrategistas marítimos que prepararam a base para o que produzimos.

Os conceitos estratégicos militares orientaram, assim, os capítulos destinados à perspectiva estratégica da Administração Pública, de maior concretude, apresentados nos capítulos 4 e 5 do PEM 2040 – dedicados ao Mapa Estratégico da Marinha e à apresentação das Ações Estratégicas Navais, culminando com os Programas Estratégicos decorrentes.

AMBIENTE OPERACIONAL DO BRASIL MARÍTIMO

Seguindo orientação prévia, as linhas do capítulo inicial buscaram contextualizar o ambiente operacional marítimo no qual o Brasil se insere, porta de entrada para oportunidades e ameaças aos interesses nacionais, ressaltando conceitos novos e rediscutindo-os, como a Amazônia Azul; o Poder Marítimo, suas funções e fatores; e a oceanopolítica, geopolítica orientada pelos espaços marítimos.

Inicialmente, apontamos que as trocas mundiais são feitas predominantemente por vias marítimas, que proporcionam

2 O comandante da Marinha, como veremos, ressaltou a necessidade do “poder de criação”.

3 Documento que foi substituído pela Política Naval.



Entorno estratégico brasileiro

mais de 90% do nosso comércio exterior, sem descurar dos 60 mil km de águas interiores navegáveis. A despeito desse fato, e de o Brasil ter começado e garantido os seus limites geográficos atuais pelo mar, muitos acreditam ser nosso País de índole continental, principalmente agrícola, aos que assiste relativa razão.

Nessa ótica, há 40 anos o Almirante Caminha⁴ alinhava o Brasil entre os países com grandes interesses continentais, ao lado, por exemplo, da Rússia e da França. Tal fator explicaria nosso baixo interesse marítimo e, por extensão de raciocínio, o fraco engajamento da sociedade no desenvolvimento de seu potencial nas “longitudes salgadas”, com reflexos, por exemplo, em nossa insuficiente frota mercante nacional. As disputas e o confisco de bens, insumos médicos, arresto de aeronaves e navios, envolvendo potências consideradas amigas na crise pandêmica

provocada pela Covid-19, ilustram bem a necessidade de uma Armação Nacional.

Contudo, além de recorrermos às nossas origens marítimas – País-continente graças às empreitadas náuticas portuguesas, inspiradas no Infante Dom Henrique e na Escola de Sagres, que repercutiram, inclusive, via esforço principal de nossa Marinha de Guerra, na manutenção da integridade territorial do imenso Brasil –, vale salientar que a realidade do País evoluiu, aumentando o peso específico do mar na vida da Nação.

Sobreveio, portanto, no início do século, a ideia-força da Amazônia Azul, proposta pela Marinha do Brasil – conceito político-estratégico que corresponde a uma região prismática de 5,7 milhões de km² de superfície da costa brasileira –, a qual fornece atualmente insumos que correspondem a quase metade da oferta de energia interna nacional⁵,

4 CAMINHA, 1980.

5 Consulte-se o Relatório síntese do Balanço Energético Nacional 2019, ponderando-o com os percentuais de óleo e gás extraídos de campos marítimos fornecidos nos boletins mensalmente emitidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-479/topico-521/Relato%CC%81rio%20Si%CC%8Intese%20BEN%202020-ab%202019_Final.pdf. Acesso em: 17 nov. 2019.



Fragata *Constituição* operando na Zona Econômica Exclusiva

algo em torno de 4 milhões de barris de óleo equivalente⁶ por dia de produção.

Dessa forma, nos coube reavivar no PEM 2040 esse conceito oceanopolítico, complementar e de relevância comparável à Amazônia Verde. Nesse processo, a Amazônia Azul sofreu uma extensão de sentido importante, incorporando uma vertente doce, posto que as hidrovias penetrantes no território nacional foram nela integradas. Assim, o conceito passou a apresentar capilaridade pelo território nacional, ligando regiões como a Amazônia Verde e o Pantanal, por meio de portentosas bacias hidrográficas, que reforçam a maritimidade e o pendor náutico do Brasil.

De outro lado, no que tange à vertente salgada da Amazônia Azul, vale sublinhar aqui um exemplo de vulnerabilidade: são extraídos cerca de um terço do petróleo nacional de um único campo marítimo no Polígono do Pré-Sal, área estratégica definida na Lei nº

12.351/10. Como sequer existem estoques estratégicos de insumos combustíveis em terra, o fluxo contínuo dessa seiva energética proveniente do mar deve ser garantido, o que pressupõe uma segurança marítima de amplo espectro. Dessa forma, rememoremos efeitos de greves e locautes de caminhoneiros, ou o que aconteceu em novembro de 2020 no fornecimento elétrico do Estado do Amapá, para imaginarmos o que uma interrupção num sistema *offshore* de alta produtividade pode provocar no funcionamento do Brasil.

Sem tais recursos, a mobilidade nacional e a atividade industrial, dependentes respectivamente do petróleo e do gás natural *offshore*, ou seja, extraídos no mar, ficariam seriamente afetadas, bem como divisas deixariam de ser auferidas. Portanto, infraestruturas críticas marítimas relacionadas a essa produção representam um triplo imperativo estratégico nacional: pela sua essencialidade à nossa sobrevi-

6 Nessa medida, considera-se equivalente calórico de produção de gás, convertido em barris de petróleo. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2020-08-boletim.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

vência, à nossa prosperidade e por representar uma vulnerabilidade estratégica nacional, como evidencia o PEM 2040.

Arcabouço teórico estruturante do Poder Marítimo: funções e fatores

Em face da importância do mar para a sobrevivência e prosperidade do Brasil, sentimos a necessidade de revisitar, no PEM 2040, o conceito de Poder Marítimo – proposto inicialmente pelo estrategista estadunidense Mahan⁷, a partir de uma palavra de origem teutônica e outra de origem latina, formando a expressão *Sea Power*⁸. Mahan estava preocupado com a formulação de uma Política Marítima eficaz e um Poder Marítimo atuante, antevendo uma relação de causa e efeito entre esse poder e a grandeza nacional dos Estados Unidos da América (EUA), tendo o Reino Unido como paradigma, o que cabe trazermos para o nosso tempo e contexto.

