

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEMOS2015

A MARINHA ESTADUNIDENSE E A DOCTRINA CONJUNTA DE COMANDO E
CONTROLE NA GUERRA AÉREA:
a influência da cultura organizacional no desempenho da Marinha dos Estados Unidos da
América na Guerra do Golfo (1990-1991).

Rio de Janeiro

2015

CEMOS2015

A MARINHA ESTADUNIDENSE E A DOCTRINA CONJUNTA DE COMANDO E
CONTROLE NA GUERRA AÉREA:
a influência da cultura organizacional no desempenho da Marinha dos Estados Unidos da
América na Guerra do Golfo (1990-1991).

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CEMOS2015

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2015

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais pela dedicação e esforço ao proporcionar aos filhos a base intelectual necessária;

À minha esposa e filha, meu agradecimento especial. Vocês me fazem querer ser melhor a cada dia;

Aos CEMOS2015 e CEMOS2015 pela paciência e orientação segura; e

À aviação de caça por haver me ensinado a manter a calma nos momentos difíceis. *A LA CHASSE!!!!*

RESUMO

Na década de 1980, o ambiente externo fornecia todas as indicações de que era necessário, por parte da Marinha dos Estados Unidos da América (USN, sigla em inglês), um movimento em direção ao aprimoramento na sua capacidade de atuação conjunta com as demais Forças. Não obstante a USN, por conta de sua cultura de arma independente, rechaçou esse clamor externo e continuou com uma firme postura autóctone. Essa postura foi refletida em uma doutrina marítima que privilegiava o combate em alto-mar e o desenvolvimento e aquisição de meios capazes de suprir suas especificidades. Somente em 1992, com a estratégia marítima “*From the Sea*”, a Marinha Estadunidense abandona seus paradigmas, ainda que não totalmente, e passa a implementar uma estratégia de caráter expedicionário, em que a capacidade de influência no litoral e a capacidade de realizar operações conjuntas eram fundamentais. No entanto, esse processo não foi natural e, apesar das pressões externas para o desenvolvimento da mentalidade e capacidade de atuação conjunta, o processo de transição só foi verdadeiramente iniciado após o término da Guerra do Golfo (1990 – 1991). Assim, o propósito deste trabalho é identificar, no que tange às operações conjuntas, os fatores determinantes de inércia, ou seja, as forças contrárias à mudança e os fatores determinantes de revolução, aqueles que desencadearam a inversão de rumo na instituição USN quando de sua flagrante mudança de postura em relação ao uso conjunto dos meios aéreos estadunidenses.

Palavras-Chave: Marinha Estadunidense. Operações Conjuntas. Estratégia Marítima. Guerra do Golfo. Postura Autóctona.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE DANNY MILLER	8
2.1	Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional.....	8
2.2	Premissas da adaptação organizacional.....	9
2.3	Conclusões parciais.....	11
3	A CULTURA ORGANIZACIONAL E OS DETERMINANTES DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO QUE MOLDARAM O PREPARO E EMPREGO DA MARINHA ESTADUNIDENSE NA DÉCADA DE 1980	13
3.1	A cultura organizacional na Marinha dos Estados Unidos da América na década de 1980.....	13
3.2	O interesse institucional pela aviação naval.....	15
3.3	Conclusões parciais.....	16
4	A ESTRATÉGIA MARÍTIMA “THE MARITIME STRATEGY”	18
4.1	Contextualização histórica.....	18
4.2	“The Maritime Strategy” em essência.....	20
4.3	Conclusões parciais.....	21
5	ATO LEGISLATIVO “GOLDWATER-NICHOLS”	23
5.1	Contextualização histórica.....	23
5.2	Determinações do ato “Goldwater-Nichols”.....	25
5.3	Conclusões parciais.....	26
6	GUERRA DO GOLFO (1990-1991)	27
6.1	Doutrina conjunta de comando e controle na Guerra do Golfo (1990-1991).....	27
6.2	A interação da Marinha Estadunidense com a doutrina de comando e controle na guerra aérea.....	30
6.3	Considerações finais sobre a Guerra do Golfo (1990-1991).....	33
7	CONCLUSÃO	36
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

