

CONSEQUÊNCIAS GEOPOLÍTICAS E ECONÔMICAS DA ESTRATÉGIA COOPERATIVA PARA O PODER NAVAL DO SÉCULO XXI: Uma análise do ciclo de pesquisa dos EUA

ALLAN CARLOS ANTUNES FREITAS*
Bacharel em Relações Internacionais

SUMÁRIO

Introdução
Ciclo de Pesquisa da estratégia cooperativa para o poder naval do século XXI
Geopolítica naval estadunidense
Fatores econômicos
Considerações finais

INTRODUÇÃO

O Ciclo de Pesquisa (CP), um processo que integra jogos de guerra, exercícios conjuntos e análises, é reconhecido como um dos fatores responsáveis pela manutenção exitosa da hegemonia estadunidense no sistema internacional. Em particular, no meio marítimo, esse processo vem sendo utilizado para testar

a aplicabilidade de planejamentos estratégicos em cenários reais e complexos. Embora esse processo cíclico de simulação e análise empregado pelas Forças Armadas disponha de meios próprios de avaliação, muitas vezes sigilosos por razões de segurança, a literatura disponível sobre o assunto carece de análises que relacionem as causas motivadoras e as expectativas resultantes de um Ciclo de

* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval, Marinha do Brasil (PPGEM/EGN-MB). Bolsista do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional – Pro-Defesa IV (Capes-Ministério da Defesa). Pesquisador voluntário no Laboratório de Estudos da Grande Estratégia dos Estados Unidos da América (Labgest/UFF).

Pesquisa à sua aplicação na realidade em médio e longo prazos. O presente artigo visa contribuir com essa área temática de Simulações e Jogos ao analisar o emprego prático dos resultados do Ciclo de Pesquisa empregado pelos Sea Services dos Estados Unidos da América (EUA), relativo à Estratégia Cooperativa para o Poder Naval do Século XXI, publicada em 2007. Utilizando o método de análise documental e bibliográfica, este artigo delimita-se no recorte cronológico iniciado em 2001, ano das mudanças na política de segurança estadunidense provenientes dos atentados do 11 de Setembro, até 2015, ano da publicação de uma versão revisada da Estratégia Cooperativa.

A Estratégia Cooperativa para o Poder Naval do Século XXI atesta que, para cumprir os objetivos estadunidenses no meio marítimo, os Sea Services devem desenvolver sete capacidades centrais: presença avançada, dissuasão, controle dos mares, projeção de poder, segurança marítima¹, assistência humanitária e resposta a desastres. Neste estudo, essas sete capacidades estão reunidas em dois grupos: fatores geopolíticos, referentes às quatro primeiras capacidades; e fatores econômicos, referentes às três últimas. Dessa forma, busca-se identificar as variáveis práticas que influenciaram a consecução dessas capacidades e, por consequência, verificar em quais há continuidade, inovação ou ruptura dos impe-

rativos estratégicos anteriores à Estratégia Cooperativa. Em vista disso, além desta introdução, o presente artigo está dividido em quatro partes: na primeira seção, é feita uma descrição do processo do Ciclo de Pesquisa e sua importância estratégica para o poder marítimo estadunidense; na segunda, analisam-se as motivações para a formulação da Estratégia Cooperativa e os resultados do seu Ciclo de Pesquisa no âmbito geopolítico; na terceira, investigam-se os fatores econômicos que possibilitam e constroem a consecução dos imperativos estratégicos da Estratégia Cooperativa; e, por fim, são feitas considerações finais acerca do significado e do impacto dos resultados obtidos.

CICLO DE PESQUISA DA ESTRATÉGIA COOPERATIVA PARA O PODER NAVAL DO SÉCULO XXI

O Ciclo de Pesquisa é um processo decisório cíclico constituído pela tríade jogos de guerra, exercícios e análises de campanha. Jogos de guerra e exercícios são simulações que compõem esse processo. Simulação é “uma representação simplificada de fenômenos de uma realidade presente, passada ou futura” (FLÔR, 2019, p. 247). Assim sendo, as simulações oferecem meios controlados para a atuação em situações reais ou hipotéticas, permitindo então uma estimativa

1 No presente artigo, “segurança marítima” refere-se ao termo anglófono *maritime security*. Reúne as atividades realizadas com a possibilidade do uso da força para proteger ou defender pessoas, bens, equipamentos, navios e instalações, cujos principais agentes são as Marinhas de guerra, guardas costeiras e departamentos nacionais de defesa. Contudo, o conceito pode ser considerado um *buzzword* (chavão), reunindo uma gama ampla de entendimentos e de significados em torno de diversas agendas, ainda que com algumas discordâncias na aplicação prática e específica destas agendas (BUEGER, 2015). A Marinha do Brasil adota a tradução “proteção marítima” para *maritime security*, caracterizada pelo “emprego coercitivo do Poder Naval, geralmente com a participação de outros órgãos governamentais contra variados tipos de ilícitos e quaisquer outras ameaças” (MARINHA DO BRASIL, 2020, p. 19). Para referências originalmente publicadas em língua inglesa, optou-se por detalhar “*security*” após o uso do termo e, nas demais aplicações, utilizou-se “proteção marítima” sem prejuízo de sentido.

dos objetivos e dos meios empregados pelos agentes envolvidos, assim como os resultados de sua interação dentro de um cenário proposto. O propósito de uma simulação é solucionar um problema a partir de sucessivas representações proporcionais do mundo real (CAFFREY, 2019, p. 262). Quando confrontados com o desafio proposto, os participantes da simulação aplicam seus conhecimentos dentro de responsabilidades específicas, atribuídas a partir dos respectivos papéis assumidos. A simulação que, especificamente, possui lados beligerantes em um conflito competitivo é chamada de jogo de guerra, cujo propósito é vencer a disputa. O United States Naval War College (ESTADOS UNIDOS, [s.d.], p. 4) utiliza a seguinte definição, proposta por Peter Perla (1990), para jogos de guerra: “um modelo de guerra ou simulação cuja operação não envolve atividade das forças militares reais e cuja sequência de acontecimentos afeta e é, por sua vez, afetada pelas decisões tomadas pelos jogadores representantes dos lados opostos” (PERLA, 1990, p. 164, tradução nossa). Assim sendo, o jogo de guerra diferencia-se do exercício, o qual utiliza forças reais.