Partimos, portanto, do conceito descrito na atual Doutrina Militar Naval (DMN), inspirado na lavra do Almirante Flores⁹:

Uma interação sinérgica dos elementos ativos do Poder Marítimo contribuiria para o uso dos mares e das águas interiores, como instrumento de desenvolvimento e de defesa dos interesses nacionais

O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional¹⁰, resultante da **integração dos recursos de que dispõe a Nação** para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais. (BRASIL, 2017, p.1-1, grifo nosso)

Apresentamos no PEM 2040, ainda, um infográfico contendo os elementos previstos em doutrina que constituem essa expressão dual de poder¹¹, sendo oportuna aqui, após breve discussão, uma proposta de atualização conceitual, na linha da argumentação tecida no nosso

Plano em tela. Ao lermos a primeira frase do conceito supra, entendemos que a expressão grifada “integração de recursos de que dispõe a Nação” cabe às forças vivas do Poder Marítimo, ou seja, aos elementos ativos que o constituem. Recorrendo ao Almirante Flores: “Os elementos do Poder Marítimo precisam ser concebidos, preparados e operados em função de dois sistemas de coordenação”¹².

7 MAHAN, 1892.

8 Segundo o célebre autor, *Sea* seria mais representativa que *Maritime*, na língua inglesa (ALMEIDA, 2015).

9 Coautor e organizador do livro *Panorama do Poder Marítimo* (FLORES, 1972). Essa conceituação foi entronizada na primeira edição da publicação *Doutrina Básica da Marinha* (BRASIL, 1979), cuja redação permanece, com pequenos ajustes, no conceito doutrinário ainda em vigor.

10 Poder Nacional é a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a vontade nacional. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.

11 BRASIL, 2020a, p. 21.

12 FLORES, 1972, p. 91.

ELEMENTOS DO PODER MARÍTIMO:



O primeiro sistema de coordenação corresponderia à dimensão vertical, posto que tais elementos pertencem a diversas expressões de Poder Nacional. Por exemplo: Marinha de Guerra e Poder Militar; Marinha Mercante e Poder Econômico etc. A segunda dimensão de coordenação seria a horizontal, orientada para o mar, como denominador comum, bem como as vias navegáveis. Em realidade, conforme sustentou o Almirante Flores, não existiria prevalência de nenhum elemento dessa expressão de poder sobre os outros, devendo ser concebido um “equilíbrio de conjunto”, com interdependência harmônica entre eles. Esta segunda coordenação deve ser suprida pela Política Marítima Nacional, com “objetivos marítimos” associáveis basicamente ao desenvolvimento e à defesa do Brasil.

Por conseguinte, tal fato evidencia a necessidade de Políticas Setoriais con-

gruentes no que concerne aos recursos e interesses que a Nação detém nos espaços marítimos e nas águas interiores. Isso impõe a necessidade de alinhamento estratégico dessas políticas, balizadas por diretrizes emanadas pela Política Marítima Nacional.

Dessa forma, uma interação sinérgica dos elementos ativos constituintes do Poder Marítimo contribuiria para o uso eficaz e integrado dos mares e das águas interiores, como instrumento de desenvolvimento e de defesa dos interesses nacionais.

Essa necessidade de coordenação de Políticas Setoriais e harmonização de expectativas e ações de atores marítimos – e agentes com potencial de impactar esse ambiente –, à luz da Política Marítima Nacional, ficou evidenciada e foi enfatizada como ponto-chave do capítulo inicial do PEM 2040, apontando para o robustecimento da Comissão

Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm)¹³:

Tal integração demanda sinergia dos atores que compõem esse poder, cabendo o desenvolvimento de fóruns colegiados de alto nível governamental, como a Cirm, que preveem a contribuição de membros da sociedade marítima.

Ademais, a necessidade de interação sinérgica nos sugere explicitá-la no conceito de Poder Marítimo. Acresçamos que as atividades de produção de conhecimento de caráter científico-tecnológico nos espaços marítimos e fluviais induzem futuros aproveitamentos econômicos em prol do desenvolvimento nacional. Em uma visão prospectiva de poder, é importante pensar, além dos recursos, também nos interesses que a Nação detém para a efetivação do Poder Marítimo. Nesse sentido, as áreas marítimas – como a Elevação do Rio Grande, que compõe geomorfologicamente a Plataforma Continental brasileira – re-

presentam um patrimônio a ser estudado e aproveitado, o que pressupõe a sua adequada proteção.

Assim sendo, podemos manter a base conceitual consagrada na doutrina¹⁴, enriquecida pelas análises elaboradas no PEM 2040, e oportunamente propor o seguinte refinamento no conceito, com os trechos inovados grafados em negrito¹⁵: O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da **interação sinérgica e harmônica de seus elementos constituintes, com vistas à integração dos recursos e à composição de interesses que detém a Nação** para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais.

Enfim, a partir do arcabouço doutrinário do Poder Marítimo ora apresentado, de forma simplificada, depreendemos que a integração de seus elementos constituintes



NPo *Almirante Maximiano* e NApOc *Ary Rongel* em operação de apoio à Estação Antártica brasileira

13 A Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM).

14 Posto que toda doutrina reflete uma teorização aplicada num determinado tempo e lugar (TILL, 2013).

15 Argumentação desenvolvida inicialmente a partir da contribuição do autor no trabalho em grupo da disciplina Processo de Tomada de Decisão (PTD), do Curso de Política e Estratégia Marítimas, ano de 2019.

é um fator crítico para que tal expressão de poder se efetive.

Outra inovação conceitual presente no PEM 2040 correspondeu à dedução de funções desempenhadas e fatores condicionantes de um Poder Marítimo, em aplicação analógica da publicação *Fundamentos do Poder Nacional*¹⁶, da Escola Superior de Guerra (ESG). Um segundo aporte teórico contribuinte para a evidencição das funções do Poder Marítimo consistiu nos atributos do mar, visualizado pelo estrategista marítimo contemporâneo Geoffrey Till¹⁷.

Assim, partindo desses dois referenciais, bem como do exame da Política Naval, vislumbramos a interdependência de quatro grandes funções inerentes ao Poder Marítimo Nacional, que conformam uma manifestação dual de poder: Defesa Marítima e Ribeirinha, Intercomunicação, Pesquisa Marinha e Exploração¹⁸. As duas primeiras, Defesa e Intercomunicação, demandam a formação de Marinhas de Guerra e de Comércio – que devem se apoiar mutuamente, como antevia Mahan – compatíveis com a segurança e o desenvolvimento do Brasil.

Completando essa taxonomia marítima, de meados do século XX para cá des-

pontaram as contemporâneas funções de Pesquisa Marinha, de base científica, o que promoveu a utilização do mar como fonte de recursos, assumindo valor intrínseco, desconsiderado pelos estrategistas clássicos, como Corbett¹⁹. Esse valor, ao ser apropriado economicamente, corresponde à função de Exploração Marítima.

