

Revitalizando a Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI

Capitão de Mar e Guerra Charles C. Moore II, Marinha dos EUA

Este artigo foi originalmente publicado na revista *Parameters* (Summer 2011).

EM 2007, A Marinha dos EUA promulgou a primeira nova estratégia marítima desde 1986, junto com o Corpo de Fuzileiros Navais e a Guarda Costeira, com o lançamento de “Uma Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI” (*A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*)¹. Com apenas 15 páginas, a nova estratégia é sucinta. Ela define seis capacidades fundamentais orientadas a contribuir para a segurança nacional, seja prevenindo que a guerra ocorra, seja incentivando a formação de parcerias. A estratégia também descreve os imperativos marítimos estratégicos e as prioridades para sua implementação, em uma forma equilibrada e convincente².

Não houve nenhuma revisão desse documento desde então, apesar das significativas mudanças havidas nos ambientes doméstico e internacional, desde 2007. Em outubro de 2010, o Chefe de Operações Navais [equivalente ao Comandante da Marinha, no Brasil — N. do T.], Almirante de Esquadra Gary Roughead, assinou um memorando de orientação intitulado *Executing the Maritime Strategy* (“Executando a Estratégia Marítima”, em tradução livre). Segundo ele:

Nós permanecemos sendo empregados e nos engajando por todo o globo terrestre, proporcionando as capacidades fundamentais listadas na nossa Estratégia Marítima, que eu publiquei há três anos. Essa Estratégia Marítima permanece relevante. Foi confirmada por vários eventos nos últimos anos e pelas recentes conclusões da *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010*

(*2010 Quadrennial Defense Review — QDR*) e pelo Relatório do Painel Independente sobre a Revisão Quadrienal da Defesa, determinado pelo Congresso³.

A *Estratégia Cooperativa* de 2007 serve ao propósito de ser o documento estratégico básico da Marinha, mas ela precisa ser aperfeiçoada em quatro áreas principais para melhor orientar as decisões sobre aquisições da Força em um ambiente orçamentário cada vez mais restrito. Primeiro, a *Estratégia* precisa abordar adequadamente os meios necessários (requisitos em termos de frota naval) para vincular os métodos com os fins. Segundo, ela deve melhor definir as potenciais ameaças marítimas. Terceiro, ela precisa ser alinhada completamente com a Estratégia de Segurança Nacional. Quarto, ela deveria delinear uma estratégia para maximizar a cooperação com países parceiros, quanto às capacidades marítimas. A *Estratégia Cooperativa* afirma que a Marinha dos EUA irá dominar o combate naval em todas as suas formas, mas não prioriza as capacidades ou competências de maneira clara, para que legisladores e o público possam entender a Armada do futuro.

O propósito deste artigo é abordar esses temas e descrever por que é essencial que a Marinha justifique e articule especificamente seus requisitos de Força ao Congresso e ao povo estadunidense. Para que a Marinha possa manter-se na melhor condição possível, antecipando-se aos cortes orçamentários que estão por vir, é necessário revigorar a *Estratégia Cooperativa*, para que essa inclua os requisitos da Força antes das reduções dos meios da Defesa.

O Capitão de Mar e Guerra Moore é Aviador Naval com vasta experiência no Pacífico ocidental, incluindo quatro turnos de serviço operacional em navios-aeródromos e dois anos no estado-maior da 7ª Frota dos EUA. Ele recebeu

seu bacharelado pela Penn State University e mestrados pelo U.S. Army War College e pela Georgetown University. Atualmente comanda a Base Aeronaval Meridian, no Estado de Mississippi, EUA.

A Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI

Logo após sua promulgação, a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* gerou um acirrado debate nas comunidades militar, acadêmica e de estudos de Defesa. Algumas manifestações contrárias incluíram críticas sobre o documento não ser propriamente uma “estratégia”, pois deixou de definir e vincular os fins com os meios e os métodos⁴. Outra perspectiva afirmou que o documento “não consegue diferenciar claramente e priorizar as ameaças contemporâneas e, conseqüentemente, deixa de ter foco”⁵. Em um comentário crítico na edição *Spring 2008*, da revista *Naval War College Review*, William Pendley argumenta que essa falta de enfoque resultou em uma lista de capacidades fundamentais em busca de uma estratégia⁶. Por último, vários críticos destacam que a estratégia marítima perdeu seu vínculo com a *Estratégia de Segurança Nacional*, que está acima dela.

A principal preocupação dos analistas refere-se à omissão dos meios específicos com os quais os estrategistas navais pretendem atingir os fins articulados pela Estratégia. Os métodos foram claramente explicitados por meio de seis capacidades fundamentais:

- Presença Avançada.
- Dissuasão.
- Controle do Mar.
- Projeção de Poder.
- Segurança Marítima.
- Assistência Humanitária e Resposta a Desastres⁷.

A estratégia afirma que as “seis capacidades compõem o cerne do poder marítimo dos EUA, e reflete maior ênfase nas atividades que visam a prevenir a guerra e a formar parcerias”⁸. O Professor Robert Rubel, Reitor de Estudos de Guerra Naval na Escola de Guerra Naval dos EUA (*U.S. Naval War College*), e um dos principais arquitetos da *Estratégia Cooperativa* de 2007, ofereceu uma explicação adicional, declarando que “a proteção do atual sistema de comércio e segurança global (contrastando com o processo de globalização) proporcionou tanto o contexto para a nova estratégia quanto a argamassa intelectual que une todas as regiões do mundo”⁹. Essa explicação ajuda a esclarecer o fim estratégico — a preservação do atual sistema internacional —, mas ainda não nos ajuda a identificar meios. O Professor Rubel também explicou a ausência de uma definição dos meios para apoiar a estratégia: houve uma determinação para que não fossem



Marinha dos EUA. 3º Sgt. James Mitchell

Uma aeronave T-45C Goshawk, da Marinha dos EUA, pousa em convoo do navio-aeródromo USS Nimitz (CVN 68) durante qualificação de pouso a bordo, na costa do Sul da Califórnia, 01 Nov 10.

discutidas as necessidades em Forças navais, durante os trabalhos¹⁰. Rubel reconheceu que muitos ficaram frustrados quando a estratégia deixou de abordar as Forças, mas afirmou que ela fornece um raciocínio abrangente, a partir do qual a estrutura da Força do futuro pode ser deduzida¹¹. Já se passaram três anos, porém, e a Marinha ainda não formalizou essa dedução sobre os meios necessários. Por ora, a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* tem os métodos e os fins, mas não os meios.

