

DIPLOMACIA NAVAL: UM BALANÇO DA LITERATURA CLÁSSICA

NAVAL DIPLOMACY: A REVIEW OF THE CLASSICAL LITERATURE

Ludolf Waldmann Júnior¹

Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia
Universidade Federal do Amazonas
Manaus – Amazonas, Brasil

Resumo: Marinhas foram historicamente utilizadas tanto para travar guerras como em funções não-combatentes, destacando-se o seu uso para promover ou buscar objetivos de política externa em tempos de paz. Essa perspectiva é o foco da diplomacia naval, desenvolvida por historiadores navais e analistas nas décadas de 1960 e 1970 e que continua a atrair a atenção de estudiosos, apesar das mudanças em abordagens, perspectivas teóricas e contexto internacional. O objetivo deste artigo é fazer um balanço das concepções e das contribuições de quatro autores clássicos da diplomacia naval, Laurence Martin, James Cable, Edward Luttwak e Ken Booth, a partir de uma revisão crítica de suas principais obras sobre o tema, complementada pelas discussões mais contemporâneas na área.

Palavras-Chave: Diplomacia Naval. Poder Naval. Marinhas. Política Externa.

Abstract: Historically, navies have been used both for waging wars and in non-combat roles, with a notable emphasis on their use in promoting or pursuing foreign policy aims during times of peace. This perspective is the focus of naval diplomacy, developed by naval historians and analysts in the 1960s and 1970s, which continues to capture the attention of scholars despite changes in approaches, in theoretical perspectives, and in the international context. This article aims to assess the conceptions and contributions of four classic authors of naval diplomacy, Laurence Martin, James Cable, Edward Luttwak, and Ken Booth, through a critical review of their main works on the issue, complemented by contemporary discussions in the field.

Key-words: Naval Diplomacy. Naval Power. Navies. Foreign Policy.

DOI: 10.29327/2293200.15.2-8

Recebido: 09/04/2024

Aprovado: 11/07/2024

Introdução

“Um porta-aviões é 100 mil toneladas de diplomacia”, afirma uma frase atribuída ao ex-Secretário de Estado estadunidense Henry Kissinger (Allison, 2019). A ideia de que determinados equipamentos bélicos, como estas grandes belonaves, e as forças armadas que as operam são cruciais para fins de política externa tem uma larga tradição nos estudos de Ciência Política, História, Relações Internacionais e Estudos Estratégicos.

¹ ludolfwaldmann@ufam.edu.br
Orcid: 0000-0003-1668-3785

Em particular, as marinhas receberam especial atenção sobre seus usos enquanto instrumentos de política externa. A prática de usar belonaves para forçar negociações ou impressionar líderes e entidades políticas estrangeiras remonta há séculos, mas certamente a imagem mais conhecida era a diplomacia das canhoneiras, uma típica expressão do imperialismo neocolonial do século XIX. No entanto, as teorizações e análises acadêmicas destes fenômenos somente seriam desenvolvidas na segunda metade do século XX, elaboradas por uma série de estudiosos que deram contribuições importantes para a consolidação da perspectiva da diplomacia naval.

Nesse aspecto, eles relacionavam o uso do poder naval dos Estados como um instrumento político disponível que poderia ser utilizado por eles mesmo em tempos de paz. Deve-se ressaltar, aqui, a distinção que a literatura especializada faz entre o “poder marítimo” – que incorpora todos os aspectos, atores, instituições e regimes inerentes aos espaços oceânicos – e o “poder naval”, que se refere especificamente às marinhas de guerra (Moreira, 2018).

A proposta deste artigo é fazer um balanço da literatura clássica sobre a diplomacia naval, focando-se nas contribuições de Laurence Martin, James Cable, Edward Luttwak e Ken Booth, considerados os pioneiros civis dessa teoria. Para isso, é realizada uma revisão crítica de suas principais obras, no que se refere ao tema abordado, ressaltando suas concepções, conceitos, abordagens e conclusões. Complementarmente, mobiliza-se a literatura mais contemporânea para ressaltar as principais contribuições e fragilidades de cada autor, bem como sua relevância para o atual debate sobre a diplomacia naval.

Dessa maneira, busca-se entender melhor este fenômeno, que tem atraído a atenção de pesquisadores e militares no exterior, no sentido de compreender suas dinâmicas, fazer teorizações e incorporá-lo nas políticas navais de seus países. É interessante ressaltar que esse debate, apesar de ser incorporado relativamente cedo por analistas e estrategistas militares no Brasil, permaneceu relativamente pouco analisado por pesquisadores civis e pela academia brasileira.

Os militares brasileiros incorporaram os autores acima citados e discussões que serão apresentados neste artigo ainda na década de 1970, poucos anos após as primeiras publicações. Assim, Vidigal e Flores (1976) já apontavam para o papel de persuasão da

marinha em sua proposta de revisão doutrinária da força, naquele momento, mobilizando alguns pioneiros da diplomacia naval para construir seus argumentos. Pinto (1989), por sua vez, produziu uma obra dedicada exclusivamente ao assunto. Mais recentemente, há, como exemplo, os artigos de Raza (1997a; 1997b), Abreu (2007), Macedo (2013), Chiozzo (2018) e Silva (2019), além da obra de Almeida (2022).

Entre os pesquisadores civis que trataram especificamente do tema ou passaram ou discutiram tópicos relevantes da perspectiva da diplomacia naval, pode-se destacar Silveira (2002), Waldmann Júnior (2016; 2018), Marroni (2017) e Souza (2018).

Destaca-se também que as recentes tensões internacionais que envolvem as reivindicações de posse e uso de recursos econômicos em áreas marítimas, como no Mar do Sul da China, têm demonstrado a atualidade e permanência desta prática de diplomacia (Le Mière, 2014).

Assim, o texto inicia com uma breve contextualização da emergência desta perspectiva teórica e conceitualizações, para depois explorar as abordagens e limitações de cada um destes autores.

1. Armamentos e Diplomacia

Uma das tradições que mais ressaltaram a relação entre armamentos e política externa foi o Realismo, em suas mais variadas correntes e escolas. Assim, autores clássicos, como Morgenthau (2006) e Aron (2002), também consideravam que os meios militares tinham funções importantes na diplomacia, tanto porque expressavam o sentido mais óbvio do poder de um Estado, como também pelas capacidades que a demonstração deste poderio tinha, em termos de prestígio, como na coerção e persuasão perante outras nações.

Schelling (2008), por sua vez, conceituou o que chamava de “diplomacia da violência” ou “diplomacia coercitiva”: a ameaça de uso da força com o propósito negociar e barganhar na arena diplomática, que visa tanto a dissuadir (impedir a ação por temer as consequências dela, uma ameaça negativa) como compelir (obrigar o outro a tomar uma ação desejada, uma ameaça positiva) outros Estados. Esta perspectiva, ressalte-se, é compartilhada por pensadores de outras escolas de pensamento nas Relações Internacionais: Nye (2004), um relevante representante da tradição

institucional liberal, apontava que, apesar dessas forças representarem fundamentalmente o *hard power* de um Estado, elas também tinham um valor importante em suas capacidades persuasivas, que representavam uma face de *soft power*.

Mais recentemente, autores como Cheyre (2003), Cottey e Forster (2004) e Drab (2018), trabalharam essa perspectiva, a partir da abordagem denominada “diplomacia de defesa”, cujo argumento central está na ideia de que as forças armadas e infraestrutura associada podem ser utilizadas para promover paz, cooperação e segurança por meio de acordos militares, intercâmbios, exercícios conjuntos e colaboração em questões relacionadas à defesa e segurança.

Assim, como lembra Cheyre (2003), esta perspectiva seria expressiva de uma proposta de Nye sobre o *smart power*, que combina elementos do poder militar com práticas típicas do *soft power*. Apesar da teoria ter sido desenvolvida apenas nas últimas décadas, pensando em particular o mundo pós-Guerra Fria, as práticas da diplomacia de defesa (em especial aquelas ligadas a uma versão mais “antiga” dela) remontam há séculos (Cottey & Forster, 2004; Cheyre, 2003).

Nesse papel, as forças navais se destacam por atributos peculiares que tornam as marinhas instrumentos de diplomacia por excelência, algo que deriva tanto das características do Poder Naval (sua capacidade de projeção de poder, flexibilidade, mobilidade, permanência e versatilidade, o que inclui a ação de presença na diplomacia naval) como pelo de operarem nos oceanos, que servem como um meio neutro e universal: como lembrou um diplomata britânico, “*the Great Sea Power is the neighbour of every country accessible by sea*” (Widen, 2011, p. 718).

Portanto, não se estranha a observação de Janowitz (1967), de que os oficiais de marinha são os funcionários de um governo que, com exceção do diplomata, mais se encontram com dignatários estrangeiros, o que tem implicação inclusive na sua formação profissional e na manutenção de tradições específicas.