Ao fim deste ponto, cumpre reforçar a motivação para tal conceituação, contida no PEM 2040: a Exploração no mar, atividade altamente rentável na Amazônia Azul, não vem contribuindo para a sua própria defesa/segurança. Registramos



Navio Oceanográfico *Antares* em apoio ao Programa Nacional de Boias (PNBOIA)

16 BRASIL, 2019.

17 Mar como meio de comunicação, de intercâmbio, de domínio e fonte de recursos. Tal conceituação encontra correspondente nas funções positivas do mar propostas por Cousteau-Bégarie.

18 Expressão empregada para a extração com aproveitamento econômico de recursos naturais (BRASIL, 2020a, p. 15).

19 Lembremos que Corbett considerou, no seu tempo, que o único objeto da Guerra Naval era o Comando do Mar. Como o autor argumentara, a pesca tinha pouca relevância estratégica em sua época, importando precipuamente no mar o direito de passagem (CORBETT, 1911).

oportunamente, como reflexão: as parcelas dos *royalties* de petróleo *offshore* destinados à MB, na área estratégica do Pré-Sal, foram suprimidas²⁰ – antes eram contingenciadas em sucessivos exercícios financeiros, evidenciando nova desatensão com um imperativo de segurança marítima da própria atividade –, ao contrário senso das perspectivas da alta produtividade nessa área, que foram confirmadas, paradoxo estratégico que merece nossa reflexão.

Com relação aos fatores, elementos que potencializam ou degradam o Poder Marítimo conforme a sua presença, alguns descritos no PEM 2040, cabe discorrer brevemente sobre um elemento imaterial, a mentalidade marítima, dependente do “caráter do povo e do governo”, como dizia Mahan. No Plano em comento, tal conceito foi definido como:

O grau de conscientização da sociedade e dos decisores governamentais sobre a importância do Poder Marítimo e de seus elementos constituintes para a vida da Nação, **bem como o sentimento de pertencimento dos homens e mulheres do mar à comunidade marítima brasileira, cuja interação sinérgica favorece a ampliação desse Poder em prol dos interesses nacionais.** (BRASIL, 2020a, p. 15, grifo nosso)

Pela importância desse fator, nosso decisor estratégico empregou-o para nominar um Programa Estratégico da Marinha preexistente²¹, de forma a atuar na conscientização da sociedade em três níveis de inserção: no primeiro, ações de comunicação estratégica para alertar

a sociedade brasileira de que o Brasil começou pelo mar e com ele deve buscar sua realização plena. Num segundo nível, prevê uma forte atuação sobre os atores governamentais com o intuito de promover um pensamento estratégico marítimo autóctone, fomentador de políticas públicas assertivas relacionadas ao mar. No terceiro, enfoca o principal elemento e núcleo maduro do Poder Marítimo, os homens e mulheres que têm suas vidas diretamente relacionadas ao mar.

A industrialização da Amazônia Azul

Relembramos, ainda, no PEM 2040, que o regime jurídico dos oceanos vigente foi definido na Terceira Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDMIII), ocorrida na Jamaica, em 1982 – amplamente aceita pela comunidade internacional e, mesmo de forma consuetudinária, pelos poucos Estados ainda não signatários. Numa discussão que buscou contemplar o interesse de grandes potências e nações em desenvolvimento, como o Brasil, dois princípios basilares coexistem naquele diploma de Direito Internacional: a Liberdade de Navegação e a Soberania Permanente sobre Recursos Naturais.

Basicamente, os grandes atores internacionais ensejavam a liberdade de navegação, propugnada desde Hugo Grotius (1583-1645), para, além da finalidade intercomunicadora dos oceanos, proceder à instrumentalização político-militar dos espaços marítimos do globo, pela mobilidade que eles proporcionam para suas forças. Ao seu turno, os países em desenvolvimento visavam prioritariamente

20 Vide Lei nº 12.351/10, que institui o regime de partilha na área estratégica do Pré-Sal, definida por poligonal na própria Lei, e suprimiu a previsão de *royalties* destinados à MB, que permaneceram contingenciados e decrescentes em outras áreas de produção, pelo fenômeno da depleção ou esgotamento.

21 Denominava-se “Segurança da Navegação”.



Exploração de petróleo na Amazônia Azul

garantir os recursos existentes nas massas líquidas costeiras, o que justificou a criação de Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE), e na extensão de seu solo submerso, as denominadas Plataformas Continentais (PC).

Paralelamente, nem bem a CNUDM III entrara em vigor²², autores, como Kearsley, identificaram um fenômeno denominado “territorialização do mar”²³, configurado por algumas medidas sutis e outras nem tanto. Nesse fenômeno, Estados buscam projetar poder sobre espaços marítimos e exercer direitos colateralmente à CNUDM III – destacamos que essa Convenção assegurou apenas 12 milhas náuticas²⁴ de Mar Territorial (MT) a partir da linha de base da costa e das porções insulares dos Estados que defrontam os oceanos. Demos

exemplos desse fenômeno no PEM 2040, como a aposição da bandeira da Federação Russa no subsolo marítimo do Ártico em 2007, a cerca de 4 mil metros de profundidade²⁵, um marco simbólico. Outro mais recente: implementação de infraestruturas, inclusive militares, em formações de recifes em regiões sob disputa no Mar do Sul da China pelo Estado que empresta o nome àquele espaço marítimo, como no caso das Ilhas Spratly²⁶.

Entendido esse fenômeno conflituoso e partindo da premissa de que o interesse brasileiro sobre os mares não tem nenhuma pretensão territorial, além do que está previsto na CNUDM III²⁷, convinha apresentar no PEM um conceito mais relacionado ao seu aproveitamento econômico.

22 Pelo parágrafo 1º do Artigo 308 da referida Convenção, esta entraria em vigor após 12 meses do sexagésimo depósito do instrumento de adesão ou ratificação de Estado-Membro da Organização das Nações Unidas (ONU), o que ocorreu em 16 de novembro de 1994.

23 KEARSLEY, 1992.

24 Uma milha náutica corresponde a 1.852 metros.

25 Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/08/070802_russia_articorg.shtml. Acesso em: 30 dez. 2019.

26 Disponível em: <https://economicstimes.indiatimes.com/news/defence/china-installs-rocket-launchers-on-disputed-south-china-sea-island-report/articleshow/58712212.cms>. Acesso em: 30 dez. 2019.

