

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC ARTHUR NADAL NETO

O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL 2040 E A DIPLOMACIA NAVAL:  
uma análise à luz da teoria de Geoffrey Till.

Rio de Janeiro

2023

CC ARTHUR NADAL NETO

O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL 2040 E A DIPLOMACIA NAVAL:  
uma análise à luz da teoria de Geoffrey Till.

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1) Otacilio Bandeira Peçanha

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2023

## DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

ASSINATURA PELO GOV.BR  
(LOCAL DA CHANCELA)

## **AGRADECIMENTOS**

Ao superar mais um ponto decisivo dessa operação CEMOS-2023, cabe-me agradecer a ajuda e apoio de todos que lutaram ombro a ombro comigo nessa conquista.

Primeiramente agradeço a Marinha do Brasil, que me concedeu a oportunidade de formar o corpo discente desse diferenciado curso.

À Escola de Guerra Naval, agradeço a dedicação e preocupação de sempre buscar proporcionar aos oficiais alunos a melhor experiência, estrutura e o melhor conteúdo para entregar oficiais de Estado-Maior e de assessoria de alto nível cada vez melhores.

Ao meu orientador, CMG (RM1) Otacilio Bandeira Peçanha, sou grato pela confiança, suporte e direcionamentos sempre pertinentes e precisos.

Por fim, agradeço à minha esposa Niara e filhas Carina e Diana o amor, paciência e constante apoio para consecução de nossas vitórias. A compreensão dispensada às minhas constantes ausências é digna da maior gratidão e foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

“Our diplomacy stands for nothing when we have not a fleet to back it.”

“Nossa diplomacia não vale nada quando não temos uma esquadra para apoiá-la.”

(John Stuart Mill *apud* TILL, 2018, p.360, tradução nossa)

## RESUMO

O propósito desta dissertação é analisar o Plano Estratégico da Marinha do Brasil (PEM 2040), publicado em 2020, no que concerne à Diplomacia Naval, baseado nos conceitos teóricos de Geoffrey Till. A relevância da pesquisa se encontra na possibilidade de contribuição com o aprimoramento do planejamento estratégico da Marinha. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental e, por meio de metodologia descritiva e analítica, buscou-se identificar os principais pontos e níveis de aderência entre teoria e realidade. Ao realizar o inter-relacionamento do arcabouço teórico de Geoffrey Till acerca da Diplomacia Naval com o PEM 2040, percebe-se que a Marinha do Brasil possui uma visão bastante alinhada às proposições de Till no que concerne à possibilidade da utilização da Diplomacia Naval por todas as marinhas com alguma capacidade operacional e à necessidade de se possuir uma Marinha crível e eficaz para tal. Grande aderência também é percebida com relação à Dissuasão, propósito de Diplomacia Naval definido por Till mais incentivado e priorizado no Plano Estratégico, seguido pela Construção de Coalizões e Presença Naval. Os pontos de menor aderência com a teoria residem nos propósitos de coerção, compelência e construção de cenários, não mencionados no PEM 2040. Ao longo do estudo algumas críticas e sugestões são levantadas, concluindo-se por fim que o PEM 2040 possui de forma geral grande aderência com a teoria de Geoffrey Till, tendo alguns pontos em total concordância com os preceitos teóricos e outros que permitem alguns questionamentos.

**Palavras-chave:** Brasil. Marinha do Brasil; Diplomacia Naval; Plano Estratégico da Marinha do Brasil; PEM 2040; Geoffrey Till.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Propósitos da Diplomacia Naval .....	45
Figura 2 – Formas de Diplomacia Naval .....	45
Figura 3 – Elementos do Poder Marítimo .....	46
Figura 4 – Entorno estratégico brasileiro .....	46
Figura 5 – Princípios de Guerra .....	47
Figura 6 – Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) .....	48
Figura 7 – Mapa Estratégico da MB .....	49
Figura 8 – Rosa das Virtudes .....	50
Figura 9 – Objetivo Naval 5 – Apoiar a Política Externa .....	51

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEN –	Ações Estratégicas Navais
AJB –	Águas Jurisdicionais Brasileiras
DMN –	Doutrina Militar Naval
END –	Estratégia Nacional de Defesa
LBDN –	Livro Branco de Defesa Nacional
LCM –	Linhas de Comunicação Marítimas
MB –	Marinha do Brasil
OBNAV –	Objetivos Navais
OTAN –	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEM 2040 –	Plano Estratégico da Marinha 2040
PMN –	Política Marítima Nacional
PND –	Política Nacional de Defesa
SisGAAz –	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
ZOPACAS –	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>DEFINIÇÕES, PRIMÓRDIOS E EVOLUÇÃO DA DIPLOMACIA NAVAL</b> .....	<b>11</b>
2.1	DEFINIÇÕES INICIAIS .....	11
2.2	OS PRIMÓRDIOS E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DIPLOMACIA NAVAL .....	12
<b>3</b>	<b>ASPECTOS TEÓRICOS DA DIPLOMACIA NAVAL NA ATUALIDADE</b> .....	<b>15</b>
3.1	DIPLOMACIA NAVAL PELA TIPOLOGIA DE HERVÉ COUTAU-BÉGARIE .....	15
3.2	DIPLOMACIA NAVAL À LUZ DA TEORIA DE GEOFFREY TILL .....	16
3.2.1	Introdução .....	16
3.2.2	Ações de Presença .....	18
3.2.3	Construção de cenários ( <i>Picture building</i> ).....	19
3.2.4	Coerção Naval .....	20
3.2.5	Dissuasão .....	20
3.2.6	Compelência .....	21
3.2.7	Construção de coalizões .....	22
3.2.8	Conclusões e recomendações .....	24
3.3	CONSOLIDAÇÃO TEÓRICA.....	24
<b>4</b>	<b>O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA 2040</b> .....	<b>25</b>
4.1	PANORAMA GERAL DO PEM 2040.....	25
4.2	MISSÃO DA MARINHA DO BRASIL E TAREFAS BÁSICAS DO PODER NAVAL .....	26
4.3	AMBIENTE OPERACIONAL.....	27
4.4	AMEAÇAS .....	29
4.5	CONCEITO ESTRATÉGICO MARÍTIMO-NAVAL.....	31
4.5.1	Oportunidades de Diplomacia Naval .....	32
4.5.2	Defesa Proativa e Reativa e Defesa Marítima de Amplo Espectro.....	34
4.6	MAPA ESTRATÉGICO DA MARINHA .....	35
4.7	AÇÕES ESTRATÉGICAS NAVAIS .....	36
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>40</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>43</b>
	<b>ANEXO A - FIGURAS</b> .....	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 15 de setembro de 2020, concluí-se um grande e inovador projeto da Marinha do Brasil (MB), iniciado em março de 2019: publicava-se o Plano Estratégico da Marinha 2040 (PEM 2040).

Resultado de enorme gama de discussões e grupos de trabalho, envolvendo civis, militares e representantes das comunidades científica e acadêmica, trata-se do documento de orientação mais importante da instituição. Sua finalidade é nortear a Força para a consecução dos Objetivos Navais (OBNAV) por meio de Ações Estratégicas Navais (AEN) concretas e condizentes com a realidade nacional, a serem implementadas durante os vinte anos subsequentes.

Alinhado com o fato do Brasil ser uma nação que busca resolver suas divergências e defender seus interesses primordialmente por meios diplomáticos, o PEM 2040 dedica relevante atenção à Diplomacia Naval.

Entretanto, uma questão fundamental vem à tona: estariam os conceitos utilizados no PEM 2040 alinhados às teorias mais modernas sobre Diplomacia Naval?

Motivados por essa dúvida, buscaremos nesta dissertação analisar o PEM 2040 com base na teoria de Diplomacia Naval do professor britânico Geoffrey Till, verificando em que medida os conceitos utilizados no Plano Estratégico possuem aderência com a teoria que consideramos a mais completa e atual acerca do tema.

Para tal, realizamos uma pesquisa bibliográfica e documental e utilizamos a metodologia descritiva e analítica, organizando este estudo em cinco capítulos, sendo o primeiro esta breve introdução.

No segundo capítulo, iniciamos a exposição teórica com algumas definições básicas acerca da Diplomacia Naval. Em seguida descobriremos quão antiga é a Diplomacia Naval, fazendo um sucinto passeio histórico no qual apresentaremos a evolução e o amadurecimento das teorias e conceitos ao longo dos tempos.

Ao chegarmos aos dias atuais, no capítulo três apresentaremos as teorias contemporâneas de Diplomacia Naval de Hervé Coutau-Bégarie (1956-2012), para em seguida nos aprofundarmos nos ensinamentos de Geoffrey Till, que servirão de referência para a nossa análise.

No quarto capítulo faremos a exposição dos cinco capítulos do PEM 2040, com o olhar

voltado aos aspectos relacionados à Diplomacia Naval, confrontando os conceitos do Plano com o preconizado no arcabouço teórico apresentado.

Por fim, no quinto capítulo apresentaremos a síntese das análises realizadas, com conclusões, sugestões e também questionamentos a fim de contribuir para o aprimoramento contínuo da MB e incitar novos estudos e pesquisas acerca desse vasto tema.

## 2 DEFINIÇÕES, PRIMÓRDIOS E EVOLUÇÃO DA DIPLOMACIA NAVAL

Partindo de definições fundamentais, seguidas por um breve histórico demonstrando a evolução do conceito de diplomacia naval, este capítulo objetiva contextualizar o leitor com o tema e com alguns aspectos que formam as bases das teorias mais atuais que serão nossas referências de análise.

### 2.1 DEFINIÇÕES INICIAIS

Antes de nos debruçarmos sobre a teoria da diplomacia naval, é deveras relevante iniciarmos buscando uma definição do termo diplomacia, uma vez que se trata da raiz terminológica da qual deriva o termo aplicado ao mar que será nosso foco.

Partindo de uma definição simplificada, evocamos Kevin Rowlands<sup>1</sup> (1969-), que trata diplomacia como “um instrumento de comunicação usado nas relações de poder para alcançar os interesses dos atores internacionais envolvidos”<sup>2</sup> (ROWLANDS, 2019, p. 10, tradução nossa). Já Brian White, de forma análoga, entretanto mais aderente ao propósito deste trabalho, define diplomacia, no contexto da Política Mundial, como “um processo de comunicações para resolver conflitos sem recorrer à guerra”<sup>3</sup> (WHITE, 2005, p.388, tradução nossa).

A partir destas definições, torna-se explícito que Diplomacia envolve poder, definido por Jacques van Doorn<sup>4</sup> (1925-2008) como “a possibilidade, por parte de um grupo ou pessoas, de limitar as opções de comportamento de outros grupos ou pessoas, visando a objetivos próprios” (VAN DOORN *apud* ARON, 1980, p. 3-47).

De acordo com o professor Reinaldo Dias, existem duas fontes principais de poder, que surgem normalmente associadas, quais sejam a Força e a Autoridade (DIAS, 2013).

Ligando os conceitos acima, percebemos que se encaixa precisamente a clássica

---

<sup>1</sup> Kevin Rowlands é um oficial da Marinha Britânica. Possui PhD em estudos de Guerra do *King's College London* e é autor do livro *21st Century Gorshkov* (2017) (EDITORA ROUTLEDGE, 2020).

<sup>2</sup> Do original: “Diplomacy is assumed to be a communications instrument used in power relationships to further the interests of the international actors involved”.

<sup>3</sup> Do original: “Diplomacy in world politics refers to a communications process between international actors that seeks through negotiation to resolve conflict short of war”.

<sup>4</sup> Jacobus Adrianus Antonius (Jacques) van Doorn foi um sociólogo holandês, fundador do departamento de sociologia da Erasmus University Rotterdam (ENTZINGER, 2008).

observação de Frederico, o Grande, da Prússia: “diplomacia sem força é como música sem instrumentos” (EVANS, 1998, p. 129).

Nesse diapasão, entrando na vertente naval da diplomacia, cabe definir Poder Naval, que, conforme a Doutrina Militar Naval (DMN), adotada pela Marinha do Brasil (MB) é:

Um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo<sup>5</sup>, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa (BRASIL, 2017, p. 1-4 e 1-5).

Acrescenta-se ainda que a DMN atribui ao Poder Naval quatro características a serem exploradas: Mobilidade<sup>6</sup>, Permanência<sup>7</sup>, Versatilidade<sup>8</sup> e Flexibilidade<sup>9</sup>.

Portanto, quando falamos em Diplomacia Naval, podemos afirmar que estamos contemplando um processo de negociação, em um contexto internacional, envolvendo poder, força e autoridade, materializados por meios navais, visando a contribuir com os objetivos de uma nação.

## 2.2 OS PRIMÓRDIOS E A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DIPLOMACIA NAVAL

A Diplomacia Naval, ou simplesmente, o uso do Poder Naval para apoio à política externa, é tão antigo quanto a civilização. Tucídides, no século V a.C., deixou isso evidente, ao afirmar que “A frota então passaria ao longo da costa diante dos olhos das outras cidades e exibiria o poder visível de Atenas”<sup>10</sup> (TILL, 2018, p. 360, tradução nossa).

