

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

OSWALDO HENRIQUE TEIXEIRA DE MACEDO

A DIPLOMACIA NAVAL: UMA PERSPECTIVA PARA O SÉCULO XXI

Rio de Janeiro
2013

CONS OSWALDO HENRIQUE TEIXEIRA DE MACEDO

A DIPLOMACIA NAVAL: UMA PERSPECTIVA PARA O SÉCULO XXI

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG Eduardo Hartz Oliveira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2013

In memoriam Sergio Teixeira de Macedo,
Estadista e diplomata do Império do Brasil

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Sara Roizenblit, pelo estímulo permanente,

Ao Comandante Eduardo Hartz Oliveira, pela orientação segura e pelo estímulo constante,

Ao Coronel Luis Felipe Garcia Fernandes, pelo apoio na formatação da monografia,

À Biblioteca da Escola de Guerra Naval, pela valiosa colaboração para esta pesquisa, e

À Escola de Guerra Naval, pela excelência do Curso de Estratégia e Política Marítimas.

RESUMO

Esta monografia tem por fim examinar a diplomacia naval e as possibilidades de melhor implementá-la por meio de uma interação do Ministério das Relações Exteriores com a Marinha do Brasil. Para desenvolver o tema, são apresentadas a tipologia da diplomacia naval, bem como uma breve narrativa histórica dos eventos associados ao assunto. Por sua relevância como exemplos da prática da diplomacia naval, são examinadas as atuações das marinhas da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e da União Soviética no âmbito da política externa. Com vistas a situar a prática da diplomacia naval na atualidade, analisam-se as transformações por que passaram as relações internacionais e as políticas de defesa após o fim da Guerra Fria, com ênfase no Brasil, Estados Unidos, China, Irã, Índia e América do Sul. No âmbito regional, são examinados organismos tais como a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). São descritos os métodos da diplomacia naval e da diplomacia política. O potencial e os condicionamentos para um maior entendimento entre essas duas formas de diplomacia são considerados no contexto de suas áreas de atuação e manifestações específicas. A colaboração da Marinha do Brasil com a Namíbia e com a África do Sul, bem como a participação do Brasil em operações de paz e as perspectivas de atuação multilateral e regional, no âmbito da ZOPACAS, são abordados. Com vistas a melhor entender a necessidade de incrementar as relações entre diplomatas e militares, são levantadas considerações sobre a atual situação dessa interação. A criação do Ministério da Defesa é enfocada como um elemento que vem propiciando uma maior articulação entre as expressões militar e diplomática brasileiras. A fim de implementar tal associação, é proposta uma assessoria permanente que reúna profissionais de defesa e de relações exteriores. Conclui-se que tal interação é perfeitamente coerente com os princípios preconizados na Estratégia Nacional de Defesa.

Palavras-chave: Diplomacia naval, Diplomacia política, Marinha do Brasil, Ministério das Relações Exteriores, política externa

ABSTRACT

This paper aims to research Naval Diplomacy and the possibilities of better implementing it by means of an interaction between the Ministry of External Relations and the Brazilian Navy. In order to develop the subject, a naval diplomacy typology and a succinct historical narrative concerning the theme are presented. Due to their relevance as examples of naval diplomacy practice, the performance of the navies of Great Britain, United States and Soviet Union in the context of their foreign relations are examined. In view of establishing the current practices of naval diplomacy, the external relations and defense policies in the post-Cold War period, with emphasis on Brazil, United States, China, India, Iran and South America, are analyzed. In the regional context, organisms such as the Inter-American Defense Board (IADB) and the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (ZOPACAS) are examined. The methods of naval diplomacy and political diplomacy are described. The potential and conditions for a better understanding between these two forms of diplomacy are considered according to their performance areas and specific manifestations. The collaboration of the Brazilian Navy with Namibia and South Africa, the Brazilian participation in peace keeping operations and the prospects for multilateral and regional performance in the context of the South Atlantic Peace and Cooperation Zone are examined. In order to better understand the need to improve the relationship between diplomats and military officers, considerations about the current situation of this interaction are presented. The creation of the Ministry of Defense is considered as a means of implementing a better articulation between the military and diplomatic Brazilian expressions. In view of implementing such association, a permanent board gathering defense and foreign affairs experts is proposed. Such an interaction is perfectly consistent with the principles embodied in the National Defense Strategy.

Key-words: Brazilian Navy, Foreign Affairs, Ministry of Foreign Relations, Naval Diplomacy, Political Diplomacy

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

A crescente importância que o Brasil vem assumindo no cenário internacional torna cada vez mais premente a utilização da Diplomacia Naval como instrumento de projeção do interesse nacional.

A presente monografia tem como propósito levar a uma reflexão sobre as perspectivas da diplomacia no século XXI, tendo como pano de fundo as possibilidades de uma maior e mais estruturada interação da Marinha do Brasil com o Ministério das Relações Exteriores, com vistas a encontrar espaços de intercâmbio que possibilitem aprimorar a condução das diplomacias naval e política.

Em tempos de paz, a atuação externa de países como o Brasil, que dispõe de um serviço exterior, bem como de forças militares organizadas e estruturadas, é conduzida por meio das diplomacias política e militar, com maior prevalência da força naval.

A diplomacia política, aquela executada pelo Ministério das Relações Exteriores, passou a incluir, a partir do final da Guerra Fria, um número cada vez maior de desdobramentos que se vieram sobrepor às lides da diplomacia tradicional. Às tarefas clássicas da diplomacia bilateral, vieram somar-se, já no pós-guerra, as múltiplas atividades das diplomacias multilateral, comercial, ambiental e outras.

A diplomacia naval teve igualmente ampliado o seu espectro de atuação. Nesse processo, a diplomacia naval evoluiu para uma atuação de maior proeminência em áreas e temas até então fora do seu âmbito de atuação, de que são exemplo as operações de paz em nome das Nações Unidas.

Para efeitos da presente monografia considerar-se-á diplomacia naval a atividade política das marinhas até o ponto em que sua atuação não interfira na soberania de outros Estados. As ações navais de natureza coercitiva que transponham o limiar da soberania de outras nações, que muitas vezes são englobadas por certos autores no âmbito da diplomacia naval, e que poderão eventualmente aparecer neste texto, serão como tais qualificadas a fim de que se preserve o sentido virtuoso da diplomacia naval.

Os fatores que dão à diplomacia naval um sentido mais amplo, como instrumento de política internacional, são as novas funções que passou a desempenhar no campo da cooperação, da ajuda militar e humanitária e outros. Em muitas dessas novas áreas de atuação, a diplomacia naval não somente apoia a diplomacia política, mas adquire espaços de atuação próprios, únicos e mesmo exclusivos.

Bem entendido, não se está afirmando que a diplomacia naval esteja seguindo uma trilha independente que a tenha descolado dos paradigmas políticos que definem e conformam a atuação externa do Estado. A política externa de um país é uma só e, conquanto possa haver diversas áreas e métodos de atuação diplomática, esses formatos só podem fazer sentido na medida em que compõem um conjunto de ações coerentes que se processam em uníssono.

Não obstante, “as forças armadas são chamadas cada vez mais a ser instrumentos de política externa” (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

Para bem caracterizar essa evolução, a primeira parte da presente monografia irá tratar da história e da tipologia da diplomacia naval.

O conhecimento da tipologia da diplomacia naval revela-se essencial para que se possa melhor refletir sobre a questão principal do trabalho, ou seja, a interação da Marinha do Brasil com o Itamaraty, como forma de aprimorar a atuação externa do país e dar à política externa o sentido de estratégia como perspectiva no século XXI.

Em complementação às abordagens histórica e tipológica, será elaborada uma análise de três modelos de diplomacia naval (britânica, norte-americana e soviética) cujas linhas gerais influenciaram os métodos e processos atualmente praticados pelas marinhas enquanto agentes de influência política.

A diplomacia das superpotências –Estados Unidos da América e União Soviética–, examinadas em conjunto, podem ser úteis por constituírem casos emblemáticos cujo estudo beneficiará uma compreensão mais ampla do mundo contemporâneo. A título de introdução às análises dos casos norte-americano e soviético, verificou-se a importância de considerar igualmente a atuação da Royal Navy como instrumento de política externa, uma vez que a marinha britânica funcionou como o paradigma originário para muitas das práticas de diplomacia naval atualmente exercidas.

Uma narrativa histórica que se reveste de importância na elaboração desta proposta monográfica é o período subsequente à Guerra Fria. As repercussões políticas dos eventos que tiveram início com a queda do muro de Berlim incidiram intensamente no plano da diplomacia política. Com o fim da bipolaridade e o consequente movimento de acomodação que se seguiu com o período pós-Guerra Fria, a diplomacia naval também transformou-se. Essas mutações incidiram sobre concepções e métodos de trabalho empregados pela diplomacia. Nesse sentido, às suas funções tradicionais –informar, representar e negociar– foram acrescentadas as de mediar, administrar, gerenciar programas e planejar (ADAMS, 2010, pp. 1-7).

Dessa dinâmica deverão surgir situações inéditas e complexas que têm de ser identificadas, examinadas e entendidas, com vistas à criação de uma estratégia da qual deverá

participar a sociedade brasileira em sua totalidade. Por sua natureza e especificidade, a Marinha do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores terão um importante papel a cumprir em todo esse processo.

2 TIPOLOGIA E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIPLOMACIA NAVAL

2.1 O SENTIDO GERAL DA DIPLOMACIA

Antes de estabelecer as distinções históricas e conceituais que definem e determinam o papel da diplomacia naval, vale a pena examinar, preliminar e brevemente, o sentido geral da diplomacia.

A expressão diplomacia é muitas vezes utilizada incorretamente como um mero sinônimo de política externa. Com efeito, a diplomacia é um dos instrumentos empregados para conduzir a política externa, ou seja, a substância, os objetivos e as atitudes de um Estado em relação a outros.

A diplomacia trata do diálogo e da negociação entre as nações e, nesse sentido, é também, além de instrumento, uma instituição do Estado. Em última análise, a diplomacia pode ser entendida como o principal meio de comunicação de que dispõem os países para relacionarem-se uns com os outros.

Embora os recursos militares e diplomáticos de que dispõe o Estado tenham sido comumente separados, as práticas atuais tendem a diluir muitas das diferenças, tornando cada vez mais válida a observação de Frederico, o Grande: “diplomacia sem força é como música sem instrumentos” (EVANS, 1998, p. 129).

Para que um Estado esteja apto a exercer diplomacia, é necessário contar com um representante que negocie com a outra parte. O embaixador, ou emissário, é um dos cargos políticos mais antigos na sociedade, embora tenha sido somente no século XV, nas cidades-estados italianas, que se formalizou o conceito de uma representação permanente. Durante a Renascença, formou-se um serviço diplomático sistematizado e profissionalizado, com o fim de informar, interpretar políticas e tendências, salvaguardar os interesses políticos e militares e promover o comércio.

A diplomacia é também responsável pela formulação e identificação dos interesses e objetivos do estado. Por fim, a diplomacia ocupa-se com o estabelecimento e a reformulação das normas e procedimentos que mantêm o sistema internacional, aí consideradas também a condução e a operação das organizações internacionais.

Observadas essas especificidades e particularidades que definem a prática diplomática de uma maneira geral, é possível descrever, a seguir, as características tipológicas e a evolução histórica da diplomacia naval.

2.2 QUADRO TIPOLÓGICO DA DIPLOMACIA NAVAL

O quadro tipológico a seguir apresentado tem como pressuposto a necessidade de bem definir o que se entende por diplomacia naval, com vistas a elaborar a proposta que terá como fulcro a interação das diplomacias naval e política.

A premência em caracterizar adequadamente a diplomacia naval é relevante na medida em que a gama de significados aos quais se aplica o termo diplomacia naval é ampla, o que conduz a uma variedade de interpretações. Consequentemente, a própria noção de

tipologia, quando aplicada ao que se entende genericamente por diplomacia naval, carece de uma análise crítica

Não obstante, essa carência está sendo suprida em grau cada vez maior pelos especialistas no assunto.

Por outro lado, o amplo escopo da diplomacia naval acaba por levar à noção de que, quando se estuda essa área de atuação da política externa, se está tratando na verdade de múltiplas diplomacias navais, tantas são as formas abrangidas por tal conceito.

Uma noção que deve necessariamente preceder qualquer análise da diplomacia naval é a questão de estabelecer o limiar que separa a prática da diplomacia naval da intervenção militar. Trata-se, na verdade, de uma distinção bastante tênue, uma vez que muitas das práticas que se convencionou associar à diplomacia naval acabaram por dilatar de tal forma o conceito que se torna necessário definir até que ponto se poderá considerar uma ação como sendo de natureza diplomática.

Um critério simples mas efetivo é o de considerar que sempre que a utilização do poder marítimo como instrumento de política externa de um Estado avança a ponto de comprometer diretamente a soberania de outra nação, se estará diante de um ato de força que já não pode mais ser caracterizado simplesmente como diplomacia naval.

Embora não mencione textualmente o termo diplomacia naval, o próprio Alfred Thayer Mahan, considerado o mais influente dos autores que abordou os temas navais, exemplifica e comenta, ao longo de sua obra, diversos episódios que ilustram a utilidade da ameaça e do uso da força limitada pelas marinhas. Transposta para a atualidade, a visão de Mahan, que enxergava as marinhas tanto como instrumentos de coerção quanto como agentes de promoção da reputação nacional, pode ser comparada, *cum grano salis*, às expressões que designam, respectivamente *hard-power* e *soft power* (ROWLANDS, 2012, p. 91).

Um ponto de partida essencial para a caracterização tipológica da diplomacia naval é reconhecer que a relação entre marinha e política é deveras múltipla.

As propostas terminológicas surgidas a partir da década de 1960 ilustram a variedade de concepções que pode abranger a diplomacia naval. A rigor, todas as terminologias aplicadas à diplomacia naval podem ser incluídas no conceito mais genérico de diplomacia militar, ao lado da qual podem ser alinhadas a diplomacia econômica ou a diplomacia cultural.

A definição a seguir, de autoria de sir James Cable, é útil pelo fato de abranger o conjunto do fenômeno estudado, desde que se substitua por diplomacia naval o que o estudioso chama de diplomacia das canhoneiras.

“A diplomacia das canhoneiras é o uso ou ameaça de força naval limitada, que não é um caso de guerra, tendo em vista obter vantagem, ou evitar perda, seja no amparo de uma disputa internacional, seja contra estrangeiros de outro estado no território ou na jurisdição de seu próprio estado” (CABLE, 1971, p. 21).

A vantagem da definição de Cable é a abrangência de sua compreensão, na qual estão relacionados objetivos (fins) tipicamente diplomáticos, no caso obter vantagem ou evitar perda, e o meio militar, aqui entendido como o uso ou ameaça do emprego de força limitada.

Com base na definição acima, Cable propõe uma tipologia das forças navais que abrange quatro categorias:

- 1) A força definitiva visa criar um *fait accompli*, com vistas a colocar o alvo diante da alternativa da escalada ou da aceitação. Nesta categoria, a força empregada tem de ser visualizada pelos dois lados envolvidos na dinâmica de poder. Aquele que a emprega deve ter uma expectativa razoável de que a força empregada inicialmente será suficiente para conseguir o propósito específico

enquanto a outra parte tem como opção a aquiescência ou a retaliação(CABLE, 1971, p. 23-39);

- 2) A força intencional (*purposeful*) visa influenciar o alvo com vistas a orientar a ação dele num sentido preciso. Em sua aplicação esse tipo de força não faz nada por si só, mas induz a outra parte a tomar uma decisão que, de outra forma, não teria sido tomada; a força naval limitada pode ser utilizada para promover ou apoiar uma manobra política, uma revolta ou um golpe de estado local visando alterar a política ou mesmo o caráter do governo da outra parte(CABLE, 1971, p. 39-49);
- 3) A força catalítica responde a uma ameaça difusa ou a uma crise, por meio de uma ação preventiva, sendo portanto vaga na medida em que os objetivos não podem ser definidos com precisão. Cable enuncia um cenário próprio desse tipo de diplomacia quando surge uma situação sugestiva como uma ameaça disforme ou que ofereça oportunidades ainda que obscuras. Na expectativa de que algo vai acontecer, aqueles aptos a utilizar o poder estão prontos para colher vantagens, cujas forma e maneira de obtenção ainda estão indeterminadas. Os navios de guerra podem navegar por longo tempo à espera do momento mais auspicioso para intervir; no entanto, desde que permaneçam em alto mar eles não estão comprometidos e, ainda que tenham intervindo, podem facilmente desengajar-se e retirar-se (CABLE, 1971, p. 49-63);

4) A força expressiva que apoia uma diplomacia tradicional, mas tendo como recurso de convencimento o notório *big stick*¹. Nessa modalidade de diplomacia naval, os navios são empregados para enfatizar atitudes, para dar verossimilhança a declarações pouco convincentes ou catalisar emoções(CABLE, 1971, p 63-65).

Muito embora a tipologia de Cable tenha sido uma das primeiras a abranger os diversos aspectos da diplomacia praticada pelas marinhas, o autor J. J. Widen considerou, em artigo publicado na revista *Diplomacy and Statecraft*, que ‘diplomacia naval’ é um conceito bem melhor do que ‘diplomacia das canhoneiras’, uma vez que o primeiro é “mais amplo e de caráter mais neutro, incorporando todos os aspectos do uso político das forças navais”, enquanto o segundo é “mais estreito, emocionalmente carregado e enfardado pela história do colonialismo do século XIX”. A chamada diplomacia das canhoneiras estaria assim designando um tipo específico da própria diplomacia naval, de natureza mais aberta, agressiva e ofensiva, utilizado pelas grandes potências para oprimir estados mais fracos, muitas vezes em suas próprias águas territoriais (WIDEN, 2011, pp 715-733).

Widen pondera igualmente que o termo ‘presença naval’, amplamente utilizado pelos teóricos, dificilmente pode ser utilizado como ponto focal em uma concepção científica de diplomacia naval. Segundo o autor, em diplomacia naval ‘a meta é influência política e o alvo são as mentes e percepções dos formuladores de política nas Potências hostis e amigáveis’.

Outra classificação tipológica, surgida após a proposta por Cable, é a de Edward N. Luttwak. Em sua abordagem, Luttwak formula o conceito de *suasão*, com vistas a combinar a *dissuasão* e a *persuasão*. Na teoria da *suasão*, Luttwak fez uma distinção entre o que considera formas de diplomacia ‘latentes’ –representando os efeitos indiretos das operações de organização e preparação de rotina das tropas (*deployments*)– e ‘ativas’ –

¹ Menção à expressão atribuída ao Presidente norte-americano Theodore Roosevelt: “Fale manso e empunhe um bom cacete. Vai sempre dar certo”.

incluindo operações que visam deliberadamente a obtenção de reações específicas por parte do alvo em questão.

As formas latentes são de duas espécies: de intimidação –direcionada contra um possível atacante– e de apoio –em relação a aliados e amigos.

As formas ativas podem ser ação de apoio em relação a amigos e aliados e de coerção contra um Estado inamistoso. A forma ativa-coerciva, de seu lado, é dividida em ação positiva –compulsão–, pela qual se influencia um oponente a mudar ou reverter sua política e ação negativa –dissuasão–, em que se busca que o oponente não aja (LUTTWAK, 1974, p. 3).

Por fim, deve ser mencionada a teoria classificatória elaborada por Ken Booth, a qual apresenta um panorama global das funções das marinhas alinhado em três grandes categorias que seriam:

- (1) Militares: compreendem a dissuasão e a defesa convencionais, bem como a dissuasão e a defesa estendidas, com vistas a proteger os cidadãos e os interesses de um Estado no estrangeiro e em alto-mar; abarcam igualmente a manutenção da ordem internacional em geral e no mar em particular, abrangendo a defesa do direito do mar, mas também eventuais reivindicações;
- (2) Políticas: missões de polícia, mas igualmente de polícia interna; contribuição à construção do Estado-nação, à sua estabilidade interna e a seu desenvolvimento;
- (3) Diplomáticas: se desdobram em três grupos: (1) negociação em posição de força, com as tradicionais demonstrações navais; (2) manipulação para modificar os comportamentos dos outros atores; (3) prestígio que resulta, ao mesmo tempo, de ações específicas como visitas, por exemplo, bem como do comportamento da marinha.

No que tange às táticas de diplomacia naval, Booth estabelece cinco tipos que são:

- (1) Demonstrações estáveis de poder naval: similar à presença naval e ao conceito de forma latente de Luttwak;
- (2) Operações de organização e preparo específicas: similares à forma de suasão ativa de Luttwak, descrita por Booth como “o uso de um ou mais navios de guerra num sentido deliberado, determinado e ativo numa crise ou engajamento de nível baixo”;
- (3) Ajuda naval: inclui as vendas e doação de navios e equipamento naval, bem como atividades correlatas: apoio propiciado por conselheiros navais, ações de desativação de minas e operações de salvamento;
- (4) Visitas operativas: para garantir os requisitos operacionais dos navios operando ou em trânsito em um determinado curso d’água, bem como o descanso da tripulação e o reabastecimento;
- (5) Visitas de boa vontade específicas: podem incluir desde coquetéis oferecidos a dignitários locais a visitas cerimoniais relativas a relações entre governos. Tem natureza simbólica mas implicam “uma tentativa específica de cultivar o país anfitrião, na esperança de acumular capital diplomático”.