Exercícios constituem um estágio de preparação para operações militares que visa assegurar a prontidão das forças guarnecidas antes de seu destacamento em situações reais. Estes testam as estratégias e exploram possíveis desdobramentos e efeitos da guerra sem a necessidade de combate real. A utilização de recursos materiais e humanos em cenários encenados nos exercícios permite aproximar seus resultados da eventual realidade de forma satisfatória. Os efeitos produzidos, ao submeter-se uma estratégia a um jogo de guerra e, posteriormente, a um exercício, permitem aos participantes melhor coordenação entre suas forças armadas e

um ganho de conhecimento em relação às táticas adversárias. No século XXI, os exercícios passaram a ser conduzidos de forma majoritariamente multilateral, visando à construção mútua de capacidades entre alianças militares e comunidades práticas de segurança (*security*) a partir do enfrentamento de ameaças comuns e próprias do mundo globalizado (WOLFLEY, 2019). Em um CP, testar uma estratégia em um jogo de guerra ou em um exercício depende do cálculo de custos e benefícios de cada etapa, dado que ambas possuem pontos positivos e negativos. A vantagem dos exercícios reside em sua proximidade com a realidade, enquanto sua desvantagem está na necessidade de muitas pessoas envolvidas, na demanda por um alto investimento em recursos e na ampla disponibilidade do fator tempo, já que pode durar dias ou mesmo semanas. Os jogos de guerra possuem vantagens por serem conduzidos com poucos recursos e por poucas pessoas, além de possuírem uma flexibilidade temporal maior – podendo, inclusive, ser pausados. Pelo lado negativo, como os jogos de guerra não resultam em provas, apenas em percepções, são necessárias análises posteriores para julgar sua aplicabilidade com maior propriedade (PERLA, 1987).

As análises visam: “avaliar as possibilidades de ação para determinada situação contida num cenário; identificar os fatores de força e fraqueza na condução de operações; quantificar os tipos de força empregada e sua eficiência; e definir os parâmetros que podem alterar os resultados da situação” (FLÔR, 2019, p. 246). Como elemento constituinte do CP, as análises fornecem uma avaliação constante que permite quantificar e acompanhar os resultados obtidos nos jogos de guerra e nos exercícios. A etapa de análise também é responsável por sugerir modificações nos

processos pertinentes às duas demais etapas, caso as expectativas dos analistas não tenham sido alcançadas ou caso os resultados obtidos tenham sido insatisfatórios. Assim como os jogos de guerra, pode ser realizada por um pequeno número de especialistas. Para os exercícios, as análises visam avaliar o resultado da ação, e, nos jogos de guerra, o foco reside no fator de decisão humano e no comportamento dos jogadores (FLÔR *et al.*, 2019). Dessa forma, a união entre jogos de guerra, exercícios e análises no CP permite a avaliação e o aprimoramento constantes do emprego militar estadunidense em uma variedade de cenários e situações, legando-lhes preparação ininterrupta para dissuadir e combater ameaças. No ambiente marítimo, o CP ampara a hegemonia naval dos EUA ao testar, aplicar e analisar constantemente suas estratégias.

Após a mudança no paradigma de segurança (*security*) estadunidense em consequência dos atentados do 11 de Setembro, os Sea Services dos EUA (Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais e Guarda Costeira) publicaram, em 2007, a Estratégia Cooperativa para o Poder Naval do Século XXI (EC21). Por sua vez, a EC21 foi submetida ao CP para verificar sua aplicabilidade enquanto modelo para construir e manter os interesses estratégicos do país no meio marítimo. Antes de ser submetido ao CP, o próprio processo de elaboração da EC21 ocorreu de forma

A união entre jogos de guerra, exercícios e análises no Ciclo de Pesquisa permite avaliar e aprimorar o emprego militar em uma variedade de cenários

cíclica entre decisores políticos, oficiais em cargos de comando dos Sea Services, membros da academia e representantes da sociedade civil. Assim sendo, a EC21 foi produzida em uma perspectiva de política pública, verificando as demandas desses diferentes grupos, recolhendo suas contribuições, considerando os meios e as capacidades disponíveis para estipular metas e objetivos coerentes, reunindo dados para embasar o processo decisório e legitimando as ações estipuladas a partir do interesse nacional. Isso evidencia seu contraste com a estratégia anterior e vigente desde 1986, a US Maritime Strategy², publicada durante a Guerra Fria: enquanto a elaboração da estratégia da US Maritime ocorreu de forma *top-down*, assinada somente pela Marinha, a da EC21 foi sucessivamente rediscutida antes de sua aprovação e assinada pelos três Sea

Services; a estratégia anterior utilizava predominantemente o vocabulário técnico militar, já a EC21 vale-se de uma linguagem simples e acessível ao cidadão civil; a US Maritime Strategy esteve restrita às Forças Armadas e a dirigentes políticos, ao passo que a EC21 incorporou civis em sua elaboração; a estratégia antiga considerava somente os meios navais nacionais para lutar contra um único inimigo, o soviético, em um paradigma de conflito tradicional da ordem bipolar, por outro lado, a EC21 considera a necessidade da cooperação multilateral para conter ameaças tradicionais e assimétricas presentes

2 Disponível em: <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1986/january-supplement/maritime-strategy-0>. Acesso em: jul. 2021.

em um mundo globalizado (ESTADOS UNIDOS, 2007). A seguir, a comparação das estratégias evidencia os campos (em itálico) nos quais mudanças substanciais foram feitas visando a adequações ao contexto contemporâneo.