Outro exemplo que confirma essa antiguidade da diplomacia naval foi o envio pelos

---

<sup>5</sup> Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe o Estado 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).

<sup>6</sup> Capacidade de deslocar-se prontamente e a grandes distâncias, mantendo elevado nível de prontidão (BRASIL, 2017, p. 1-5).

<sup>7</sup> Capacidade de operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes (BRASIL, 2017, p. 1-5).

<sup>8</sup> Capacidade de alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar uma ampla gama de tarefas (BRASIL, 2017, p. 1-5).

<sup>9</sup> Capacidade de organizar grupamentos operativos de diferentes valores, em função da missão, possibilitando seu emprego gradativo (BRASIL, 2017, p. 1-5).

<sup>10</sup> Do original: “The fleet would then pass along the coast before the eyes of the other cities and display the visible power of Athens”.

atenienses, em 426 a.C., de sessenta navios para compelir os habitantes da ilha de Melos a formar com eles uma aliança. A recusa de Melos em colaborar acabou por resultar no cerco e destruição dessa cidade-estado dez anos depois (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

No entanto, muitos anos depois, na época áurea dos grandes mestres estrategistas marítimos clássicos, tais como o Almirante estadunidense Alfred Thayer Mahan (1840-1914) e o historiador britânico Sir Julien Stafford Corbett (1854-1922), pode-se afirmar apenas que o conceito de Diplomacia Naval era implicitamente aceito, mas não ganhava grande destaque nos estudos sobre Estratégia Naval. Tais estudos eram primordialmente direcionados para as ações mais violentas em tempos de guerra (TILL, 2018).

Rowlands (2012) corrobora essa ideia, reforçando que Mahan e Corbett, assim como os demais autores clássicos, tinham noção do fenômeno da diplomacia naval, entretanto não foram motivados a estudá-lo ou documentá-lo de alguma forma substancial, se limitando a tratar apenas superficialmente sobre o caráter diplomático das forças navais.

Uma exceção entre os clássicos, segundo Till (2018), foi o Almirante britânico Sir Herbert Richmond (1871-1946), que considerou em seus estudos o valor estratégico das Marinhas para consecução dos objetivos de política externa dos países, defendendo que a marinha tem que ser adequada e corretamente usada na paz e na guerra.

Com o advento nuclear e seus elevados riscos e custos, os estudiosos foram forçados a repensar o papel das Marinhas e, em paralelo, as ações de presença naval se intensificaram durante a guerra fria e mesmo após a queda do muro de Berlim, em modalidades definidas como preventiva e reativa (TILL, 2018).

Segundo Rowlands (2012), foram os teóricos da época da guerra fria (1947-1991) que sistematizaram o conceito, proporcionando um novo marco teórico sobre o assunto, sucedendo o período clássico.

Podemos citar como destacados estudiosos da diplomacia naval nesse período o diplomata e pensador estratégico naval britânico Sir James Cable (1920-2001), o estrategista militar, cientista político e historiador estadunidense Edward Luttwak (1942- ), o teórico britânico de relações internacionais Ken Booth (1943- ), o historiador naval e analista de defesa britânico Eric Grove (1948- ) e o Almirante Soviético Sergey Gorshkov (1910-1988) (ROWLANDS, 2012).

Till (2018) menciona ainda outras referências no assunto dessa época como Laurence Martin (1928-2022), Thomas Schelling (1921-2016), Oran Young (1941- ), Alexander L. George

(1920-2006) e Christian Le Mière (1978- ) que também acabaram por produzir taxonomias próprias específicas referentes à Diplomacia Naval.

No início da década de 1970 o Almirante Stansfield Turner reformulou o currículo do *Naval War College* da *US Navy*, fazendo com que os alunos passassem a estudar, além das demandas de combate, os assuntos relacionados a ações de presença. Na União Soviética, o Almirante Gorshkov manobrava as esquadras garantindo sua presença por todo o globo. Na Doutrina Marítima Britânica o conceito de Força Naval em apoio à diplomacia era bastante enfatizado (TILL, 2018).

Com o fim da Guerra Fria em 1991 e o arrefecimento da ameaça do holocausto nuclear, uma nova era teve início, com os Estados Unidos da América (EUA) como única superpotência militar com capacidade de atuação global e uma ordem econômica interdependente multipolar (MINGST, 2014).

Todavia, o fim do mundo bipolar ficou longe de garantir a paz. O crescimento das transações comerciais marítimas trouxe mudanças significativas nos campos político, econômico e social. Essas transformações permitiram a emergência de novos atores no cenário internacional, trazendo tanto aspectos positivos como novos desafios. Surgiram conflitos regionais, houve a ascensão atores não-estatais e a inclusão de novos temas na agenda dos Estados como crimes transnacionais e ambientais, tráfico de drogas, armas e pessoas, fluxos migratórios e refugiados, e mudanças climáticas (MINGST, 2014).

Ao encerrar essa análise evolutiva chegando aos dias atuais, percebemos que essas mais recentes e profundas transformações no mundo acabaram, mais uma vez, modificando e, também ampliando o campo de atuação da Diplomacia Naval. Perceberemos adiante que o conceito e as teorias amadureceram bastante ultimamente, atingindo uma complexidade e abrangência significativa e bastante interessante, que podem ser largamente exploradas e trazer resultados muito positivos para a nação que souber fazê-lo.

### 3 ASPECTOS TEÓRICOS DA DIPLOMACIA NAVAL NA ATUALIDADE

Embora muitas contribuições dos autores já citados permaneçam bastante atuais, nos restringiremos a expandir nesta seção os conceitos que, de certa forma, condensam e, ao mesmo tempo, aprimoram todo o conhecimento relacionado à diplomacia Naval.

Abordaremos alguns conceitos de classificação de Coutau-Bégarie para, em seguida, nos aprofundarmos na teoria de Geoffrey Till, que será utilizada como base para a análise proposta deste trabalho.

#### 3.1 DIPLOMACIA NAVAL PELA TIPOLOGIA DE HERVÉ COUTAU-BÉGARIE

Coutau-Bégarie, em *Le meilleur des ambassadeurs. Théorie et pratique de la diplomatie navale*, de 2010, propõe uma tipologia que abrange toda a dimensão da diplomacia naval, dividindo-a em duas categorias: uma compreendendo missões permanentes, e outra abordando situação de crise (WEDIN, 2015).

As missões permanentes subdividem-se em quatro (COUTAU-BÉGARIE, 2010):

– **Diplomacia simbólica:** afirmação da hierarquia e dissuasão pela existência. Considera-se neste caso que uma forte dimensão simbólica está associada às forças navais. Desde a antiguidade, o fato de possuir ou não marinha é elemento definitivo na consideração da grandeza das nações;

– **Diplomacia de rotina:** visitas, exercícios e demais manifestações navais. Embora a intenção finalística possa não ser a de obter um efeito diplomático, acaba por adquirir relevância na política externa;

– **Diplomacia de defesa:** abarca as atividades não violentas das Marinhas que contribuem para as negociações diplomáticas e estabilidade internacional. Contempla o domínio dos armamentos, as atividades de cooperação sem uso da violência e a projeção de influência; e

– **Diplomacia econômica:** utilização dos meios da Marinha em apoio a indústria nacional de defesa, divulgando e promovendo a venda de armamentos e tecnologia associada desenvolvidos no país.

Com relação às missões em situação de crise, Coutau-Bégarie (2010) prossegue descrevendo três subdivisões:



- **Diplomacia humanitária:** intervenções em caráter de urgência nos casos de calamidade ou em situações de catástrofe política, guerra civil e genocídio;
- **Diplomacia de proteção:** visa a assegurar a proteção de seus cidadãos e de seus bens no exterior, incluindo as operações de evacuação quando for o caso; e
- **Diplomacia política e de poder:** contempla todas as intervenções que têm um fim político declarado, representando de forma mais evidente o papel clássico dos navios de guerra de uso ou ameaça do uso da força.

Podemos observar que Coutau-Bégarie tipifica e formaliza uma série de conceitos relacionados à diplomacia naval até então dispersos entre os estudiosos antecessores. Nota-se ainda o amplo campo de atuação que as marinhas possuem, que vai muito além do seu fim precípua relacionado ao combate e que pode e deve ser profundamente aproveitado a fim de contribuir para a consecução dos interesses de uma nação no contexto mundial.

### 3.2 DIPLOMACIA NAVAL À LUZ DA TEORIA DE GEOFFREY TILL

Nesta seção mergulharemos na teoria do historiador britânico Geoffrey Till. Professor independente e pesquisador em estudos marítimos, Geoffrey Till foi Decano de Estudos Acadêmicos no *UK Joint Services Command and Staff College* e Chefe do Departamento de Estudos de Defesa do *King's College London*, onde também foi Professor Emérito de Estudos Marítimos. Foi Presidente do *Corbett Centre for Maritime Policy Studies* e já produziu 29 livros e centenas de artigos sobre vários aspectos da estratégia marítima e política de defesa (King's College London, 2023).

#### 3.2.1 Introdução

Para Geoffrey Till (2018), as marinhas possuem valor diplomático por duas razões distintas: em primeiro lugar, elas constituem um serviço militar que desempenha funções estratégicas semelhantes às das forças aéreas e exércitos, o que significa que, assim como essas outras forças, elas podem ser consideradas uma ferramenta útil nas relações diplomáticas; em segundo, são as características fundamentais das forças navais, que as permitem, por exemplo, exercer a capacidade internacional de livre navegação e utilizar seu amplo espectro de aplicação, podendo ser desde uma arma mortal e ameaçadora no mar, até

um receptivo e agradável ambiente de reunião quando em um porto.

Till (2018) aponta ainda que a função de diplomacia naval é uma tarefa que todas as marinhas têm a capacidade de exercer, independentemente do tamanho ou da orientação política do governo, tanto em termos de competição quanto de colaboração. Ela não deve mais ser vista como um adicional, algo a ser feito apenas quando não há guerras a serem combatidas. Por essa razão, é crucial que os desafios, exigências e limitações da diplomacia naval sejam completamente compreendidos, inclusive pelos diplomatas que tanto a utilizam.

Segundo Till (2018), a Diplomacia Naval pode ser analisada por meio de duas perspectivas básicas: os **propósitos** (FIG. 1, ANEXO A) e os **tipos de atividade (formas)** (FIG. 2, ANEXO A).

Quanto aos **propósitos**, eles podem ser de forma geral **competitivos** ou **colaborativos**. Entre ambos estão as ações de **presença** e de **construção de cenários** (*Picture building*). Dentro do espectro competitivo, situam-se as ações de **coerção**<sup>11</sup>, que por sua vez, se dividem em ações de **dissuasão**<sup>12</sup> e de **compelência**<sup>13</sup>; e completamente inseridas no espectro colaborativo encontram-se exclusivamente as ações de **construção de coalizões** (TILL, 2018).

É importante observar, que o autor chama a atenção para o fato que uma ação naval pode contemplar mais de um desses propósitos ao mesmo tempo e em diferentes graus.

Com relação aos **tipos de atividade**, elas podem ser classificadas como: “cinéticas ou não-cinéticas; explícitas, indiretamente implícitas ou simplesmente desacompanhadas de linguagem; sustentadas ou abreviadas; reativas ou preemptivas; e simétricas ou assimétricas” (TILL, 2018, p.365). O autor reitera ainda que uma atividade de Diplomacia Naval pode ser plotada em qualquer ponto entre essas cinco classificações básicas, mesclando as características em diferentes níveis.

Encerrando essa análise da extensão e alcance, Till (2018) observa que a diplomacia naval se funde em ambos os extremos de seu espectro com atividades relacionadas, mais precisamente com operações expedicionárias de um lado e com operações humanitárias de outro (FIG. 1, ANEXO A).

---

<sup>11</sup> De acordo com a Doutrina Marítima Britânica, Coerção é definida como ameaça ou uso de ação limitada a fim de dissuadir um possível agressor, ou obrigá-lo a cumprir uma diligência ou resolução diplomática (tradução nossa) (TILL, 2018 pág. 376).

<sup>12</sup> Do inglês *deterrence*. Alguns autores utilizam-se do anglicismo “deterência” com o mesmo significado de dissuasão, nossa opção de tradução.

<sup>13</sup> O termo compelência deriva do anglicismo da palavra *compellence*. Apesar de ainda não constar nos dicionários brasileiros, o referido termo tem sido usado em diversos artigos e trabalhos sobre o tema.

Isto posto, de forma a compreendermos o âmago dos conceitos de Geoffrey Till, faz-se mister seguirmos com uma análise de cada um dos propósitos da diplomacia naval expostos.

### 3.2.2 Ações de Presença

É fácil notar que uma ação de presença naval não é em si um propósito, tal qual a dissuasão ou a compêlência, por exemplo. Todavia, trata-se de uma forma de se atingir um objetivo e cabe iniciarmos a exposição por ela.

Till (2018), chama a atenção para a diferença entre a presença e a simples existência de forças navais, ressaltando que esta última pode muito bem ter resultados diplomáticos por si só, uma vez que muito da política internacional tem a ver com percepção de força.

