



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Samir Mohamad Hussein Jaha

Do dreadnought ao Tratado Naval de Washington: A corrida naval no início do século XX

Florianópolis

2024

Samir Mohamad Hussein Jaha

Do dreadnought ao Tratado Naval de Washington: A corrida naval no início do século XX

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais do Centro de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Da Ros

Florianópolis

2024

Jaha, Samir Mohamad Hussein

Do dreadnought ao Tratado Naval de Washington : A corrida naval no início do século XX / Samir Mohamad Hussein Jaha ; orientador, Luciano Da Ros, 2024.

83 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Tratado Naval de Washington. 3. Poder Naval. 4. Desarmamento. 5. Segurança Internacional. I. Da Ros, Luciano. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Samir Mohamad Hussein Jaha

Do dreadnought ao Tratado Naval de Washington: A corrida naval no início do século XX

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais e aprovado em sua forma final pelo Curso Relações Internacionais

Florianópolis, 17 de dezembro de 2024.

Insira neste espaço
a assinatura

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Insira neste espaço
a assinatura

Prof., Dr. Luciano Da Ros

Orientador

Insira neste espaço
a assinatura

Profa., Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Insira neste espaço
a assinatura

Profa., Dra. Graciela de Conti Pagliari

Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente aos meus pais, que, ao dedicarem suas vidas ao serviço público, ensinaram-me a importância do amor, da atenção, do respeito e do cuidado, tanto com o próximo quanto com a sociedade como um todo. Foram eles que me mostraram o papel essencial da educação e me apoiaram incondicionalmente em todos os momentos.

Expresso minha gratidão aos colegas e amigos que estiveram ao meu lado durante essa jornada acadêmica. Agradeço a Ailton, Gustavo Akio, Gustavo Braz, Lucas, Murilo, Pedro Jacob, Pedro Pegoraro, Pedro Zimmermann, Rafaela, Raul e Vinícius, que compartilharam comigo momentos de aprendizado, dificuldades e conquistas. Suas presenças tornaram o percurso mais leve e enriquecedor. Sou também grato a todas as outras pessoas que amei e que me retribuíram esse sentimento ao longo do caminho.

Por fim, agradeço aos professores que me acompanharam ao longo da graduação, em especial ao meu orientador, Prof. Dr. Luciano Da Ros, pelo constante apoio e orientação, e às demais integrantes da banca, Profa. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto e Profa. Dra. Graciela de Conti Pagliari, por suas valiosas contribuições. Estendo meus agradecimentos à Universidade Federal de Santa Catarina, cuja estrutura e dedicação do corpo docente foram fundamentais para que eu alcançasse este resultado.

Blame the Nazi Germans for making me become a gun designer...I always wanted to construct agriculture machinery. (Kalashnikov, 2007)

RESUMO

Este trabalho analisa o impacto do Tratado Naval de Washington nas relações entre as grandes potências, no contexto histórico da corrida naval do início do século XX. A pesquisa examina se o tratado contribuiu para a redução da corrida armamentista naval iniciada pelas mudanças políticas e tecnológicas da virada do século, e em que medida contribuiu para a estabilidade internacional. A hipótese é de que o tratado, ao limitar a construção de navios capitais, conseguiu reduzir a corrida armamentista, mas que a estabilidade internacional não foi plenamente alcançada. A análise se baseia em uma abordagem realista das relações internacionais e utiliza análise documental e revisão de literatura para examinar o contexto histórico do tratado, seus termos e consequências. O trabalho argumenta que, embora o tratado tenha limitado a construção de navios capitais, as potências encontraram alternativas para fortalecer suas posições estratégicas, como o desenvolvimento de cruzadores, submarinos e aviação naval. Essas alternativas, por sua vez, geraram novas formas de competição, evidenciando as limitações do tratado em promover um desarmamento efetivo e duradouro. Apesar de suas limitações, o Tratado Naval de Washington representou um marco na busca por um sistema internacional mais estável no período entreguerras. O acordo demonstrou o potencial da diplomacia para conter a corrida armamentista, mas também as dificuldades em conciliar os interesses das grandes potências em um sistema internacional anárquico. As lições do tratado, contudo, permanecem relevantes para os desafios contemporâneos de controle de armamentos e segurança internacional.

Palavras-chave: Tratado Naval de Washington; poder naval; desarmamento; grandes potências; segurança internacional.

ABSTRACT

This senior thesis analyzes the impact of the Washington Naval Treaty on the relations among great powers, within the historical context of the early twentieth-century naval race. The research examines whether the treaty contributed to the reduction of the naval arms race initiated by the political and technological changes at the turn of the century, and to what extent it contributed to international stability. The hypothesis is that the treaty, by limiting the construction of capital ships, succeeded in reducing the arms race, but that international stability was not fully achieved. The analysis is based on a realist approach to international relations and uses documentary analysis and literature review to examine the historical context of the treaty, its terms and consequences. The work argues that, although the treaty limited the construction of capital ships, the powers found alternatives to strengthen their strategic positions, such as the development of cruisers, submarines, and naval aviation. These alternatives, in turn, generated new forms of competition, highlighting the limitations of the treaty in promoting effective and lasting disarmament. Despite its limitations, the Washington Naval Treaty represented a milestone in the search for a more stable international system in the interwar period. The agreement demonstrated the potential of diplomacy to contain the arms race but also the difficulties in reconciling the interests of the great powers in an anarchic international system. The lessons of the treaty, however, remain relevant to contemporary challenges of arms control and international security.

Keywords: Washington Naval Treaty; naval power; disarmament; great powers; international security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. A situação estratégica no Mar do Norte, 1914-1918	37
Figura 2. O Tratado Naval de Washington no Oceano Pacífico	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Tamanho total das marinhas das grandes potências, 1880-1900, em milhares de toneladas	30
Tabela 2. Tamanho total das marinhas de guerra, 1880-1914, em milhares de toneladas	36
Tabela 3. Poder naval das grandes potências, janeiro de 1919 e expectativas para 1923-1924	42
Tabela 4. Proposta Inicial americana na Conferência de Washington	46
Tabela 5. Deslocamento total permitido para os navios capitais no Tratado Naval de Washington	50
Tabela 6. Deslocamento total permitido para porta-aviões	51
Tabela 7. Regras gerais do Tratado Naval de Washington	52
Tabela 8. Embarcações mantidas pelos Estados Unidos	54
Tabela 10. Embarcações mantidas pelo Império Britânico	56
Tabela 11. Embarcações sucateadas pelo Império Britânico	57
Tabela 12. Embarcações mantidas pela França	58
Tabela 13. Embarcações mantidas pela Itália	59
Tabela 14. Embarcações mantidas pelo Japão	60
Tabela 15. Embarcações sucateadas pelo Japão	61
Tabela 16. A situação estratégica no início de 1930	70
Tabela 17. Gastos operacionais por tipo de embarcação, USN, 1922-1930	71
Tabela 18. Gastos com embarcações em comissionamento, USN, 1922-1930	72
Tabela 19. Construção naval de categorias não limitadas pelo tratado, 1922-1926	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABM *Anti-Ballistic Missile Treaty*

CFE *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*

EUA Estados Unidos da América

FR França

HMS *Her/His Majesty's Ship*

IT Itália

JP Japão

OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte

RU Reino Unido

USN *United States Navy*

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS: PODER NAVAL E REALISMO	17
2.1 O mar e o poder naval nas relações internacionais	17
2.2 As bases teóricas do realismo	21
2.3 Métodos de pesquisa	26
3. As origens do Tratado Naval de Washington: hegemonia britânica em declínio e a ascensão de novas potências navais	28
3.1 As mudanças tecnológicas e a hegemonia inglesa no fim do século XIX	28
3.2 A corrida naval anglo-germânica e a situação durante a guerra	32
3.3 A construção de um sistema internacional no período pós-guerra	38
4. O Tratado Naval de Washington e formação do sistema pós-guerra	43
4.1 O caminho para o Tratado Naval de Washington	43
4.2 Os termos gerais do Tratado Naval de Washington	49
4.3 O Tratado Naval de Washington para os Estados Unidos	53
4.4 O Tratado Naval de Washington para o Império Britânico	56
4.5 O Tratado Naval de Washington para a França	58
4.6 O Tratado Naval de Washington para a Itália	59
4.7 O Tratado Naval de Washington para o Japão	60
4.8 Reflexões sobre o tratado	61
5. A eficácia e as alternativas ao tratado	64
5.1 Medindo a eficácia de um tratado de desarmamento	64
5.2 As consequências imediatas e as alternativas de busca de poder: cruzadores do tratado, submarinos e aviação naval	68
5.3 O futuro do sistema internacional e o caminho para a Segunda Guerra Mundial	73
6. Conclusão	78

1. INTRODUÇÃO

Nove nações se reuniram entre novembro de 1921 e fevereiro de 1922 na capital estadunidense para a Conferência Naval de Washington. Nessa ocasião os Estados Unidos, o Japão, a China, a França, o Reino Unido, a Itália, a Bélgica, os Países Baixos e Portugal se reuniram fora da alçada da Liga das Nações para, entre outros temas, discutir seus interesses na região do Oceano Pacífico e no Leste Asiático, e estabelecer regras para a construção de embarcações de guerra no futuro próximo. Foram nessas condições que as cinco principais potências navais do período (Estados Unidos, Reino Unido, Japão, França e Itália) entraram em consenso e assinaram o Tratado Naval de Washington, uma peça chave nas discussões sobre desarmamento no período entreguerras (Buckley, 1991; Estados Unidos; Reino Unido; Japão; França; Itália, 1922)

O tratado foi parte de uma tentativa de construção de ordem global pós Primeira Guerra Mundial, e um reflexo da situação material em que se encontravam as grandes potências à época. Ele não foi a única peça política do período, tendo sido assinado três anos após o Tratado de Versalhes, e também sido seguido por outros dois tratados navais similares, que foram assinados em Londres em 1930 e 1936. Diferentemente de tratados anteriores, contudo, como os tratados de Trianon, Saint-Germain-en-Laye e Versailles, este foi o primeiro tratado a propor o desarmamento voluntário, contrastando com os demais tratados, que foram impostos aos derrotados da Primeira Guerra Mundial.

O período entre o fim do século XIX e o início do século XX, como será brevemente descrito no início do trabalho, passava por um momento de transição tecnológica e política. As inovações no campo naval, em especial o comissionamento do HMS Dreadnought, como descrito por Brown (2010), Fairbanks (1991) e MacMillan (2010), e o surgimento de novos atores políticos na transição da hegemonia inglesa para um mundo então crescentemente multipolar, conforme descrito especialmente por Kennedy (1990), levou a um aumento na produção de navios de guerra, tanto em números absolutos, como em deslocamento.

Este trabalho tem como objetivo geral compreender o impacto do Tratado Naval de Washington nas relações entre as grandes potências dentro de seu contexto histórico, tendo em vista os termos do tratado e as ambições mais amplas dos seus idealizadores. De forma mais direta, portanto, este trabalho busca responder a seguinte pergunta: o Tratado Naval de Washington contribuiu para a redução da corrida naval iniciada pelas mudanças políticas e tecnológicas da transição para o século XX? Ou, mais amplamente: de que forma e em qual medida o Tratado Naval de Washington contribuiu para a estabilidade internacional?

A hipótese examinada neste trabalho é de que as mudanças tecnológicas, mais evidentes no comissionamento do HMS Dreadnought, e as mudanças políticas, em especial o surgimento de novas potências não europeias, iniciaram uma corrida armamentista naval que se iniciou no fim do século XIX e que persistiu inclusive após o fim da Grande Guerra, e que foi encerrada somente com a assinatura e ratificação do Tratado Naval de Washington. Ao analisar-se, portanto, se o tratado cumpriu os seus propósitos – sejam os mais específicos em relação ao comissionamento de novas embarcações, sejam os mais amplos de promover a estabilidade internacional – a pesquisa parte da hipótese de que estes teriam sido atingidos. Esta hipótese serve, assim, como um teste da efetividade do tratado a partir de seus próprios termos.

De modo a elaborar este trabalho, a pesquisa se alicerça em análise documental, incluindo o próprio tratado, bem como em revisão de literatura relevante sobre o tema, em especial em língua inglesa. O trabalho adota como demarcação temporal da análise dos efeitos do trabalho o período entre guerras, especialmente no período entre a assinatura do Tratado Naval de Washington, em 1922, e os oito anos seguintes, até 1930, uma vez que esse foi o período estabelecido pelos signatários para a revisão dos termos acordados. Apesar dessa delimitação temporal, de modo a compreender e situar adequadamente tanto os antecedentes do tratado como as suas consequências mais amplas, em diferentes momentos foram apresentados dados de períodos anteriores e posteriores a este delimitado como o foco do trabalho.

Do ponto de vista teórico, portanto, o exame deste objeto de pesquisa situa-se nos esforços de compreender as consequências de inovações tecnológicas militares, transições hegemônicas e tratados internacionais que busquem reduzir ou eliminar corridas armamentistas nas relações entre as grandes potências, com ênfase no seu poder naval. Neste sentido, o trabalho adota como base teórica a abordagem realista de relações internacionais, incluindo tanto o realismo clássico representado por Carr (2001), quanto as correntes neo-realistas representadas por Waltz (1979) e Mearsheimer (2001). Além disso, as obras de Mahan (s.d. [1890]) e Stavridis (2017) foram utilizadas como base teórica nas construções acerca do poder naval nas relações internacionais. A partir dessa base foram delimitadas as seguintes definições: *inovações tecnológicas bélicas* dizem respeito à disponibilidade de criar, constituir e manter, de forma viável, equipamentos bélicos que apresentem capacidades militares superiores em relação às previamente existentes; *corrida armamentista* significa um cenário de aumento não racional na produção de armamentos entre atores ao longo de determinado período; *transições hegemônicas* significam as mudanças das capacidades de

certos estados nacionais imporem seus interesses sobre o outros; *tratados internacionais* se referem a acordos formais realizados por estados nacionais no campo internacional e que são posteriormente ratificados no campo doméstico; e, finalmente, *poder naval* é definido como a capacidade de constituir e manter forças navais, em paz ou em guerra, a fim de controlar os mares e os oceanos.

Além disso, ao longo deste trabalho muitas vezes será utilizado o termo *navio capital* (ou, no plural, *navios capitais*) para descrever embarcações principais das marinhas de guerra, encouraçados (pré-dreadnoughts e dreadnought) e cruzadores de batalha. Não existe uma definição exata das embarcações que se encaixam nesse termo, variando de país para país e do período histórico destacado. Nesse sentido, para esta pesquisa, será utilizada a definição acordada na própria Conferência Naval de Washington de 1922, de acordo com a qual “é definido como uma embarcação de guerra, que não seja um porta-aviões, cuja tonelage de deslocamento padrão exceda 10.000 toneladas (10.160 toneladas métricas) ou que carregue um canhão com calibre superior a 8 polegadas (203 milímetros)” (Estados Unidos et al., 1922, parte 4, tradução própria).

Como resultado da análise realizada, observou-se que o tratado atingiu apenas em parte os seus objetivos. Por um lado, ele efetivamente reduziu o comissionamento de navios capitais modelados a partir da inovação tecnológica representada pelo HMS Dreadnought. Isto é, os termos literais do tratado pactuados pelas grandes potências foram largamente respeitados. Por outro lado, o objetivo mais amplo de promover a estabilidade internacional não foi atingido. Isso ocorreu porque, em geral, os países signatários mantiveram suas rivalidades e direcionaram seus esforços para as novas inovações tecnológicas do poder naval, como o submarino e a aviação, gerando uma nova modalidade de competição. Essa situação foi promovida principalmente pelos países insatisfeitos com os termos iniciais do tratado, como o Japão e a França e se expandiu para os demais signatários.

A relevância deste trabalho pode ser justificada pela afirmação de E. H. Carr no prefácio de *Vinte Anos de Crise*, uma das obras fundamentais das relações internacionais, onde afirma: “Nenhum período da história recompensará melhor seu estudo, por parte dos futuros artífices da paz, do que os vinte anos de crise que preenchem o intervalo entre as duas Grandes Guerras” (Carr, 2001). Hoje, 85 anos depois do fim do período coberto na obra de Carr, o mundo novamente se encontra em um período de transição, com hegemonia em declínio, falência de instituições internacionais e crescentes incertezas políticas. Dessa forma, retornar ao passado e interpretar fenômenos com o auxílio de bases teóricas recentes é um

exercício importante para pensar não apenas sobre o significado do passado, mas, sobretudo, sobre o presente e o futuro.

Isto posto, de modo a atingir os objetivos propostos, este trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão, ao final. O primeiro capítulo dedica-se à apresentação das bases teóricas utilizadas para a elaboração da pesquisa e uma descrição resumida dos métodos de pesquisa empregados. O segundo capítulo inicia com uma análise dos eventos que antecedem o período entre as duas guerras mundiais, de modo a situar o contexto que deu origem ao tratado. Este capítulo, assim, aborda a hegemonia britânica no século XIX e suas limitações, a inovação tecnológica representada pelo comissionamento do HMS Dreadnought, e a corrida armamentista que culminou na Primeira Guerra Mundial, além de explorar as tentativas de construção de um novo sistema internacional no pós-guerra. O terceiro capítulo analisa propriamente o Tratado Naval de Washington, posicionando-o como uma ferramenta de ordenamento das relações entre as grandes potências, detalhando os termos do tratado e as responsabilidades de cada país signatário, e os seus objetivos mais amplos. O quarto capítulo concentra-se na avaliação da eficácia do Tratado Naval de Washington, discutindo seu papel como instrumento de controle de armamentos, bem como as alternativas encontradas pelos países para fortalecer suas posições estratégicas para além dos termos do tratado. A conclusão, finalmente, retoma os principais pontos abordados ao longo do trabalho, discutindo as potencialidades de um acordo no modelo do Tratado de Washington, suas limitações, sugerindo possíveis áreas não exploradas neste estudo e possíveis aplicações desta pesquisa em trabalhos futuros.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS: PODER NAVAL E REALISMO

Este capítulo realiza uma revisão bibliográfica e teórica que serve de base para o desenvolvimento dos capítulos seguintes. Primeiramente foi feita a conceitualização do principal eixo deste trabalho: o mar e o poder naval dentro das relações internacionais. A opção por iniciar esse capítulo com uma exposição sobre o papel do poder naval serve para demonstrar como o tema é particularmente afeito à opção teórica pela corrente realista. Em seguida, portanto, realizou-se uma breve descrição do que já existe como literatura sobre o período nas diversas correntes das relações internacionais e uma justificativa para a retomada dos principais pontos da abordagem realista, utilizada neste trabalho.

2.1 O MAR E O PODER NAVAL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A centralidade dos mares e dos oceanos nas disputas políticas é uma realidade desde o momento em que os primeiros marinheiros travaram batalhas pelas vastidões do Mediterrâneo (Rönby, 2019). A partir desse momento, as mesmas águas navegadas por Alexandre, Napoleão Bonaparte e William Halsey Jr. se tornaram grandes atores, passivos e ativos, na construção da história e, provavelmente, ainda serão enquanto persistir a humanidade. É nesse cenário que Stavridis (2017), em sua obra sobre o poder naval, explica a importância geopolítica dos mares e oceanos:

Não é coincidência que tantas das grandes empreitadas nacionais dos últimos dois mil anos tenham sido influenciadas pelo poder marítimo, e isso continua a ser verdade hoje. O mar é, de fato, uma entidade geopolítica, e continuará a exercer uma enorme influência na forma como os acontecimentos globais se desenrolam desde a alta tensão do Mar da China Meridional, ao contrabando de cocaína no Caribe, à pirataria ao largo da costa da África, ao infeliz ressurgimento de uma nova guerra fria na lacuna Groenlândia-Islândia-Reino Unido, no Atlântico Norte. Alguns observadores podem não estar interessados na geopolítica dos oceanos, mas irão assombrar a nossa política e as nossas escolhas neste turbulento século XXI. Os oceanos importarão para todos os aspectos do esforço humano (Stavridis, 2017, p. 13, tradução própria).

Dessa forma, compreende-se que as forças navais são peças-chave nas relações entre as grandes potências, não apenas no passado, mas também hoje. Dentre os teóricos das ciências navais, Mahan (s.d. [1890]), em *The Influence of Sea Power Upon History*, apresenta

um estudo crítico da importância estratégica das marinhas de guerras para os estados. O autor destaca a importância histórica do comércio marítimo e, por consequência, o controle e a proteção de suas vias, como fontes para a construção de riquezas. Mahan define o poder marítimo como a capacidade de uma nação de controlar os mares e os oceanos, apresentando também condições que afetam diretamente essa medida, sendo elas: posição geográfica; conformação física; extensão do território; tamanho da população; caráter da nação; e caráter do governo.

A posição geográfica é a forma como um país se relaciona com o mar e com suas fronteiras terrestres. Neste sentido, países insulares possuem vantagens em relação aos que possuem grandes fronteiras continentais. O principal exemplo apresentado pelo autor é a vantagem inglesa sobre a França e a Holanda no campo marítimo, os dois últimos precisando dividir seus esforços entre uma marinha para manter a segurança do seu comércio e um exército para manter a segurança das fronteiras e garantir a sua soberania. Além disso, a posição geográfica dos países determina a sua capacidade de concentração ou necessidade de dispersão, nesse caso, novamente, existe uma vantagem inglesa, podendo concentrar a maior parte das suas forças na região do canal, em contrapartida de países como os Estados Unidos que precisam dividir suas forças entre os dois oceanos e a França dividindo sua frota entre o atlântico e o mediterrâneo.