2.2.1 Quadro funcional

Ainda no âmbito da classificação, o segundo quadro para contextualizar a diplomacia naval é o que se refere às suas funções, as quais serão subdivididas em diplomacia permanente e diplomacia de crise.

No âmbito da diplomacia permanente as funções são as seguintes (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 50):

- (1) Diplomacia simbólica: afirmação da hierarquia e dissuasão existencial: 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. Ao longo da história, a existência da *Royal Navy* será um fator de dissuasão extremamente eficaz. No final do século XIX, a rivalidade entre as marinhas britânica e alemã será um elemento vital na autoimagem que cada uma dessas nações formará. No pós-guerra, a *US Navy* assumirá a liderança antes desfrutada pela Grã-Bretanha. Mas tal é o peso do símbolo que a *Royal Navy*, mesmo não tendo o poder de outrora, ainda mantém até hoje;
- (2) Diplomacia de rotina: visitas, manobras e manifestações navais: embora a intenção não seja necessariamente a de obter um efeito diplomático, acaba por adquirir relevância de política externa. No caso brasileiro, as visitas dos navios-escola, como é o caso do NE Brasil e de veleiros, como o Cisne Branco, são instrumentos de prestígio indiscutíveis. Também as visitas de cortesia assumem valor de prestígio. As manobras nacionais dão oportunidade de demonstrar aos observadores estrangeiros a qualidade do pessoal e dos equipamentos, servindo como exemplo da capacidade de uma marinha num eventual contexto de crise. Tal efeito é dimensionado no caso das manobras multinacionais;
- (3) Diplomacia de defesa: designa as atividades não violentas das forças armadas que possam contribuir para a estabilidade internacional e a radiação internacional do Estado. Coutau-Bégarie alerta para um eventual mal-entendido semântico, uma vez que o que se entende aqui por diplomacia de defesa não é aquela que contribui para o reforço da defesa, mas sim as atividades de defesa, ou seja, das forças armadas, que contribuem para a diplomacia. Trata-se assim de um critério orgânico –a diplomacia feita pelas instituições de defesa– e não finalista. A doutrina britânica, expressa na *Strategic Defense Review* (1998) e no *White Paper* de 1999, estabelece os seguintes domínios para a diplomacia de defesa: (1) domínio dos armamentos, luta contra a proliferação e medidas de confiança e segurança; (2) projeção de influência nos países da Europa central e oriental, região dos Balcãs e países da ex-União Soviética; (3) outras atividades de cooperação militar no ultramar, com a exclusão das intervenções armadas. Tal doutrina exprime com propriedade o sentido da diplomacia de defesa: “a busca da segurança pela utilização das forças armadas com fins de cooperação”;
- (4) Diplomacia econômica: a utilização do instrumento naval com fins de promoção econômica vem servindo, desde o século XIX, para promover a venda de armamentos por meio da utilização de vitrines que ilustram a capacidade da indústria militar de um país. Com o final da Guerra Fria e as reduções do equipamento militar para uso interno, as marinhas europeias vêm dando importância crescente às exportações de material bélico, capazes de manter a capacidade técnica e industrial de suas fábricas.

No que concerne à chamada diplomacia de crise, segundo a conceituação de Coutau-Bégarie são três as principais funções do poder naval:

- (1) Diplomacia humanitária: abrange as intervenções feitas em caráter de urgência nos casos de calamidade natural, sanitária ou alimentária, bem como em situações de catástrofe política, guerra civil e genocídio;
- (2) Diplomacia de proteção: baseia-se na função do Estado de assegurar o bem-estar de seus cidadãos e de seus bens quando estes se encontram no estrangeiro. A diplomacia de proteção inscreve-se assim como a “primeira missão política das marinhas”. Nesse caso o objetivo político vem em segundo lugar, uma vez que, antes de pensar na restauração do país onde ocorre a crise, impõe-se a necessidade de abrigar e providenciar a evacuação dos nacionais a serem protegidos;
- (3) Diplomacia política e de potência: engloba todas as outras categorias, isto é, todas as intervenções que têm um fim político declarado. Apesar de ser prática mais comum por parte de grandes potências, há vários exemplos de casos em que países menores puderam obter ganhos políticos empregando a diplomacia naval política;
- (4) Diplomacia econômica: o modelo forma-se a partir do século XIX, com o objetivo de obter a conclusão de tratados de comércio vantajosos. O exemplo a seguir ilustra o modelo analisado.

“A França deste modo engajou-se no que se chamou o caso do rio da Prata, contra a Argentina do General Rosas, de 1838 à metade dos anos 1840, para obter a abertura do rio Paraná à navegação internacional e um tratado de comércio comparável ao que tinham obtido os britânicos” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 64).

2.3 RESUMO HISTÓRICO DA DIPLOMACIA NAVAL

Apesar de ser expressão de uso relativamente recente, a diplomacia naval, enquanto prática, vem sendo utilizada desde a mais remota Antiguidade.

Um modelo exemplar de diplomacia naval do tipo coercitivo foi o empregado pelos atenienses quando enviaram, em 426 aC, sessenta navios para constranger os habitantes da ilha de Melos a formar com eles uma aliança. A recusa de Melos em colaborar redundou no cerco e destruição dessa cidade-Estado dez anos depois (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 26).

Outro modelo proveniente da Grécia clássica, no caso um exemplo de diplomacia de cooperação, é o exercício do chamado direito *deephimaquie*². Esta prerrogativa permitia que um estado enviasse ajuda a um outro sem entrar formalmente em guerra (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 26).

Em 4 ou 5 dC, o imperador Germânico, de Roma, levou sua esquadra até a península da Jutlândia, a atual Dinamarca, com o objetivo de impressionar os cimbrós que aí viviam e assim desestimular qualquer tentativa deles de confrontar o poderio romano (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 26).

2 A expressão francesa, sem tradução em português, deriva do grego επιμολχια, que significa aliança defensiva.

Em 358 dC, o imperador Juliano incursionou com seiscientos navios na embocadura do Reno para debelar os piratas francos, num exemplo do que viria a tornar-se, na época contemporânea, uma atuação típica da diplomacia naval: a ação antipirataria (HAYWOOD, 1991, p. 42).

Na Idade Média, há exemplos típicos de diplomacia de cooperação. Em sua coroação, na cidade de Chester, (972 dC), o rei inglês Edgar I, que se fazia acompanhar de sua frota, recebeu o apoio de vários monarcas, dentre os quais o rei da Escócia e o rei de Strathclyde, que se comprometeram a socorrê-lo em caso de guerra (RAT, 1999, p.150).

A China, que foi importante potência marítima do século X ao XV –especialmente no auge da dinastia Ming, a partir de 1368–, obtinha, graças ao temor que inspiravam suas grandes expedições marítimas, tributos oriundos das diversas populações que viviam no litoral do Oceano Índico.

“Elas são, ao mesmo tempo, empreendimentos de prestígio, expedições militares, viagens diplomáticas e grandes missões comerciais” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.27).

No século XV, o imperador chinês Yong Le envia, entre 1405 e 1433, uma esquadra composta de trezentos juncos e trinta mil homens para recolher tributo das populações que viviam às margens do Oceano Índico (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 27).

Na Idade Moderna, pode-se testemunhar uma maturação da diplomacia naval.

“A época moderna vê um retorno intenso dessa dimensão política da marinha, que se manifesta por preparativos de finalidade dissuasória, demonstrações e cruzeiros visando mostrar bandeira e apoiar a política do soberano” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 27).

Atuações dessa natureza tornaram-se mais comuns sobretudo a partir do século XVIII, principalmente com a atuação da Grã-Bretanha, após a Guerra dos Sete Anos³. A Espanha foi a principal vítima britânica, como no caso da crise de 1770, durante a qual os ingleses ocuparam as ilhas Malouines e as rebatizaram de Falklands (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 28).

A França também iria fazer uso desse tipo de ação, contra as cidades italianas e os chamados piratas berberes⁴ (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 29).

Não obstante, até o final do século XVIII, a diplomacia naval era uma atividade cuja prática esbarrava em muitos empecilhos de ordem logística.

“As marinhas carecem muito dessa flexibilidade que as tornaram um instrumentodiplomático eficaz nas épocas recentes. As frotas eram lentas para se equipar, sujeitas a longas esperas em ancoradouros encapelados e, uma vez ao mar, eram difíceis de contatar e controlar” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 30).

3 Conflito entre as principais potências europeias que durou de 1756 a 1763, tendo de um lado França, Áustria e Rússia e, de outro, Grã-Bretanha e Prússia, foi motivado pelo desejo dos Habsburgos austríacos em reconquistar a Silésia, que havia sido tomada pelos prussianos. A guerra é também considerada uma extensão do conflito colonial franco-britânico na América do Norte e na Índia. Como resultado do conflito, a Grã-Bretanha tornou-se líder incontestado do processo de colonização e a Prússia emergiu como importante potência europeia.

4 O termo designava os piratas muçulmanos que operavam no Mar Mediterrâneo após a conquista islâmica.

Com as melhorias introduzidas na administração das marinhas e a utilização das fragatas, que facilitavam as comunicações entre as esquadras e o litoral onde estavam situados os governos, foi possível, durante o século XVIII, intensificar as operações navais, dentre elas a diplomacia (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.30).

No século XIX, a diplomacia naval entrou em seu período mais fulgurante, com o apogeu do que se convencionou chamar de *pax britannica*. A invenção da caldeira a vapor, que permitia mobilização e deslocamento mais rápido das frotas, e o surgimento dos cabos submarinos, que permitiam às chancelarias obter e transmitir informações em tempo real, são as inovações que darão ensejo às transformações (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 30).

As missões encetadas pelas marinhas podem ter objetivos diplomáticos, comerciais e científicos. Os oficiais de marinha tornam-se diplomatas de fato e assinam, independentemente do aval de suas chancelarias, tratados de comércio ou de proteção. É nessa época que os adidos navais são definitivamente institucionalizados e passam a ser os primeiros funcionários internacionais dotados de um estatuto permanente de diplomatas, no qual estão definidas suas imunidades e direitos. Antes da Primeira Grande Guerra, os adidos terão importantes funções a cumprir, as quais irão muito além da elaboração das múltiplas convenções navais que serão por eles diretamente elaboradas (COUTAU-BÉGARIE, 2010. p. 31).

Data também dessa época o surgimento das missões navais, encarregadas da formação de novas marinhas, todas elas buscando copiar o modelo da *Royal Navy*.

No Oriente, foi notória a atuação da esquadra americana no Japão, com as visitas do Comodoro Matthew Perry, em 1853 e 1854. Constrangido pela diplomacia naval americana a abrir seu comércio ao mundo, o próprio Japão iria aprender e aplicar a lição: desde 1876, ele utilizou o mesmo método para obrigar a Coreia a lhe abrir três portos (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 31).

A atuação americana foi logo imitada pelas potências europeias. A Itália enviou missões destinadas a propor a assinatura de tratados de amizade e comércio como Japão, China (1866), Birmânia (1871) e Coreia (1876) (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 32).

No continente americano, os Estados Unidos, em nome da Doutrina Monroe, manifestaram-se contra as potências europeias, durante a crise venezuelana de 1902-1903.

“Pela primeira vez, a Marinha norte-americana concentra nas Caraíbas uma frota superior à força anglo-italo-germânica que empreendeu o bloqueio dos portos venezuelanos, bombardeando alguns deles e destruindo a frota venezuelana para obter o pagamento de dívidas” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.34).

No final do século XIX, ações típicas de diplomacia das canhoneiras ocorreram com grande frequência e envolveram principalmente as grandes potências comprometidas com a política de alianças. Um exemplo foi o episódio de que participaram, direta e indiretamente, Itália, França, Alemanha e Grã-Bretanha.

“Em fevereiro de 1888, o governo italiano espera um ataque iminente da França, em seguida a intenções provocadoras provindas de oficiais franceses. Ele pede socorro à Alemanha, mas esta ainda não dispõe de frota de alto mar; Bismarck consegue convencer a *Royal Navy* a fazer escala em Gênova. Esta visita é abundantemente coberta pela imprensa internacional, especialmente a francesa, que compreende perfeitamente a advertência. Já no mês seguinte, uma nova demonstração anglo-italo-austriaco é levada a efeito diante de Barcelona em apoio ao primeiro pacto mediterrâneo implicitamente dirigido contra a França” (ROPP, 1987. p. 192-195).

O programa de visitas de boa vizinhança das marinhas europeias podia eventualmente ter efeitos diversos, os quais podiam levar a transcendências políticas não intencionais. Assim, quando a *Mediterranean Fleet* fez escalas no Fiume e em Veneza, em 1891, os dirigentes franceses estabeleceram uma ilação, associando as visitas dos navios ingleses à Itália com a visita do Kaiser a Londres, a qual ocorria na mesma ocasião. A partir dessa inferência, de resto artificial, os franceses deduziram que se estava formando uma aliança contra a França, o que os levou a reforçar a aliança com a Rússia. Para dar visibilidade ao estreitamento com a Rússia, os franceses promoveram uma visita de sua frota a Kronstadt, em 1891. Em 1893, é a vez dos russos enviarem sua frota à Toulon, onde são recebidos euforicamente, ratificando internacionalmente a aliança franco-russa (ROPP, 1987, p. 295).

Os primeiros anos do século XX assistiram a uma renovação do que se poderia chamar de uma diplomacia de prestígio. Notável exemplo é o cruzeiro à volta do mundo (dezembro de 1907- fevereiro de 1909) efetuado pela esquadra norte-americana, conhecida como *Great White Fleet*, caso que será objeto de análise mais pormenorizada em 3.2.

Os países que não possuíam condições de efetuar a diplomacia das canhoneiras, devido às próprias limitações de sua marinha, lançavam mão de declarações que exageravam a dimensão dos recursos de que dispunham. Os russos eram bastante eficientes em propalar feitos que estavam além de sua real capacidade (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 37).

“Os russos eram bons publicitários ... e toda sorte de maravilhas eram constantemente anunciadas como prestes a sair dos estaleiros de Sebastopol e Kronstadt. Em 1894, por exemplo, eles anunciaram um programa vicinal de 24 couraçados e 13 cruzadores. Em 1896, eles prometeram solenemente responder aos britânicos navio por navio, com unidades iguais ou superiores. A opinião pública britânica engolia essas histórias e mesmo o Almirantado que, de qualquer forma, não tinha razões para acalmar as inquietações públicas, deixava-se enganar de tempos em tempos” (ROPP, 1987, p. 243).

Antes de tratar da evolução da diplomacia naval a partir da Primeira Grande Guerra, vale a pena examinar um fato de grande influência que, embora tenha ocorrido nos primeiros anos do século XX, exemplifica a aplicação da diplomacia das canhoneiras e bem ilustra o sentido dessa expressão, cuja prática mais intensa aconteceu no século XIX.

A chamada crise de Aghâdir, incidente envolvendo a Alemanha e a França, acabou dando origem à própria expressão “diplomacia das canhoneiras”. O episódio prende-se à expansão colonial europeia na África e resultou de uma disputa entre a França e a Alemanha pelo território do Marrocos.

Em 1905, a Alemanha decidiu enviar a canhoneira SMS Panther a Aghâdir –à época um porto fechado ao comércio estrangeiro– com o fim declarado de proteger seus interesses, ou seja, proporcionar socorro à população alemã residente no Sous, região ao sul do Marrocos.

A visita da canhoneira Panther a Aghâdir significava uma contraposição aos interesses franceses no Marrocos e provocou imediatas reações da Grã Bretanha, que se colocou ao lado da França contra Berlim, e dos próprios franceses que ameaçaram recorrer às armas contra a Alemanha.

No entanto, apesar dos ânimos franceses estarem exacerbados em relação à Alemanha, o presidente do conselho de ministros francês, Joseph Caillaux, preferiu a via da negociação e obteve um acordo pelo qual a Alemanha abriu mão de suas pretensões no Marrocos em troca do compromisso francês de renunciar aos territórios do Gabão, Congo e Ou Bangui-Chari, na África Equatorial, os quais viriam a compor o Camerão alemão.

O dirigente francês evitou qualquer escalada e, embora a canhoneira La Surprise fosse posta de prontidão em Casablanca, a decisão foi de não enviá-la a Aghâdir. A resolução

da crise acabou sendo diplomaticamente benéfica para os dois países envolvidos uma vez que, de um lado, a França consolidou sua posição no Marrocos e, de outro, a Alemanha –que poderia ficar sem qualquer compensação diante de um *fait accompli*– aumentou consideravelmente sua presença colonial na África Equatorial.

A operação, cuidadosamente elaborada pelos alemães em seus mínimos detalhes, e a atuação de Caillaux, que optou pela negociação em lugar do confronto, permitiram que, do ponto de vista diplomático, o episódio tenha sido resolvido de maneira exitosa, redundando em ganhos políticos para os dois países envolvidos (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 38).

Durante o século XX, observa-se um declínio da diplomacia das canhoneiras, a partir de fatos como a Segunda Convenção de Haia que, em 1907, interditou formalmente o recurso à força para a cobrança de dívidas e instituiu o uso da arbitragem como recurso para a solução de controvérsias internacionais (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 40).

As marinhas europeias, por outro lado, começam a desinteressar-se de ações periféricas (do tipo da mencionada crise de Aghâdir) e passam a concentrar sua energia em uma guerra mais ampla, a ter lugar na própria Europa, que já se perfilava desde o início do século XX. Ao reorganizar a *Royal Navy*, na perspectiva de um eventual confronto direto com a Alemanha, Lorde Fisher sacrifica a eficácia da marinha em pontos distantes em benefício de uma maior concentração nas águas europeias, dando lugar a uma prevalência da *Home Fleet* (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 40).

A partir da Segunda Guerra Mundial, em virtude do novo cenário internacional, a diplomacia naval é confrontada com uma mutação de ordem jurídica. Nesse sentido, a intervenção pela via naval passa do conceito de diplomacia de potência para o de diplomacia humanitária, sob a égide da Sociedade das Nações ou de outras coalizões.

“A intervenção tem por fim a manutenção da ordem pública internacional e a realização do Direito. O caso típico é o da intervenção humanitária” (SCELLE, 1934, p.31).

Como exemplo disso, há o caso da França que, a pedido do governo dinamarquês, temeroso de manifestações alemãs no Schleswig, onde deveria ocorrer um plebiscito, enviou o cruzador *La Marseillaise* à costa alemã.

“Essa intervenção clássica, puramente francesa, logo dá lugar à primeira operação naval multinacional sob mandato da Sociedade das Nações: esta estabelece uma comissão internacional de supervisão do plebiscito, apoiada por uma força naval franco-britânica, colocada sob as ordens de um almirante britânico” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.41).

Contudo, com o retorno das crises europeias, na década de 30, ocorreram as primeiras operações militares de natureza suasória. Foi o caso da grande concentração de meios da *Royal Navy* no Mediterrâneo e em Gibraltar, com o objetivo de diminuir o prestígio de Mussolini.

No período do pós-guerra, as intervenções militares tornaram-se cada vez mais difíceis de serem efetuadas e o direito internacional passou a opor-se de forma sistemática às operações típicas da diplomacia das canhoneiras, como foi o caso da Grã Bretanha que, mesmo argumentado estar agindo em prol do direito de legítima defesa, foi condenada pela Corte Internacional de Justiça por penetrar em águas da Albânia, com vistas a desarmar minas colocadas pelo governo comunista de Tirana, ou o caso dos Estados Unidos, condenado internacionalmente por intervir na Nicarágua sandinista (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.43).

Em primeiro lugar, o resumo histórico acima apresentado e o quadro tipológico que o antecede objetivam estabelecer, com base no que tem sido escrito a respeito do assunto, uma interpretação o mais abrangente possível dessa importante dimensão da política internacional que é a diplomacia naval.

A interpretação que se está buscando visa, principalmente, um melhor entendimento e uma mais eficiente implementação desse valioso instrumento proporcionado pelo poder naval dos países. O uso diplomático do poder naval tem sido utilizado com mais frequência do que o respectivo uso militar. A capacidade de fazer diplomacia resulta de uma exclusiva habilidade das marinhas que não encontra paralelo nas forças do exército, nem na aeronáutica (ROWLANDS, 2012, p. 89).

Em segundo lugar, o quadro tipológico descreve uma série de formatos de atuação política empreendidos pela força naval que são parte da diplomacia naval conduzida pela Marinha do Brasil. Os principais são a diplomática propriamente dita, que implica em projeção de prestígio, a ajuda naval, as visitas operativas e de boa vontade, a diplomacia simbólica, a de rotina, a econômica e a humanitária.