	US Maritime Strategy	EC21
<i>Elaboração</i>	Restrita	Participativa
<i>Vocabulário</i>	Técnico	Popular
<i>Público-alvo</i>	Forças Armadas	População civil
<i>Modo de ação</i>	Unilateral e naval	Multilateral e interagencial
<i>Ameaça</i>	Bipolar e tradicional	Multipolar e não estatal

Quadro 1 – Diferenças entre a US Maritime Strategy (1986) e a EC21 (2007). Fonte: elaboração do autor

No processo de elaboração da EC21, os seis paradigmas de ação provenientes da estratégia de 1986 foram testados, em simulações, contra ameaças hipotéticas. Desse teste, três paradigmas resultaram satisfatórios para atender ao contexto marítimo do século XXI: segurança (*security*) cooperativa, equilíbrio *offshore*, e primazia. A essa etapa, realizada de forma interagencial entre os Sea Services, seguiram-se duas rodadas de debates com o meio civil, cada uma realizada em seis grandes cidades³, sobre o processo de implementação desses paradigmas, fase denominada “Conversas com o País”. Os resultados dos debates foram, então, analisados por um comitê de especialistas militares e representantes políticos. Em seguida, as ponderações do comitê foram levadas a debates acadêmicos em cinco universidades⁴, etapa chamada *campus conversa-*

tions. Os resultados desses debates foram reavaliados pelos Sea Services uma última vez, em conjunto com o Departamento de Defesa, o Estado-Maior Conjunto e os representantes dos Comandos Unificados de Combate, antes de serem reunidos e publicados na EC21, em 17 de outubro de 2007, no Simpósio Internacional de Poder Marítimo, realizado no US Naval War College (EDEN, 2008).

A premissa geral da EC21 é: prevenir guerras é tão importante quanto ganhar guerras (ESTADOS UNIDOS, 2007). Isto é, um reconhecimento de que os Estados Unidos não podem mais agir de forma unilateral no ambiente marítimo (FLÔR *et al.*, 2019), apesar de não terem renunciado aos seus interesses. A codificação de tratados internacionais que regulamentam o uso e a governança dos mares desde meados do século XX deu origem a um ambiente marítimo no século XXI no qual impera a legitimidade jurídica (ainda que, muitas vezes, consuetudinária), resguardada por instituições multilaterais como a Organização das Nações Unidas, a Organização Marítima Internacional e a Organização Internacional dos Fundos Marinhos (GAVOUNELI, 2007). Assim sendo, o uso da força militar como primeira garantia dos interesses nacionais no mar perdeu efetividade, sobretudo após o surgimento das ameaças assimétricas e não convencionais, como a pirataria e o terrorismo. Nesse contexto contemporâneo, as principais ameaças identificadas

3 Primeira rodada (de janeiro a abril de 2007): Phoenix, Atlanta, Seattle, São Francisco, Chicago e Nova York.

Segunda rodada (de novembro de 2007 a abril de 2008): Miami, Houston, Portland, Denver e Los Angeles.

4 Universidade de Miami, Universidade William Marsh Rice, Universidade do Estado do Oregon, Universidade de Denver e Universidade do Sul da Califórnia.

pela EC21 são: guerra convencional entre potências, conflitos regionais, terrorismo, crime transnacional e desastres naturais. A solução apresentada na EC21 para manter os interesses estadunidenses no meio marítimo é: deter, limitar, localizar e prestar conflitos e disrupções para manter seguras as operações comerciais nos mares (ESTADOS UNIDOS, 2007). Ou seja, a projeção espacial dos interesses estadunidenses no mar é, manifestadamente, global. Para atingi-los, a EC21 aponta que os meios necessários são parcerias globais que devem desenvolver sete capacidades centrais: presença avançada, dissuasão, controle dos mares, projeção de poder, segurança marítima (*security*), assistência humanitária e resposta a desastres⁵ (ESTADOS UNIDOS, 2007). Assim sendo, construir uma arquitetura cooperativa internacional alinhada com os interesses estadunidenses é posto como um imperativo estratégico para assegurar a continuidade de sua hegemonia marítima de forma legítima e funcional no século XXI.

O processamento da EC21 pelo Ciclo de Pesquisa ocorreu, primeiramente, a partir do jogo de guerra Global-2008 Title x Wargame: Implementing the Maritime Strategy (Global-08) (ESTADOS UNIDOS, 2009). Os jogos de guerra Global são realizados pelos Estados Unidos desde a Guerra Fria, tendo sido interrompidos em 2001, uma vez que se verificaram limitações no planejamento de segurança (*security*) americano para lidar com as novas ameaças assimétricas. A EC21 buscava suprir essa lacuna. No ano seguinte à sua publicação, os jogos de guerra Global então foram reativados para testar sua viabilidade. Assim sendo, a organização do Global-08 ocorreu da seguinte forma:

Foram distribuídos mais de 190 participantes em sete células (seis regionais e uma global), incluindo representantes de 19 Marinhas estrangeiras. Esses participantes, alguns denominados jogadores, foram inseridos em um dos quatro futuros alternativos. “Mergulhados” nesses futuros, os participantes trataram de questões relativas a ameaças, segurança [*security*], funções e tarefas marítimas, conceitos e capacidades para responder de forma adequada aos desafios apresentados em cada futuro. Esses quatro cenários futuristas foram desenvolvidos pelo Processo Estratégico da Marinha dos EUA e são derivados de duas variáveis: extremismo e competição por recursos. (FLÔR *et al.*, 2019, p. 72)