A conformação física é a capacidade de um território, em especial a sua costa, de ser útil nas relações além mar. Neste sentido, a principal métrica é a capacidade portuária para manter uma força mercante e de guerra. Para o autor, a extensão da costa é apenas secundária em relação à capacidade de se manter portos de águas profundas e regiões estratégicas, tanto em relação a ameaças externas, quanto a sua produção interna.

A extensão territorial e o tamanho da população são intrinsecamente unidos na teoria de Mahan. Ao se tratar do desenvolvimento do poder naval, a extensão territorial, da mesma forma que a conformação física, não pauta a metragem total de um país, mas sim a sua capacidade costeira, em especial o seu potencial portuário em relação ao total da nação. Essa característica, por sua vez, pode ser tida como vantagem ou desvantagem estratégica, a dependendo do volume populacional que consegue ocupar e dar uso aos seus potenciais portos, conforme descrito por Mahan:

No que diz respeito a isso, deve-se dizer que, sendo as condições geográficas e físicas as mesmas, a extensão do litoral é uma fonte de força ou fraqueza, dependendo de o número da população ser grande ou pequeno. Um país é, nesse aspecto, como uma fortaleza; a guarnição deve ser proporcionada à extensão da fortificação. (Mahan, s.d. [1890], p. 22, tradução própria)

As características populacionais, todavia, não são apresentadas de forma puramente quantitativa, para a análise do poder naval de uma nação é também preciso realizar uma análise qualitativa dos grupos populacionais e sua relação com o mar. A população total de um país não é influente na materialidade naval, mas sim a proporção daqueles pelo menos prontamente disponíveis para o emprego a bordo de navios e para a criação de material naval. Por exemplo, no fim do século XIX a população francesa era muito maior do que a inglesa, contudo, a projeção de poder naval da Marinha Real Britânica era muito superior (Mahan, s.d. [1890]).

O caráter da nação e o caráter do governo e das instituições são os dois últimos pontos abordados por Mahan como influenciadores do poder naval de uma potência. Em relação ao caráter da nação, o comércio pacífico e extenso é a principal métrica abordada para medir a propensão ao sucesso no mar. Países como Portugal e Espanha, ao depender unicamente da extração de minérios preciosos, não desenvolveram uma economia diversificada e o comércio marítimo saudável em tempos de paz; dessa forma, não foram capazes de manterem em bom estado e tamanho uma frota mercante e militar. Contudo, ser um país industrializado e com uma economia diversificada não é o único fator determinante para o surgimento de uma potência naval. Este é o caso da França que, em uma aversão ao risco, se aventurou menos no comércio, podendo manter seu crescimento com a prudência de um país com grande extensão de terras férteis em um sistema nobiliárquico, sem a necessidade de procurar novas fontes de riqueza.

Assim, para Mahan, duas grandes potências marítimas exemplificam o impacto do caráter nacional na construção do poder naval: a Inglaterra e os Países Baixos. O caráter nacional inglês está ligado a uma forte orientação para a produção e exploração comercial, sendo o comércio um meio legítimo de acumulação de riqueza, sem as limitações de classe como nos países citados anteriormente. A nobreza inglesa, ainda que orgulhosa, aceitava as riquezas oriundas do comércio e da indústria. Os holandeses, por sua vez, por conta do caráter republicano do seu estado, usufruíram de grandes liberdades econômicas e sociais, de forma que seus nobres tomavam parte dos benefícios da riqueza gerada pelo comércio sem precisar derogar a sua nobreza ao fazê-lo.

A nobreza era orgulhosa; mas, em um governo representativo, o poder da riqueza não podia ser subestimado nem ofuscado. Era patente aos olhos de todos; era honrado por todos; e, na Inglaterra, assim como na Holanda, as ocupações que eram a fonte da riqueza compartilhavam a honra concedida à própria riqueza. Assim, em todos os países mencionados, o sentimento social, fruto das características nacionais,

teve uma influência marcante sobre a atitude nacional em relação ao comércio. (Mahan, s.d. [1890], p. 27, tradução própria)

O caráter do governo é o último princípio geral apresentado por Mahan e trata especificamente das ações tomadas por um governo, independente do seu tipo ou natureza, e seu impacto na construção de uma força naval poderosa. Contudo, a principal lição apresentada é de que pouco pode ser feito por um governo sem uma contrapartida das características naturais (incluindo os outros princípios gerais apresentados anteriormente), sendo necessárias ações suficientemente fortes e duradouras para que esses sejam alterados, caso contrário seus frutos não serão duradouros. Como exemplo é apresentado o trabalho realizado por Colbert, que por parte do governo de Luís XIV foi ministro de estado e secretário da marinha. Durante esse período ocorreu um grande crescimento da capacidade de comércio marítimo da França e também das suas forças militares navais. Contudo, como descrito abaixo, suas ações não foram suficientes, e pouco após o fim do seu gabinete os franceses pararam de colher o fruto do seu trabalho.

Mas todo esse maravilhoso crescimento, forçado pela ação do governo, murchou quando o favor do governo foi retirado. Não foi dado tempo para que suas raízes se aprofundassem na vida da nação (Mahan, s.d. [1890], p.35, tradução própria)

Dado o fim das lições históricas, são apresentadas as duas principais formas como um governo pode afetar positivamente e negativamente o desenvolvimento das carreiras navais para o seu povo:

Primeiro, em tempos de paz: O governo, por meio de sua política, pode favorecer o crescimento natural das indústrias de um povo e suas tendências de buscar aventura e lucro pelo mar; ou pode tentar desenvolver tais indústrias e essa vocação marítima, quando elas não existem naturalmente; ou, por outro lado, o governo pode, por ação equivocada, impedir e restringir o progresso que o povo, se deixado a si mesmo, poderia alcançar. Em qualquer um desses casos, a influência do governo será sentida, seja para construir ou prejudicar o poder naval do país no que diz respeito ao comércio pacífico; sobre o qual, não se pode insistir demais, uma marinha verdadeiramente forte pode ser baseada (Mahan, s.d. [1890], p.39, tradução própria).

Da mesma forma, em tempos de guerra,

Em segundo lugar, para a guerra: A influência do governo será sentida de maneira mais legítima ao manter uma marinha armada, de tamanho compatível com o crescimento de sua frota mercante e a importância dos interesses a ela ligados. Mais importante do que o tamanho da marinha é a questão de suas instituições, que devem favorecer um espírito saudável e ativo, além de proporcionar um rápido desenvolvimento em tempos de guerra, por meio de uma reserva adequada de homens e navios e por medidas que possibilitem a mobilização da reserva geral de poder mencionada anteriormente, ao considerar o caráter e as ocupações do povo. Sem dúvida, sob esse segundo aspecto da preparação para a guerra, deve estar a manutenção de estações navais adequadas, nas partes distantes do mundo para as quais o transporte armado deve seguir as embarcações pacíficas de comércio. A

proteção dessas estações deve depender ou de força militar direta, como ocorre em Gibraltar e Malta, ou de uma população amigável ao redor, como os colonos americanos foram para a Inglaterra, e, pode-se presumir, como os colonos australianos são hoje. Tais condições amigáveis e de apoio, aliadas a uma razoável provisão militar, são as melhores defesas, e, quando combinadas com uma preponderância decidida no mar, tornam um império disperso e extenso, como o da Inglaterra, seguro; pois, embora seja verdade que um ataque inesperado possa causar desastre em uma região, a real superioridade do poder naval impede que esse desastre seja generalizado ou irreparável. A história já provou suficientemente isso. As bases navais da Inglaterra estiveram em todas as partes do mundo; e suas frotas ao mesmo tempo as protegeram, mantiveram abertas as comunicações entre elas e contaram com elas para abrigo (Mahan, s.d. [1890], p.39, tradução própria).

A obra de Mahan (s.d. [1890]) objetivou uma análise do campo estratégico dos países, utilizando dos indicadores apresentados para descrever, em suas palavras, a ordem natural das coisas, situações com causas e efeitos que se mantêm ao longo dos anos. Ao tomar essa abordagem, foi propositalmente deixado de lado o campo tático, ignorando as alterações da sua superestrutura, as novas armas criadas e utilizadas para guerra no mar e os efeitos que os estudos de batalhas específicas poderiam trazer. Sendo assim, Mahan não dá grande atenção à evolução tecnológica e aos seus efeitos sobre a distribuição do poder marítimo: para ele, a tecnologia é apenas uma variável na construção da uma ordem aparentemente imutável do poder naval (Martins Filho, 2010).

De forma alguma essas limitações afetam a construção de uma base teórica acerca do que é o poder naval e as suas origens. No entanto, elas apresentam pontos que podem ser complementados por outros campos de estudo. No caso, para fins desse trabalho será utilizada a conceitualização proposta por Mahan em conjunto com a abordagem realista, mais ampla, das relações internacionais.

2.2 AS BASES TEÓRICAS DO REALISMO

A escolha da base teórica realista para esse trabalho foi feita por motivos que serão discutidos a seguir. De antemão, contudo, frise-se que essa não é a única lente teórica possível para interpretar o período entreguerras. Com efeito, diversos autores em distintas correntes de pensamento dentro das relações internacionais abordaram de alguma forma esse momento histórico, em grande parte na tentativa de evitar um novo conflito. Autores do liberalismo, como Wilson (1918) e Keohane (1984) abordaram o período com grande foco no papel das instituições de cooperação internacional na manutenção da paz. Teóricos da teoria crítica e pós-colonial, como Wallerstein (2011) e Said (2012) apontaram na expansão imperialista e colonial das potências europeias como responsáveis pela formação de conflitos. Por sua vez,

autoras da teoria feministas das relações internacionais, como Peterson (1992) e Enloe (2014), também analisaram, mesmo que cronologicamente depois, o período pré Segunda Guerra Mundial pelas lentes das dinâmicas de gênero e da masculinidade.

Além disso, um tanto obviamente, analisar o período entre guerras pelas lentes da corrente realista de relações internacionais é um trabalho que também já foi realizado. Carr (2001), por exemplo, faz uma análise crítica da política internacional após a Primeira Guerra Mundial, em especial pela instabilidade gerada por uma ordem internacional falha, excesso de idealismo e o fracasso da Liga das Nações. Outros autores das correntes realistas, como Waltz (1979) e Mearsheimer (2001), também realizaram, mais recentemente, análises sobre o período proposto para o estudo na maior parte do tempo, apontando os fracassos da política internacional da época em uma visão mais crítica.

Discussões acerca do poder naval como variável para a explicação de fenômenos no período entreguerras também já foram realizadas, como o de Zucatto (2015) em que o processo de decadência da hegemonia inglesa e de ascensão dos Estados Unidos na primeira metade do século XX foi descrito com o apoio da teoria dos ciclos de acumulação sistêmica, de Arrighi (2010). Algo semelhante poderia ser feito, ainda e finalmente, tomando por base a teoria da estabilidade hegemônica (Kindleberger, 2013).

Isto posto, embora tenham sido considerados os apontamentos realizados por todos os autores até agora citados, optou-se por adotar como base teórica a corrente realista. O foco na centralidade do estado que é dado por essa corrente é bem-vindo a discussões sobre poder naval, conforme descrito acima. Isso inclui, por exemplo, os elevados custos na criação e na manutenção de uma força naval permanente, que fazem com que a discussão sobre atores não estatais seja menos necessária. De igual maneira, o pressuposto de um ambiente internacional anárquico e competitivo é essencial para a compreensão de uma dinâmica entre estados que leva à uma corrida armamentista, inclusive naval. A opção pela ênfase na abordagem realista, em outras palavras, decorre do próprio objeto delimitado para esta pesquisa.

Iniciando a discussão de forma cronológica, Carr apresenta seu trabalho como uma crítica à visão idealista que até então dominava o campo da política internacional, com uma grande ênfase no liberalismo econômico e em instituições internacionais, como a Liga das Nações, na esperança que isso seria o suficiente para garantir a paz. O realismo é descrito por ele como uma vertente teórica que “tende a enfatizar o poder irresistível das forças existentes e o caráter inevitável das tendências existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas” (Carr, 2001, p. 14). Entre outras, uma

das contribuições centrais do autor para a elaboração deste trabalho foi o argumento contrário ao pressuposto da existência de um interesse comum na paz:

O pressuposto utópico de que existe um mundo interessado na paz, que é identificável ao interesse individual de cada nação, ajudou os políticos e escritores políticos de toda parte a fugirem do fato intragável da existência de divergências fundamentais de interesses entre as nações desejosas de manterem o status quo, e as nações desejosas de mudá-lo (Carr, 2001, p. 72).

O argumento de Carr, no limite, retoma a definição clássica da atividade política, centrada na divisão e potencial conflito entre amigos e inimigos (Schmitt 1999 [1932]), no caso tomando os estados nacionais modernos como as referidas coletividades passíveis desse antagonismo. Superada a tendência de atribuir a irracionalidade ou imoralidade à guerra, é possível compreender que a argumentação a favor do interesse comum na paz esconde o fato de que algumas nações desejam manter um status quo que as beneficie, por vezes sem terem que lutar por ele. A própria concepção da existência de um interesse comum na ordem internacional, qualquer que ele seja, é novamente criticado no trabalho de Carr:

Toda ordem social implica uma larga dose de padronização, e portanto de abstração; não pode haver uma regra diferente para cada membro da comunidade. Tal padronização é comparativamente mais fácil numa comunidade de muitos milhões de indivíduos anônimos, que se adaptam, mais ou menos de perto, a padrões conhecidos. Apresenta, contudo, complicações infinitas quando aplicada a sessenta Estados conhecidos, que diferem largamente em tamanho, em poder, e em desenvolvimento político, econômico e cultural. A Liga das Nações, sendo a primeira tentativa em larga escala de padronizar os problemas políticos internacionais sobre uma base racional, foi particularmente sujeita a esses embaraços. (Carr, 2001, p. 40).

Sendo assim, na concepção da corrente realista das relações internacionais, inexistem necessariamente um interesse comum entre todos os estados no sistema internacional, inclusive na paz. Dessa forma, a coexistência pacífica dos membros do sistema internacional somente pode ocorrer a partir da interação entre os atores em um equilíbrio resultante dos seus interesses próprios e de suas respectivas capacidades materiais.

Seguindo com os autores que servem de base teórica para esse trabalho, Waltz (1979) define características importantes na forma como os estados se relacionam entre si no campo internacional. A primeira delas é a separação entre o campo interno e externo, reforçando que as características do campo internacional não são resultado direto das características internas dos estados. Isto é, se na teoria de Carr (2001) descarta-se a moralidade ou não dos estados como fonte geradora da paz, na teoria de Waltz define-se uma separação mais clara dos dois campos:

Dizer que estados estáveis fazem um mundo estável equivale a dizer que a ordem prevalece se a maioria dos estados for ordeira. Mas, mesmo que todos os estados fossem estáveis, o mundo de estados poderia não ser estável. Se cada estado, sendo estável, buscasse apenas a segurança e não tivesse intenções agressivas em relação aos seus vizinhos, todos os estados ainda assim permaneceriam inseguros; pois os meios de segurança de um estado são, em sua própria existência, os meios pelos quais outros estados são ameaçados. Não se pode inferir a condição da política internacional a partir da composição interna dos estados, nem se pode compreender a política internacional somando as políticas externas e os comportamentos externos dos estados (Waltz, 1979, p. 64, tradução própria).

Ainda com Waltz (1979), a explicação dada é a diferente forma como a política é conduzida no campo doméstico e no campo externo:

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o domínio do poder, da luta e do acordo. O âmbito internacional é eminentemente político. O âmbito nacional é descrito de várias formas como sendo hierárquico, vertical, centralizado, heterogêneo, direcionado e artificial; o âmbito internacional, como sendo anárquico, horizontal, descentralizado, homogêneo, não direcionado e mutuamente adaptável (Waltz, 1979, p. 113, tradução própria).

A forma como os estados se relacionam é através da força ou da ameaça, explícita ou implícita, do seu uso, sendo essa a mesma característica que permite a sua sobrevivência e que também pode fazer com que outros estados se sintam ameaçados. Com essa consideração, Waltz (1979) trata do funcionamento das relações entre os estado em uma teoria de balança de poder, primeiro definindo o estado nos seguintes termos:

São atores unitários que, no mínimo, buscam sua própria preservação e, no máximo, almejam a dominação universal. Os Estados, ou aqueles que agem em seu nome, tentam, de maneiras mais ou menos sensatas, usar os meios disponíveis para alcançar os fins visados (Waltz, 1979, p. 118, tradução própria).

Os meios disponíveis referenciados por Waltz (1979) podem ser tanto internos quanto externos. O primeiro caso ocorre quando um estado ativamente busca o fortalecimento de suas forças militares. O segundo caso ocorre quando um estado busca, dentro da anarquia internacional, fortalecer alianças próprias ou enfraquecer as de seus adversários. Para a compreensão do conceito de balança de poder, é necessário assumir que os atores participantes fazem parte de um sistema de autoajuda, no qual inexistente ação de um agente superior que seria capaz de alterar as relações de força entre eles. O pressuposto necessário é detalhado por Waltz:

Um sistema de autoajuda é um em que aqueles que não se garante, ou que o fazem de maneira menos eficaz do que os outros, falharão em prosperar, se exporão a perigos e sofrerão. O medo dessas consequências indesejadas estimula os Estados a se comportarem de maneiras que tendem à criação de equilíbrios de poder. Note que a teoria não exige suposições de racionalidade ou de constância de vontade por parte de todos os atores. A teoria simplesmente afirma que, se alguns se saem relativamente bem, outros irão imitá-los ou cairão à margem. Obviamente, o sistema

não funcionará se todos os estados perderem o interesse em se preservar. Contudo, continuará a funcionar se alguns estados o fizerem, enquanto outros não, escolherem perder suas identidades políticas, digamos, por meio de uma amalgamação. Tampouco é necessário supor que todos os estados competidores estão lutando implacavelmente para aumentar seu poder. A possibilidade de que a força seja usada por alguns estados para enfraquecer ou destruir outros, no entanto, torna difícil para eles saírem do sistema competitivo (Waltz, 1979, p. 118, tradução própria).

Assim, é possível compreender que em um ambiente anárquico e com que atores que buscam a sua própria sobrevivência, as relações entre tais atores somente irão formar um estado de coisas razoavelmente equilibrado na medida em que os interesses desses mesmos atores sejam atendidos conforme as suas respectivas capacidades materiais.

Além de Carr (2001) e Waltz (1979), o terceiro autor utilizado para compor a base teórica deste trabalho é Mearsheimer (2001), em especial o seu trabalho sobre as características políticas das grandes potências. Como explicado anteriormente, a capacidade de manter uma força naval permanente, por conta do seu alto custo e difícil manutenção, é uma característica praticamente exclusiva dos estados nacionais, de forma que, ao abordar esse tema, pouca atenção precisa ser dada aos atores não estatais. De forma complementar, é ainda menor o número de atores com saliência internacional que conseguem disputar uma posição entre os possuidores das maiores marinhas de guerra, ficando essa posição reservada apenas às grandes potências. Em parte por isso, mais uma vez, faz sentido abordar o tema do poder naval – ainda mais no início do século XX e antes, portanto, da ascensão de novas variáveis estratégicas importantes que fortaleceram atores com menor capacidade material – a partir de uma perspectiva realista.

Para compreender melhor o funcionamento desse grupo mais restrito de atores, as grandes potências, a obra de Mearsheimer é de extrema importância. A base da sua teoria utiliza de pressupostos que já foram descritos anteriormente, como o caráter anárquico do sistema internacional, a separação da política interna e da política externa, a balança de poder e o desejo de autopreservação dos estados. A sua principal argumentação em relação às grandes potências é que elas, diferentemente do argumentado por Waltz (1979), não atuam apenas a partir desses pressupostos. Segundo ele, não “é necessário supor que todos os estados competidores estão lutando implacavelmente para aumentar seu poder”, uma vez que as grandes potências buscam constantemente aumentar o seu poder para garantir a sua segurança e também para manter a sua posição privilegiada no sistema internacional, buscando assegurar justamente sua condição de grandes potências. Seguindo a lógica descrita por Mearsheimer, portanto, o objetivo de qualquer grande potência é, no limite, a hegemonia, uma vez que essa seria a condição mais favorável para assegurar a sobrevivência de qualquer

estado. É isso que distingue e qualifica sua abordagem, dita do realismo ofensivo, em relação às outras abordagens realistas das relações internacionais:

Três características do sistema internacional se combinam para fazer com que os estados temam uns aos outros: 1) a ausência de uma autoridade central que esteja acima dos estados e possa protegê-los uns dos outros, 2) o fato de que os estados sempre possuem alguma capacidade militar ofensiva, e 3) o fato de que os estados nunca podem ter certeza sobre as intenções dos outros estados. Dado esse medo — que nunca pode ser completamente eliminado — os estados reconhecem que, quanto mais poderosos forem em relação aos seus rivais, melhores serão suas chances de sobrevivência. De fato, a melhor garantia de sobrevivência é ser um hegemônico, porque nenhum outro estado pode ameaçar seriamente tal potência (Mearsheimer, 2001, p. 2, tradução própria).