Essa constatação será sem dúvida muito útil quando se analisar as perspectivas da diplomacia naval brasileira no século XXI, bem como as propostas de uma maior e mais densa colaboração entre a Marinha do Brasil e o Ministério das Relações Exteriores.

3 OS MODELOS DE DIPLOMACIA NAVAL DAS GRANDES POTÊNCIAS

A inserção de um capítulo destinado a tratar especificamente de modelos de utilização do poder naval como instrumento político e, nesse contexto, como ator diplomático, prende-se à necessidade de conhecer as origens, fundamentos e desenvolvimentos de marinhas cuja forma de atuação no mundo moderno serviu como paradigma para outras forças navais.

Privilegiou-se assim o estudo dos modelos norte-americano e soviético, pelo fato de que os mesmos foram estabelecidos a partir de um projeto de expansão de poder naval específico e não-natural, isto é, que resulta não de uma dinâmica histórica de longo prazo, mas de um processo de decisões formulado por lideranças políticas num determinado momento.

Entretanto, para chegar à análise do modelo norte-americano, é necessário abordar, introdutoriamente, o papel da *Royal Navy* em sua atuação política, principalmente durante o século XIX, período em que ocorreu o apogeu das práticas típicas da chamada diplomacia das canhoneiras.

3.1 O MODELO BRITÂNICO

A diplomacia naval britânica, cujo esplendor ocorre durante o período de relativa paz, que vai de 1815 a 1914, e ficou conhecido como *pax britannica*, representa o apogeu de um processo histórico que se iniciou no século XVI, com a construção de uma esquadra de navios de guerra e a criação de uma administração naval por Henrique VIII. Com Isabel I, a marinha inglesa transformou-se na principal defesa das ilhas britânicas, ao mesmo tempo quando instrumento pelo qual o Império Britânico se estendeu por todo o mundo. O nome *Royal Navy* foi dado por Carlos II (MORGAN, 1984, p. 299).

Ao terminar o longo período de guerras com a França, em 1815, o poderio marítimo da Grã-Bretanha era impressionante. A *British Navy*, que contava com 214 navios, não possuía rivais. A vitória contra Napoleão Bonaparte permitiu que os ingleses gozassem da segurança que tanto almejavam para consolidar e ampliar suas possessões na Índia e tratar de executar reformas internas que eram necessárias. Em seguida ao Congresso de Viena, a força econômica do Império Britânico continuou a desenvolver-se por meio do domínio marítimo (CABLE, 1998, p. 54).

Outra consequência da vitória contra a França foi a da mudança do papel desempenhado pela *Royal Navy* que passou de ofensivo para defensivo. Nessa nova estratégia, o importante era isolar as ilhas britânicas das guerras e revoltas que ocorriam no continente europeu, evitar interferências em suas possessões no ultramar e, principalmente, garantir a segurança necessária ao comércio marítimo (CABLE, 1998, p. 54).

A ausência de rivalidades com outras marinhas e o poder de que desfrutava permitiu que, no período que vai de 1815 a 1882, a Grã-Bretanha não participasse de qualquer guerra naval específica, o que deu à *Royal Navy* a segurança e a habilidade para desempenhar importantes funções de diplomacia naval.

Não obstante a ausência de conflito naval, havia sempre risco de ocorrer uma guerra envolvendo ingleses e franceses, os únicos estados capazes de efetivamente se

engajarem em um sério conflito. A guerra que preocupava ambas as nações durante os 75 anos da *pax britannica* nunca ocorreu, mas nem por isso ingleses e franceses deixaram de preparar-se para a eventualidade de um confronto armado. Por outro lado, tanto a Grã-Bretanha quanto a França tiveram tempo de engajar suas marinhas em outras tarefas, dentre as quais estava a utilização do poder naval para fins políticos (CABLE, 1998, p. 56).

Durante a *pax britannica*, a utilização da força naval para propósitos políticos pode ser dividida em três funções: aplicação de pressões para desencorajar mudanças políticas adversas ao interesse inglês, intervenções no ultramar para proteger e/ou ampliar interesses britânicos e efetuar a campanha contra o tráfico de escravos (CABLE, 1998, pp. 56-57).

Na primeira dessas funções –ou seja, a coerção imposta pela diplomacia das canhoneiras–, pode-se mencionar, a título de exemplo, o envio, em 1826, pelo Secretário de Estado britânico George Canning de uma esquadra e de 4000 soldados a Lisboa, em resposta ao pedido de apoio dos portugueses que estavam enfrentando uma rebelião fomentada pelos espanhóis (CABLE, 1998, p. 57).

Um outro exemplo significativo ocorreu em 1831, quando a esquadra inglesa induziu os holandeses a não mais suprimir uma revolução em que os belgas tentavam obter sua independência do domínio dos Países Baixos. O êxito da presença britânica foi um triunfo diplomático para o Primeiro-Ministro Lorde Palmerston, uma vez que garantiu aos britânicos a aquiescência da Áustria, da Prússia e da Rússia, além da cooperação da França em apoio à independência da Bélgica (CABLE, 1998, p. 57).

No ultramar, a força naval britânica foi utilizada muitas vezes com propósitos políticos. As intervenções para proteger os interesses dos cidadãos britânicos, bem como seus direitos de comércio foram as operações que vieram a constituir o que tomou o nome de diplomacia das canhoneiras (CABLE, 1998, p. 63).

Segundo James Cable, o exemplo mais notável de utilização do poder naval para fins políticos foi a campanha contra o tráfico de escravos. Embora a causa tivesse sido inspirada e conduzida basicamente pela Grã-Bretanha, James Cable chama atenção para o paradoxo implícito na campanha encetada contra o tráfico por um país que estivera envolvido com este tipo de atividade desde o século XVI, além do fato de que, ainda no final do século XVIII, eram os navios ingleses que dominavam o tráfico de escravos entre a África ocidental e as Américas.

Contudo, a campanha abolicionista culminou com a declaração da ilegalidade do tráfico em 1807 e com a abolição da escravatura pelos ingleses em 1833. Na prática, porém, o principal obstáculo a ser vencido era a má vontade dos governos da Espanha, Portugal, Brasil, França e Estados Unidos que sistematicamente negavam-se a prover o “*Right of Search*”, o instrumento legal para inspecionar as embarcações dedicadas ao tráfico (CABLE, 1998, p. 67).

O tema é igualmente tratado por Coutau-Bégarie que, ao examinar a ação da *Royal Navy* contra o tráfico de escravos no início do século XIX, enxerga as ambiguidades que podem decorrer de ações de serviço público consideradas humanitárias e menciona, a propósito, a recusa dos dirigentes americanos em permitir o exercício de visitas de inspeção que consideravam contrárias às liberdades de navegação (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 34).

A campanha para coibir o tráfico de escravos foi uma das mais longas na história naval britânica. Ela tem início com o envio de navios à costa ocidental da África, em 1808, e vem até a segunda metade do século XX (CABLE, 1998, p. 68).

Embora a campanha tenha tido alguns resultados úteis para o expansionismo colonial inglês, como foi o caso da captura de Lagos, na África ocidental –que possibilitou a formação da Nigéria que, até sua independência em 1960, foi uma das mais prósperas colônias dos ingleses–, o principal motivo subjacente à campanha contra o tráfico era de natureza humanitária (CABLE, 1998, p. 68).

Dentre as ações de propósito político conduzidas pela *Royal Navy*, durante o século XIX, a campanha contra o tráfico foi, em seu aspecto humanitário, uma exceção. No decorrer do período chamado de *pax britannica*, a tônica do emprego do poder naval para fins políticos foi, como não poderia deixar de ser, o de avançar e defender o interesse nacional inglês, na maioria das vezes de forma predatória e com resultados inesperados (CABLE, 1998, p. 69).

A ideia de “concerto da Europa”, pelo qual as potências europeias iriam cooperar por meio da ação coletiva, com vistas à preservação da paz com base em um consenso que impediria que uma nação ou um grupo de países ameaçasse a ordem e a estabilidade conseguidas em 1815, tinha um valor apenas relativo para a Grã-Bretanha, uma vez que se tratava de um arranjo eminentemente europeu. Na realidade, conforme indicado acima, os interesses britânicos estendiam-se muito além da Europa.

Contudo, durante o século XIX, havia um vínculo direto entre a estabilidade e a ordem na Europa e a proteção e expansão do Império Britânico. O status da Grã-Bretanha era ao mesmo tempo o de potência regional, continental e imperial, e esta situação dependia de uma Europa diplomaticamente estável. Para atingir esse objetivo, a Grã-Bretanha necessitava manter um certo grau de coerência nos princípios que baseavam sua política externa. Para garantir o êxito na manutenção dos interesses nacionais vitais, era contudo necessário que os métodos para garanti-los ao longo do tempo fossem adaptados conforme as diversas necessidades que se impunham a cada momento (ALDRED, 2004, p.5).

A diplomacia naval britânica estava portanto condicionada aos interesses que vinculavam a política externa na Europa e a política imperial global da Grã-Bretanha. A vertente diplomática da utilização do poder naval como instrumento político era uma prioridade econômica importante para os formuladores políticos. Afinal, a utilização militar do poder naval tinha um custo bem mais alto do que a manutenção da paz e, conseqüentemente, a diplomacia era um instrumento mais barato para a defesa do interesse nacional (ALDRED, 2004, p. 6).

Com o final da Segunda Grande Guerra, a Grã-Bretanha perde seu papel hegemônico e a *Royal Navy* vai sendo sobrepujada pela marinha norte-americana.

3.2 O MODELO NORTE-AMERICANO

Em 26 de janeiro de 1900, numa carta destinada a Henry L. Sprague, membro do *Union League Club*, Theodore Roosevelt –à época Governador de New York– formulou, em uma frase curta, toda uma teoria de relações internacionais: ‘Fale manso e empunhe uma vara grande; você irá longe’⁵.

A ‘diplomacia do *big stick*’, ou o que se poderia chamar de versão rooseveltiana da ‘diplomacia das canhoneiras’ estava implícita, apesar de sua conotação algo pejorativa, no que hoje se prefere chamar, de um modo quiçá mais construtivo, diplomacia naval.

Por isso, o que importa para esta análise é o entendimento de que Theodore Roosevelt fundou, na teoria e na prática, os meios para uma diplomacia naval atuante que, *mutatis mutandi*, continua perfeitamente atual no mundo contemporâneo.

5 Cópia da carta em que aparece a frase “*Speak softly and carry a big stick; you will go far*”, pode ser encontrada no seguinte site da Biblioteca do Congresso: <http://www.loc.gov/exhibits/treasures/trm139.html>

Na verdade, o projeto de diplomacia naval formulado por Roosevelt resultou de um processo longo e extremamente elaborado que, por isso mesmo e também pelos desdobramentos que dele resultaram, vale a pena examinar com algum detalhamento.

Para começar, a *Great White Fleet* de Roosevelt –o instrumento fundamental da diplomacia naval norte-americana– ‘não foi criada num momento de epifania’, como bem observou Henry J. Hendrix (HENDRIX, 2009, p.1).

Aos 22 anos, ao ter de escrever sua tese de graduação em Harvard, Roosevelt escolheu um tema que sempre o fascinara: o mar e seu impacto no poder nacional. Após pesquisar na Biblioteca do Congresso, no Departamento Naval e em arquivos britânicos, Roosevelt recolheu suficiente material para escrever *The Naval War of 1812*, uma história operacional do conflito entre os Estados Unidos e a Grã Bretanha. O que mais impressionou os especialistas em textos navais foram as intuições estratégicas e as lições de história que o jovem autor aplicava aos eventos contemporâneos. Algumas das análises operacionais e o domínio instintivo de poder naval antecipavam os ‘elementos de poder naval’ que, anos mais tarde, Alfred T. Mahan apresentaria ao *Naval War College*.

Não por coincidência, os Estados Unidos viviam um momento de euforia em que se vislumbrava a repercussão mundial da democracia republicana e da liberdade individual. Ao mesmo tempo, a industrialização que se seguiu à Guerra de Secessão levava o país a buscar novos mercados para os produtos manufaturados norte-americanos. O Contra-Almirante Stephen B. Luce, presidente e fundador do *Naval War College*, em New Port, Rhode Island, e um dos oficiais comissionados que liderava o grupo que pleiteava a modernização e reforma da esquadra, saudou o livro de Roosevelt dizendo que a obra ‘deveria ser nosso livro-texto (KARSTEN, 1971, pp. 89-97). Convidado por Luce a dar uma palestra no *Naval War College*, Theodore Roosevelt teve a oportunidade de conhecer Alfred Thayer Mahan, que recém assumira a direção da escola.

Em seus trabalhos posteriores, Theodore Roosevelt jamais deixou de enfatizar sua convicção de que os Estados Unidos necessitavam uma frota moderna para tornar-se uma potência. Em 1888, ao dar uma palestra no *Union League Club*, em New York, Roosevelt discorreu sobre as relações entre mercantilismo global e a necessidade de se contar com uma marinha forte. ‘É uma desgraça para nós, como nação, que não tenhamos navios de guerra dignos desse nome, e que nossas ricas cidades à beira-mar tenham que ficar à mercê de uma potência de décima classe como o Chile’ (LODGE, 1925, p. 63).⁶

Quando da publicação de *The Influence of Sea Power Upon History, 1660–1783*, de autoria de Alfred Thayer Mahan, Roosevelt não poupou elogios ao estrategista, cujas ideias vinham ao encontro de suas concepções. Mahan preconizava que o comércio era uma fonte de poder nacional, mas que um comércio estável requeria uma marinha forte que protegesse seus portos e patrulhasse suas linhas de comunicação por mar.

Ao mesmo tempo que defendia as ideias de Mahan, Roosevelt concebeu, junto com seu amigo, o político e historiador Henry Cabot Lodge, uma ‘Grande Política’ (*Large Policy*) que juntava, de um lado, a Doutrina Monroe e, de outro, uma marinha poderosa e grande que iria transformar os Estados Unidos na potência dominante do Hemisfério Ocidental. O entendimento de que a Doutrina Monroe necessitava ser lastreada por uma capacidade de combate crível e de que era necessário estar preparado para a guerra era o fundamento do pensamento de Roosevelt (PRATT, 1932, p. 233).

Ao advogar prontidão e dissuasão, a influência de Roosevelt estava a ponto de superar Mahan. Ao mesmo tempo em que aperfeiçoava suas ideias, a atividade política de Roosevelt cedo o colocaria numa posição chave para fazer avançar sua visão dos Estados Unidos como grande potência naval.

6 Carta de Theodore Roosevelt a Henry Cabot Lodge, datada de 22/01/1888.

Graças ao empenho de Cabot Lodge junto ao Presidente William McKinley, Roosevelt pôde realizar seu sonho ao tomar posse como Secretário-Executivo da Marinha, em 19 de abril de 1897. Menos de duas semanas após ser empossado, Roosevelt pronunciou um discurso em que advogava sua proposta de que ‘esta república deve ter uma grande marinha, de forma a estar bem preparada para a guerra, e que estar preparado para a guerra é o meio mais seguro de preservar a paz’.⁷

Ao mesmo tempo que expressava suas ideias pela imprensa, Theodore Roosevelt empenhava-se em convencer o próprio Secretário de Marinha, John D. Long, e o Presidente McKinley de que o país necessitava expandir sua marinha e construir uma robusta infraestrutura de apoio à marinha nos Oceanos Pacífico e Atlântico. Mas, para tanto, era igualmente necessário conformar um plano da ação que fosse palatável, dadas as contingências de ordem orçamentária e filosófica impostas pelo Governo que preconizava o isolacionismo em política externa (HENDRIX, 2009, p.16).

Com base nos planos contingenciais elaborados por William W. Kimball, o novo diretor de Inteligência Naval, com reputação de grande tático e estrategista, Roosevelt calçou seu projeto de uma marinha forte ao lado do desafio de manter a Doutrina Monroe face às pressões colonialistas dos países europeus (HENDRIX, 2009, p.16).

Antes mesmo do afundamento do USS Maine⁸, Roosevelt já concebera a possibilidade de colocar o principal da esquadra do Atlântico ao largo de Key West, enquanto o restante iria para a Espanha, com o fim de prejudicar o transporte de carga comercial espanhol, enquanto a esquadra asiática bloquearia ou até conquistaria Manilha.

Para habilitar as esquadras a operar por longos períodos longe dos portos americanos, Roosevelt convenceu seus superiores a obter reservas estratégicas de carvão, navios de transporte, bem como ampliar a capacidade da manutenção avançada.

A destruição do Maine e a falta de interesse de John D. Long permitiram que Roosevelt tomasse a dianteira e iniciasse uma série de ações que levaram a uma mudança da missão básica da marinha estadunidense, a defesa costeira, para uma de projeção de poder. Sem contar com a aquiescência de seus superiores, Roosevelt ordenou que os navios de guerra do Atlântico e do Pacífico tomassem posição, determinou a compra de estoques adicionais de carvão e munições e autorizou a ida de canhões de última geração, que estavam em Washington, para os navios ancorados em New York.

Apesar de ter dado forma à visão estratégica de Mahan e Lodge, Theodore Roosevelt entendeu que, ao agir impulsivamente em desafio a seus superiores, não havia mais lugar para ele no Departamento de Marinha.

Em maio de 1898, Theodore Roosevelt renunciou a seu posto e assumiu o comando adjunto do 1º Regimento de Voluntários dos Estados Unidos que guerreou em Cuba durante a Guerra com a Espanha (HENDRIX, 2009, pp 11-23).

De volta de Cuba, após o final da Guerra com a Espanha, Roosevelt apresentou-se na Convenção do Partido Republicano e foi nomeado candidato ao governo de New York, cargo para o qual foi eleito em 1898, com a idade de 40 anos. Apesar do bom governo que realizou e de suas dúvidas quanto à importância e margem de ação que acreditava restringir as funções de vice-presidente, Theodore Roosevelt concordou em secundar o republicano William McKinley nas eleições de 1900.

Em março de 1901, Roosevelt toma posse no cargo que ocuparia por apenas seis meses pois, em 6 de setembro de 1901, é surpreendido com a notícia do assassinato do

7 Armed or Unarmed Peace. Harper’s Weekly 41, número 2113. 19 de junho de 1897. Página 603

8 O afundamento do USS Maine em Havana, no dia 15 de fevereiro de 1898, que custou a vida de 260 tripulantes, levou o Presidente McKinley a pedir ao Congresso americano a declaração que deu origem à Guerra Hispano-Americana de 1898.

Presidente William McKinley Jr., por um anarquista, e tem de assumir a titularidade da presidência da República dos Estados Unidos (DONALD, 2007, pp. 106-130).

No período em que ocupou a presidência, de 14 de setembro de 1901 a 4 de março de 1909, Theodore Roosevelt pôde confirmar o acerto de suas medidas e comprovar a eficiência do poder naval como instrumento diplomático na condução da política externa.

A guerra de 1898 contra a Espanha marcou o ponto de inflexão para a política externa norte-americana, com a submissão da América Central e do Caribe, que passaram a constituir o ‘quintal’ (*backyard*) dos Estados Unidos e a ocupação das Filipinas, com a construção da base naval em Subic Bay, e a anexação das ilhas Havaí.

No entanto, o episódio que marcaria cronologicamente o emprego da diplomacia naval como instrumento de política externa e que, em boa parte, fora possível graças ao empenho de Theodore Roosevelt em expandir a marinha de guerra foi o emprego da força naval dos Estados Unidos para impedir que as potências europeias utilizassem seu poderio marítimo como diplomacia coerciva contra um país americano.

A Venezuela, pivô da crise, encontrava-se extremamente endividada com as potências europeias. A Alemanha que, junto com a Grã-Bretanha era uma das principais credoras, vinha ameaçando fazer uma incursão na Venezuela, com vistas ao ressarcimento dos valores inadimplentes. De seu lado, os Estados Unidos, agora sob a presidência de Roosevelt, invocaram a Doutrina Monroe para convocar o Embaixador alemão e buscar uma solução negociada para o problema. Em 1902, von Holleben, o embaixador alemão nos Estados Unidos, informara o Kaiser Guilherme II de que os Estados Unidos iriam reagir militarmente a qualquer sinal indicativo de uma permanência militar da Alemanha na América do Sul, o que certamente contrariava frontalmente os projetos imperialistas da nação europeia em relação ao continente americano (HENDRIX, 2009, p. 34).

A Grã-Bretanha, de seu lado, encontrava-se numa posição ambígua pois, embora tivesse interesse no ressarcimento do que lhe era devido, não desejava contrariar os Estados Unidos, com os quais, graças ao bom relacionamento entre Theodore Roosevelt e o Primeiro Ministro Balfour, iniciara uma relação construtiva.

Em dezembro de 1902, quando a Alemanha e a Grã-Bretanha iniciaram o que consideravam um ‘bloqueio pacífico’ da Venezuela, uma série de incidentes belicosos e a reação da população levaram o presidente venezuelano, General Cipriano Castro, a solicitar ao ministro americano em Caracas que os Estados Unidos intercedessem no conflito e oferecessem uma solução arbitrada.⁹ O expediente não era de agrado dos alemães, uma vez que contrariava seus projetos de expansão colonial. Na Grã-Bretanha, Balfour declarou ao Parlamento que seu país não tinha qualquer intenção de ‘desembarcar tropas na Venezuela ou de ocupar território, mesmo que tal ocupação pudesse ser apenas de natureza temporal’ (KNEER, 1975, p. 22).