Na década de 1980, o ambiente externo fornecia todas as indicações de que era necessário, por parte da Marinha dos Estados Unidos da América (USN, sigla em inglês), um movimento em direção ao aprimoramento na sua capacidade de atuação conjunta com as demais Forças. Não obstante a USN, por conta de sua cultura de arma independente, rechaçou esse clamor externo e continuou com uma firme postura autóctone. Essa postura foi refletida em uma doutrina marítima que privilegiava o combate em alto-mar e o desenvolvimento e aquisição de meios capazes de suprir suas especificidades.

Somente em 1992, com a estratégia marítima “*From the Sea*”, a Marinha Estadunidense, abandona seus paradigmas, ainda que não totalmente, e passa a implementar uma estratégia de caráter expedicionário, em que a capacidade de influência no litoral e a capacidade de realizar operações conjuntas eram fundamentais.

No entanto, esse processo não foi natural e, apesar das pressões externas para o desenvolvimento da mentalidade e capacidade de atuação conjunta, o processo de transição só foi verdadeiramente iniciado após o término da Guerra do Golfo¹ (1990 – 1991).

Assim, o propósito deste trabalho é identificar, no que tange às operações conjuntas, os fatores determinantes de inércia, ou seja, as forças contrárias à mudança e os fatores determinantes de revolução, aqueles que desencadearam a inversão de rumo na instituição USN quando de sua flagrante mudança de postura em relação ao uso conjunto dos meios aéreos estadunidenses.

Uma vez que nossa estrutura militar de defesa está sendo construída e aprimorada em torno do Ministério da Defesa, em que as operações conjuntas são uma realidade, e que a Marinha do Brasil (MB) guarda diversas similitudes com a USN, a pesquisa torna-se

¹ Nesta pesquisa consideraremos a Guerra do Golfo (1990-1991) como o conjunto de ações bélicas desenvolvidas nas operações “*Desert Shield*” e “*Desert Storm*”. Ainda, com a finalidade de proporcionar fluidez ao texto, utilizaremos a expressão “*Desert Storm*” como sinônima de Guerra do Golfo (1990-1991).

relevante, pois compreender as dificuldades encontradas no processo de transição ocorrido no âmbito da Marinha Estadunidense permite-nos evitá-las durante a construção de nossa doutrina de comando conjunto dos meios aéreos brasileiros, ora em curso.

O caminho traçado para o atingimento de nosso objetivo foi a realização de uma pesquisa descritiva. Para tanto, nos apoiamos na Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional, desenvolvida por Danny Miller e Peter Friesen; e recursos bibliográficos sobre o tema, a fim de, à luz da teoria proposta, descrever nosso objeto de pesquisa, o processo de transição ocorrido na USN tornando-a mais afeita às operações conjuntas.

A pesquisa está estruturada em sete capítulos. O primeiro, a introdução que ora se apresenta.

No capítulo dois será apresentada a construção teórica de Danny Miller e Peter Friesen a respeito das características institucionais observadas nos processos de transformação organizacional.

O capítulo três tem o propósito de elucidar a cultura organizacional vigente na Marinha Estadunidense na década de 1980 e o desenvolvimento de seu interesse institucional pela aviação naval a fim de permitir entendimento do alinhamento estratégico da Força.

Nos dois capítulos seguintes, Serão abordados dois dos determinantes que moldaram o preparo e emprego da USN na década de 1980 e início da década de 1990. O primeiro, a estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”; o segundo, o ato legislativo “*Goldwater-Nichols*”, ambos de 1986.

O capítulo seis desta pesquisa, em consonância com a bibliografia adotada, apresenta a doutrina conjunta de comando e controle na guerra aérea utilizada na operação “*Desert Storm*”; a interação da Marinha Estadunidense com a doutrina empregada na operação; e, ainda, comentários sobre as implicações para a USN da interação anteriormente aludida.

Encerrando a pesquisa, o capítulo sete será composto pelas considerações finais, momento em que destacaremos os pontos de cotejamento da teoria de apoio selecionada e o objeto de pesquisa.

