

10  
Murolo

2-E-22

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

Curso PEM

Partido -

Solução do S-III-6 (EN)

Apresentada por

RICARDO JOSÉ DA CUNHA LIMA

CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA

NOME E POSTO



RIO DE JANEIRO

19 84



- O PODER NAVAL E A POLÍTICA EXTERNA DAS NAÇÕES -

RICARDO JOSÉ DA CUNHA LIMA  
Capitão-de-Mar-e-Guerra



MINISTÉRIO DA MARINHA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL



MM - EGN  
BIBLIOTECA  
25/08/1987  
N: 967

ex. 100792



MINISTERIO DA GUERRA  
SECRETARIA DE DEFESA

1987

# Í N D I C E

FOLHA

Introdução .....	III
FUNÇÕES BÁSICAS DAS MARINHAS .....	1
- FUNÇÃO DIPLOMÁTICA .....	1
. Posição de Força para a Negociação .....	1
. Manipulação .....	2
. Prestígio .....	2
- AVALIAÇÃO DA INFLUÊNCIA .....	2
FATORES DE INFLUÊNCIA .....	4
- A CAPACIDADE NAVAL .....	4
- ORIGENS INTERNAS .....	5
. Fatores Econômicos .....	5
. Fatores Sociais .....	5
. Fatores Políticos .....	6
- O CONTEXTO INTERNACIONAL .....	7
EMPREGO DIPLOMÁTICO DA MARINHA BRASILEIRA .....	8
- CAMPO DAS CAPACIDADES NAVAIS .....	8
- CAMPO DAS ORIGENS INTERNAS .....	9
- CONTEXTO INTERNACIONAL .....	9
- ASPECTOS E CONDICIONANTES DE UM PROGRAMA .....	10
BIBLIOGRAFIA .....	A-1

## INTRODUÇÃO

É propósito deste trabalho apresentar a visão de Ken Booth sobre o emprego das Marinhas, como instrumento de influência, de apoio diplomático e de consolidação do prestígio de uma nação; sobre os fatores que operam permanentemente no processo de formulação e execução de uma política de emprego do Poder Naval, em apoio à política externa de um país; e, finalmente, levantar alguns aspectos ou condicionantes a serem considerados na formulação de um programa de atividades da Marinha Brasileira (MB) relativo à função diplomática.

Nesse particular, embora a MB venha realizando as Viagens de Instrução de Guardas-Marinha e algumas visitas oficiais e operativas a portos no exterior, o produto diplomático é marginal, já que as motivações são outras.

É curioso ver que, em um campo tão fecundo, exista uma única declaração de intenções na Política Básica da Marinha: "colaborar com a ação política, proporcionando-lhe respaldo militar e/ou exercendo a persuasão adequada àquela ação" (3:3).

O trabalho é dividido em três partes: a primeira apresenta as funções básicas das Marinhas, o desdobramento da função diplomática, e a forma de avaliação de influência; a segunda, relaciona os fatores operativos citados no propósito do trabalho. Na última parte, alguns desses fatores são aplicados para auxiliar a identificação de aspectos e condicionantes do emprego diplomático da Marinha do Brasil.

### FUNÇÕES BÁSICAS DAS MARINHAS

→ No ver de Ken Booth, as Marinhas podem desempenhar três funções básicas: diplomática, policial ou interna e militar (2:16).

→ A função diplomática é exercida quando, em proveito da política externa, cumpre missões aquém do emprego real da força; a função interna diz respeito às atividades de guarda-costeira e de contribuição para o desenvolvimento da nação; e a função militar, refere-se às tarefas desenvolvidas para dissuadir outras nações de apelar para a guerra na solução de conflitos e para manter a ordem internacional em tempo de paz, assim como, na guerra, para projetar o poder militar da nação.