Sendo, em linhas gerais, uma estratégia defensiva, ela deixa de identificar ameaças específicas. De fato, críticos têm promovido discussões acaloradas sobre prós e contras da não identificação de ameaças. Embora com certeza existam ameaças não estatais no domínio marítimo, são os atores estatais aqueles que continuam a exercer o poder mais significativo. Além disso, uma das vantagens do desenvolvimento de estratégia pelas Forças Armadas é que dele se espera a abordagem de potenciais ameaças, bem como que proponha meios para lidar com elas. Para vencer as guerras da nação, a Marinha precisa conhecer e saber como agiriam seus prováveis adversários em um conflito.

Embora as Forças Terrestres dos EUA estejam atualmente enfrentando táticas assimétricas

de atores estatais e não estatais, o modo como se conduz a guerra marítima praticamente permaneceu inalterado. O ambiente atual ainda exige que embarcações da Marinha conduzam missões descritas pelas seis competências fundamentais. Navios de guerra ainda são ferramentas de atores estatais. É possível que alguns analistas mencionem a pirataria como uma exceção — algo análogo a uma ameaça assimétrica oriunda de um ator não estatal, mas no domínio marítimo. No entanto, a pirataria é ainda enfrentada com os princípios de guerra marítima tradicional e, mesmo em sua forma mais agressiva, atinge somente o nível de ameaça “importante”, a partir da perspectiva da segurança nacional¹².

Rubel sugeriu “que, se o propósito da estratégia é evitar a guerra entre as grandes potências e gerar cooperação marítima da forma mais ampla possível, por que criar hostilidade ao distinguir países específicos como ameaças?”¹³ Contudo, é preciso identificar os possíveis adversários para fins de planejamento, uma vez que a atividade naval segue sendo da alçada dos Estados. A *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010 declara que os Estados Unidos irão “monitorar o programa de modernização militar da China e, como consequência, preparar-se para garantir que seus interesses e os de seus aliados, regionais ou

globais, não sejam afetados negativamente”¹⁴. É natural e realmente necessário que a Marinha acompanhe essa orientação com uma avaliação mais específica sobre a ameaça estratégica e os meios necessários para enfrentá-la.

Aqueles que argumentam que a estratégia marítima foi escrita desvinculada da estratégia nacional têm um pouco de razão. O projeto, contudo, foi empreendido no final do governo George W. Bush, e os planejadores entenderam que a estratégia marítima resultante não seria uma reiteração simples da orientação estratégica existente. O Professor Rubel acrescentou,



Marinha dos EUA. Cb Kathryn Macdonald

Mais antigo navio de guerra comissionado ainda em serviço, a fragata USS Constitution, em primeiro plano, cruza a USS Carr (FFG 52), no Porto de Boston, durante comemoração da Batalha de Midway, 03 Jun 11.

Isso talvez pareça algo subversivo para aqueles que estão acostumados aos processos de planejamento militar, nos quais a orientação dos quartéis-generais é considerada como uma escritura sagrada. No entanto, considere nossa situação — o projeto foi empreendido no final do governo Bush e nosso requisito era olhar vinte anos à frente¹⁵.

O ponto a destacar é que a *Estratégia Cooperativa* pode facilmente apoiar qualquer orientação nacional. Pode-se argumentar razoavelmente que esse é o caso, quando a confrontamos com a *Estratégia de Segurança Nacional* de 2010. Todos os interesses duradouros de segurança nacional dos EUA recebem atenção:

- A segurança do país, seus cidadãos e dos aliados e parceiros dos EUA.
- Uma economia forte, inovadora e crescente, em um sistema econômico internacional aberto, que promova oportunidades e prosperidade.
- Respeito pelos valores universais, tanto no país, como por todo o mundo.
- Uma ordem internacional promovida pela liderança dos EUA, que fomente a paz, a segurança e a oportunidade, por meio de uma cooperação mais robusta para lidar com os desafios mundiais¹⁶.

Os conceitos da estratégia marítima são alinhados com os mais duradouros interesses estadunidenses, mas eles precisam ser suficientemente específicos para servir como um caminho que a Marinha possa trilhar nesses tempos turbulentos de restrições orçamentárias. Como está, o documento é apenas um “bom começo” — uma base a partir da qual uma nova estratégia pode ser aprimorada, para que seja relevante nas décadas vindouras.

Como um documento fundamental, a *Estratégia Cooperativa* tem vários aspectos importantes. Ela define os métodos (as seis capacidades principais) com os quais a Marinha deverá conduzir as operações para cumprir as seis tarefas-chave ou “imperativos estratégicos”, destinados a “influenciar ações e atividades no mar e em terra”¹⁷, além de impedir a ocorrência de conflitos regionais empregando poder marítimo avançado:

- Dissuadir a guerra com grandes potências.
- Vencer as guerras de nossa nação.

- Contribuir para a defesa do território nacional em profundidade.
- Promover e sustentar as relações cooperativas com mais parceiros internacionais.
- Prevenir ou conter perturbações locais antes que impactem sobre o sistema global¹⁸.

Embora com certeza existam ameaças não estatais no domínio marítimo, são os atores estatais aqueles que continuam a exercer o poder mais significativo.

A Marinha já tem um sólido fundamento doutrinário para prosseguir, uma vez que definiu as tarefas fundamentais que deve ser capaz de executar.

A *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* também fornece um claro estado final: “Nosso desafio é aplicar o poder marítimo de maneira que proteja os interesses vitais dos EUA e, ao mesmo tempo, promover maior segurança, estabilidade e confiança coletivas”¹⁹. A seguir, ela aprofunda os objetivos de dissuasão e de construção de confiança, com o desenvolvimento de parcerias marítimas com outras nações, em um esforço coletivo direcionado a ameaças comuns²⁰. Outro aspecto importante da estratégia é a afirmação de que o “poder marítimo será uma força unificadora para a construção de um amanhã melhor”²¹. Essa frase está em itálico no documento original, mas parece até mais presciente agora do que quando foi escrita pela primeira vez, em 2007.