Quando o embaixador norte-americano em Londres, Henry White, levou uma mensagem instando a Grã Bretanha e a Alemanha a aceitarem a solução arbitrada, Balfour, apesar de contrariado com a impertinência dos termos da proposta, resolveu aceitá-la em nome da boa vontade com os Estados Unidos.

Prevenidos quanto às implicações que poderiam advir do posicionamento estratégico da esquadra norte-americana, os alemães acabaram por ceder a aceitar a arbitragem norte-americana, dando com isso um novo ímpeto à Doutrina Monroe que ganharia reconhecimento e respeito por parte das potências europeias (HENDRIX, 2009, p. 53).

Para efeito da proposta avançada no presente trabalho, o que interessa reter é o contorno original do episódio. Isto é, além de ilustrar um caso típico de correto emprego dos

⁹ O conceito de arbitragem era um elemento de direito internacional que emanara da Conferência de Paz de Haia, de 1899.

meios militares como elemento de coerção, a crise da Venezuela tem um caráter ainda mais amplo para uma reflexão sobre a utilização do poder naval como instrumento diplomático. O dado novo essencial da crise é que, tanto sua formulação quanto desenvolvimento e conclusão, resultam não de uma situação de utilização unilateral da diplomacia naval, mas de um embate em que duas diplomacias navais –a norte-americana e a europeia– entram em conflito: diplomacia das canhoneiras versus diplomacia das canhoneiras(HENDRIX, 2009, pp 25-53).

O segundo evento, com o qual se encerra esta digressão centrada nos fundamentos práticos da diplomacia naval, é a viagem da *Great White Fleet* à volta do mundo. O périplo da esquadra norte-americana, ‘uma muralha naval de aço’ (*a naval wall of steel*), no dizer de Henry J. Hendrix, ilustrava o poderio de uma esquadra que passara do sétimo ao terceiro e, logo em seguida, ao segundo lugar entre as maiores marinhas do mundo. Seus objetivos, ambos próprios da diplomacia naval, eram de natureza multilateral e bilateral.

Por meio da utilização da *Great White Fleet*, os Estados Unidos exibiam ao mundo, por meio de sua esquadra, apropriadamente pintada de branco, suas intenções pacíficas respaldadas por um exuberante poderio naval.

No âmbito bilateral, uma das escalas da *Great White Fleet* representaria um inequívoco sinal da disposição diplomática coerciva em relação ao Japão, país com o qual os Estados Unidos estavam tendo um problema migratório. A crise, motivada pela chegada de grande número de japoneses à costa Oeste dos Estados Unidos, tinha sido em parte solucionada com o chamado Acordo de Cavalheiros (*Gentlemen’s Agreement*), pelo qual os filhos dos imigrantes não mais teriam de frequentar as escolas segregadas para asiáticos nos Estados Unidos, desde que o Japão limitasse voluntariamente o fluxo migratório de seus nacionais. No entanto, recém vitorioso na guerra contra a Rússia, o Japão se recusava a ser tratado como uma ‘raça menor’ e, ao mesmo tempo em que ocorriam distúrbios provocados por japoneses em São Francisco, no próprio Japão a imprensa falava de guerra (HENDRIX, 2009, p. XIV-XV).

Com base nos estudos elaborados pelo *Navy’s General Board*, do qual faziam parte Alfred Thayer Mahan e o Almirante George Dewey, Theodore Roosevelt determinou que a esquadra norte-americana partisse para o Pacífico e de lá rumasse para o Japão, onde cumpriria sua missão essencial. Ao contornar a América do Sul, a *Great White Fleet* fez escalas no Rio de Janeiro, no Chile e no porto de Callao, no Peru.¹⁰

Quando a esquadra chegou ao Japão, em 16 de outubro de 1908, as autoridades locais não pouparam esforços para tornar a visita um êxito. Num jantar de gala, o Imperador expressou aos convivas suas esperanças de que a visita solidificaria os laços entre o Japão e os Estados Unidos. Dois dias depois, o embaixador em Washington propôs a celebração de acordo que garantisse os interesses de ambos os países no Extremo Oriente. Mais tarde, o Acordo Root-Takahira reconhecia os interesses japoneses na China e na Coreia em troca da neutralidade japonesa em relação às Filipinas(HENDRIX, 2009, p. 161).

A primeira constatação que se pode ter em relação às políticas impulsionadas pelos presidentes Theodore Roosevelt e, em menor escala, William McKinley e William Howard Taft, é a de que a história da *U.S. Navy* não foi o resultado de um crescimento ‘natural’, de acordo com uma evolução numa linha continuamente escalonada.

O reconhecimento do fato de que, durante a maior parte do século XIX, a marinhas brasileira, argentina e chilena foram, alternadamente, a maior força naval das Américas, pouco impacto causara nas elites políticas norte-americanas. No entanto, a partir de

¹⁰Como o porto de Buenos Aires não comportasse o calado dos navios norte-americanos, os navios argentinos vieram encontrar-se com os norte-americanos a fim de trocar saudações protocolares e compensar a eventual desfeita de não terem sido visitados pela esquadra. As autoridades australianas e neozelandesas chegaram ao extremo de pedir que fossem visitados pela *Great White Fleet*, sem pedir autorização à Grã-Bretanha.

1883, já se pode notar uma certa modificação no parâmetro isolacionista até então vigente. Quando a Armada Imperial do Brasil incorporou o encouraçado de alto-mar Riachuelo, em 1884¹¹, o presidente da Comissão de Assuntos Navais do Congresso norte-americano, Hilary A. Herbert, discursou para seus pares: “se toda essa nossa velha marinha fosse alinhada no meio do oceano e confrontada pelo Riachuelo, é duvidoso que um só navio desfraldando a bandeira americana venha a chegar a bom porto” (REILLY JR, SHEINA, 1980, p. 21).

A comparação, no caso, teve um efeito virtuoso e as discussões que o *Naval Advisory Board* vinha mantendo, desde 1881, ganhou urgência, com a prevalência daqueles que julgavam que a Marinha norte-americana não suportaria uma ameaça proveniente de navios inimigos localizados próximos à costa dos Estados Unidos.

Em 1884, o *Board* deu início a um processo de planejamento voltado para a proteção do litoral e, um ano depois, o *Bureau of Construction and Repair* apresentou dois projetos para o Secretário da Marinha, William Collins Whitney, para a construção de um navio de guerra de 7.500 toneladas e de um cruzador de 5.000 toneladas. Whitney preferiu pedir que o Congresso autorizasse a construção de dois navios de 6.000 toneladas cada um. Seu pedido foi atendido, em 1886, e convocado um concurso público para a escolha do melhor projeto. Tanto o USS Maine, projetado pelo engenheiro Theodore D. Wilson, e lançado em 1888, como o USS Texas, desenhado pelo britânico William John, eram bastante semelhantes ao Riachuelo, com as torres blindadas rotatórias localizadas na saliência lateral do navio.

A segunda constatação é que a tradição da diplomacia naval, ainda que se possa preferir chamá-la de ‘das canhoneiras’, está na origem do projeto de potência naval dos Estados Unidos.

Na verdade, a tradição diplomática da marinha norte-americana é anterior a seu próprio emprego bélico. Entre a Guerra de Independência e a Guerra com a Espanha, em 1898, a marinha norte-americana somente atuou em sua capacidade política, como exemplificam as incursões no Mediterrâneo para combater os piratas da costa da Argélia e de Trípoli, ou a viagem do Comodoro Perry, encarregado de forçar o Japão a abrir o comércio nipônico.

A terceira e última constatação, que se depreende da anterior, é a de que o projeto inicial de dotar os Estados Unidos de uma marinha à altura de suas dimensões geográficas e econômicas foi o ponto inicial do processo que, ao longo do século XX, levou o país a uma situação de hegemonia naval total e mundial.

Esta hegemonia permitiu que os Estados Unidos pudessem exercer, no âmbito naval, as modalidades diplomáticas humanitária (prestando socorro a vítimas de catástrofes naturais e provocadas pelo homem), de proteção (com a evacuação de populações vítimas de guerras civis e regionais) e, por fim, a diplomacia de potência (que envolve as operações de intervenção militar em conflitos e crises em todas as partes do mundo).

3.3 O MODELO SOVIÉTICO

O modelo soviético, cuja abordagem servirá como um contraponto ao projeto norte-americano acima analisado, possui, não obstante, características que o aproximam, ao

¹¹ Com a incorporação dos encouraçados Riachuelo e Aquidabã, dotados de lançadores de torpedos, o Brasil fez “a Europa curvar-se ante o Brasil”, porquanto o Riachuelo, ao ter a construção concluída na Inglaterra, em 1884, foi considerado pela opinião dos técnicos das nações marítimas mais adiantadas como um modelo em seu gênero, tais os aperfeiçoamentos que reunia” (MAIA, 1975, p. 216).

menos em sua concepção, da proposição de diplomacia naval conforme enunciada por William Howard Taft, William McKinley e, mais especialmente Theodore Roosevelt.

Na moldura do contraponto, a proposta soviética para a ampla utilização da força naval como instrumento político de dinâmica das relações exteriores, foi mais ‘natural’ do que o processo que deu início ao aproveitamento diplomático da marinha norte-americana. A perspectiva soviética surgiu de uma insuficiência evidente, de uma falha orgânica que se tornou crítica no momento em que a marinha soviética foi confrontada com sua própria fragilidade, ao ter de reconhecer sua incapacidade ao lidar com a crise de mísseis com Cuba, em 1962.

Mas a aproximação com o modelo norte-americano –no que este tem de mais inspirador– surge cristalina num discurso em que o Almirante Sergey Gorshkov¹² define qual seria a importância de uma força naval bem estruturada como instrumento de política externa:

“Demonstrar o poder econômico e militar para além das fronteiras, mostrar sua preparação para a ação, dissuadir os inimigos potenciais e apoiar os amigos; surpreender os prováveis inimigos por meio da perfeição dos equipamentos mostrados e afetar seu moral; enfim, sugerir-lhes com antecipação a inutilidade do combate... o que muitas vezes permitiu a execução de fins políticos sem recorrer às operações militares, pela simples ameaça de abrir hostilidades”(LABAYLE-COUHAT, 1980, p. 567).

O debate sobre o programa processou-se muito rapidamente e a decisão de utilizar a marinha para fins políticos emanou do XXIIIº Congresso do Partido Comunista Soviético, em 1966. Eventos como a Guerra dos Seis Dias¹³ e a presença maciça de soldados da URSS no Egito acabou provocando a expulsão dos ‘conselheiros’ militares soviéticos, considerados um resquício do colonialismo, e a consequente revisão da política soviética. A partir de 1973, a União Soviética limitar-se-ia a dar apoio logístico e diplomático a suas ações exteriores, enquanto o envio de ‘conselheiros’ ficava limitado aos países satélites, como Cuba ou a República Democrática Alemã. Nem por isso essa mudança de método diminuiu a utilização da marinha como instrumento de política externa. Em 1974, Gorshkov assinalou que uma das principais missões das forças armadas soviéticas era a de dar apoio aos países ‘lutando por sua independência’ (SCOTT, 1981, p. XVIII).

Ao longo dos anos 1960, a União Soviética tornou-se uma potência global, capaz de intervir em qualquer ponto do planeta. Em 1963, quando o primeiro submarino norte-americano Polaris entra no Mar Mediterrâneo, a União Soviética propõe a desnuclearização da área. Em 1964, ela apoia uma declaração cingalesa de desnuclearização do Oceano Índico, novamente com vistas a impedir a utilização dos Polaris na área.

Não obstante, durante todo esse período, o exercício da pressão política naval soviética está condicionada pelo poder de potência militar total de que dispõem os Estados Unidos.

Em 1965, no contexto da guerra entre a Índia e o Paquistão, quando o navio aeródromo norte-americano Enterprise entrou no Golfo de Bengala, o Kremlin limitou-se a assegurar apoio total à Índia, sem tomar qualquer atitude definida; e em 1967, quando a

12 Sergei Gorshkov (1910-1988), almirante da União Soviética, supervisionou a expansão da marinha soviética que, por meio da construção de forças de superfície e submarinas, no final da década de 1970, transformou-se numa força capaz de desafiar o poder naval do Ocidente

13 A Guerra dos Seis Dias (entre 5 e 10 de junho de 1967) envolvendo, de um lado, Israel, e, de outro, Egito, Jordânia e Síria, começou com a reação israelense aos atos de sabotagem perpetrados pelos países árabes contra seu território. Após um ataque surpresa contra aeroportos egípcios, a guerra terminou com a vitória de Israel que adquiriu controle sobre a Faixa de Gaza, a Península do Sinai, a margem Ocidental, Jerusalém Leste e as Colinas de Golam.

Conferência dos Partidos Comunistas Europeus pediu a saída da 6ª Frota do Mediterrâneo, os soviéticos não dispunham de lastro de poder que sustentasse tal decisão (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.227).

Em 1971, quando o Enterprise volta ao Golfo de Bengala, no contexto de novo conflito entre Índia e Paquistão, Moscou está em condição de confrontar os Estados Unidos com um grupo de navios. Em 1980, quando os Estados Unidos enviam navios aeródromos ao Mar de Omã, a União Soviética manifesta seu apoio ao Irã, por meio do envio de vários cruzadores lançadores de mísseis (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.227).

Com o relativo declínio da atividade política da Frota americana, durante os anos 1970, os soviéticos sentem-se menos confrontados e praticam várias formas de diplomacia naval de natureza ativa, de proteção, de cooperação e de coerção.

Uma particularidade da diplomacia naval da URSS, que a distingue substancialmente daquela praticada pelos Estados Unidos, é que, ao contrário do projeto norte-americano, a frota está a serviço da política soviética.

“A busca do poder marítimo é um meio e não um fim. Mas não é mais do que um objetivo entre outros, cuja importância exata no âmbito da conduta diplomático-estratégica soviética é difícil de avaliar (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 231).”

Para Bradford Dismukes e James McConnell, que estudaram a diplomacia naval soviética, é importante estabelecer a distinção entre as vertentes de cooperação e de coerção. A *cooperative diplomacy* restringe-se a visitas de navios ou à ajuda humanitária ou de ordem técnica, enquanto a *coercitive diplomacy* lança mão das forças navais para ameaçar ou infligir sanções violentas, mormente aos países adversários potenciais da URSS ou àqueles dos quais se espera concessões (DISMUKES, MCCONNELL, 1979, p. XIII).

A diplomacia coercitiva –que também pode ser dirigida a um país socialista– apresenta, no caso soviético, várias facetas que, de uma maneira genérica, podem ser: (a) pressão sobre um país socialista recalcitrante; (b) advertência a um cliente ou amigo do Ocidente; (c) confrontação com as marinhas ocidentais no âmbito de crises locais; (d) excepcional pressão com o fito de advertir; (e) pressão excepcional fora das crises; (f) pressão para obter vantagens; (g) pressão permanente (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 243-249).

Embora os resultados da diplomacia soviética não tenham sido muito vigorosos ou mesmo longevos, um dado importante para efeito da análise objeto da presente monografia, é o aspecto simbólico da diplomacia soviética.

“em última instância, é a dimensão simbólica a mais importante: qualquer que fosse seu valor militar e o grau de eficácia de sua diplomacia naval, a esquadra era em princípio e antes de mais nada um meio de afirmação da potência. Era a prontidão mundial de sua esquadra, assim como à força nuclear, que a União Soviética deveu o prestígio e o temor que ela suscitou nos anos 70, a ponto de ter feito crer durante algum tempo que ela se tornara a potência dominante (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p.227-231).

Apesar de suas limitações, e até mesmo por causa delas, se o projeto de construir uma esquadra de alcance mundial foi em parte frustrado pelas próprias razões que levaram à derrocada do império soviético, a diplomacia soviética atingiu seu desígnio na medida em que alcançou um significado simbólico.

O aspecto simbólico presente na diplomacia naval, não deixa de significar a própria natureza das marinhas que estão por trás dessa forma de manifestação política. No

caso das diplomacias norte-americana e soviética, o fator simbólico está presente desde o início. A *Great White Fleet* simbolizava assim tanto o potencial quanto o próprio poderio econômico de uma nação que não mais poderia manter-se no isolacionismo e, ao mesmo tempo, dar expansão à sua vocação mundial. A reformulação da marinha soviética, a seu modo, possui igualmente uma carga simbólica que, de um lado, busca demonstrar a solidariedade do comunismo para com os países considerados oprimidos pelo capitalismo e, de outro, demonstrar capacidade de projeção de poder num quadro de rivalidade com os Estados Unidos.

Em contraste com a diplomacia naval britânica –fruto de uma evolução que tem seu início já no século X– a atuação política das marinhas dos Estados Unidos e da União Soviética inscrevem-se numa conjuntura de propósitos definidos e prementes.

A concepção de ambas está vinculada a um processo de liderança –no qual são instrumentais as figuras de Roosevelt, no caso norte-americano, e de Gorshkov, no caso soviético– voltado para a consecução de uma política de Estado destinada à projeção do interesse nacional.

4 O FIM DA GUERRA FRIA E A DIPLOMACIA NAVAL NA ATUALIDADE

4.1 O MUNDO CONTEMPORÂNEO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS APÓS A GUERRA FRIA

O período que se iniciou em 1991, com o fim da União Soviética, e que vem até o presente, denominado pós-Guerra Fria, provocou algo como uma crise nas teorias convencionais de relações internacionais.

A magnitude dos acontecimentos que culminaram com o fim do regime comunista na União Soviética e deram início ao período pós-Guerra Fria, demonstraram, de forma contundente, a inadequada utilização dos paradigmas neoliberal e neorrealista para explicar a transição do estado descrito anteriormente como ‘nem de guerra nem de paz’, entre os blocos capitalista e comunista, para o novo modelo de poder mundial marcado pelo fim da bipolaridade (EVANS, 1998, p. 76).

Em 1992, uma das percepções que levaram a uma interpretação, a partir do ponto de vista ideológico, foi a de que o fim da Guerra Fria deveria ser entendido como o triunfo do Ocidente sobre o modelo de economia e política estatais liderado pela União Soviética. Seria o que Francis Fukuyama, numa hiperbólica atualização dos conceitos aventados por Hegel e mais recentemente elaborados por Alexandre Kojève, chamou de ‘fim da história’, ou seja “o ponto final da evolução ideológica da humanidade e a universalização da democracia liberal do Ocidente como a forma final de governo humano” (FUKUYAMA, 1992, p. 4).

No entanto, pouco a pouco, o triunfalismo de Fukuyama foi sendo minimizado em função de desdobramentos tais como o ressurgimento dos nacionalismos e o extremismo islâmico que, em virtude de suas dimensões, desacreditaram formulações generalizantes.

A perplexidade da academia, surpreendida pelo curso dos acontecimentos e desprovida de um arcabouço teórico que pudesse ter, ao menos de forma especulativa, senão previsto, ao menos antecipado o fim da guerra fria, levou um especialista como J.L. Gaddis a considerar os efeitos danosos nos estudos de relações internacionais como uma prova cabal de que esse campo do saber encontrava-se em ‘bancarota’ (GADDIS, 1992, p. 44).

Exageros à parte, o fato é que a agenda de pesquisas no campo das relações internacionais, unicamente enfocada em concepções deterministas sobre o comportamento das grandes potências e o papel das ideias, sistemas de crença e lideranças na efetuação de resultados, bem como nas questões relacionadas à manutenção da estabilidade das superpotências – “a paz duradoura” –, em detrimento de visões que privilegiassem mudanças e transformações, encontrava-se desaparelhada teoricamente para explicar não só o fim da Guerra Fria, mas também as consequências desse divisor de águas histórico.

Para efeito do presente estudo, que tem como um de seus propósitos a ideia de que a diplomacia naval poderá beneficiar-se de uma compreensão mais abrangente das relações internacionais, as principais modificações ocorridas após o final da Guerra Fria foram as transformações sucessivas pelas quais o panorama mundial passou de um paradigma bipolar para um modelo unilateral e deste para um multilateralismo que, tanto quanto permitem antever as análises, deverá evoluir para uma configuração ainda não definida.

Entretanto, se o campo de reflexão estiver restringido tão somente aos desdobramentos que o colapso da União Soviética provocou no panorama das relações internacionais, será possível identificar, dentro de uma abrangência histórica, as realidades que terão de ser levadas em conta na eventual definição de uma nova configuração teórica que

atualize os paradigmas utilizados para contextualizar a Guerra Fria. O esforço em compreender essas realidades é essencial na medida em que integra um dos procedimentos propostos no presente trabalho que é o de descrever as mudanças necessárias para que as práticas e métodos da diplomacia se adequem à nova realidade internacional.