### FUNÇÃO DIPLOMÁTICA

→ O uso diplomático das Marinhas visa influenciar o pensamento e o comportamento de outros governos por meio de ações táticas de Forças Navais. Essa influência pode ser obtida através dos seguintes modos: pela obtenção de uma posição de força para a negociação; pelo uso de manipulação; e pelo prestígio.

→ Posição de Força Para a Negociação - Tradicionalmente, as Marinhas são usadas para permitir negociações diplomáticas a partir de uma posição de força. Com esse propósito, são realizadas tarefas de presença ou de demonstração naval, visando obter um ou mais dos seguintes efeitos desejados: garantia e fortalecimento de aliados, associados ou de governos amigos ameaçados por dissensões internas ou receos de sofrer ataques externos; mudanças no comportamento desses

últimos; indicação de retorno à normalidade por ocasião de crise; ameaça à Forças de terceiros, provenientes do mar, em apoio a governos amigos ou à políticas da própria nação; e ampliação do poder de negociação.

Manipulação - "O homem responde ao que percebe e assim, influenciando sua percepção, é possível afetar seus interesses e comportamentos; controlando as oportunidades, limitando ou expandindo seus potenciais de comportamento, afetar seus interesses e atitudes" (8:186).

Na diplomacia naval, a manipulação obtém seus frutos pela alteração paulatina da avaliação política levada a efeito pelos governantes. Os resultados, entretanto, costumam ser imprevisíveis, já que dependem das percepções de outrem.

Pelo uso de manipulação procura-se obter os seguintes efeitos; obtenção de melhores posições de negociação dentro de uma aliança; demonstração de apoio a diferentes países; obtenção ou ampliação de acesso a novos países; criação de ameaças indiretas (por procuração); criação de dependência; e reconhecimento de direitos sobre áreas marítimas distantes.

Prestígio - Os navios de guerra podem refletir e/ou ampliar o prestígio de uma nação. Eles, mormente os maiores, retratam de maneira visível as intenções e comprometimentos do país que representam. Simbolizam o país.

As Marinhas podem usar o prestígio para alcançar os seguintes efeitos: no próprio país - dando uma sensação de segurança; no país-alvo - desenvolvendo uma imagem favorável do próprio país e impressionando com a imagem da Força Naval.

#### AValiação DA INFLUÊNCIA

A influência de um Estado sobre outro pode ser avaliada por meio dos "critérios operativos" formulados por Alvin Z.

Rubenstein (1:36):

1º - É possível identificar mudanças de caráter, grau, frequência e implicações nas políticas internas e/ou externas de um país para compatibilizá-las com as de outro. Deve-se atentar para casos em que a mudança reflète apenas um interesse comum ou quando o país-alvo simplesmente adapta suas políticas em assuntos de pouco significado e de custo mínimo;

2º - Pode haver influência quando o Estado influenciador amplia sensivelmente a seu favor a capacidade de negociar com o Estado-alvo;

3º - U'a maior garantia de segurança ao país-alvo, que insinue uma mudança na influência, pode resultar em maior limitação (sem coação) de seu comportamento, e consolidar um relacionamento de dependência mais estável, desde que sejam controláveis as fontes de poder da política interna do país-alvo;

4º - Dentro do contexto estratégico, pode haver influência quando certos resultados políticos desejados pelo país-alvo só possam ser conseguidos com o concurso do influenciador que, por sua vez, acredita que contribuam para obter vantagens regionais ou globais a longo prazo.

Para avaliar "o que causou o que", pode-se complementar os "critérios operativos" com dois outros enfoques no sentido de levantar uma lei de formação (2:38):

1º - Regularidade - para que um fato dê origem a outro, é necessário que fatos idênticos ocorram sempre que existirem circunstâncias semelhantes às originais; e

2º - Relação - a causa de um efeito é identificável quando aquela não ocorrendo, este também não ocorre.

## FATORES DE INFLUÊNCIA

Na solução de um problema complexo, é sempre útil decompor-lo em quantas partes forem necessárias para melhor resolvê-lo. Esta é a regra do método de análise Cartesiana.