Os realistas acadêmicos que defendem o conceito de “equilíbrio *offshore*” argumentaram que, para os EUA, os interesses de segurança de longo prazo estarão mais bem atendidos com a manutenção de Forças Navais “próximas aos Estados instáveis ou fracassados, sem, no entanto, estacioná-las em seus territórios, o que provocaria ressentimento local — e, eventualmente, resistência violenta”²². O novo

livro de Robert Pape, *Cutting the Fuse* (“Cortando o Estopim”, em tradução livre), aprofunda esse argumento, explicando que 87% dos ataques suicidas ocorridos desde 2004 podem ser associados à presença de tropas terrestres ou de unidades táticas de aviação em países onde haviam forças insurgentes²³.

Esse argumento tem implicações claras para as Forças e a estratégia navais. Após anos de campanhas terrestres dos EUA no Iraque e no Afeganistão, os líderes políticos estarão mais voltados para as abordagens estratégicas que diminuam as percepções de que os Estados Unidos são um ator unilateral, que minimizem as baixas estadunidenses e, o que é mais importante, que reduzam custos, sem deixar de atender aos interesses nacionais. É provável que a presença de tropas estadunidenses no Oriente Médio diminua ao longo da próxima década, levando inevitavelmente a uma transição para maior presença naval²⁴. Assim, a Marinha dos EUA precisa detalhar os meios e os mecanismos necessários para restabelecer uma posição de domínio em termos de segurança nacional, ante os inescapáveis cortes orçamentários.

Em 2007, Robert Kaplan previu que “[p]ode ser que, em breve, a expressão *boots on the ground* seja substituída por ‘cascos na água’ como a principal frase militar de efeito do nosso tempo”. Mas ele não deixou de considerar a refutação inevitável, declarando que “[a] forma como administramos recursos navais, cada vez mais escassos, terá grande impacto na determinação de nossa futura posição no mundo”²⁵. Esse conceito é repetido na *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010 (Quadrennial Defense Review — QDR)*: “O ambiente operacional do futuro pode também estar indicando que haverá campanhas aéreas e marítimas de longa duração, para as quais as Forças Armadas dos EUA devem estar preparadas”²⁶. Não está claro se essas campanhas de longa duração representam a expectativa de uma transição para o “equilíbrio *offshore*” ou se são uma referência dissimulada a uma ameaça específica. Não obstante, preparar-se para uma campanha marítima de longa duração significa saber que frota será necessária para cumprir a tarefa.

Um dos comentários na conclusão da *Estratégia Cooperativa* afirma que “[a] estratégia se concentra nas oportunidades, não nas ameaças; no

otimismo, não no medo; e na confiança, não na dúvida”²⁷. Essa declaração vem na esteira de um resumo favorável das capacidades fundamentais e das prioridades da Marinha. O problema é que deixar de listar as possíveis ameaças faz com que os responsáveis pelas decisões — e até mesmo a opinião pública — fiquem sem orientação para tomar decisões estratégicas difíceis. Essa é uma grande preocupação. Em um artigo de 1954, na revista *Proceedings*, do Instituto Naval dos EUA, em Anápolis, o jovem Samuel P. Huntington teceu comentários sobre esse tema, oferecendo um conselho bem conhecido:

Em uma sociedade democrática, os recursos que uma Força Singular consegue obter decorrem do apoio público que recebe. A Força Armada tem como responsabilidade desenvolver esse apoio, mas só poderá fazê-lo se sua concepção estratégica demonstrar claramente seu relacionamento para com a segurança nacional²⁸.

Se a Marinha desejar conquistar o apoio do Congresso e do público para seus programas essenciais — e se ela quiser fazer isso em tempos de orçamentos limitados — então terá de detalhar argumentos específicos e justificar as despesas com os diversos programas. Como uma estratégia geral, o documento de 2007 está satisfatório. Contudo, ele precisa ser complementado com um conjunto específico de requisitos. Se esse argumento orçamentário não for feito logo, a Marinha ficará atrás no processo de pesquisa e desenvolvimento.

Seth Cropsey, um ex-subsecretário sênior da Marinha, concluiu sua análise daquilo que ele descreve como o lento declínio da Marinha dos EUA, nos seguintes termos:

Uma estratégia marítima de dissuasão que advogue “pensar localmente e agir mundialmente” — como frequentemente vemos nos adesivos dos carros — vai ao encontro das sensibilidades da maioria dos povos da Europa Ocidental de hoje. Ela nunca receberá o mesmo respeito e apoio que teria uma estratégia baseada na necessidade de proteger a nação contra as crescentes ameaças de mísseis balísticos e de armas de destruição em massa em plataformas navais. Seu silêncio com relação aos perigos do crescente poder naval da China é uma

gafê estratégica, além de representar uma oportunidade perdida para educar e angariar apoio público. Uma estratégia marítima que se atenha a objetivos menores ameaça causar prejuízos irreparáveis às nossas alianças, ao nosso prestígio e ao sistema internacional que a política estadunidense tanto se esforçou para criar, ao longo do último século²⁹.

O contundente comentário de Cropsey enfatiza adequadamente a importância de especificar possíveis ameaças e articular uma estratégia para se proteger contra elas e, nesse processo, educar os governantes e o público para estabelecer uma base de apoio essencial. O Almirante Roughead iniciou o trabalho de articulação dessas necessidades em outubro de 2010, mas, até agora, o progresso foi apenas parcial.

Executando a Estratégia Marítima

O Almirante Roughead divulgou suas diretrizes para 2011 em um memorando de outubro de 2010. Nelas, fez algumas observações importantes sobre a *Estratégia Cooperativa*, incluindo o comentário de que “Nossa *Estratégia Marítima* permanece relevante. Foi confirmada pelos eventos ao longo dos últimos anos e pelas recentes conclusões da *Revisão Quadrienal da Defesa de 2010*”³⁰.