Apesar destas características, o estudo sobre os usos das marinhas e seus meios para fins diplomáticos foi somente desenvolvido tardiamente. Como apontou Widen (2011), Mahan (1840-1914) e Corbett (1854-1922), os grandes teóricos do poder naval,

praticamente não falavam sobre os usos do poder marítimo na paz, concentrando-se no seu uso tático-operacional, geopolítico e estratégico na guerra.²

Mahan, de fato, deixou apenas alguns comentários esparsos e tardios sobre o assunto, como lembra Crowl (1986): Ele entendia que as marinhas eram superiores aos exércitos como instrumentos da política externa, pois eram menos brutas, sinalizavam simbolicamente menos agressividade, dotadas de maior mobilidade e responsivas à direção política, cuja influência poderia ser sentida mesmo onde exércitos não poderiam ir.

Richmond (1871-1946), o terceiro grande nome da teoria estratégica naval, também tinha como foco os aspectos relacionados à guerra, contudo entendia que as marinhas eram instrumentos que poderiam garantir a paz e a grandeza de suas nações, além de tecer algumas considerações sobre elas em operações de Não-Guerra que, segundo Rowlands (2018), se encaixam nas definições mais amplas da teoria.

O contexto da Guerra Fria, marcado pelo delicado equilíbrio nuclear, foi fundamental para o desenvolvimento da teoria da diplomacia naval. Nesse quadro, em que uma confrontação aberta e direta entre as superpotências inevitavelmente levaria à hecatombe atômica, analistas passaram a debater a possibilidade de usar suas forças militares de maneira limitada, minimizando as possibilidades de que estes embates resultariam em uma guerra total, bem como formas pelas quais elas poderiam contribuir para a manutenção da paz e para os objetivos da política externa de seus países.

Desta maneira, uma série de autores acadêmicos e militares desenvolveu um debate teórico sobre este papel, a partir das décadas de 1960 e 1970, inspirados em obras anteriores de autores como Thomas Schelling, Oran Young, Alexander George, William Simmons, André Beufre e outros (Widen, 2011; Till, 2013; Rowlands, 2018).

Entre os militares, destacam-se as contribuições do almirante Stansfield Turner (1974), que ressaltou de modo pioneiro a importância da missão de “presença naval” da marinha estadunidense, entendida como o seu emprego tanto no sentido dissuasório como na sinalização de compromisso com aliados.

Seu colega soviético, Sergey Gorshkov (1979) [1976], salientou que as marinhas eram instrumentos da política de um Estado, cujas características inerentes as tornavam

² Para um panorama resumido das teorias destes autores, ver Violante (2015).

extremamente úteis para a promoção dos interesses de seus países, manutenção da paz e despertar simpatias entre os estrangeiros.

O foco deste artigo, no entanto, está nas obras de quatro autores civis, Laurence Martin, James Cable, Edward Luttwak e Ken Booth, que constituem os teóricos clássicos da diplomacia naval, responsáveis em grande medida pelas bases sobre as quais essa discussão teórica e prática foi construída. Mas, efetivamente, como conceituar a diplomacia naval? Evidentemente, cada um dos autores clássicos vai oferecer conceitos distintos, com seus pontos fortes e limitações.

De modo sintético, mobilizando também a literatura contemporânea (Widen, 2011; Till, 2013; Le Mière, 2014; Rowlands, 2018), pode-se conceber a diplomacia naval como o uso de meios navais para fins diplomáticos, empregando-os para buscar determinados objetivos de política externa em um contexto de ausência de hostilidades declaradas entre os Estados envolvidos (isto é, não é entendida como uma ação de guerra).

Deve-se ressaltar, a partir dos conceitos de poder “marítimo” e “naval”, a distinção entre a “diplomacia marítima” – que, como destacam Le Mière (2014) e Booth (2014), incluem um espectro muito mais amplo de atividades, recursos e atores (incluindo não-estatais) relacionados ao uso do mar – e a “diplomacia naval”, que se refere especificamente ao uso das marinhas de guerra nessas funções.

Para isso, as forças navais fazem valer uso de seus meios, que não se restringem às embarcações e incluem infraestrutura e pessoal associado, como forma de influenciar o comportamento de outros Estados, seja em um sentido mais coercitivo e dissuasório (envolvendo o uso limitado ou ameaça do uso da violência), seja em um sentido mais persuasivo, sinalizando compromissos, oferecendo apoio, impressionando ou construindo vínculos.

Também é importante ressaltar que operações navais frequentemente são multifacetadas e multidimensionais, o que significa que nem sempre uma ação é concebida apenas para fins diplomáticos: por exemplo, visitas a portos estrangeiros podem ser motivadas tanto para fins de descanso da tripulação e reestabelecer provisões, como também para mandar sinais externos; operações humanitárias ou a

apreensão de embarcações em águas territoriais também podem ser publicizadas para fins internacionais.

2. Os clássicos da diplomacia naval

A partir desse conceito mais amplo, passa-se para debate e balanço das contribuições dos clássicos da diplomacia naval. É importante salientar, também, que nem sempre os fundadores desta teoria utilizavam esse termo, ainda que o sentido de suas observações dialogue e fundamente a teoria. De qualquer maneira, o trabalho mais antigo é o do acadêmico britânico Laurence W. Martin, que escreveu a obra *The Sea in Modern Strategy*, ainda na década de 1960. A obra tinha como foco entender as profundas e as radicais transformações que identificou na estratégia, guerra e emprego das forças navais desde a Segunda Guerra Mundial.

Segundo Martin (1967), até o início deste conflito global, quase toda estratégia e emprego dos meios navais se centravam na discussão do domínio de partes do oceano, decidido sobretudo a partir do combate entre forças navais de superfície especializadas, ocorridas dentro do relativo isolamento do meio em que operavam – o mar –, e de acordo com a tradição de pensamento de Mahan.

Inovações tecnológicas, como submarinos, aviões e porta-aviões, armamentos nucleares, mísseis e sistemas eletrônicos, contudo, trouxeram consideráveis desafios para essas ações de esquadras, tirando-as de sua centralidade na estratégia naval. Assim, Martin (1967) considerou que o bombardeio (seja com canhões, aviões ou mísseis) sobre alvos em terra, antes a função mais modesta e de menor importância dos grandes navios de superfície, passou a ser primordial nas grandes marinhas, que a partir de então enfatizaram a projeção de força sobre terra.

Apesar destas transformações, que chegaram a ameaçar o papel das forças navais na estratégia e na política de defesa nacional no imediato pós-guerra, ocorreram mudanças políticas e tecnológicas (tanto bélicas como também na exploração econômica dos oceanos) que, para Martin (1967), apontavam que as marinhas ainda tinham e teriam no futuro um papel fundamental na busca dos interesses políticos, econômicos e militares dos Estados.

A emergência de estratégias de dissuasão com armamento nuclear e guerra total baseada em bombardeiros relegou, por um tempo, as forças navais para papéis secundários na política de defesa tanto dos Estados Unidos como no Reino Unido, a partir da segunda metade da década de 1940 (Booth, 2014).

Martin (1967) definiu de modo um tanto arbitrário, como reconheceu, o papel das marinhas em três aspectos essenciais: a) a contribuição das forças navais para a dissuasão nuclear e a guerra total, b) seu papel nas guerras limitadas, sejam elas em terra ou mar, e c) seu lugar dentro das relações diplomáticas, desenvolvendo em seguida cada uma em maior detalhe. Desta maneira, cabe ressaltar que a obra de Martin tratou muito mais sobre aspectos das mudanças na estratégia naval do que propriamente em uma discussão sobre a diplomacia naval, a despeito de seu pioneirismo neste último aspecto.

Qual então seria o papel diplomático das esquadras? Para responder à estas questões, Martin (1967) parte de algumas considerações prévias. Em primeiro, ressalta que uma das qualidades mais importantes em uma marinha é o seu valor militar, isto é, a sua capacidade de fazer combate. No entanto, nenhuma belonave estará engajada em batalhas na maior parte de sua existência. O principal valor dos navios de guerra, em tempos de paz, é influenciar as questões internacionais, já que a mera existência de uma marinha tende a afetar os cálculos e decisões de política externa de adversários e aliados. O exemplo mais óbvio desta constatação é o valor das forças navais como meio de dissuasão.

Desta maneira, o poder naval, como destaca Martin (1967), constitui-se como uma fração do poder militar disponível aos Estados, podendo ser empregado e manipulado de acordo com os desígnios da diplomacia. As marinhas contribuem para a construção de uma reputação de poder (real ou potencial) que oferece peso político para a nação que as possuem na arena internacional.

Evidentemente, todos os braços das forças armadas de um país têm capacidade de ser utilizados para fins de política externa. Contudo, as marinhas têm determinadas características que as tornam instrumentos excepcionais para diplomacia, já que têm uma natureza bastante flexível, operando em um meio – o mar – que, em tempos de paz, é mais livre de restrições para o movimento de forças militares do que o ar e a terra.

Ressalte-se que os mares internacionais não estão sujeitos à soberania de qualquer Estado, diferentemente das áreas terrestres e do espaço aéreo.