Em conjunto com a base teórica relacionada ao poder naval e sua influência nas relações internacionais, o referencial teórico desses três autores realistas apresenta os instrumentos para compreender o fenômeno estudado neste trabalho: o Tratado Naval de Washington e seus efeitos. Em seguida, no próximo capítulo, realiza-se uma breve retomada histórica, apresentando a situação da hegemonia inglesa no fim do século XIX e a introdução do HMS Dreadnought como uma ruptura tecnológica. O propósito da discussão a seguir é, portanto, situar o contexto histórico em que se situava o poder naval que conduziu ao tratado, tendo em vista os pressupostos realistas descritos acima, inclusive em relação à busca por hegemonia por parte das grandes potências e o papel desempenhado pelo poder naval nesse processo. Antes disso, contudo, este capítulo encerra com uma breve apresentação dos métodos utilizados para análise.

2.3 MÉTODOS DE PESQUISA

A abordagem metodológica que subsidia a pesquisa é predominantemente qualitativa, valendo-se sobretudo de análise documental e de revisão de literatura pertinente sobre os temas tratados. No caso da análise documental, isso inclui especialmente o próprio Tratado Naval de Washington (Estados Unidos et al., 1922), além de mapas contemporâneos do tratado, que permitem reconstituir os contextos anterior e posterior à sua assinatura. Além disso, houve a consulta a publicações contemporâneas à divulgação do tratado, as quais possibilitam contextualizar as percepções sobre o acordo nos momentos imediatamente anteriores e posteriores à sua assinatura. Dentre essas publicações, destacam-se os artigos “The Case for the Naval Treaty”, de Pratt (1923) e “The Case Against the Naval Treaty”, de Schornstheimer (1923) que, em conjunto, apresentam e discutem as perspectivas favoráveis e contrárias quanto à participação dos Estados Unidos nos tratados.

No que se refere à revisão de literatura, há escassa produção sobre o tema em língua portuguesa, com exceções pontuais de trabalhos mais teóricos ou que abordam o tema do poder naval de forma mais ampla, como é o caso do trabalho de Alsina Jr. (2014), Alves (2005) e Martins Filho (2010), e apenas um especificamente sobre o tratado, mas ainda de forma tangencial, o de Zucatto (2015). Uma consulta à base Scielo, por exemplo, não retorna nenhuma publicação quando os termos incluídos na consulta se referem a “Tratado Naval de Washington” ou “Tratado naval”. Alterado o termo da consulta para “poder naval”, retornam oito publicações de diversas áreas do conhecimento, mas apenas três delas sobre relações internacionais, e todas relacionadas à realidade brasileira. Isto posto, a literatura em que se baseou esta pesquisa é predominantemente de língua inglesa, obtida em bases como Google Scholar a partir de consulta a termos como “Washington Naval Treaty” ou “Washington Treaty”. A consulta às referências bibliográficas dos primeiros trabalhos encontrados a partir dessa busca inicial levaram a novos trabalhos, constituindo, assim, uma espécie de amostra por bola de neve da literatura abordada neste trabalho.

Finalmente, e de forma subsidiária, há alguns poucos dados quantitativos que foram abordados no trabalho (p. ex., sobre a evolução das frotas navais das grandes potências). Em todos os casos em que isso ocorreu, o tratamento dos dados foi somente descritivo (e não multivariado ou inferencial) e eles foram coletados a partir de fontes secundárias, como publicações já existentes sobre o tema ou de informações apresentadas no corpo do tratado em si. Nesses casos, os dados foram reorganizados e representados de modo a atender aos propósitos deste trabalho.

3. AS ORIGENS DO TRATADO NAVAL DE WASHINGTON: HEGEMONIA BRITÂNICA EM DECLÍNIO E A ASCENSÃO DE NOVAS POTÊNCIAS NAVAIS

Este capítulo tem como objetivo compreender a contexto e as dinâmicas do período anterior a assinatura do Tratado Naval de Washington, para isso é feita uma breve análise dos acontecimentos anteriores ao período entreguerras, tratando da hegemonia britânica do século XIX e suas limitações, e o avanço tecnológico que representou o comissionamento do HMS Dreadnought. Em seguida é discutida a corrida naval anglo-germânica e o seu desfecho conjuntamente com a Primeira Guerra Mundial. E, por último, é feita uma análise da tentativa dos países vencedores de construir uma ordem internacional pós guerra.

3.1 AS MUDANÇAS TECNOLÓGICAS E A HEGEMONIA INGLESA NO FIM DO SÉCULO XIX

O Reino Unido, ao longo de quase todo o século XIX, solidificou a sua posição como a grande potência marítima, principalmente através da aquisição de territórios estratégicos ao redor do globo (Sprout e Sprout, 1976). A superioridade britânica durante a era vitoriana é descrita por Kennedy nos seguintes termos: “A característica proeminente dos oitenta anos após Trafalgar foi que nenhum outro país, ou combinação de países, seriamente desafiou o controle britânico dos mares” (Kennedy, 1990, p. 154, tradução própria). Contudo, a hegemonia naval inglesa não era assegurada apenas a partir da sua superioridade material e tática, mas também pelas condições do período, conforme descrito por Sprout e Sprout:

Esse domínio baseava-se não apenas na maior força material e na doutrina estratégica peculiar da Marinha Britânica, mas também na posição geográfica incomparável das Ilhas Britânicas e na configuração dos mares estreitos. A supremacia da frota de batalha no Mar do Norte, no Canal da Mancha, no Mediterrâneo e nas águas adjacentes do Atlântico oriental deu domínio naval sobre as potências da Europa Continental. Enquanto estas potências continentais foram as únicas que possuíam marinhas fortes, esta primazia local deu à Inglaterra um comando virtualmente mundial dos mares (Sprout e Sprout, 1976, p. 17, tradução própria).

A indústria naval inglesa, tanto no setor militar quanto no civil, continuava a ser a maior do mundo, respondendo por mais de 60% da tonelagem mercante global e 33% dos navios de guerra nas últimas décadas do século XIX (Kennedy, 1990). Contudo, a extensão do Império Britânico, ao mesmo tempo que era uma vantagem estratégica, vinha com o contraponto da necessidade de dispersar ao redor do globo as suas forças, conforme descrito novamente por Kennedy:

Além disso, embora a posse de um extenso império colonial, de difícil defesa, gerasse imensos problemas estratégicos, também oferecia consideráveis vantagens nesse campo. O grande número de guarnições imperiais, de postos para abastecimento de carvão para seus navios, e bases da esquadra, facilmente reforçáveis por mar, colocavam-na em posição extremamente forte contra as potências europeias em qualquer conflito fora do continente (Kennedy, 1990, p. 230, tradução própria).

Ainda assim, a criação de um estado alemão unificado na década de 1870, solidificada na derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana, alterou a balança de poder na Europa. Essa nova superpotência criou um risco para a hegemonia britânica que perdurava desde o fim das Guerras Napoleônicas (Stavridis, 2017). Além disso, dois novos competidores fora da Europa começaram a questionar a superioridade inglesa: o Japão, que durante as décadas de 1880 e 1890 alcançou uma posição de pequena potência regional no Oceano Pacífico, e os Estados Unidos, que durante o período de reconstrução após o fim da guerra civil investiu mais recursos para as suas forças navais (Sprout e Sprout, 1976).

Dessa forma, a hegemonia britânica, que durava desde princípios do século XIX e que era mantida com relativamente pouco esforço pelos ingleses, viu crescentemente as bases da sua manutenção desafiadas. Se antes era necessário apenas manter a superioridade naval nas redondezas da Europa continental, uma vez que apenas as potências europeias possuíam marinhas de guerra poderosas, a ascensão dos Estados Unidos e do Japão colocou em risco, ao mesmo tempo, as possessões britânicas no Oceanos Atlântico e Pacífico, e aumentou as responsabilidades da Marinha Real Britânica fora das principais bases europeias, que outrora constituíam o cerne de suas preocupações.

Além disso, concomitantemente, a expansão da industrialização nas outras potências europeias, em especial no recém unificado Império Alemão e, em uma escala menor, no recém formado Reino da Itália, aumentou a pressão no restante da frota inglesa sediada na Europa. Isto é, além de rivais tradicionais, como a França na Europa continental, o período testemunhou a ascensão de diversos outros países, muitos dos quais em diferentes continentes. Ambos os acontecimentos podem ser comprovados pelo aumento significativo do tamanho das marinhas das grandes potências nas duas últimas décadas do século XIX, conforme descrito abaixo.

Tabela 1. Tamanho total das marinhas das grandes potências, 1880-1900, em milhares de toneladas

País	1880	1890	1900
Reino Unido	650	679	1065
França	271	319	499
Rússia	200	180	383
Estados Unidos	169	240	333
Itália	100	242	245
Alemanha	88	190	285
Áustria	60	66	87
Japão	15	41	187
Total (excluído Reino Unido)	903	1278	2019
Total	1553	1957	3084
Percentual britânico sobre o total	41,8%	35,6%	34,5%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Kennedy (1976).

Como se observa nas últimas linhas da tabela acima, ao passo que a soma de todas as marinhas das grandes potências, excluído o Reino Unido, representava menos de 140% da frota britânica sozinha em 1880, dez anos mais tarde, em 1890, ela representava quase o dobro (188,2%) da frota britânica. Não à toa, percebendo a escalada dos potenciais rivais, e apesar da estabilidade no decênio anterior, uma década depois, em 1900, os próprios britânicos haviam incrementado sua própria frota em quase 50%, passando de 679 para 1065 milhares de toneladas. Ainda assim, apesar de todos esses esforços, a proporção manteve-se relativamente estável em relação à década anterior, com a soma de todas as marinhas das demais potências representando praticamente o dobro (189,5%) da frota britânica. Além disso, sobre a chegada das novas potências no cenário internacional, Kennedy complementa:

Talvez não tenha melhor forma de ilustrar a diversidade da grande-estratégia e de sua eficiência do que olhar para a primeira instância dos três novatos no sistema internacional, Itália, Alemanha e Japão. Os dois primeiros se tornaram Estados unificados apenas em 1870-1871; O terceiro começou a sair do seu isolamento autoimposto após a restauração Meiji de 1868. Nas 3 sociedades havia um impulso para emular o que era feito nas potências já estabelecidas. Por volta de 1880 e 1890 cada um estava adquirindo territórios além-mar; cada um também começava a construir uma frota moderna para complementar seu exército permanente. Cada um era um elemento significativo no cálculo diplomático da época, e até 1902 todos já

haviam se aliado a uma das velhas potências (Kennedy, 1990, p. 202, tradução própria).

Como resposta às mudanças no cenário internacional, o Parlamento do Reino Unido introduziu o Ato de Defesa de 1889, que designava a obrigatoriedade e os fundos necessários para que a Marinha Real Britânica mantivesse uma frota com pelo menos a força combinada das duas segundas maiores marinhas de guerra. Por sua vez, o Império Alemão retrucou a legislação inglesa com peças legislativas próprias e, a partir de 1898, iniciou uma campanha de expansão da Marinha Imperial Alemã com metas progressivamente mais agressivas (Epkenhans, 2008).

O aumento nas capacidades navais das demais grandes potências no final do século XIX e no início do século XX não significou o fim da supremacia naval britânica. No entanto, era claro que não seria possível acompanhar os esforços de construção naval do resto do mundo, manter a superioridade naval em todas as regiões e ainda garantir a defesa das ilhas britânicas. Dito de outra forma: a Marinha Real Britânica era incapaz de proteger os interesses imperiais no Extremo Oriente e no Pacífico sem perder o controle naval das águas europeias (Kennedy, 1976).

Por conta desse novo cenário, especialmente no teatro do Pacífico, o Almirantado pressionou o governo britânico para a assinatura de uma aliança com o Japão. O acordo, assinado no início de 1902 e com uma duração estabelecida de 20 anos, previa a neutralidade das partes em caso de guerra com outra potência, além de certos apoios financeiros e militares para a parte em conflito.

Com uma posição mais sólida no extremo oriente por conta da aliança com o Japão, o recém nomeado Primeiro Lorde do Almirantado John Fisher teve espaço para realizar reformas na marinha. A doutrina das duas potências foi oficialmente abandonada e, com isso, foi possível revisar os navios da reserva e sucatear embarcações que não tinham mais condições de combate, economizando com gastos de manutenção e restauração. Além disso, durante sua administração ocorreu uma redistribuição da presença naval britânica, focando cada vez mais na presença nas águas domésticas, em uma tentativa de se opor à crescente ameaça alemã (Marder e Gough, 2013).

Contudo, a rivalidade naval entre os dois países atingiu um novo patamar com o batimento da quilha do encouraçado britânico HMS Dreadnought em 1905. O novo navio inglês inaugurou uma nova era de design para navios capitânicos, sendo mais rápido, melhor armado e protegido que as embarcações similares. O HMS Dreadnought, com efeito, tornou obsoleto quase que instantaneamente tudo aquilo que havia sido construído pelos estaleiros

militares ao redor do mundo nos anos anteriores (Brown, 2010). Tratava-se, em outras palavras, de uma inovação tecnológica militar com potencial de afetar a já precária balança de poder entre as grandes potências em princípios do século XX.

O sucesso da nova embarcação foi resultado de uma série de inovações tecnológicas e de design que, mesmo já idealizadas, encontraram nesse navio sua primeira aplicação prática. O uso de turbinas ao invés dos tradicionais motores a vapor de expansão tripla permitiu que a embarcação alcançasse impressionantes 21 nós, tornando-o mais rápido do que qualquer outro navio de guerra com dimensões similares. Além disso, o encouraçado foi o primeiro a contar com um conjunto de baterias principais estendido, com 10 canhões principais de 12 polegadas, em contrapartida ao número tradicional de 4 canhões, padrão em encouraçados anteriores. Para isso, foi abandonado o uso de calibres intermediários, apenas fazendo-se uso de um pequeno conjunto de baterias secundárias de 3 polegadas. Todo o conjunto do navio era protegido por uma armadura de aço Krupp com espessura de até 219 milímetros nos pontos mais críticos (Fairbanks, 1991; Marder e Gough, 2013).

Por mais impressionante que fosse a nova aquisição da Marinha Real Britânica, o Reino Unido, ao provar a viabilidade de se construir um navio com essas características, criou espaço para competição em um campo no qual antes ela inexistia. Isto é, se antes era impossível qualquer país alcançar o objetivo de possuir uma marinha maior que a inglesa, a introdução do HMS Dreadnought facilitou significativamente essa missão, uma vez que agora apenas era necessário um maior número de encouraçados modernos. Dessa forma, nessa nova corrida armamentista, a Marinha Real Britânica indiretamente acabou abrindo mão de toda sua vantagem anterior, contando com um apenas um navio da classe Dreadnought contra as ambições de estaleiros e marinhas de guerra ao redor da Europa e do resto do mundo de produzirem embarcações semelhantes (MacMillan, 2010).

3.2 A CORRIDA NAVAL ANGLO-GERMÂNICA E A SITUAÇÃO DURANTE A GUERRA

Entre as novas potências emergentes no final do século XIX, a ascensão do Império Alemão foi a que teve um maior impacto imediato e substancial no equilíbrio do poder europeu. A unificação da Alemanha alterou profundamente a dinâmica entre as grandes potências existentes, influenciando o sistema econômico e militar. O seu crescimento industrial, especialmente nas novas indústrias do século XX, como a elétrica e a química, gerou um forte competição com a manufatura inglesa.

Essa história de sucesso naturalmente se refletiu no comércio exterior alemão, com exportações triplicando entre 1890 e 1913, fazendo com que o país se juntasse ao Reino Unido como principais exportadores mundiais; como esperado a sua marinha mercante também se expandiu, se tornando a segunda maior do mundo às vésperas da guerra (Kennedy, 1990, p. 211, tradução própria).

O novo país consolidou-se não apenas como uma potência econômica, a excelência industrial alemã também estava presente nos seus instrumentos de poder: na sua marinha e no seu exército. A capacidade material do Império, em pouco tempo, se transformou em uma busca pelo seu lugar ao sol e uma cultura expansionista.

Era talvez mais significativa que as elites alemãs após 1885 também estavam convencidas da necessidade de uma expansão territorial em larga escala no momento correto, com o Almirante Tirpitz argumentando que a industrialização alemã e as conquistas além-mar eram “inevitáveis como as leis da natureza”; com o Chanceler Bülow declarando, “A questão não é se queremos colonizar ou não, mas que devemos colonizar, quer queiramos ou não.”; e com o próprio Kaiser Wilhelm casualmente anunciando que a Alemanha “tem grandes tarefas para cumprir fora das estreitas fronteiras da velha Europa” ainda que ele a visse exercendo, em um sentido pacífico, uma “supremacia napoleônica” sobre o continente. Tudo isso era uma grande mudança de tom em relação a insistência de Bismarck que a Alemanha era uma potência saturada, destinada a preservar o status quo na Europa e apática (com exceção dos esforços coloniais de 1884 e 1885) em relação a territórios além-mar (Kennedy, 1990, p. 211, tradução própria).

Como apresentado por Kennedy (1990), a chegada das novas potências alterou significativamente a balança de poder na Europa e ameaçou de forma direta a hegemonia inglesa. A relação anglo-germânica se estendeu de uma rivalidade comercial e econômica, e evoluiu para uma disputa de poder militar, especialmente no campo naval. Nesse campo o trabalho de Seligmann et al. (2015) detalha extensivamente essa relação e servirá de base para compreender sua evolução.

O apontamento de Tirpitz como secretário da Marinha Imperial alemã em junho de 1897 marcou o início de um período de mudança nas relações entre as grandes potências da Europa. O seu período no cargo durou um pouco menos do que 20 anos, se encerrando em 1916, durante a Primeira Guerra Mundial. Os fundamentos do seu plano eram claros: garantir um programa armamentista que garantisse a ascensão da Alemanha para o status de grande potência, antecipando uma possível intervenção britânica (Seligmann et al, 2015).

Em seus primeiros dias como secretário, Tirpitz mudou radicalmente a direção da marinha alemã, o seu objetivo estratégico não seria mais o de conter as forças combinadas das marinhas francesa e russa, declarando o Reino Unido como principal rival no mares e um guia para como a Marinha Imperial Alemã deveria se desenvolver (Seligmann et al, 2015). A posição anti-britânica tomou mais força dentro do estado alemão em 1904 com o aumento da tensão internacional por conta das aproximações diplomáticas entre Reino Unido e França, a

Guerra Russo-Japonesa e o foco maior da Marinha Real Britânica em proteger as águas domésticas. Em meio a essas mudanças, a Marinha Imperial Alemã conseguiu sucessivamente aumento orçamentários, justificando os seus pedidos com o risco crescente de um conflito com os ingleses:

Em uma guerra contra uma potência naval de primeira ordem, a Alemanha enfrenta atualmente a perspectiva de um confronto prolongado no qual o oponente superior seria capaz de impor um bloqueio cerrado, cortar o suprimento da Alemanha e destruir seu comércio marítimo. Mesmo em apenas um ano, isso desestabilizaria a estrutura econômica e social da Alemanha, resultando em um desastre para ela, enquanto o oponente, ao mesmo tempo, se beneficiaria de sua antiga posição comercial e suas riquezas. O aumento proposto da Marinha Imperial seria planejado para evitar esse destino por meio da dissuasão, ou impondo um risco tão grande até mesmo à 'mais poderosa Potência Naval' (isto é, a Grã-Bretanha) que, 'apesar de uma vitória conquistada' sobre a Marinha Imperial, sua própria 'supremacia não seria mais garantida de imediato por uma frota suficiente' (Seligmann et al., 2015, p. 11).

A incapacidade de superar a marinha inglesa em curto prazo abriu espaço para a estratégia de dissuasão: seria muito arriscado para o Reino Unido um conflito com a Alemanha, uma vez que, mesmo em caso de vitória, a Marinha Real teria dificuldade de manter o controle dos mares, inclusive contra outros adversários. A movimentação alemã não passou despercebida pelos ingleses, estrategistas da Marinha Real Britânica, já nos primeiros anos do século XX, olhava para a ameaça que se tornava a Marinha Imperial Alemã, como descrito por Seligmann et al. (2015):

Lentamente, mas com certeza, à medida que a marinha alemã aumentava em tamanho e importância, o Almirantado Britânico desviou seu foco daqueles lugares que anteriormente ocupavam sua atenção, como os estaleiros de Brest, Cherbourg, Toulon, Kronstadt, Sevastopol e Vladivostok – os principais portos de seus rivais tradicionais, França e Rússia – e, em vez disso, começou a considerar seriamente, pela primeira vez, a expansão que estava ocorrendo em Kiel e Wilhelmshaven, os principais centros do novo e crescente poderio naval ameaçador do Segundo Reich. Nessa mudança de ênfase, foram semeadas as sementes da corrida naval anglo-germânica (Seligmann et al, 2015, p. 103).