27 Faixa de mar territorial de 12 milhas náuticas a partir das linhas de bases da costa.

Nesse sentido, recentemente havia sido proposto o conceito de “infraestruturação do mar”²⁸. Embora inovador e representativo, não vai ao ponto de sintetizar expressivamente nossa realidade marítima. Uma infraestrutura não é um fim em si mesma, mas um meio para que se desenvolva uma atividade precípua ao País. Dessa forma, informamos, no PEM 2040, o fenômeno da industrialização da Amazônia Azul. Como ilustração inequívoca desse fenômeno, as plataformas *offshore* – denominadas pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) de Unidades Estacionárias de Produção (UEP) – são plantas industriais marítimas, não só de cunho extrativo, mas também realizam algum beneficiamento ao operacionalizar uma separação inicial de resíduos e hidrocarbonetos, para posterior refino. Cada unidade instalada no Pré-Sal custa em torno de 4 bilhões de dólares de Capex²⁹, sendo que três quartos desse valor são empregados nas estruturas submersas, o que o senso comum não percebe. O processo industrial é iniciado no leito submarino, mencionando-se que bombas multifásicas volumétricas são capazes de transportar, em dutos e por longas distâncias, petróleo, gás natural, água e até detritos sólidos extraídos dos poços³⁰ para as plataformas da superfície, por intermédio de *risers*³¹.

Note-se que o Brasil está na vanguarda desse fenômeno, haja vista que nenhum

outro país é tão marítimo dependente de tais insumos energéticos³², o que demanda uma atividade produtiva permanente, em escala industrial. A região estratégica do Pré-Sal é emblemática por evidenciar tal fenômeno, ao representar mais de dois terços da produção brasileira, sendo que os boletins mensais mais recentes da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) dão conta que os campos marítimos brasileiros produziram 96,9% do petróleo e 85,5% do gás natural em agosto de 2020³³.

Releva fechar esta seção com um breve contraste entre os dois conceitos. As manobras enquadradas como “territorialização do mar” são defendidas mais por assegurar a exploração de recursos marítimos do que como elementos de projeção de poder a partir de posições marítimas³⁴. De qualquer forma, destacamos a conotação conflitiva desse conceito. Alternativamente, a “industrialização da Amazônia Azul” não padece dessa conotação, posto que corresponde a direito previsto na Lei do Mar, a CNUDM III, e é útil para evidenciar a necessidade defensiva dos interesses marítimos do Brasil. Assim, tal fenômeno, ao lado da demanda por uma defesa em profundidade do território nacional, reforça a necessidade de desenvolvimento de uma estratégia de “atacado”³⁵ em face de eventuais “atacantes” e ameaças que pairam na arena internacional.

28 WEDIN, 2015.

29 *Capital Expenditure* (FIRJAN, 2018).

30 MORAIS, 2013.

31 Um *riser* é uma tubulação de aço de alta resistência que liga uma estrutura de produção *offshore* flutuante, ou uma plataforma de perfuração, a um sistema submarino para fins produtivos.

32 Países como a Noruega tiveram grande dependência econômica do petróleo do Mar do Norte, mas ocorre que tais reservas estão se esvaindo pelo fenômeno natural da depleção, pelo esgotamento a partir de décadas de exploração.

33 Disponível em: [http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2020-08-bole tim.pdf](http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2020-08-bole%20tim.pdf). Acesso em: 17 nov. 2020.

34 Até porque as grandes potências dispõem de forças navais com mobilidade e alcance suficientes para ameaçar todos os continentes.

35 Estratégia propugnada inicialmente por Moura (2014).

CHOQUE DE REALIDADE: AS AMEAÇAS E O CONCEITO ESTRATÉGICO MARÍTIMO- NAVAL

Antes de elaborarmos um Conceito Estratégico Marítimo-Naval e esboçarmos uma estratégia do “atacado”, em face do amplo espectro de ameaças ao Brasil que transpassam o ambiente operacional marítimo, foi necessário apresentar, sob orientação do nosso decisor estratégico, um capítulo dedicado a tal tema.

Para tal, como mensagem preliminar, com todo respeito à visão idealista das Relações Internacionais, cabe acentuarmos a necessidade de desenvolver uma visão realista defensiva para o País, para nos prepararmos adequadamente contra ameaças e desafios de toda ordem que nos assolam. Essa visão deve prevalecer sobre um unilateral “pacifismo” sem respaldo histórico, que pode entorpecer o Brasil em termos de questões geopolíticas e estratégicas importantes e deixar órfã uma

Política de Defesa compatível com a nossa estatura internacional.

Muitos de nós brasileiros consideram que estamos num *corner* do mundo distanciado das grandes potências e, se não fazemos mal a ninguém, podemos dormir com a “porta da casa” destrancada. Ledo engano, pois a História não favorece os incautos. Pela nossa pujança produtiva, se suprimos uma determinada potência “A” de insumos estratégicos, os ativos e meios relacionados podem passar a ser considerados objetivos militares pela potência “B”, adversária de “A”, por contribuírem para seu eventual “esforço de guerra” – interpretação plausível, inclusive à luz de dispositivos limitantes dos conflitos armados dispostos nas Convenções de Genebra e Protocolos Adicionais.

Essa lógica axadrezada das Relações Internacionais³⁶ explica, por exemplo, por que o Brasil “pacifista” e de espírito desarmado do final da primeira metade do século XX teve seus navios mercantes torpedeados quando irrompeu a Segunda



Navio-Patrolha Oceânico *Apa* na Operação Obangame Express, no Golfo da Guiné

36 Crédito para Joseph Nye, que aduziu que o “amigo de seu inimigo” tende a se tornar também seu “inimigo”.

Guerra Mundial (2ª GM) e valiosos homens do mar encontraram jazigo perpétuo no fundo do Atlântico Sul.

É digno de nota um relato de um oficial radiotelegrafista da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro³⁷ em evento ocorrido no período da 2ª GM (1939-1945). O navio em que ele servia aproximava-se do Rio de Janeiro, e foi determinado pelo Comandante da embarcação que enviasse mensagem rádio para chamada de praticagem. O jovem oficial alertou seu comandante que o navio ainda se encontrava em área sob risco de interceptação por submarinos alemães. Mesmo assim, o comandante reiterou a ordem, e a mensagem indiscreta foi passada. Em pouco tempo, emergiu um *U-Boat* alemão pela proa do navio mercante, o qual determinou, em português, por megafone, que se baixasse uma baleeira e que o Comandante e o oficial de radiotelegrafia fossem embarcados no submarino, portando os livros de bordo.