Vejamos, então, a construção teórica de Danny Miller e Peter Frisen.

2 A CONSTRUÇÃO TEÓRICA DE DANNY MILLER

Conforme visto na introdução, após a dissolução da ex-União Soviética e término da Guerra Fria, a Marinha Estadunidense (*U.S.Navy*) viu-se obrigada a mudar sua doutrina de emprego. No entanto, esse processo não foi natural e, apesar de o ambiente externo haver fornecido todas as indicações de que movimento era necessário, o processo de transição só foi iniciado após o término da operação “*Desert Storm*”, em 1991.

Tendo evoluído de uma estratégia marítima que privilegiava o combate em alto-mar (“*Maritime Strategy*”, 1986), em que atuaria de forma autônoma e independente, para uma estratégia de caráter expedicionário, em que a capacidade de influência no litoral era fundamental (“*From The Sea*”, 1992) e as operações conjuntas não só eram uma imposição legislativa como uma necessidade operativa, a Marinha Estadunidense proporciona grandes ensinamentos para os países que intencionam estruturar sua defesa nacional em torno de um Ministério de Defesa.

Na tentativa de analisar os erros e os acertos da transformação em pauta, recorreu-se à ciência da Administração, a fim de entender os fatores estruturantes do processo de mudança organizacional. Para tanto, optou-se pela Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional.

Dessa forma, no item 2.1 deste capítulo apresentaremos a Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional. No item seguinte serão apresentadas as premissas da adaptação organizacional, conforme o modelo teórico adotado. Ao final do capítulo, as conclusões parciais serão apresentadas, a fim de estabelecermos os elementos determinantes do processo de mudança que, ao longo do trabalho serão cotejados com o caso real.

2.1 Teoria da Inércia e Adaptação Organizacional

Os pesquisadores Danny Miller e Peter H. Friesen, em seu estudo, analisaram as mudanças ocorridas ao longo do tempo em vinte e quatro variáveis estratégicas e estruturais de vinte e seis organizações importantes da época². Suas pesquisas confirmaram a crença de que, de modo geral, as organizações tendem a demonstrar grande apatia para se adaptar às mudanças do ambiente. Frequentemente as organizações resistem às mudanças mesmo sob a ameaça de extinção. Não obstante essas conclusões, a pesquisa demonstrou que a cada nova tendência organizacional vai aparecer uma inércia associada a essa nova tendência. Essa inércia pode ser funcional ou disfuncional e é um dos determinantes do processo de adaptação organizacional (MILLER e FRIESEN, 1980).

Os pesquisadores afirmam que a maioria das organizações está em constante mudança, no entanto estas são, na maioria das vezes, na direção natural da evolução ou do alinhamento estratégico. A inércia associada a essas mudanças tende a aumentar a probabilidade de novas adaptações, mas sempre na mesma direção. Assim, mais importante que entender a resistência à mudança é compreender os fatores que determinam a quebra da inércia e propiciam a reversão da tendência (MILLER e FRIESEN, 1980).

Apresentaremos a seguir as premissas apontadas por Miller e Friesen como as determinantes do processo de adaptação organizacional. Na sequência, apresentaremos as conclusões observadas para então determinar a aplicação do modelo teórico escolhido em nosso trabalho.

2.2 Premissas da adaptação organizacional

O modelo de adaptação organizacional proposto por Miller e Friesen possui as seguintes premissas: a existência e preponderância da inércia na evolução organizacional; a

² A construção teórica de Danny Miller e Peter Friesen foi publicada no *Academic of Management Journal*, v. 23, n. 4, de 1980, não tendo sido disponibilizado o nome das organizações estudadas nem as datas específicas em que os dados foram coletados.

interdependência das variáveis determinantes das características organizacionais³; e a existência, ainda que rara, de revoluções dramáticas no processo de evolução organizacional. Discorreremos a seguir sobre tais premissas.

Dentro da análise da evolução organizacional, espera-se que a inércia seja o fator dominante. Assim, reversões no alinhamento evolutivo nas variáveis estratégicas e estruturais de uma organização são relativamente raras dentro de seu ciclo de vida (MILLER e FRIESEN, 1980).