Esse ponto também é reforçado por Kennedy (1976):

A partir de 1902, a Alemanha tornou-se o ponto focal da política externa e de defesa britânica, um ímã que atraía os esquadrões dispersos e distantes de volta ao Mar do Norte, de onde haviam emergido séculos antes para dominar os oceanos do mundo. Essa corrida naval anglo-germânica, descrita pelo Professor Marder como "o fio de Ariadne" da política naval britânica nesses anos, foi caracterizada por uma escalada de programas de construção após outra, um susto após outro, uma rodada de negociações fracassadas após outra chegando a um estágio tão sério que (ironicamente) os franceses começaram a se preocupar que seriam arrastados para uma guerra europeia em nome da Grã-Bretanha. A obsessão com a ameaça alemã levou, por fim, a mais uma reversão da política tradicional – o abandono do Padrão de Duas Potências (Kennedy, 1976, p. 229)

Em pouco tempo, as duas principais potências europeias mudaram seus respectivos focos e passaram a ter como objetivo estratégico superar uma à outra em termos materiais. E, ao mesmo tempo, o surgimento do HMS Dreadnought acelerou a disputa na construção de encouraçados, dado que sua superioridade tornou obsoleto quase de maneira imediata boa parte daquilo que fora construído nos anos imediatamente anteriores. Aliado a isso, uma tendência de aumento do deslocamento nos encouraçados apressou a necessidade de países, inclusive outros que não a Inglaterra e a Alemanha, de atualizar os seus arsenais com novas embarcações, como é possível observar nesse relato da Inteligência Naval Alemã, apresentado por Seligmann et al. (2015):

No campo da construção de encouraçados, a tendência para o aumento no deslocamento continua a existir. A Inglaterra pretende aumentar o deslocamento dos 3 navios-irmãos do Dreadnought aprovados para este ano em 600 toneladas, ou seja, de 17.900 para 18.500 toneladas inglesas (de 18.187 para 18.797 toneladas alemãs). Relatos adicionais dizem que a Inglaterra está pensando em montar canhões de 34,3 cm em vez de canhões de 30,5 cm a partir de 1907. Isso não será possível sem aumentar o deslocamento para um mínimo de 20.000 toneladas. O Japão já lançou 2 navios (Aki e Satsuma de aproximadamente 19.000 toneladas = 19.300 toneladas alemãs). Os Estados Unidos, depois de finalmente decidirem construir apenas um novo couraçado neste ano fiscal, também pretendem superar o Dreadnought com este navio. Isso igualmente exigiria um deslocamento de aproximadamente 20.000 toneladas. A França, por enquanto, parece manter o deslocamento de 18.000 toneladas. Em relação à Rússia, os últimos relatórios dizem que o comitê técnico se declarou a favor da construção de navios de aproximadamente 19.000 toneladas. No entanto, a construção ainda está distante, de modo que a Rússia não precisa ser levada em consideração por enquanto (Seligmann et al, 2015, p. 212).

Nessas condições, Seligmann et al. (2015) concluem a sua análise sobre a primeira década do século XX com uma antecipação do que o futuro traria, a saber, um aprofundamento cada vez maior do planejamento de guerra, uma maior preocupação com a guerra econômica e uma crise iminente em relação a construção de dreadnoughts. A deterioração das relações entre Alemanha e Reino Unido teve um impacto significativo no equilíbrio de poder entre as grandes potências. O aumento constante da tonelagem dos encouraçados do tipo dreadnought impulsionou a expansão das marinhas de guerra. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, a Marinha Real Britânica era quase três vezes maior do que no início do século, passando de pouco mais de 1 milhão de toneladas para 2,7 milhões. Por sua vez, a Marinha Imperial Alemã cresceu de 285 mil toneladas para 1,3 milhão nesse mesmo período, mais do que quadruplicando de tamanho. Esse aumento no poder naval das duas potências gerou uma reação em cadeia, fazendo com que a tonelagem total das marinhas de guerra das principais potências superasse 8 milhões de toneladas, um crescimento total da ordem de cinco vezes em trinta e quatro anos.

Tabela 2. Tamanho total das marinhas de guerra, 1880-1914, em milhares de toneladas

País	1880	1890	1900	1910	1914
Reino Unido	650	679	1065	2174	2714
França	271	319	499	725	900
Rússia	200	180	383	401	679
Estados Unidos	169	240	333	824	985
Itália	100	242	245	327	498
Alemanha	88	190	285	964	1305
Áustria	60	66	87	210	372
Japão	15	41	187	496	700
Total (excluído o Reino Unido)	903	1279	2019	3947	5439
Total	1553	1957	3084	6121	8153
Percentual britânico sobre o total	41,8%	35,6%	34,5%	35,5%	33,3%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Kennedy (1976).

O início da Primeira Guerra Mundial em 1914 atrapalhou o planejamento da Marinha Imperial Alemã, que não teve tempo de construir a frota de encouraçados que planejava: dos 41 encouraçados previstos na lei naval emendada em 1912, apenas 29 estavam prontos para o conflito.

Para o desgosto de Berlim, aquele "excesso de força" jamais poderia ser estabelecido, especialmente porque a maior parte do orçamento de defesa da Alemanha ia para o exército. No início da Primeira Guerra Mundial, o Almirantado Britânico estacionou vinte e um dreadnoughts, oito pré-dreadnoughts e quatro cruzadores de batalha em Scapa Flow para controlar a saída norte, e dezenove pré-dreadnoughts em Portland para controlar a saída sul: a frota alemã, em contraste, só podia mobilizar treze dreadnoughts, dezesseis pré-dreadnoughts e cinco cruzadores de batalha (Kennedy, 1976, p. 242).

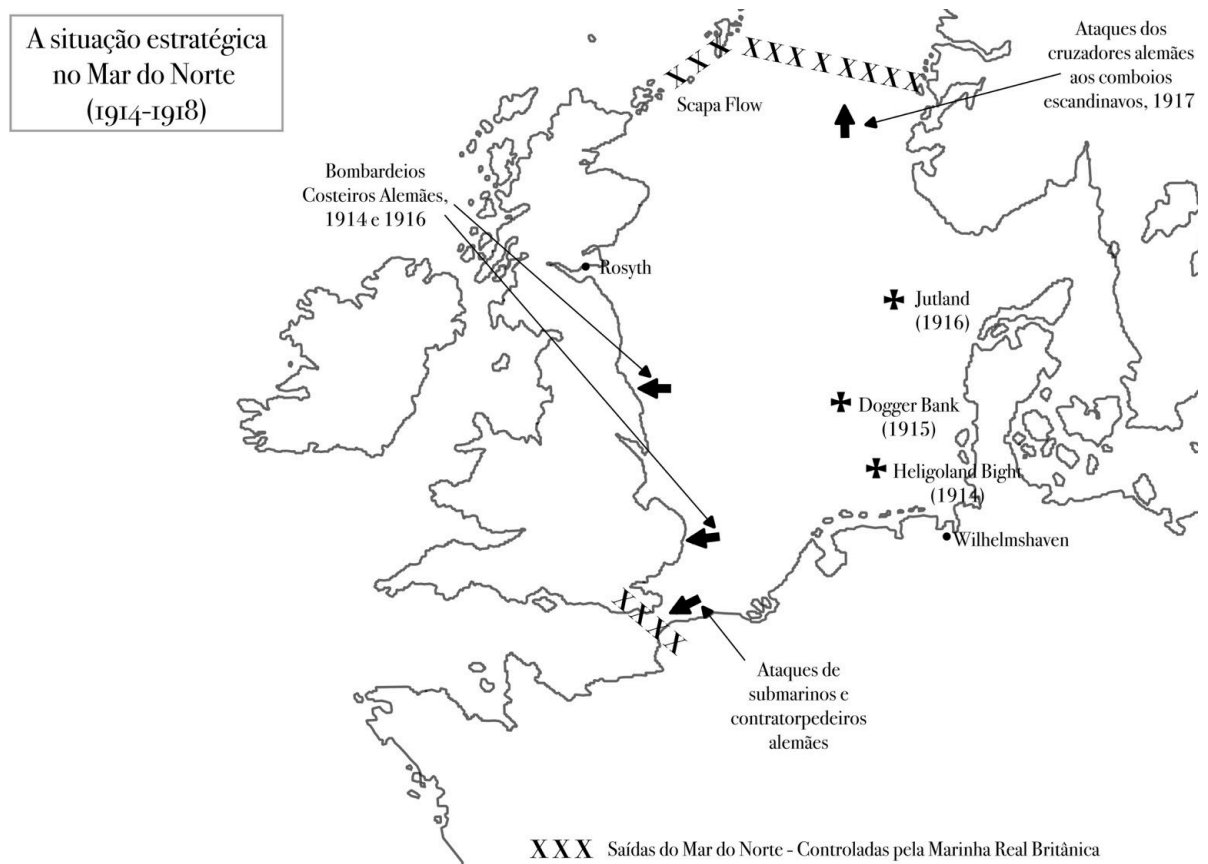
Apesar desse crescimento exponencial das frotas navais ao longo das décadas anteriores, o início da Primeira Guerra Mundial reduziu significativamente esse ímpeto. O motivo, é claro, relaciona-se ao próprio esforço de guerra que envolveu não apenas construir novas embarcações, mas também os reparos das já existentes. Murphy (2012) explica nos seguintes termos:

Para os estaleiros, reparar em vez de construir novos navios fazia sentido, e a nova construção mercantil sofreu por isso. A redução da tonelagem disponível, devido a uma combinação de afundamentos de U-boats, minas e corsários, danos aos navios em condições de apagão ao deixar os portos e colisões acidentais, também impôs

consideráveis dificuldades nas reparações, em detrimento da produção de novos navios (Murphy, 2012, p.28)

Tanto a Alemanha quanto o Reino Unido não iniciaram a construção de novos encouraçados, limitando-se a concluir aqueles cujo processo de produção havia sido iniciado antes do conflito. Ademais, algumas peculiaridades decorrentes da guerra são relevantes para o tema deste trabalho. A primeira delas foi a posição defensiva adotada pelas duas marinhas, como pode ser visualizada na imagem abaixo.

Figura 1. A situação estratégica no Mar do Norte, 1914-1918



Fonte: Kennedy, 1976, p. 249, tradução própria.

A situação no Mar do Norte é descrita por Kennedy (1976) da seguinte forma:

O resultado, é claro, foi que existia um impasse estratégico no Mar do Norte: cada lado só arriscaria uma ação de frota em termos de sua própria escolha, o que naturalmente desfavorecia o inimigo – e o levava a evitar o confronto. Somente em poucas ocasiões durante todo o curso da Primeira Guerra Mundial essa insistência mútua no 'segurança em primeiro lugar' foi abandonada – e então, geralmente pelos alemães, que tinham tudo a perder e nada a ganhar com um impasse marítimo (Kennedy, 1976, p. 244).

A posição defensiva adotada pelas duas potências fez com que poucas batalhas decisivas ocorressem durante o curso do conflito. Como resultado, poucos encouraçados viram algum tipo de ação e houve pouquíssimas baixas em embarcações de grande porte em ambos os lados. Por outro lado, o teatro do Atlântico presenciou o aumento do uso de navios menores, especialmente submarinos alemães para a disruptura do comércio (Kennedy, 1976).

O uso irrestrito de submarinos pela Marinha Imperial Alemã contra navios mercantes foi um dos fatores decisivos para a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. A participação norte-americana ampliou significativamente a vantagem militar e econômica dos Aliados (Reino Unido, Estados Unidos e França) que, juntos, representavam mais de 50% da produção industrial mundial. Em contraste, a Alemanha e a Áustria-Hungria somavam menos de 20% da produção global. O potencial industrial americano foi gradualmente convertido para a produção de bens militares e, aos poucos, o continente europeu foi inundado por tanques, peças de artilharia, aviões, armas leves e munição produzidos nos Estados Unidos. Os estaleiros norte-americanos também aumentaram a sua produção, especialmente de navios de escolta e mercantes, superando os estaleiros britânicos no período (Murphy, 2012; Kennedy, 1990).

A assinatura do Armistício de Compiègne encerrou as hostilidade da Primeira Guerra Mundial. Contudo, as relações entre as grandes potências foram amplamente alteradas pelo equilíbrio que manteve a relativa paz desde o fim das Guerras Napoleônicas, e um novo Sistema Internacional precisaria ser construído.

3.3 A CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA INTERNACIONAL NO PERÍODO PÓS-GUERRA

Como abordado anteriormente, durante o período da guerra ocorreram poucas batalhas envolvendo encouraçados. Essa relativa inatividade resultou em baixas relativamente reduzidas entre embarcações de grande porte em ambos os lados do conflito, sobretudo se comparado ao custo material e humano da guerra como um todo. Assim, após a assinatura do armistício de novembro de 1918, as forças navais aliadas continuaram a discutir os termos de paz, com especial atenção ao destino da frota de alto mar alemã. Entretanto, outras questões foram resolvidas com maior rapidez: as colônias ultramarinas da Alemanha foram repartidas entre as potências vencedoras, o acesso ao canal de Kiel foi garantido a todas as nações, tanto para embarcações civis quanto militares, e os submarinos alemães foram capturados e destruídos, com exceção de 10 unidades que foram incorporadas à frota francesa (Marder e Gough, 1970).

Os navios de superfície da Marinha Imperial Alemã também foram capturados ao término do conflito. Embora as potências aliadas estivessem de acordo quanto às restrições impostas ao arsenal naval da Alemanha, havia divergências significativas sobre o destino das embarcações excedentes, especialmente os dreadnoughts e outros navios modernos. Os franceses e italianos sugeriram que as forças navais alemãs ainda em bom estado fossem cedidas como reparação de guerra aos países vitoriosos; em contrapartida, os americanos e ingleses pleiteavam que as embarcações deveriam ser afundadas ou sucateadas. As negociações não foram frutíferas, mas não foi necessário que nenhuma decisão fosse tomada.

A maior parte da frota alemã estava ancorada na base naval inglesa de Scapa Flow, e lá as embarcações foram mantidas, desmuniadas e com apenas a tribulação necessária para manutenção. Contudo, Marder e Gough (1970) narram o destino das forças alemãs como segue:

A ordem para o afundamento foi executada de acordo com um plano cuidadosamente elaborado. Von Reuter não enfrentou dificuldades para fazer seus preparativos, já que as ordens britânicas não permitiam o embarque em navios alemães. Ele conseguiu transmitir suas instruções aos oficiais comandantes de suas embarcações. Os planos estavam prontos há um mês. Em sua ordem de 17 de junho, o almirante garantiu que, assim que a redução do efetivo fosse realizada, todas as medidas possíveis seriam tomadas para permitir um afundamento imediato quando ele desse o sinal de execução.

Todas as portas estanques internas, tampas de escotilhas, aberturas de ventilação e vigias deveriam permanecer abertas o tempo todo. Ficava a critério dos comandantes decidir medidas adicionais, como abrir as portas dos tubos de torpedo submersos, deixando apenas um parafuso de fixação, abrir um condensador, abrir todas as válvulas do sistema de inundação com água do mar, exceto uma — em suma, tornar cada navio o menos estanque possível.

Havia também planos para uma evacuação rápida dos navios após o início do afundamento, bem como para transmitir a mensagem do almirante às embarcações. O esquema foi desenvolvido com habilidade e discrição. A redução das tripulações em junho simplificou os problemas de von Reuter, pois ele conseguiu incluir entre os repatriados aqueles considerados pouco confiáveis e que poderiam ter obstruído o plano de afundamento (Marder e Gough, 1970, p. 280, tradução própria).

As tentativas britânicas de resgatar as embarcações foram em vão: a maior parte dos navios afundou, resultando em um total de 400 mil toneladas perdidas e um prejuízo estimado em 70 milhões de libras esterlinas. Os Aliados interpretaram essa ação como uma violação dos termos do armistício e tomaram o pouco que restava da frota alemã como forma de reparação. Em questão de horas, a Marinha Imperial Alemã, que outrora desafiava a hegemonia naval britânica, deixou de existir.

Ao final da Primeira Guerra Mundial, o equilíbrio de poder entre as grandes potências foi profundamente alterado. A Alemanha ficou, na prática, sem uma esquadra naval; a Rússia enfrentava uma guerra civil decorrente do processo revolucionário iniciado em 1917; o

Império Austro-Húngaro foi fragmentado em diversos pequenos estados, nenhum deles relevante em questões marítimas; e tanto a França quanto a Itália foram impedidas de incorporar embarcações alemãs suficientes para reforçar suas respectivas marinhas. Como resultado, restaram apenas três países com capacidades navais significativas: o Reino Unido, os Estados Unidos e, em um nível inferior a esses dois, o Japão.

A Marinha Real Britânica emergiu da guerra com um nível de supremacia jamais alcançado em toda a sua história: mais de 1.300 embarcações de guerra, totalizando 3.250.000 toneladas, o que correspondia a quase o mesmo que o restante do mundo combinado. As principais unidades incluíam 42 couraçados e cruzadores de batalha, 13 porta-aviões, 527 contratorpedeiros e torpedeiros, além de 137 submarinos. O público britânico, sem mencionar o governo e o Almirantado, começava a assumir que, com essa predominância e o desaparecimento prático da frota do Kaiser, haveria uma redução geral na construção naval no Reino Unido e em todo o mundo. No entanto, dentro de um mês após o Armistício, o Almirantado já estava preocupado com a possibilidade de a supremacia tradicional da Marinha ser perdida. O principal desafiante era os Estados Unidos. Ao término da guerra, a Marinha americana equivalia à soma das marinhas da França, Itália e Japão. Contava com 16 couraçados em serviço, nenhum com mais de oito anos de uso, e outros três próximos da conclusão. Entre as 16 embarcações de grande porte planejadas no programa de 1916 (10 couraçados e 6 cruzadores de batalha), quatro já haviam sido iniciadas. A conclusão desse programa daria, em poucos anos, à Marinha americana 35 navios de grande porte modernos e uma frota qualitativamente superior à britânica, cujos 42 navios principais incluíam 13 considerados obsoletos (Marder e Gough, 1970, p. 224, tradução própria).

A expectativa britânica de recuperar a hegemonia naval aos níveis anteriores à competição anglo-germânica, assim, foi frustrada pelos próprios aliados. Os Estados Unidos e o Japão atravessaram a Primeira Guerra Mundial com suas marinhas praticamente intactas. Enquanto outras potências precisaram direcionar seus estaleiros para reparos e para a reposição de suas frotas mercantes, esses países aproveitaram o período para desenvolver embarcações de guerra modernas. Nesse contexto, nem a vitória britânica, nem o crescimento significativo de seu poder naval foram suficientes para restabelecer o domínio global dos mares que havia sustentado a *Pax Britannica* no século anterior. Da mesma forma, nenhuma outra nação, incluindo as novas potências navais, conseguiu assumir esse papel histórico em seu lugar (Sprout e Sprout, 1976). Com efeito, a relação entre Estados Unidos, Japão e Reino Unido revelou-se ainda mais conturbada do que as disputas entre as potências já estabelecidas. Como descrevem Sprout e Sprout (1976):

Mesmo assim, as três principais potências navais ou possuíam territórios ou reivindicavam importantes interesses dentro da esfera estratégica de uma ou ambas as outras. Os Estados Unidos possuíam territórios amplamente dispersos no Pacífico. O Império Britânico se estendia ao redor do globo. O programa asiático do Japão desafiava as políticas e ameaçava os interesses reais e especulativos de ambas as potências ocidentais. A situação dos súditos japoneses na América ainda estava em disputa. E havia indícios vagos, mas inquietantes, de que os Estados Unidos

poderiam estar escorregando para o papel fatídico da Alemanha como principal rival comercial da Grã-Bretanha (Sprout e Sprout, 1976, p. 45).

Qualquer tentativa das nações de promoverem seus interesses por meio do uso militar resultaria em um conflito armado ou em uma corrida armamentista. Conforme demonstrado pela experiência anterior, qualquer indício de disputa levaria inevitavelmente a uma nova corrida naval entre as grandes potências. Ficou, assim, evidente que soluções militares não seriam capazes de garantir a estabilidade no sistema internacional nos anos subsequentes ao término do conflito.

Assim, fora do campo do poder naval propriamente dito, os Estados Unidos avançaram com sua agenda de fortalecimento da Liga das Nações. Nesse contexto, a administração do presidente Wilson buscava assegurar uma posição de influência que impedisse o Reino Unido de dominar as questões marítimas entre as grandes potências. Além disso, embora a posição japonesa no Pacífico não representasse uma ameaça imediata no período pós-guerra, ela gerava preocupação em relação aos interesses americanos, especialmente diante da possibilidade de continuidade da cooperação anglo-japonesa e dos planos de expansão da Marinha Imperial Japonesa. Considerando esses aspectos, o almirantado americano reconhecia a necessidade de ampliar o tamanho da frota naval dos Estados Unidos, a fim de conter a ameaça japonesa no Pacífico e fortalecer a Liga das Nações como uma entidade internacional eficaz, inclusive de contenção ao ímpeto britânico.

Tabela 3. Poder naval das grandes potências, janeiro de 1919 e expectativas para 1923-1924

País	Janeiro de 1919			Expectativas para 1923-1924		
	Dreadnoughts	Cruzadores de batalha	Total	Dreadnoughts	Cruzadores de batalha	Total
Reino Unido	33	9	42	33	10	43
Estados Unidos	16	0	16	29	6	35
França	7	0	7	16	0	16
Itália	5	0	5	6	0	6
Japão	7	7	14	11	11	22
Total	68	16	84	95	27	122
Total (excluído Reino Unido)	35	7	42	62	17	79
Percentual britânico sobre o total	48,5%	56,2%	50%	34,7%	37%	35,2%

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Sprout e Sprout (1976).

Embora a Primeira Guerra Mundial tenha reduzido a produção de novas embarcações, ela destacou o papel central das marinhas como instrumentos de poder estratégico. No pós-guerra, as relações entre as grandes potências foram profundamente transformadas, exigindo a criação de um novo sistema internacional para prevenir futuras disputas dessa magnitude. O almirantado de nenhuma das três principais potências navais da época parecia ter interesse em participar de uma nova corrida armamentista naquele momento, dados os custos incorridos pela guerra e a experiência da corrida armamentista anterior. Os Estados Unidos enfrentavam dificuldades para expandir sua frota devido à resistência do Congresso; Reino Unido estava lidando com as pesadas dívidas contraídas durante o conflito; enquanto o Japão não possuía uma economia suficientemente desenvolvida para competir com as duas potências ocidentais (Sprout e Sprout, 1976). Foi nesse contexto que foi gerado o Tratado Naval de Washington, tema do próximo capítulo.