As ações de presença podem ter diversas formas e aspectos a observar, dependendo das circunstâncias. Com relação ao tempo da ação, pode ser rotineira e contínua, onde há interesse permanente, ou periódica, quando o interesse é menos expressivo. Há também a forma de presença de contingência, quando há necessidade de posicionar uma força de forma preventiva para o caso de evolução de uma situação. Por último há a questão da composição da força de presença, que diz respeito a quais capacidades a força deve ter e projetar, o estado de prontidão, o local, e se é real ou virtual. Esta última para o caso de submarinos, vista a dificuldade de se confirmar se este meio está mesmo ou não no local declarado (TILL, 2018).

O Autor aponta ainda como vantagens das ações de presença a independência, o alcance, a flexibilidade, o controle e a mobilidade estratégica das forças navais. Conclui que a manutenção de uma presença naval em uma área tem como resultado a melhoria da prontidão nacional, a capacidade de demonstrar interesses estratégicos, a criação de oportunidades para moldar o ambiente estratégico em prol da vantagem nacional e a facilitação das atividades subsequentes, caso sejam necessárias (TILL, 2018).

Outro ponto destacado por Till (2018) é que deve ser muito bem pensado pelo governo como a presença naval será desenvolvida. A análise se inicia com a identificação da importância dos interesses na região e da avaliação de risco do comprometimento desses interesses. Por conseguinte, deve se analisar se as forças navais serão relevantes para o caso, quais são as capacidades navais necessárias e a periodicidade da ação. A partir dessa análise cuidadosa definem-se os chamados requisitos de presença que subsidiarão as definições de tamanho e a estrutura da Força Naval a ser aplicada. Cabe mencionar sobre a possibilidade

que as forças destacadas para a ação de presença podem ser as primeiras a entrarem em combate em caso de falha da diplomacia. Por isso, elas devem ser críveis e preparadas para colocar em prática suas capacidades de combate e essa análise de risco deve ser contemplada no planejamento.

O dilema de manter forças em ações de presença e a possível perda de capacidade de combate quando forças permanecem nessas ações, longe da sede e desacompanhados por muito tempo. Esse é outro ponto que deve ser observado no planejamento estratégico. O autor ressalta também que esse dilema, embora leve a crer que seja exclusivo das maiores potências navais mundiais, também é enfrentado por nações mais modestas, uma vez que estas também podem se beneficiar consideravelmente das vantagens da presença naval, limitando as regiões e o período das ações de acordo com suas capacidades (TILL, 2018).

O autor conclui que, com o crescimento dos custos dos meios navais, as marinhas em geral têm reduzido o tamanho de suas esquadras, resultando em menos ações de presença e menos interações com outras marinhas, uma vez que o foco principal tende a ser a preparação para o combate real. Isso pode, paradoxalmente, prejudicar os resultados desejados com relação aos interesses no mar em tempo de paz, que podem ser conquistados com a diplomacia (TILL, 2018).

### 3.2.3 Construção de cenários (*Picture building*)

A construção de cenários é um propósito da Diplomacia Naval descrita por Till (2018) como atos de coleta, processamento e divulgação de dados de áreas litorâneas de interesse, tais como características geográficas, pontos fortes e fracos de forças militares e até situação política da região. Esta ação, realizada por um meio naval, proporciona grande discricção, uma vez que muita informação pode ser coletada sem grande exposição.

Para melhor compreensão, podemos associar a construção de cenários a uma forma velada de Operação de Esclarecimento, mais especificamente na modalidade de Reconhecimento, cujo propósito definido pela DMN é: “obter informações referentes às atividades e aos meios do inimigo, ou ainda coletar dados meteorológicos, hidroceanográficos, geográficos, eletromagnéticos entre outros, atinentes à área provável de operações” (BRASIL, 2017, p. 3-9).

Uma construção de cenários bem feita proporciona vantagens e conhecimentos que

podem facilitar ações subsequentes de coerção ou mesmo de formação de coalizões. No entanto, a construção de cenários pode ser arriscada e deve ser conduzida da forma mais discreta possível, além de os meios utilizados estarem corretamente dimensionados para o caso de evolução da situação para algo mais intenso (TILL, 2018).

Till (2018) conclui que a construção de cenários, assim como a presença naval, pode apoiar tanto formas colaborativas de diplomacia naval, quando envolve aliados, quanto formas competitivas, no caso de potenciais inimigos serem o alvo das ações. É também muito importante, além do propósito em si da ação, o que a nação alvo interpreta ser o propósito da ação, que pode ser totalmente diferente, podendo resultar em problemas não esperados.

#### 3.2.4 Coerção Naval

Frente à incerteza e aos elevados custos da guerra moderna, a Coerção Naval é, sem dúvida, a preferência dos diplomatas e uma excelente alternativa para influenciar o comportamento e levar outros a fazerem o que se quer. Esse papel, desempenhado pelas marinhas, grandes ou mesmo pequenas, sobreviveu intacto perante as vastas mudanças ocorridas no mundo nos últimos séculos (TILL, 2018).

Como mencionado anteriormente, a coerção compreende duas dimensões intimamente relacionadas: dissuasão e compelência (TILL, 2018).

Schelling (1966), de forma análoga, dividiu o conceito de coerção em duas formas de ameaça: a dissuasão, forma negativa, que visa manter o *status quo*, e a compelência, forma positiva, que aspira alterar o *status quo*.

#### 3.2.5 Dissuasão

A dissuasão objetiva impedir uma ação do oponente por meio da percepção deste de que seu ato terá uma consequência tal que não compense sua realização. Ela tem a tendência de ser passiva, envolvendo intenções e percepções (TILL, 2018).

Para Schelling (1966), dissuasão tem como objetivo impedir o adversário de recorrer ao uso da força, em uma ação hostil, com o intuito de alcançar seus objetivos. Ela busca manter o *status quo*, seja frustrando o sucesso do oponente, seja aplicando punições que superem os benefícios pretendidos, a fim de influenciá-lo a não seguir em uma linha de ação.

A dissuasão representa uma ameaça condicional de natureza negativa.

De forma simplória, dissuasão é algo do tipo: se o adversário fizer o que eu não quero que seja feito, sofrerá consequências.

Till (2018) descreve que as operações de dissuasão naval podem ocorrer de duas formas: sendo geral, passiva e implícita, pela mera existência de uma força naval capacitada navegando em águas próximas a uma área de interesse, representando uma ameaça a quem intencione tomar uma ação que o dissuasor não deseje; ou sendo específica, ativa e explícita, no caso do surgimento de uma situação em que um adversário possa intencionar fazer algo que a parte dissuasora não deseja que seja feito. As forças navais podem ser ostensivamente lançadas na área para levar o adversário a perceber que pode sofrer consequências. Aqui, a vantagem naval mais valiosa para fins de dissuasão é a velocidade e a mobilidade estratégica.

Ambos os tipos de dissuasão têm efeito ou através da promessa de negação (as forças presentes impedirão que o adversário alcance seu objetivo) ou da promessa de punição (o adversário pode alcançar seus objetivos, mas os custos político-militares serão proibitivos). Este último explica como marinhas pequenas, porém efetivas, às vezes podem dissuadir as grandes, por meio não da negação, mas pela perspectiva de infligir danos no nível político (TILL, 2018).

Para ter efeito, Till (2018) aponta como requisitos para dissuasão naval, primeiro, a criticidade da vontade política e clareza e consistência do objetivo, uma vez que a dissuasão envolve a influência psicológica do adversário, e segundo, forças navais com a necessária mobilidade estratégica, flexibilidade e capacidade.

Isto posto, podemos perceber que as armas nucleares podem se aplicar perfeitamente para ações de dissuasão, uma vez que ações contrárias aos interesses de nações que possuem tal capacidade podem ter um custo extremamente alto e imediato. Till (2018) classifica que a capacidade de influenciar o comportamento de outrem pela ameaça implícita ou explícita de armas nucleares no mar é a variante mais extrema da dissuasão naval.

### 3.2.6 Compelência

A compelência é a forma ativa da coerção e pode envolver consequências letais, objetivando obrigar o adversário a fazer ou deixar de fazer algo (TILL, 2018).

Schelling (1966), complementa que a compelência utiliza a ameaça do uso da força de

forma ativa e progressiva para buscar objetivos em relação a outros Estados, pressionando o adversário a mudar sua postura e agir de acordo com os interesses do agente compelente. Ao buscar alterar o *status quo*, a Compelência se caracteriza como uma ameaça positiva, exigindo que o oponente se conforme com um comportamento estabelecido.

As operações de compelência naval têm como objetivo forçar um adversário a realizar uma ação indesejada por ele ou a parar de fazer algo que não se deseja que continue, utilizando o uso coercitivo de forças navais. Essas operações podem assumir diversas formas e são geralmente limitadas em termos de extensão e duração. Normalmente são operações com resultados mensuráveis, uma vez que requerem que o oponente execute ou pare de executar uma, ou mais ações específicas. Cabe notar que a fronteira entre as operações de compelência naval e a condução de uma pequena guerra pode não ser precisamente definida (TILL, 2018).

Till (2018) conclui apontando quatro requisitos básicos do sucesso de ações de compelência naval, quais sejam: ter forças navais com uma gama de capacidades suficientes para a tarefa com a maior margem de segurança possível; conhecer o caráter do adversário, nível de apego ao objeto, sua capacidade, intenções; usar regras de engajamento apropriadas para o efeito desejado; e garantir que as ações não irão contra interesses de aliados importantes.

### 3.2.7 Construção de coalizões

A construção de coalizões é uma forma colaborativa que engloba uma gama de atividades destinadas a garantir os objetivos da política externa e promover seus interesses por meio da influência no comportamento de aliados e parceiros. É uma política de indução e persuasão e não de ameaça, como as formas competitivas e, portanto, não é restrita às grandes marinhas de águas azuis (TILL, 2018).

Os marinheiros compartilham um tipo de conexão espiritual, provavelmente devido aos perigos e riscos comuns enfrentados no ambiente marítimo. Essa ligação resultou em uma tradição bem estabelecida de regras de navegação, comportamento e cortesia, que são amplamente seguidas pelos homens do mar, inclusive quando em terra. Essa camaradagem única entre os marinheiros, seja em casuais encontros ou em situações de crise humanitária, por exemplo, pode ser canalizada para promover um propósito político construtivo (TILL,

2018).

O autor complementa que as atividades de construção de coalizões possuem diversas intensidades. Inicia com contatos realizados em feiras e simpósios internacionais, passando por visitas aos portos, exercícios combinados bi ou multilaterais, de oportunidade ou altamente organizados, até a formação de alianças militares. Neste nível, meios nacionais de diversos países dedicam-se a forças multilaterais permanentes sob controle operacional único, subsumindo suas identidades nacionais por sua missão internacional, como é o caso das operações da OTAN, por exemplo (TILL, 2018).

Em adição, Till (2018) lista algumas motivações mais comuns para a construção de coalizões:

- Transmitir mensagens, emitir percepções de níveis, condições ou intenções de estabelecer relacionamentos, parcerias ou alianças;
- Reduzir os riscos de conflitos inadvertidos, uma vez que, de forma mais geral, os programas de armas navais e a contínua proximidade de meios no mesmo espaço podem levar a tensões não intencionais;
- Assegurar apoio de outros países em caso de ameaça;
- Melhorar a eficiência de coordenações futuras;
- Realizar ações comuns contra ameaças comuns, tais como terroristas, piratas e outros elementos ilegais;
- Comércio de armamento, uma vez que um navio de guerra pode ser um excelente meio de exibir proezas tecnológicas para os outros; e
- Para efeitos de dissuasão, em virtude de que pode ser percebida como sendo uma acumulação de força.

Till (2018) observa que como a construção de coalizões cobre um amplo espectro, não é simples chegar a conclusões sobre sua eficácia, principalmente a longo prazo. É igualmente difícil mensurar que tipos e tamanhos de navios e capacidades podem ser bons para tal fim. No entanto, é evidente que a eficiência operacional é fundamental para a construção efetiva de coalizões e, também, para dirimir erros que podem vir a ser extremamente danosos à diplomacia.



### 3.2.8 Conclusões e recomendações

Encerrando sua análise, Till (2018) conclui que a diplomacia naval é um termo relativamente novo que abrange um espectro contínuo, que varia de um ataque militar limitado e compelente em um extremo até a construção de coalizões completamente amigável no outro. O objetivo é influenciar o comportamento de outras pessoas e também prevenir guerras e conflitos, o que por vezes tem sucesso, mas às vezes falha.

Por fim, Till (2018) recomenda alguns pontos a serem levados em consideração por aqueles que desejam praticar a diplomacia naval:

- O sucesso da diplomacia naval é difícil de provar, entretanto, é recomendável que se produzam evidências confiáveis de alguma forma de que as ações alcançaram os objetivos políticos propostos e que os resultados sejam suficientemente duradouros;

- A diplomacia naval é apenas parte do conjunto diplomático e raramente é decisiva por conta própria;

- Objetivos políticos deficientes podem tornar a diplomacia naval ineficaz;

- As decisões entre utilizar meios para ações de diplomacia naval ou para o combate efetivo devem ser administradas. Dividir uma esquadra combatente para usar meios em ações diplomáticas, por exemplo, reduz o poder combatente. Da mesma forma, negligenciar uma ação de diplomacia naval pode ser também bastante danoso.