A bordo do *U-Boat* alemão, os dois oficiais mercantes brasileiros foram surpreendidos pela fluência em português do Comandante do submarino alemão – este havia sido convocado por ser Comandante de um navio mercante da Companhia Hamburg Sud, com larga experiência nos mares do Atlântico Sul, tendo navegado por anos na rota Hamburgo-Rio de Janeiro-Buenos Aires. Depois de uma rápida, mas cordial, conversa e da curiosidade demonstrada sobre as notícias da cidade do Rio de Janeiro, o Comandante alemão perguntou sobre o estado das baleeiras do navio mercante brasileiro – motorização inoperante, como ele supunha – e concedeu meia hora para que a tripulação bra-

sileira se afastasse a remo com destino ao Rio de Janeiro. O tempo de abandono foi cumprido e a vida dos nossos marítimos foi preservada nesse caso, mas a missão do submarino alemão foi cumprida à risca, tendo torpedeado e afundado nosso navio mercante. A simpatia pela nossa terra não impediu que virássemos alvo no Atlântico Sul, transformado em palco irrestrito de guerra.

Hoje, poderíamos associar os esforços dos “Soldados da Borracha” naquele conflito aos “Marinheiros do Petróleo”, estes últimos bem mais expostos em labor permanente nas planícies salgadas da Amazônia Azul. Fazendo agora uma alegoria com o tabuleiro do jogo de damas, em que somente as casas negras interessam, a geopolítica da energia é implacável com regiões que alcançam elevada produtividade, com impacto global. Como estudaram Bouthoul e Carrière, a partir da Primeira Guerra Mundial (1ª GM)³⁸, quando o petróleo começou a ter um papel militar e econômico importante, dentre as localizações preferenciais de conflito analisadas, despontam estatisticamente as zonas de interesse petrolífero. De 1914 até 1974, foram analisados ao todo 124 conflitos, dos quais mais da metade afetaram: zonas ricas em petróleo, 23 conflitos; zonas vizinhas às zonas ricas em petróleo, 27 conflitos; e zonas de comunicação petrolífera, 23 conflitos, totalizando aproximadamente 58,9 % do universo delimitado³⁹.

Em síntese, “damas” das potências podem manobrar pelas grandes diagonais negras do tabuleiro internacional e nos afetar, como ocorrera na 2ª GM. A guerra híbrida contemporânea, em tempos de paz nuclear, agrava essa possibilidade.

37 O oficial em tela, falecido, serviu no Lloyd Brasileiro com o pai do autor do artigo.

38 1914-1918.

39 BOUTHOU; CARRÈRE, 1976, p. 51.

Hibridismo das ameaças do século XXI

Feito esse chamado inicial, cabe sublinhar que o século XXI renovou antigas ameaças aos interesses nacionais e nos deu um choque de realidade que infelizmente adiou as esperanças de um mundo desarmado e livre de conflitos. Ao contrário, a era de paz nuclear em que vivemos apresenta novas ameaças/desafios num contexto internacional socialmente e tecnologicamente cada vez mais complexo e desafiador.

Hoje as ameaças estatais superpõem-se a ameaças não convencionais e criminosas, a motivações políticas, ideológicas, sectárias, econômicas, étnicas, à cobiça e a outros impulsos antropomórficos conflitivos⁴⁰. Há uma simbiose de interesses entre Estados e atores privados, uns ancorados nos outros, *international companies*, empresas de capital misto, busca por recursos naturais – abundantes no nosso *corner*

do mundo. Não faltam motivações para agressões, especialmente em Estados sem capacidade dissuasória própria, emprego de *proxy war*, terceirização de conflitos, *private military companies*⁴¹, protecionismos manifestos etc. Enfim, existe uma gama de fenômenos que traduzem desafios a um Direito Internacional cada vez mais sofisticado e, paradoxalmente, menos habilitado, por si só, para dissuadir a ameaça do uso da força.

Ademais, o uso dessa força está cada vez mais dependente de aporte tecnológico, sendo emblemático que a Inteligência

Artificial começa a redefinir seu emprego, numa letalidade que tende a prescindir da consciência humana. Além do aforismo hobbesiano “o homem é o lobo do homem”, em breve teremos a “máquina como lobo do homem”, um conflito dispendioso e que pode subjugar diversos povos.

Dessa forma, o Capítulo 2 do PEM 2040 apresenta, em caráter não exaustivo, novas e renovadas ameaças ao Brasil, que sintetizamos brevemente neste artigo. Assim, o dinamismo das relações internacionais e a conjuntura oceanopolítica impõem um aprimoramento contínuo de capacidades para o enfrentamento desses complexos desafios e ameaças.

– Defesa da Soberania - Os espaços marítimos, em decorrência das riquezas que contêm, tornaram-se objeto de intensa disputa na conjuntura contemporânea. Nesse contexto, a presença de uma potência naval superior no

Atlântico Sul, com capacidade de paralisar o tráfego marítimo, o abastecimento e o comércio brasileiro, representa uma ameaça à soberania nacional.

– Pirataria - No Atlântico Sul, ações de pirataria têm se concentrado na margem africana, em regiões como o Golfo da Guiné, que faz parte do entorno estratégico brasileiro. Devemos estar preparados para que tais ameaças não transbordem para o nosso lado do Atlântico Sul.

– Pesca Ilegal - Atualmente, ocorre um esforço global para a criação de uma rede de combate à pesca ilegal, não declarada e não

O século XXI renovou antigas ameaças e nos deu um choque de realidade adiando esperanças de um mundo desarmado e livre de conflitos

40 Lembremos da tríade da guerra de Tucídides: o medo, a honra e a ira.

41 Empresas militares privadas, em franco crescimento desde o fim do século passado, retomando a antiga tradição de contratação de “mercenários”, homens armados contratados por dinheiro.

regulamentada (predatória), que contemplaria dispositivos legais, os quais requerem o aparato fiscal marítimo e fluvial adequado do Brasil e os necessários investimentos para o impedimento de tal ilicitude.

– Acessos Ilegais e Biopirataria - O Brasil dever estar preparado para, em uma era em que o conhecimento assume grande valor, evitar acessos indevidos, desempenhando um grande esforço de contrainteligência e fiscalização com o propósito de preservar os interesses nacionais.

– Crime Organizado - Organizações criminosas podem ameaçar a exploração e as vias marítimas e fluviais. Assim, por existirem no Brasil organizações desse tipo e por elas possuírem a capacidade de comprometer infraestruturas críticas, a ocorrência dessas ameaças no litoral e nas hidrovias deve ser considerada.

– Terrorismo - O terrorismo tem estado na agenda de segurança internacional desde o atentado de 11 de setembro. A possibilidade de ocorrência de sua vertente marítima é uma ameaça ao Brasil.