O Almirante Roughead também destacou que turbulências no ambiente de segurança mundial do futuro pode se transformar em maiores demandas recaindo sobre a Marinha³¹. No mesmo documento, ele afirmou que a Marinha necessita de um mínimo de 313 navios para atender aos seus requisitos operacionais³². O que ainda falta é a discussão sobre a vinculação entre esses meios e os métodos (as seis capacidades fundamentais) de modo a apoiar uma visão de longo prazo³³. Considerando



O Secretário de Defesa Leon E. Panetta conversa com militares no passadiço do navio de assalto anfíbio USS Peleliu, na costa de San Diego, 30 Mar 12.

Departamento de Defesa, Erin Kirk-Cuomo

o longo prazo necessário para a construção de navios, torna-se imperativo definir com presteza os requisitos futuros da Armada³⁴.

A justificativa para os 313 navios pode ser encontrada no *Plano Anual de Longo Prazo para a Construção de Embarcações Navais, para o Ano Fiscal de 2011 (Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for FY2011)*³⁵. Esse plano é um documento que potencialmente obrigará a articular o vínculo existente entre a estrutura da Força naval e suas capacidades. A Marinha perdeu essa oportunidade em 2011. Em vez disso, o citado plano de construção naval apenas alinhou a construção de navios com as prioridades estratégicas delineadas no QDR de 2010 e com as seis missões conjuntas principais; ele não vinculou especificamente as exigências da Força com as capacidades fundamentais da *Estratégia Cooperativa*³⁶. As projeções feitas no plano de construção são descritas como um equilíbrio entre as exigências que se espera e os recursos que se pode antever³⁷. A consideração de recursos é vital, mas a discussão estará incompleta se não vincular diretamente as Forças às capacidades e às missões. Sem esse vínculo, as projeções da Força naval deixam de ser justificáveis. Pensando à frente, o *Plano Anual de Longo Prazo para a Construção de Embarcações Navais* poderia se tornar a maneira mais precisa



Navios de guerra estadunidenses em formação durante o RIMPAC 2010, maior exercício marítimo do mundo.

pela qual a Marinha irá explicar ao Congresso (e ao público) a integração de suas necessidades em meios com as capacidades estratégicas desejadas.

São de conhecimento público as repetidas demandas do ex-Secretário de Defesa, Robert Gates, no sentido de que houvesse uma reforma do orçamento de Defesa, bem como seus alertas sobre um ambiente de austeridade fiscal que se avizinhava. Em uma palestra de maio de 2010, ele afirmou que “[e]m virtude das circunstâncias econômicas difíceis e da perigosa condição fiscal em que se encontram os Estados Unidos, os gastos militares — grandes ou pequenos — podem e devem antecipar escrutínio minucioso e mais rigoroso. A torneira foi fechada e assim irá permanecer por um bom tempo”³⁸. As limitações orçamentárias reforçam ainda mais a necessidade de que a Marinha vincule os meios de que necessita com as missões marítimas estabelecidas pela *Estratégia Cooperativa*.

Os integrantes do Alto-Comando da Marinha parecem entender bem esse dilema e buscam opções para resolvê-lo. Em 2009, o Chefe de Operações Navais incumbiu o Centro de Análise Naval (CNA, na sigla em inglês) de avaliar uma série de questões relacionadas à manutenção da dominância marítima dos EUA e à manutenção ou construção da Força necessária para tal³⁹. Ao CNA foi determinado fornecer uma avaliação das características de uma “marinha influente em todo o globo terrestre”, definir em que ponto a Marinha dos EUA deixaria de ser essa Força mundialmente

influyente e avaliar os impactos de uma estrutura de Força limitada pela falta de recursos financeiros⁴⁰. O relatório resultante, *The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake* (“A Marinha no Ponto Decisivo: O Domínio Naval em Jogo”, em tradução livre), definiu cinco opções de bases de operações e de desdobramento avançado para a Marinha do futuro, e definiu a “marinha global” como “dominante, pronta e influente”⁴¹. Das cinco, parece que a Marinha se inclina por uma opção contendo dois eixos principais, centrados no Pacífico e no Golfo Pérsico⁴². Essa opção pode servir como base para a discussão sobre a estrutura de Força necessária para revitalizar a estratégia marítima atual e desenvolvê-la como o documento estratégico básico.

O relatório não definiu números específicos. Ele levanta dúvidas retóricas, mas não as responde. “O ponto de inflexão está na Marinha com 285 navios, ou na que tem 250 ou 230? A partir de que ponto a Marinha não será capaz de projetar credibilidade com uma presença avançada permanente? A Marinha terá capacidade de dissuadir e manter garantias com 230 navios? Depende”⁴³. É óbvio que o Chefe de Operações Navais sabe por que precisa de 313 navios⁴⁴. Contudo, ele e a Marinha precisam vincular esses números às seis competências fundamentais; caso contrário, outros o farão. Um exemplo desse tipo de ajuda externa vem do *Relatório Final do Painel de Análise Independente do QDR de 2010*. Esse painel foi determinado pelo Congresso, para

conduzir uma avaliação das premissas, da estratégia, das conclusões e dos riscos contidos no relatório do Secretário de Defesa sobre o QDR de 2010⁴⁵. Ao abordar o relacionamento entre a atual estruturação dos meios militares dos EUA e a estabilidade das regiões da Ásia e do Pacífico, o painel concluiu:

O painel permanece preocupado com a possibilidade de que a estrutura da Força do QDR talvez não seja suficiente para convencer terceiros de que os Estados Unidos têm condições de cumprir compromissos assumidos em tratados, face às crescentes capacidades militares da China. Por isso, recomendamos maior prioridade às medidas para contrapor as ameaças de anti-acesso e de negação de área (*anti-access/area denial* — *A2/AD*). Isso irá envolver a obtenção de novas capacidades e, como instado pelo Secretário Gates, o desenvolvimento de conceitos inovadores para seu uso. Sendo específicos, acreditamos que os Estados Unidos devem investir recursos na completa modernização de sua Armada⁴⁶.