- A diplomacia naval tem seus próprios requisitos, dentre eles se destacam: domínio efetivo da consciência marítima; um plano de campanha apropriado; poder suficiente e apropriado para a tarefa; resposta rápida; controlabilidade; e gerenciamento da mídia.

### 3.3 CONSOLIDAÇÃO TEÓRICA

Ao analisarmos as teorias mais atuais de diplomacia naval, pudemos perceber a amplitude, complexidade e a riqueza do tema. A tipologia de Coutau-Bégarie, dividida em missões permanentes e situação de crise, aliada a teoria de Geoffrey Till, que passeia entre as ações competitivas e colaborativas, consolidam o arcabouço de conhecimento necessário à nossa análise.

## 4 O PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA 2040

Neste capítulo faremos uma apresentação geral do PEM 2040 dedicando especial ênfase aos pontos que indicam, ou que poderiam vir a ser aprimorados para indicar, aderência ao arcabouço teórico discutido nos capítulos anteriores. A travessia pelos capítulos do Plano será complementada, sempre que oportuno, por análises e conclusões parciais acerca da teoria de Diplomacia Naval de Geoffrey Till, que servirão de base para a conclusão final a ser realizada no último capítulo deste trabalho.

### 4.1 PANORAMA GERAL DO PEM 2040

A mais recente versão do Plano Estratégico da Marinha, o PEM 2040, documento de alto nível, publicado em 2020, foi concebida pela Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada, durante o ano de 2019, a partir dos Objetivos Navais (OBNAV) e das diretrizes estabelecidas na Política Naval, documento de alto nível que a Marinha do Brasil (MB) publicou em 2019. Este, por sua vez, condicionado pelos documentos de alto nível da Defesa, quais sejam a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a Política Marítima Nacional (PMN) (PONCE, 2020).

Com o propósito de orientar o planejamento de médio e longo prazo, por meio dos OBNAV organizados em uma cadeia de valores, levando em consideração pontos fortes e fracos da organização, o PEM 2040 apresenta os elementos conceituais e doutrinários de alto nível da Marinha do Brasil, sendo dividido em cinco capítulos.

Os dois primeiros, de caráter descritivo, abordam o ambiente marítimo e fluvial do Brasil e sua importância, e as principais ameaças no mar e em águas interiores.

O terceiro capítulo traz um conceito estratégico marítimo-naval, base para a atualização e confecção das doutrinas, planejamentos e planos decorrentes. O capítulo quatro mostra o Mapa Estratégico da Marinha e respectivos Objetivos Navais, que servem de norte para o cumprimento da Missão da MB e para o alcance de sua Visão de Futuro<sup>14</sup> nos vinte

---

<sup>14</sup> “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” (BRASIL, 2020, p. 51).

anos subsequentes (2020-2040).

O quinto capítulo encerra o PEM 2040 apresentando as Ações Estratégicas Navais (AEN) decorrentes para a consecução dos OBNAV e contribuição para o alcance da missão da Força (BRASIL, 2020).

#### 4.2 MISSÃO DA MARINHA DO BRASIL E TAREFAS BÁSICAS DO PODER NAVAL

Antes de iniciarmos a análise propriamente dita do PEM 2040, cabe enunciar e fazer um breve exame da Missão da Marinha que guia a instituição, composta das tarefas desempenhadas a fim de atingir os propósitos:

Missão da Marinha: 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 (BRASIL, 2020, p. 6).

Para cumprir a missão, de acordo com a DMN, a Marinha deverá estar em condições de realizar as quatro tarefas básicas do Poder Naval, que são:

- negar o uso do mar ao inimigo<sup>15</sup>;
- controlar áreas marítimas<sup>16</sup>;
- projetar poder sobre terra<sup>17</sup>; e
- contribuir para a dissuasão.

O objetivo principal da negação do uso do mar, controle de áreas marítimas e projetar poder sobre terra é aumentar a segurança e fortalecer a capacidade de defesa de plataformas de petróleo, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas nas Áreas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). Além disso, a pronta resposta a qualquer ameaça às Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) é uma prioridade, desde que haja interesses nacionais, de acordo com o direito internacional. É importante destacar que, mesmo durante tempos de paz, a estratégia de segurança marítima tem como objetivo precípua contribuir para a dissuasão de qualquer concentração de forças hostis nas AJB (BRASIL, 2017).

---

<sup>15</sup> Impedir que um oponente utilize ou controle uma área marítima para seus propósitos, por certo período de tempo, sem que seja requerido o uso por nossas próprias forças (BRASIL, 2017, p. 1-6).

<sup>16</sup> Garantir certo grau de utilização, ainda que temporário, de uma área marítima limitada, fixa ou móvel, e, quando apropriado, negar ou limitar o uso dessa área pelo oponente (BRASIL, 2017, p. 1-7).

<sup>17</sup> Transpor a influência do Poder Naval sobre áreas de interesse, abrangendo um amplo espectro de atividades, que incluem, desde a presença de forças até a realização de operações navais (BRASIL, 2017, p. 1-8).

Com relação à Missão, podemos salientar que as tarefas de preparar e empregar o Poder Naval, conjugadas à visão de futuro de ser uma força moderna, aprestada e motivada, formam a base da confiabilidade, credibilidade e eficiência da Força, requisitos apontados pelos teóricos como *sine qua non* para as ações de Diplomacia Naval eficazes.

Cabe ressaltar como o propósito de Apoio à Política Externa, constante da missão, é explícito com relação ao fato de que a Diplomacia Naval é uma das razões de existência da MB, tal qual a contribuição para a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e os demais desígnios descritos.

No que concerne às tarefas básicas do Poder Naval, destaca-se a Dissuasão como objetivo prioritário da Estratégia Marítima, o que denota a importância dada pela MB a esse propósito de Diplomacia Naval e consequente aderência aos conceitos teóricos apresentados nesse tocante.

Nota-se ainda que a definição do PEM 2040 de Projeção de Poder sobre terra demonstra também aderência à teoria ao citar a Presença Naval como o primeiro estágio do espectro de uma ação de projeção, enfatizando a existência de uma vertente diplomática nessa tarefa.

Assim, concluído esse rápido, porém indispensável, exame da Missão da Marinha e das tarefas básicas do Poder Naval, passamos à análise dos cinco capítulos do PEM 2040.

#### 4.3 AMBIENTE OPERACIONAL

O primeiro capítulo do PEM 2040, intitulado Ambiente Operacional, apresenta o ambiente marítimo e fluvial, ressaltando sua importância e os conceitos político-estratégicos que destacam sua contribuição para o desenvolvimento e segurança do país. Tal ambiente possui caráter dual que pode vir a ser empregado como vetor para o crescimento econômico e desenvolvimento social ou como palco para disputas políticas e militares.

A identificação das ameaças, reais ou potenciais, é essencial, assim como o estímulo à criação de uma mentalidade de defesa nacional, destacando que pode ser considerado como ameaça tudo que contrarie os interesses nacionais, não somente na vertente bélica (BRASIL, 2020).

O Brasil possui jurisdição sobre uma área oceânica de aproximadamente 5,7 milhões

de km<sup>2</sup> quando somada com a área da Elevação do Rio Grande<sup>18</sup>, e cerca de 60.000 quilômetros de hidrovias. Esta área é a chamada Amazônia Azul, ideia-força e conceito político-estratégico que vem sendo utilizado pela MB, a fim de alertar a sociedade e demais instituições nacionais sobre a relevância das AJB (BRASIL, 2020).

Atualmente, 97,4% da produção nacional de petróleo e gás são explorados nas AJB (ANP, 2023), assim como cerca de 95% do volume do comércio internacional do país é feito por via marítima (SANTOS, 2021).

Frente a números tão expressivos, é fundamental um Poder Marítimo condizente.

Já conceituado no capítulo anterior, o Poder Marítimo é composto por nove elementos cujas descrições encontram-se na FIG. 3 (ANEXO A). São eles: Poder Naval; Marinha Mercante; Infraestrutura Marítima e Hidroviária; Indústria Naval; Indústria Bélica; Indústria da Pesca; Pesquisa e Tecnologia; Recursos do Mar; e Pessoal que desempenha atividades relacionadas ao mar. Nesse contexto o Poder Marítimo possui quatro funções a saber: as clássicas Intercomunicação e Defesa, e as mais modernas, possibilitadas pelos avanços tecnológicos, Pesquisa e Exploração (BRASIL, 2020).

O PEM 2040 descreve também, como variáveis com grande capacidade de influenciar o Poder Marítimo, os fatores condicionantes mais relevantes, quais sejam a Mentalidade Marítima, a Capacidade de Financiamento, a Necessidade de Desenvolvimento Sustentável, a Capacidade de Mobilização e a Capacidade Tecnológica e Industrial (BRASIL, 2020).

O conceito de Entorno Estratégico, apresentado na FIG. 4 (ANEXO A), definido pela PND, é apresentado em seguida. Ele abrange toda a extensão do Atlântico Sul da latitude 16°N até a Antártica (BRASIL, 2020).

Encerrando o capítulo, é dada ênfase à preparação da Defesa Marítima do Brasil. Perante a complexidade dos desafios, o Poder Naval, como fração do Poder Marítimo, deverá possuir capacidade para proteger a soberania, o patrimônio e os interesses do país, assim como “aproveitar as oportunidades de aplicação da Diplomacia Naval” (BRASIL, 2020, p. 19).

Neste capítulo descritivo e conceitual, pudemos observar que o ambiente operacional marítimo e fluvial é palco para diversos fins, dentre eles, pode servir de arena de disputa de interesses, incluindo os interesses políticos. Tal fato corrobora que o ambiente descrito é

---

<sup>18</sup> A Elevação do Rio Grande é uma proeminente feição morfológica do Atlântico Sul, situada a cerca de 1.200 Km de Rio Grande/RS, com elevado potencial econômico, mineral e energético, o que lhe confere relevância estratégica (BRASIL, 2020, p. 12).

propício para aplicação da Diplomacia Naval, e que a MB está comprometida nesse sentido, o que fica explícito no desfecho do capítulo quando é mencionado literalmente que as oportunidades de Diplomacia Naval devem ser aproveitadas.

#### 4.4 AMEAÇAS

A já histórica ideia geral de pacifismo do Brasil, embora seja opinião de parte expressiva da população e acabe por desviar a atenção política das questões de defesa, não nos livra de ameaças reais no contexto contemporâneo dinâmico e híbrido das relações e dos conflitos internacionais (BRASIL, 2020).

Neste segundo capítulo, o PEM 2040 nos chama a atenção para nove ameaças que o país deve estar pronto para sobrepujar (BRASIL, 2020):

- Defesa da soberania. As forças armadas devem estar prontas para se contrapor a ameaças à soberania nacional. A proteção do povo, de seu patrimônio e dos objetivos do país é o fim precípua da estrutura de defesa do país. Nesse diapasão, a Marinha deve estar pronta para dissuadir possíveis agressões, desde uma pressão exercida por uma potência naval superior, capaz de afetar negativamente o tráfego marítimo, até um ataque marítimo ao território nacional (BRASIL, 2020);

- Pirataria. Considerando o entorno estratégico do Brasil, atualmente existe uma concentração de ataques de piratas na região do Golfo da Guiné, fazendo-se necessário maior participação da política externa e cooperação internacional naquela área. Além disso, uma força naval crível presente nas AJB se faz necessária a fim de dissuadir ações de pirataria, evitando a imobilização de infraestruturas críticas que podem causar graves prejuízos econômicos e ambientais (BRASIL, 2020);

- Pesca ilegal não declarada e não regulamentada. Atividade que compromete diretamente a economia dos países e o meio ambiente. Atualmente existe um esforço no sentido de uma cooperação mundial para combate à essa prática, contemplando legislação internacional e por conseguinte um esforço fiscalizatório nacional condizente com a amplitude da Zona Econômica Exclusiva do país (BRASIL, 2020);

- Acessos ilegais a conhecimentos: fauna, flora e biopirataria. Tendo em vista o papel crucial atualmente desempenhado pelo conhecimento, o Brasil deve estar em plenas condições de protegê-los. Isso implica em tomar medidas eficazes de contrainteligência e

fiscalização para evitar acessos não autorizados garantindo a preservação dos interesses do país (BRASIL, 2020);

- Crime organizado e conflitos urbanos. Criminosos podem se valer das hidrovias e rotas marítimas para a prática de crimes, tais como comércio ilegal, tráfico de drogas, de armas e até de seres humanos. Nesse contexto, o patrulhamento e controle das fronteiras se faz primordial, com presença permanente das Forças Armadas (BRASIL, 2020);