Dos quatro futuros hipotéticos (*Made in East Asia, Global Chaos, United We Stand e Tripolar*) resultantes da combinação entre os fatores mais/menos extremismo e mais/menos rivalidade, em apenas um os Estados Unidos necessitam usar recursos próprios no emprego unilateral da força (*Global Chaos*, cenário de mais extremismo e mais rivalidade). Nos demais, a rede cooperativa multilateral construída pela liderança estadunidense atua na garantia dos seus interesses combatendo uma ameaça terrorista comum (*United We Stand*), constituindo uma coalizão estratégica (*Tripolar*) e mantendo a segurança (*security*) e estabilidade dos mares de modo a prevenir o surgimento de ameaças à economia global (*Made in East Asia*) (ESTADOS UNIDOS, 2009; FLÔR, 2019). Logo, uma vez que prevalece a importância do modelo cooperativo multilateral, os Estados Unidos devem agir de forma a consolidá-lo

5 Originalmente e respectivamente: *ward presence, deterrence, sea control, power projection, maritime security, humanitarian assistance and disaster response*.

no novo século a partir da construção de capacidades e do compartilhamento de tecnologias. Para tal, exercícios conjuntos são empregados como meio de construção de confiança mútua entre os Estados Unidos e Marinhas amigas.

Destaca-se a Unitas, por ser o exercício militar conjunto mais longo ainda vigente (ESTADOS UNIDOS, 2020), como meio para verificar o desenvolvimento da doutrina de operações navais posteriormente à implementação da EC21. O exercício Unitas possui três fases (Atlântico, Pacífico e Caribe) e ocorre desde 1960 sob a égide do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Em 2008, três acontecimentos demonstram mudanças no paradigma de proteção marítima estadunidense advindos da EC21: a forma de realização da Unitas XLIX, a reativação da 4ª Esquadra Naval na área de responsabilidade do Atlântico Sul após 58 anos de inatividade (DEL CARMEN, [2019]) e a realização dos jogos de guerra Global após sete anos em suspensão. Na Unitas XLIX, com sede no Brasil, a Marinha dos Estados Unidos (USN) realizou operações ar-terra-mar a partir de aeronaves embarcadas no USS *George Washington* (CVN-73), o que possibilitou estender o alcance da projeção de poder naval continente adentro e um melhor esquema de suporte a operações anfíbias (BRASIL, 2008). Adicionalmente, o exercício foi realizado pela primeira vez com uma embarcação da Guarda Costeira dos Estados Unidos, o USCGC *Northland* (WMEC-904) (POGGIO, 2008), o que de-

monstra a cooperação interagencial entre os Sea Services em um exercício capitaneado pela 4ª Esquadra. A interoperabilidade com as forças navais sul-americanas ocorreu da seguinte forma:

Naquela ocasião [Unitas XLIX], os navios das três Marinhas foram divididos em dois países fictícios com missões antagônicas, envolvidos num cenário cujo tema principal girava em torno da chegada de um carregamento de materiais necessários para a montagem de uma fábrica de armas químicas no porto fictício de Carioca. Um país tentava garantir a chegada dos suprimentos transportados por navios da MB [Marinha do Brasil] e da USN [Marinha dos Estados Unidos], que simulavam ser navios mercantes, enquanto o outro país, a todo custo, e sob a égide dos organismos internacionais, tentava impedi-la. Como num jogo, havia um grupo encarregado de dirigir todas as ações dos navios mercantes simulados e de arbitrar todas as interações entre navios dos países em litígio. (FERREIRA, 2009, p. 16)

Considera-se que o desenvolvimento das habilidades empregadas na Unitas XLIX possui antecedentes na operação Nato Active Endeavour (atual Sea Guardian), que sucedeu imediatamente os ataques do 11 de Setembro. Trata-se da única operação, até então, convocada com base no artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte⁶. Ocorrida entre 2001 e 2016, seu

6 “Artigo 5º - As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.” (OTAN, 1949).

propósito foi dissuadir e combater atividades terroristas no Mar Mediterrâneo a partir da contenção ao tráfico e à proliferação de armas de destruição em massa. Inicialmente, a operação foi implementada pela presença destacada de navios militares na região, o que evoluiu para uma rede interagencial de monitoramento do tráfego marítimo amparado por organizações civis (OTAN, 20160). O escopo atual de responsabilidades da missão inclui, ainda, a escolta de cargas comerciais nos trajetos entre porto e mar aberto, assim como o combate à imigração ilegal e ao tráfico internacional de armas. Para chegar a esse modelo, exercícios entre os componentes aéreo e anfíbio foram sucessivamente testados como meios de ampliação do poder naval dos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) na região, contribuindo para o aumento das capacidades de operações conjuntas entre as Marinhas. A partir das experiências adquiridas, ocorreram mudanças no padrão dos posteriores exercícios, verificadas em: operações multilaterais, presença continuada, cooperação interagências e ações anfíbias com apoio aéreo.

Não há análises disponíveis para consulta em acesso público acerca dos resultados desses jogos de guerra e dos exercícios, já que são confidenciais por motivos de sigilo de informações estratégicas. A despeito disso, as modificações implementadas por essa fase do CP na estratégia marítima podem ser verificadas empiricamente, a partir de mudanças no planejamento e atuação dos Sea Services. Dado que este é um modelo de ação em longo prazo e com extenso parâmetro temporal, uma forma de analisar o desenvolvimento da estratégia marítima estadunidense é detectar mudanças ou intensificações de seus imperativos estratégicos nos campos econômico e geopolítico.