4. O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON E FORMAÇÃO DO SISTEMA PÓS-GUERRA

Este capítulo examina o contexto político internacional no imediato pós-guerra e tem como objetivo compreender as dinâmicas entre as grandes potências e a convergência dos seus interesses na conferência naval de Washington. Além disso, foram explorados os termos gerais e os termos específicos (i.e., direcionados a cada um dos países signatários) do tratado naval assinado nessa ocasião.

4.1 O CAMINHO PARA O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON

No início da década de 1920, a posição dos Estados Unidos no cenário internacional era complexa. Durante a administração do presidente Wilson, o país desempenhou um papel ativo na elaboração do Tratado de Versalhes, buscando, em especial, viabilizar a criação da Liga das Nações. No entanto, o tratado assinado em 1919 não foi ratificado pelo Congresso norte-americano devido a divergências internas, sobretudo quanto à participação na própria Liga das Nações. Com o término do governo Wilson e o início da administração de Harding em 1921, os Estados Unidos ainda permaneciam oficialmente em estado de guerra com a Alemanha. A normalização das relações só ocorreu posteriormente no mesmo ano, com a assinatura e ratificação de um acordo bilateral, que preservou grande parte dos termos definidos em Versalhes, mas excluiu a participação americana na Liga das Nações (Sprout e Sprout, 1976).

O novo governo norte-americano enfrentava pressões tanto internas quanto externas para reduzir a construção de navios de guerra. Internamente, havia um clamor popular por cortes nos gastos militares, enquanto externamente a diplomacia britânica exercia pressão, temendo perder sua posição como potência naval dominante. Além disso, buscava-se atenuar as tensões no Pacífico, diante da possibilidade de um conflito entre os Estados Unidos e o Japão. Conversas entre o governo inglês e americano ocorreram durante as discussões sobre a paz em Paris, mas a não ratificação do Tratado de Versalhes fez com que ações efetivas não se concretizassem.

Por essas e outras razões, um acordo de limitação naval com os Estados Unidos tornou-se um objetivo importante da diplomacia britânica após a guerra. Já destacamos anteriormente o primeiro esforço nesse sentido, realizado na Conferência de Paz, onde foi alcançada uma trégua naval com os Estados Unidos. Contudo, esse entendimento não passou de um *modus vivendi*, enquanto se aguardava a negociação de um acordo permanente. E os meses se transformaram em anos sem sinais visíveis de progresso em direção a esse objetivo. Pelo contrário,

surgiram indicações alarmantes, especialmente após a decisão do governo britânico, no inverno de 1920-1921, de retomar a construção de navios de grande porte, sugerindo que os dois países corriam o risco de se envolver em uma disputa financeiramente — se não politicamente — desastrosa pela primazia nominal no mar (Sprout e Sprout, 1976, p. 123).

A Aliança Anglo-Japonesa representava o principal obstáculo para a formalização de um acordo entre os Estados Unidos e o Reino Unido. A postura agressiva do Japão no Pacífico era percebida como uma ameaça direta às possessões americanas na região, gerando ampla resistência tanto no âmbito político quanto popular nos Estados Unidos a qualquer iniciativa de apaziguamento nesse contexto. Ademais, os motivos que originalmente justificaram a criação da aliança haviam se tornado obsoletos: o colapso do Império Russo e a eliminação da ameaça alemã no pós-guerra tornaram essa relação diplomática ultrapassada e motivo de desconfiança entre os diplomatas americanos.

De forma resumida, pode-se dizer que os Estados Unidos não estavam dispostos a limitar o crescimento da sua marinha enquanto a Aliança Anglo-Japonesa permanecesse em vigor. A aliança oferecia ao Japão um suporte que poderia levá-lo a rejeitar termos navais aceitáveis para os Estados Unidos, enquanto o Reino Unido demonstra relutância em sacrificar sua duradoura parceria com o Japão em troca de um acordo naval incerto com os americanos. A conjuntura internacional, no entanto, era dificilmente sustentável, uma vez que a Aliança Anglo-Japonesa, conforme seus próprios termos, demandava revisão até 1921; o Senado dos Estados Unidos, por sua vez, buscava definições para formulação do orçamento naval para os anos subsequentes; e os membros do Império Britânico, particularmente o Canadá e a Austrália, exerciam pressão por uma decisão clara quanto à renovação ou à dissolução da aliança com o Japão (Sprout e Sprout, 1976).

Entre todas as grandes potências, os Estados Unidos detinham o maior poder de barganha, com 16 dreadnoughts pós-Jutlândia em serviço ou em construção. Em contraste, o Japão possuía apenas um encouraçado desse tipo em operação, outro prestes a ser comissionado e mais quatro em construção, enquanto o Reino Unido contava com apenas um em serviço, sem novas unidades em construção e com apenas quatro adicionais aprovados pelo parlamento. Assim, tornava-se evidente que cabia aos Estados Unidos apresentar uma solução para a questão.

Após assumir o controle total das etapas preliminares, o presidente e seus conselheiros tinham como responsabilidade determinar o tamanho e o escopo da conferência, elaborar um programa alinhado com a política e a opinião pública norte-americanas, prever os limites de concessões aceitáveis pelas demais potências e, acima de tudo, criar uma atmosfera

diplomática de confiança mútua e boa vontade, considerada essencial tanto pelas demandas da opinião pública quanto pelas necessidades da política interna dos Estados Unidos, e mesmo dos demais países. Para alcançar os objetivos práticos almejados, restringiu-se o projeto de limitação naval às cinco principais potências navais — Estados Unidos, Reino Unido, Japão, França e Itália. Já para as discussões relacionadas ao Extremo Oriente, foram incluídos também China, Países Baixos, Portugal e Bélgica, devido aos interesses territoriais e econômicos substanciais dessas nações na região. A Rússia Soviética, entretanto, foi excluída, apesar de seus protestos e de seu evidente interesse em quaisquer resoluções políticas no leste asiático. Com o objetivo de facilitar as negociações, a proposta americana procurou respeitar a hierarquia de poder vigente entre as potências, especialmente na relação entre os Estados Unidos, Japão e Reino Unido. No entanto, essa relação não se configurava como algo de fácil definição.

A força existente, no entanto, estava sujeita a várias interpretações. A força existente de uma marinha deveria ser medida apenas pelos navios de guerra principais (dreadnoughts)? Ou pelos navios de guerra principais em combinação com alguns ou todos os navios auxiliares, como cruzadores, contratorpedeiros, submarinos e porta-aviões? A força existente deveria englobar apenas os navios prontos para o serviço? Ou deveria incluir alguns ou todos os navios em construção? E deveria ser levado em conta os navios autorizados ou projetados, mas ainda não construídos? Era completamente compatível com a doutrina naval aceita considerar os navios de guerra principais como a medida do poder de uma marinha. Também era razoável (embora a delegação japonesa tenha contestado esse ponto posteriormente) atribuir algum peso aos navios em construção. Partindo desses dois princípios gerais e utilizando vários critérios técnicos — como número, avanço e custo dos navios em construção; número e idade dos navios em serviço; poder de fogo, proteção contra blindagem, velocidade, etc. — as autoridades navais americanas chegaram à conclusão de que a força relativa existente das marinhas britânica, americana e japonesa estava aproximadamente na proporção de 5:5:3. Restava então decidir em que níveis de tonelagem estabilizar essas três principais marinhas no futuro (Sprout e Sprout, 1976, p.141).

A resposta à última questão, referente ao limite total das futuras forças navais das grandes potências, foi dada apenas em 12 de novembro de 1921, na capital dos Estados Unidos, com o início da Conferência Naval de Washington. A delegação americana abriu o evento estabelecendo os princípios gerais da sua proposta, de acordo com os quais: (1) todos os programas de construção de navios capitais, tanto os em andamento quanto os projetados, sejam abandonados; (2) reduções adicionais sejam feitas com o desmantelamento de alguns dos navios mais antigos; (3) de modo geral, se leve em consideração a força naval existente das potências envolvidas; e (4) a tonelagem dos navios capitais seja usada como medida de força para as marinhas, com uma permissão proporcional de embarcações auxiliares de combate prescrita.

A proposta inicial indicava que os Estados Unidos estavam dispostos a dismantlar nove encouraçados e seis cruzadores recém-construídos ou em construção, além de retirar de serviço todos os encouraçados pré-dreadnought, totalizando aproximadamente 850 mil toneladas de deslocamento. Em contrapartida, o Reino Unido deveria cancelar a construção de quatro novos encouraçados planejados e sucatear 19 navios capitais antigos, o que representaria cerca de 583 mil toneladas de deslocamento. O Japão, por sua vez, seria instado a abandonar a construção de oito encouraçados projetados, dismantlar sete em construção e sucatear dez encouraçados pré-dreadnought. Além desses planos para a redução da quantidade de embarcações, seriam estabelecidas restrições adicionais: não seria permitido construir substituições para os navios de guerra de grande porte antes de passados dez anos; nenhum navio construído como substituto poderia ultrapassar 35.000 toneladas de deslocamento; e, como exceção da restrição de dez anos, os navios de guerra poderiam ser substituídos quando completassem 20 anos de serviço. As substituições, ainda, deveriam respeitar um limite máximo de tonelagem para navios de guerra, estabelecido em 500.000 toneladas para os Estados Unidos e o Reino Unido, e 300.000 toneladas para o Japão. Após a apresentação da proposta, os membros das demais delegações receberam três dias para analisá-la e sugerir modificações.

Tabela 4. Proposta Inicial americana na Conferência de Washington

País	Navios capitais dismantlados ou abandonados	Encouraçados pré-dreadnought sucateados	Total de deslocamento destruído ou abandonado (toneladas)	Navios capitais restantes	Deslocamento restantes (toneladas)
Estados Unidos	15 (9 encouraçados + 6 cruzadores)	15	845.740	18	500.650
Reino Unido	4 (projetados)	19	583.375	22	604.450
Japão	15 (8 projetados + 7 em construção)	10	448.92	10	299.700

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Sprout e Sprout (1976) e Buckley(1991).

Com o retorno das negociações, os principais países apresentaram diferentes ajustes à proposta dos Estados Unidos, refletindo suas prioridades e preocupações específicas. O Reino Unido, embora inicialmente apoiasse a proposta, expressou objeções significativas, destacando a importância de seu "padrão de duas potências" nas águas europeias, que garantiria sua supremacia naval. A proposta de uma moratória de dez anos na construção de encouraçados também foi vista com cautela, temendo que prejudicasse sua indústria naval. Além disso, o Reino Unido pleiteou uma maior concessão no número de cruzadores e contratorpedeiros, especialmente se não houvesse restrições efetivas aos submarinos. O Japão, por sua vez, concordou com a proposta, mas solicitou ajustes no cálculo da tonelagem para substituição de navios, sugerindo uma maior proporção de frotas (10 para 7, em vez de 10 para 6), além de exigir a interrupção do desenvolvimento de fortificações e bases navais nas possessões insulares ocidentais no Pacífico. A França e a Itália também apresentaram suas demandas, com a Itália buscando paridade naval com a França, enquanto a França, além de expressar desconfiança em relação ao Reino Unido e aos Estados Unidos, alegou que sua marinha já estava insuficiente para defender seus interesses nacionais e, portanto, necessitava de uma força maior, ao invés de uma redução (Sprout e Sprout, 1976).

Ao longo das semanas que se seguiram à apresentação das propostas iniciais, os delegados chegaram a alguns acordos sobre os tópicos conflituosos. O Japão manifestou disposição em aceitar a proporção de 5:3, desde que fosse acordado que não seriam construídas novas fortificações no Pacífico, em territórios sob o domínio das potências ocidentais. Os Estados Unidos, por sua vez, concordaram com essa nova estipulação, desde que fosse excluída a proibição de construções no território do Havaí. Outra problemática apresentada na negociação com o Japão foi a sua insistência em não desmantelar o encouraçado *Mustu*: embarcação estava citada como "em construção" na proposta americana, mas havia sido completada pouco antes do início da conferência e a delegação japonesa foi enfática em declarar que a opinião pública não aceitaria a destruição do navio recém construído. A fim de evitar o fim das negociações, foi permitido que o Japão mantivesse a embarcação; dessa forma, foram feitas algumas alterações na proposta para que a relação de força entre as frotas fosse mantida.

O caminho foi finalmente aberto para um acordo provisório. Em uma declaração divulgada à imprensa em 15 de dezembro, foi anunciado que as Três Grandes Potências haviam alcançado um consenso sobre os seguintes pontos: (1) que a proporção de 5:5:3 seria aceita; (2) que o status quo em relação às fortificações e bases navais seria mantido na "região do Pacífico", que foi definida para incluir a

colônia britânica de Hong Kong; (3) que essa limitação não se aplicaria às ilhas do Havaí, Austrália, Nova Zelândia e as ilhas que compõem o Japão propriamente dito, nem, é claro, às costas dos Estados Unidos e do Canadá, para as quais as respectivas potências manteriam total liberdade; (4) que o Japão manteria o Mutsu; (5) que os Estados Unidos completariam dois navios de guerra do tipo Maryland, descartando dois navios mais antigos após a sua conclusão; (6) que a Grã-Bretanha construiria dois novos navios capitais com peso não superior a 35.000 toneladas britânicas (equivalente a cerca de 37.000 toneladas americanas) cada, e descartaria quatro navios mais antigos; (7) que o período de dez anos de suspensão naval seria observado com as exceções já mencionadas; e (8) que esse acordo estava condicionado ao resultado das negociações em andamento com a França e a Itália. (Sprout e Sprout, 1976, p.176, tradução própria).

A inclusão da Itália e da França no tratado revelou-se uma tarefa complexa. O Reino Unido deixou claro que não aceitaria qualquer acordo que resultasse em uma força combinada entre o Japão e a França superior à sua própria. Com o Japão concordando com a proporção de 5:3, mas sob várias condições, a expectativa era de que a França aceitasse uma relação de 5:2. Por sua vez, a Itália estava disposta a reduzir sua força naval, desde que fosse em paridade com a França. No entanto, a delegação francesa chegou a Washington sem um plano naval claramente definido. Apesar disso, era evidente que a França não teria capacidade de manter uma marinha em igualdade com o Japão, e muito menos com os Estados Unidos e o Reino Unido. A proposta feita para as potências do Mediterrâneo era de que cada uma poderia manter suas forças atuais e, respeitando o intervalo de 10 anos, realizar substituições até um deslocamento total de 175 mil toneladas. A oferta foi considerada generosa, dada a força relativa de suas marinhas no momento.

A delegação francesa considerou que o intervalo para a construção naval era excessivamente longo e que o total de embarcações a ser construído era muito reduzido, especialmente em razão do seu interesse em desenvolver uma quantidade significativa de embarcações menores. Para que um acordo fosse alcançado, a delegação francesa aceitou a limitação da construção de navios capitais a 175 mil toneladas e a paridade com a Itália, desde que fosse abolida qualquer tentativa de restringir o tamanho das forças auxiliares, incluindo embarcações menores como cruzadores leves, contratorpedeiros, torpedeiros e submarinos.

Em determinados momentos, a Conferência analisou propostas voltadas à proibição total do uso de submarinos, à imposição de limites à tonelagem total de cada potência e à restrição do tamanho individual dos navios. Contudo, ao final das deliberações, o resultado mais significativo alcançado foi a adoção de uma resolução formal, pela qual as potências signatárias se comprometeram, em conflitos futuros, a empregar submarinos em conformidade com princípios humanitários previamente estipulados. As principais preocupações centravam-se nos danos significativos causados pelos submarinos à

embarcações civis durante a Primeira Guerra Mundial.

Nesse papel, os submarinos alemães (U-boats) haviam, de fato, alcançado grandes resultados. Eles afundaram um total de 12 milhões de toneladas de embarcações mercantes, avaliadas em mais de um bilhão de dólares, sem contar as cargas perdidas. Além de navios de carga, também afundaram navios de passageiros e até mesmo navios-hospitais, causando a morte de mais de 20.000 não combatentes (Sprout e Sprout, 1976, p. 194, tradução própria).

Diante da impossibilidade de alcançar um consenso sobre as limitações na construção de submarinos e considerando o interesse das potências menores na manutenção de frotas compostas por embarcações de menor porte, optou-se por não impor restrições ao número máximo de cruzadores leves, contratorpedeiros e submarinos para os países signatários.

Por sua vez, as discussões sobre aviação naval, particularmente no que diz respeito aos porta-aviões, foram amplamente debatidas durante a conferência. Em resposta às insistências do Japão para a ampliação das cotas, estabeleceu-se um limite de 135 mil toneladas para os Estados Unidos e o Reino Unido, 81 mil toneladas para o Japão, e 60 mil toneladas para França e Itália. Por intervenção britânica, acordou-se que todos os navios dessa classe já construídos seriam classificados como experimentais, permitindo que as potências realizassem substituições sem a necessidade de respeitar intervalos de construção ou a idade das embarcações. Além disso, ficou determinado que o armamento dos porta-aviões seria limitado a canhões de até 8 ou 6 polegadas, a depender da configuração e que o deslocamento total de cada navio não poderia exceder 27 mil toneladas.

Com os últimos pontos referentes à limitação e ao controle da construção de embarcações de guerra devidamente definidos, as potências concentraram-se na resolução das questões remanescentes da conferência, sobretudo relacionadas ao leste asiático e às fortificações na região do Pacífico. Concluídas essas deliberações, a delegação americana apresentou o primeiro rascunho do tratado, que, após as revisões necessárias, foi aceito pelos participantes da conferência.

4.2 OS TERMOS GERAIS DO TRATADO NAVAL DE WASHINGTON

O texto final do Tratado Naval de Washington foi oficialmente entregue aos países signatários para ratificação em 6 de fevereiro de 1922, estabelecendo os termos pelos quais as potências contratantes concordaram em limitar seus armamentos navais. Para proporcionar uma melhor compreensão, este trabalho inicialmente aborda os termos gerais, os quais todas

as partes deveriam observar, e, em seguida, analisa os termos específicos, que contêm regras aplicadas a cada nação de maneira individual.

Para facilitar a compreensão, o tratado trouxe uma definição para cada uma das classes tratadas anteriormente.

Um navio capital, no caso de embarcações construídas daqui em diante, é definido como uma embarcação de guerra, que não seja um porta-aviões, cuja tonelage de deslocamento padrão exceda 10.000 toneladas (10.160 toneladas métricas) ou que carregue um canhão com calibre superior a 8 polegadas (203 milímetros) Estados Unidos et al., 1922, parte 4, tradução própria).

Um porta-aviões é definido como uma embarcação de guerra com deslocamento padrão superior a 10.000 toneladas (10.160 toneladas métricas), projetada com o propósito específico e exclusivo de transportar aeronaves. Deve ser construído de forma que aeronaves possam ser lançadas a partir dele e pousar nele, não sendo projetado nem construído para carregar um armamento mais poderoso do que o permitido pelos Artigos IX ou X, conforme o caso (Estados Unidos et al., 1922, parte 4, tradução própria).

De acordo com o primeiro capítulo do tratado, as potências signatárias comprometeram-se a suspender seus programas de construção de navios capitais, além de se abster de construir ou adquirir embarcações que não estivessem em conformidade com as normas de substituição estabelecidas pelo acordo. As seguintes regras foram acordadas em relação aos navios capitais: nenhuma embarcação poderia ser construída ou adquirida, dentro ou fora da jurisdição dos signatários, com um deslocamento superior a 35 mil toneladas; além disso, nenhuma embarcação poderia possuir armas com calibre superior a 16 polegadas (406 milímetros). O deslocamento total permitido para os navios capitais de cada país foi definido conforme a tabela abaixo.

Tabela 5. Deslocamento total permitido para os navios capitais no Tratado Naval de Washington

País signatário	Deslocamento total máximo de navios capitais (em toneladas)
Estados Unidos	525.000
Império Britânico	525.000
Japão	315.000
França	175.000
Itália	175.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Em relação aos porta-aviões, as seguintes regras foram acordadas em relação aos navios capitais: nenhum porta-aviões poderia ser construída ou adquirida, dentro ou fora da jurisdição dos signatários, com um deslocamento superior a 27 mil toneladas; nenhum porta-aviões poderia possuir armas com calibre superior a 8 polegadas (152 milímetros). Era permitido que cada potência possuísse até dois porta-aviões com deslocamento de até 33 mil toneladas. O deslocamento total máximo permitido para os porta-aviões de cada país foi definido conforme a tabela abaixo.

Tabela 6. Deslocamento total permitido para porta-aviões

País signatário	Deslocamento total máximo de porta-aviões (toneladas)
Estados Unidos	135.000
Império Britânico	135.000
França	60.000
Itália	60.000
Japão	81.000

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Além disso, as potências comprometeram-se a garantir que nenhuma embarcação de guerra, com exceção dos navios capitais e porta-aviões, que ultrapassasse 10 mil toneladas de deslocamento fosse adquirida ou construída dentro de suas jurisdições. Não obstante, nenhuma embarcação com menos de 10 mil toneladas de deslocamento poderia ser equipada com armas de calibre maior que 8 polegadas (203 milímetros). Resumidamente, as potências se comprometeram a respeitar as seguintes regras da tabela abaixo.