- Terrorismo. Após os ataques de 11 de setembro de 2001 aos EUA, o terrorismo adquiriu grande prioridade na pauta de ameaças em nível mundial, e ficou claro que essa prática poderia se estender ao ambiente marítimo. atentados por meio de drones, sejam aéreos ou marítimos, assim como ações de sabotagem a estruturas estratégicas e uso de agentes nucleares, biológicos, químicos e radiológicos (NBQR) devem ser considerados e, idealmente, debelados de forma antecipada (BRASIL, 2020);

- Ameaças Cibernéticas. Atualmente considerado um teatro de operações, o espaço cibernético transpassa os ambientes marítimo, terrestre, aéreo e espacial, e propicia mais facilidade de anonimato aos criminosos que nos espaços físicos. Atenção especial deve ser dada pela Marinha à proteção de sistemas cibernéticos de infraestruturas críticas marítimas, assim como a demais sistemas importantes, principalmente com relação à sabotagem digital (BRASIL, 2020);

- Questões ambientais, desastres naturais e pandemias. A problemática ambiental é debatida globalmente na oceanopolítica, sendo abordada em várias reuniões e eventos internacionais. A ocorrência de derramamentos de óleo ao longo da costa brasileira, como o incidente no litoral nordestino em 2019, demonstra que os delitos ambientais podem ter consequências duradouras e extremamente prejudiciais também com relação à economia, à saúde pública, entre outros diversos aspectos da vida do país. É importante citar adicionalmente a ameaça de interferência de outros países baseada em uma opinião pública global comprometida com questões ambientais. Este tópico reitera ainda que a Força também deve estar pronta para contribuir no auxílio à população no caso de desastres naturais e pandemias (BRASIL, 2020); e

- Disputa por recursos naturais. O entorno estratégico brasileiro é rico em reservas naturais, o que, de fato, é extremamente positivo, no entanto, requer significativa atenção. A disputa entre Estados pelos espaços marítimos se intensificou paradoxalmente nos tempos atuais. Os conflitos armados, agora de natureza híbrida, nos quais os autores das agressões e

seus reais interesses são dissimulados, ainda não foram eliminados das relações internacionais. A busca por recursos continua sendo um poderoso motivador nesses confrontos. Nesse contexto faz-se mister o fortalecimento da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)<sup>19</sup>, com o fito de evitar interferências e garantir os interesses dos países integrados (BRASIL, 2020).

Observamos neste capítulo que alguns dos conceitos de Diplomacia Naval estudados estão relacionados à contraposição das ameaças apresentadas, entretanto, alguns que poderiam ser explorados não aparecem de forma explícita.

A Dissuasão é mencionada com relação à defesa da soberania e pirataria. A Presença Naval é relacionada à questão do crime organizado e a Construção de Coalizões é, de certa forma, citada no combate à pesca ilegal, à pirataria e na disputa por recursos naturais por meio da ZOPACAS. No entanto, nota-se que a Construção de Coalizões pode contribuir para as Questões Ambientais, Ameaças Cibernéticas, Crime organizado, assim como a Presença e a Dissuasão podem ser exploradas contra os Acessos Ilegais a Conhecimentos, como recentemente ocorreu quando a Fragata “Independência” foi acionada para evitar que um navio de bandeira alemã realizasse pesquisa não autorizada na plataforma continental brasileira (PADILHA, 2023).

#### 4.5 CONCEITO ESTRATÉGICO MARÍTIMO-NAVAL

Com o objetivo de enfrentar uma ampla gama de ameaças aos interesses marítimos do país, é necessário direcionar a adoção de uma abordagem proativa e dissuasória por parte das forças navais, tanto em águas territoriais quanto em alto-mar. Nesse sentido, o PEM 2040 desenvolve um Conceito Estratégico Marítimo-Naval, cuja finalidade é apresentar uma diretriz que oriente uma postura permanente de defesa dos interesses nacionais, por meio do uso estratégico da força militar (BRASIL, 2020).

A humanidade tem buscado aproveitar os espaços marítimos como valiosas fontes de recursos econômicos, conferindo-lhes um valor próprio que vai além das LCM. Nesse ensejo,

---

<sup>19</sup> Estabelecida em 1986 por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, a ZOPACAS integra 24 países litorâneos ao Atlântico Sul, sendo um fórum de concertação que busca criar condições para que as rivalidades extrarregionais não venham afetar as relações econômicas e políticas nesse espaço geopolítico (BRASIL, 2020, p.28).



emerge o conceito de Combate pelo Mar, adicionalmente ao paradigma clássico de Combate no Mar, ou seja, o mar torna-se um território valioso a ser defendido (BRASIL, 2020).

O Combate no Mar é representado pelas três primeiras tarefas básicas do Poder Naval (Negação do uso do mar, Controle de Áreas Marítimas e Projeção de Poder sobre terra) e envolve as operações e ações tradicionais de Guerra Naval, que devem considerar o preconizado pelos princípios de guerra ilustrados na FIG. 5 (ANEXO A) (BRASIL, 2020).

Com relação ao Combate pelo Mar, o PEM 2040 orienta a seguir no sentido de ações dissuasórias a fim de manter o patrimônio e os interesses marítimos perante as múltiplas ameaças dos tempos modernos. Reforça que, embora a cooperação em relação à intercomunicação marítima seja de interesse geral, o mesmo não pode ser dito em relação à exploração e compartilhamento de recursos marítimos (BRASIL, 2020).

Contudo, o ambiente marítimo não apresenta apenas desafios e ameaças, mas também oferece oportunidades significativas, incluindo a possibilidade de exercer a diplomacia e estabelecer alianças estratégicas (BRASIL, 2020).

Interessante notar ao final deste item a reiteração dada a possibilidade do uso do mar para fins diplomáticos e também para a construção de coalizões, o que, de certa forma, chega a ser redundante de acordo com a teoria estudada.

#### 4.5.1 Oportunidades de Diplomacia Naval

Evocando as quatro características do Poder Naval (mobilidade, flexibilidade, versatilidade e permanência) associadas ao preceito mundial da livre navegação, a seção 3.4 do PEM 2040, intitulada de Oportunidades de Diplomacia Naval, reforça a importância dessa atividade para a consecução e preservação dos objetivos do país.

A diplomacia naval é inerente a todas as marinhas com mínima capacidade operacional e abrange um amplo espectro que vai desde a cooperação, reforçando a confiança mútua e podendo dirimir possíveis antagonismos, até a competição, com ações persuasivas e coercivas. Apesar dos seus efeitos não serem facilmente mensuráveis e frequentemente demorados, seus benefícios normalmente são permanentes (BRASIL, 2020).

A formação de alianças estratégicas internacionais pode ser incentivada perante o risco das ameaças ao tráfego marítimo, uma vez que, atualmente, o transporte pelo mar envolve meios e indivíduos pertencentes a diferentes nações, por vezes, literalmente no

mesmo barco. Essa forma de diplomacia naval interessa ao Brasil e deve ser explorada com forma oportuna de projeção mundial pela presença naval, respeitando as normas do direito internacional (BRASIL, 2020).

O PEM 2040 (BRASIL, 2020) cita como ações realizadas pela MB nessa linha de cooperação a participação no Comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (FTM-UNIFIL), em operações combinadas no Golfo da Guiné, na ZOPACAS, na Área Marítima do Atlântico Sul<sup>20</sup> (AMAS) e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca<sup>21</sup> (TIAR).

Aqui cabe uma observação sobre a relevância do TIAR. Firmado em 2 de setembro de 1947, no Rio de Janeiro, por ocasião da Conferência Interamericana para a manutenção da paz e da segurança do Continente, conforme decreto N°25.660, de 13 de outubro de 1948, trata-se de um tratado mais antigo que o Tratado de Washington que fundou a Organização do Tratado do Atlântico Norte, assinado em 4 de abril de 1949 (OTAN, 2022).

Embora seja interessante a cooperação para a defesa das rotas marítimas em todos os oceanos, é crucial priorizar alianças cooperativas no entorno estratégico brasileiro, com especial atenção para o Atlântico Sul. Nessa área, a diplomacia naval é especialmente crucial, principalmente em regiões afetadas por ações adversas, como a pirataria no Golfo da Guiné. Para isso, é possível buscar cooperação além dos grupos de apoio técnico, missões de assessoria naval ou forças operacionais de fuzileiros navais empregados em organizações internacionais como a ONU e a OEA, também por meio do envolvimento de países vizinhos do Atlântico Sul em questões relacionadas aos interesses marítimos, o que contribui para a política externa e prestígio do Brasil (BRASIL, 2020).

Fechando a seção 3.4, é reiterado que toda interação no ambiente marítimo tem o potencial de envolver algum nível de diplomacia naval, trazendo benefícios para o país e contribuindo para uma maior projeção internacional. Portanto, é necessário que o Poder Naval esteja adequadamente preparado para alcançar esses objetivos e, para atingir a dissuasão, um dos efeitos desejados pela diplomacia naval, é primordial a disponibilidade de

---

<sup>20</sup> A Área Marítima do Atlântico Sul (AMAS) foi estruturada em 1967 para atender ao Plano de Coordenação da Defesa do Tráfego Marítimo Interamericano, que tem como propósito coordenar as ações dos países americanos quanto ao Controle Naval do Tráfego Marítimo continental. É composta por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. (COAMAS, 2023)

<sup>21</sup> O TIAR é um tratado especial da Organização dos Estados Americanos (OEA) que define as medidas e os procedimentos para dar a resposta coletiva quando um Estado parte sofrer um ataque armado ou agressão (OEA, 2023).

meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais em números e qualidade adequados (BRASIL, 2020).

Percebemos nesta seção a importância dada pela MB às ações de Diplomacia Naval e que claramente os propósitos de Dissuasão e Formação de Coalizões são os mais enfatizados, apesar de todo o espectro ser mencionado. Aspectos como a condição de se ter uma força adequada, capacitada e crível para que as ações diplomáticas tenham efeito, e a afirmação de que todas as marinhas, independente do seu tamanho, tem condições de exercer a Diplomacia Naval, aderem totalmente ao que é afirmado por Geoffrey Till com relação a esses pontos.

#### 4.5.2 Defesa Proativa e Reativa e Defesa Marítima de Amplo Espectro

O conceito de Defesa Proativa é definido como sendo o que toma a iniciativa das ações, requerendo, portanto, agilidade, inclusive na tomada de decisões. Já a Defesa Reativa, se refere à tomada de medidas após a concretização da ameaça, tendo uma característica mais passiva de início (BRASIL, 2020).

A denominada Defesa Marítima de Amplo Espectro “compreende a Defesa Naval e a Segurança Marítima. Esta última contempla as vertentes *Security* (proteção marítima, contra ações antagônicas) e *Safety* (afeta à Segurança do Tráfego Aquaviário)” (PONCE, 2020, p.23).

O PEM 2040 complementa que Defesa Marítima de Amplo Espectro se relaciona com a estratégia defensiva proativa e significa defender os interesses marítimos e fluviais por meio de ações antecipadas aos conflitos e efetiva execução das tarefas básicas de negação e controle do uso do mar (BRASIL, 2020).

Um sistema de defesa proativo deve ter plena Consciência Situacional Marítima<sup>22</sup> e ser capaz de tomar decisões ágeis, de forma a estar presente na área a ser protegida quando necessário, visando aumentar a dissuasão e repelir ataques a interesses específicos. Isso se faz mister, por exemplo, para proteger estruturas críticas localizadas nas AJB e controlar as entradas do país, com especial atenção à região marítima entre Santos e Vitória e à área em torno da foz do rio Amazonas (BRASIL, 2020).

---

<sup>22</sup> Consciência Situacional Marítima é um conceito usado na MB que significa efetiva compreensão de tudo que está relacionado ao meio marinho e que possa causar impacto na defesa, na segurança, na economia e no meio ambiente do entorno estratégico (BRASIL, 2020).

A consciência situacional em todo o entorno estratégico nacional requer uma capacidade efetiva de monitoramento e controle dos espaços de interesse, para o qual sensores ativos nos ambientes operacionais marítimos, aéreo, de superfície e submarino e sistemas colaborativos de monitoramento nas áreas mais distantes tornam-se essenciais (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), a ser implementado, se apresenta como condição essencial para a vigilância, controle e defesa proativa da Amazônia Azul. Ilustrado na FIG. 6 (ANEXO A), o SisGAAz, de fato, será composto por um grande conjunto de sistemas, conjugado com a estrutura organizacional operacional representada pelo Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz)<sup>23</sup>, ativado no final de 2021 (BRASIL, 2020).

Nos itens descritos acima, percebemos que o sistema de defesa proativo, munido de plena Consciência Situacional Marítima, buscado pela MB, fornece condições de incremento da dissuasão, e que a capacidade de monitoramento requerida para tal pode ser ampliada com construção de coalizões por meio de sistemas colaborativos. Nesse aspecto, podemos verificar total aderência com a teoria, lembrando que para Geoffrey Till, o domínio efetivo da consciência marítima é um dos requisitos próprios da Diplomacia Naval.

#### 4.6 MAPA ESTRATÉGICO DA MARINHA

O Mapa Estratégico da Marinha, que intitula o capítulo quatro do PEM 2040 e cuja representação gráfica apresentamos na FIG. 7 (ANEXO A), demonstra uma síntese dos conceitos básicos de planejamento estratégico que são apresentados no decorrer do capítulo.