GEOPOLÍTICA NAVAL ESTADUNIDENSE

No âmbito das relações internacionais, a ciência da Geopolítica vincula o poder político ao espaço a fim de entender, explicar e prever o comportamento internacional dos Estados a partir de variáveis geográficas. A dimensão geopolítica da EC21 é verificada nos teatros de operação escolhidos para a realização de exercícios conjuntos e no posicionamento espacial das esquadras e das bases militares internacionais a serviço da Marinha, do Corpo de Fuzileiros Navais e da Guarda Costeira dos Estados Unidos. Considera-se que a presença destacada estadunidense em regiões delimitadas e específicas do globo terrestre representa o interesse nacional em manter zonas estratégicas sob monitoramento, visando identificar potenciais ameaças e oportunidades políticas, econômicas ou militares. A importância da geografia para o poder naval reside na utilização dos elementos físicos da natureza para obter vantagens e, conseqüentemente, garantir a consecução dos interesses nacionais em um sistema internacional anárquico e competitivo. Nesse sentido, Alfred Thayer Mahan (2010, pp. 28-31) atesta que o exercício do poder marítimo, apesar de não ser unicamente determinado pelos fatores geográficos, deve considerar variáveis de ordem natural e material. A extensão da costa litorânea, assim como a facilidade ou a dificuldade de acesso aos mares, é exemplo de imperativo geográfico que influencia diretamente a estratégia militar para defender recursos, rotas e infraestruturas marítimas. A teoria do poder marítimo de Mahan, a despeito de sua publicação em fins do século XIX, permanece norteadora para os princípios estratégicos dos Estados Unidos (HUGILL, 2019), assim como para a ascensão

de potências marítimas concorrentes no século XXI, como Índia e China (SCOTT, 2006; YOSHIHARA & HOLMES, 2011).

A proteção marítima é intrinsecamente geopolítica, uma vez que o fator geográfico é responsável por delimitar o que é ou não é possível alcançar em termos de projeção de poder no meio marítimo internacional. Embasados no princípio de que o controle de áreas marítimas distantes é essencial para a proteção territorial, os Estados desenvolvem perspectivas geopolíticas marítimas que demandam estratégias para afirmar sua soberania e justificar sua presença destacada sobre territórios ultramarinos e regiões de interesse (GERMOND, 2015, pp. 2-5). Dessa forma, as sete capacidades (presença destacada, dissuasão, controle dos mares, projeção de poder, segurança marítima (*security*), assistência humanitária e resposta a desastres) apontadas pela EC21 como centrais para alcançar, na guerra, maior êxito em combate e, na paz, melhor governança dos mares, segundo os interesses dos Estados Unidos, são, em essência, um raciocínio geopolítico.

Ressalta-se novamente que os objetivos dispostos na EC21 são: deter, limitar, localizar e aprestar conflitos e disrupções para manter seguras as operações comerciais nos mares (ESTADOS UNIDOS, 2007). Concretizar esses objetivos, todavia, implica assumir que os Sea Services devem agir de forma integrada em todas as regiões do planeta – o que, a despeito das expressivas capacidades militares estadunidenses, é virtualmente impossível. Por esse motivo, é destacada na EC21 a

A proteção marítima é intrinsecamente geopolítica. O fator geográfico delimita o alcance em termos de projeção de poder

importância da cooperação internacional com Marinhas aliadas para a manutenção de seus interesses em escala mundial. Em suma, os Estados Unidos estabelecem que as novas ameaças assimétricas do século XXI deverão ser preferencialmente dissuadidas e engajadas por iniciativas multilaterais. Em contrapartida e conforme demonstrado no Global-08, há uma expectativa da comunidade internacional para que os Estados Unidos atuem no panorama cooperativo enquanto provedores de assistência, treinamento, proteção marítima, meios materiais de poder combatente, compartilhamento mútuo de informações padronizadas e investimentos para manutenção de comunidades práticas

de segurança (*security*) (ESTADOS UNIDOS, 2009). Logo, esse “custo da hegemonia” implica o direcionamento de suas atividades para regiões e parcerias prioritárias, tal como já é observado pelo posicionamento

geoestratégico das esquadras navais norte-americanas e das forças navais da Otan, ambas concentradas no Hemisfério Norte – com maior intensidade, no Oceano Pacífico (LaGRONE, 2021).

Além da presença permanente das esquadras navais estadunidenses, salienta-se a posição de instalações da Marinha dos Estados Unidos em regiões estratégicas de todos os continentes, somando 125 bases no total, das quais: 92 em território nacional, cinco em territórios ultramarinos (Guam e Porto Rico), quatro na América Latina e Caribe, cinco na Europa, nove na região Ásia-Pacífico e dez na região África-Oriente Médio (CNIC, [s.d]). Portanto, infere-se que os Estados Uni-

dos puderam, primeiramente, conceber a ideia de uma proteção marítima universal, multilateral e favorável a seus interesses como algo factível em virtude de sua presença internacional e de suas elevadas capacidades materiais de poder. Nesse modelo proposto, os países são persuadidos a participar, uma vez que vislumbram benefícios advindos de uma governança segura dos mares patrocinada por um Estado hegemônico. De maneira complementar, os países não conformados com esse modelo são dissuadidos de agir contra os interesses estadunidenses, tanto em virtude do número de aliados nesse sistema quanto em virtude dos constrangimentos existentes na oposição aos princípios universais – segurança marítima (*security*), boa governança, preservação da vida humana e combate à criminalidade – utilizados pelos Estados Unidos e presentes na EC21 para concretizar essa aliança.

Aponta-se o conteúdo da EC21 como parte integrante da Grande Estratégia dos Estados Unidos da América, focalizada em seu aspecto de poder marítimo. A Grande Estratégia, nesse aspecto, pode ser entendida como o conjunto de princípios, comportamentos e planejamento empregado por um Estado no longo prazo para assegurar sua soberania e alcançar seus propósitos no sistema internacional (SILOVE, 2018). Para os Estados Unidos, a manutenção da Grande Estratégia implica um grau elevado de consenso internacional, seja pela via da cooperação ou do intervencionismo. Em uma breve análise histórica, após o fim da Guerra Fria (1946-91), as subseqüentes transformações na política externa americana buscaram consolidar e ampliar sua posição unipolar de liderança internacional, o que ocorreu na transição do século XX para o XXI (BRZEZINSKI, 2007). Char-

les Krauthammer (1991) denominou esse estágio de Momento Unipolar, afirmando que as capacidades econômicas, políticas, nucleares, militares e ideológicas norte-americanas não encontravam paridade com nenhum outro Estado no sistema internacional. Joseph Nye (1990, p. 182) concluiu tratar-se de um momento de paz hegemônica, na qual o poder dos Estados Unidos estaria legitimado diante da comunidade internacional por ter sido o defensor do modelo liberal-democrático que emergiu vitorioso.