– Questões Ambientais/Desastres Naturais e Pandemias - Na oceanopolítica, a questão ambiental é discutida em escala mundial, sendo pautada em diversos fóruns internacionais. Vazamentos de óleo na costa brasileira, como o ocorrido no litoral nordestino, evidenciam que crimes ambientais podem ter uma repercussão duradoura no tempo e bastante negativa em amplos aspectos da vida nacional.

– Ameaças Cibernéticas - O espaço cibernético não possui fronteiras físicas, permeia todos os setores (marítimo, terrestre, aéreo e espacial) e é considerado

um teatro de operações militares. A vulnerabilidade nesse espaço é uma ameaça contemporânea a ser enfrentada.

– Disputa por Recursos Naturais - Os espaços marítimos tornaram-se objeto de disputa entre Estados, paradoxalmente acentuada na atualidade. Os conflitos armados, agora híbridos, nos quais se dissimulam os autores das agressões e os reais interesses, ainda não foram abolidos das relações internacionais, tendo a disputa por recursos como um forte fator motivador.

O Combate pelo Mar

Destacadas as ameaças e os desafios ao Brasil, coube a elaboração de um terceiro capítulo, trazendo orientações estratégicas e inovações conceituais para enfrentá-las, denominado Conceito Estratégico Marítimo-Naval⁴². Conforme orientação prévia, fomos além das Tarefas Básicas do Poder Naval dispostas na nossa doutrina, por razões simples que corroboram tal necessidade de desenvolvimento conceitual autóctone.

A primeira é que o combate nos espaços marítimos nem sempre pode ser reduzido à clássica dicotomia entre as Tarefas de Controle de Áreas Marítimas – conceito moderno que relativiza o Comando/Controle do Mar formulado pelos estrategistas clássicos – e a Negação do Uso do Mar, sua vertente negativa. Em realidade, o artigo do Almirante Turner que inspirou nossa primeira versão de Doutrina Básica da Marinha (1979)⁴³ não diferenciava tais tarefas, que faziam parte de um contínuo de ação no mar⁴⁴.

42 Documento previsto na Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha, que fora substituído pela Política Naval, como dito inicialmente.

43 As duas primeiras versões dessa doutrina (1979 e 1981) foram publicadas sob a orientação do então Contra-Almirante Flores, à época subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada.

44 As demais tarefas do Poder Naval propugnadas pelo Almirante Turner eram: Dissuasão Estratégica, incorporada na MB, mas que perdeu a conotação de emprego da arma nuclear; Presença, não aproveitada na nossa doutrina; e Projeção de Poder sobre Terra, incorporada na MB até os dias atuais.



Abordagem por mergulhadores de combate em exercício de operações especiais

Para demonstrar tal fato, citamos o exemplo da formação de comboios com escolta cerrada, medida clássica adotada em Operações de Defesa do Tráfego Marítimo durante as guerras mundiais. Por um lado, não se pode dizer que essa operação visa negar o uso do mar, e, por outro, temos que recorrer a uma abstração para relacioná-la ao controle de um ponto móvel ocupado pelos navios mercantes escoltados – considerando o tamanho da cobertura de navios-escolta na escala dos oceanos. O que se pretendia realizar na ocasião era a garantia de uma passagem

incólume por meio da defesa de um ativo marítimo, em caráter reativo, dada a vantagem da ocultação, possibilidade de pré-posicionamento e a iniciativa das ações por parte dos submarinos.

Um segundo argumento decorre do que foi visto na seção anterior, ressaltando o hibridismo das ameaças – que não se apresentam somente como forças organizadas, mas também com elementos irregulares, perpetrando atentados, crimes etc., com suporte tecnológico facilitado na atualidade. Todas essas ameaças incidem sobre nossos ativos e repercutem nos nossos interesses marítimos.

Ao lado desse argumento, como estamos vivendo sobre a égide da CNUDM III, a Lei do Mar, que tem como princípio a Liberdade de

Navegação – contemplado inclusive nas 12 milhas territoriais próximas à costa dos Estados, pelo instituto do direito de “passagem inocente” –, não podemos falar em controle/negação de espaços marítimos em caráter permanente, mesmo conscientes de que os tempos de paz são turbulentos e devem ser aproveitados na preparação dissuasória em face de conflitos armados, melhor forma de evitá-los.

Por oportuno, recordamos que o artigo do Almirante Turner, inspirador de nossa doutrina, não continha nenhuma tarefa associável à defesa/segurança das

águas jurisdicionais norte-americanas. A US Navy era uma Marinha focada no conflito global leste-oeste, e não tinha atribuições precípuas relacionadas a tal atividade, mais vocacionadas para a sua Guarda-Costeira⁴⁵.

Enfim, evidenciamos a necessidade de inspirar nossa doutrina em novo paradigma doutrinário – modelo de pensamento organizado não redutível a outro –, complementar ao paradigma do Combate no Mar, do qual derivaram as Tarefas Básicas em comento.

Aproveitando, portanto, uma reflexão do estrategista marítimo Harold Kearsley⁴⁶ – que, no final do século passado, identificou que não se lutava, contemporaneamente, apenas no mar, mas também pelo mar, por ter claramente sido guindado a uma relevante fonte de recursos –, formulamos o paradigma doutrinário do Combate pelo Mar, adotado no PEM 2040, tendo sido submetido ao escrutínio de vários setores da MB e ter prevalecido, pelas razões que o sustentam.

Vale ressaltar, ainda, neste ponto, a visão integral de Defesa Marítima desenvolvida no PEM 2040, com impactos doutrinários e organizacionais para a Força. Se folhearmos a publicação *Doutrina Militar-Naval*⁴⁷, vemos que ela apresenta as possibilidades de atuação do Poder Naval em três capítulos: um para o combate entre forças organizadas, consolidando as Operações de Guerra Naval; outro para as operações de emprego limitado da Força, que muitas vezes implicam um esforço hercúleo de esclarecimento, para evitar, por exemplo, um atentado contra uma

infraestrutura crítica marítima; e as chamadas Operações Benignas, possibilidades de atuação do Poder Naval em que não são previstas ações antagonônicas, *a priori*⁴⁸.

Assim, a abordagem e conceituação do PEM 2040 evoluiu dessa tripartição doutrinária – conforme teorização do historiador naval britânico Eric Grove — para a concepção de uma Defesa Marítima integral de amplo espectro, que compreende a Defesa Naval e a Segurança Marítima. Esta última contempla as vertentes *Security* (proteção marítima, contra ações antagonônicas) e *Safety* (afeta à Segurança do Tráfego Aquaviário), consoante o paradigma do Combate pelo Mar e os múltiplos desafios e ameaças que o acometem.