No final, durante as audiências do Congresso, os membros do painel recomendaram uma alternativa composta por 346 navios, para realizar o objetivo de modernização da Armada⁴⁷. Esse número está bem distante de 313, e o “fim” (os interesses estratégicos no Pacífico) deixou de estar alinhado com a abordagem mundial da *Estratégia Cooperativa*. Os comentários do painel parecem sugerir que a Marinha não está convencendo os decisores com sua mensagem estratégica.

Outro fator que aborda a necessidade de maior clareza na definição da Força Naval é o desenvolvimento do conceito “Batalha Ar-Mar” (*AirSea Battle*), imposto pela QDR 2010⁴⁸. Nela, está escrito que a Batalha Ar-Mar irá “abordar como meios aéreos e navais integrarão capacidades por todo o espectro operacional, para enfrentar os desafios crescentes à liberdade de ação dos EUA”⁴⁹.

A justificativa para a Batalha Ar-Mar está nas crescentes capacidades de anti-acesso e de negação de área de Irã e China. A Batalha Ar-Mar foi idealizada para avaliar como as potencialidades de projeção de poder dos EUA podem ser preservadas ante esses desafios diretos⁵⁰. Ela é um programa conjunto entre a Força Aérea e a Marinha, ainda em processo inicial de desenvolvimento⁵¹. Esse

tipo de debate (e acordo) envolvendo as diversas Forças Singulares é essencial para a coerência das futuras aquisições do Departamento de Defesa e, possivelmente, para a mitigação de rivalidades na disputa por recursos.

O importante para a Marinha é identificar se haverá mudanças na estrutura da Força derivadas desse conceito e assegurar de que a *Estratégia Cooperativa* aborde essas necessidades. Considerando que é provável que a preservação da possibilidade de acesso às duas regiões esteja na construção em dois eixos, não devem faltar formas para a Marinha justificar sua proposta de estruturação da Força. Estando amparada pelo QDR elaborado pelo Secretário de Defesa e tendo o apoio explícito à Batalha Ar-Mar do ex-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, Almirante de Esquadra Mike Mullen, a *Estratégia Cooperativa* deve defender diretamente uma organização de longo prazo para a Marinha dos EUA⁵².

A oportunidade para reverter a mencionada escassez de recursos na *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI* pode ser encontrada tanto no desenvolvimento do conceito de Batalha Ar-Mar, quanto na avaliação feita pelo Centro de Análise Naval, que acabamos de abordar. O Comando da Marinha deve se esforçar na identificação de quaisquer impactos que possam ocorrer em função da integração de capacidades dos poderes terrestre e aéreo desenvolvidos para a Batalha Ar-Mar. Além disso, decisões sobre o estabelecimento de bases e o desdobramento de meios avançados — possivelmente resultantes das recomendações do CNA — deverão influenciar as exigências da Força futura. Com esse melhor entendimento do futuro, a forma como a Marinha irá coordenar capacidades complementares com Forças Navais parceiras exercerá influência sobre as aquisições de longo prazo. Ao alavancar as potencialidades de combate e apoio de seus aliados, a Marinha estará tendo uma excelente oportunidade de alçar seu programa de Parceria Marítima Global a um nível mais elevado.

Formando Parcerias Marítimas — Aprimorando o Emprego de Capacidades Complementares

O Comandante de Operações Navais tem enfatizado o desenvolvimento de parcerias

marítimas — particularmente desde a promulgação da *Estratégia Cooperativa*. Um exemplo disso é o Exercício de Parceria Marítima Mundial organizado pelo *Naval War College*, em 2010. Seus objetivos foram:

Identificar catalisadores de instabilidade e empecilhos à efetiva formação de parcerias regionais e mundiais no domínio marítimo, considerando as perspectivas estadunidense e internacional. Os catalisadores a serem analisados incluem, especificamente, a pirataria, o tráfico de pessoas, o tráfico de drogas, o contrabando de armas, o terrorismo, os desastres naturais e os vazamentos de petróleo⁵³.

O que falta nessa discussão é a coordenação entre os Estados Unidos e seus aliados mais próximos com relação à divisão de responsabilidades em um ambiente mundial no qual os orçamentos de defesa são cada vez mais reduzidos⁵⁴. Outrora, parceria naval significava compartilhar informações para permitir que os participantes tivessem melhor conhecimento do ambiente marítimo. Embora isso atenda a um objetivo necessário às operações em tempos de paz, é fácil constatar que muitos de nossos parceiros não podem arcar com os custos relacionados à manutenção de todo o espectro de capacidades marítimas necessário às operações de combate⁵⁵. Talvez seja hora de redefinir o significado de parceria marítima, ampliando a forma como estimulamos a cooperação naval entre aliados.

Tanto a Marinha Real Britânica quanto a Marinha Francesa enfrentam crises orçamentárias. Os planejadores britânicos têm se apressado em desenvolver recomendações sobre como a Marinha Real deverá ser organizada, no futuro. O fator comum em todas as deliberações é a restrição fiscal. A angústia é tão grande nos dois países que a ambos discutem formas de combinar suas Forças reduzidas⁵⁶. Uma parceria marítima precisa incluir o conhecimento compartilhado acerca do ambiente marítimo — como descrito anteriormente —, mas também deve incluir a complementaridade das capacidades. É irreal esperar que nossos parceiros mais próximos abram mão de todas de suas competências marítimas, mas para nossos parceiros (no Ocidente ou no Oriente) que contam com a utilização das águas internacionais, faz sentido compartilhar pontos fortes. Manter capacidades

extremas exige demais dos nossos aliados, enquanto manter efetividade na miríade de capacidades de apoio impõe um desafio aos Estados Unidos⁵⁷. O inter-relacionamento entre essas duas questões pode

**...falta nessa discussão
a coordenação entre os
Estados Unidos e seus aliados
com relação à divisão de
responsabilidades em um
ambiente mundial no qual os
orçamentos de defesa são
cada vez mais reduzidos.**

ser o ponto de partida, mas exigirá que os aliados confiem nos Estados Unidos e que este, por sua vez, comprometa-se a apoiá-los. Uma olhada nas perspectivas dos nossos parceiros no Atlântico e no Pacífico talvez possa ajudar.