Aqui, cabe lembrar que há um debate secular sobre o direito à liberdade de movimento no mar, representada pelo contraste entre as visões sobre *mare liberum*, que entende existir uma grande liberdade dos mares e que está alinhada à visão das grandes potências marítimas, e *mare clausum*, que defende que há soberania marítima e geralmente é apoiada pelos países periféricos. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito ao Mar, assinada em 1982, representou uma nova etapa na discussão sobre o direito internacional sobre os mares, expandindo a jurisdição nacional sobre áreas marítimas (Violante, 2023).

Martin (1967) aponta que há uma grande diversidade e amplitude de ações conduzidas em tempos de paz para expressar o poder naval, desde as mais amistosas até ameaças deliberadas de guerra e violência. A atividade diplomática mais tradicional são as missões de “mostrar a bandeira”.

Neste aspecto, o autor (1967, p. 138) ressalta “[t]he conception that ships are small mobile pieces of national sovereignty makes them particularly suitable to symbolise the nation from which they come”. Não à toa, continua Martin (p. 139), “[f]or the same reason governments have always paid punctilious attention to the manner in which their vessels and flag are treated and to the reception they accord those of other nations”.

Evidentemente, “mostrar a bandeira” não ocorre apenas como uma missão deliberada com objetivos específicos, mas inclusive como consequência do comércio marítimo e das próprias necessidades logísticas das embarcações, sejam militares ou civis. De qualquer maneira, continua Martin (1967, p. 139), “[l]arge surface vessels create a vivid impression of power in the mind of the general observer”, sendo símbolos excelentes de prestígio nacional.

Uma consideração fundamental para determinar o valor dessas demonstrações navais é o contexto político em que acontecem. Visitas de caráter cerimonial têm seu impacto em gerar impressões positivas, porém as repercussões políticas tendem a ser mais relevantes quando são feitas aos aliados em tempos de crise internacional ou

quando as forças navais são mobilizadas em áreas cruciais próximas de uma zona de conflito.

Como sugere Martin (1967), esses movimentos estratégicos, que normalmente seriam feitos com maior discrição possível por considerações militares, são publicizados de forma a passarem mensagens fortes tanto a aliados como adversários, no qual entram em uma zona um tanto ambígua de propósitos de demonstração de força e preparação para combate, que sempre envolve riscos de guerra, sejam eles planejados ou resultantes de erros de cálculos.

Tendo este último aspecto em consideração, ele (1967) ainda notou que, em sua época, havia duas formas pela qual esse movimento intermediário entre preparação para ação/dissuasão ocorria: a) por meio da introdução de poder naval (e outras formas de poder militar) no espaço de soberania de outro Estado, com ou sem seu consentimento, como forma de impedir a ação de terceiros e b) exercendo um bloqueio/quarentena com objetivo estratégico imediato ou como forma de exercer pressão política. Como o sucesso destes tipos de operação depende muito das reações dos países interessados, não é incomum que os países que as executam busquem legitimidade tanto com os países envolvidos como também de organismos internacionais.

Se é evidente que Martin ofereceu importantes *insights* sobre a diplomacia naval, é perceptível que suas ideias não constituem uma teoria sistemática e muito complexa sobre esta prática, algo que ficaria a cargo dos autores posteriores. Dentre os autores discutidos neste artigo, provavelmente o mais conhecido é o pesquisador e diplomata britânico James Cable, cuja obra *Gunboat Diplomacy* se tornou um pequeno clássico do tema, pesem as frequentes críticas que recebeu (Till, 2013; Le Mière, 2014).

Cable originalmente publicou seu livro em 1971, porém produziu duas novas edições, em 1981 e em 1991, que ampliavam o escopo temporal de sua análise e respondiam algumas das críticas que recebeu. Para fins da pesquisa que culminou nesse artigo, a edição mais recente foi utilizada. Nela, ele buscou analisar o a aplicação da força naval como um instrumento de política externa, focando-se no fenômeno descrito pelo título de seu livro: a diplomacia das canhoneiras. Em seu conceito básico, Cable (1994, p. 14) aponta que

Gunboat diplomacy is the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage or to

avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nationals within the territory or the jurisdiction of their own state.

Desta maneira, Cable (1994) ressalta que este tipo de diplomacia coercitiva demanda certos atributos mínimos para ser chamado como tal. A primeira é que este fenômeno ocorre durante a paz, já que o uso da violência em um conflito armado se configura como operação de guerra e não como ação diplomática, ainda que seja possível uma ação diplomático-coercitiva entre um Estado beligerante e um neutro.

Cable (1994) ainda ilustra a situação acima com o incidente *Altmark*, de fevereiro de 1940, quando contratorpedeiros britânicos aprisionaram o navio alemão (então carregado com prisioneiros de guerra), que deu nome ao incidente, em águas norueguesas, à despeito do protesto e presença de belonaves do país escandinavo de que tal ação violava sua neutralidade.

A diplomacia das canhoneiras busca atingir objetivos específicos como uma alternativa à guerra; caso falhe neste propósito e provoque um conflito armado, já não pode ser chamada como tal.

Outro conceito importante do autor (1967) é que este fenômeno ocorre dentro do marco de uma disputa entre dois Estados, mesmo que esta contenda não seja explícita e direta entre ambos os governos. Assim, o emprego (ou a ameaça de uso) de força por parte de uma marinha estrangeira contra nacionais de outro país em seus espaços marinhos e terrestres também deve ser encarado como uma disputa entre Estados, já que nenhum governo tolera, ou convida, uma força estrangeira para coagir seus cidadãos em seu próprio território a não ser que tenha já perdido sua autoridade doméstica e, por essa razão, não tem mais o direito exclusivo de reivindicar sua soberania nacional. Independentemente desta última situação, uma ação deste tipo sempre será encarada como enfrentamento de dois Estados.

Cable (1994) exemplifica a situação acima a partir do caso das canhoneiras britânicas que operavam nos grandes rios chineses, em 1927, quando este país entrou em guerra civil. Ainda que as ações dos navios ingleses fossem especificamente direcionadas contra determinados grupos, elas foram encaradas como uma coerção exercida por Londres contra a Pequim/Beijing.

Por fim, Cable (1994) também salienta que o emprego da força ou ameaça de seu uso, para ser definido como limitado, deve ser feito com propósitos claros para os envolvidos, bem como se realizar em um nível considerado tolerável para sua vítima. Se o uso da coerção ou da violência for encarado como excessivo ou sem propósitos claros, este será considerado como um ato de guerra.

Neste sentido, o limiar entre o que é uma ação de diplomacia das canhoneiras e uma ação de guerra é um tanto vago e depende sobretudo da reação da vítima. O nível de coerção armada considerado tolerável, por sua vez, não obedece a um critério único, podendo variar considerando os distintos envolvidos e contexto histórico.

A partir destes conceitos, ele (1994) identifica que podem existir quatro modelos distintos de diplomacia das canhoneiras, variando de acordo com o nível de intensidade do emprego da força, partindo de métodos mais agressivos para modelos mais sutis. Eles são: a) força definitiva, b) força de propósito, c) força catalítica e d) força expressiva.

O primeiro tipo, a força definitiva, representa a ação mais direta de diplomacia das canhoneiras, quando o emprego (ou ameaça do uso) da violência é realizado de maneira tão decisiva que a vítima fica impossibilitada de reagir, criando-se uma situação de *fait accompli*. Para que essa condição ocorra, é preciso que a vítima dessa ação se veja em uma situação militarmente insustentável, na qual ela não terá qualquer possibilidade de resistir com êxito. O nível de coerção armada utilizado, por sua vez, deve sempre ser considerado tolerável pela vítima, pois se o uso da força for visto como desproporcional poderá ser encarado como sinal de intenções hostis que superam os objetivos imediatos dessa ação, rompendo a noção de que tal ação é de natureza limitada.

Dado o requerimento da superioridade militar sobre a vítima, tradicionalmente esta modalidade de diplomacia das canhoneiras foi empregada pelos Estados militarmente mais fortes contra aqueles considerados mais fracos. Contudo, como salienta Cable (1994), essa suposição nem sempre é verdadeira e há casos em que países pouco poderosos conseguiram impor, com sucesso, diplomacia coercitiva com força definitiva, mesmo contra superpotências, como no caso da captura do *USS Pueblo* pelos norte-coreanos em 1968.

O incidente *Pueblo* ocorreu em janeiro de 1968, quando o navio-espião estadunidense foi surpreendido pela chegada de forças norte-coreanas que apressaram a embarcação. Os Estados Unidos protestaram e chegaram a concentrar forças para retaliar, porém acabaram cedendo e prometeram parar com as operações de inteligências realizadas na costa coreana em troca pela libertação da tripulação (Cable, 1994).

A questão fundamental, nesse tipo, é o equilíbrio de forças *in situ*: se o Estado militarmente mais fraco pode impor uma condição de superioridade local incontestável sobre um oponente, terá condições de criar uma situação de *fait accompli*.

O segundo tipo, a força de propósito, é um modelo de diplomacia das canhoneiras que emprega a força de maneira mais indireta, tendo como objetivo final forçar uma mudança da política de seu alvo. Desta maneira, o uso (ou ameaça de uso) da violência não faz nada por si mesmo, mas é utilizado como forma de pressionar e convencer os líderes e os governos estrangeiros a adotar uma nova postura política. Por esta razão, é uma modalidade menos direta e confiável do que a força definitiva, já que não estabelece uma situação insustentável para seu alvo em meio à disputa e depende de sua capacidade persuasiva ou dissuasória.