Em primeiro lugar, a concepção de mundo que o fim da Guerra Fria parecia prever não iria passar de uma ‘miragem’, como entende Robert Kagan em sua obra apropriadamente intitulada *The Return of History and the End of Dreams* (KAGAN, 2008, p. 3).

Com efeito, na maior parte dos casos, o Estado-nação continua cada vez mais forte e, com isso, permanecem também fortalecidas as ‘ambições nacionalistas, as paixões e a competição entre as nações que deu forma à história’ (KAGAN, 2008, p.3). Em consequência disso, os Estados Unidos, que saíram vitoriosos da Guerra Fria e passaram a ser a única superpotência, foi constringido a participar de um processo competitivo internacional, do qual participam ele próprio e vários outros poderes que igualmente pretendem fazer história, como Rússia, China, Europa, Japão, Índia e Irã. Tal quadro afigura-se o contrário do que imaginou George H. W. Bush ao falar de uma ‘nova ordem mundial’, em que as ‘nações do mundo, Oriente e Ocidente, Norte e Sul, podem prosperar e viver em harmonia’, onde ‘o império da lei suplanta a lei da selva’, em que as nações ‘reconhecem a responsabilidade por paz e justiça’, ou seja ‘um mundo bem diferente daquele que havíamos conhecido’ (BUSH, 1990. p. 4).

Ao longo da década de 1990, China e Índia iniciam sua emergência econômica, acompanhada de importantes aumentos de sua capacidade militar, ao mesmo tempo em que a Rússia, recuperada da crise econômica, ressurgiu economicamente como grande produtora e fornecedora de petróleo e gás natural. Também o Japão, recuperado da crise dos anos 1990, reemerge economicamente nos primeiros anos do novo século (KAGAN, 2008, pp. 11-12).

Como assinalam os estrategistas chineses, é um mundo de ‘uma superpotência e muitas grandes potências’ (CHEN, 2003, p. 287).

No caso da Rússia, cuja notável recuperação econômica na era Putin fez com que seu crescimento fosse aumentado em 50% entre 1998 e 2006, observa-se um caso típico de ‘poder nacional compreensivo’, combinando força econômica, militar e diplomática. No contexto europeu, formou-se uma interdependência desigual: os países da União Europeia dependem da Rússia muito mais do que esta deles depende como mercado consumidor.

O poder militar russo, cujo declínio encontrava-se entre as causas que levaram ao colapso da União Soviética, pode agora ser aumentado em virtude da riqueza auferida com as exportações de petróleo e gás. Além da modernização de seu arsenal nuclear, a Rússia está desenvolvendo novos jatos de combate, novos submarinos e porta-aviões, sem contar um exército de mais de um milhão de homens. Ao contrário do que os políticos do Ocidente europeus esperavam da ex-União Soviética com o fim da Guerra Fria, os líderes da Rússia de hoje

“buscam recuperar muito do poder global e da influência que eles perderam no fim da Guerra Fria. Sua grande ambição é desfazer o acordo pós-guerra fria e restabelecer a Rússia como poder dominante na Eurásia, fazê-la uma das duas ou três grandes potências do mundo.” (KAGAN, 2008, p. 16-17)

No caso da China, cujo crescimento econômico coincide com a concepção pós-moderna preconizada por teóricos que viam o modelo de superpotência como superado, num mundo de ‘nações sem nacionalismos’ (KRISTEVA, 1993, pp 1-7), a evolução histórica desmente a percepção que os próprios acadêmicos chineses pretendiam passar para os

observadores ocidentais. Nas palavras do teórico do Partido Comunista chinês Zheng Bijian, a China não iria

“seguir o rumo da Alemanha levando à Grande Guerra, ou o da Alemanha e do Japão, levando à Segunda Guerra Mundial” ou “das grandes potências aspirando o domínio mundial durante a Guerra Fria...ela transcenderia os caminhos tradicionais das grandes potências para emergir...e lutar pela paz, desenvolvimento e cooperação com todos os países do mundo” (BIJIAN, 2005, p. 22).

“Mas” –como bem observa Kagan– “em todas as grandes potências, há também um aspecto militar na grandeza”, conclusão endossada pelo *Liberation Army Daily*:

“Como a força compreensiva da China vem aumentando sistematicamente e seu status se mantém subindo nas relações exteriores, é um assunto de grande importância esforçar-se em construir uma força militar que seja comensurável com o status da China e à altura da tarefa de defender os interesses do desenvolvimento chinês, para assim fortificar seu status internacional”¹⁴

Ao contrário do que tem sido a percepção ocidental a respeito de suas aspirações militares, a China está gastando cada vez mais no sentido da modernização e do aumento de suas forças armadas, muito embora não haja quaisquer ameaças tangíveis e suas fronteiras estejam num nível de segurança bastante alto. Com efeito, a República Popular da China mudou claramente sua doutrina estratégica anterior de defesa de seu território contra uma invasão estrangeira para uma de projeção de força, baseada numa extensão progressiva de suas fronteiras estratégicas para as chamadas ‘cadeias de ilhas’:

“A primeira indo do Japão para Taiwan e daí para as Filipinas; a segunda de Sakhalin para as ilhas do Sudoeste do Pacífico; a terceira das ilhas Aleutas ao largo do Alasca para a Antártica (SHAMBAUGH, 2004. p. 284-285)”.

Em termos de modernização e expansão de meios, a China vem fazendo aquisições crescentes de navios e aviões de proveniência russa.

Para Kagan, não é portanto surpreendente que os chineses rejeitem a visão pós-moderna de que o poder nacional e o poder militar sejam ‘passado’. É com algo próximo a esta visão que deve portanto ser examinado o papel da China no mundo pós-Guerra Fria.

O Japão, que recentemente foi ultrapassado pela China em Produto Interno Bruto, ocupa uma importante posição na distribuição de poder no Oriente. Apesar de não ser uma potência nuclear, não há dúvidas de que o país tem condições de construir com rapidez e eficiência um robusto arsenal nuclear. O aparato militar japonês é um dos mais modernos do mundo e, embora o país gaste apenas 1% de seu PIB no setor de defesa, este percentual significa um valor de US\$ 40 bilhões por ano, ou seja, um dos três ou quatro maiores orçamentos de defesa do mundo. Desenvolvimentos militares recentes na China e na Coreia do Norte tornaram evidente os riscos de guerra na região. Os desentendimentos com a China são remotos e estão bem longe de ser solucionados. Ambos os países atuam vigorosamente no plano diplomático e buscam estabelecer alianças com os outros países asiáticos. Em relação a Taiwan, os japoneses buscam estreitar relações e estão conscientes de que uma eventual ação armada dos chineses na ilha seria um risco para sua própria segurança (BERGER, 2004, p.135).

¹⁴Military Power of the People’s Republic of China. In U.S. Department of Defense annual report to Congress. Washington DC. 2007, p. 7

Terceira grande potência com ambições militares na Ásia, a Índia vem se estabelecendo no contexto geopolítico por meio de sua exuberância econômica, conquistada graças a um eficiente setor de serviços e a uma indústria de alto nível tecnológico. O maior dos obstáculos enfrentado pela Índia em suas ambições de poder é a China. Apesar de buscar uma aproximação diplomática com o outro gigante asiático, a Índia vê com apreensão o avanço naval chinês na região do Oceano Índico, evidenciada numa série de alianças com países como Myanmar, Bangladesh, Sri Lanka, Maldivas, Seychelles, Maurício e Madagascar. Os estrategistas indianos preocupam-se com o patrocínio chinês para a construção de uma marinha em Burma e um porto de águas profundas no Paquistão. No âmbito diplomático, os dois países se esforçam para construir alianças regionais e extra regionais. Enquanto a China mantém uma aliança com o Paquistão, a Índia fortalece seus laços com o Japão e os Estados Unidos (KAGAN, 2008, p. 41-46).

O Irã deve ser igualmente examinado no quadro dos países com ambições hegemônicas regionais. Assim como a China, a Índia e a Rússia, a antiga Pérsia expressa uma mágoa histórica em relação ao colonialismo europeu. Segundo o estudioso Ray Tayek, o Irã acredita que “em virtude de seu tamanho e realizações históricas” tem “o direito de emergir como a hegemonia local” no Oriente Médio e no Golfo Pérsico. As únicas questões hoje são “como ele poderia consolidar sua esfera de influência e se ele pode emergir como uma hegemonia regional em desafio ou acomodação com os Estados Unidos” (TAKEYH, 2007).

Num primeiro momento, a queda do comunismo, ao menos na modalidade que vinha sendo praticado na União Soviética, levou a uma redução formidável dos gastos militares dos Estados Unidos. A partir de 2001, contudo, a guerra ao terror fez com que esses gastos voltassem ao patamar anterior a 1991 e, no transcorrer da primeira década do século XXI, observa-se, em todo o mundo, um aumento significativo dos orçamentos militares. Ao tomar por base o ano de 2010, estima-se um aumento de gastos com defesa da ordem de 50% em relação a 2001. A cifra de 2010, que corresponde a 2,6% do Produto Mundial Bruto, representa um gasto de US\$ 236.00 por pessoa.¹⁵ No caso norte-americano, mesmo as primeiras reduções com gastos militares que ocorreram após o fim da Guerra Fria foram amplamente compensados pelo progresso tecnológico que, de muito, ultrapassava o que se fazia no resto do mundo e acabou por colocar os Estados Unidos numa categoria à parte como superpotência militar (KAGAN, 2008, p. 49-50).

De um lado, o colapso da União Soviética determinou o desaparecimento do conceito organizador da política exterior dos Estados Unidos desde a 2ª Guerra Mundial e, de outro, permitiu que o país pudesse projetar seu poder em qualquer lugar do mundo. A esperança compartilhada por teóricos e leigos de que o fim da Guerra Fria teria um efeito que, de certa maneira, suavizasse a política externa norte-americana, no sentido de torna-la menos atuante em termos de projeção de poder, e até redireciona-la para a introspecção isolacionista da qual os Estados Unidos jamais teriam saído, não ser para enfrentar-se com problemas gestados e criados no contexto europeu, bem cedo desmanchou-se no ar. As administrações de George Bush e de Bill Clinton trabalharam no sentido de buscar novas alianças e estender a dimensão política do país, ocupando os espaços que a falência do império soviético deixara ao abandono. Em todos os recantos do mundo, os Estados Unidos encontravam-se livres para incrementar o capitalismo democrático e de livre mercado que o país privilegia. O poderio militar permitiu ao país utilizar a força para fins os mais variados em diversas ocasiões: intervenção humanitária na Somália e em Kosovo ou mudança de regime no Panamá e Iraque. Ao preservar e estender sua influência no Leste Asiático, no Oriente Médio, no Hemisfério Ocidental e na Ásia Central, os Estados Unidos privilegiaram a noção de uma ‘preponderância de poder’ em substituição à tradicional balança de poder com as outras nações (LEFFLER, 1992).

¹⁵ Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Military Expenditure Database. 2010.

Embora a intenção tenha sido a de preservar a norma internacional e agir numa perspectiva multilateral, os Estados Unidos passaram por cima das próprias Nações Unidas sempre e quando consideraram que não havia outra saída para poder avançar seus interesses, projetos, ideais e ambições.

A hegemonia dos Estados Unidos, do ponto de vista estritamente militar, significou a subordinação quase total da OTAN às prerrogativas norte-americanas.

O final da Guerra Fria deixou bem claro o fato de que a ordem internacional –um conceito que, ao final, só se sustenta ao preço de sua permanente revisão– não é ditada por ideais ou projetos bem intencionados. Quer seja empregada a análise realista, quer se opte pelo liberalismo, não há como eludir o componente de poder que é inerente ao relacionamento entre Estados soberanos. Um projeto de ordem que privilegie o multilateralismo estará igualmente condicionado à capacidade de força dos atores que venham a liderá-lo. O panorama atual, em que a preponderância hegemônica norte-americana é constantemente desafiada e sujeita a validações permanentes, não possui elementos concretos que permitam antecipar uma alternativa de configuração de poder que reduza ou relativize de forma cabal o papel dos Estados Unidos no mundo.

Para fins de encaminhar a análise das perspectivas da diplomacia naval nos anos vindouros, o esboço histórico que precede, apesar de sucinto, é suficiente para que se possa definir o mundo pós-Guerra Fria em que se inscreve a realidade brasileira.

Nesse sentido, convém esboçar também, ainda que de forma sumária, as principais consequências advindas do final da Guerra Fria no contexto regional.

No âmbito das relações com a América Latina, é sobretudo importante assinalar, para efeitos desta proposta monográfica, o fato de que o fim da Guerra Fria significou também o término da premissa anticomunista como a principal referência das relações de Washington com os países desta região. Ao mesmo tempo, observou-se nos países da América do Sul, uma tendência à redemocratização, do que é emblemático o Compromisso de Santiago com a Democracia que emanou da Assembleia-Geral da Organização dos Estados Americanos, em janeiro de 1991. O Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia (Ushuaia II), assinado em 20 de dezembro de 2011, vinte anos após o documento da OEA, consubstancia a disposição democrática dos países integrantes e associados do Mercosul (MUÑOZ, 1996, p. 28).

Num primeiro momento, a redemocratização veio acompanhada de reformas políticas importantes, marcadas pelo questionamento do papel do Estado na atividade econômica, em cujo contexto foram feitos importantes ajustes tais como privatizações de empresas estatais, medidas para reduzir a inflação e liberalização do comércio exterior e do tratamento do capital estrangeiro. Essas medidas levaram os países da região a alcançar taxas de crescimento bem altas que substituíram a transferência de capitais para o exterior por um virtuoso ciclo de atração de investimentos estrangeiros para os países da região (MUÑOZ, 1996, p. 28).

Antes mesmo do fim da Guerra Fria, o sistema de segurança interamericano –cujo exame é um pressuposto essencial para que se possa analisar com maior aprofundamento as perspectivas da diplomacia naval brasileira– vinha passando por um processo de crise que as novas realidades da nova ordem mundial que substituíram a antiga configuração de poder bilateral por um novo formato hegemônico nada mais fizeram que acentuar.

Em 1975, ainda em pleno contexto da Guerra Fria, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR foi modificado em função dos interesses latino-americanos no sentido de se poder levantar, não mais por maioria de 2 por 3, mas sim por maioria simples, as eventuais sanções contra Cuba que haviam sido incluídas no documento. Além da possibilidade de maiores aproximações com a ilha caribenha, que contrariavam as posições dos Estados

Unidos, formou-se na década de 1970 um conceito de ‘segurança econômica coletiva’ que, em princípio, não era de agrado dos Estados Unidos. No mesmo período, observa-se uma mudança nos fornecedores de armamento que serviam a América, bem como uma tendência ao fomento de indústrias próprias que levaram a uma autossuficiência relativa de um lado e, de outro, a uma diversificação externa (MUÑOZ, 1996, p. 63).

Na década de 1980, Heraldo Muñoz identifica uma contradição essencial:

“O sistema de segurança interamericano significava segurança para os Estados Unidos, mas insegurança para a América Latina”.

Segundo o autor, o sistema não funcionava para solucionar o conflito armado na América Latina, o que levou à formação de um ‘esquema de diplomacia mais flexível’, com a criação do ‘Grupo de Contadora’. A Guerra das Malvinas também levava o sistema interamericano de defesa a ‘uma deterioração irreversível’, tendo em vista a opção dos Estados Unidos pelo aliado europeu tradicional, em vez de buscar a alternativa do sistema interamericano (MUÑOZ, 1996, p. 63).

A bem da precisão, convém indicar que, apesar de ser um aliado histórico da Grã-Bretanha, os Estados Unidos estavam igualmente comprometidos com a OTAN num contexto em que a própria invocação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca-TIAR estaria prejudicada pelo fato de que a potência europeia não fora a Parte agressora.

Não obstante, as intervenções dos Estados Unidos no Panamá e em Granada – neste caso a pedido da Organização dos Estados do Caribe Oriental¹⁶ – também haviam contribuído para a deterioração das relações hemisféricas.

A perda de importância do TIAR, que já se podia prenunciar antes mesmo do final da Guerra Fria, iria ensejar, a partir de 1991, uma reorientação do sistema de segurança na América do Sul. O fator mais determinante nessa reconfiguração é o próprio fato de que o processo de encerramento da lógica da Guerra Fria nas relações interamericanas é demorado.

E, apesar de argumentações no sentido de que, com o fim da Guerra Fria, não haveria razão para que Washington prestasse atenção à América Latina, uma vez que não existiam mais ameaças vitais no continente (FALCOFF, 1991, pp. 27-45), o fato é que a vitória do Ocidente liberal sobre o comunismo – ressalte-se: vitória sobre o comunismo que se praticava na União Soviética – não implicava de maneira alguma que outras ameaças – inclusive ideológicas – que pudessem levar a conflitos tivessem deixado de existir. Um triunfalismo dessa ordem estaria além dos prognósticos mais otimistas.

Na mesma linha de pensamento expressa no parágrafo anterior, não corresponde à realidade a hipótese de que, na etapa que se segue à Guerra Fria, os Estados Unidos tenham entrado num processo de ‘desvinculação’ (*disengagement*) em relação à América Latina. Apesar de conservar laços com áreas e países mais importantes para sua política externa, como Caribe, América Central e México, os Estados Unidos continuarão mantendo a América do Sul como importante elemento em sua agenda diplomática (MUÑOZ, 1996, p. 69).

16 Na sequência dos acontecimentos que levaram à prisão e execução do Primeiro Ministro de Granada Maurice Bishop por membros da facção liderada pelo Primeiro Ministro substituto Bernard Coard, com apoio de Cuba e da União Soviética, Dame Eugenia Charles, de Dominica, e à época presidente da Organização dos Estados do Caribe Oriental, apelou para os Governos dos Estados Unidos, Jamaica e Barbados para que intervissem para restabelecer o estado de direito. Em resposta ao pedido, os Estados Unidos invadiram a ilha, em 25 de outubro de 1983. Em seguida à vitória dos Estados Unidos, o Governador-Geral indicou um chefe de governo provisório até que as eleições democráticas de dezembro de 1984, ganhas pelo Granada National Party permitissem que o Primeiro Ministro Herbert Blaize formasse governo. A invasão foi considerada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas ‘uma flagrante violação do direito internacional’.

Como Abraham Lowenthal já antevia em seu artigo de 1990, os temas dessa nova agenda –narcotráfico, livre comércio, acesso às tecnologias, migrações, meio-ambiente, terrorismo– tem importante impacto para a política externa norte-americana (LOWENTHAL, 1990, p. 34-38).

No âmbito dos mecanismos de defesa hemisférica, deve ser mencionada a Junta Interamericana de Defesa. Criada em 1942, a JID tem como propósito prestar à Organização dos Estados Americanos-OEA e aos Estados Parte serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no Hemisfério, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA. Sua estrutura é composta pelo Conselho de Delegados, pela Secretaria e pelo Colégio Interamericano de Defesa (CID), reunindo representantes civis e militares dos diversos países americanos.¹⁷

Com o final da Guerra Fria, sobrevieram discussões a respeito do papel que a JID deveria cumprir no contexto de segurança hemisférico, tendo havido um consenso no sentido de que o organismo deveria se renovar para atender aos desafios da atualidade. Embora a JID tenha cumprido a tarefa solicitada pelo Secretário-Geral da OEA, e pelo próprio Governo nicaraguense, no sentido de desativar minas no território da Nicarágua, a discussão atual sobre o destino do sistema abrange duas vertentes que propõe seja sua extinção, seja a de que deve ser mantido.

Ainda se cogita dar à JID um papel de assessoria junto à OEA no âmbito da ‘diplomacia preventiva’ que, nos termos de um esquema elaborado pelo secretariado-geral da OEA, abrangeria desenhar mecanismos para ‘alerta antecipado’, propor critérios para controle de armamentos e gastos militares no âmbito regional e encetar ‘medidas de confiança mútua’ (MUÑOZ, 1996, p. 71).

Em 1986, antes mesmo do fim da Guerra Fria, foi criada, por iniciativa do Brasil, a Zona de Cooperação e Paz no Atlântico Sul (ZOPACAS) com o fim de promover a cooperação regional e a manutenção da paz e da segurança na região.¹⁸ O foco do organismo é a questão da prevenção geográfica da proliferação de armas nucleares. A aproximação entre blocos parcialmente localizados nessa área é estimulada com o estreitamento das relações entre o Mercado Comum do Sul-MERCOSUL e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral. O surgimento do foro, que teve voto contrário dos Estados Unidos, ao ser apresentado à Assembleia Geral da ONU, em 1986, pressupunha uma zona livre de corrida armamentista.