Aplicando tal regra ao processo de formulação e execução de uma política de emprego do poder naval, em apoio à política externa, é possível identificar três campos relevantes para a análise, que aglutinam os diversos fatores a serem considerados. Assim, temos:

- o campo das capacidades navais, onde operam fatores técnicos, físicos, doutrinários e humanos que influem no desempenho operativo potencial ou <sup>real</sup> atual das forças e unidades navais;

- as origens internas da política, que afetam a abrangência, o empenho e a natureza da política militar, momentaneamente o empenho naval; e

- o contexto internacional, que influencia a atribuição de tarefas e o emprego das forças e/ou navios no apoio à política externa.

### ① A CAPACIDADE NAVAL

A análise das capacidades navais não é um mero jogo de números. Envolve além da avaliação das quantidades de navios por tipos e suas armas, também o estado de desenvolvimento tecnológico, o nível tático e o grau de adestramento do pessoal. Reflete os fatores ligados à distribuição estratégica das forças, às operações marítimas críticas, a fatores de ordem geográfica e logísticos; envolve prioridades de aquisição de meios, assim como a doutrina de emprego das forças, as missões atribuídas, fatores humanos (competência, desempenho sob tensão, moral, etc), a combinação de forças com as demais Forças Armadas e os tratados existentes.

## ② ORIGENS INTERNAS

Fatores econômicos, sociais e políticos internos costumam ter grande significado na formulação da política naval.

→ Fatores Econômicos - No campo econômico, a fatia do orçamento atribuída à Marinha é, naturalmente, um fator decisivo. Ela refletirá, dentre as demais necessidades a serem atendidas pelo governo, a importância emprestada às atividades navais.

Outro fator relevante nesse campo é a capacidade industrial da nação, desde a existência de matérias primas até a de tecnologia. Representará a liberdade para construir componentes e meios no próprio país, com dependência externa mínima.

Também as prioridades internas das próprias Marinhas se refletirão na atribuição de ênfase à execução de certas tarefas e atividades em detrimento de outras.

Fatores Sociais - A personalidade dos líderes políticos e navais é um fator de suma importância. Seus atributos, valores, atitudes e interesses podem ter influência danosa ou, pelo contrário, proveitosa para o Poder Naval. Naturalmente, a compreensão disto e o grau de colaboração prestado por seus assessores e auxiliares pode agravar ou contribuir para ampliar a visão e otimizar o desempenho dos Chefes.

Também o ambiente cultural que envolve os líderes têm influência sobre a Política Naval. Esse ambiente afeta suas percepções e convicções, concorrendo com um certo "bias" na visualização dos cenários.

Ainda nesse campo, avulta um terceiro fator, relativo ao potencial militar, onde atributos, valores e atitudes têm significado singular. Aspectos culturais, de liderança, éticos e também de organização interna têm profunda influência

sobre as relações inter e intra grupais, que se refletem no desempenho individual e, conseqüentemente, das Marinhas como um todo.

→ Fatores Políticos - Se por um lado os fatores econômicos indicam as disponibilidades de recursos para o Poder Naval, os de ordem política determinam o quanto, dessas disponibilidades, e para que serão concedidos.

A atuação dos políticos (variável em função da forma de governo), da organização naval e da opinião pública são fatores relevantes nesse campo.

→ A percepção dos primeiros quanto a interesses, recursos, oportunidades e ameaças, assim como as pressões de toda a ordem a que estão submetidos, poderão influir grandemente na fixação de recursos e na política de emprego do Poder.