Assim, os efeitos desse tipo de diplomacia das canhoneiras extrapolam em muito o que ocorre em mar, já que seu foco primordial é influenciar o que ocorre em terra. Do mesmo modo que no modelo anterior, a intensidade adequada para o uso da força e sua legitimidade também depende das condições histórico-políticas da conjuntura e dos objetivos visados, podendo variar de formas mais indiretas para as mais diretas. Nelas, incluem-se quarentenas e bloqueios navais, investidas (incluindo ataques ou apressamentos) contra embarcações civis ou militares de determinadas bandeiras, bombardeio costeiro, ocupação de ilhas e faixas territoriais, bem como operações punitivas (Cable, 1994).

Tanto os modelos de força definitiva e de propósito são caracterizados por ações navais com objetivos bem definidos para seu emprego. No caso do terceiro tipo, a força catalítica, elas ocorrem com propósitos mais vagos, empregadas em situações de crise em que não há grande clareza do cenário internacional quanto a ameaças ou oportunidades. Neste caso, um governo ordena a mobilização de suas forças navais para manter presença em uma determinada região, mantendo-as de prontidão operacional

para serem acionadas de acordo com as oportunidades e ameaças que emergirem. Nesta função, as marinhas fazem uso de suas grandes vantagens como ferramentas diplomáticas, pois podem operar por longos períodos longe de suas bases e são capazes de se retirar rapidamente em caso de necessidade.

O último tipo de diplomacia das canhoneiras é o da força expressiva, que também se configura no modelo mais indireto. Aqui, os navios e meios navais são empregados de modo a mandar sinais e despertar sentimentos em lideranças políticas ou populações em um Estado estrangeiro, bem como enfatizar atitudes e dar credibilidade para declarações diplomáticas. Cable (1994) reconhece que esta categoria é um tanto vaga, operando num caminho ambíguo entre não representar uma ameaça clara ao mesmo tempo que visa lembrar seus espectadores as capacidades do poder naval e militar de um determinado país. Nesta categoria estão as típicas missões de “mostrar a bandeira” como exercícios navais e visitas a portos estrangeiros.

Estabelecida sua tipologia da diplomacia das canhoneiras, Cable (1994) se debruça na discussão sobre o futuro desta prática em política externa. Conforme observou, tanto o cenário tecnológico como o político tornaram o uso dos navios de guerra nestas funções mais complexo e, em larga medida, difícil. No âmbito dos meios materiais, as novas tecnologias bélicas apresentam uma tendência de favorecer a defesa, especialmente quando se ponderam os avanços nos sistemas de informação e detecção de ameaças. Além disso, os navios se tornaram relativamente mais vulneráveis a novos sistemas de armamentos como os submarinos, aviação militar e mísseis, o que os faz menos capazes de impor sua presença armada, como no passado.

Similarmente, no campo da política, o uso da coerção armada perdeu considerável legitimidade, o que também favorece as vítimas da diplomacia das canhoneiras. Não obstante, como Cable (1994) ressalta, isso não significa que estas práticas desaparecerão: as marinhas ainda são instrumentos de política externa e continuarão a ser usadas enquanto tal com uma certa frequência, mesmo que as operações de diplomacia das canhoneiras se tornem cada vez mais complexas no mundo contemporâneo.

Cable (1994) tem o mérito de elaborar a primeira teoria sistemática da diplomacia naval (ainda que não a nomeando desta maneira), tornando-se extremamente

influyente nas obras posteriores sobre o tema (Rowlands, 2018). No entanto, vários analistas (Luttwak, 1974; Widen, 2011; Le Mière, 2014) observaram que as categorias de Cable eram um tanto confusas, mesclando meios e fins políticos desejados, o que as torna menos interessantes para propósitos analíticos. Além disso, a ênfase na disposição do uso da força e em meios coercitivos faz Cable (1994) perder de vista métodos mais sutis de diplomacia naval que podem ser mais efetivos.

Por fim, conforme Le Mière (2014) observa, Cable não enxergava a possibilidade de atores não-estatais serem atores relevantes e ativos nesta atividade – algo um tanto compreensível, considerando que escreveu sua tese na década de 1970 e que também se repete nos trabalhos dos demais pioneiros desta teoria. No mundo contemporâneo os atores não-estatais podem ser tanto os perpetradores da diplomacia naval como suas vítimas. Afinal, as marinhas regulares não são os únicos meios úteis para realização destas atividades, já que mesmo navios mercantes e pesqueiros podem ser utilizados para fins de política externa. Como lembrava Mahan (2016), o poder naval de um país não é apenas expressão da força de sua marinha de guerra (Violante, 2015).

Uma formulação mais sofisticada sobre o tema surgiria a partir da obra *The Political Uses of Sea Power*, escrita pelo analista e estrategista estadunidense Edward Luttwak. Assim como os demais autores tratados aqui, Luttwak (1974) ressaltava as vantagens resultantes das características dos meios navais – sua mobilidade inerente, flexibilidade tática e amplo alcance geográfico – como instrumentos muito úteis de política. No entanto, ele apontava que se deveria entender a diplomacia naval sob a perspectiva mais ampla da teoria da suação (*theory of suasion*), um termo, na sua visão, mais neutro (principalmente quando comparado com a categoria de diplomacia das canhoneiras de Cable) e indicativo do caráter indireto deste tipo de ação, cujo propósito central é buscar influenciar o comportamento político do seu alvo. Assim, para Luttwak (1974, p. 10-11),

“armed suasion” defines all reactions, political or tactical, elicited by all parties – allies, adversaries, or neutrals – to the existence, display, manipulation, or symbolic use of any instrument of military power, whether or not such reactions reflect any deliberate intent of the deploying party. “Naval suasion” refers to effects evoked by sea-based or sea-related forces.

O conceito do autor ressalta alguns pontos e tem implicações relevantes. Em primeiro lugar, a perspectiva de Luttwak (1974) enfatiza que a chave para compreender a persuasão naval sempre está na ação ou reação dos envolvidos, não exatamente nas ações ou intenções de seus autores. É preciso que os atores percebam (corretamente ou não) as capacidades militares empregadas e que elas afetem as decisões a serem tomadas, algo que reflete o seu caráter indireto: o resultado não é obtido por meio da aplicação direta da força, mas sim a partir das percepções evocadas pelos meios bélicos. Dessa maneira, mais importante do que os resultados e propósitos imediatos da exibição/uso do meio naval, o que realmente conta é a maneira como estes acontecimentos influenciam as mentes e percepções daqueles que tomam decisões de nível político e estratégico em terra.

Em segundo lugar, nem sempre as mensagens passadas pelo emprego da força naval vão ser claras, o que torna a sua ação armada uma ação com um grau razoável de imprevisibilidade: um exercício naval rotineiro pode gerar uma crise internacional com um país que se sinta ameaçado. Assim, uma ameaça explícita pode ser encarada como um blefe e não provocar os efeitos desejados.

Nesse sentido, Luttwak ressalta a relevância do contexto político, já que o sucesso de uma suação naval depende de uma combinação complexa que envolve o cenário internacional, doméstico (as percepções dos atores políticos domésticos tanto no país-alvo como no autor da ação) e local (os atores imediatamente envolvidos na ação). Por fim, como em seu conceito (1974) a suação armada visa mudar o comportamento político e/ou tático de outros Estados, ela pode ser realizada também em tempos de hostilidades, o que faz a sua teoria inclusive fugir um pouco do escopo de uma perspectiva mais rigorosa de diplomacia naval, abarcando ações tipicamente táticas e mesmo estratégicas em tempo de guerra.

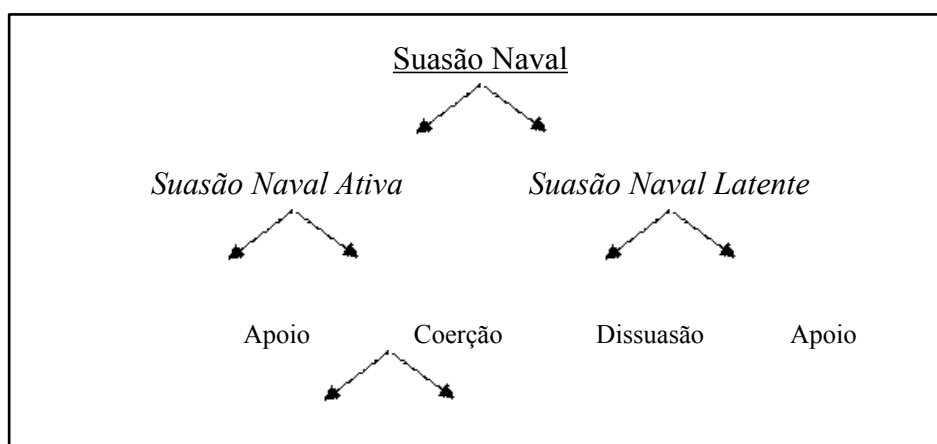
Luttwak (1974) usa como exemplo a atuação das grandes esquadras alemã e britânica na Primeira Guerra Mundial, que ao mesmo tempo dissuadiam a saída da frota de superfície germânica contra o comércio aliado no Atlântico e ataques britânicos contra as bases de submarinos alemães na Bélgica ocupada. Em uma perspectiva de estratégia naval, essa ideia claramente se refere à noção de esquadra em potência (*fleet in being*).