A defesa proativa da Amazônia Azul: imperativo estratégico de iniciativa das ações

Uma das orientações de nosso decisor estratégico foi reavivar no PEM 2040 os Princípios de Guerra constantes de nossa doutrina. Dos 12 princípios enunciados, sobressai uma característica de que deve dispor um sistema defensivo da Amazônia Azul, seus ativos e demais interesses estratégico-marítimos: a iniciativa das ações. Imaginemos que, se sofremos um atentado numa plataforma petrolífera que custou anos e bilhões de dólares de investimento, uma reação “pós-ataque” pode ser tardia para evitar graves prejuízos à vida da Nação. E quem não se lembra do derramamento de óleo na nossa costa ano passado (2019), que poluiu o litoral de vários estados nordestinos simultaneamente,

45 Se eles visualizassem estrategicamente uma “Amazônia Azul”, a defesa desse patrimônio seria provavelmente apresentada em documento estratégico da Guarda-Costeira estadunidense.

46 1992.

47 BRASIL, 2017.

48 Um exemplo de “Operação Benigna” que merece reflexão seria a Desativação de Artefatos Explosivos, posto que algum agente antagonônico teria agido previamente para plantá-los.



Navio-Aeródromo Multipropósito (NAeM) *Atlântico* realizando Operações Aéreas

um crime continuado com externalidades negativas de longa duração?

Assim, a dispersão espacial e o grau de relevância dos interesses marítimos e fluviais para o Brasil devem ser levados em conta na atribuição de prioridade de objetivos e na concepção de sistemas de defesa. No sentido de aplicação da força, diante do paradigma do Combate pelo Mar, devemos ser proativos na defesa de

recursos de maior valor estratégico⁴⁹ ou ameaças mais críticas.

Recorrendo às primeiras versões da Estratégia Nacional de Defesa, vimos que ela preconizava empreender a defesa proativa de ilhas oceânicas e plataformas petrolíferas, ao lado da prontidão para responder a ameaças às linhas de comunicação marítimas, o que caracterizaria uma defesa reativa. Ocorre que a postura defensiva proativa precisava ser definida em termos estratégico-operacionais, priorizando objetivos defensivos, como o exemplo do parágrafo anterior.

Para a defesa da Amazônia Azul, partimos do trinômio doutrinário monitoramento/controle, mobilidade e presença⁵⁰, para conceituar um sistema defensivo proativo, que deve dispor de consciência situacional e agilidade decisória para conjugar tempestivamente meios com capacidade móvel e/ou

predispostos nas áreas a serem protegidas.

Ademais, como doutrinariamente um controle de área marítima deve observar três requisitos – o tempo, o espaço e a força –, foram previstos no PEM 2040 gradientes de controle e proteção⁵¹ para otimizar o emprego da força no tempo e no espaço. Desse modo, não devemos atuar homoganeamente e com a mesma intensidade em todos os pontos de grandes áreas

49 Ideia previamente existente na versão anterior do PEM (2017), mas que precisava ser conceituada e aprofundada.

50 Inicialmente apresentado na Estratégia Nacional de Defesa e posteriormente incorporado à nossa última versão da Doutrina Militar-Naval (BRASIL, 2017).

51 Foram concebidos dois gradientes por analogia à Operação de Defesa de Tráfego Marítimo, que prevê o controle, com medidas de monitoramento e acompanhamento, por exemplo, e a proteção, com ação militar propiamente dita em face de atores antagônicos.

a defender, mas sim intensificar os esforços conforme a aproximação às áreas estratégicas, infraestruturas críticas etc. Sucintamente, pois só este tema proporcionaria um trabalho à parte, para a implementação de uma defesa proativa, o requisito de controle seria atendido pelo Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ) e o de proteção, consoante a mobilidade e a presença, pela modernização da Força Naval, composta pelos meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais, tripulados e não tripulados.

Assim, um sistema defensivo proativo em duplo gradiente de controle e proteção deve prever maior presença naval nas proximidades das áreas críticas e maior mobilidade, para cobrir as áreas mais distantes da Amazônia Azul.

Nesse sistema, os submarinos convencionais com propulsão nuclear são meios de elevada proatividade para a defesa de

nossas águas jurisdicionais, sobretudo pelo aspecto dissuasório, devido à mobilidade estratégica.

O DESAFIO DA GESTÃO ESTRATÉGICA

Como a palavra “estratégia” é polisêmica, cumpre dizer que até o Capítulo 3 do PEM 2040 ela foi usada no sentido da arte ou emprego do Poder Militar em prol da consecução de objetivos políticos⁵². Depois de seu primeiro uso militar conhecido, pelo Arquiduque Charles⁵³, no início do século XIX, ela sofreu uma primeira derivação de sentido, passando a representar todos os meios à disposição de um Estado para atingir seus fins e objetivos, quer sejam diplomáticos, econômicos e de outras expressões de poder.

No transcurso do século XX, o conceito sofreu nova extensão de sentido,



Estaleiro de construção na Base de Submarinos da Ilha da Madeira (BSIM)

52 Definição próxima da formulada pelo Almirante Caminha (1980).

53 COUTAU-BÉGARIE, 2010.

MISSÃO

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio à Política Externa.

VISÃO DE FUTURO*

A Marinha do Brasil será uma Força moderna, aprestada e motivada, com alto grau de independência tecnológica, de dimensão compatível com a estatura político-estratégica do Brasil no cenário internacional, capaz de contribuir para a defesa da Pátria e salvaguarda dos interesses nacionais, no mar e em águas interiores, em sintonia com os anseios da sociedade.

RESULTADOS PARA A SOCIEDADE

OBNAV 1
CONTRIBUIR PARA A
DEFESA DA PÁTRIA

OBNAV 2
PROVER A
SEGURANÇA MARÍTIMA

OBNAV 3
CONTRIBUIR PARA A
GARANTIA DOS PODERES
CONSTITUCIONAIS E DA LEI
E DA ORDEM (GLO)

OBNAV 4
COOPERAR COM O
DESENVOLVIMENTO
NACIONAL

OBNAV 5
APOIAR A POLÍTICA
EXTERNA

PROCESSOS

OBNAV 6
MODERNIZAR A FORÇA
NAVAL

OBNAV 7
OBTER A CAPACIDADE
OPERACIONAL PLENA

OBNAV 8
DESENVOLVER A
CAPACIDADE CIBERNÉTICA
NA MB

OBNAV 9
APRIMORAR AS
INTELIGÊNCIAS ESTRATÉGICA
E OPERACIONAL

OBNAV 10
AMPLIAR A CONSCIÊNCIA
SITUACIONAL MARÍTIMA
NAS ÁREAS DE INTERESSE
DA MB

INSTITUCIONAL

OBNAV 11
APRIMORAR A GESTÃO DE
PESSOAS

OBNAV 12
APERFEIÇOAR A GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA,
FINANCEIRA E
ADMINISTRATIVA

passando a representar, além dos meios à disposição do Estado, aqueles que visam atingir os fins de qualquer atividade humana. Foi, portanto, na iniciativa privada que se desenvolveu uma nova versão de disciplina estratégica, a empresarial, e que novamente transbordou conhecimento para a Administração Pública. Dessa forma, a partir do Capítulo 4 do PEM 2040 aparecem conceitos derivados da moderna gestão administrativa, que lida com recursos públicos, notadamente humanos e financeiros.