Como a data de sua criação ocorre ainda em período anterior ao fim da Guerra Fria, os acontecimentos que se sucederam à queda do muro de Berlim e ao fim da União Soviética pareciam ter tornado o propósito central da ZOPACAS obsoleto, uma vez que os riscos de uma guerra nuclear tinham se tornado remotos. O organismo esteve praticamente paralisado em seguida aos acontecimentos de 1989 mas, com o surgimento de novos problemas no Atlântico Sul, tais como a deterioração do meio ambiente e as ações de pirataria no Golfo da Guiné, a instituição voltou a adquirir pertinência. Os esforços para revitalizar o organismo têm sido feitos e, durante a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, que teve lugar em Montevidéu, de 14 a 16 de janeiro de 2013, com a presença do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antônio de Aguiar Patriota e do Ministro da Defesa, Embaixador Celso Amorim, foram tratados temas centrais para a manutenção da paz e da cooperação no

¹⁷Informações disponíveis em: <http://iadb-pt.jid.org>

¹⁸ Países integrantes da ZOPACAS: Argentina, Brasil e Uruguai (América do Sul); África do Sul, Angola, Benim, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa e Togo (África).

Atlântico Sul, como o mapeamento e exploração dos fundos marinhos, a cooperação em meio ambiente, a cooperação aérea, marítima e portuária, bem como temas de segurança.¹⁹

Instituições ligadas à área de segurança e defesa de criação mais recentes são a Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CDMA), e o Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUL).

A Conferência dos Ministros de Defesa, criada em 1995, foi concebida como um foro de debates para os países do Hemisfério com o propósito de aumentar a cooperação nas áreas de Defesa e Segurança com base no que foi esboçado nos Princípios de Williamsburg.²⁰ Dentre os temas discutidos estão: Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, Operações de Paz, relações civis-militares e ameaças emergentes, tais como o crime organizado transnacional e o terrorismo. A Organização dos Estados Americanos, por meio da Junta Interamericana de Defesa foi designada pelos Estados Membros da CDMA para realizar a tarefa de preservar a memória institucional e manter a continuidade entre as conferências.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, mecanismo proposto pelo Brasil, foi criado em 15 de dezembro de 2008, por ocasião da cúpula extraordinária da União das Nações Sul-americanas (UNASUL). O mecanismo propõe o fomento do intercâmbio no campo de segurança entre os países, tais como elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises relativas a cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico, medidas de fomento de confiança recíproca e ajuda coordenada em zonas de desastres naturais. O Conselho não é uma aliança militar no sentido convencional da OTAN, mas pressupõe uma coordenação militar regional.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, a Conferência dos Ministros de Defesa, o renovado interesse em aprimorar a ZOPACAS, e as próprias discussões que envolvem a JID indicam que, nessas primeiras décadas do século XXI, o cenário multilateralista –ainda que condicionado pela contínua reafirmação do Estado-nação como ator privilegiado no quadro das relações internacionais– vem ganhando relevância como um modelo alternativo para o encaminhamento da política externa dos países sul-americanos.

As possibilidades abertas por esse relançamento do multilateralismo como alternativa em meio à premissa anárquica que o fim da Guerra Fria não invalidou mas, muito pelo contrário, fez recrudescer, deverá permitir um avanço de políticas de cooperação mais intensas e mais amplas. O fenômeno da globalização, impreciso por natureza, permite que a cooperação seja espacialmente projetada, desvinculando-a da limitação geográfica.

A possibilidade de explorar alternativas de conformações estratégicas com ampla dimensão geográfica, das quais os BRICs são um exemplo típico, inaugura um novo campo

19 Informações disponíveis em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/vii-encontro-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-declaracao-de-montevideu>

20 Os princípios de Williamsburg –adotados na 1ª Conferência de Ministros que teve lugar na cidade do mesmo nome, no Estado de Virgínia, nos Estados Unidos da América, de 24 a 26 de julho de 1995– são os seguintes: manter a promessa do Acordo de Santiago de que a preservação da democracia é a base para assegurar a segurança mútua; reconhecer que as forças militares e de segurança desempenham um papel crítico no apoio e defesa dos legítimos interesses dos Estados democráticos soberanos; afirmar os compromissos dos países em Miami e Manágua de que as Forças Armadas devem estar subordinadas à autoridade controlada democraticamente, agir dentro dos limites de Constituições nacionais e respeitar os direitos humanos por meio de treinamento e prática; aumentar transparência em assuntos de defesa por meio de trocas de informação, relatórios de gastos de defesa e por maior diálogo civil-militar; estabelecer como meta para o hemisfério a resolução de controvérsias por negociação e a ampla adoção de medidas de construção de confiança, tudo isso numa escala de tempo coerente com o ritmo da integração econômica do hemisfério e reconhecer que o desenvolvimento de nossa segurança econômica afeta profundamente a segurança de defesa e vice-versa; promover maior cooperação de defesa em apoio da participação voluntária em operações de paz sancionadas pelas Nações Unidas e cooperar num papel de apoio na luta contra o narcoterrorismo.

para as projeções econômica e política do Brasil. Trata-se aí de um formato de cooperação inédito, impossível de se conceber no mundo bipolar próprio da Guerra Fria.

4.2 A DIPLOMACIA NAVAL NO MUNDO CONTEMPORÂNEO

As transformações históricas que alteraram substancialmente o quadro das relações internacionais, dando lugar ao mundo atual, indicam os elementos condicionantes que devem ser agora examinados com vistas a refletir sobre as possibilidades que se abrem para a atividade diplomática naval.

As especulações examinadas no início do capítulo, que interpretaram o período pós-guerra seja como o fim da história e o início de um novo mundo, em que a paz eterna estaria garantida pela ausência de conflitos ideológicos, seja como a instauração de um estado de anarquia ainda mais exacerbado do que o que veio a dar lugar aos conflitos mundiais do século XX, levaram os analistas a prever ora a obsolescência da diplomacia naval, ora sua atualização, manutenção e aplicabilidade como instrumento de política externa do Estado.

A hipótese do fim da história e da instauração da *pax americana* funcionaram como razoável embasamento das análises que tendiam a descrever a diplomacia naval, e mais exatamente sua acepção como diplomacia das canhoneiras, como uma prática obsoleta. Essas análises são no entanto discutíveis por duas razões de difícil refutação. A primeira, de ordem teórica, é a de que as hipóteses que lhes dão fundamento não têm sido confirmadas pelos fatos, o que compromete todas as ilações a que o pensamento dialético levou, a partir da interpretação reducionista empreendida por Fukuyama em sua leitura de Hegel e de Kojève. A segunda, que emana da própria observação empírica, é a de que, pelo menos em sua forma latente (as operações navais indiretas de rotina), a diplomacia naval é exercitada justamente nos períodos de paz, seja essa a 'kantiana', a 'americana', a 'violenta' ou mesmo a da trégua de Deus.

E até o componente ativo (operações navais designadas conscientemente), conforme empregado no modelo de Luttwak, pressupõe um estado de pré-guerra que implique em dissuadir um potencial adversário, expressar apoio a um aliado ou mesmo compelir os inimigos a modificar sua ação. Isto é, ações que antecedem o estado belicoso. Afinal, como bem citou Cable, a diplomacia naval é 'o uso ou a ameaça da força naval limitada, diferentemente de um caso de guerra'.

Para melhor circunscrever o emprego da diplomacia não-política e melhor entender seu potencial como instrumento hábil e eficaz na implementação da política externa dos Estados, vale lembrar que a diplomacia naval contribui para o processo diplomático por meio de sua habilidade única para asseverar influência.

Ao comparar o uso político da diplomacia naval com a utilização diplomática do potencial das duas outras forças militares, exército e aviação, a primeira vantagem que pode ser invocada é a própria economia de força que proporciona o instrumento bélico marítimo. Isto significa que os Estados podem posicionar sua força naval sem que isso represente um escoadouro de recursos para o tesouro nacional.

Em diversas situações, o movimento de forças aéreas ligeiras pode ser empreendido mais rapidamente do que o das forças navais mas a um custo elevado, se comparado à sustentabilidade operacional do emprego dos meios marítimos. A força aérea pode responder mais rapidamente do que as outras duas forças, mas sua capacidade de demorar-se no posto e influenciar a postura diplomática é extremamente limitada (BELCHMAN, 1976, p.4).

Esta flexibilidade no sentido de administrar a escalada no emprego do poder é essencial na compreensão da capacidade inerente da força militar que atua num contexto diplomático (GOODALL, 1991).

A hipótese de que a diplomacia naval é uma atividade em rota de obsolescência foi levantada por analistas como Peter Nailor e Ken Booth.

Nailor considera que a diplomacia é uma ferramenta antiquada que foi importante na época em que a comunidade global era formada por um número menor de Estados soberanos que controlavam e dominavam um número maior de dependências. Em sua equação, Nailor conclui que, com um grau muito maior de interdependência global, meios de comunicação mais rápidos e efetivos, organizações internacionais mais desenvolvidas e crescente sofisticação de redes de inteligência, a diplomacia naval, como forma de expressão de poder nacional torna-se obsoleta. Para ele, a diplomacia naval seria parte de um período em que ‘o uso, ou a ameaça de uso da força era uma ferramenta prática e legítima da ciência de governar de um mundo onde nenhum estado era tão poderoso a ponto de suas pretensões serem incontestáveis’ (NAILOR, 1984, p. 163-164).

Para Ken Booth, a utilidade relativa dos navios de guerra para a diplomacia declinou e continuará declinando, embora ele admita que, no caso de alguns países, os navios de guerra continuarão sendo importantes como defensores da ‘soberania marítima’ (BOOTH, 1985, p. 170).

Entretanto, na visão do especialista Goodall, “a habilidade das marinhas para influenciar o cálculo diplomático global como ferramenta de seus respectivos governos em situações em que não há guerra não entrou num período de relativo declínio, como Nailor e Booth sustentaram mas, em vez disso, irá desempenhar um papel cada vez mais importante no futuro. A expressão de Clausewitz de que ‘a guerra é a continuação da política por outros meios’ irá continuar a ecoar como certa dentro do alcance limitado da diplomacia das canhoneiras” (GOODALL, 1991).

Ao dar continuidade a sua argumentação, Goodall menciona os escritos do Almirante Sergei Gorshkov, idealizador da marinha soviética, que entendeu perfeitamente o papel e o alcance da diplomacia naval:

“Ações demonstrativas por parte da marinha em muitos casos tornou possível alcançar fins políticos sem recorrer ao conflito armado, simplesmente exercendo a pressão de nosso poderio potencial e ameaçando iniciar operações militares. Assim, ... a marinha tem sido sempre um instrumento de política dos Estados, um importante auxílio à diplomacia em tempos de paz” (GORSHKOV, 1976, pp 247-248).

O período que se inicia com o final da Guerra Fria, marcado por uma alternância entre o unilateralismo e um multilateralismo que, no entanto, comporta a hegemonia, bem como por novos desenvolvimentos, tais como o fim do regime de ‘apartheid’ na África do Sul, a conjuntura criada pelo fundamentalismo islâmico, a escalada mundial do terrorismo, o ressurgimento dos nacionalismos, a questão ambiental, a crise financeira e a emergência do Brasil, China, Índia e Rússia como importantes atores na economia global, vem acompanhado de uma série de desafios e de oportunidades que certamente irão demandar uma atuação empenhada das lideranças políticas. Nesse contexto, a atividade diplomática naval terá um importante papel a cumprir.

Como observou Goodall, “uma marinha traz ao processo diplomático sua habilidade única para afirmar influência”. Como a manutenção de tropas em solo estrangeiro constitui uma situação altamente complexa tanto para o Estado interventor quanto para o Estado onde se interveio, continua sendo altamente vantajosa a utilização de forças navais e

anfíbias na medida de sua capacidade de introduzir-se e retirar-se quando necessário. Trata-se de um importante recurso nos casos em que um país tem de resgatar seus nacionais em território estrangeiro. Os custos para uma retirada naval são igualmente vantajosos em comparação com as despesas em retirar uma força militar baseada em terra (GOODALL, 1991).

O progresso tecnológico é também um importante fator para ampliar a capacidade das marinhas modernas, com inovações como os aviões que decolam na vertical – *vertical/short takeoff and landing (V/STOL)*—e que assim permitem a utilização de navios porta-aviões menores para projetar poder ou atacar para além do alcance da artilharia naval, o advento dos mísseis de ataque mar-terra – *ship launched land attack cruise missiles*—que permitem ampliar seu alcance com extraordinária precisão, sem oferecer risco aos pilotos e às custosas aeronaves, e o recente desenvolvimento de veículos aéreos não-tripulados (VANT's) que, cada vez mais sofisticados, já podem ser empregados para operações de ataque, além de utilizados para a observação aérea.

O poder naval empregado diplomaticamente permite que o Estado disponha de uma ferramenta de sinalização política e militar que pode ser utilizada durante uma crise e, destarte, impedir uma escalada que possa levar a uma situação de conflito bélico. A sinalização é, por si só, um mecanismo de controle que age em meio a variáveis contextuais e temporais. A suação efetua-se numa linha contínua que vai da ‘demonstração de interesse’ à ‘demonstração de determinação’ e culmina na ‘demonstração de força’ que, no caso de falhar, arrasta consigo as melhores intenções da diplomacia naval, passando à ‘política por outros meios’ (GOODALL, 1991).

Com o fim da Guerra Fria e a passagem de um paradigma bipolar para um modelo unilateral (ou hegemônico) seguido de uma mal definida e ainda não completada transição para um mundo multilateral, ocorreram sucessivas transformações na política internacional. São elas críticas e bem mais complexas do que as ocorridas no mundo que havia emergido após a Segunda Guerra Mundial.

As novas complexidades que se sucederam com o fim da Guerra Fria foram antes assimiladas de forma simplista e irreal, por meio de visões que hoje se mostram equivocadas em seu ingênuo triunfalismo. A liquidação do Estado-Nação e o fim da própria História são hoje vistas como gigantescas quimeras, superadas pelo surgimento de novos atores estatais no cenário mundial –Brasil, China, Europa, Japão, Índia e Irã, por exemplo– e pelas contestações à economia de mercado e ao liberalismo econômico, estas quase sempre vocalizadas pelo radicalismo político ou pelo fanatismo religioso.

No contexto regional, a redemocratização dos países da América do Sul, ao lado de reformas políticas e econômicas, tais como a redução da inflação e a liberalização do comércio exterior, conduziram a expressivos aumentos das taxas de crescimento.

Em função dessas mudanças, a questão da defesa regional vem passando por um verdadeiro processo de reformulação em que se assiste à perda de importância de mecanismos tradicionais como o TIAR e a JID ao lado do surgimento de novos organismos como a ZOPACAS, a Conferência de Ministros de Defesa das Américas e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Nesse novo mundo, para o qual estudiosos como Peter Nailor e Ken Booth previam a obsolescência da diplomacia naval, é justamente o contrário que vem acontecendo. Num mundo incerto, cada vez mais distante do maniqueísmo da Guerra Fria, a diplomacia naval, instrumento de influência, portador de significados e difusor de símbolos, deverá ser cada vez mais empreendida pelas Nações que possuem marinha de guerra e pretendem, de alguma maneira, dispor de um instrumento poderoso de política externa.

Embora as esquadras combinadas dos países do Ocidente exerçam o efetivo domínio do mar, com poucos países com capacidade para contestá-las mesmo no plano regional, algumas marinhas de países emergentes, principalmente no Oriente, estão desenvolvendo estratégias marítimas que vão além do conflito armado e podem determinar um novo enfoque na capacidade de influência (ROWLANDS, 2012, p. 86).

5 DIPLOMACIA NAVAL E DIPLOMACIA POLÍTICA: MÉTODOS, CONDICIONANTES, POTENCIAISE POSSÍVEIS INTERAÇÕES NO CASO DO BRASIL

5.1 MÉTODOS DA DIPLOMACIA POLÍTICA

A análise da conjuntura histórica do cenário internacional após a Guerra Fria indica que a diplomacia naval continua sendo um instrumento largamente utilizado no apoio à política externa dos Estados.

A inferência dessa premissa é a de que, para que o Estado tire o melhor proveito possível da utilização do instrumento da política externa naval, é necessário que a interlocução entre a diplomacia conduzida pela marinha de guerra esteja o mais possível afinada com a executada pelachancelaria.

Embora a condução da política externa seja a atividade fim da diplomacia das chancelarias, nem por isso o apoio dado à atuação exterior por parte da força naval, enquanto ator diplomático, constitui uma atividade subsidiária da marinha de guerra. Trata-se, isto sim, de uma atividade privilegiada que realizam as marinhas em tempos de paz.

As abordagens e os métodos de trabalho das expressões diplomática e militar são evidentemente diferentes e, por isso mesmo, para que se obtenha o melhor resultado propositivo focado na presente monografia, é fundamental buscar compreender como atuam os diplomatas e os oficiais de marinha em suas respectivas atribuições.

A diplomacia clássica pressupõe que seus agentes desempenhem uma série de atividades de condução de política externa que, de forma sumária, podem ser agrupadas em três funções: representar, informar e negociar.

Dessas funções, a principal é a de negociar, ou seja, estabelecer as discussões necessárias à identificação de interesses comuns, bem como de áreas de conflito entre as partes, isto é, os Estados (EVANS, 1998, p. 129).

No entanto, sem estabelecer critério de hierarquia para essas atividades, é válido considerar que a condição em que se dão a informação e a negociação dependem, prioritariamente, da representação. É como representante de seu país que o diplomata do Estado acreditante é reconhecido pelo Estado acreditado. O agente diplomático é, antes de mais nada, representante de um Estado perante outro. A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, que regulamenta o estatuto do diplomata no que diz respeito a seus privilégios e imunidades, garante, em primeiro lugar, o exercício da representação. A partir desse reconhecimento, pode o agente diplomático iniciar suas outras duas atividades-fim, ade informar e a de negociar.

Vale agora mencionar que a função de informar pressupõe o reconhecimento do representante, uma vez que a informação que este presta é de natureza específica, isto é, de qualidade diplomática. A qualidade da informação prestada por um profissional de relações exteriores é distinta daquela com a qual trabalha, por exemplo, um profissional da área jornalística.

A negociação diplomática, por sua vez, também só pode ser qualificada como tal se levada a efeito pelo agente diplomático devidamente acreditado. O nível de sua negociação –ou o de sua gestão– é o mais alto possível, pois ele a faz em nome do governo do Estado que

representa e não em caráter privado, como é o caso de uma negociação comercial, por exemplo.

Os atos internacionais que os Estados – e as organizações internacionais que têm personalidade jurídica em Direito Internacional Público – podem celebrar são assinados por embaixadores plenipotenciários ou por autoridades munidas de carta credencial firmada pelo chefe de Estado do país que representam.

Em suma, todas as funções de ordem substantiva desempenhadas pelos agentes diplomáticos são legitimadas pelo reconhecimento recíproco dos Estados que os acreditam e perante os quais são acreditados.

5.2 MÉTODOS DA DIPLOMACIA NAVAL

A representação, além de função, pode ser considerada a condição primordial da atividade diplomática tradicional: aquela que permite informar e negociar nessa expressão de política externa. Ela constitui, ademais, o caráter simbólico que dá substância e efetiva validade à diplomacia naval.

A chamada ‘presença’ da força naval é, antes de mais nada, uma manifestação simbólica. E esta manifestação a torna tanto mais vigorosa quanto a intensidade ou significação da força real que ela simboliza. Não se trata, portanto, de um símbolo de ordem abstrata, mas de uma entidade significativa que tem origem numa existência concreta. Antes uma unidade física, o navio de guerra adquire seu valor simbólico no momento mesmo em que ‘mostra bandeira’.

Como foi descrito no capítulo 3 da presente monografia, foi primeiramente para criar um símbolo que o Presidente Theodore Roosevelt concebeu a viagem de circun-navegação da *Great White Fleet* norte-americana, em 1907.

A vocação simbólica, apanágio natural da diplomacia naval, é provavelmente o mais importante atributo de que dispõe a força marítima enquanto instrumento de política externa.

No que tange às funções, se a representação, a informação e a negociação são, como visto acima, as principais atribuições da diplomacia política, a revelação do símbolo – visualizado por meio da bandeira que sinaliza a presença – é a manifestação primordial da diplomacia naval.

Se é certo que, quanto aos métodos de trabalho, as diplomacias política e naval pressupõem um planejamento, o tipo de planejamento dessas duas dimensões é, no entanto, próprio e condicionado por suas especificidades funcionais.

Nessas condições, se o planejamento empregado na diplomacia de dimensão militar é, por natureza, de ordem estratégica, uma tal aproximação seria de difícil aplicação se empregada como método de planificação no âmbito de uma chancelaria, onde os cenários prospectivos são formulações que, para sua consecução, vão depender dos resultados imponderáveis de uma narrativa de circunstâncias desconhecidas, desempenhada por terceiros atores atuando num ambiente de tendência caótica e não-hierárquica.

Com efeito, embora o contexto geopolítico – determinante no planejamento estratégico da defesa – seja também um fator ponderável na condução criteriosa da política externa, há outros condicionantes cujo peso relativo tem de ser igualmente considerado pelo formulador diplomático. Os ambientes históricos, culturais, sociais e econômicos, embora não se sobreponham hierarquicamente, são expressivas variáveis que, por sua incidência conjuntural, transcendem a espacialidade que condiciona a aproximação geopolítica.