O que diferenciaria o uso mais tradicional dos meios bélicos daquele voltado para a persuasão seria que, neste último, a ênfase está na intenção de provocar reações nas lideranças políticas em terra a partir de uma exibição das capacidades bélicas ou uso simbólico da violência – isto é, quando entendido por todos os lados que os danos provocados foram deliberadamente minimizados. Aqui, as percepções também têm grande relevância, já que discriminar o que é simbólico ou não é algo inerente à visão e subjetividades dos atores envolvidos.

Assim como Cable, Luttwak (1974) também vai desenvolver uma tipologia para sua teoria. Para ele, em suas formas mais básicas, uma ação de persuasão armada pode ser: 1) ativa, isto é, um ato deliberado com fins específicos, ou 2) latente, resultado de operações rotineiras, como exercícios regulares, que não tinham propósitos políticos pré-determinados. No tipo de persuasão latente (2), a ação pode ser realizada de modo a expressar fins dissuasórios como para dar sinais de apoio e garantias para aliados, reforçando laços e compromissos assumidos. A persuasão ativa (1), por sua vez, pode ser realizada também para dar apoio aos aliados ou com o fim de coagir um outro Estado, tanto em um sentido negativo (dissuasão [*deterrence*]) como positivo (compelir/obrigar ativamente [*compellence*] o alvo a reorientar suas ações).

Assim, a tipologia deste autor, conforme o quadro 1 abaixo, enfatiza os objetivos visados pela persuasão naval, que podem incluir os mais diversos meios e métodos de diplomacia naval (Widen, 2011), desde visitas a portos estrangeiros até ataques limitados (vistos como simbólicos) contra alvos em mar e terra.

Quadro 1: Tipologia da Teoria de Persuasão Naval



Fonte: elaboração do autor, com base em Luttwak (1974, p. 7).

Dado que a *suasão naval* funciona fundamentalmente a partir de percepções construídas sobre as capacidades militares e as intenções, os envolvidos sempre estão fazendo estimativas (muitas vezes bastante imprecisas) sobre as qualidades e características dos meios militares. Como lembra Luttwak (1974), o real equilíbrio militar poderia ser vislumbrado apenas em combate (excluindo a possibilidade da intervenção da fortuna!) e, durante a paz (ou ausência de hostilidades de alta intensidade), os líderes políticos e militares precisam avaliar e fazer correlações a partir de confrontações construídas em suas mentes.

Se, de um lado, há dados mais objetivos para fins de comparação (sofisticação e qualidade do material, número de meios disponíveis etc.), há muitos outros que são cruciais para avaliação, mas que podem ser obtidos a partir de suposições mais subjetivas, como a qualidade do treinamento, a moral etc. Há, também, equipamentos modernos cuja avaliação é muito mais complicada porque são “elementos invisíveis”, como os *softwares*, capacidade de gerenciamento de dados e qualidade de sensores, o que aumenta a possibilidade de erros grosseiros nas avaliações (Luttwak, 1974). Assim, o que em grande medida determina as correlações de poder militar são percepções construídas nas mentes daqueles que tomam as decisões e fazem as avaliações a partir de impressões, cujas predições determinam as atitudes políticas.

As imprecisões nas avaliações, contudo, nem sempre são resultados de equívocos honestos, mas também podem ser manipuladas para criar determinadas imagens desejadas, seja sobrevalorizando ou minimizando o potencial bélico disponível para fins políticos desejados.

Por exemplo, a marinha italiana, propagada de forma tão poderosa por Benito Mussolini, provou-se bem menos efetiva do que era durante a Segunda Guerra Mundial. Da mesma maneira, Luttwak (1974) aponta que as constantes menções a um declínio militar dos Estados Unidos, durante a Guerra Fria, refletiam, entre outras razões, uma estratégia deliberada para assegurar o apoio aos programas de modernização e expansão de suas forças armadas.

Essa dinâmica se mostra particularmente interessante, inclusive no próprio processo de produção dos meios navais, que muitas vezes exemplificam o dilema da visibilidade *versus* viabilidade bélica: alguns países podem escolher configurações que

ressaltem aspectos mais visíveis, às vezes mesmo ao custo de elementos menos óbvios que seriam mais relevantes em um cenário de combate. Navios de grandes dimensões dotados de armamentos impressionantes certamente deixam impressões políticas bastante evidentes, mesmo que acabem representando elevados gastos e nem sempre sejam tão úteis numa situação de hostilidades (Luttwak, 1974).

Esse dilema foi exemplificado de forma emblemática quando o então premiê soviético, Nikita Khrushchev, disse que os grandes navios de superfície eram verdadeiros “caixões flutuantes” dada sua vulnerabilidade aos meios aeronavais e submarinos modernos, mas que manteria a construção de algumas unidades planejadas em razão da sua utilidade para fins de política externa (Till, 2013).

A obra de Luttwak (1974) tem grandes méritos ao apresentar uma teoria mais sofisticada e concisa sobre o conceito, bem como pela sua ênfase no caráter indireto e da relevância dos contextos para o sucesso ou não de uma ação de diplomacia naval. Apesar disso, como ressalta Widen (2011), sua narrativa é erudita e difícil, tornando-se muitas vezes confusa. Por exemplo, o próprio termo “suasão” poderia ser trocado por “influência”, facilitando muito a sua compreensão e deixando mais evidente os fins da ação. Da mesma maneira, Widen (2011) sugeriu que Luttwak não separou, de forma clara, para fins analíticos, objetivos e métodos da suasão: a coerção, por exemplo, pode ser tanto um fim (forçar um adversário mudar seu comportamento) como um meio (usar a violência ou sua ameaça para obter concessões).

Rowlands (2018), por sua vez, criticou o que chamou de foco excessivamente teórico desse autor, que aparenta dar peso similar à todas as categorias de suasão naval e dificulta uma operacionalização mais prática delas. Além disso, ele ressaltou que sua análise tende a ser menos imparcial politicamente do que a de outros autores clássicos da teoria.

Por fim, o último grande pioneiro das teorias da diplomacia naval é a obra *Navies and Foreign Policy* (1977/2014), do acadêmico britânico Ken Booth. Sua abordagem sobre o assunto representa, entre os autores discutidos neste artigo, o esforço mais sistemático em teorizar a diplomacia naval, bem como aquele autor que trata o assunto de maneira mais ampla. É também o único dos clássicos aqui cuja obra ganhou

tradução em espanhol (1980) e português,³ o que atesta a sua influência junto às marinhas sul-americanas.

Para Booth (2014), as funções de uma marinha podem ser compreendidas a partir de uma trindade, composta pelos três tipos de missões que elas cumprem no uso do mar: a militar, a diplomática e a policial. A base desta trindade, pontuou, era justamente o seu caráter militar: o uso da força, efetiva ou potencial, é a sua moeda de troca, é o recurso que lhe oferece significado em suas demais ações. Nas relações entre os Estados, os papéis militar e diplomático são os que mais têm importância, já que policial trata sobre a manutenção da ordem e apoio ao desenvolvimento nacional, ou seja, é mais voltado para o âmbito político doméstico.

No que se refere à dimensão diplomática, as marinhas têm como funções e objetivos principais: 1) negociações a partir de uma posição de força, no qual são empregadas para demonstrações políticas ressaltando o seu potencial de usar a violência para aliados, neutros e adversários; 2) manipulação, cujo objetivo é alterar os cálculos políticos dos observadores interessados, passando mensagens implícitas que sejam bem entendidas para seus destinatários, e, por fim, 3) prestígio, cujo propósito central é justamente promover o status simbólico de um Estado, produzindo uma imagem favorável junto aos demais países.

O uso de meios bélicos para fins de dissuasão ou coerção no caso de crises internacionais é relativamente evidente. Porém, no dia a dia do jogo diplomático, a relação entre uma força militar e o poder de barganha de um Estado nem sempre é óbvia, ainda que de maneira alguma insignificante: em muitos casos, como particularmente destaca a tradição realista, a possibilidade do uso da violência é um dos marcos mais relevantes pelo qual as relações entre os países se dão.

Este foi, historicamente, um papel importante para os navios de guerra, como exemplifica a diplomacia das canhoneiras no século XIX, um exemplo clássico de impor negociações a partir de uma posição de força. De um modo menos direto, a mera existência de belonaves pode ser usada como “cartas no baralho” nas conversas

³ A obra foi publicada integralmente, mas de modo recortado em artigos, em diversas edições (205, 208, 209, 210, 211 e 212) da *Revista Marítima Brasileira* entre 1979 e 1983, estando disponíveis para consulta online na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

diplomáticas, neutralizando outras vantagens que o outro Estado possua nas negociações.