O paradigma geoestratégico do Momento Unipolar constatou que a vitória norte-americana na Guerra Fria não era um indício para a desmobilização de tropas, mas, ao contrário, uma oportunidade para reforçar sua presença militar no mundo, visando impedir a existência de um vácuo de poder que possibilitasse a ascensão de outra potência rival. Os países que teriam capacidade de questionar a hegemonia americana foram classificados como “Estados renegados”, a saber: Cuba, Iraque, Coreia do Norte, Irã, Paquistão e Rússia (ESTADOS UNIDOS, 1992). Até os dias atuais, essas regiões são consideradas pelos Estados Unidos como zonas de instabilidade e, por consequência, demandam maior atenção de seus componentes militares. Verifica-se, a partir disso, os antecedentes estratégicos da EC21 que influenciam o posicionamento de esquadras, a formação de alianças e a identificação de ameaças. Para Flôr (2019, p. 252), a EC21 é “um experimento mental fruto do pensar de analistas estratégicos voltados para a segurança [*security*] nacional incorporando as novas ameaças no estudo do 11 de Setembro”. A preparação para o conflito assimétrico, todavia, não foi inaugurada pelo Ciclo de Pesquisa que partiu da EC21: em 2002, a Presidência já havia estabelecido, como resposta aos

atentados, uma política de transformação constante do aparato militar nacional, de forma a estar sempre na vanguarda das capacidades materiais de projeção de poder.

O inimigo não é um único regime político, pessoa, religião ou ideologia. O inimigo é o terrorismo – premeditado e politicamente motivado pela violência contra inocentes.

[...] Nós não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário, para exercer o nosso direito de autodefesa, agindo preventivamente contra terroristas, visando evitar danos contra nosso povo e nosso país. [...] reconhecemos que nossa melhor defesa é o ataque. (ESTADOS UNIDOS, 2002, pp. 5-6. Tradução nossa)

Verifica-se, portanto, que a EC21 estabelece uma continuidade do paradigma estratégico vigente no pós-11 de Setembro, realizando adaptações pontuais à realidade do ambiente marítimo. A necessidade de uma presença destacada em regiões estratégicas e a garantia de investimentos significativos em defesa para manter um componente naval modernizado e capaz de dissuadir ameaças tradicionais e assimétricas são elementos reforçados na EC21. Há uma renúncia parcial do caráter intervencionista em prol da construção de um arranjo multilateral cooperativo orientado pelo princípio comum de boa governança dos mares. Na esfera doméstica, o documento adiciona a interoperabilidade entre os Sea Services como característica fundamental para a consecução dos interesses americanos a partir da construção mútua de capacidades. Há maior tolerância quanto à transferência de tecnologia e ao compartilhamento de técnicas em exercícios conjuntos – parte integrante do Ciclo de Pesquisa – com Marinhas aliadas. Nesse

sentido, aponta-se que o fator motivador para essa tolerância parte de restrições logísticas, materiais e orçamentárias dos Estados Unidos em manter, unicamente, um padrão internacional de proteção marítima compatível com seus interesses.

FATORES ECONÔMICOS

O modelo cooperativo presente na EC21 tem o propósito explícito de manter o ambiente marítimo seguro a fim de preservar bens, recursos e infraestruturas vitais para os interesses estratégicos dos Estados Unidos. Desta maneira, o fator econômico age de duas formas antagônicas sobre esse modelo: ao identificar que a integridade das redes marítimas mundiais de comércio, comunicação, oleodutos e bacias petrolíferas é necessária para o desenvolvimento nacional dos Estados Unidos, justifica a existência da EC21 e a adoção de um novo formato de proteção marítima; porém, ao explicitar a necessidade de investimentos significativos no setor naval para possibilitar essas metas, constrange outras necessidades orçamentárias nacionais. Portanto, infere-se que a necessidade em integrar a opinião pública na formulação da EC21 também está associada aos níveis de relevância do setor naval para a economia doméstica e é refletida em maior envolvimento da sociedade e de setores privados na formulação de políticas públicas marítimas. Ademais, o padrão na relação da sociedade civil estadunidense com suas Forças Armadas em termos de conscrição e capacitação também sofreu alterações, o que foi considerado no documento. A conscrição no serviço militar, nesta análise, é contabilizada como uma demanda por recursos humanos da sociedade civil pelas Forças Armadas. Por sua vez, isso possui impactos econômicos no pagamento de soldos,

de bônus por progressões de carreira, de indenizações por seguro de vida, de custos associados à capacitação, como também é uma representação do peso da carreira militar em termos de empregabilidade.