Fica assim entendida a limitação estrutural da diplomacia política –aquela que se efetua por meio das chancelarias– no que diz respeito à aplicação do planejamento estratégico. O planejamento diplomático, que é umadas ferramentas dos formuladores de política externa,pode lançar mão de táticas e até, num certo sentido, de estratégias, manhas e astúcias capazes de facilitar sua implementação, mas a dimensão histórica em que atua a diplomacia das chancelarias determina cenários instáveis e imprevisíveis que comprometem irreversivelmente a utilização do instrumento estratégico de que os militares podem lançar mão com particular propriedade.

Em última análise, o condicionamento essencial da planificação diplomática é o fator tempo, com toda a imprevisibilidade pressuposta nessa dimensão. Não conta ela com a dimensão espacial a não ser como referência secundária em suas elucubrações.

Ao examinar o papel das marinhas na condução da política externa dos países, Kevin Booth concebeu uma ‘trindade das funções navais’ em que se relacionam três vertentes: militar, diplomática e policial. Para ilustrar esse esquema, Booth desenhou um triângulo cuja base é a função militar, pré-requisito para que possam ocorrer as funções diplomática e policial. As funções diplomáticas do poder naval, que ora interessa examinar mais de perto, consistem em lastrear as negociações dos Governos e dos países aliados, apoiar a política externacolaborando com outros países e contribuindo no desenvolvimento de outras marinhas, bem como conquistar o prestígio que pode auferir a projeção de uma imagem positiva do país (BOOTH, 1977).

Os métodos empregados pela diplomacia naval podem ser tantos quanto os episódios da história em que se fez uso político do poder naval. Mas o que importa reter na presente monografia é a capacidade que tem o poder naval de elaborar uma diplomacia específica cujo principal trunfo é o de poder utilizar o planejamento estratégico, apanágio da dimensão militar e instrumento de política externa que age diretamente no âmbito geopolítico, cujo pressuposto físico essencial é o espaço geográfico.

5.3 POTENCIAL E CONDICIONANTES PARA A INTERAÇÃO DAS DIPLOMACIAS NAVAL E POLÍTICA BRASILEIRAS

Em sua monografia, Renato Rangel Ferreira chama atenção para a influência do Vice-Almirante Stansfield Turner que, ao dirigir o *Naval War College*, formulou um pensamento estratégico priorizando o emprego do poder naval em missões que tinham, entre outras razões, possibilitar um melhor entendimento por parte do Governo das atividades realizadas pela marinha e, desta maneira, facilitar o diálogo entre civis e militares (FERREIRA, 2011, p. 24).

Stansfield Turner também enfatiza a ‘presença naval’ que, segundo ele, pode apoiar a ação diplomática e ajudar a alcançar ganhos políticos, dentre eles a dissuasão.

Dentre as Tarefas Básicas do Poder Naval (TBN) no século XXI, está referenciada a defesa do litoral por camadas sucessivas e a primeira camada, a diplomática, reveste-se de especial significado para o presente trabalho:

“Seu alcance deve ser amplo, mas deve ter seu foco voltado para o entorno estratégico brasileiro e, particularmente, para a Área Primária. Neste espaço, que abrange os países limítrofes ao Atlântico Sul, aí incluídos os da África Atlântica, a Marinha deve continuar a desenvolver laços de cooperação com marinhas amigas. A construção de parcerias é um processo lento que envolve atividades a serem

desenvolvidas desde os tempos de paz, com um propósito deliberado de fortalecer a confiança mútua e conferir ‘credibilidade à presença do Poder Naval no Atlântico Sul’ (MONTEIRO, 2010) (FERREIRA, 2011, p. 69).

Para atingir esse objetivo, que converge para um interesse prioritário da política externa brasileira, a Marinha do Brasil tem tido oportunidade de contribuir com iniciativas que envolvem desde mostrar bandeira, passando pelo intercâmbio de ensino, até chegar a projetos de grande envergadura.

A exitosa Cooperação Naval Brasil-Namíbia tem sido, no âmbito desses projetos, o carro chefe da ação diplomática da Marinha. Trata-se de uma iniciativa que combina, numa só ação, a eficácia simbólica da diplomacia naval com a vertente da cooperação, ambas num contexto prioritário tanto para a área de defesa quanto para a política externa brasileira.

Com a assinatura do Acordo de Cooperação Naval Brasil-Namíbia, em 1994, e sua atualização, em 2001, a Marinha do Brasil comprometeu-se formalmente a cooperar com a formação da força naval da Namíbia, o que consistiu no fornecimento de bens e serviços, na doação de uma corveta, na venda de um navio-patrolha e outras embarcações, bem como no levantamento da plataforma continental do país. Na sequência do acordo, outros países da África ocidental vêm buscando o Brasil com o intuito de formar parcerias de igual teor. Como bem observou Claudio Henrique Mello de Almeida, em sua monografia sobre o assunto, o poder naval brasileiro

“passou a se constituir em valioso instrumento de apoio à política externa, não apenas para a Namíbia, mas para aquela região como um todo” (ALMEIDA, 2012, p. 15).

Trata-se, de um lado, de uma ação positiva que adensa um relacionamento prioritário na política externa brasileira e, de outro, do atendimento à Política de Defesa Nacional, que considera o Atlântico Sul e a costa ocidental da África como espaço marítimo inserido no contorno estratégico brasileiro.

A inserção do Brasil na costa ocidental da África é um processo do qual a Marinha do Brasil vem participando desde 1960, quando o continente africano entrou no roteiro do Navio-escola Custódio de Mello realizando o chamado “Périplo Africano” (JORDÃO, 2009, p. 15), uma viagem que, dedicada a mostrar bandeira, inscreveu-se emblematicamente na visão simbólica, própria da melhor diplomacia naval.

Nesse contorno, o interesse brasileiro está enfocado na manutenção da segurança da área de exploração de petróleo na Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e na segurança das linhas de Comunicação Marítimas (LCM). A atuação brasileira no Atlântico Sul segue as linhas gerais da política externa brasileira no que diz respeito aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos, bem como do paradigma da manutenção da paz e da estabilidade.

A relação Brasil-África do Sul reveste-se igualmente de importância numa análise do potencial das atividades de cooperação que se inscrevem nas atuações do Marinha do Brasil e do Ministério das Relações Exteriores.

Em seu trabalho sobre a cooperação entre os dois países, Sérgio Luiz Moreira Jordão resumiu com propriedade o relacionamento dos dois países tendo como fulcro o Atlântico Sul:

“os principais temas na agenda... são a não-proliferação e a desnuclearização da região, o combate ao crime e ao tráfico de drogas, a proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos e o incremento da estabilidade

socioeconômica. Inserem-se como objetivos políticos o fortalecimento da integração, através do Mercosul, com os países da CPLP e a ZOPACAS, visando criar um anel de paz na região, permitindo a ambos os países focar os seus esforços no desenvolvimento nacional e na diminuição das iniquidades socioeconômicas.” (JORDÃO, 2009, p. 36).

Durante a VII Reunião Ministerial da ZOPACAS, o Ministro da Defesa propôs diversas iniciativas para tornar mais efetiva a parceria em matéria de defesa e segurança entre as nações que fazem parte do foro. As iniciativas sugeridas abrangem o compartilhamento da experiência brasileira em áreas como levantamento de plataformas continentais (a exemplo do que está sendo implementado na Namíbia), capacitação em salvamento e resgate no mar (SAR), operações de paz e vigilância marítima por meio de centros equipados com tecnologia *long range identification and tracking* (LRIT)²¹ e inclusão de seminários sobre assuntos de defesa no plano de ação do organismo para 2013.

Dentre os temas que, de uma maneira ou de outra, poderão ser objeto de entendimentos que envolvam a interação entre a Marinha do Brasil e o Itamaraty, devem ser mencionados os aspectos de segurança e defesa afetos à Amazônia Azul.

Ao assinar a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar-CNUDM, em 10 de dezembro de 1982, o Brasil emitiu uma declaração pela qual firmou posição no sentido de que as provisões da mencionada convenção não autorizem outros Estados a levarem a efeito exercícios ou manobras militares na ZEE, particularmente os que implicam no uso de armas ou explosivos sem o consentimento do Estado litorâneo. Trata-se de posição que encontra respaldo no próprio direito que têm os Estados costeiros de zelar pela preservação do meio ambiente na ZEE. Foi com base nessa prerrogativa que, durante a realização da 31ª UNITAS, um juiz brasileiro decidiu que um submarino nuclear norte-americano –o *USS Greeding*– deveria sair das águas da ZEE e se retirar para além das 200 milhas, sob a alegação de que o navio representava um risco ecológico. O submarino fazia parte de uma força-tarefa de quatro navios norte-americanos ancorados em Recife com a missão de levar a efeito manobras entre as marinhas brasileira e norte-americana.

Outra área que reúne potencial para um entrosamento mais abrangente da força naval e da chancelaria brasileiras, cujas características remetem aos primórdios da diplomacia naval²², é a questão da pirataria no Golfo da Guiné, abordada na VII Reunião Ministerial da ZOPACAS.

As operações de paz sob a égide das Nações Unidas, que a rigor podem ser incluídas na vertente da diplomacia humanitária, constituem uma oportunidade para a visibilidade internacional do Brasil mas também, no plano interno, têm possibilitado um exercício de integração e articulação entre militares e diplomatas.

Nesse aspecto, iniciativas como o PROSUB devem ser avaliadas atenciosamente quando se reflete sobre o emprego político do poder naval. Além de ser uma poderosa arma de dissuasão, por si só capaz de dar respaldo à atuação do poder político, o submarino nuclear pode constituir, ele próprio, um instrumento de atuação diplomática.

21 Sistema de coleta e disseminação de dados relativos ao posicionamento de navios recebidos dos países-membros da Organização Marítima Internacional que fazem parte da *International Convention for the Safety of Life at Sea*.

22 Ver páginas 13, sobre a ação de Roma contra os piratas francos e 31, sobre a atuação antipirataria da Marinha norte-americana em Trípoli e Argel.

5.4 NÍVEL ATUAL DA INTERAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES COM A MARINHA DO BRASIL

A complexidade dos problemas que ressaltam da agenda da política externa brasileira envolve diversas instâncias do Estado. As expressões diplomática e militar estão à frente de iniciativas e ações intrinsecamente ligadas ao encaminhamento e solução desses problemas. Na condução dessas iniciativas, a expressão militar tem na Marinha seu principal agente de política externa. Há momentos nas relações exteriores em que as expressões diplomática e militar devem entrosar-se, e é primordialmente à Marinha que cabe sintetizar, processar e encaminhar as expectativas que resultam das circunstâncias políticas a serem equacionadas.

Desde que Delano Teixeira Menezes deu a público sua obra *O Militar e o Diplomata* (1997), muitos dos temas por ele abordados, que à época eram críticos, foram encaminhados de forma positiva. A própria criação do Ministério da Defesa, em 1999, que Teixeira Menezes preconizava, veio a ser um elemento importante no desenvolvimento institucional de assuntos afetos às expressões militar e diplomática (MENEZES, 1997, p.16).

Além da necessidade de criação do Ministério da Defesa, algumas das preocupações levantadas por Delano Teixeira Menezes, de natureza mais prática, estão hoje solucionadas ou, pelo menos, encaminhadas. Assim, sua muito justa preocupação, ao considerar “incompreensível que não exista no Ministério das Relações Exteriores uma assessoria para questões militares, onde profissionais da área possam fazer a interface da expressão militar com a política externa e elaborar estudos que sejam úteis a colocações dos diplomatas” (MENEZES, 1997), está hoje, pelo menos em parte, amenizada, com a criação, no âmbito da Secretária-geral das Relações Exteriores, da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa-CGDEF.

Fica assim esvaziada boa parte do argumento justamente criticado por Delano Teixeira Menezes “de que não cabe aos militares integrar os fatores não-militares nas recomendações políticas, ou de que a participação dos militares nas relações internacionais é uma injustificada intromissão que só pode levar à militarização da política exterior...” (MENEZES, 1997, p. 84).

Já a citação transcrita a seguir, perfeitamente adequada à época da publicação de seu trabalho, estaria, de um lado, ‘quase’ superada e, de outro, ainda sujeita a uma interpretação mais atualizada e abrangente. Em 1997, Delano Teixeira Menezes considerava que:

“A insensibilidade dos diplomatas em relação ao status militar do Brasil revestiu-se de duas formas: a primeira constituiu-se em confundir o nosso potencial militar com a capacidade real de empregá-lo, imaginando que uma simples nota diplomática tem a mesma capacidade de persuasão que aquela apoiada em tanques, navios e aviões. A segunda caracterizou-se pela dicotomia entre os meios de guerra existentes no Brasil e o tipo de compromisso que os acordos diplomáticos obrigam a assumir” (MENEZES, 1997, p. 92).

A primeira forma de que se revestiu a ‘insensibilidade’ dos diplomatas é um ponto de referência essencial para a compreensão da proposta objeto da presente monografia. A insensibilidade apontada por Delano Teixeira Menezes expressa a própria incompreensão da relevância, utilidade e alcance de uma diplomacia naval bem estruturada como forma de apoio da expressão militar à expressão diplomática em benefício da política externa. A confusão

entre o ‘potencial militar’ e a ‘capacidade de empregá-lo’ repercute no entendimento do que vem a ser diplomacia naval. Afinal, ‘capacidade de persuasão apoiada em tanques, navios e aviões’, argumento essencial da diplomacia naval, traduz-se muito bem na citação de Oliver Cromwell: “um navio de guerra é o melhor embaixador” (HENDRIX, 2009, XIII).

Não obstante a dicotomia indicada por Delano Teixeira Menezes, a insensibilidade dos diplomatas quanto ao status militar do Brasil parece estar se revertendo na medida em que os compromissos aos quais o país se obrigou, mormente os de ordem multilateral, tais como os de participação em operações de paz das Nações Unidas, conduzem necessariamente a uma superação, ao menos gradual, da incompatibilidade entre a condução da política externa e os meios militares disponíveis para respaldá-la.

As palavras de Delano Teixeira Menezes encontram de certa forma eco no trabalho do diplomata João Paulo Alsina Junior, para quem

“em última análise, a política externa brasileira não considerava (e ainda não considera) a política de defesa como um instrumento significativo para a consecução dos interesses nacionais no plano externo –o que restringiria a margem de manobra do país unicamente ao leito diplomático. Esse fato seria responsável por certa alienação conceitual entre a política externa e as questões de defesa.” (ALSINA, 2006)

A alienação conceitual apontada por Alsina Junior num certo sentido reflete uma falha no entendimento do que vem a ser uma ‘grande estratégia’ ou, para aproveitar um pouco o que foi descrito no modelo norte-americano, uma ‘grande política’ (*large policy*), se substituirmos a combinação da Doutrina Monroe/marinha poderosa por uma equação cujos fatores fossem, respectivamente, uma política externa independente e uma força naval compatível com as dimensões e aspirações do Brasil.

Em seu trabalho sobre o poder militar e a diplomacia no Brasil, Esperança Junior pondera que

“A falta de diálogo aberto e transparente entre os setores civil e militar, em um passado recente, produziu um afastamento nas comunicações relativas à segurança e defesa, e entre os militares e diplomatas não foi muito diferente” (ESPERANÇA JUNIOR, 2011, p. 54).

No parágrafo seguinte, Esperança Junior avança uma conclusão que, por sua pertinência, deve ser devidamente elaborada.

“torna-se racional e essencial que os pensamentos dos militares e diplomatas, atinentes a defesa e ao emprego político do poder militar, sejam convergentes, sinérgicos e discutidos de forma coordenada, apesar das especificidades de suas respectivas formações acadêmicas e experiências profissionais, valores, princípios e cultura, contribuindo para que os diplomatas possam firmar uma posição coerente com nossos interesses e possibilidades, especialmente nas situações de crise e conflitos” (ESPERANÇA JUNIOR, 2011, p. 54).

Na verdade, o que propõe o presente trabalho é que, além da coordenação na convergência, sinergia e discussão dos pensamentos dos militares e diplomatas para que “possam firmar uma posição coerente com nossos interesses e possibilidades, especialmente nas situações de crise e conflitos”, seja promovida uma interação que não privilegie

necessariamente o nível crítico e conflituoso da relação internacional, mas que se exerça também na forma latente, conforme a acepção que Luttwak empresta ao termo.²³

E é nesse exercício que se propõe uma interação que convirja da perspectiva mais genérica entre o diplomata e o militar para uma relação de cooperação em que a contraparte dos agentes diplomáticos não seja apenas “um militar”, mas o militar de marinha, aquele que efetivamente desempenha a diplomacia naval.

Talvez por estar enfocada numa circunstância crítica, própria de uma diplomacia ativa (igualmente conforme o conceito de Luttwak), e não num contexto de rotina, em que a diplomacia naval enfatiza uma atuação rotineira, seja possível entender a análise de Esperança Junior, pela qual

“Vários fatos e argumentos apresentaram evidência da existência, entre o MRE e a MD, de uma integração e articulação precárias e insuficientes para a condução de uma Política de Defesa como ramificação da Política Externa...”

Ou seja, a área comum para que essa situação possa mudar

“para uma situação ativa e substancial, abarcada com uma assessoria de Inteligência Estratégica e uma política de Estado, coadunando-se com as nossas pretensões de posicionamento no cenário internacional e a inserção do Brasil no jogo dinâmico das Relações Internacionais e suas incertezas” (ESPERANÇA JUNIOR, 2011, p. 47).

é justamente aquela em que se exerce a diplomacia naval.

O que ora se propõe, consequentemente, é uma interação dos estamentos diplomático e militar para examinar, compreender, articular, propor e implementar uma diplomacia naval pela qual se possa, de um lado, dar à Marinha do Brasil subsídios que a beneficiem no sentido de exercer uma função que é dela e somente dela e, de outro, dar elementos para que o Itamaraty possa tirar proveito dessa capacidade para melhor implementar suas formulações de política externa.

As sugestões avançadas por Esperança Junior para o aumento da integração e da articulação entre o MRE e o MD seguem válidas quando relançadas para uma interação Itamaraty/Marinha do Brasil. Nesse caso,

“a proposta sugerida de implementação de um assessor militar (oficial general de duas estrelas em sistema de rodízio entre as forças singulares) no MRE e um assessor diplomata para assuntos internacionais (Ministro de Segunda ou de Primeira Classe) no MD, ambos em sistema de rodízio anual, proporcionaria um grande avanço para um aumento da integração e articulação e contribuiria para a aproximação, o entendimento e o nivelamento de pensamentos e ações, entre as partes, quanto à percepção do emprego político do poder militar” (ESPERANÇA JUNIOR, 2011, p. 50).

O que a presente monografia tem a acrescentar à proposta acima é que a implementação de assessores militares e diplomáticos no MRE e no MD seja ampliada para contemplar uma assessoria específica para tratar de defesa nacional no Itamaraty. Numa tal assessoria, a presença dos representantes do poder marítimo teria particular prevalência, uma vez que é a Marinha do Brasil, por sua própria natureza e vocação, a força singular mais

23 Ver conceito à página 8.

adequada a tratar do estudo, da formulação, da implementação e do acompanhamento da diplomacia militar.

Outra das propostas sugeridas por Esperança Junior –a de uma maior participação de diplomatas em cursos das forças singulares, no caso em pauta, no Curso de Política e Estratégia Marítima, da Escola de Guerra Naval– teria de ser reavaliada, na medida em que não pode ser reciprocada pelo Ministério das Relações Exteriores. Com efeito, o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco consta de redação e defesa de tese, sem que haja aulas expositivas, palestras e trabalhos em grupo que possam ser acompanhados por alunos pertencentes a outras instituições.

Quanto a uma “participação efetiva e coordenada de diplomatas e militares (no caso oficiais de Marinha) nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional para influenciar e convencer os membros do Congresso Nacional quanto à importância do tema Defesa e a produção de políticas voltadas para o seu fortalecimento” que “também contribuiriam para o aumento da integração e articulação entre os Ministérios”, não há o que reparar.

Influenciar e convencer –não só os membros do Congresso Nacional, mas todos os outros segmentos representativos da sociedade brasileira, tais como o empresariado, a academia, a imprensa e outros– é essencial para que se consiga transformar os compartimentos da diplomacia política e da diplomacia naval numa síntese orgânica capaz de contribuir para um projeto de grande estratégia.

5.5 INTERAÇÃO ENTRE DIPLOMACIA NAVAL E DIPLOMACIA POLÍTICA À LUZ DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Na Introdução à Estratégia Nacional de Defesa-END, lê-se que

“O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e democracia. Essa vocação para a convivência harmônica, tanto interna como externa, é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro.

O Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia. O povo brasileiro não deseja exercer domínio sobre outros povos. Quer que o Brasil se engrandeça sem imperar” (BRASIL/2008).

A partir das premissas que a leitura da introdução à END sugere –país pacífico por tradição e convicção, regido pelos princípios da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, vocacionado para a convivência harmônica, e indiferente à necessidade de se defender– pode-se induzir que a habilidade diplomática, por si só, constitui o mais perfeito instrumento para que se leve adiante um projeto de grandeza sem império.