O Mapa é um recurso de grande simplicidade, porém bastante eficaz, apresentado na Política Naval. Trata-se de um “instrumento visual da orientação de alto nível, para que a Marinha, no cumprimento de sua missão, busque atingir sua Visão de Futuro no horizonte de vinte anos” (BRASIL, 2020, p. 54), apresentando a ligação coesa entre os OBNAV e a Identidade

---

<sup>23</sup> Fruto da fusão do Centro Integrado de Segurança Marítima com a Subchefia de Operações do Comando de Operações Navais (ComOpNav), tem o propósito de contribuir para o aprestamento e emprego das Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais subordinadas ao ComOpNav; para a segurança do tráfego marítimo e fluvial de interesse do Brasil; para o desenvolvimento da segurança marítima; e para o desenvolvimento da Consciência Situacional Marítima (Portaria nº 350/MB/MD, de 23 de novembro de 2021, publicada no Diário Oficial da União nº 220, de 24 de novembro de 2021, seção 1, p. 23) (IMPrensa Nacional, 2021).

Estratégica da MB que será abordada mais adiante.

O processo de planejamento estratégico abrange minuciosa análise e seleção de medidas que visam atingir um objetivo com eficiência e eficácia, partindo de uma determinada situação, tendo como resultado principal o Plano Estratégico (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, o PEM 2040 aborda o planejamento estratégico militar, que deriva das orientações e diretrizes da PND e na END, e cujo objetivo é a definição e organização do preparo e emprego do poder militar para a Defesa do País e para o cumprimento das atividades subsidiárias previstas em lei<sup>24</sup> (BRASIL, 2020).

Na sequência, é abordado o Planejamento Estratégico da Marinha, orientado pela Política Naval e baseado na sua identidade estratégica, que é composta pela Missão, Visão de Futuro e Valores da MB. As duas primeiras, com o fito de melhorar a compreensão, foram apresentadas e analisadas no início deste capítulo. Com relação aos valores, na Marinha do Brasil, são os princípios fundamentais que guiam as atitudes e o comportamento de todos os componentes da instituição. Eles são refletidos na Rosa das Virtudes ilustrada na FIG. 8 (ANEXO A), que representa o conjunto de princípios e costumes que orientam a conduta dentro da MB (BRASIL, 2020).

Dentre os valores cultivados na Marinha, podemos destacar como diferenciais a Honra: “sentimento que induz o indivíduo à prática do Bem, da Justiça e da Moral”; a Coragem: “destemor em combate”; a Fidelidade: “ser honesto, ter têmpera forte para opinar e agir sempre pelo bem acima das conveniências pessoais”; o Fogo Sagrado: “paixão, fé, entusiasmo com que o militar se dedica à sua carreira”; o Espírito Militar: “é a qualidade que impele o militar a cumprir com natural interesse, dentro da ética, os deveres e obrigações do serviço”; e o Patriotismo: “sentimento irresistível que prende os indivíduos à terra em que nasceram” (BRASIL, 2020, p.53-54).

Tais valores contribuem com a credibilidade e honestidade de propósito da instituição, reforçando a integridade que inspira confiança para o bom andamento da diplomacia.

#### 4.7 AÇÕES ESTRATÉGICAS NAVAIS

O quinto e último capítulo do PEM 2040 versa sobre as Ações Estratégicas Navais, que

---

<sup>24</sup> As atividades subsidiárias são previstas pela Lei Complementar (LC) nº 97/99, alterada pela LC nº 117/04 e pela LC nº 136/10.

representam ações concretas e condizentes com a situação do país decorrentes das Estratégias Navais. As Estratégias Navais, por sua vez, orientam como atingir os OBNAV, objetivos estes que norteiam o alcance da Visão de Futuro da MB (BRASIL, 2020).

As AEN possuem características de um projeto, com data de término e indicadores de desempenho e demandam recursos associados à Lei Orçamentária Anual, além de atender a critérios de resultados estratégicos para a Força (BRASIL, 2020).

Dezesseis Estratégias Navais e 51 AEN são listadas no PEM2040 em planilhas gráficas, organizadas por três perspectivas, derivadas dos doze OBNAV abaixo listados.

Sob a perspectiva “Resultados para a Sociedade” estão os seguintes OBNAV:

- 1 – Contribuir para a Defesa da Pátria;
- 2 – Prover a Segurança Marítima;
- 3 – Contribuir para a garantia dos poderes constitucionais e da Lei e da Ordem;
- 4 – Cooperar com o desenvolvimento nacional; e
- 5 – Apoiar a política externa.

Sob a perspectiva “Processos” estão:

- 6 – Modernizar a Força Naval;
- 7 – Obter a Capacidade Operacional Plena;
- 8 – Desenvolver a capacidade cibernética na MB
- 9 – Aprimorar as inteligências Estratégica e Operacional; e
- 10 – Ampliar a Consciência Situacional Marítima nas áreas de interesse da MB.

Na perspectiva “Institucional” encontram-se os OBNAV:

- 11 – Aprimorar a Gestão de Pessoas; e
- 12 – Aperfeiçoar a Gestão Orçamentária, Financeira e Administrativa.

Podemos perceber que todos os objetivos de forma geral vislumbram contribuir para a construção, desenvolvimento e manutenção de uma Marinha crível, bem organizada, eficiente e eficaz, características consideradas por Geoffrey Till como essenciais para o bom desenvolvimento da Diplomacia Naval. Contudo, analisando cada objetivo, estratégias e ações decorrentes, optamos por nos aprofundar um pouco mais no OBNAV 5 - Apoiar a Política Externa (FIG.9, ANEXO A), único objetivo que envolve em sua descrição menções explícitas relacionadas com o tema diplomático, mesmo que de forma limitada.

Derivam do OBNAV 5 duas Estratégias Navais: a 5.1 - ZOPACAS, de onde deriva a AEN – Política Externa-1; e a Estratégia Naval 5.2 – Operações de Paz e Humanitárias, com a AEN –

Política Externa-2.

A AEN – Política Externa-1, sob responsabilidade do Estado-Maior da Armada, determina que seja fomentada e incrementada a participação das Marinhas amigas na ZOPACAS, por meio de ações que busquem o aumento da interação entre os países componentes de forma a concretizar a cooperação no que concerne à defesa e segurança no Atlântico Sul (BRASIL, 2020).

A AEN – Política Externa-2, sob a égide do Comando de Operações Navais e do Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, visa a ampliação da participação de meios e pessoal em Operações de Paz e Humanitárias, realizando ações para incrementar a prontidão e as capacidades materiais e pessoais para essas operações (BRASIL, 2020).

Percebemos que a definição do OBNAV 5 - Apoiar a Política Externa, é bastante ampla, levando à ideia de um amplo espectro de interação no campo diplomático, entretanto, as Estratégias e AEN derivadas se mostram consideravelmente limitadas. Como vimos na abordagem teórica, a Diplomacia Naval contempla diversos propósitos que podem ser aplicados em apoio à política externa. No entanto, na AEN – Política Externa-1, apenas a construção de coalizões, ainda limitada às marinhas amigas componentes da ZOPACAS pode ser observada, e na AEN – Política Externa-2, pode-se deduzir que em Operações de Paz Humanitárias a Presença Naval seria explorada apesar de não estar explícito.

Em seguida à apresentação dos OBNAV, Estratégias Navais e AEN, e conjugando-os à Identidade Estratégica da Força, o PEM 2040 descreve em seu último tópico, antes das considerações finais, os sete Programas Estratégicos da Marinha (BRASIL, 2020):

- Pessoal – Nosso maior patrimônio: voltado para o aperfeiçoamento da gestão de pessoal;

- Programa Nuclear da Marinha: composto pelos projetos Ciclo do Combustível Nuclear e Planta Nuclear Embarcada, é fundamental para a construção do submarino brasileiro convencionalmente armado com propulsão nuclear, além de contribuir com outros propósitos em diversos setores da sociedade;

- Modernização do Poder Naval<sup>25</sup>: Com o potencial de alavancar o desenvolvimento da indústria nacional, possui projetos e subprogramas de obtenção de meios e de manutenção

---

<sup>25</sup> Foi alterada a denominação do Programa Estratégico “Construção do Núcleo do Poder Naval”, estabelecida no capítulo 5 do PEM-2040, para “Modernização do Poder Naval”. Próxima revisão do Plano Estratégico da Marinha publicará (MARINHA DO BRASIL, 2023).

com vistas ao aumento da capacidade operacional da Força;

- Obtenção da Capacidade Operacional Plena: relaciona-se com a modernização ou manutenção de meios e instalações existentes;

- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz): Visa o monitoramento e controle integrado das AJB;

- Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos: Está relacionado com o estabelecimento de um complexo naval de uso múltiplo nas proximidades da foz do rio Amazonas; e

- Mentalidade Marítima: visa conscientizar a sociedade e os atores governamentais sobre a importância do mar para os interesses nacionais.

Notamos que todos os programas estratégicos, assim como os OBNAV, contribuem indiretamente com a Diplomacia Naval. Cabe destaque ao Programa Nuclear da Marinha, que busca a tecnologia para a construção do submarino convencionalmente armado com propulsão nuclear, que representará um excelente elemento de diplomacia.

Nas considerações finais do capítulo, é reiterado que as Ações Estratégicas Navais têm a Política Naval como guia e as Estratégias Navais como motores e são fruto de um trabalho de toda a MB com o propósito de prover uma correta e precisa orientação para o cumprimento da missão (BRASIL, 2020).



## 5 CONCLUSÃO

Iniciamos este estudo buscando uma definição de Diplomacia Naval e pudemos observar quão amplo e abrangente este tema se revela ao se tratar de um processo de negociação com envolvimento de poder, autoridade e força, tendo os meios navais como peças principais e o mar como tabuleiro.

Percebemos que a aplicação da Diplomacia Naval é tão antiga quanto a civilização, no entanto, sua definição, sistematização e estudos sobre o tema ganharam força somente após a Segunda Guerra Mundial, mostrando que o campo de atuação das marinhas pode ir muito além do combate.

Geoffrey Till então, já no século XXI, consolida todo o pensamento construído, mostrando seu amplo espectro de abrangência, que varia desde ações amigáveis de construção de coalizões a ataques militares compelentes, e definindo as formas e propósitos da Diplomacia Naval contemporâneas, cujos conceitos confrontamos neste trabalho com o Plano Estratégico da Marinha, o PEM 2040.

O PEM 2040 é norteado pela Missão da Marinha e sua visão de futuro. Analisando inicialmente esses pontos, pudemos depreender que as tarefas de preparo e emprego do poder naval, componentes da missão da MB, conjugadas à visão de futuro de ser uma força moderna, aprestada e motivada, aderem perfeitamente aos conceitos teóricos que pregam que a confiabilidade, credibilidade e eficiência da Força são essenciais para a Diplomacia Naval.

Ainda na Missão, cabe ressaltar que o propósito de Apoio à Política Externa encontra-se no mesmo nível dos demais propósitos, explicitando que uma forte razão de existência da MB é a realização de Diplomacia Naval.

Com relação às tarefas básicas do Poder Naval citadas no PEM, observamos que a Dissuasão é um objetivo prioritário da Estratégia Marítima e que a Presença Naval é citada como uma ação da tarefa básica de Projetar Poder sobre terra, o que revela aderência com esses dois propósitos da teoria de Geoffrey Till.

No que tange ao Ambiente Operacional marítimo e fluvial, descrito no PEM como palco para disputa de interesses políticos, pode-se depreender que a ideia de aplicação da Diplomacia Naval está implícita, o que vem a ser confirmado ao final do primeiro capítulo quando é recomendado que as oportunidades de aplicação da Diplomacia Naval devem ser aproveitadas.

Quando trata das Ameaças, o PEM 2040 relaciona alguns propósitos da Diplomacia Naval para contraposição, tais como Dissuasão e Presença Naval. Entretanto, verificamos que esses propósitos, assim como também a Construção de Coalizões, poderiam ser mais explorados no texto, reforçando o conceito de aplicação da Diplomacia Naval como ferramenta para confrontação a eventuais intimidações.

No capítulo de Conceito Estratégico Marítimo-Naval, é reiterada a possibilidade do uso do mar para a diplomacia e um item específico é dedicado para tratar de oportunidades de Diplomacia Naval, o que demonstra a relevância dada pela MB ao tema.

Outro grande nível de aderência à teoria é observado quando são feitas afirmações que a Diplomacia Naval é inerente a todas as marinhas operacionais e que a credibilidade é fundamental, que abrange um amplo espectro desde cooperação até a competição e que seus efeitos não são facilmente mensuráveis, porém os benefícios são permanentes.

O Mapa Estratégico da Marinha, apresentado na sequência, retoma a missão e visão de futuro, cujo nível de aderência já foi comentado, e traz os valores cultivados na instituição. Valores estes que reforçam a honestidade e integridade necessárias para a diplomacia, de acordo com a teoria.