A segunda premissa nos diz que a inércia existe de maneira simultânea e interdependente em um grande número de variáveis estratégicas e estruturais, o que foi chamado de característica impregnante da inércia. Mudanças contínuas em algumas variáveis acarretam mudanças contínuas nas outras. Assim, ocorrerá um número significativo de contínuas e simultâneas mudanças, todas reforçando a manutenção de direção e alinhamento evolutivo dentro do período em análise. As partes tornam-se reforços para a manutenção do todo (MILLER e FRIESEN, 1980).

Veremos a seguir a terceira premissa. A adaptação organizacional também é caracterizada por períodos de revoluções dramáticas, em que as reversões na direção da mudança ocorrem de maneira concomitante em um número significativo de variáveis estratégicas e estruturais.

Quando um evento extraordinário ou uma decisão significativa ocorre (exemplo, uma nova estratégia, um novo líder ou uma dramática alteração de mercado) os padrões previamente estabelecidos podem vir a ser destruídos, resultando em um período de “esquecimento do ontem” e “invenção do amanhã”. Conforme a organização tenta se realinhar com a direção da evolução, reversões ocorrem em diversas variáveis. Esse efeito

³ As variáveis que conformam uma organização foram divididas em três grupos: (1) as variáveis ambientais, exógenas ao sistema; as variáveis estratégicas, endógenas e que se relacionam com os objetivos institucionais; e as variáveis estruturais, endógenas e que se relacionam com o “*modus operandi*” da organização.

provoca uma reconciliação dos atributos estratégicos, estruturais e ambientais uma vez que a grande maioria das variáveis são interdependentes (MILLER e FRIESEN, 1980).

Uma organização cujo padrão estabelecido de mudança tendia para a descentralização e, no período seguinte, reverte sua tendência para a centralização apresentará reversões em diversas outras variáveis estruturais e estratégicas de forma a equilibrar a orientação organizacional.

Outro motivo para o levantamento da premissa em pauta é que os padrões previamente estabelecidos e a inércia associada podem causar um excesso de problemas e insucessos, gerando a necessidade de uma reversão no processo de mudança de forma a equilibrar a orientação organizacional e as demandas do ambiente (MILLER e FRIESEN, 1980).

No que tange às revoluções dramáticas, Miller e Friesen afirmam que a inércia organizacional frequentemente resulta em excessos e condições extremas. Esses excessos normalmente não podem ser desfeitos por meio de pequenas mudanças de orientação. Muitas vezes as condições extremas vêm se desenvolvendo por longos períodos causando insatisfação, problemas operacionais, erosão de recursos e uma revolução torna-se necessária.

Não obstante, inércias organizacionais tendem a culminar em revolução apenas sob duas condições específicas de pressão: (1) Mudanças na estrutura de poder que permitam o surgimento de uma nova estratégia ou ideologia; e (2) Significativa queda de performance a ponto de provocar uma ação corretiva abrangente. Ambas trazem em seu bojo significativo e amplo desvio na direção de evolução e envolvem o surgimento de um novo padrão de interconexão entre as variáveis estratégicas, estruturais e ambientais. A primeira é positiva e oportunista, a segunda reativa e remediadora (MILLER e FRIESEN, 1980).

2.3 Conclusões parciais

Em essência, as premissas do modelo de adaptação organizacional predizem que as organizações possuem uma tendência significativa a se manter evoluindo sempre na mesma direção e que, devido à característica impregnante da inércia organizacional, essas evoluções ocorrerão de forma concomitante e ao longo de todo o espectro de variáveis que impactam essas organizações. Esse modo dominante de evolução será, ocasionalmente, interrompido por dramáticos períodos de reversão nos elementos estratégicos e estruturais das organizações.

As organizações continuamente evoluem de acordo com suas perspectivas, estratégia, ideologia e missão. Esse conceito é manifestado por meio do alinhamento das variáveis estratégicas e estruturais. Se a cada pequeno problema operacional a organização revertesse sua direção de evolução e abandonasse sua orientação inicial, esse procedimento se mostraria demasiado caro e acarretaria discrepâncias e desequilíbrios. As revoluções requerem condições específicas necessárias para o rompimento da inércia organizacional, característica comum às organizações e que, de certa forma, permitem sua sobrevivência.