A atuação da organização naval, como um todo, não é menos importante. Os critérios de escolha para lotar "o homem certo no lugar certo" nos cargos mais relevantes, a experiência anterior adquirida por esses homens ao longo da carreira em assuntos estratégicos, táticos e logísticos, assim como o desempenho deles nos cargos que ocupam; a capacidade de organização em determinar suas necessidades em níveis adequados, exeqüíveis e aceitáveis, considerados os aspectos políticos, econômicos e militares; e o grau de sucesso da instituição em termos de pesquisa e desenvolvimento, são componentes importantes para a formulação e execução da Política Naval de uma nação. Também é relevante o grau de coordenação entre a Marinha e os demais setores do governo, mormente com os de relações exteriores e os demais constituintes do Poder Militar.

Se por um lado a opinião pública costuma ver as Marinhas com uma certa simpatia, o mesmo não ocorre com relação aos

gastos para a defesa. Frequentemente se discute a proporção entre estes e os recursos necessários para atender a outras necessidades. Outro fator, diz respeito ao nível de apoio interno prestado pela opinião pública à política de emprego do Poder Naval. A falta desse apoio pode redundar, inclusive, na eliminação de certos objetivos da política, seja por não mais se situarem dentro do contexto de aspirações nacionais, seja pelas consequências de reveses anteriores. Um terceiro elemento, são as atitudes da população em relação à seleção e recrutamento do pessoal, que podem restringir seriamente a Força em termos de quantidade e qualidade. A opinião pública pode condicionar tanto o processo econômico quanto o político e, dessa forma, se alçar como o mais sério inibidor da formulação e execução da política naval.

### ③ O CONTEXTO INTERNACIONAL

Parece haver hoje uma idéia generalizada de que guerras e intervenções armadas não trazem benefício. Por isso mesmo, a dissuasão e as pressões exercidas aquém da guerra tomaram corpo e outros meios - políticos e econômicos - procuram substituir a última "ratio" na obtenção dos interesses nacionais. Como consequência, algumas das tradicionais tarefas das Marinhas perderam sua utilidade. Booth assegura que "a estratégia militar não é mais a ciência da vitória militar, mas, isto sim, a diplomacia da violência" (2:250).

Na abordagem do "contexto internacional" avultam cinco fatores:

1º - as aspirações de cada nação em relação ao uso do mar e os objetivos políticos, econômicos e militares decorrentes;

2º - as capacidades navais necessárias para a consecução desses objetivos;

3º - o grau de aceitabilidade dos gastos para obter essas capacidades em relação aos benefícios, advindos da consecução dos objetivos;

4º - existência de meios alternativos para atingir os objetivos com menor custo ou maior eficiência; e

5º - o grau de aceitabilidade interna quanto à manutenção e emprego das Forças Navais.

É o produto desses fatores que justifica a existência de u'a Marinha e demonstra sua utilidade. As capacidades navais devem estar sintonizadas com as aspirações reais da nação; os custos de sua existência e emprego, proporcionais aos benefícios de implementação dos objetivos e inferiores aos de outros meios alternativos para o mesmo fim.

#### EMPREGO DIPLOMÁTICO DA MARINHA BRASILEIRA

Levando em conta os fatores apresentados por Booth para a formulação e execução de uma política de emprego do poder naval brasileiro em apoio ou respaldo à política externa, seria útil levantar alguns aspectos e condicionantes.

#### CAMPO DAS CAPACIDADES NAVAIS

Nesse campo, sofre a Marinha do Brasil de severas restrições. Composta por uma maioria de navios antigos, centrada no Rio de Janeiro, tendo que percorrer grandes distâncias para alcançar seus vizinhos mais próximos, sem meios para manter Forças pré-posicionadas em áreas de interesse, dificilmente poderia fazer demonstrações e mesmo presença, de forma permanente, em águas afastadas e portos no exterior. Nada indica que em futuro próximo a situação evolua significativamente. Também o fato de a Marinha não dispor sequer de um conjunto de diretrizes que regulem o emprego das Forças em função diplomática é uma dificuldade que se deve urgente

mente sanar.