Tabela 7. Regras gerais do Tratado Naval de Washington

Tipo de embarcação	Deslocamento máximo	Calibre máximo	Limite total para EUA e RU	Limite total para JP	Limite total para FR e IT
Navios capitais	35 mil toneladas	16 polegadas	525 mil toneladas	315 mil toneladas	175 mil toneladas
Porta-aviões	27 mil toneladas	6 ou 8 polegadas	135 mil toneladas	81 mil toneladas	60 mil toneladas
Demais embarcações de guerra	10 mil toneladas	8 polegadas	Ilimitado	Ilimitado	Ilimitado

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Em relação ao Oceano Pacífico, os Estados Unidos, o Império Britânico e o Japão concordaram em manter o status quo em relação às fortificações e bases navais em seus territórios e posses especificados no tratado. Ficou estabelecido que nenhuma nova fortificação ou base naval seria construída, nenhuma melhoria nas instalações navais existentes seria realizada e não haveria aumento nas defesas costeiras, exceto para reparos ou substituições de armas e equipamentos desgastados, conforme práticas habituais em tempos de paz.

Ademais, o tratado também estabeleceu regras para como as embarcações deveriam ser sucateadas ou desmanteladas pelas potências signatárias, no momento da ratificação, como era o caso dos Estados Unidos, Reino Unido e Japão e também ao longo da duração do acordo. Primeiramente, previa-se que qualquer embarcação a ser sucateada fosse colocada em uma condição que a tornasse incapaz de ser utilizada em combate. O tratado determinava que esse objetivo poderia ser alcançado de várias maneiras. Uma delas era o afundamento permanente da embarcação. Outra opção envolvia o desmonte completo, o que incluía a destruição ou remoção de toda a maquinaria, caldeiras, blindagem e revestimentos do convés, das laterais e do fundo do casco. Alternativamente, era permitida a conversão de navios para uso exclusivo como alvos móveis, desde que fossem cumpridas as condições necessárias para garantir que não pudessem ser reutilizados em combate. Contudo, cada potência tinha permissão de manter apenas um navio capital como alvo móvel por vez.

Além disso, o tratado concedia à França e à Itália uma exceção para a retenção de dois navios cada uma, a partir de 1931, para uso exclusivo em treinamento. A França foi autorizada a manter embarcações da classe Jean Bart, enquanto a Itália podia reter um navio

da classe Dante Alighieri e outro da classe Giulio Cesare. Para assegurar que esses navios não fossem utilizados em guerra, exigiu-se a remoção e destruição de suas torres de comando. Por fim, salvo exceções específicas (com a transformação de navios capitais em porta-aviões), o tratado determinava que o processo inicial de sucateamento, que tornava a embarcação incapaz de desempenhar funções militares, deveria ser iniciado imediatamente. Essas medidas buscavam refletir o compromisso dos países signatários com a redução das capacidades bélicas navais, em conformidade com os objetivos gerais do tratado. Isto posto, como pode ser observado, os termos gerais do Tratado Naval de Washington são relativamente simples, apresentando apenas um conjunto de regras que regiam a relação de competitividade em que as grandes potências pudessem competir. Em seguida são apresentadas as regras específicas para cada uma das potências signatárias.

4.3 O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON PARA OS ESTADOS UNIDOS

Para cumprir as regras estabelecidas pelo Tratado Naval de Washington, os Estados Unidos se comprometeram a limitar o número e o deslocamento de seus navios capitais. Abaixo estão listados os navios que permaneceram na frota norte-americana, bem como seus respectivos deslocamentos:

Tabela 8. Embarcações mantidas pelos Estados Unidos

Nome	Deslocamento
Maryland	32,600
California	32,300
Tennessee	32,300
Idaho	32,000
New Mexico	32,000
Mississippi	32,000
Arizona	31,400
Pennsylvania	31,400
Oklahoma	27,500
Nevada	27,500
New York	27,000
Texas	27,000
Arkansas	26,000
Wyoming	26,000
Florida	21,825
Utah	21,825
North Dakota	20,000
Delaware	20,000
Deslocamento total	500,650

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Para atender às exigências do tratado, diversas embarcações foram sucateadas ou desmanteladas, incluindo tanto navios antigos quanto unidades em construção. Abaixo está a relação dos navios desativados, com suas respectivas idades:

Tabela 9. Embarcações sucateadas pelos Estados Unidos

Nome	Idade (anos)
Maine	20
Missouri	20
Virginia	17
Nebraska	17
Georgia	17
New Jersey	17
Rhode Island	17
Connecticut	17
Louisiana	17
Vermont	16
Kansas	16
Minnesota	16
New Hampshire	15
South Carolina	13
Michigan	13
Washington	0
South Dakota	0
Indiana	0
Montana	0
North Carolina	0
Iowa	0
Massachusetts	0
Lexington	0
Constitution	0
Constellation	0
Saratoga	0
Ranger	0
United States	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al. (1922).

Adicionalmente, foi permitida a continuação da construção dos encouraçados Oregon e Illinois, com a condição de que os antigos encouraçados North Dakota e Delaware fossem sucateados. No contexto do Oceano Pacífico, os Estados Unidos foram obrigados a seguir as

restrições do tratado em todas as suas possessões insulares (incluindo as ilhas filipinas), tanto as existentes quanto às futuras, com exceção das áreas adjacentes à costa continental, Alasca, Canal do Panamá e Havaí.

4.4 O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON PARA O IMPÉRIO BRITÂNICO

Para cumprir as regras do Tratado Naval de Washington, o Império Britânico comprometeu-se a limitar o número e o deslocamento de seus navios capitais. Abaixo estão listados os navios que permaneceram em sua frota, junto aos respectivos deslocamentos:

Tabela 10. Embarcações mantidas pelo Império Britânico

Nome	Deslocamento (toneladas)
Royal Sovereign	25.750
Royal Oak	25.750
Revenge	25.750
Resolution	25.750
Ramilies	25.750
Malaya	27.500
Valiant	27.500
Barham	27.500
Queen Elizabeth	27.500
Warsprite	27.500
Benbow	25.000
Emperor of India	25.000
Iron Duke	25.000
Marlborough	25.000
Hood	41.200
Renown	26.500
Repulse	26.500
Tiger	28.500
Thunderer	22.500
King George V	23.000
Ajax	23.000
Centurion	23.000
Deslocamento total	580.450

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Como parte do tratado, diversas embarcações foram designadas para sucateamento ou

desmantelamento, incluindo tanto navios antigos quanto outros em construção. Abaixo estão os navios desativados e suas idades:

Tabela 11. Embarcações sucateadas pelo Império Britânico

Nome	Idade (anos)
Commonwealth	16
Agamemnon	13
Dreadnought	15
Bellerophon	12
St. Vincent	11
Inflexible	13
Superb	12
Neptune	10
Hercules	10
Indomitable	13
Temeraire	12
New Zealand	9
Lion	9
Conqueror	9
Monarch	9
Orion	9
Australia	8
Agincourt	7
Erin	7
4 projetados	-

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Além disso, o Reino Unido se comprometeu a, após a conclusão de dois novos navios e o sucatear os encouraçados Thunderer, King George V, Ajax e Centurion. Dessa forma o deslocamento total da frota britânica seria reduzido para 558.950 toneladas. No contexto do Pacífico, o Império Britânico foi obrigado a seguir as restrições do tratado em Hong Kong e nas possessões insulares que possuía ou que viesse a adquirir no Oceano Pacífico, a leste do meridiano 110° de longitude leste. Foram, no entanto, estabelecidas exceções para as áreas adjacentes à costa do Canadá, a Commonwealth da Austrália e seus territórios, e a Nova Zelândia.

4.5 O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON PARA A FRANÇA

A França, de acordo com as regras do Tratado Naval de Washington, foi autorizada a manter sua frota de navios capitais, respeitando os limites de deslocamento impostos. Diferentemente de outros países signatários, a França não precisou sucatear embarcações, pois já se encontrava abaixo do limite estabelecido no tratado. Abaixo estão listados os navios mantidos na frota francesa e seus respectivos deslocamentos:

Tabela 12. Embarcações mantidas pela França

Nome	Deslocamento (toneladas)
Bretagne	23.500
Lorraine	23.500
Provence	23.500
Paris	23.500
France	23.500
Jean Bart	23.500
Courbet	23.500
Condorcet	18.900
Diderot	18.900
Voltaire	18.900
Deslocamento total	221.170

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

O tratado permitiu que a França construísse novos navios capitais em intervalos específicos, começando nos anos de 1927, 1929 e 1931, para modernizar sua frota dentro dos limites estipulados. Adicionalmente, a França reservou explicitamente o direito de empregar sua alocação de tonelagem de acordo com suas próprias necessidades estratégicas, desde que respeitasse as seguintes condições: o deslocamento individual de qualquer navio capital não poderia exceder 35.000 toneladas métricas, e o deslocamento total da frota de navios capitais deveria permanecer dentro dos limites estabelecidos pelo tratado.

4.6 O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON PARA A ITÁLIA

A Itália, ao aderir ao Tratado Naval de Washington, comprometeu-se a manter sua frota de navios capitais dentro dos limites de deslocamento estabelecidos. Assim como a França, a Itália não precisou sucatear embarcações, pois já estava abaixo do limite imposto. Abaixo estão listados os navios mantidos pela frota italiana e seus respectivos deslocamentos:

Tabela 13. Embarcações mantidas pela Itália

Nome	Deslocamento (toneladas)
Andrea Doria	22.700
Caio Duilio	22.700
Conte Di Cavour	22.500
Giulio Cesare	22.500
Leonardo Da Vinci	22.500
Dante Alighieri	19.500
Roma	12.600
Napoli	12.600
Vittorio Emanuele	12.600
Regina Elena	12.600
Deslocamento total	182.800

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Da mesma forma que com a França, o tratado permitia que a Itália construísse novos navios capitais em intervalos específicos, começando nos anos de 1927, 1929 e 1931, para modernizar sua frota dentro dos limites estipulados. Além disso, assim como a França, a Itália reservou explicitamente o direito de empregar sua alocação de tonelagem de acordo com suas próprias necessidades estratégicas, desde que respeitasse as seguintes condições: o deslocamento individual de qualquer navio capital não poderia exceder 35.000 toneladas métricas; deslocamento total da frota de navios capitais deveria permanecer dentro dos limites estabelecidos pelo tratado.

4.7 O TRATADO NAVAL DE WASHINGTON PARA O JAPÃO

O Japão, ao aderir ao Tratado Naval de Washington, comprometeu-se a limitar sua frota de navios capitais dentro dos limites de deslocamento estabelecidos pelo tratado. Os seguintes navios foram mantidos em serviço ativo, com seus respectivos deslocamentos:

Tabela 14. Embarcações mantidas pelo Japão

Nome	Deslocamento (toneladas)
Mutsu	33.800
Nagato	33.800
Hiuga	31.260
Ise	31.260
Yamashiro	30.600
Fu-So	30.600
Kirishima	27.500
Haruna	27.500
Hiyei	27.500
Kongo	27.500
Deslocamento total	301.320

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Para cumprir os limites impostos pelo tratado, o Japão sucateou diversas embarcações, incluindo navios antigos e unidades recém-construídas ou em construção. Abaixo está a lista dos navios desativados, com suas respectivas idades.

Tabela 15. Embarcações sucateadas pelo Japão

Nome	Idade (anos)
Hizen	20
Mikasa	20
Kashima	16
Katori	16
Satsuma	12
Aki	11
Settsu	10
Ikoma	14
Ibuki	12
Kurama	11
Amagi	0
Akagi	0
Kaga	0
Tosa	0
Takao	0
Atago	0

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Estados Unidos et al (1922).

Além disso, oito outros navios planejados no programa de construção japonês não chegaram a ser iniciados. Em relação ao Oceano Pacífico, o Japão se comprometeu em não expandir as bases navais e fortificações para além daquilo que já possuíam antes do tratado, abrindo mão de novas construções em todas as suas possessões no pacífico, incluindo as Ilhas Curilas, as Ilhas Bonin, Amami Oshima, o Arquipélago de Okinawa, Formosa e as Ilhas Pescadores. Essas restrições não se aplicavam ao Arquipélago japonês, mas se aplicariam a quaisquer novas possessões que o Japão adquirisse.

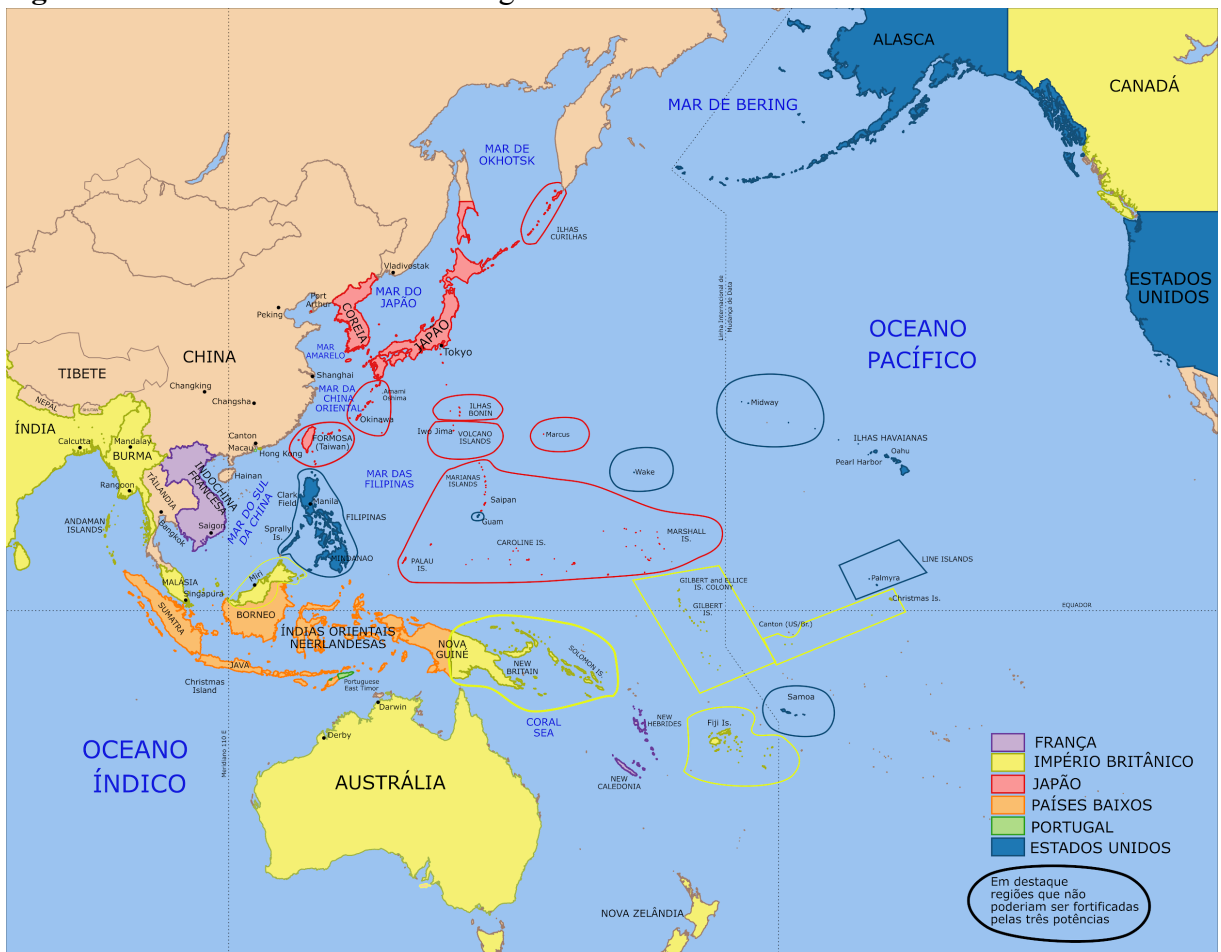
4.8 REFLEXÕES SOBRE O TRATADO

Conforme descrito até aqui, o período após a Primeira Guerra Mundial foi marcado por uma reconfiguração profunda do sistema internacional, com a ascensão dos Estados Unidos como potência naval e o declínio relativo do Reino Unido, desafiado também pela crescente influência do Japão no Oceano Pacífico. A sombra da corrida armamentista, que havia contribuído para a eclosão do conflito anterior, pairava sobre as relações entre as

grandes potências. O Tratado Naval de Washington, neste sentido, representou um esforço ambicioso para controlar a competição naval e evitar uma nova escalada de tensões. As negociações, embora complexas, culminaram em um acordo que estabeleceu limites para a tonelagem de navios capitais e porta-aviões, além de restringir a construção de bases navais no Oceano Pacífico.

A implementação do tratado implicou em custos aos países signatários, especialmente Estados Unidos e Reino Unido, que tiveram que desmantelar ou converter navios existentes para se adequar aos limites estabelecidos. O Japão, por sua vez, viu sua ambição de alcançar paridade naval com as potências ocidentais frustrada, mas obteve concessões em relação às fortificações no Pacífico. O acordo, contudo, representou um passo significativo na busca por um novo equilíbrio de poder e na tentativa de construir um sistema internacional mais estável e cooperativo no período pós-guerra. A análise da eficácia do Tratado Naval de Washington e suas implicações em longo prazo são os temas centrais do próximo capítulo. Por ora, convém reconhecer que os acordos alcançados em Washington foram essenciais para a desescalar as crescentes tensões no leste asiático, tanto por conta das limitações nas construções de embarcações como das restrições de fortificações da região, algo por vezes negligenciado nas análises do tratado. Esquemáticamente, a situação estratégica derivada do tratado no Oceano Pacífico pode ser observada no mapa abaixo.

Figura 2. O Tratado Naval de Washington no Oceano Pacífico



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de United States Military Academy, 1941 (s.d) e Estados Unidos et al (1922).

O tratado, contudo, não era uma resposta definitiva para as questões da região, ainda existia um tensão pela proximidade das possessões das grandes potências e a crescente importância da região como parte das rotas comerciais globais. Mesmo respeitando os acordos, as potências já buscavam alternativas para ele.

5. A EFICÁCIA E AS ALTERNATIVAS AO TRATADO

O objetivo deste capítulo é utilizar aquilo que foi construído e apresentado nos capítulos anteriores para analisar a eficácia do Tratado Naval de Washington como um instrumento de controle de armamentos e seu impacto direto na situação de corrida naval no início do século XX. Para isso, apresenta-se primeiramente os desafios para a avaliação da eficácia de um tratado de controle de armamentos. Em seguida, realiza-se uma análise objetiva, quantitativa e qualitativa, do impacto do tratado no sistema internacional, bem como as alternativas para fortalecimento das posições estratégicas encontradas pelas potências para contornar os compromissos delimitados no tratado. Por fim, apresenta-se uma breve análise de como o tratado e suas consequências moldaram o futuro do sistema internacional.

5.1 MEDINDO A EFICÁCIA DE UM TRATADO DE DESARMAMENTO

Para analisar a eficácia de um tratado de desarmamento, como o Tratado Naval de Washington, é essencial definir os critérios pelos quais o seu sucesso ou insucesso podem ser avaliados. Neste estudo, adota-se a definição proposta por Hone (1979) sobre os objetivos de um tratado de desarmamento. Segundo Hone, acordos de limitação de armas não são esforços sérios para atingir algo próximo ao desarmamento geral. Eles não visam reduzir o número de armas estratégicas à insignificância, mas sim reduzir a incerteza produzida pela competição quantitativa e qualitativa de armas (Hone, 1979, p. 35).

O sucesso desses tratados, portanto, é definido por dois aspectos: a limitação da produção dos itens estabelecidos no tratado — que aborda a competição quantitativa — e a restrição no desenvolvimento de novas tecnologias — que se refere à competição qualitativa. Limitações exclusivamente quantitativas tendem a redirecionar esforços e recursos para o avanço tecnológico, enquanto restrições exclusivamente tecnológicas são difíceis de codificar e aplicar e incentivam estratégias voltadas ao aumento do volume de produção.

Ambos os tipos de limitação, qualitativa e quantitativa, estão presentes no texto final do Tratado Naval de Washington, bem como nas discussões que ocorreram ao longo da conferência. As restrições quantitativas são particularmente evidentes: os limites de deslocamento máximo das frotas dos signatários representam barreiras claras à quantidade de material que cada potência poderia possuir. O mesmo pode ser dito das proporções a serem resguardadas entre as frotas das grandes potências.

As restrições qualitativas podem ser classificadas entre aquelas que foram efetivamente incorporadas ao texto final do tratado e aquelas que não foram. Entre as limitações acordadas, destacam-se as relativas ao calibre das armas. Conforme mencionado anteriormente, os navios capitais foram restritos a um calibre máximo de 16 polegadas, enquanto os porta-aviões tiveram suas armas limitadas a calibres de 6 ou 8 polegadas, dependendo da configuração específica, para as demais embarcações de guerra, o limite estabelecido foi de 8 polegadas.

Outros tipos de restrições qualitativas foram analisados e debatidos pelas potências participantes da conferência. Entre essas, destacam-se duas que merecem atenção: as limitações aplicadas aos submarinos e aquelas relacionadas à aviação naval. No período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, o Reino Unido defendeu a proibição da construção e comissionamento de submarinos. Essa proposta, entretanto, não encontrou apoio entre as demais potências. O principal argumento britânico para a restrição dos submarinos era seu uso extensivo contra embarcações mercantes civis durante a guerra, impossibilitando, por sua própria natureza, o socorro às vítimas (Sprout e Sprout, 1979)

O uso irrestrito de submarinos pela Alemanha contra navios mercantes, causando grande número de baixas civis, foi um dos principais fatores para a entrada dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Esse fato contribuiu para a percepção negativa dos submarinos no cenário internacional do pós-guerra. Além da questão humanitária, o Almirantado britânico via os submarinos como uma ameaça estratégica às suas extensas linhas de comércio marítimo que se estendiam ao redor do globo. A dependência britânica do comércio marítimo para o suprimento de alimentos e matérias-primas tornava o país particularmente vulnerável a ataques submarinos, como demonstrado pela campanha alemã durante a guerra. A dificuldade em identificar e garantir que os submarinos estavam sendo mantidos e construídos dentro dos padrões acordados, devido à sua capacidade de serem facilmente ocultados, acentua a preocupação britânica e tornava uma proposta sobre a sua limitação menos crível dentre os signatários.