O uso diplomático das marinhas, contudo, não é limitado às formas coercitivas, podendo ser empregadas como forma de obter influência política, a partir de concessões ou mitigando perdas, sem precisarem mostrar suas capacidades bélicas: são as formas nas quais são utilizadas como meios de manipulação, para Booth (2014). Nesse sentido, cabe ressaltar que os recursos de uma força naval que podem ser utilizados para fins diplomáticos não se limitam apenas aos seus navios de guerra, mas incluem toda a infraestrutura e pessoal da organização militar. Exercícios conjuntos, apoio e auxílio naval, bem como a cessão de bases e portos estratégicos são formas comuns para estes fins.

Cabe lembrar, no entanto, que o poderio militar de uma marinha ou de seus navios não se converte necessariamente na mesma capacidade de influência na arena diplomática, uma vez que há outros elementos muito relevantes no seu uso para política externa. Para Booth (2014), é preciso considerar os meios, pessoal embarcado e aptidões para o emprego. Esta última consideração é fundamental e tende a ser mais complicada, dada a sua noção de uma tendência de especialização dos navios de guerra, que seriam construídos cada vez mais para funções específicas.

Curiosamente, a literatura especializada geralmente aponta que as transformações tecnológicas navais durante a segunda metade do século XX produziram, nos navios de superfície, embarcações cada vez mais similares, cuja diferenciação em classes (cruzadores, contratorpedeiros, fragatas e corvetas) são menos óbvias, uma vez que há sobreposição no que concerne às dimensões, armamentos e especializações (Friedman,1993).

Em continuação à discussão acima, além disso, não se deve esquecer que o sucesso ou não da diplomacia naval não depende apenas das embarcações e de suas tripulações, mas também das lideranças políticas e diplomatas em terra, que precisam deixar bem claras as mensagens que desejam passar a partir das demonstrações feitas com suas forças navais. Da mesma maneira, as ações das marinhas para fins de política externa tendem a ser mais eficientes quando usadas em conjunto com outras ferramentas diplomáticas e econômicas disponíveis.

Assim como os demais pioneiros, Booth (2014) aponta que as marinhas apresentam uma série de vantagens quando usadas como instrumentos de diplomacia, listando sete atributos:

- a) Versatilidade, já que os navios, sozinhos ou em grupos, podem executar várias tarefas de caráter militar, político, humanitário e social. De todos os sistemas bélicos disponíveis para um país, certamente são os mais versáteis.
- b) Capacidade de controle, dado o seu potencial de escalar as ameaças ou se retirar gradualmente para mitigar tensões graças ao meio em que operam, o mar. As forças terrestres, quando mobilizadas, tentem ser menos discretas e envolver mais custos políticos, enquanto as aéreas necessitam de uma infraestrutura logística para tanto.
- c) Considerável mobilidade, já que os navios têm facilidade para deslocar-se rapidamente e de forma independente para áreas vizinhas ou distantes de acordo com a dinâmica cotidiana da política internacional.
- d) Capacidade de projeção, já que os navios de guerra não apenas são móveis como também podem transportar e carregar considerável volume de armamentos, tropas, veículos de combate e outros equipamentos bélicos, o que não apenas lhes permitem pôr em jogo um razoável poder de fogo como também uma capacidade de projeção de poder sobre água, terra e ar mesmo em locais distantes de bases ou do território nacional.
- e) Potencial de acessibilidade das marinhas, algo que deriva da natureza do meio em que operam, os oceanos, que permitem relativa facilidade, por razões geográficas e políticas, o deslocamento de forças para regiões e países mesmo em áreas remotas.
- f) Simbolismo dos vasos de guerra, em especial daqueles de dimensões maiores, que são bastante visíveis como representantes das intenções e compromissos de um país. E
- g) Capacidade de permanência, já que as embarcações podem permanecer por períodos razoavelmente longos longe de suas bases, mantendo contato visual ou não com costa, sempre com grande flexibilidade.

Apesar destas vantagens significativas, Booth (2014) lembra que as marinhas também apresentam algumas limitações enquanto ferramentas de diplomacia. Por exemplo, podem ocorrer situações em que os eventos se sucedem de forma acelerada que o tempo de deslocamento das embarcações acabe impedindo o seu uso no jogo diplomático. Da

mesma maneira, sua movimentação pode ter efeitos não esperados e gerar inconveniências junto a aliados, oponentes e neutros, tais como incitar hostilidades, agregar novas responsabilidades não desejadas ou provocar esperanças.

Cabe também lembrar que, com exceção do uso (e ameaça do uso) da força, os navios de guerra não são capazes de efeitos diplomáticos diretamente, já que dependem da formação de opiniões e raramente atingem os resultados esperados por si próprios, sendo mais úteis quando atuando em coordenação com outros instrumentos e esforços diplomáticos.

Por fim, cabe lembrar o alcance da diplomacia naval frequentemente limitado, já que tem maiores impactos quando atuando sobre alvos centrados nas regiões litorâneas e nem sempre podem produzir pressões como exércitos mobilizados nas fronteiras ou impor a presença como aviões sobrevoando o território em áreas mais interioranas.

No que se refere às formas como a diplomacia naval é realizada, Booth (2014) argumenta que existiriam cinco táticas ou atividades básicas, que representariam maneiras de emprego de meios navais com o fim de produzir efeitos em política externa. São elas: 1) demonstrações de poderio naval; 2) emprego de operações específicas; 3) ajuda naval; 4) visitas operativas; e 5) visitas de boa vontade. Cabe destacar, no entanto, que há um considerável grau de interrelação e sobreposição destas atividades e a distinção aqui é fundamentalmente mais importante em um sentido analítico.

De maneira resumida, 1) as demonstrações de poderio naval são caracterizadas pelo uso ou ameaça do emprego da força no mar (ou projetada em terra) com o objetivo de dissuadir ações consideradas não amistosas. Para o autor, seria tradicionalmente usada pelas grandes potências marítimas durante a história, fazendo valer uso de sua superioridade militar. No caso do 2) emprego de operações específicas, refere-se ao uso de um navio ou vários outros em um sentido deliberado, determinado e ativo, buscando transmitir sinais pelos quais o Estado alvo deve aceitar as condições da força marítima.

A 3) ajuda naval se caracteriza pela venda de navios de guerra e uma gama de atividades de auxílio naval, como o envio de missões navais de apoio técnico, oficiais de instrução, varredura de minas, trabalhos de recuperação etc. Esta ação pode visar tanto a ampliação da influência do Estado que a oferece como também pode ser

planejada como forma de negar a mesma oportunidade para adversários, buscando assegurar uma maior independência ao país ajudado.

Da mesma forma, às vezes, o objetivo da ajuda naval vai além do jogo da influência política, visando mesmo estabelecer uma relação de domínio que pressuponha um controle maior sobre o receptor deste auxílio. Não obstante, uma política de ajuda naval pode ter resultados diplomáticos indesejados, uma vez que o fornecimento de material militar tende a ampliar o apetite do Estado que o recebe, o que pode se tornar um problema político, já que, como lembra Booth (2014, p. 260), a *“the dividing line between gratitude for what has been given and disappointment (and perhaps resentment) that more is not forthcoming is usually very thin”*.

As duas últimas atividades ocorrem de forma similar, ainda que se distingam na forma como são concebidas: 4) as visitas operativas se referem à entrada em portos estrangeiros em busca descanso e renovação das provisões. Estas ocasiões podem ser usadas também para impressionar o Estado visitado pelo comportamento, apresentação e conduta dos embarcados, êxitos tecnológicos e imagem geral do navio, enquanto 5) as visitas específicas de boa vontade também se referem à entrada em portos estrangeiros, porém a diferença é que essa visita é concebida primordialmente como ação política.

Além dessas atividades diplomáticas, as marinhas e os navios de guerra também contribuem para os objetivos de política externa de um Estado, em razão do prestígio associado a elas. Booth (2014) recorda que, historicamente, a posse de uma esquadra poderosa sempre concedia um certo *status* internacional, uma vez que era identificada como um “atributo reconhecido” dos Estados poderosos: como lembra Mahan (2016), as potências marítimas eram também as grandes potências do sistema internacional. Por esta razão, diversos governos fizeram investimentos e gastos consideráveis em suas frotas, buscando esse reconhecimento seja para fins de seus objetivos políticos, seja por razões egoístas, seja pelo gozo do prestígio que sua posse oferecia.

Não obstante, Booth (2014) lembrou que os atributos que deram prestígio internacional mudaram ao longo do tempo e do espaço, mesmo que elementos associados ao poder naval frequentemente fossem relevantes. Para os países europeus, na era renascentista, as façanhas da exploração marítima simbolizavam a grandiosidade

nacional. Com a industrialização, as grandes marinhas (tanto de guerra como mercantes) e suas embarcações eram tomadas como exemplos do poder econômico, sofisticação tecnológica e expansão imperial.