1990	2009
23 anos em média	27 anos em média
2% possuem bacharelado ou título acima	4% possuem bacharelado ou título acima
11% mulheres	14% mulheres
28% negros, asiáticos e indígenas	31% negros, asiáticos e indígenas
57% são casados	55% são casados
Saldo inicial: US\$ 850,00	Saldo inicial: US\$ 1.400,00
Custo individual médio de equipamento: US\$ 12.700,00	Custo individual médio de equipamento: US\$ 17.600,00
Seguro de vida (máx.): US\$ 150.000,00	Seguro de vida (máx.): US\$ 400.000,00
Destacamento por substituição individual	Destacamento por rotação de unidades

Quadro 2 – Perfil do Conscrito (Marinha dos Estados Unidos) em 1970 e 2009

Fonte: Adaptado de ESTADOS UNIDOS, 2010

Os objetivos presentes na EC21 consideram um nível elevado de consciência situacional marítima (Maritime Domain Awareness – MDA) em sua população, o que ampara a defesa dos interesses estadunidenses no meio marítimo internacional. Em nível doméstico, esta análise mostra-se coerente quando examinado o impacto do setor de construção naval na economia do país. Segundo dados da Administração Marítima dos Estados Unidos (MARAD), em 2013, cerca de 400 mil empregos estavam direta e indiretamente associados a construção e reparo de navios, representando 37,3 bilhões de dólares agregados ao Produto Interno Bruto. No mesmo ano, empresas públicas e privadas da construção naval foram responsáveis

por 887 milhões de dólares em demanda por novos equipamentos e estruturas, fomentando o balanço de pagamentos nacional. A construção e o reparo de navios militares representaram 70% da receita

dessas indústrias navais no respectivo período. No íterim 2008-2014, a indústria naval exportou 5.497 bilhões de dólares em peças e equipamentos, enquanto importou 4.476 bilhões de dólares desses mesmos bens, o que representa um saldo positivo de 1.021 bilhão de dólares na economia estadunidense (ESTADOS UNIDOS, 2015).

Uma vez que os fatores domésticos analisados apontam para um suporte da EC21 entre a opinião pública, tendo sido comprovada a relevância da economia associada ao mar para o desenvolvimento nacional, procede-se à análise dos

meios internacionais. No âmbito internacional, os fatores capazes de influenciar a preparação e a subsequente consecução da EC21 são, majoritariamente, provenientes do setor energético e logístico (comércio). Dados da Administração de Informação Energética dos Estados Unidos (EIA) apontam que os principais destinos para o petróleo estadunidense são China (15%), Canadá (13%), México (12%), Índia (9%), Países Baixos (9%) e Coreia do Sul (8%), enquanto o país importa esse recurso principalmente do Canadá (52%), México (11%), Arábia Saudita (8%), Rússia (7%) e Colômbia (4%) (ESTADOS UNIDOS, 2021). Dessa forma, manter a proteção marítima nessas regiões, assim como assegurar a integridade de suas rotas co-

merciais, significa sustentar a segurança energética dos Estados Unidos no setor de combustíveis e petroderivados. Dado que a maioria desses países está parcial ou totalmente inserida no Hemisfério Norte, é factível a maior presença naval estadunidense nessa região. Todavia priorizar essas zonas permite uma proliferação mais acentuada da criminalidade marítima nos mares do Sul Global.

Entre 2009 e 2010, a pirataria na Somália acarretou 415 milhões de dólares em prejuízos com resgate a tripulações. Por consequência, os riscos de sequestro e de avarias elevaram os custos com seguros a 3,2 bilhões de dólares para trafegar na região. Por outro lado, empresas que optaram por trocar suas rotas por caminhos mais longos, porém mais seguros, reportaram custos adicionais de 2,95 bilhões de dólares pelos itinerários. Custos adicionais com proteção (mercenários, reforço de casco, equipamentos de detecção etc.) chegaram a 2,5 bilhões de dólares para as empresas contratantes. Em contrapartida, a dissuasão naval feita pelas Marinhas de guerra no Oceano Índico envolve custos de operação próximos a 2,2 bilhões de dólares anuais (BOWDEN *et al.*, 2010). Os principais *hotspots* de pirataria e roubo armado entre 2010 e 2018 estão no Golfo da Guiné, no Mar Vermelho e em áreas adjacentes à Somália, na Baía de Bengala e nas águas arquipelágicas do Sudeste Asiático (JOURBERT, 2020). Assim sendo, a capacitação de Marinhas aliadas na região, conforme estabelecido pela EC21, visa ao combate dessas ameaças sem que haja a necessidade de dispêndios econômicos advindos da presença americana. A despeito disso, conforme expectativas do Global-08, as projeções futuras de escassez de recursos energéticos, sobretudo hidrocarbonetos, e a sua dependência de países aliados na

Europa podem influenciar uma mudança nesse padrão. Atualmente, a maior atenção estadunidense ainda reside nos mares do Sudeste Asiático e no braço marítimo da Iniciativa Belt & Road chinesa. Eventualmente, há o destacamento das frotas navais americanas para os principais gargalos existentes nas rotas de comércio marítimo, tais como os estreitos de Gibraltar, Bósforo, Bab al-Mandab, Hormuz e Málaca.

Baseando-se nisso, aponta-se que a identificação de rotas principais de comércio, abastecimento de recursos estratégicos, linhas de comunicação e navegação é coerente com o planejamento estratégico da EC21. Porém há deficiências em sua implementação prática, a despeito das etapas processadas no CP: se, por um lado, a presença destacada no Hemisfério Norte atende ao propósito de manter seguras as regiões sob responsabilidade de seus aliados tradicionais, por outro, pode prejudicar a consecução de seus interesses em médio e longo prazos, uma vez que as regiões marítimas no Sul Global concentram ameaças assimétricas que podem rápida e inesperadamente evoluir. A despeito disso, a EC21 inova ao identificar as ameaças “invisíveis” provenientes da mudança climática e das alterações ambientais. Consequências como a elevação do nível dos mares, acidificação dos oceanos, esgotamento dos estoques pesqueiros, poluição marítima e degelo de calotas polares podem afetar significativamente a vida humana e a subsistência, sobretudo de comunidades litorâneas, tendo possíveis consequências adversas no estímulo à criminalidade marítima (GERMOND; MAZARIS, 2019). Isso permite afirmar, a partir dos fatores analisados, que a EC21 apresenta rupturas em relação ao pensamento econômico da estratégia anterior em dois sentidos:

a) substitui o paradigma de ação única dos Estados Unidos na garantia de seus interesses por um modelo de construção de capacidades coletivas, dada a impossibilidade orçamentária em manter forças presentes e destacadas permanentemente em escala global; e b) em oposição ao protagonismo tradicional da Marinha, emprega raciocínio interagencial (Sea Services) e interorganizacional (organizações multilaterais) na manutenção da proteção de bens estratégicos e infraestruturas críticas no meio marítimo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, analisou-se a forma como o Ciclo de Pesquisa, empregado para testar a viabilidade da Estratégia Cooperativa para o Poder Naval do Século XXI, impactou o emprego da força naval dos Estados Unidos da América nos níveis geopolítico e econômico. Verificou-se, primeiramente, que a própria confecção da Estratégia obedeceu a um formato de política pública, integrando forças armadas, dirigentes políticos, academia, setor privado e membros da sociedade civil. Dessa forma, representa uma atualização à estratégia vigente desde a Guerra Fria e mais bem adaptada às realidades complexas de um meio marítimo globalizado no presente século. No jogo de guerra *Implementing the Maritime Strategy*, do tipo Global de Título X, a aplicação da Estratégia em quatro futuros hipotéticos resultou em melhor competência para avaliar as capacidades estadunidenses em concretizar seus objetivos, bem como alinhar as expectativas das demais Marinhas representadas aos seus interesses nacionais. A partir disso, verificou-se que a criação de uma rede cooperativa de Marinhas orientada pelos princípios de proteção marítima e boa governança dos mares é

algo vantajoso para os Estados Unidos e para os demais atores, simultaneamente. Com isso, há expectativas internacionais para que o país invista na capacitação de seus parceiros e na construção mútua de confianças por meio de exercícios conjuntos e de transferências de tecnologia.

Na etapa de exercícios conjuntos, a análise da *Unitas XLIX* (2008) permitiu verificar a continuidade de táticas operativas resultantes de experiências anteriores da Marinha estadunidense na operação *Nato Active Endeavour*. Simultaneamente, constataram-se mudanças na execução dos exercícios a partir da integração dos *Sea Services*, o que resultou no aumento das capacidades de projeção do poder naval no emprego de componentes terra-ar-mar. Não se obteve acesso às análises provenientes desses jogos de guerra e exercícios conjuntos em razão do sigilo de informações estratégicas. Todavia transformações advindas da implementação da Estratégia são perceptíveis até 2015, ano da publicação de sua revisão pelos *Sea Services*.

Na esfera geopolítica, a implementação da Estratégia intensificou ações já enquadradas dentro do paradigma vigente de segurança internacional (*security*) dos Estados Unidos. O posicionamento espacial das esquadras navais e das bases militares a serviço da Marinha e a geolocalização dos exercícios conjuntos revelam que regiões estratégicas identificadas desde momentos finais da Guerra Fria continuam relevantes para os interesses estadunidenses. A presença destacada nessas regiões mostra acentuado empenho do poder naval no hemisfério superior, o que mantém a segurança (*security*) de seus aliados no Atlântico Norte, ao passo que dissuade a emergência de forças concorrentes na região do Índico-Pacífico. Nessas localizações, essa proposta de cooperação assumida tem se mostrado

satisfatória no combate às novas ameaças assimétricas e na capacitação de novos aliados. Isso é possível graças à manutenção de investimentos significativos nos componentes de poder naval dos Estados Unidos, mantendo sua hegemonia na vanguarda das capacidades materiais de poder militar.

Na esfera econômica, a aprovação da Estratégia mostrou-se possível graças ao desenvolvimento de uma consciência situacional marítima entre a opinião pública, considerando a importância do poder naval para o desenvolvimento nacional. Na esfera doméstica, as causas apontadas para isso são a relevância da indústria de construção naval para a economia nacional e o impacto orçamentário do número de pessoal militar disponível. Na esfera internacional, as motivações residem na importância da economia do petróleo para a segurança energética estadunidense e nos prejuízos relacionados à pirataria em rotas comerciais marítimas. Ademais, as mudanças climáticas consideradas pelo documento são interpretadas como fatores que demandam ações colaborativas conjuntas, dado que seus danos em médio e longo prazos representam riscos para o desenvolvimento econômico e para a segurança (*security*) humana.

Com isso, o Ciclo de Pesquisa mostrou que os objetivos e as capacidades centrais dispostos na Estratégia são coe-

rentes com o ambiente marítimo do século XXI, cabendo-lhes alterações pontuais conforme ocorrem transformações nesse meio. Isso fundamenta o valor do Ciclo de Pesquisa como ferramenta analítica de planejamentos estratégicos, validando sua utilização em casos análogos. Adicionalmente, o processo de formulação da Estratégia a partir do formato de política pública e a avaliação constante da viabilidade dos objetivos nacionais mostraram-se um modelo vantajoso para lidar com as complexidades e com os diversos atores do mar contemporâneo. Nesse modelo, a participação de setores civis na formulação do documento reforçou sua legitimidade e sua representatividade, tal como a integração dos diferentes componentes dos Sea Services em uma arquitetura interagencial possibilitou uma ampliação das capacidades no exercício do poder naval. Com isso, o presente artigo procurou contribuir com a literatura ao levantar vantagens, desvantagens, oportunidades e constrangimentos provenientes da aplicação de um planejamento estratégico em um Ciclo de Pesquisa, os quais podem ser replicados pelas demais Marinhas e componentes do poder marítimo. Futuros estudos poderão cotizar-se para esta análise ao examinar os impactos da revisão da Estratégia (2015) no emprego da força no meio marítimo e seus respectivos condicionantes.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ARTES MILITARES>; Poder Naval; Jogo de Guerra;
<POLÍTICA>; Geopolítica; Poder Naval;

REFERÊNCIAS

Os interessados em obter as Referências Bibliográficas devem entrar em contato com o autor pelo e-mail: allanc.freitas@gmail.com.