Em 2006 (antes da promulgação da *Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*), vários comandantes de marinhas mundo afora foram solicitados responder às seguintes perguntas, “Do ponto de vista de sua marinha, quais elementos o senhor acredita devam ser incluídos na estratégia dos EUA? Quais elementos o senhor sugeriria que os Estados Unidos evitassem?”⁵⁸

O Contra-Almirante Jan Finseth, Chefe do Estado-Maior da Marinha Real Norueguesa, comentou que “[o] esforço nacional para atender a operações reais será sempre determinado pela liderança política do país, mas qualquer estratégia futura visualizada pelos Estados Unidos — ou qualquer outra nação — deve encarar o desafio de integrar as tão necessárias capacidades que outros países possuem. Só então poderemos ter a certeza que essas capacidades estão sendo identificadas e desenvolvidas entre todas as marinhas”⁵⁹. Tendo recentemente passado por uma transformação, a Marinha Real Norueguesa é um bom exemplo de um facilitador importante, estando adaptada às operações costeiras e no litoral, com capacidade de reação rápida⁶⁰.

Há uma atitude similar do nosso mais forte aliado oriental. A Força de Autodefesa Marítima Japonesa mantém uma frota importante, cujo cerne é composto por uma força de 41 contratorpedeiros, o que seria essencial para a execução de operações de contingência no nordeste ou no leste da Ásia⁶¹. Em 2006, comentando a então iminente *Estratégia Marítima dos EUA*, o Chefe de Operações Navais do Japão, o Almirante de Esquadra Eiji Yoshikawa, declarou que:

Talvez esteja na hora de os Estados Unidos recorrerem — e até mesmo pedirem ajuda a seus amigos. Talvez seja o momento de delegar e dividir responsabilidades com os parceiros. Nenhuma nação deveria ter de assumir, sozinha, a responsabilidade pela segurança mundial. O Japão e outros parceiros estão prontos para compartilhar o peso desse fardo com os Estados Unidos, seu amigo de longa data⁶².

Certamente existirão pontos em comum para abordagens cooperativas no domínio marítimo entre o Japão e a Noruega; eles representam um crescente desejo internacional por disposições semelhantes. No curto prazo, a melhor forma de reduzir riscos, nesse caso, é reafirmando o compromisso dos EUA com suas atuais obrigações para com os tratados e alianças. Confirmando o Tratado de Cooperação e Segurança Mútua Entre os Estados Unidos e o Japão ou as obrigações de segurança relativas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), essa abordagem parte de um quadro fundamentado na história e na estabilidade. A partir daí, podem-se detalhar os requisitos para as partes envolvidas, com vistas a abordar os futuros desafios. Não é necessário que essa abordagem internacional fique limitada aos parceiros tradicionais dos EUA; ela pode incluir potências regionais que se beneficiem de um ambiente marítimo estável, como a Indonésia e o Chile, por exemplo. Mais importante, as capacidades



Marinha dos EUA, 3º Sgt Nathan Lockwood

Militares da Marinha dos EUA durante participação da fragata lançadora de mísseis dirigidos USS McClusky (FFG 41) em evento anual, em Portland, Estado de Oregon, 13 Jun 11.

cooperativas devem ser baseadas em premissas consideradas vitais ou que representem uma questão de sobrevivência dos envolvidos — como a remoção de um ator que se encontre interrompendo acesso a águas internacionais.

Ao não reconhecer a necessidade de coordenar capacidades, a *Estratégia Cooperativa* desperdiçou uma grande oportunidade. Está claro que a situação financeira atual deixa essa possibilidade ainda mais atraente, mas deve-se considerar que ela também abre caminho para que a Marinha dos EUA projete um plano de construção naval que leve em conta as capacidades que podem ser acrescentadas por nossos parceiros. Os críticos talvez citem a dificuldade de alcançar unidade de esforço, típico dos ambientes de coalizão, e a natural existência de tensões entre aliados. São argumentos válidos, mas a questão está na possibilidade de realizar significativo controle dos mares (e a negação de seu uso). O fator predominante é que qualquer ator que apresente uma ameaça à livre circulação por águas internacionais estará ameaçando todos aqueles que dependem desses espaços para a obtenção de recursos e para o comércio. Considerando que os atores estatais ainda são predominantes no ambiente marítimo, os cenários serão mais facilmente visualizados, e a divisão de responsabilidades poderá ser feita com muito mais eficiência do que seria possível em outros domínios. Para justificar os requisitos de Força, mantendo capacidades marítimas eficazes em tempos de cortes nos gastos da Defesa, e aprimorar nossas parcerias com os aliados, parece-nos valerem a pena os

riscos. O tempo em que os Estados Unidos podia optar por risco zero está se aproximando do fim, muito rapidamente.

Resumo

A *Estratégia Cooperativa* permanece relevante como um documento básico de estratégia. Ela define claramente as seis capacidades fundamentais (métodos) que a Marinha deverá dominar para atingir os estados finais de evitar guerras e constituir parcerias. O que ainda está faltando é o detalhamento dos requisitos de Força necessários (meios) para alcançar essa condição e o levantamento das possíveis ameaças e adversários marítimos. Ao não definir esses requisitos, a Marinha arrisca perder a iniciativa nesses tempos de cortes na Defesa, porque deixa de apresentar o ambiente estratégico aos responsáveis pela elaboração de políticas e ao público com clareza, algo fundamental para criar a base de apoio central para um plano de construção naval de longo prazo. Os vindouros tempos de reduções de gastos são uma questão mundial, que pode ser mitigada no domínio marítimo por meio de coordenação estreita entre marinhas aliadas. A coordenação de capacidades com nossos parceiros mais próximos irá reduzir deficiências nos dois lados, e permitirá definir e justificar os requisitos de Força naval dos EUA, daqui em diante.