A importância desses meios navios atingiu seu ápice nas décadas que precederam a Primeira Guerra Mundial, quando o *status* dos países era definido em termos relativamente quantificáveis que envolviam o número de soldados, artilharia e, particularmente, grandes belonaves. Os grandes navios capitais desta época, os *dreadnoughts*, “symbolised something over and above any purely rational function” (Booth, 2014, p. 59).

Com o passar do século XX, o vínculo entre poder naval e *status* internacional se tornou menos óbvio, até porque a posse de embarcações poderosas já não pode mais compensar deficiências na condução da política externa, instabilidade doméstica ou desenvolvimento econômico pífio. Não obstante, os navios de guerra, em particular aqueles maiores e mais sofisticados, tendem a continuar a impressionar observadores.

É preciso salientar, no entanto, que nem sempre uma política de prestígio surte o efeito desejado, gerando o que Booth (2014, p. 76) chama de três tipos comuns de “corrupções” dela. No primeiro caso, as marinhas podem ser utilizadas em uma aposta política que, evidentemente, pode acabar com resultados infelizes, descreditando suas nações: é o caso de países mais pobres ou em desenvolvimento que adquirem embarcações sofisticadas e mostram-se incapazes de operá-las adequadamente, ou então quando uma força enviada para coagir ou intimidar um adversário acaba destruída ou neutralizada.

Em um segundo sentido, há o problema do que o autor (2014) chama de “política negativa de prestígio”, no qual a falta de reconhecimento de *status* real do poder naval de um Estado pode resultar no fracasso de seu uso para fins dissuasórios, como foi o caso da marinha estadunidense nas vésperas do ataque japonês à Pearl Harbor, ou então na dificuldade para adaptar-se às últimas inovações tecnológicas e compromissos estratégicos. Por fim, o excesso de compromissos é o terceiro tipo comum de fracasso na política de prestígio, cujos resultados podem ser não apenas prejudiciais ao *status* internacional como também arrastar o Estado para conflitos armados que desejaria evitar.

A obra de Booth (2014) representa um esforço muito mais sistemático em teorizar a diplomacia naval, ressaltando elementos cruciais desta prática, como o contexto das ações, os objetivos e os meios (táticas, nos seus termos) pelas quais essa forma de negociação se faz, inclusive no uso de outros elementos das marinhas além dos seus navios, bem como os limites dela.

Este autor também recebeu diversas críticas. Till (2013), por exemplo, apontou que Booth considerava que a diplomacia naval era prática exclusiva das grandes potências marítimas, negando que marinhas mais simples e menos poderosas pudessem engajar em atividades dessa natureza. No entanto, esta crítica parece um pouco exagerada, tanto em razão de apontamentos no prefácio da obra,⁴ como também na forma que inclui em suas discussões alguns exemplos de ações, ou tentativas, de diplomacia naval realizadas por potências navais menores. Widen (2011) reconhece os méritos de Booth, porém assinala que algumas das categorias dele são ambíguas e poderiam ser simplificadas, bem como uma certa confusão no que se refere a objetivos e meios da diplomacia naval.

3. Passado e futuro da diplomacia naval

As obras de Martin, Cable, Luttwak e Booth, combinadas com contribuições de outros analistas civis e militares (como Turner e Gorshkov), delinearam as bases teóricas da diplomacia naval, que se consolidou como uma teoria e prática operacional para as marinhas, especialmente as das grandes potências marítimas, a partir das décadas de 1970 e 1980. Nesse sentido, como lembra Rowlands (2018), são autores fundacionais desta abordagem, organizando uma série de generalizações a partir de observações de fatos em uma única estrutura teórica que explica o fenômeno.

Apesar de suas décadas de existência, a diplomacia naval (e a marítima, em um sentido mais amplo) foram relativamente pouco estudadas, algo que, como lembra Le Mière (2014), é ainda mais curioso quando se considera que forças navais tendem a exercer muitos mais papéis diversos em tempos de paz, incluindo missões de política externa, do que o combate em tempo de guerra, justamente a razão primordial pela qual

⁴ Em suas palavras, Booth (2014, p. 10) diz que “*most of the book is about the largest navies rather than small or even medium ones. The latter are not ignored, but it is only the greatest navies which have important foreign policy implications*”.

existem – a função militar, base da trindade proposta por Booth (2014). Essa ausência de um olhar mais aprofundado também se reflete, em parte, na própria visão das marinhas: tradicionalmente, não há grandes menções a estas funções em documentos oficiais, ainda que a ideia esteja inserida, de modo um tanto vago, na concepção e termo de “presença naval” (Le Mière, 2014; Till, 2013).

Le Mière (2014), por exemplo, ressalta que o termo foi utilizado na marinha estadunidense, em 1994, e que documentos mais recentes também aludem às suas funções diplomáticas, ainda que nem sempre de forma declarada. No seu entendimento, em parte, isso reflete algumas preocupações cruciais dessas organizações militares: elas precisam focar nas suas funções diárias e rotinas operacionais, além de existirem também razões políticas, como evitar atritos com os ministérios de relações exteriores, na condução da diplomacia, e justificar a necessidade de emprego de força em operações de combate, dando ênfase para a necessidade de navios e tecnologias caras.

Em parte, essa ausência pode ser explicada por algumas limitações desta teoria. Como ressaltam vários autores contemporâneos (Widen, 2011; Till, 2013; Le Mière, 2014; Rowlands, 2018), muitas vezes é bastante difícil precisar sucesso e eficiência desta prática, já que frequentemente a diplomacia naval é empregada junto com outros recursos e ações em política externa – e que, como reconhece Booth (2014), é inclusive o modo mais eficaz de conseguir resultados satisfatórios ao adotar essa estratégia.

Da mesma maneira, cabe recordar que raramente as missões e as operações navais visam apenas fins diplomáticos. As atividades das marinhas frequentemente têm múltiplos propósitos que podem incluir a dimensão de política externa consciente ou inconscientemente. E, se os ganhos diplomáticos nem sempre são evidentes, os custos (políticos e econômicos) de engajar os navios de guerra nestas funções tendem a ser mais óbvios (Till, 2013).

Dessa forma, mesmo que nem sempre fácil de classificar e avaliar, a diplomacia naval continua a ser útil tanto para analistas como para os atores que as usam (Le Mière, 2014). Assim, é evidente que as marinhas – e as forças militares, em um sentido mais amplo, – continuaram e continuarão a ser empregadas pelos Estados, conforme os propósitos de sua política externa, uma vez que são instrumentos de que a diplomacia utiliza (Aron, 2002). Apesar das mudanças no contexto e nas abordagens, os autores

clássicos da diplomacia naval continuam oferecendo *insights* e perspectivas relevantes para explicar este fenômeno das relações internacionais.

Martin (1967), neste sentido, foi fundamental ao elencar a função “diplomática” das marinhas como um de seus papéis fundamentais, bem como em ressaltar que os navios de guerra são símbolos do Estado – “pequenas peças móveis de soberania nacional”, nas suas palavras (p. 139) – que o representam quando estão em águas internacionais ou em territórios marítimos estrangeiros. Da mesma maneira, ele sinalizou a importância do contexto político para compreender a atuação das marinhas quando engajadas em funções diplomáticas, uma vez que as ações somente ganham significados em política externa quando compreendidas dentro do cenário mais amplo das relações entre os Estados envolvidos.

Cable (1994) tem o mérito de produzir a primeira sistematização e tipologia da diplomacia naval, organizada em sua obra a partir da noção da “diplomacia das canhoneiras” e construída com base em uma análise histórica sobre o fenômeno. Assim, ele estabelece os quatro tipos - força definitiva, força de propósito, força catalítica e força expressiva – a partir de uma escala da intensidade do uso (ou ameaça do uso) da força por parte das forças navais. Destaca-se, também, suas considerações sobre as transformações deste fenômeno, associadas às mudanças políticas e tecnológicas dos meios navais. Pesem as críticas quanto à sua tipologia e abordagem, que enfatiza a dimensão mais coercitiva da diplomacia naval, Cable constitui um importante clássico com linguagem acessível e introdutória sobre a teoria, com grande influência nos trabalhos posteriores.

Luttwak (1974), por sua vez, apresenta uma abordagem mais refinada, desenvolvida a partir de sua teoria da *suasão armada* – a capacidade de provocar reações por demonstrações simbólicas, manifestações e existência de instrumentos militares à disposição do Estado. A *suasão naval*, neste sentido, combinaria as qualidades diplomáticas inerentes das marinhas e de seu meio específico, o mar, como um formidável instrumento de política externa. Destaca-se, em seu trabalho, a ênfase no caráter indireto desta atividade, que se centra nas reações provocadas – o que, como aponta, revela o grau de imprevisibilidade e o caráter dinâmico desta atividade, que depende muito de percepções construídas nas mentes das lideranças políticas e militares

envolvidas. Sua tipologia destaca as intenções e os objetivos da atividade: *suasão naval* ativa ou latente, que se divide em formas de manifestação de apoio para aliados ou, em um sentido mais coercitivo, que pode visar dissuadir uma determinada ação considerada hostil ou então compelir o adversário a adotar uma conduta desejada.