A proposta de abolição dos submarinos gerou forte oposição, principalmente da França, Itália e Japão. Os Estados Unidos, por sua vez, mantiveram uma posição neutra, buscando um acordo que limitasse a tonelagem total de submarinos em proporção à tonelagem dos navios capitais. Apesar dos esforços, sobretudo britânicos, a Conferência Naval de Washington não resultou na proibição dos submarinos. As potências concordaram apenas com uma resolução formal, comprometendo-se a utilizar submarinos em futuros conflitos de acordo com princípios humanitários. As demais propostas de limitação, como a

proibição total, limites à tonelagem total e restrições ao tamanho individual, não foram aceitas (Sprout e Sprout, 1976).

Uma outra tentativa de regulamentação qualitativa que vale ser destacada é a aviação naval. A única regra ditada pelo acordo era em relação aos limites de tamanha quantidade de porta aviões de cada potência, havendo ausência de limites específicos qualitativos para outras categorias, tais como hidroaviões e aviões embarcados, bem como para o desenvolvimento de demais tecnologias aeronáuticas.

O fato de a aviação de guerra influenciar tanto o desempenho dos exércitos quanto das marinhas foi um fator determinante para que o Tratado de Washington não abordasse o tema de forma abrangente. As potências presentes na conferência concluíram que qualquer limitação nesse sentido seria também uma forma indireta de limitação do poder terrestre, o que não era o objetivo principal das negociações. Além disso, a aviação civil estava em franco crescimento após a Primeira Guerra Mundial, e tentativas de restringir seu desenvolvimento seriam impopulares e economicamente prejudiciais. Restrições muito severas poderiam sufocar a indústria aeronáutica civil, enquanto restrições muito brandas seriam facilmente burladas (Sprout e Sprout, 1976).

Mesmo com as suas limitações e lacunas, o Tratado Naval de Washington apresentou um conjunto de medidas para controle quantitativo e qualitativo da competição na produção de armamentos em nível estratégico, centrado em um aspecto não insignificante do poder naval de então. Contudo, ainda é importante destacar que os signatários deste tipo de acordo, no papel de estados nacionais, buscavam sempre superioridade material no campo estratégico e de forma alguma renunciaram de forma total sua capacidade de uso da força. Sendo assim, esforços em limitações de armas, principalmente aqueles destinados às grandes potências, ao buscar sucesso, devem no mínimo manter a capacidade dos signatários de se defenderem (ou gerar dissuasão) no campo internacional. O resultado final não pode garantir a vitória militar a alguma das partes em caso de guerra, cada um precisa manter a capacidade de salvaguardar-se dos demais.

Nesse sentido, foi estabelecido um campo para a organização de, ou ao menos uma tentativa de organizar, uma nova ordem naval, especialmente entre as marinhas das três grandes potências de então, Estados Unidos, Reino Unido e Japão. Resumidamente, o elemento central dessa nova ordem foi a estabilização das relações políticas e navais por meio de limites à força das frotas de batalha marítima e, indiretamente, ao seu uso. Para isso, o deslocamento total dos navios capitais das principais potências navais foi reduzido e ajustado em proporções que refletiam a força relativa existente. Além disso, estabeleceram-se

restrições quanto ao tamanho e armamento de cada embarcação, bem como a proibição de novas fortificações e bases navais insulares no oeste do Oceano Pacífico. O resultado desse processo é descrito por Sprout e Sprout (1976):

O resultado prático foi delimitar as áreas nas quais cada uma das principais potências navais poderia exercer individualmente um controle efetivo sobre a superfície dos mares. Para a Grã-Bretanha, os mares restritos da Europa, o Atlântico Oriental e a rota Mediterrâneo-Suez para a Índia e a Australásia ficaram fora do alcance das frotas de batalha japonesas e americanas. Os Estados Unidos garantiram domínio ininterrupto sobre as vias marítimas que se aproximam da América do Norte e do Canal do Panamá. Já o Japão manteve um controle praticamente indiscutível da superfície oceânica no extremo oeste do Pacífico, possivelmente até o equador ao sul (Sprout e Sprout, 1976, p. 286, tradução própria)

Os termos do tratado se mostraram suficientemente atrativos para os seus signatários na medida em que suas esferas de influência foram respeitadas e foi assegurada a capacidade de defender seus pontos de interesse estratégico. Além do impacto que as restrições impostas nos artigos do texto final tiveram, as aberturas causadas pelos pontos não tratados diretamente por eles foram igualmente de interesse das grandes potências. No caso, os Estados Unidos conseguiram prosseguir com seus planos de desenvolvimento de submarinos, cruzadores e porta-aviões utilizando-se de tecnologias que não foram limitadas pelo acordo. O Império Britânico, por sua vez, manteve posições estratégicas importantes na região, incluindo a base naval em desenvolvimento em Singapura, que foi cuidadosamente excluída do artigo de fortificações do Tratado Naval de Washington. A partir de Singapura, forças de cruzadores, submarinos e aeronaves poderiam ser suficientes para interromper o comércio marítimo inimigo e frustrar ataques direcionados às possessões britânicas e europeias no Sudeste Asiático, mesmo sem o apoio de uma frota composta por navios capitais. O Japão, por sua vez, aliviado do fardo de construir mais encouraçados e cruzadores de batalha, podia agora prosseguir com a construção de submarinos, cruzadores, contratorpedeiros, aeronaves e outros auxiliares navais com maior eficiência e, um tanto paradoxalmente, com mais sigilo do que seria possível com navios de grande porte (Sprout e Sprout, 1976, Hone e Mandeles, 1987)

Isto posto, estas são as unidades de medida a partir das quais se pode avaliar os resultados gerados pelo tratado. A sua eficiência está ligada intrinsecamente com os sucessos e os fracassos nas proposituras de cada uma das delegações. Cada uma delas retornou para casa com parte dos seus interesses atendidos, não o suficiente para garantir a hegemonia, mas também não incapaz de gerar dissuasão das potências rivais.

5.2 AS CONSEQUÊNCIAS IMEDIATAS E AS ALTERNATIVAS DE BUSCA DE PODER: CRUZADORES DO TRATADO, SUBMARINOS E AVIAÇÃO NAVAL

Conforme detalhado no capítulo anterior, os termos do Tratado Naval de Washington produziram dois conjuntos distintos de impactos sobre as potências signatárias. Os efeitos imediatos manifestaram-se logo após a ratificação do acordo, enquanto os impactos de longo prazo se fizeram sentir ao longo do restante da década de 1920 – e possivelmente além dela. Para tornar viável a análise dos resultados, este trabalho se limita ao estudo dos efeitos para as três grandes potências navais do período, os Estados Unidos, o Reino Unido e o Japão. Além disso, adotou-se para análise o recorte temporal desde o fim da conferência, em 1922, até a data proposta para revisão, em 1930.

Como já visto, o Tratado Naval de Washington representou um marco na história da construção naval militar. A interrupção da construção de navios capitais e o sucateamento de embarcações existentes resultaram em uma redução significativa do poder naval das grandes potências. Considerando os três principais países signatários, que interromperam programas em andamento e sucatearam parte de suas frotas, o desarmamento chegou a um total de quase dois milhões de toneladas de deslocamento. Além disso, o acordo de não militarização de regiões do Oceano Pacífico contribuiu para diminuir as tensões fronteiriças entre as potências.

No entanto, apesar de o Tratado Naval de Washington ter efetivamente limitado a construção de navios capitais, as potências navais buscaram alternativas para manter ou aumentar seu poderio no mar – ainda que respeitando formalmente os limites, sobretudo quantitativos, com os quais haviam concordado quando da assinatura do tratado. A limitação imposta aos navios capitais abriu espaço para uma novas esferas de competição, dessa vez focada em navios de guerra menores, como os cruzadores pesados. A busca por novas formas de poder naval, mesmo dentro das limitações formais impostas pelo tratado, demonstra a persistência das rivalidades entre as grandes potências e a dificuldade em alcançar um desarmamento efetivo e duradouro, algo em grande parte passível de apreensão a partir de uma perspectiva realista das relações internacionais.

Isto posto, as estratégias adotadas pelas potências para alcançar ou preservar o seu poder podem ser classificadas em dois grupos principais: aquelas de caráter geral, amplamente compartilhadas entre todos os signatários, e aquelas de natureza específica, desenvolvidas por determinadas potências em função de suas particularidades estratégicas ou contextuais. Algumas das primeiras grandes embarcações de guerra a serem construídas de acordo com as limitações do tratado foram os cruzadores pesados, com deslocamento padrão

limitado a 10.000 toneladas e canhões de calibre máximo de 8 polegadas, os denominados "cruzadores do tratado", foram projetados para maximizar a eficiência estratégica, mantendo-se em conformidade com as disposições estabelecidas pelos tratados. Este fato é apresentado por Marriott nos seguintes termos:

Dentro de doze meses após a assinatura do tratado, as marinhas da Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e Estados Unidos estavam todas no processo de construção de novos cruzadores armados com canhões de 8 polegadas e projetados para se manter dentro do limite permitido de 10.000 toneladas (Marriott, 2005, p. 12, tradução própria).

Esta nova classe de navios de guerra tinha um objetivo triplo: servir como um escape para as restrições impostas pelo acordo naval e atuar em regiões em que não seria possível destinar navios capitais, para combater as ameaças submarinas frente à não limitação da construção de submarinos e apresentar um contraponto a expansão da aviação naval. Contudo, dentro das especificidades de cada marinha, as novas embarcações foram projetadas com objetivos diferentes (Marriott, 2005); o autor explica:

Para a Marinha dos Estados Unidos, seriam, como previsto, batedores estratégicos de longo alcance para as vastas expansões do Pacífico Ocidental. Para a Marinha Imperial Japonesa, inicialmente desempenhavam um papel semelhante, mas posteriormente seriam designados para uma missão adicional de ataque avançado. Para os britânicos, eram essencialmente navios de defesa comercial, mas também seriam necessários para enfrentar os navios da Marinha Japonesa e dos Estados Unidos em possíveis confrontos de frotas oceânicas (especialmente no pacífico). No entanto, para os franceses e italianos, cujos encouraçados antigos e lentos eram fundamentalmente inadequados para operações de combate nas águas confinadas (e cada vez mais dominadas pela aviação) do Mediterrâneo, esses navios se tornaram a espinha dorsal de forças de ataque rápidas, operando em divisões táticas de três ou quatro navios, como os navios capitais que efetivamente substituíram (Jordan, 2011, p. 146, tradução própria).

A tabela abaixo detalha o investimento realizado pelas grandes potências em cruzadores do tratado entre o ano de celebração do Tratado Naval de Washington, em 1922, e o fim da década. Como se observa, por conta da não restrição à construção desse tipo de embarcação, houve esforços de praticamente todos os países, ainda que em diferentes níveis, para direcionar seu poder naval nesse sentido. Vale destacar os Estados Unidos, que ao fim da década tinha um volume grande de embarcações desse tipo em construção e aprovadas para construção.

Tabela 16. A situação estratégica no início de 1930

País	Cruzadores do tratado completos	Cruzadores do tratado incompletos	Cruzadores do tratado aprovados
Reino Unido	11 cruzadores do tratado	4 em estágios avançados de construção	-
Japão	8 cruzadores de 8 polegadas em serviço	4 em construção	-
França	2 cruzadores do tratado	4 em construção	-
Itália	2 cruzadores do tratado	2 em construção	2 aprovados
Estados Unidos	1 cruzador do tratado (Salt Lake City)	7 em estágios avançados de construção	5 aprovados, 10 adicionais previstos para os próximos 2 anos

Fonte: elaborado pelo autor com base em Jordan (2011)

Hone e Mandeles (1987) ressaltam que a evolução tecnológica, igualmente, teve um impacto significativo na modificação – e eventualmente obsolescência – das regras definidas pelo tratado. Um exemplo emblemático é a transformação da aviação naval ao longo das décadas de 1920 e 1930, que deixou de ser uma força meramente auxiliar para se consolidar como uma ameaça estratégica em si mesma. Sobre isso os autores destacam que:

A aviação naval nas décadas de 1920 e 1930 é uma ilustração clássica desse ponto. As velocidades dos caças embarcados aumentaram constantemente para as aeronaves das três marinhas durante esse período, passando de uma média de cerca de 125 nós em 1928 para quase 300 nós em 1940. Os tetos de serviço para os caças também saltaram de aproximadamente 22.000 pés em 1928 para quase 34.000 pés em 1940. As características das aeronaves de ataque embarcadas (bombardeiros de mergulho e aviões torpedeiros) também melhoraram (Hone e Mandeles, 1987 p. 77)

Ainda sobre as inovações tecnológicas não cobertas no tratado, o submarino também representava uma categoria relativamente nova de navio de guerra. Protótipos experimentais foram criados pelos franceses no século XIX, mas submarinos operacionais para as principais marinhas só foram introduzidos no início do século XX, inicialmente destinados apenas à defesa costeira e portuária. Contudo, a Primeira Guerra Mundial revelou o impacto estratégico dessas embarcações, especialmente no uso alemão da guerra irrestrita contra navios mercantes e civis. Essa prática, considerada uma violação do direito internacional, foi amplamente condenada, levando os signatários do Tratado de Washington a firmarem acordos para proibi-la. Paradoxalmente, contudo, as mesmas potências que condenaram o uso irrestrito de submarinos pela Alemanha também buscaram explorar os avanços tecnológicos alemães nesse campo. Com efeito, submarinos alemães capturados como prêmios de guerra foram

usados por países como Japão e França em programas de modernização de suas frotas. No Japão, por exemplo, esses submarinos serviram como base para um extenso desenvolvimento naval, com a ajuda de engenheiros alemães, o que acelerou a evolução da Marinha Imperial Japonesa. Similarmente, a França utilizou os submarinos alemães para aprimorar seus próprios projetos, superando limitações em robustez, confiabilidade e eficiência operacional (Jordan, 2011).

Esses esforços mostram como as potências navais se utilizaram da tecnologia obtida dos alemães para evoluir seus próprios esforços de guerra submarina. A falta de restrições, no tratado, em relação aos submarinos também tornou essa tecnologia atrativa e uma oportunidade de desenvolvimento dentro dos limites impostos pelos acordos internacionais. Ainda que não abarque outros países, há dados que auxiliam na compreensão da evolução das marinhas das grandes potências no período entre 1922 e 1930. Uma métrica apresentada por Hone (1979) são as despesas operacionais por tipo de embarcação como porcentagem das despesas operacionais totais das embarcações em comissão, dado obtido para a Marinha dos Estados Unidos e pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 17. Gastos operacionais por tipo de embarcação, USN, 1922-1930

Ano	Porta-Aviões	Submarinos	Aviação Naval
1922	-	2.7%	0.3%
1923	0.6%	3.6%	0.6%
1925	0.6%	3.4%	0.3%
1926	0.7%	3.9%	0.4%
1927	0.6%	4.2%	1.8%
1928	2.8%	4.2%	2.1%
1929	4.2%	5.0%	2.5%
1930	4.3%	5.2%	2.5%

Fonte: Hone, 1979, dados indisponíveis para 1924.

Conforme transparece nos dados acima, há um claro crescimento dos investimentos militares navais nos Estados Unidos em direção às tecnologias apresentadas como alternativas às limitações do Tratado Naval de Washington. No período relativamente curto de oito anos entre 1922 e 1930, o gasto combinado nessas inovações tecnológicas alternativas passa de cerca de 3% para 12% do total, quadruplicando o percentual de investimentos. Neste sentido ainda, outro dado apresentado com base na marinha dos Estados Unidos no mesmo período é

a evolução dos gastos com os navios comissionados; aqui os dados são apresentados como uma porcentagem do total para 1922 e demonstram a redução acentuada dos gastos, fruto do sucateamento de navios logo após a assinatura do tratado e um leve crescimento conforme embarcações modernas em conformidade com os termos do acordo foram comissionadas.

Tabela 18. Gastos com embarcações em comissionamento, USN, 1922-1930

Ano	Porcentagem
1922	100
1923	79
1924	-
1925	79
1926	79
1927	75
1928	77
1929	77
1930	85

Fonte: Hone, 1979, dados para 1924 não disponíveis

Em resumo, os primeiros efeitos do tratado foram eficazes em reduzir o número de navios capitais das potências signatárias. No entanto, outras tecnologias não contempladas pelas restrições do acordo acabaram surgindo como alternativas para o aumento do poder naval e as grandes potências souberam utilizar esses espaços para direcionar seus investimentos. Os cruzadores do tratado, submarinos e a aviação naval se tornaram, ao longo do tempo, opções cada vez mais atraentes e utilizadas pelos países. Ainda assim, o tratado manteve uma eficácia significativa nas questões abordadas, com as limitações impostas sendo respeitadas, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos.

Os efeitos do Tratado Naval de Washington, assim, resguardam um aparente paradoxo: ao passo que o tratado foi respeitado naquilo que ele formalmente se propôs a regular, limitando a construção de navios capitais e interrompendo o nível de militarização de certas regiões do Oceano Pacífico, a ausência de regulação de outras tecnologias não abarcadas no tratado incentivou crescentes investimentos nessa direção. Dito de outra maneira, o tratado efetivamente interrompeu um tipo de corrida armamentista, mas inaugurou novas formas de competição. Por estes termos, não se pode dizer que o tratado foi inócuo, mas tampouco pode-se concluir que ele foi efetivo para realizar os seus objetivos mais grandiloquentes de alcançar maior estabilidade internacional.

Assim, antes de subscrever a uma visão institucionalista, que indicaria um efeito claro das instituições internacionais sobre os estados nacionais, o que a dinâmica do Tratado Naval de Washington sugere é que as decisões relativas aos tratados podem, na realidade, ser vistas como endógenas às estratégias das grandes potências. Estas podem convergir naquilo que as interessa e efetivamente impor limites a si mesmas, mas elas também dificilmente amarram inteiramente as suas próprias mãos, dado que isso as impediria de buscar sua sobrevivência em um sistema anárquico de autoajuda – conforme indicado por uma abordagem realista das relações internacionais.

5.3 O FUTURO DO SISTEMA INTERNACIONAL E O CAMINHO PARA A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

De acordo com os termos estabelecidos na Conferência de Washington, o Tratado Naval previa uma revisão em uma nova conferência, programada para ocorrer até o início de 1931, conforme estipulado em seu Artigo XXI. Essa revisão visava avaliar as provisões do tratado e considerar possíveis ajustes em função das mudanças políticas, econômicas e tecnológicas observadas ao longo do período de vigência. Assim, ainda que o tratado tenha representado um marco ao limitar a construção de navios capitais até 1931 e estabelecer cronogramas de substituição para esses navios, a ausência de restrições claras sobre o deslocamento e a tonelagem de embarcações menores, como cruzadores, submarinos e contratorpedeiros, revelou-se uma significativa lacuna. Já na segunda metade da década de 1920 tornou-se evidente que o congelamento da construção de novos navios capitais havia liberado recursos financeiros e incentivos para o desenvolvimento dessas outras classes de embarcações. Essa transferência de foco gerou, portanto, uma competição aparentemente inesperada entre as potências navais, que começaram a investir intensamente em cruzadores do tratado, submarinos e aviação naval.

Essa tendência, por sua vez, entrou em conflito com os princípios fundamentais do tratado, que buscavam promover segurança coletiva por meio da contenção mútua e do respeito aos interesses estratégicos das grandes potências. O aumento no número e na sofisticação desses armamentos menores reacendeu rivalidades políticas e econômicas, desafiando o frágil equilíbrio alcançado com o tratado e potencialmente fomentando uma nova corrida armamentista. Esse cenário ilustra as limitações do tratado em abordar de forma abrangente os diferentes aspectos do poder naval, evidenciando a necessidade de uma revisão criteriosa na conferência subsequente para prevenir desequilíbrios e assegurar a estabilidade internacional.

A tabela abaixo demonstra, como visto anteriormente, o empenho realizado pelas potências nas classes de embarcação não abrangidas pelo Tratado Naval de Washington entre 1922 e 1926 - i.e., a primeira metade da sua duração planejada do acordo antes da data prevista para sua revisão. Essa movimentação fez com que as potências signatárias, em especial os Estados Unidos e o Reino Unido, se preocupassem com a utilização dessas classes como uma tentativa de extrapolar os limites materiais estabelecidos pelo acordo.

Tabela 19. Construção naval de categorias não limitadas pelo tratado, 1922-1926

Categoria	Reino Unido	Estados Unidos	Japão	França	Itália
Cruzadores com canhões de 8 polegadas	14	5	8	4	2
Cruzadores com canhões de 6,1 polegadas	-	-	-	3	-
Contratorpedeiros de grande porte	-	-	9	12	12
Contratorpedeiros padrão	2	-	12	26	16
Submarinos de grande porte	9	3	16	24	5
Submarinos médios/pequenos	-	-	-	19	10

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos por Jordan (2011).