No próximo capítulo contextualizaremos a Marinha Estadunidense na conjuntura político e estratégica da época, buscaremos entender as condições ambientais do momento histórico da pesquisa e seu impacto na “*U.S. Navy*”, analisaremos a direção estratégica vigente na Força bem como o padrão de comportamento institucional.

3 A CULTURA ORGANIZACIONAL E OS DETERMINANTES DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO QUE MOLDARAM O PREPARO E EMPREGO DA MARINHA ESTADUNIDENSE NA DÉCADA DE 1980

Neste capítulo, buscaremos compreender a cultura organizacional vigente na Marinha Estadunidense na década de 1980 e o desenvolvimento de seu interesse institucional pela aviação naval, a fim de entendermos o alinhamento estratégico da Força.

Dessa forma, no item 3.1, veremos que os determinantes históricos do pensamento naval na Marinha dos Estados Unidos da América remontam à sua origem na Marinha Inglesa, a crença na autonomia sempre foi a Tônica. Contudo, as décadas iniciais da Guerra Fria trouxeram para USN um sentimento de desvalorização institucional que perdurou até o início da década de 1980.

No item seguinte, 3.2, estudaremos o desenvolvimento do interesse institucional pela aviação naval. Nossa proposta contempla, ainda, demonstrar que, apesar de sua importância para a doutrina naval, na aviação naval o avião é uma arma iminentemente tática.

Encerraremos o capítulo com uma síntese do “*animus*” com o qual a Marinha dos Estados Unidos da América iniciou a década de 1980.

Passemos, a seguir, para a questão da cultura organizacional.

3.1 A cultura organizacional na Marinha dos Estados Unidos da América na década de 1980

Com o início da Guerra Fria, a Força Aérea dos Estados Unidos da América, proclamando-se detentora dos meios adequados para emprego da bomba atômica, posicionou-se como o centro da doutrina militar estadunidense. Na visão daquela Força, as armas nucleares supriam todas as necessidades estratégicas da nação. Como resultado, a relevância

do Exército e da Marinha Estadunidenses começou a ser questionada. Em um esforço por demonstrar a unidade das Forças, conforme orientada pelo secretário de defesa James Forrestal⁴, a Marinha não contestou a posição da Força Aérea, o que lhe rendeu forte perda de apoio público e político (LEATHERWOOD, 2014).

Essa foi a tônica do período de Guerra Fria. A rivalidade entre as forças e a disputa por recursos, aliados à estratégia de dissuasão nuclear e hipótese de emprego na Europa central em contraposição à expansão soviética para oeste, de forma geral, ofuscaram a importância da Marinha Estadunidense e, conseqüentemente, da aviação naval (LEATHERWOOD, 2014).

Assim, as décadas de 1960 e 1970 marcaram um período de declínio institucional para a USN, que passou a ser vista pelo público interno e externo como uma Força subsidiária àquela que poderia por si só encerrar a estratégia militar do país, a Força Aérea (LEATHERWOOD, 2014).

Não obstante, a assunção fundamental no que tange à cultura organizacional da Marinha dos Estados Unidos da América é a crença em sua autonomia e importância institucional. Essa postura se reflete nas dimensões histórica, ambiental e social da experiência naval da nação estadunidense. Ao examinarmos a atuação peculiar da USN, tanto em tempos de paz como em guerra, podemos observar a existência de uma cultura organizacional específica, fundamentada na autonomia e descentralização do comando (GRAIG, 1991).

Historicamente, a Marinha Estadunidense tem sua tradição fundamentada em sucessos passados e em sua origem britânica. As unidades, grupos e forças-tarefa navais operam em todos os meios físicos - ar, terra, superfície e sob a superfície - com seu próprio exército, aviação e forças estratégicas; tal característica conforma a dimensão ambiental. A natureza do comando no mar e seu relacionamento com a crença institucional no controle

⁴James Forrestal, primeiro Secretário de Defesa dos Estados Unidos da América (1947-1949).

descentralizado proveem, aos comandantes navais, autonomia e poder inigualáveis quando comparados com seus pares nas demais Forças Singulares, Exército e Força Aérea (GRAIG, 1991).