Booth (2014), por sua vez, representa a forma mais sistematizada das abordagens sobre diplomacia naval, definindo o papel das marinhas em política externa como um instrumento para estabelecer negociações a partir de uma posição de força, manipular os cálculos dos atores quando engajados na arena internacional, bem como expressar o prestígio do Estado. Ele ressalta tanto o caráter indireto das marinhas nessa função, como a importância de se considerar outros recursos e atores, que podem torná-las mais ou menos eficientes neste papel.

Assim como outros pioneiros, Booth (2014) destaca as qualidades inerentes das marinhas para política externa, mas não deixa de apontar também para suas limitações. Por fim, apesar de alguns problemas, sua tipologia ele busca abranger todos os tipos de ação diplomática das marinhas, das mais coercitivas às mais colaborativas, e a atuação de navios, pessoal e infraestrutura naval que podem ser mobilizados para consecução de objetivos da política externa.

As teorias clássicas da diplomacia naval, apesar de ainda marcadas pela lógica da Guerra Fria e de uma perspectiva realista nas Relações Internacionais, vendo o Estado como o ator fundamental que assumia um processo de tomada de decisões simplista, mecânico (reagindo às ameaças e oportunidades) e racional (Rowlands, 2018), abriram caminho para a compreensão deste fenômeno.

Considerações Finais

As transformações do contexto político nos decênios seguintes ao desenvolvimento da diplomacia naval trouxeram novos dilemas e desafios para a teoria, particularmente com o fim da Guerra Fria e a emergência de uma nova ordem global. Diante deste novo cenário, com novos atores e dinâmicas internacionais, a diplomacia naval foi revisitada por alguns autores, considerando sua relevância e os elementos necessários para explicar essa prática no mundo contemporâneo.

O novo contexto é, em vários aspectos, muito mais complexo, o que permitiu um refinamento da teoria: há diversos atores envolvidos, incluindo estatais e não-estatais, cada um com distintas percepções quanto ao que está em jogo, que, geralmente, envolvem uma escala mais no âmbito regional do que global e, em geral, visam sinalizar mais intenções colaborativas do que hostis.

Independentemente das mudanças no cenário e nas abordagens, revisitar a teoria clássica da diplomacia naval é fundamental para compreender este fenômeno, suas categorias analíticas e conceitos. Nesse sentido, Martin, Cable, Luttwak e Booth são autores basilares desse campo, oferecendo as fundações e interpretações que, em muitos casos, ainda são válidas para as abordagens contemporâneas – principalmente no atual contexto internacional, marcado pela ascensão de novas e antigas rivalidades em um mundo multipolar, onde o recurso ao poder bélico para resolver pendências tem-se tornado mais evidente diante de um cenário de maior incerteza.

A diplomacia coercitiva, neste sentido, tem ganhado relevância como uma opção para estadistas em todo mundo no cardápio de atividades possíveis nas relações entre Estados e outros atores internacionais.

Nessa função, as marinhas têm características que as tornam especialmente úteis, tanto no sentido de demonstrar e projetar força como em um instrumento para reforçar vínculos e estabelecer parcerias, como já apontavam os pioneiros da diplomacia naval. Assim, repensar os clássicos dessa teoria – que, como um todo, é pouco explorada pela literatura acadêmica brasileira – oferece meios e subsídios para que pesquisadores, analistas e atores nas relações internacionais possam melhor compreender e analisar esses fenômenos presentes no cenário contemporâneo.

Referências:

ABREU, Guilherme Mattos. (2007). Diplomacia Naval. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, 6: 161-178.

ALLISON, George. (2019). **Queen Elizabeth class carriers – a symbol of military power**. Disponível em: [<https://ukdefencejournal.org.uk/the-queen-elizabeth-class-aircraft-carriers-a-symbol-of-british-military-power/>]. Acesso: 28/10/2023.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. (2022). **Da Guerra à Diplomacia: a história da Divisão Naval Brasileira na Grande Guerra**. Rio de Janeiro: Letras Marítimas.

- ARON, Raymond. (2002). **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- BOOTH, Ken. (1980). **Las Armadas y la Política Exterior**. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- BOOTH, Ken (2014). **Navies and Foreign Policy**. New York: Routledge.
- CABLE, James (1994). **Gunboat Diplomacy, 1919-1991**. London: Palgrave MacMillan.
- CHEYRE, Juan Emilio. (2003). Defence Diplomacy. *In* COOPER, Andrew F.; HEINE, Jorge; THAKUR, Ramesh (eds.). **The Oxford Handbook of Modern Diplomacy**. Oxford: Oxford University Press.
- CHIOZZO, Vitor Deccache. (2018). Diplomacia Naval: instrumento de política externa no mar. **Revista Marítima Brasileira**, 138 (04/06): 31-42.
- COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. (2004). **Reshaping Defence Diplomacy: new roles for military cooperation and assistance**. Oxford: Oxford University Press.
- CROWL, Philip A. (1986). Alfred Thayer Mahan: The Naval Historian. *In* PARET, Peter (ed.). **Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age**. Princeton: Princeton University Press.
- DRAB, Lech. (2018). Defence Diplomacy: an important tool for the implementation of foreign policy and security of the State. **Security and Defence Quarterly**, 20 (3): 57-71.
- FRIEDMAN, Norman. (1993). **Navies in the Nuclear Age: warships since 1945**. London: Conway Maritime Press.
- GORSHKOV, Sergey G. (1979). **The Sea Power of the State**. Oxford: Pergamon.
- JANOWITZ, Morris. (1967). **O Soldado Profissional**. Rio de Janeiro: Edições GRD.
- LE MIÈRE, Christian. (2014). **Maritime Diplomacy in the 21st Century**. New York: Routledge.
- LUTTWAK, Edward N. (1974). **The Political Uses of Sea Power**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- MACEDO, Oswaldo Henrique Teixeira de. (2013). Perspectivas da diplomacia naval. **Revista da Escola de Guerra Naval**, 19 (2): 391-410.
- MAHAN, Alfred Thayer (2016). **Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**. London: Pantianos Classics.
- MARRONI, Etienne Villela. (2017). Coalizões estratégicas para a diplomacia marítima: breves considerações. **Revista da Escola de Guerra Naval**, 23 (2): 400-442.
- MARTIN, Laurence W. (1967). **The Sea in Modern Strategy**. London: Chatto and Windus.

MOREIRA, William de Sousa. (2018). Marinha. In SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (eds.) **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp.

MORGENTHAU, Hans J. (2006). **Politics Among Nations: the struggle for power and Peace**. New York: McGrall Hill.

NYE, Joseph S. (2004). **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs.

PINTO, Paulo Lafayette. (1989). **O emprego do poder naval em tempo de paz**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha.

RAZA, Salvador Ghefi. (1997a). Diplomacia Naval. **Revista Marítima Brasileira**, 117 (4/6): 99-118.

RAZA, Salvador Ghefi. (1997b). Diplomacia Naval (Parte II). **Revista Marítima Brasileira**, 117 (7/9): 139-159.

ROWLANDS, Kevin. (2018). **Naval Diplomacy in the 21st Century: a model for the post-Cold War global order**. London: Routledge.

SCHELLING, Thomas C. (2008). **Arms and Influence**. New Haven: Yale University Press.

SILVA, Jônatas Araujo da. (2019). O Poder Naval como instrumento da diplomacia. **Revista de Villegagnon**, 14 (1): 16-23.

SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. (2002). **A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)**. Tese de Doutorado, apresentada à Universidade Estadual de Campinas (Orientador: Eliezer Rizzo de Oliveira).

SOUZA, Andrea Luiza Fontes Resende de. (2018). A Diplomacia das Canhoneiras e o século XXI: uma revisão conceitual. **Hoplos**, 1 (2): 65-81.

TILL, Geoffrey. (2013). **Seapower: a guide for the Twenty-First Century**. London: Routledge.

TURNER, Stansfield. (1974). Missions of the U.S. Navy. **Naval War College Review**, vol. 27, n. 2, p. 2-17.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira; FLORES, Mário César. (1976). **Desenvolvimento do Poder Naval Brasileiro: tópicos para debate**. Ministério da Marinha: Brasília.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. (2015). A Teoria do Poder Marítimo de Mahan: uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, 21 (1): 233-260.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. (2023). **O Submarino Convencional com Propulsão Nuclear Brasileiro no Planejamento Espacial Marinho: Análise e Avaliação da Implementação (2012 a 2022)**. Tese de Doutorado, apresentada à Universidade Federal Fluminense (Orientador: Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo).

WALDMANN JÚNIOR, Ludolf. (2016). Brasil, Estados Unidos e Argentina no “caso dos contratorpedeiros”, 1937. **Estudos Internacionais**, 4 (3): 75-97.

WALDMANN JÚNIOR, Ludolf. (2018). **Tecnologia e Política: a modernização naval na Argentina e Brasil, 1900-1930**. Tese de Doutorado, apresentada à Universidade Federal de São Carlos (Orientador: Prof. Dr. João Roberto Martins Filho).

WIDEN, J. J. (2011). Naval Diplomacy: a theoretical theory. **Diplomacy & Statecraft**, 22: 715-733.