Com efeito, já em 1927 o Reino Unido e os Estados Unidos mostravam apreensão com o desenvolvimento das demais potências e sugeriram uma conferência em Genebra para revisar os termos originais do tratado. A movimentação para agrupar os signatários em uma nova rodada de negociação, contudo, falhou em reunir todos os participantes esperados devido a uma série de interesses nacionais divergentes e tensões políticas. A França, por exemplo, estava insatisfeita com os termos do último acordo por ter sido obrigada a aceitar uma inferioridade significativa nos limites em navios capitais e, por conta disso, direcionou seus esforços a alternativas, especialmente submarinos e contratorpedeiros. Seu programa de

rearmamento ainda não estava concluído e o governo francês temia que a nova conferência poderia resultar em novas regras para construção de embarcações menores o que poderia atrapalhar o seu planejamento. Além disso, a revisão obrigatória do tratado estava se aproximando e, com seu planejamento naval concluído, poderiam negociar em uma posição mais favorável durante a revisão, mas não necessariamente antes dela. A Itália, por outro lado, enxergava o rearmamento francês com cautela. Os italianos não conseguiram acompanhar a produção naval militar francesa e temia que pudesse ser obrigada a abrir mão da paridade dos dois países em uma nova resolução (Jordan, 2011).

A recusa da participação de duas das cinco potências signatárias do tratado naval anterior marcou o fracasso da conferência. Assim, os Estados Unidos, o Reino Unido e o Japão enviaram uma delegação composta por diplomatas de segunda classe e se mostraram pouco interessados em barganhar. As negociações de desarmamento naval se arrastaram por seis semanas, mas a conferência terminou sem um acordo, com um impasse sobre os cruzadores efetivamente impedindo discussões sérias sobre outras categorias de embarcações de guerra. Ao fim, ainda, os Estados Unidos atribuíram ao Reino Unido e ao Japão a responsabilidade pela demora nas negociações, acusando-os de refutar cada proposta com justificativas baseadas em "circunstâncias especiais"; a Grã-Bretanha responsabilizou os Estados Unidos por não reconhecerem as demandas e necessidades de sua defesa imperial; o Japão criticou a inflexibilidade norte-americana, destacando, em especial, a insistência na proporção de 5:5:3, concebida para manter o Japão em uma posição de inferioridade.

O fracasso em Genebra, com efeito, afetou diretamente os Estados Unidos e o Reino Unido. O primeiro viu sua posição de liderança questionada, sem conseguir encontrar termos aceitáveis para as demais potências, como haviam feito no início da década. Por outro lado, os ingleses estavam na expectativa de reforçar as limitações de construção naval como uma forma de aliviar o seu orçamento. A questão é apresentada por Jordan (2011) nos seguintes termos:

No final da década de 1920, a Grã-Bretanha estava desesperada por medidas de tratados ainda mais restritivas para conter o desenvolvimento de seus rivais navais. A perspectiva de ter que fornecer um total de setenta cruzadores e uma nova geração de navios capitais, quando mal havia recursos para sustentar a frota existente em suas operações em tempos de paz, não era nada atraente (Jordan, 2011, p. 343).

De fato, a produção naval britânica já não acompanhava mais as expectativas anteriores. No período imediatamente após a ratificação dos acordos de Washington a Marinha Real Britânica conseguiu iniciar a construção de cinco cruzadores do tratado por

ano, mas entre 1927 e 1929 apenas dois cruzadores foram aprovados, um cruzador do tratado tradicional e um da nova classe *Leander*, com 7500 toneladas e armas com 6 polegadas de calibre, um prospecto do que o Reino Unido gostaria de propor na próxima conferência naval (Jordan, 2011).

O Tratado Naval de Washington teve sucesso em impedir uma nova corrida armamentista após a Primeira Guerra Mundial, entendida esta como uma cópia da corrida armamentista que havia antecedido a guerra. Contudo, de forma alguma o tratado teve a capacidade de eliminar as rivalidades navais entre os signatários. A competição, por mais que não nos mesmos níveis e termos que haviam ocorrido antes da guerra, se voltou para as áreas pouco cobertas pelo tratado e, com o tempo, surgiu um ressentimento em relação às limitações que haviam sido acordadas. Os delegados das grandes potências signatárias do Tratado Naval de Washington, assim, voltaram a se reunir, dessa vez em Londres, para discutir o futuro das restrições de armamentos navais em 1930. Na ocasião, celebraram novo tratado. Por não ser o foco deste trabalho, utiliza-se o trabalho de Maurer e Bell (2014) para destacar os principais pontos do novo acordo:

O Acordo de Londres foi notável por limitar a construção competitiva de cruzadores, a maior classe de navios de guerra não regulada pelo Tratado de Washington. Como uma diretriz geral, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Japão aceitaram que suas forças relativas nessa categoria deveriam seguir a proporção de 5:5:3 estabelecida para navios capitais em Washington. Para facilitar um acordo sobre essa questão controversa, todas as partes concordaram em fazer concessões. Os Estados Unidos receberam uma leve vantagem sobre a Grã-Bretanha em cruzadores pesados (aqueles com deslocamento de dez mil toneladas e canhões de oito polegadas), enquanto a Grã-Bretanha obteve predominância em cruzadores leves, alcançando uma tonelagem geral maior nessa classe. Os Estados Unidos concordaram em adiar a construção de alguns de seus novos cruzadores pesados, permitindo que o Japão melhorasse temporariamente sua proporção nessa classe para 5:5:3,5. O acordo também estabeleceu limites de tonelagem para contratorpedeiros e submarinos, definiu quais navios capitais antigos seriam sucateados durante a vigência do tratado e estendeu a 'pausa na construção' de encouraçados por mais cinco anos (Maurer e Bell, 2014, p. 3).

A assinatura e ratificação do Primeiro Tratado Naval de Londres marcaram o término da vigência dos acordos estabelecidos pelo Tratado Naval de Washington, com todos os signatários do acordo anterior aderindo ao novo tratado. No entanto, o impacto do novo acordo foi ainda mais limitado do que o do seu predecessor. Em 1936, durante sua revisão, o Japão já havia formalmente abandonado o tratado e encontrava-se em guerra com a China. A Itália recusava-se a assinar o acordo, em retaliação às sanções impostas pela Liga das Nações após sua invasão à Etiópia. Além disso, e mais sintomaticamente, a Alemanha já se encontrava abertamente desrespeitando as cláusulas do Tratado de Versalhes. Com efeito, o

fato de o Segundo Tratado Naval de Londres, de 1936, contar com a participação apenas do Reino Unido, dos Estados Unidos e da França era um sinal claro da sua insuficiência como instrumento regulador do sistema internacional. Sobre isso, Maurer e Bell (2014) concluem:

[O Primeiro Tratado de] Londres marcou o fim do legado da Primeira Guerra Mundial, das tentativas dos líderes mundiais de construir uma nova ordem internacional baseada em uma visão liberal de cooperação e segurança mútua, com o objetivo de reduzir o perigo de guerra por meio do controle de armamentos. O que se seguiu logo em seguida ridicularizaria [O Segundo Tratado de] Londres — o início de um novo capítulo no caminho para outra guerra mundial (Maurer e Bell, 2014, p. 4)

Ao fim, esse é o legado dos esforços de desarmamento naval no período entre guerras, uma dualidade. Por um lado, o Tratado Naval de Washington demonstrou eficácia ao reduzir o número de navios capitais e prevenir o ressurgimento de uma corrida armamentista naval, fator que havia contribuído para o aumento das tensões na Europa antes da Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, os termos originais não limitaram investimentos em tecnologias alternativas, efetivamente não impedindo outro tipo de corrida armamentista, e os acordos de Londres mostraram-se nitidamente insuficientes para evitar o desencadeamento de um novo conflito global.

6. CONCLUSÃO

Todo trabalho que se propõe a analisar o período entreguerras é, inevitavelmente, poluído pelo conhecimento contemporâneo de que os diversos atores do campo internacional naquele momento foram incapazes de evitar um novo conflito mundial ainda maior. Um estudo como este, portanto, que se preocupa em entender os esforços e, essencialmente, os sucessos e fracassos, para a desmilitarização das grandes potências é ainda mais afetado. Talvez seja essa uma das muitas possíveis explicações para a relativa escassez de literatura sobre os tratados navais do período. Em 2014, Maurer e Bell em seu trabalho sobre os acordos de Londres, apontaram este fato:

O [primeiro] Acordo de Londres foi um momento crucial no controle de armamentos do período entre guerras e, por extensão, na história desse período. O último estudo em formato de livro sobre a conferência foi publicado em 1962, tornando sua reavaliação há muito necessária (Maurer e Bell, 2014, p. 1)

Em todo caso, com base no que foi apresentado, é possível concluir que o Tratado Naval de Washington, assinado em 1922, marcou um momento crucial nas relações internacionais do período entreguerras. O acordo, impulsionado pela necessidade de conter uma nova possível corrida armamentista naval, especialmente entre Estados Unidos, Reino Unido e Japão, estabeleceu limites para a construção de navios capitais e porta-aviões. Tomando como modelo a corrida armamentista que precedeu a Primeira Guerra Mundial e buscando limitar um novo evento à sua semelhança, a conferência também abordou questões geopolíticas no Pacífico, restringindo a construção de bases navais em ilhas e buscando um equilíbrio de poder na região e diminuir tensões em regiões fronteiriças.

Assim, embora o tratado tenha obtido sucesso em limitar a construção de navios capitais, ele não eliminou completamente a competição naval entre as grandes potências. A ausência de restrições claras sobre outras categorias de navios, como cruzadores, submarinos e contratorpedeiros, levou a uma corrida armamentista em classes de embarcações menores. As grandes potências buscaram ainda explorar os aspectos omissos no tratado, investindo em tecnologias não contempladas pelo acordo. O desenvolvimento de "cruzadores do tratado", otimizados para maximizar o poder de fogo dentro dos limites de deslocamento, ilustra essa tendência. A ênfase em cruzadores, submarinos e aviação naval teve um impacto significativo no desenvolvimento tecnológico e estratégico das marinhas de guerra das grandes potências nesse período, reverberando pelas décadas seguintes.

As limitações do Tratado de Washington evidenciam a complexidade de alcançar um desarmamento efetivo em um sistema internacional anárquico, onde os estados buscam constantemente assegurar sua segurança e seus interesses. O tratado, contudo, representou um passo importante na busca por um sistema internacional mais estável e cooperativo no período entreguerras. Os acordos alcançados em Washington demonstraram que a diplomacia e a negociação poderiam, ao menos em parte, conter uma parcela da escalada da competição militar e potencialmente evitar um novo conflito de grande escala que fosse travado, novamente em parte, nos termos do conflito anterior.

A revisão do tratado, programada para 1931, contudo, evidenciou as dificuldades em manter o equilíbrio precário alcançado poucos anos antes nos Estados Unidos. As mudanças tecnológicas, as ambições das potências e as tensões geopolíticas crescentes minaram os compromissos assumidos menos de uma década antes. A Conferência de Genebra, em 1927, igualmente fracassou em sua tentativa de revisar os termos do tratado, expondo as divergências entre as potências e o declínio da cooperação internacional.

Sendo assim, o legado do Tratado Naval de Washington é ambíguo. Por um lado, o acordo demonstrou o potencial da diplomacia para limitar a corrida armamentista e promover a estabilidade. Por outro lado, os aspectos omissos do tratado e as rivalidades persistentes entre as grandes potências acabaram levando ao seu colapso e à retomada da competição militar desenfreada, culminando na Segunda Guerra Mundial.

Por mais que estejam quase um século distantes, as lições aprendidas com o Tratado Naval de Washington permanecem relevantes para os desafios contemporâneos de controle de armamentos e segurança internacional. A busca por um sistema internacional mais pacífico e cooperativo exige mecanismos eficazes para conter a competição militar, promover o diálogo e a confiança entre as nações, e lidar com as complexas dinâmicas de poder e os avanços tecnológicos que moldam o cenário global.

Com efeito, examinar o Tratado Naval de Washington a partir do prisma atual é uma oportunidade de estudar os erros e acertos dos tratados internacionais como uma ferramenta de controle de armas estratégicas entre as grandes potências. Ele não foi, com efeito, a única ferramenta política de desarmamento voluntário empregada ao longo das décadas seguintes, e vários outros o seguiram, o Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (1972) e o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (1987) são apenas alguns exemplo de peças mais recentes que almejam objetivos semelhantes de conter corridas armamentistas entre as grandes potências militares. De fato, pelo puro volume de acordos sobre o tema, é possível identificar a predominância dos mísseis balísticos e de armas nucleares como definidores de vantagem

estratégica entre as potências, sucedendo o que outrora foi o lugar do poder naval. Contudo, desde o início do século XXI o regime internacional de controle de armas baseado nesse tipo de acordo vem se desfazendo, como apresentado por Cepik e Dall'Agnol (2021):

O primeiro e principal ataque ao regime de controle de armas foi o abandono unilateral dos EUA do Tratado ABM, em dezembro de 2001. Em um movimento sequencial, a Rússia notificou os demais signatários de sua intenção de suspender o Tratado CFE em julho de 2007. Mais recentemente, em outubro de 2018, os EUA anunciaram sua intenção de se retirar do Tratado INF, o que foi efetivado em agosto de 2019. Em novembro de 2020, os EUA retiraram-se formalmente do Tratado de Céus Abertos. No que diz respeito ao regime nuclear multilateral, basta mencionar que, desde a assinatura do Tratado de Não Proliferação (TNP) em 1968, Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte tornaram-se estados com armas nucleares. Por fim, o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), que entrou em vigor em janeiro de 2021, é uma iniciativa crítica. No entanto, nenhum estado com armas nucleares o assinou (Cepik e Dall'Agnol, 2021, p.2)

Dos acordos citados, talvez o que tenha os impactos mais facilmente observáveis é o Tratado INF, que regulava a produção e utilização de mísseis balísticos, convencionais e nucleares, de médio alcance. Há poucos dias, em Novembro de 2024, de acordo com o Governo Russo, esse tipo de arma foi utilizado no conflito na Ucrânia pelos países da OTAN, abrindo o precedente para retaliações por parte da Rússia. Menos de cinco anos atrás, esse tipo de armamento era estritamente regulado; hoje, já está sendo utilizado em campo. Ao mesmo tempo, persistem inúmeros desafios para a segurança internacional, e os conflitos recentes servem inclusive hoje como campo de validação de novas tecnologias, potencialmente promovendo uma nova onda de instabilidades estratégicas. O alegado uso de mísseis hipersônicos de médio alcance por parte da Rússia no conflito em curso, com efeito, gera uma nova era de incertezas no campo internacional e apresenta-se potencialmente como uma alternativa aos custos estratégicos de armas nucleares.

Os objetivos de um regime de controle de armas ainda são os mesmo definidos por Hone (1979): reduzir a incerteza produzida pela competição quantitativa e qualitativa de armas. No entanto, o cenário atual parece reproduzir características daquele que levou ao Tratado Naval de Washington e à sua relativa ineficácia. Uma potência enfrenta crescentes dificuldades para manter sua hegemonia (os Estados Unidos atualmente, o Reino Unido na primeira metade do século passado), ao que se soma a ascensão de uma nova potência buscando consolidar seu espaço, como ocorreu com a Alemanha desde sua unificação até o fim da Segunda Guerra Mundial e acontece hoje com a China, tende a intensificar as tensões no âmbito internacional. Ademais, as novas tecnologias, como os mísseis hipersônicos, embora ainda não haja certeza absoluta sobre seu impacto, possuem o potencial de redefinir as

dinâmicas de poder, tal como os dreadnoughts fizeram no período anterior à Primeira Guerra Mundial, ou como o investimento em tecnologias não cobertas pelo Tratado Naval de Washington fizeram mesmo após a assinatura do tratado, contribuindo para uma maior instabilidade no sistema internacional.

Por fim, o cenário analisado por Cepik e Dall’Agnol (2021) e Till (2009; 2021) apresenta notáveis semelhanças com as incertezas geradas pelas transformações políticas e tecnológicas do início do século XX. Entretanto, há uma diferença crucial: atualmente, as potências parecem estar deliberadamente se afastando dos tratados de controle de armas estratégicas, seguindo uma direção oposta à adotada no passado.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G. **The long twentieth century: money, power, and the origins of our times**. New updated ed.ed. London: Verso, 2010.
- BROWN, D. K. **Warrior to Dreadnought: Warship Design and Development 1860-1905**. Havertown: Seaforth Publishing, 2010.
- BUCKLEY, T. The Washington Naval Treaties. *In: The Politics of Arms Control Treaty Ratification*. Nova York, Estados Unidos da América: St. Martin's Press, 1991. p. 65–124.
- CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CHUSID, Edward Joseph, **The Concurrent conferences: The Washington Naval Conference and the Far Eastern Affairs Conference of 1922**. Master's Theses and Doctoral Dissertations, 2008.
- ESTADOS UNIDOS; REINO UNIDO; JAPÃO; FRANÇA; ITÁLIA. Tratado Naval de Washington. Washington, D.C., 6 de fevereiro de 1922. Disponível em: **The League of Nations Treaty Series**, v.25
- ESTADOS UNIDOS; UNIÃO SOVIÉTICA. **Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles**. Washington, 1987. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm#text>
- ESTADOS UNIDOS; UNIÃO SOVIÉTICA. **Treaty between The United States of America and The Union of Soviet Socialist Republics on The Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems**. Moscou, 1972. Disponível em: https://en.wikisource.org/wiki/Anti-Ballistic_Missile_Treaty
- ENLOE, C. H. **Bananas, beaches and bases: making feminist sense of international politics**. Second edition. Berkeley, CA: University of California Press, 2014.
- FAIRBANKS, C. H. The Origins of the *Dreadnought* Revolution: A Historiographical Essay. **The International History Review**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 246–272, 1991.
- GLASER, C. L. When are Arms Races Dangerous? Rational versus Suboptimal Arming. **International Security**, v. 28, n. 4, p. 44–84, 2004.
- HONE, T. C. The Effectiveness Of The “Washington Treaty” Navy. **Naval War College Review**, November-December 1979, Vol. 32, No. 6 (November-December 1979), pp. 35-59
- HONE, T.C.; MANDELES, Mark D. Interwar Innovation in Three Navies: U.S. Navy, Royal Navy, Imperial Japanese Navy. **Naval War College Review**, 1987, Vol. 40, No. 2 (SPRING 1987), pp. 63-83

JORDAN, J. **Warships after Washington: the development of the five major fleets, 1922-1930**. Annapolis.: Naval Institute Press, 2011.

KENNEDY, Paul M. **The Rise And Fall Of British Naval Mastery**. London: Penguin Books LTD, 1979.

KENNEDY, Paul M. **The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000**. Repred. London: Unwin Hyman, 1990.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984.

KINDLEBERGER, Charles Poor. **The World in Depression, 1929–1939**. Berkeley: University of California Press, 1973.

KREPON, M.; CALDWELL, D. (org.). **The Politics of Arms Control Treaty Ratification**. New York: Palgrave Macmillan US, 1991.

MACMILLAN, M. **The uses and abuses of history**. London: Profile Books, 2010.

MAHAN, A. T. **The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783**, s.d., [1890].

MARDER, A. J.; GOUGH, B. M. **From the Dreadnought to Scapa Flow: the Royal Navy in the Fisher era 1904-1919**. Annapolis: Naval Institute Press, 2013.

MARRIOTT, L. **Treaty cruisers: the first international warship building competition**. Barnsley: Pen & Sword Maritime, 2005.

MARTINS FILHO, J. R. **A Marinha Brasileira na Era dos Encouraçados, 1895-1910**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MAURER, J. H. ;Bell. **At the Crossroads Between Peace and War**. Annapolis: Naval Institute Press, 2014.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. 1st ed. New York: W. W. Norton & Company, Incorporated, 2001.

MURPHY, H. The British Shipbuilding Industry during the Great War: A Contextual Overview Incorporating Standardization and the National Shipyards, 1916–1920. **International Journal of Maritime History**, v. 24, n. 2, p. 19–68, 2012

PETERSON, V. S. **Gendered states: feminist (re)visions of international relations theory**. Boulder, Colo.: Rienner, 1992

RÖNNBY, J. **On war on board: archaeological and historical perspectives on early modern maritime violence and warfare**. Huddinge: Södertörns högskola, 2019. (Södertörn archaeological studies, v. 15).

SCHIMITT, Carl. **O Conceito do Político**. Rio de Janeiro: Vozes, 1992, [1932].

SELIGMANN, M. S.; NÄGLER, F.; EPKENHANS, M. (org.). **The Naval Route To The Abyss: The Anglo-German Naval Race 1895-1914**. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Limited, 2015.

SPROUT, H. H.; SPROUT, M. **Toward a new order of sea power: American naval policy and the world scene, 1918-1922**. 4. reprinted. New York: Greenwood Pr, 1976.

STAVRIDIS, J. **Sea power: the history and geopolitics of the world's oceans**. New York: Penguin Press, 2017.

TILL, G. **Seapower: a guide for the twenty-first century**. 2nd eded. New York : London : b Routledge, 2009.

UNITED STATES MILITARY ACADEMY. **Atlas of the Far East and the Pacific, 1941**. Digital History Center. Disponível em: <https://www.westpoint.edu/research/centers-and-institutes/digital-history-center/digital-history-center-atlases>.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. Reading/Mass.: Addison-Wesley, 1979. (Addison-Wesley series in political science).

WILSON, Woodrow. **Wilson 's Fourteen Points**.. Avalon Project, 1918. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp

ZUCATTO, Giovana Esther **Transição Hegemônica e Poder Naval: o declínio Inglês e a ascensão dos Estados Unidos na primeira metade do Século XX**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, 2015.