Os gastos com a Defesa irão diminuir, mas o ritmo operacional da Marinha certamente irá aumentar, particularmente em um momento em que o efetivo de Forças terrestres no Oriente Médio estão sendo reduzidos. Para a Marinha, a hora de agir é agora — a menos que ela prefira correr o risco de ter essas decisões essenciais tomadas por outros. **MR**

REFERÊNCIAS

1. SWARTZ, Peter M. "The Maritime Strategy Debates: A Bibliographic Guide to the Renaissance of U.S. Naval Strategic Thinking in the 1980s" in *The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977-1986*, Newport Paper 19, HATTENDORF, John B. (Newport, RI: Naval War College Press, 2004), p. 195. Para mais informações sobre a evolução da estratégia marítima dos EUA nos anos 90, consulte HATTENDORF, John B. ed., *U.S. Naval Strategy in the 1990s*, Newport Paper 2, (Newport, RI: Naval War College Press, 2006).
2. ROUGHEAD, Gary; CONWAY, James T. e ALLEN, Thad W. Commandant of the Coast Guard, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October 2007. Disponível em: <http://www.navy.mil/maritime/Maritimestrategy.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2010.
3. ROUGHEAD, Gary. "Executing the Maritime Strategy", *CNO Guidance For 2011 Memorandum*, Oct. 2010.
4. KEENAN, Joseph M. *The Cooperative Seapower Strategy: Time for a Second Engagement*, Strategy Research Project (Carlisle Barracks, PA: U.S.

- Army War College, March 23, 2009), p. 6.
5. PENDLEY, William T. "The New Maritime Strategy: A Lost Opportunity", *Naval War College Review* 61 (Spring 2008): p. 63. Publicado em Português pela *Naval War College Press*, no volume intitulado "*Perspectivas Sobre Estratégia Marítima - Ensaios das Américas, a Nova Estratégia Marítima dos EUA e Comentário sobre Uma Estratégia Cooperativa para o poder Marítimo no século XXI*", organizada por Paul D. Taylor. Disponível em <http://www.usnwc.edu/getattachment/72712d53-8ef1-4784-925b-93c765c94e89/Perspectivas-sobre-Estrategia-Maritima-%281%29>.
6. *Ibid.*, p. 66.
7. ROUGHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 12-14.
8. *Ibid.*, p. 12.
9. RUBEL, Robert C. "The New Maritime Strategy, the Rest of the Story", *Naval War College Review* 61 (Spring 2008): p. 69.