A USN possui todos os instrumentos e meios de uma força militar independente. As operações dos navios de guerra e submarinos, devido à natureza do meio onde são empregados, possuem características e objetivos *sui generis*.

Nossa teoria de apoio nos informa sobre a existência da inércia e que as adaptações a serem implementadas que estiverem de acordo com o padrão vigente tendem não só a reforçá-lo como também desencadear novas mudanças na mesma direção. De forma que, as partes se completem para a conformação do todo. Verificamos na Marinha dos Estados Unidos da América uma cultura organizacional histórica de independência e descentralização do comando. Cotejando nossa teoria de apoio com a instituição Marinha Estadunidense, concluímos que as variáveis e adaptações que estiverem alinhadas com a cultura organizacional apresentada não sofrerão rejeição e, ainda, tenderão a reforçar o padrão vigente.

Abordaremos no item seguinte o desenvolvimento do interesse institucional pela aviação naval.

3.2 O interesse institucional pela aviação naval

Neste item, ainda no que tange à cultura organizacional, abordaremos o desenvolvimento do interesse institucional da USN em relação ao poder aéreo e sua aplicação dentro da doutrina naval.

Antes do ataque japonês a Pearl Harbor, em 07 de dezembro de 1941, a aviação naval era vista pela instituição como um meio de suporte à sua arma principal, o encouraçado. Após as batalhas do Mar de Coral e Midway, onde os porta-aviões tornaram-se os fatores decisivos para os seus desfechos, o interesse institucional tomou forma. Ao longo da guerra, a importância da aviação naval continuou crescendo e, ao seu término, a doutrina naval estava

fortemente baseada na habilidade dos grupos de batalha de porta-aviões em prover uma relativa capacidade de ataque nos momentos iniciais de um conflito (GRAIG,1991).

Para entendermos a visão de emprego do poder aéreo naval é importante termos em mente sua principal distinção em relação ao poder aéreo baseado em terra. Essa distinção é que as aeronaves navais são, em essência, extensões das armas e sensores da esquadra que as suporta (RUBEL, 2104).

A aviação naval é vista pela Marinha Estadunidense como um elemento subordinado do Poder Naval. Ao contrário da teoria do Poder Aéreo, como interpretado pela Força Aérea dos Estados Unidos da América, a aviação naval nunca se proclamou um mecanismo estratégico para a vitória nem, tampouco, advogou a favor de uma posição de arma estratégica independente (RUBEL, 2014).

Vimos nesse item que a aviação naval tem grande relevância dentro da cultura e doutrina naval, sua importância histórica é incontestável. No entanto, considerando a cultura institucional de descentralização e independência; sendo considerada apenas uma arma da esquadra que a suporta, à luz da teoria de Miller e Friesen, percebemos ser natural que o seu desenvolvimento na USN tenha ocorrido sob o viés da descentralização do comando.

Passemos, então, para as conclusões parciais acerca da cultura organizacional vigente na Marinha Estadunidense e seu alinhamento estratégico no início da década de 1980.

3.3 Conclusões parciais

Conforme veremos no capítulo seguinte, na década de 1980, a Marinha Estadunidense decidiu pelo desenvolvimento de uma estratégia marítima com foco no desenvolvimento da capacidade de projetar poder contra a ex-União Soviética. A ênfase na guerra nuclear, que marcou as décadas de 1960 e 1970, impediu esse movimento, há muito almejado. Nessa época (1980), os Estados Unidos da América começaram a acreditar que

poderiam vencer a Guerra Fria com a aplicação de um arsenal convencional. A USN optou por não participar da estratégia advogada pela Força Aérea e Exército Estadunidenses de uma batalha ar-terra e, essencialmente, se preparou para combater a ex-União Soviética de forma autóctone em alto-mar.