Os Objetivos Navais e os Programas Estratégicos são apresentados no último capítulo do PEM 2040, e por meio de sua análise confirmamos a preocupação da MB em construir, desenvolver e manter uma instituição crível, organizada e eficaz, em aderência aos preceitos de Geoffrey Till para o bom andamento da Diplomacia Naval.

Dos Programas Estratégicos, cabe destacar o Programa Nuclear da Marinha, que ao buscar a construção do submarino convencionalmente armado com propulsão nuclear, reforça a evidência que a dissuasão é o propósito de Diplomacia Naval mais incentivado pelo PEM 2040 e adere totalmente à teoria apresentada.

Um ponto com baixa aderência à teoria concerne aos propósitos de Construção de Cenários, Coerção e Compelência, que não são mencionados no PEM 2040. Apesar de terem potencial estratégico para o país, não são explorados. Percebemos, contudo, que esses conceitos poderiam ser trabalhados no PEM 2040 no que tange à contraposição de quase todas as ameaças apresentadas no capítulo 2. Mencionar esses propósitos em um documento de nível estratégico, mesmo que sucintamente, contribuiria para a inserção das ideias e disseminação dos conceitos.

Com relação aos OBNAV, chama a atenção para o nosso estudo o de número 5 – Apoiar

a Política Externa, que envolve diretamente a Diplomacia Naval. Notamos que, apesar da amplitude que esse objetivo envolve, as duas Ações Estratégicas Navais que derivam dele nos pareceram um pouco limitadas. Na primeira AEN descrita aborda-se somente o propósito de construção de coalizões e apenas com os componentes da ZOPACAS, e na segunda, não é levantado nenhum propósito diplomático ao incentivar a participação em Operações de Paz e Humanitárias.

Entende-se perfeitamente a necessidade de adequar os objetivos a ações condizentes com as capacidades e prioridades do país, todavia deixamos algumas questões para reflexão. Não poderia a amplitude deste objetivo ser mais bem explorada para auxiliar a diplomacia brasileira em negociações com outros parceiros comerciais? O Brasil tem explorado bem a Diplomacia Naval para atingir seus interesses? Como a MB poderia contribuir mais para o desenvolvimento do país com a Diplomacia Naval?

Uma sugestão que surge desses questionamentos seria trabalhar em uma nova AEN, dentro do amplo OBNAV de Apoiar a Política Externa, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores e demais ministérios julgados pertinentes, que vise a empregar os meios navais em ações diplomáticas sobre nações com as quais o Brasil possui interesse comercial e de aproximação, em complemento às AEN já publicadas no PEM 2040. Essa nova AEN poderia aumentar os horizontes da Diplomacia Naval no Brasil, contribuindo com o desenvolvimento e projeção internacional do país.

Por fim, concluímos que o Plano Estratégico da Marinha 2040 possui, de forma geral, grande aderência com a teoria de Geoffrey Till no que se refere à Diplomacia Naval, com diversos pontos em total concordância com os preceitos teóricos e outros que permitem alguns questionamentos e melhorias que buscamos neste estudo sugerir.

## REFERÊNCIAS

- ANP. 2023. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis 2023* / Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro: ANP, 2013-2022. Disponível em: <<http://www.gov.br/anp>>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- ARON, R.; MERLE, M.; JAGUARIBE, H. *Curso de introdução às relações internacionais: relações internacionais de poder*. Brasília, D.F.: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. EMA-305. *Doutrina Militar Naval (DMN)*. 1ª ed. Brasília, 2017.
- BRASIL, Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. *Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)*. Brasília-DF, 2020. 88p.
- COAMAS. Disponível em <<http://www.coamas.org/>>. Acesso em: 9 jul. 2023.
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Le meilleur des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris: Economica; Institut de Stratégie Comparée, 2010.
- DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 305 p.
- EDITORA ROUTLEDGE. Disponível em: <<https://www.routledge.com/Naval-Diplomacy-in-21st-Century-A-Model-for-the-Post-Cold-War-Global-Order/Rowlands/p/book/9780367586362>>. Acesso em: 10 ago. 2023.
- ENTZINGER, Han. *About Prof. Dr J.A.A. Van Doorn*. Disponível em: <<https://www.eur.nl/en/essb/about-essb/van-doorn-chair/about-jacques-van-doorn>>. Acesso em: 11 jun. 2023.
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of international relations*. London: Penguin Books, 1998.
- IMPRENSA NACIONAL. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=23&data=24/11/2021>>. Acesso em: 24 jul. 2023.
- KING'S COLLEGE LONDON. Disponível em: <<https://www.kcl.ac.uk/people/till-professor-geoff>>. Acesso em: 18 jun. 2023.
- MARINHA DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/pem2040>>. Acesso em: 23 jul. 2023.
- OEA. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/>>. Acesso em: 9 jul. 2023
- OTAN. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67656.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm)>. Acesso em 10 ago. 2023.

PADILHA, Luiz. *Fragata Independência impediu que navio estrangeiro realizasse pesquisa sem autorização em nossa Plataforma Continental*. Disponível em: <<https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/fragata-independencia-impediu-que-navio-estrangeiro-realizasse-pesquisa-sem-autorizacao-em-nossa-plataforma-continental>>. Acesso em: 06 jul. 2023.

PONCE, Luciano. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040): O Combate pelo Mar no Brasil Marítimo do século XXI. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro. v. 140. n. 10/12 out./dez., p. 7-30, 2020.

ROWLANDS, Kevin. *“Decided Preponderance at Sea”*: Naval Diplomacy in Strategic Thought. *U.S. Naval War College Review*, vol.65, n. 4, outono 2012. p. 89-105

ROWLANDS, Kevin. *Naval Diplomacy in the 21st Century*: a model for the post-cold war global order. Abingdon: Routledge, 2019. 222 p. Versão Kindle. Paginação irregular. Acesso em: 15 mai. 2023.

SANTOS, Thauan et al. *Amazônia Azul e Recursos Naturais*. In: SANTOS, Thauan (org.). *Economia do Mar e poder marítimo*. Rio de Janeiro: Alpheratz, 2021.

SHELLING, Thomas C. *Arms and Influence*. Londres: Yale University, 1966.

TILL, Geoffrey. *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century*, 4th ed. London: Routledge, 2018. 476 p.

WEDIN, Lars. *Estratégias Marítimas no Século XXI*: A contribuição do Almirante Castex. Tradução de Reginaldo Gomes Garcia dos Reis et al. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015. 236 p.

WHITE, Brian. Diplomacy. In: BAYLES, John; SMITH, Steve (ed). *The Globalization of World Politics*: an introduction to international relations. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. Cap. 17. p. 387-403.

## ANEXO A - FIGURAS

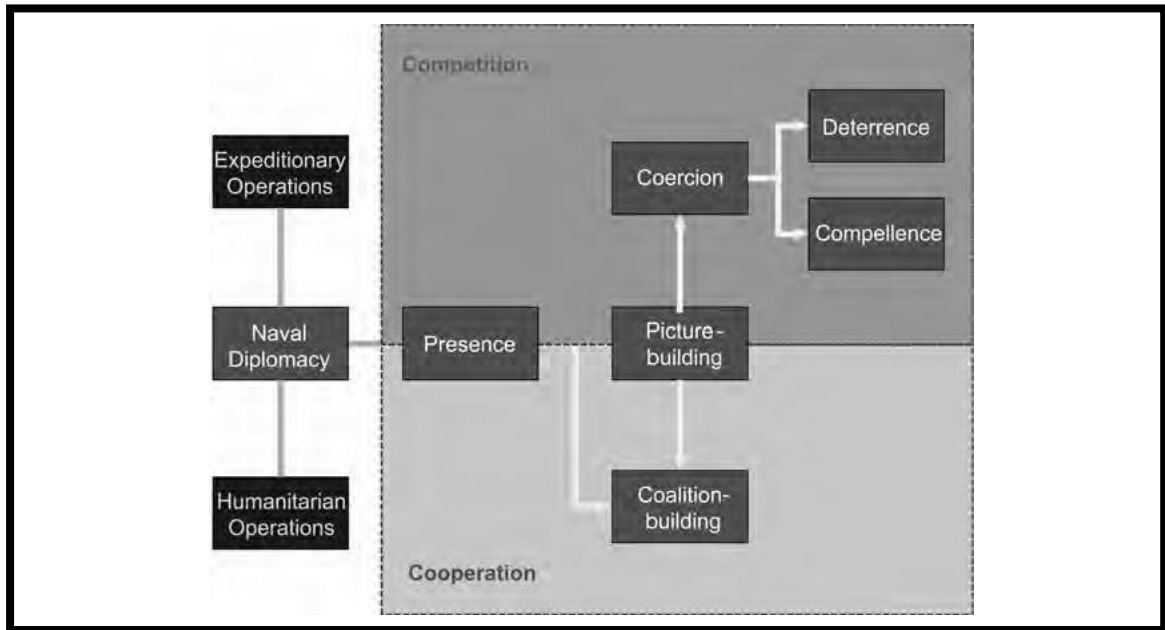


FIGURA 1 – Propósitos da Diplomacia Naval.  
Fonte: TILL, 2018, p. 366.

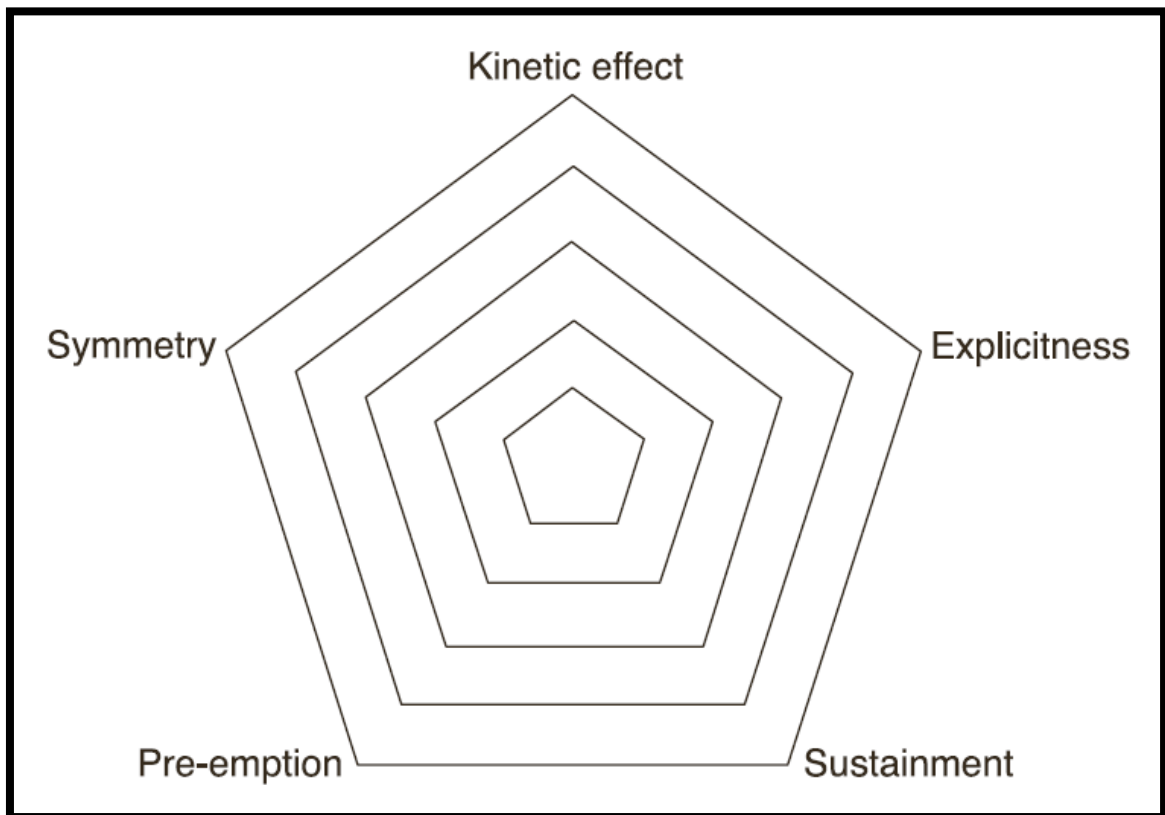


FIGURA 2 – Formas de Diplomacia Naval.  
Fonte: TILL, 2018, p. 366.



FIGURA 3 – Elementos do Poder Marítimo.  
Fonte: BRASIL, 2020, p. 14.



FIGURA 4 - Entorno estratégico brasileiro.  
Fonte: BRASIL, 2020, p. 18.

## PRINCÍPIOS DE GUERRA:

**ECONOMIA DE FORÇAS** - Caracterizado pelo uso econômico das forças, bem como pela distribuição e emprego judiciosos dos meios disponíveis para a obtenção do esforço máximo nos locais e ocasiões decisivos.

**EXPLORAÇÃO** - Caracterizado pela intensificação das ações ofensivas, adotando a iniciativa das ações, para ampliar o êxito inicial, sempre que for obtido um sucesso estratégico ou tático, ou houver evolução favorável na situação.

**MANOBRA** - Caracterizado pela capacidade de movimentar forças de forma eficaz e rápida de uma posição para outra, contribuindo para obter superioridade, aproveitar o êxito alcançado e preservar a liberdade de ação, bem como para reduzir as próprias vulnerabilidades.