10. Ibid., p. 72.
11. Ibid., p. 73.
12. CARMEL, Stephen M. "The Big Myth of Somali Pirates", *United States Naval Institute, Proceedings*, Vol. 136/12/1,294 (December 2010): p. 35. Carmel é o primeiro vice-presidente da Maersk Line, LTD, e um experiente capitão de navio. Ele fornece uma excelente comparação entre a ameaça representada pela pirataria no "Chifre da África" e os piratas da costa berbéria, no Século XVIII, e conclui que "hoje, os Estados Unidos não têm interesses diretos em jogo e, em vez disso, estão agindo em prol do bem comum, protegendo os interesses de terceiros".
13. RUBEL, "The New Maritime Strategy", p. 77. O Professor Rubel acrescentou o seguinte raciocínio, com relação à tendência de apontar a China como um adversário possível: "...por que criar hostilidades ao distinguir países específicos como ameaças?" Esse é particularmente o caso da China, com a qual temos uma relação econômica profundamente interdependente e que trabalha arduamente para conduzir uma política externa de "crescimento pacífico". Ao que tudo indica, a estratégia vem recebendo algumas críticas favoráveis dos chineses, o que me parece ser um avanço que não teria acontecido caso tivéssemos classificado esse país como uma ameaça. Como diz o preâmbulo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO): "Uma vez que as guerras se iniciam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que a defesa da paz deve ser erigida".
14. OBAMA, Barack. *National Security Strategy* (Washington, DC: The White House, May 2010), p. 43.
15. RUBEL, "The New Maritime Strategy", p. 70.
16. ROUGHHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 7.
17. Ibid., p. 8.
18. Ibid., p. 9-10.
19. Ibid., p. 4.
20. Ibid., p. 9-10.
21. Ibid., p. 5.
22. ACKERMAN, Spencer. "Navy Chief: After These Wars End, Come See Us", 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2010/10/navy-chief-after-these-wars-end-come-see-us/#more-33046>. Acesso em: 19 dez. 2010.
23. Robert Pape citado em: ACKERMAN, Spencer. "Navy Chief: After These Wars End, Come See Us", 12 out. 2010. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2010/10/navy-chief-after-these-wars-end-come-see-us/#more-33046>. Acesso em: 19 dez. 2010. Outros realistas acadêmicos que escreveram sobre "equilíbrio offshore" e "contenção" incluem POSEN, Barry R. "Stability and Change in U.S. Grand Strategy", *Orbis* 51, no. 4 (Fall 2007); Christopher Layne, "Who Lost Iraq and Why it Matters", *World Policy Journal* 24, no. 3 (Fall 2007), 38; John J. Mearsheimer, "Imperial by Design", *The National Interest* 111 (Jan-Feb 2011), 31; and Eugene Gholz, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky, "Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", *International Security* 21, no. 4 (Spring 1997).
24. OBAMA, Barack. *National Security Strategy*, p. 21.
25. KAPLAN, Robert D. "America's Elegant Decline", *The Atlantic*, November 2007. Disponível em: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2007/11/america-8217-s-elegant-decline/6344/>. Acesso em: 15 dez. 2010.
26. GATES, Robert M., U.S. Secretary of Defense. *Quadrennial Defense Review 2010* (Washington, DC: Department of Defense, February 1, 2010), p. vi.
27. ROUGHHEAD, CONWAY, e ALLEN, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, p. 18.
28. Samuel P. Huntington citado em KAPLAN, Robert. "America's Elegant Decline".
29. CROPSEY, Seth. "The U.S. Navy in Distress", *Strategic Analysis* 34, no. 1 (January 2010): p. 43.
30. ROUGHHEAD. "Executing the Maritime Strategy", p. 1.
31. Ibid.
32. Ibid., p. 5.
33. Ibid.
34. KREISHER, Otto. "Checkered Past, Uncertain Future", *United States Naval Institute, Proceedings*, 135/1/1,271 (January 2009): p. 38-43.
35. Director, Warfare Integration (OPNAV N8F), *Report to Congress on Annual Long-Range Plan for Construction of Naval Vessels for FY 2011* (Washington, DC: Office of the Chief of Naval Operations, February 2010). Disponível em: <http://www.militarytimes.com/static/projects/pages/2011shipbuilding.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2011.
36. Ibid., p. 2-3, a Estratégia Cooperativa foi mencionada duas vezes nesse relatório. Primeiro, o plano de construção indicou que ela "reflete" a *Estratégia Cooperativa para o Poder Marítimo do Século XXI*. Depois, ele indica que ele "apoiar" a estratégia marítima. Não foi fornecido qualquer vínculo específico às competências articuladas na *Estratégia Cooperativa*. Em vez disso, o plano de construção declara que a estrutura da Força foi "influenciada" pelas prioridades estratégicas do QDR, quais sejam: 1) Prevaler na guerra da atualidade; 2) Evitar e dissuadir o conflito; 3) Preparar-se para derrotar adversários e vencer em uma grande variedade de contingências; e 4) Preservar e aprimorar uma Força totalmente integrada por voluntários. O alinhamento com essas prioridades estratégicas é importante, mas ele não deve excluir a demonstração do alinhamento direto do plano de construção com as competências principais articuladas na *Estratégia Cooperativa*.
37. Ibid., p. 4.
38. Palestra pelo Secretário de Defesa Robert M. Gates, Abilene, KS, 8 mai. 2010. Disponível em: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechID=1467>. Acesso em: 11 dez. 2010.
39. WHITENECK, Daniel; PRICE, Michael; JENKINS, Neil e SWARTZ, Peter. *The Navy at a Tipping Point: Maritime Dominance at Stake?* (Washington, DC: Center for Naval Analysis, March 2010), p. 1.
40. Ibid., p. 2.
41. Ibid., p. 6.
42. GALDORISI, George; SIORDIA, Antonio e TRUVER, Scott. "Tipping the Future Fleet", *United States Naval Institute, Proceedings*, 136/10/1,292 (October 2010): p. 38-43. As cinco "marinhas futuras" são: 1) A marinha *status quo*, que mantém a mesma filosofia e corre riscos; 2) A marinha de dois eixos, cuja credibilidade em combate seja inquestionável, com os eixos formados em torno de duas Forças-Tarefa Navais desdobradas nas áreas de responsabilidade do Comando Central (CENTCOM) e do Comando do Pacífico (PACOM) dos EUA; 3) A marinha de eixo único, formado em torno de uma Força-Tarefa Naval no CENTCOM ou no PACOM; 4) A marinha de formação, concentrada nas atividades de engajamento em tempos de paz e reação diante de crises; e 5) A marinha de "escalada", com a maioria dos meios navais baseados no território dos EUA.
43. WHITENECK, PRICE, JENKINS, e SWARTZ, "The Navy at a Tipping Point", p. 41.
44. ROUGHHEAD. "Executing the Maritime Strategy", p. 5.
45. RUTHERFORD, Emelie. "QDR Assessors: SCALES, KOHN, TALENT, EDELMAN", *Defense Daily*, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=3&sid=1&srchmode=2&vinst=%20PROD&fmt=3&startpage=1&clientid=20167&vname=PQD&RQT=309&did=1921647381&%20scaling=FULL&ts=1299947204&vtype=PQD&rq=309&TS=1299947410&clientid=20167&cc=1&TS=1299947410&cfc=1>. Acesso em: 12 mar. 2011. Os quatro integrantes do Painel de Revisão do QDR, nomeados pela Câmara dos Deputados, foram o General de Brigada Robert Scales (Reserva) do Exército dos EUA, o Professor Richard Kohn, o ex-Senador Jim Talent e o Subsecretário de Defesa para a Elaboração de Políticas, Eric Edelman.
46. The Final Report of the QDR Independent Review Panel, *The QDR in Perspective: Meeting America's National Security Needs in the 21st Century* (Washington, DC: 2010), p. 59-60.
47. U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, *The Report of the Quadrennial Defense Review Independent Panel*, 111th Cong., 2nd sess., August 3, 2010, p. 3.
48. GATES, Robert M. *Quadrennial Defense Review 2010*, 32.
49. Ibid., p. 33.
50. KREPINEVICH, Andrew. *Why Air-Sea Battle?* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2010), p. viii.
51. Ibid., p. 2.
52. MILES, Donna. "Defense Leaders Laud Air-Sea Battle Concept Initiative", *American Forces Press Service* (June 7, 2010). Disponível em: <http://www.af.mil/news/story.asp?id=123208217>. Acesso em: 19 dez. 2010.
53. REESE, David. "Global Maritime Partnerships Game Focuses on International Information Sharing" U.S. Naval War College Public Affairs, 8 Oct. 2010. Disponível em: http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=56485. Acesso em: 19 dez. 2010.
54. "Defense Spending in a Time of Austerity", *The Economist*, 28 Aug. 2010: p. 20.
55. "Entente or Bust", *The Economist*, 16 Oct. 2010: p. 61.
56. "A retreat, but not a Rout", *The Economist*, 23 Oct. 2010: p. 69.
57. Ibid.
58. BLORE, Gary T. "The Commanders Respond", *United States Naval Institute, Proceedings*, Vol. 133/3/1,239 (March 2007). Disponível em: <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2007-03/commanders-respond>. Acesso em: 19 dez. 2010.
59. Ibid.
60. Ibid.
61. Jane's Sentinel Security Assessment – East Asia. Disponível em: http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search/documentView.do?docId=/content1/janesdata/binder/jwna/jwna0078.htm@current&pageSelected=janesReference&keyword=japan&backPath=http://search.janes.com.ezproxy.usawcpubs.org/Search&Prod_Name=JWNA&#toclink-j2931175247542582 (É necessário ter acesso ao IHS Jane's Defense and Security Intelligence & Analysis). Acesso em: 10 dez. 2010.
62. BLORE, Gary T. "The Commanders Respond".