No entanto,

“O crescente desenvolvimento do Brasil deve ser acompanhado pelo aumento do preparo de sua defesa contra ameaças e agressões. A sociedade brasileira vem tomando consciência da responsabilidade com a preservação da

independência do País. O planejamento de ações destinados à Defesa Nacional, a cargo do Estado, tem seu documento condicionante de mais alto nível na Política Nacional de Defesa, que estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. O primeiro deles é a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Outros objetivos incluem a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais e a criação de condições sociais e econômicas de apoio à Defesa Nacional no Brasil, assim como a contribuição para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País” (BRASIL, 2008).

O crescente desenvolvimento do Brasil e a posse de um patrimônio de recursos naturais gigantescos, abarcando áreas geográficas de dimensões continentais, como a Amazônia brasileira e a Amazônia Azul, estabelecem, em termos de defesa e segurança, uma interessante dialética cuja síntese envolveria negociar, pela via pacífica, o conflituoso cenário em que se contrapõem, de um lado, a posse de recursos escassos e –por isso mesmo– valiosos e, de outro, a natural cobiça que essas mesmas riquezas naturalmente geram.

A síntese torna-se mais crítica, premente e problemática quando se reconhece que

“Não é evidente para um país que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências, para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil.

Apesar da dificuldade, é indispensável para as Forças Armadas de um País com as características do nosso, manter, em meio à paz, o impulso de se preparar para o combate e de cultivar, em prol desse preparo, o hábito da transformação” (BRASIL, 2008).

Ou seja, ao exigir uma transformação de consciências para atender os recursos demandados pela defesa, o Estado reconhece que a constituição de uma estratégia de defesa para o Brasil ocorre necessariamente num plano psicológico.

O raciocínio é coerente na medida em que a demanda de defesa decorre, em maior ou menor grau da sensação de se estar ou não seguro. Trata-se, portanto, de avaliar se a necessidade de segurança –que se passa no plano estritamente psicológico– pode, por si só, levar a uma ação. No caso da defesa, a de compromissar-se com o atendimento de suas necessidades.

No plano psicológico,

“um organismo só satisfará suas necessidades na medida em que a necessária ação seja automaticamente exercida por reflexos ou na medida em que tenha um impulso nesse sentido. Admitir que uma pessoa procurará comida por ser esta necessária à vida é admitir também que a pessoa deseja viver, i.e. que existe um impulso de auto conservação” (ADCOCK, 1965, p. 27).

Assim, quando o texto da END preconiza a manutenção de um impulso de se preparar para o combate em meio à paz por intermédio do cultivo do hábito da transformação, entende-se que, para alcançar este estado de manutenção é necessário buscar um substrato cuja intensidade não poderia ser menor do que o impulso de auto conservação.

A transformação de consciências que os recursos demandados pela defesa exigem passam, conseqüentemente, pelo impulso de auto conservação. Melhor dizendo, é por meio da consciência da auto conservação que se chegará ao cultivo do hábito da transformação.

Em suma, quanto mais se transforma o País, mais demandas são exigidas do impulso de auto conservação.

O complexo de ambigüidades e mal-entendidos que corrompe a compreensão que a sociedade brasileira deveria ter sobre sua relação com o aparato de defesa do País resulta numa problemática que deve ser superada a fim de que a população possa identificar a base comum de onde se poderia evoluir em direção a um melhor conhecimento do que vem a ser a relação de interdependência que normalmente se forma entre civis e militares.

A interação diplomacia política/diplomacia militar e seu substrato institucional Itamaraty/Forças Armadas aparece muito pouco representado no texto da END.²⁴

Por outro lado, no Livro Branco da Defesa Nacional, a menção ao Ministério das Relações Exteriores, no item Políticas Externas e de Defesa, vai perfeitamente de encontro ao tema tratado na presente monografia:

“As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE). A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) representam marcos históricos no sentido da afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros da Defesa. A Política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. Evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto.

No plano global, a participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais (Conselho de Defesa Sul-Americano e diálogos político-militares) incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa do País se anteciparem, de maneira coerente e estratégica, às transformações do sistema

24 As menções ao Ministério das Relações Exteriores no texto da END são:

- no item Segurança Nacional:

1) o atendimento aos compromissos internacionais relativos à salvaguarda da vida humana no mar e ao tráfego aéreo internacional, a cargo do Ministério da Defesa, por intermédio dos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, respectivamente, e do Ministério das Relações Exteriores”;

- no item Estabilidade Regional:

2) “O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do país”;

3) “O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa”;

- no item Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I):

4) “O Ministério da Defesa proporá, em coordenação com os Ministérios das Relações Exteriores, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência, Tecnologia e Inovação e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o estabelecimento de parcerias estratégicas com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de ponta de interesse para a defesa”;

5) capacidade industrial do setor nuclear para inovação, através do Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro, com a participação dos Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Secretaria de Assuntos Estratégicos, do Gabinete de Segurança Institucional e da Casa Civil da Presidência da República”.

internacional e de suas estruturas de governança, facilita assim, a tarefa de defender, no exterior, os interesses brasileiros” (BRASIL, 2012).

Ou seja, a proposta de obter uma interação maior do Ministério das Relações Exteriores com o Ministério da Defesa, com uma prevalência da Marinha do Brasil, em virtude da natural vocação diplomática dessa arma, está perfeitamente conforme o que preconiza o Livro Branco da Defesa.

Para efetuar, ampla e intensamente esta interação, é necessário criar um ambiente de trabalho em que diplomatas e militares possam interagir com vistas a compartilhar suas inteligências em prol de um planejamento que venha a atender aos interesses nacionais vitais.

A “proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do País”, conforme preconizado na END, envolve necessariamente uma concertação diplomática capaz de coordenar proveitosamente os potenciais das expressões militar e política do País.

A projeção do Brasil como ator global no comércio internacional envolve, além dos aspectos eminentemente empresariais, uma formulação de atuação estratégica que garanta a expansão do comércio brasileiro nos planos regional e global. A proposta de ascensão do Brasil ao “primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia”, conforme estabelece a Introdução à END, envolve necessariamente a projeção do comércio exterior do Brasil. Trata-se de um interesse em que tanto a Marinha do Brasil quanto o Ministério das Relações Exteriores estão envolvidos em maior ou menor grau.

De um lado, há todo um conjunto de iniciativas de promoção comercial que, desde a década de 1970, vem sendo tomadas, conduzidas e aperfeiçoadas pelo Itamaraty. As relações com a Namíbia formam, por outro lado, um modelo em que a atuação diplomática da Marinha do Brasil foi exercida de forma exemplar –aí incluída a diplomacia de ajuda, investida de seu componente comercial–com a construção de um potencial importante para futuras atuações.

A venda de material de defesa, cujo potencial para a expansão do papel do Brasil como *global player* tem de ser aprofundado, é igualmente um segmento comercial que demanda necessariamente discussão, análise e criação de consensos por parte das dimensões militar e política do país.

O que a presente monografia espera acrescentar ao debate envolvendo a interação entre diplomatas e militares, com prevalência da Marinha do Brasil, é a proposta de uma intensificação dos contatos entre o Ministério das Relações Exteriores.

Tal contato, para ser efetivo, teria de se dar de forma institucionalizada, por meio de uma assessoria permanente que reúna funcionários das instâncias diplomática e militar, com atribuições consultivas e dotadas de um programa de trabalho que envolva grupos de estudo, bem como uma parceria que coloque, lado a lado, representantes provenientes, de um lado, das escolas militares, e, de outro, de instituições tais como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), entidades que têm como objetivo aproximar governo, academia e sociedade.

As atividades fim da diplomacia política –de representar, informar e negociar– aliadas à atuação da diplomacia naval, com ênfase na presença naval e na mostra da bandeira, que constituem significados simbólicos, são instrumentos essenciais para a adequada condução da política externa brasileira.

A interação dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa constitui uma oportunidade para que os métodos de planejamento específicos de diplomacia política e da diplomacia naval sejam melhor aproveitados para o encaminhamento da política externa brasileira.

A diplomacia naval exercida pela Marinha do Brasil está envolvida em diversos projetos, tais como o de cooperação com a Namíbia, e políticas de Estado, como é o caso da

atuação na área da ZOPACAS, os quais demandam interação intensa com o Ministério das Relações Exteriores.

Apesar das eventuais limitações e imperfeições que vêm retardando essa interação, alguns progressos podem ser indicados, tais como a própria criação do Ministério da Defesa e o entendimento, expresso no Livro Branco da Defesa, de que as políticas externa e de defesa são “complementares e indissociáveis”.

Para dar curso a essa complementaridade e associação, a criação de uma assessoria de caráter consultor, composta por diplomatas e oficiais de marinha que funcione de forma permanente e estruturada afigura-se essencial para o aprimoramento das diplomacias política e naval que vêm sendo conduzidas no país.

O próprio espírito que preside a Estratégia Nacional de Defesa, no sentido de que o Brasil deseja engrandecer-se sem imperar, pressupõe claramente a utilização intensa dos mecanismos diplomáticos oferecidos pelo Itamaraty e pela Marinha do Brasil.

O reconhecimento de que o desenvolvimento do país impõe a preparação de sua defesa contra ameaças e agressões reforça contundentemente a necessidade de interação dos agentes de diplomacia que são o Ministério das Relações Exteriores e a Marinha do Brasil.

O cultivo do hábito da transformação, que a END considera indispensável na consecução plena dos objetivos de defesa, tem como corolário a “necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty, no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto”.

A formalização dessa interação, por meio de uma assessoria permanente que possa tratar da análise, encaminhamento e formulação dos temas de política externa que envolvem a defesa dos interesses do Brasil é uma proposta perfeitamente coerente com os princípios que norteiam a estratégia de defesa nacional.

CONCLUSÃO

A tipologia e o resumo histórico da diplomacia naval comprovam a atualidade e a abrangência da atuação das marinhas como instrumento de apoio à condução da política externa dos países. No caso brasileiro, vários dos formatos apresentados na tipologia estudada vêm sendo aplicados tanto como táticas diplomáticas navais –como é o caso das operações que envolvem a presença naval, a ajuda naval e as visitas operativas e de boa vontade –como de função–a exemplo das diplomacias simbólica, de rotina, econômica e humanitária.

Dadas as dimensões geográficas, o desenvolvimento econômico e a crescente participação do Brasil no processo de globalização, podem ser divisadas diversas outras capacidades de exercício da diplomacia naval. Os exemplos das diplomacias navais norte-americana e soviética demonstram a possibilidade de se conceber, projetar, implementar, adotar e executar políticas de estado que dimensionam a diplomacia naval como parte de uma grande estratégia de projeção dos interesses nacionais. Os casos norte-americano e soviético, inspirados aberta ou subjacentemente pela atuação política da Royal Navy, são exemplos da capacidade de formular políticas de estado de longo prazo, desde que as elites políticas estejam dispostas e capacitadas a compreender as aspirações da nação e a assumir as responsabilidades de suas decisões.

O final da Guerra Fria –com o esgotamento da bipolaridade, substituída por uma unilateralidade norte-americana, cuja dinâmica vem sendo confrontada por um mundo globalizado em que novos atores buscam um modelo multilateral em que possam realizar suas aspirações– abriu, ao contrário do que muitos teóricos supunham, um cenário internacional em que a diplomacia naval ressurgiu como instrumento de grande impacto nas relações internacionais.

Os novos atores que ascendem como potências no cenário internacional, como é o caso de Brasil, África do Sul, China, Índia e Rússia, têm de repensar suas marinhas como instrumento de projeção do interesse nacional.

No âmbito regional, os novos mecanismos multilaterais, como é o caso da ZOPACAS, da Conferência de Ministros de Defesa das Américas e do Conselho de Defesa Sul-Americano demandam um entrosamento e uma participação ativa do Brasil.

Na área do contorno estratégico brasileiro, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África são prioritárias para a política externa brasileira e, nesse sentido, a Marinha do Brasil vem participando de importantes projetos como o da colaboração com a Marinha da Namíbia, exemplo cristalino de aplicação da tática diplomática de ajuda naval.

As operações de paz de que o Brasil participa, sob a égide das Nações Unidas, são exemplos de diplomacia humanitária que ampliam a participação do Brasil e demonstram a importância da integração e articulação entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores.

O exame analítico das características históricas, estratégicas, táticas e funcionais da diplomacia naval induzem à conclusão de que, para formular, aperfeiçoar e melhor implementar a atuação política da Marinha do Brasil, com vistas a explorar todo seu potencial como instrumento de apoio à condução da política externa brasileira, é necessário intensificar e aprimorar a interação entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores.

A colaboração entre as instâncias militar e diplomática é tradicional e possui raízes históricas profundas. Contudo, a densidade dessa interação ainda é insuficiente diante dos desafios do mundo contemporâneo e necessita ser aprimorada, por meio de iniciativas políticas que conduzam à criação de um espaço formal e permanente de interação.

As reflexões conduzidas ao longo da presente monografia e a leitura do próprio Livro Branco da Defesa indicam a “necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre o MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto”.

A conclusão da presente monografia aponta para a necessidade de adensar a interação entre as instâncias diplomática e de defesa por meio da criação de um espaço de reflexão para a análise, planejamento e formulação de estratégias a serem implementadas pelas diplomacias política e naval do Brasil.

A formalização dessa interação passa por mecanismos tais como a criação de uma assessoria permanente dedicada à análise, encaminhamento e formulação dos temas de política externa que envolvem a defesa dos interesses do Brasil, com atribuições consultivas e dotadas de um programa de trabalho que envolva grupos de estudo e parcerias com representantes provenientes das escolas militares, de instituições tais como a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), bem como de todas as entidades que representam governo, academia e sociedade brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Gordon; WILLIAM, Cindy. *Buying national security: how America plans and plays for its global role and safety at home*. London: Routledge, 2009.

ADCOCK, C. J. **Manual de psicologia**. *Fundamentals of psychology*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965

ALDRED, John. *British imperial and foreign policy*. London: Heinemann, 2004

ALMEIDA, Cláudio Henrique Mello de. **A presença da China na costa ocidental da África – caso da Namíbia**: implicações para o poder naval brasileiro. Orientador: CMG (RMI) Francisco Eduardo Alves de Almeida. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas-CPEM). Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009

ALSINA JUNIOR, João Paulo. **Política externa e defesa no Brasil**: síntese imperfeita. Brasília. Câmara dos Deputados. Coordenação de publicações, 2006

BELCHMAN, Barry M.; KAPLAN, Stephen S. *The use of armed Forces as a political instrument*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976

BERGER, Thomas. *Japan's international relations: the political and security dimensions*, in Kim, Samuel (edit) *The international Relations of Southeast*, Lanham, MD, 2004

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**: paz e segurança para o Brasil. Brasília, D.F.: Ministério da Defesa, 2008

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília, D.F.: Ministério da Defesa, 2012

BOOTH, Ken. Tradução de OLIVEIRA, José Maria do Amaral. **Aplicação da lei, da força & da diplomacia no mar**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989

- BOOTH, Ken. *Navies and foreign policy*. London: Croom Helm, 1977
- BUSH, George H. W. *Toward a new order*. Discurso proferido em Sessão Conjunta do Congresso Norte-americano. Washington, D.C. 11 de setembro de 1990
- CABLE, James. *Gunboat diplomacy*. London: Chatto and Windus, 1971
- CABLE, James. *The political influence of naval force in history*. London: Macmillan Press Ltd., 1998
- CHEN, Rosalie. *China perceives America: perspectives of international relations experts*. Journal of Contemporary China 12, nº 35, maio de 2003
- COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Le meilleur des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris: Economica; Institut de Stratégie Comparée, 2010
- DISMUKES, Bradford & MC CONNELL, James. *Soviet naval diplomacy*, New York, N.Y. Pergamon, 1979
- DONALD, Aida D. *Lion in the White House*. a life of Theodore Roosevelt. New York: Basic Books N.Y., 2007
- ESPERANÇA JUNIOR, Jorge Santos. **Dissuasão e política externa: a relação do poder militar e a diplomacia no Brasil**: diplomacia e defesa, temas indissociáveis. Orientador: Nogueira, Márcio Andrade de. Monografia (Curso de Estratégia e Política Marítimas-CPEM). Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2011
- EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. *Dictionary of international relations*. London: Penguin Books, 1998
- FALCOFF, Mark. *Latin America after the Cold War* Payne, Douglas; Falcoff, Mark; Purcell, Susan Kaufman, Latin America: U.S. Policy after the Cold War, New York. American Society, 1991
- FERREIRA, Renato Rangel. **Operações navais no Século XXI**: tarefas básicas do poder naval para a proteção da Amazônia Azul. Orientador: Oliveira, José Cláudio da Costa. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas). Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2011
- FUKUYAMA, Francis. *The end of history and the last man*. Hamish Hamilton. London, 1992
- GADDIS, J. L. *The United States and the end of Cold War*: Implications, reconsiderations and provocations. New York, NY: Oxford University Press, 1992
- GOODHALL, Thomas D. *Gunboat diplomacy: does it have a place in the 1990's ?* CSC, 1991
- GORSHKOV, Sergei G. *The sea power of the State*. Annapolis: Naval Institute Press, 1976

HAYWOOD, John. *Dark Age naval power: a reassessment of Frankish and Anglo-Saxon seafaring activity*. London-New York. Routledge, 1991

HENDRIX, Henry J. *Theodore Roosevelt's naval diplomacy: the U.S. Navy and the birth of the American century*. Annapolis, Maryland:Naval Institute Press, 2009

JORDÃO, Sérgio Luiz Moreira. **As perspectivas de cooperação bilateral e multilateral entre o Brasil e os países do continente Africano para a consolidação da segurança marítima do Atlântico Sul:** possibilidades e limitações do relacionamento do Brasil com a África; pontos de interesse comum no relacionamento político e seus reflexos na questão de segurança. Orientador: CF Silva, Helder Pereira da. Monografia (Curso de Estratégia e Política Marítimas-CPEM) Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 2009

KAGAN, Robert. *The Return of history and the end of dreams*. New York, N.Y.: Alfred A. Knopf, 2008

KARSTEN, Peter. *The nature of influence*'. American Quarterly 23, Outono, 1971
KNEER, Warren G. *Great Britain and the Caribbean*, East Lansing, Michigan: State University Press, 1975

KRISTEVA, Julia. *Nations without nationalism*. New York, N.Y.: Columbia University Press, 1993

LEBOW, R. N.; RISSE-KAPPEN T. *International relations theory and the end of the Cold War*.New York, N.Y.: Columbia University Press, 1995

LEFFLER, Martin P. *A preponderance of power: national security, the Truman administration and the Cold War*. Stanford, C.A., 1992

LODGE, Henry C.; ROOSEVELT, Theodore. *Selections from the correspondence of Theodore Roosevelt and Henry Cabot Lodge*. New York, Scribner's, 1925

LOWENTHAL, Abraham. *Rediscovering Latin America*. Foreign Affairs, outono de 1990

LUTTWAK, Edward N. *The Political uses of sea power*. Baltimore, London:The Johns Hopkins University Press, 1974

MAIA, Prado. **A Marinha de Guerra do Brasil na Colônia e no Império**. 2 ed. Rio de Janeiro: Cátedra, 1975.

MENEZES, Delano Teixeira. **O militar e o diplomata**. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 1997

MORGAN, Kenneth O. *The Oxford illustrated History of Britain*. Oxford. Oxford University Press, 1984

MUÑOZ, Heraldo. **A Nova Política Internacional**. Fundação Alexandre de Gusmão-FUNAG. Editora Alfa-Ômega Ltda. São Paulo, 1996

NAILOR, Peter. *A New environment for navies? Maritime Strategy in the nuclear age*, Geoffrey Till (ed.) 2^a ed. New York, 1984

RAT, Jean-Michel. *L'Éveil de la marine dans l'Angleterre du haut Moyen-âge*. Ville-neuve d'Ascq. Presses Universitaires du Septentrion. 1999

REILLY JR, John C.; SCHEINA, Robert. *American battleships 1886-1923: predreadnought design and construction*. Annapolis: Naval Institute Press, 1980

ROPP, Theodore, *The development of a modern navy. French Naval policy 1871-1904*. Annapolis. Naval Institute Press, 1987

ROWLANDS, Kevin. *Decided preponderance at sea: naval diplomacy in strategic thought*. U.S. Naval War College Review 65, n° 4 (Outono 2012)

SCELLE, Georges, *Précis du droit des gens*. Deuxième partie. Paris, 1934

SCOTT, Harriet Fast, *The armed forces of the USSR*, 2^a ed., Boulder, Colorado, Westview Press, 1981

SHAMBAUGH, David. *Modernizing China's military: progress, problems, prospects*. Berkley, C.A., 2004

TAKEYH, Ray. *The Iranian puzzle*. The American Prospect, 22/05/2007

WIDEN, J. J. *Naval Diplomacy – A Theoretical approach. diplomacy and statecraft*. London: Routledge, 2011