#### CAMPO DAS ORIGENS INTERNAS

Vivemos um difícil período, econômico, no qual o Governo, no afã de atender problemas achados mais urgentes em outros setores, pouco aquinhoa a Marinha. Por outro lado, mesmo enfrentando uma crise econômica, nosso parque industrial tem envolvido com certa rapidez no tocante ao emprego de mão-de-obra qualificada e tecnologia, reduzindo significativamente nossa dependência, ampliando o nosso prestígio e, naturalmente, reduzindo a influência de outros Governos sobre a nossa vontade.

Entre os fatores sociais, chama a atenção a timidez de nossos políticos que não procuram chamar a si a formulação da política de segurança nacional. Aparentemente poucos fazem uma justa idéia da utilidade das Forças Armadas e, conseqüentemente, de seus empregos em tempo de paz. Urge, portanto, que diplomatas e militares os assessorem para que futuras diretrizes sejam realistas e úteis para satisfazer os interesses nacionais.

No que tange a fatores políticos, os princípios de "auto-determinação dos povos" e de "solução pacífica das controvérsias", tão decantados pelo Itamaraty, não devem servir de pretexto para inibir o Brasil de fazer valer seus direitos através da persuasão, mesmo empregando suas Forças em função diplomática. A percepção dos políticos quanto às pressões e ameaças que nos cercam é fundamental para a liberação de recursos visando o fortalecimento do poder naval.

#### CONTEXTO INTERNACIONAL

Para a formulação e execução de uma política realista, é essencial que o Conceito Estratégico Nacional retrate efeti

vamente as aspirações, interesses e objetivos nacionais de nosso país. Estes, comparados aos das demais nações com as quais temos relações, permitirão avaliar em que, como e onde poderemos ser úteis. Comparando capacidades navais, nossas com as desses países, saberemos que recursos materiais e humanos seria conveniente dispor. Comparados os custos com os benefícios provenientes da consecução dos objetivos e a existência e a eficiência de meios alternativos, poderíamos determinar o que seria aceitável obter. Enfim, procuraria — mos limitar essas necessidades naquilo que fosse plausível manter e operar.

#### ASPECTOS E CONDICIONANTES DE UM PROGRAMA

É preciso que a Marinha não formule um programa de atividades diplomáticas dissociado das aspirações, interesses e objetivos nacionais. É essencial para esse fim que o Itamaraty, estimulado pela MB, apresente as suas necessidades de apoio e respaldo, pois compete a quem vai ser apoiado determinar suas necessidades de apoio. Em nosso entender, cabe à Marinha levantar suas necessidades para atender ao Itamaraty, comparar junto com ele custos e benefícios e tentar convencer o Congresso quanto ao atendimento dos recursos complementares necessários. Cabe à Marinha, também, à luz das linhas mestras da política externa, elaborar regras de engajamento para situações de crise e diretrizes relativas ao comportamento das tripulações nos portos estrangeiros.

Como vimos, exceto em situações muito especiais, não tem a Marinha, no momento, Forças Navais, em quantidade e qualidade, suficientes para aplicar uma política de poder. Resta realizar política de influência através de viagens oficiais e operativas, e por meio de ajuda naval destinadas a atender à função diplomática dentro das modalidades de manipulação e prestígio.

## BIBLIOGRAFIA

1. AMUSATEGUI DE LA CIERRA, Enrique. La crisis: conflicto entre la paz y la guerra. Revista General de Marina, Madrid, (205): 45-55, Jul. 1983.
2. BOOTH, Ken. Navies and foreign policy. New York, Crane & Russak, 1977.
3. BRASIL. Ministério da Marinha. Gabinete do Ministro. Portaria nº 0161 de 25 de janeiro de 1983. Aprova a Política Básica da Marinha.
4. ESTADOS UNIDOS. Department of the Navy. Office of Chief of Naval Operations NWP 1. Strategic Concepts of the U.S.Navy. Washington, 1977.
5. FERREIRA, Oliveira S. Política externa e defesa: o caso brasileiro. Política e Estratégia, Rio de Janeiro, 2 (2): 311-36, abr./ju. 1984.
6. LATORRE, Adolfo Paúl. Presencia naval e interesses marítimos. Revista de Marina, Valparaíso, 101(761): 382 - 91, Jul./Ago. 1984.
7. PINTO, Paulo Lafayette. O Emprego político das forças navais brasileiras. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, 104(1/3): 99-111, jan./mar.; (4/6): 69-78, abr./jun. 1984.
8. RUMMEL, R.J. Understanding conflict and war: the conflict helix. New York, Halsted Press, 1976, v.2.
9. VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O emprego político do poder naval. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, 100(4/6): 63-93, abr./jun. 1980.

ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO NA ÚLTIMA  
DATA CARIMBADA

25 JUL 88	20 MAI 92	24 MAI 1994
5 ABR 88	6 JUN 92	04 JUN 1994
22 JUN 88	4 AGO 92	18 AGO 1994
18 AGO 90	11 DEZ 92	16 MAR 1995
22 AGO 91		08 MAI 1996
12 FEV 91		25 MAR 1997
28 FEV 91	12/3	
12 ABR 91	18 MAI 93	
02 JUN 91	0 MAI 1993	
02 AGO 91	25 JUN 1993	
15 AGO 91	22 DEZ 1993	
12 DEZ 91	14 JAN 1994	
1 ABR 92	02 ABR 1994	
05 MAI 92		
09 JUN 1994		



00020740000967

O poder naval e a politica externa  
2-E-22

*MINISTÉRIO DA MARINHA*  
*ESCOLA DE GUERRA NAVAL*  
**Biblioteca**

Lima, Ricardo Jose da Cunha

O poder naval e a politica ext  
erna das Nações

2-E-22

(967/87)

Lima, Ricardo Jose da Cunha

O poder naval e a politica ext  
erna das Nações

2-E-22

DEVOLVER NOME LEIT. (967/87)

09 JUN 1904

LEIT. TROVAO, EDUARDO

18 AGO 1994

CC PAULO GUSTAVO  
CC Family

16 MAR 1995

CC Risdien ? /  
CC BERRIED

08 MAI 1996

CC (M) Goncalves

25 MAR 1997

CC JORGE ALEXANDRE

30 ABR 1997

CC JORGE ALEXANDRE

Lima, Ricardo Jose da Cunha

O poder naval e a politica ext  
erna das Nações

2-E-22

DEVOLVER NOME LEIT. (967/87)

4 JAN 88

~~25~~ FEV. 88

5 ABR 88

22 JUN

~~22~~ AGO 91

12 FEV 91

28 FEV 91

12/3/91

12 ABR 91

15 AGO 91

15 AGO 91

~~Presidente~~  
CF UZEDA

~~QTD. CC TORCANO~~

~~QTD TORCANO~~

~~Elcio CMG (CM)~~

~~VERMILIN CC~~

~~CC GARRONE~~

~~CC VOLVERDE~~

~~CMG LOESCH~~

~~CC VILLELDS DIHS~~

~~CF BESSOA (CM)~~

~~CMG (CM) TRATCH~~

RETIROU EM	NOME DO LEITOR
12 DEZ 91	O GUIMARÃES CC
1 ABR 92	<del>CC</del> CMG(IM) MIRANDA
08 ABR 92	Renovado SI após
05 MAI 92	CC(IM) JOHNSON-CCEM
20 MAI 92	<del>CC</del> CC(FN) AMORIM
6 JUN 92	CC(IM) ARANDA
14 AGO 92	CMG NMOLEAS
1 DEZ 92	CC CONTINHO
18 MAR 93	CC ANTUNES A
20 MAI 1993	CC GUTENBERG
25 JUN 1993	A.P. LIMA
22 DEZ 1993	Mu CC SAULON
04 JAN 1994	Renovado
	CC CESAR
02 ABR 1994	CC(IM) B. OLIVEIRA
24 MAI 1994	CC MOREIRA pleesales