Em síntese, as disciplinas de Estratégia Militar – no ramo Marítimo-Naval – e de Estratégia na Administração Pública são interdependentes; a primeira orienta e dá sentido à segunda, e esta apresenta os elementos que dão concretude à primeira. Dessa forma, o Capítulo 4 do PEM 2040 reinterpreta o Mapa Estratégico da MB, contemplando 12 Objetivos Navais (Obnav) a serem perseguidos, encimados pela Missão e Visão de Futuro da MB – tal qual disposto na Política Naval.

Para concretizar tais Obnav, houve um esforço de síntese na formulação de Ações Estratégicas Navais (AEN), posto que eram mais 170 ações na versão anterior desse Plano, que foram reduzidas para cerca de 50, favorecendo a elaboração de painel de controle para o seu acompanhamento, no nível adequado à Alta Administração Naval. Para tal, conforme a oportuna orientação do nosso decisor estratégico, foram observados os projetos constantes do Portfólio Estratégico da Marinha na

confecção das AEN – que se encontra agora em revisão, sob coordenação da Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada. Adicionalmente, os sete grandes Programas Estratégicos da MB foram apresentados no Plano, a saber: Pessoal, nosso maior patrimônio; Programa Nuclear da Marinha (PNM); Construção do Núcleo do Poder Naval; Obtenção da Capacidade Operacional Plena; Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul; Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos; e a mentalidade marítima.

No momento, buscamos concatenar as AEN do PEM 2040 com os Programas e Projetos do Portfólio da Marinha, para alinhá-los às metas prioritárias estabelecidas pela Alta Administração Naval e respectivas Ações Orçamentárias/Internas. O embarque de novos oficiais com *expertise* em elaboração de métricas, sistemática de medição de desempenho, bem como



Amazônia Azul – 5.7 milhões km² / 60.000 km de hidrovias

gerenciamento de riscos estratégicos, são esperados para 2021, um conhecimento técnico-administrativo valioso.

Como um plano não é um fim em si mesmo, os esforços agora vão se concentrar na gestão e no acompanhamento da execução do PEM 2040, ensejando a segurança e a defesa que nossa sociedade merece, a bem do Brasil. Dessa forma, os avanços na Gestão Estratégica, terceira fase do Planejamento Estratégico da Força – análoga ao controle da ação planejada, no planejamento militar que aprendemos nos cursos ministrados em nossa Escola de Guerra Naval –, após confecção do Plano, poderão ser objeto de novo artigo num futuro próximo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a pretensão de esgotar o que foi previsto no PEM 2040, cumpre reconhecer que esse Plano resulta da contribuição de muitos colaboradores civis e militares, da Academia, do meio empresarial, de homens do mar, consultores e formadores de opinião. Destacamos aqui uma homenagem ao amigo Professor Ítalo Pesce, nosso colega de mestrado, um apóstolo do Poder Aeronaval brasileiro, falecido recentemente, no contexto da crise pandêmica que nos assola, uma das ameaças previstas nesse Plano.

Intramuros, vale destacar que as diretrizes e ações apresentadas no PEM 2040 resultam de um trabalho colabora-

tivo de todos os setores da MB, tendo a Política Naval como farol, provendo orientação firme e segura para que nossos marinheiros e fuzileiros garantam o cumprimento da missão da MB.

O trabalho continua, como indicamos na última seção, e temos grandes desafios pela frente para a execução desse Plano, bem como iniciamos a coleta de subsídios para o seu aprimoramento, nas versões futuras. À guisa de exemplo, a consecução da AEN Defesa-1⁵⁴, “Desenvolver a Sistemática de Planejamento de Força no âmbito da MB”, encontra-se em processo de desenvolvimento, contando com os esforços da Assessoria para Desenvolvimento de Conceitos, Estratégias e Doutrinas (ADCED), recém-ativada no Estado-Maior da Armada.

Numa frente paralela, temos a AEN Defesa-2, sob supervisão da Divisão de Guerra Naval desta Subchefia, “Implantar a Defesa Proativa da Amazônia Azul”, cuja descrição sugere grandes desafios de ordem material, doutrinária, operacional

e tecnológica, entre outros, a superar:

Implantar um sistema de defesa proativo, que, conforme descrito neste Plano, consoante o SisGAAZ, dispõe de consciência situacional e agilidade decisória – por intermédio de uma estrutura de Comando Operacional e sistema de C2 que incorpore novas tecnologias de ciência de dados, como a Inteligência Artificial (IA) – para

Temos a consciência da nossa missão, com a alma salgada, de informar e conscientizar a sociedade brasileira de que a Defesa da Pátria começa pelo mar

54 Essas ações são descritas por palavras ou acrônimos que evocam aos objetivos a que estariam diretamente associadas, no caso o primeiro Obnav: “Contribuir para a Defesa da Pátria”.

conjugar tempestivamente os meios (autônomos e tripulados) que compõem a Marinha do Futuro (2040), dotados de capacidade móvel e/ou predispostos no Atlântico Sul, para assim neutralizar ameaças de toda ordem aos interesses nacionais, a partir de um esforço de prospecção tecnológica que incorpore inovações militares – cinética e não cinéticas, especialmente as disruptivas – à Força Naval e suas ver-

tentes doutrinárias e organizacionais. (BRASIL, 2020a, p. 62)

Enfim, registrando, por empréstimo, o lema da nossa briosa Diretoria de Hidrografia de Navegação da Marinha, “Restará sempre muito o que fazer”, temos a consciência da nossa missão, com a alma salgada, de informar e conscientizar a sociedade brasileira de que a Defesa da Pátria começa pelo mar.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ARTES MILITARES>; Defesa Estratégica; Estratégia Marítima;