**MASSA** - Compreende a aplicação de forças superiores às do inimigo, em termos de quantidade, qualidade e eficiência, em um ponto decisivo, no tempo devido, com capacidade para sustentar esse esforço, enquanto necessário.

**MORAL** - Define o estado de ânimo ou atitude mental de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos, que se reflete na conduta da tropa.

**OBJETIVO** - Diz respeito ao estabelecimento de objetivos claramente definidos e atingíveis, a fim de se obter os efeitos desejados.

**OFENSIVA** - Caracterizado por levar a ação bélica ao inimigo, de forma a se obter e manter a iniciativa das ações, estabelecer o ritmo das operações, determinar o curso do combate e, assim, impor sua vontade.

**PRONTIDÃO** - Capacidade de pronto atendimento das FA para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate.

**SEGURANÇA** - Consiste nas medidas essenciais à liberdade de ação e à preservação do poder de combate necessário ao emprego eficiente das FA, mitigando os riscos envolvidos nas operações.

**SIMPLICIDADE** - Preconiza a preparação e a execução de ordens e planos com concepções claras e facilmente inteligíveis, a fim de reduzir a possibilidade eventual de equívocos na sua compreensão, sem prejuízo da precisão e da flexibilidade necessárias.

**SURPRESA** - Consiste em golpear o inimigo onde, quando ou de forma tal que ele não esteja preparado. O Comandante que obtém o efeito da surpresa poderá alterar a seu favor, de forma decisiva, a correlação das forças em combate.

**UNIDADE DE COMANDO** - Princípio que é caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do Comandante. A guerra contemporânea não admite o emprego de FA em campanhas isoladas.

FIGURA 5 – Princípios de Guerra.  
Fonte: BRASIL, 2020, p. 36.



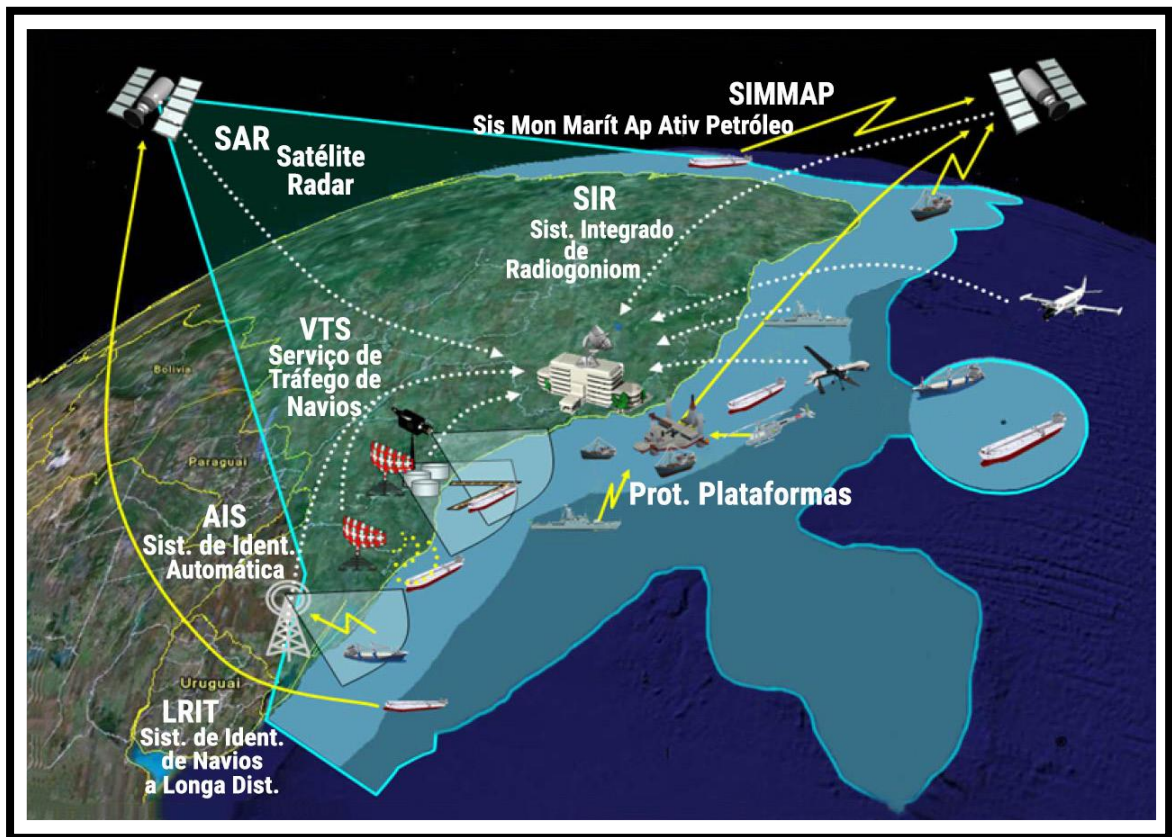


FIGURA 6 - Representação gráfica do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).  
 Fonte: BRASIL, 2020, p. 41.

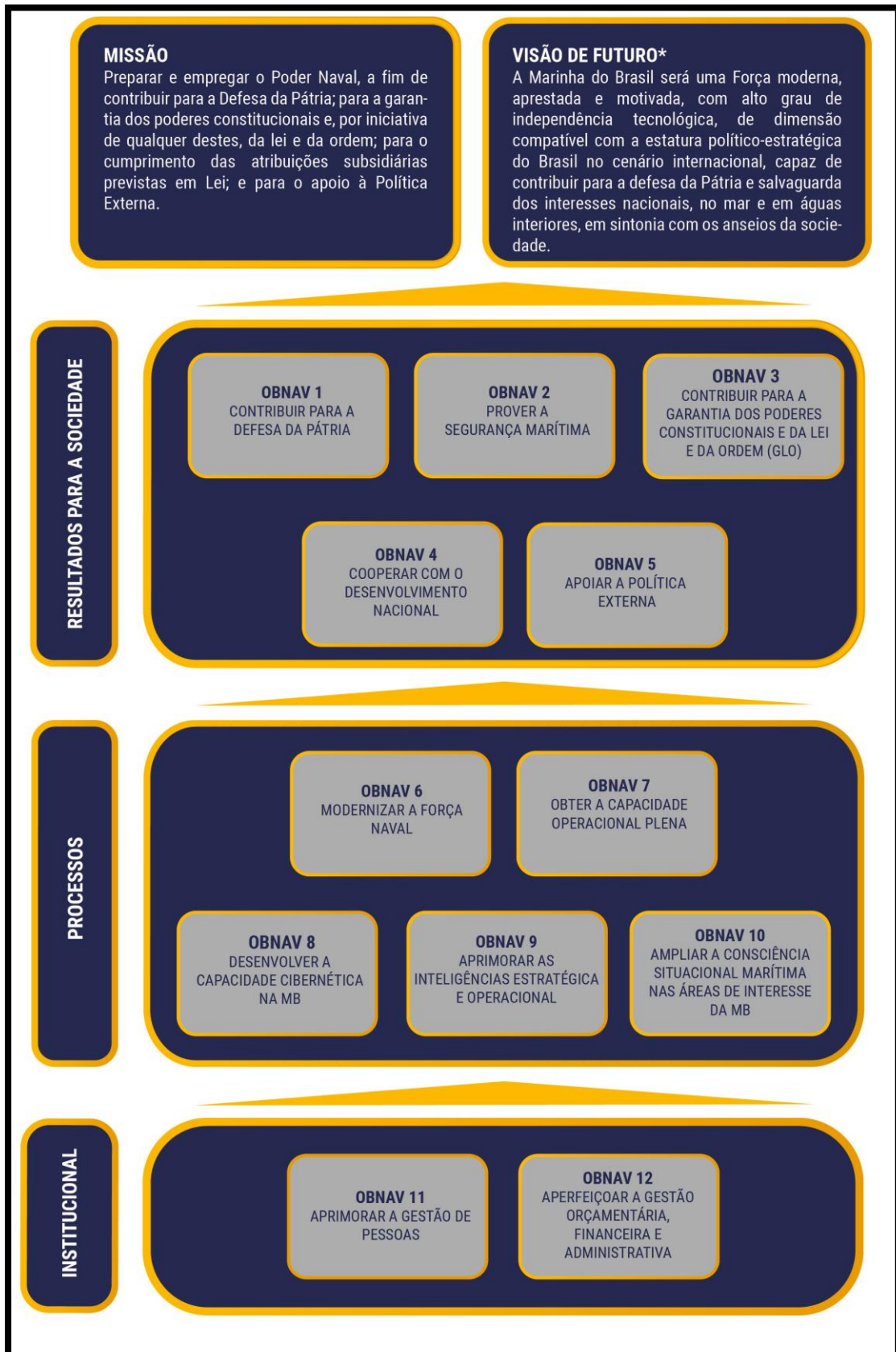


FIGURA 7 - Mapa estratégico da MB.  
Fonte: BRASIL, 2020, p. 55.

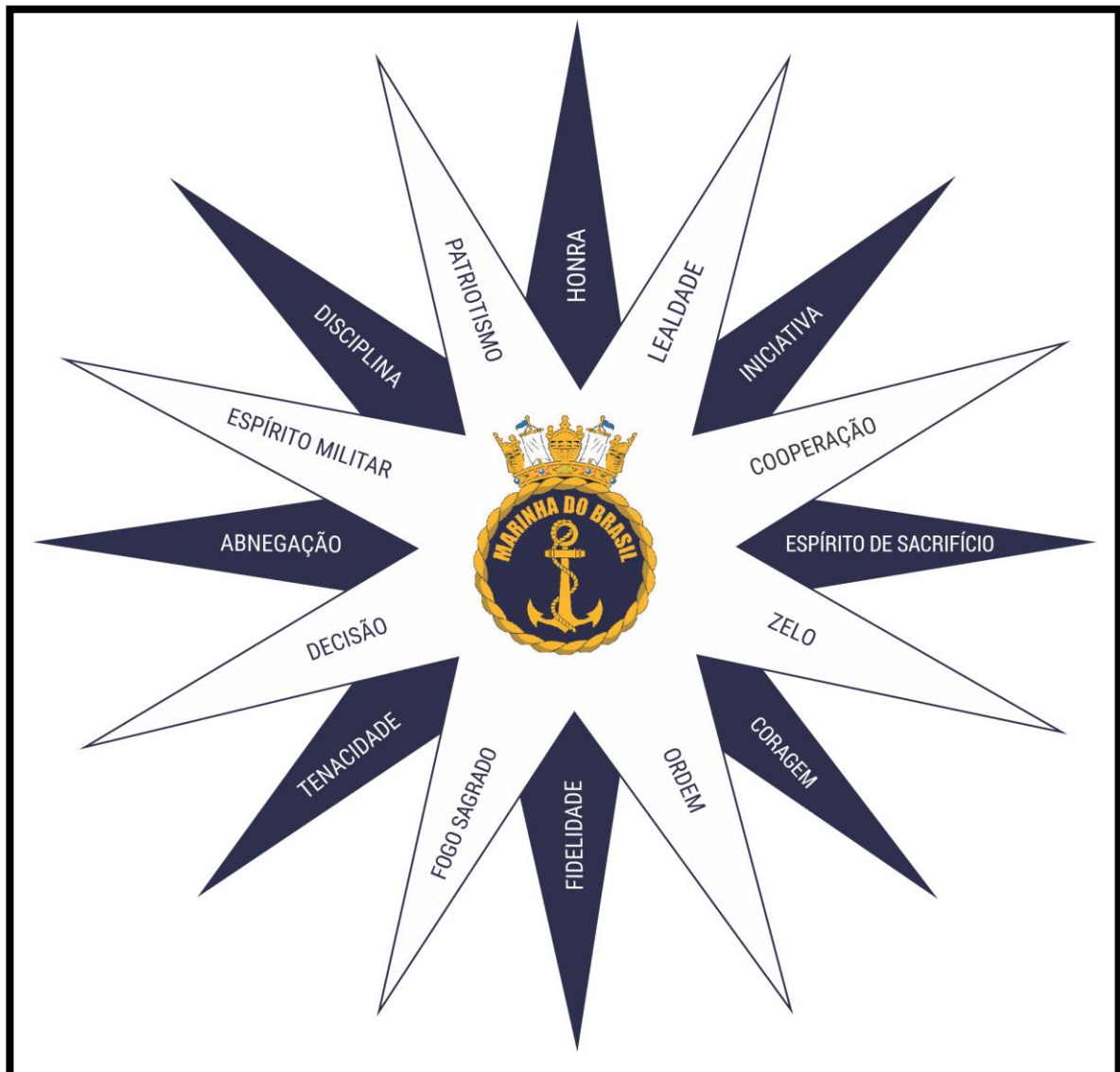


FIGURA 8 – Rosa das Virtudes.  
Fonte: BRASIL, 2020, p. 52.



FIGURA 9 - Objetivo Naval 5 – Apoiar a Política Externa.

Fonte: BRASIL, 2020, p. 67-68.