Dessa forma podemos depreender que a Marinha dos Estados Unidos da América iniciou a década de 1980 com o firme propósito de resgatar seus valores institucionais de arma independente e capaz de buscar o combate decisivo em alto-mar. Nesse contexto, avultavam em importância a descentralização do comando e os grupos de batalha de porta-aviões. Esse era o pensamento institucional.

Analisando, à luz da Teoria de Danny Miller e Peter Friesen, o contexto histórico e a cultura vigente na Força concluímos que o determinante do pensamento estratégico da Marinha Estadunidense em 1980 era: a construção de uma marinha poderosa, capaz não só de combater a Esquadra Soviética em alto-mar mas, também, projetar poder contra aquele país. Para tal, seria necessário buscar suas raízes históricas de arma independente, em que a descentralização do comando é um paradigma. Assim, as variáveis estruturais e estratégicas que apontassem nessa direção contariam com a característica impregnante da inércia tendendo a reforçar padrões e alavancar novas mudanças na mesma direção. Por outro lado, aquelas variáveis que fossem de encontro ao padrão vigente tenderiam a encontrar grande resistência.

Abordaremos nos próximos capítulos dois dos determinantes que moldaram o preparo e emprego da Marinha na década de 1980 e início da década de 1990. O primeiro, a estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”; o segundo, o ato legislativo “*Goldwater-Nichols*”, ambos de 1986.

4 A ESTRATÉGIA MARÍTIMA “*THE MARITIME STRATEGY*”

Neste capítulo, nosso objetivo é confrontarmos a variável estratégica “*The Maritime Strategy*” com a teoria de apoio apresentada no capítulo dois desta pesquisa, a fim de compreendermos os determinantes do preparo da Força na década de 1980 e seu emprego na operação “*Desert Storm*” em 1991.

No item 4.1, faremos uma breve contextualização histórica em que abordaremos aspectos políticos e militares que permitiram o desenvolvimento da estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”.

No item 4.2, apresentaremos a essência da “*The Maritime Strategy*” para então, no item 4.3, conclusões parciais, confrontá-la com nossa teoria de apoio.

4.1 Contextualização histórica

Nos parágrafos seguintes apresentaremos uma contextualização histórica com os elementos que permitiram o desenvolvimento da estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”.

Ao assumir a presidência dos Estados Unidos em 1981, Ronald W. Reagan descartou a assunção prévia de que a ex-União Soviética e a Guerra Fria eram permanentes e, rejeitando, assim, o *status quo*, sua motivação não era conter a ex-União Soviética ou estabelecer o equilíbrio de poder, ao contrário, estava inequivocamente determinado a vencer a Guerra Fria (BAER, 1994).

Uma vez que a importância das armas nucleares diminuía devido ao esforço coletivo em prol do desarmamento nuclear, a política de reaparelhamento das Forças estabelecida por Reagan focava a reabilitação de sua capacidade de intervir no terceiro

mundo, o restabelecimento da diplomacia das canhoneiras, a preparação para uma guerra global e prolongada e a inibição da guerra nuclear (BAER, 1994).

Diferente das administrações anteriores, os níveis político e estratégico, assim como o militar, não assumiram as premissas de que a Europa seria um Teatro de Operações decisivo e que o conflito seria curto e limitado. Tal fato implicava a necessidade de restauração das capacidades da Marinha Estadunidense e, mais importante, pela primeira vez, nos anos de Guerra Fria, a USN encontrava-se em condição de paridade estratégica com as outras Forças Singulares, a Força Aérea e o Exército Estadunidenses (HAYNES, 2013).

Os Almirantes Thomas B. Hayward⁵ e James D. Watkins⁶, juntamente com John F. Lehman Jr⁷, conseguiram pôr fim aos debates sobre a relevância da força naval que permeou as décadas de 1960 e 1970 e desenvolveram uma estratégia marítima que enfatizava as ações ofensivas em uma guerra global contra a ex-União Soviética (BAER, 1994).

Dessa forma, Haynard, Watkins e Lehman alinharam o pensamento estratégico de emprego da Marinha Estadunidense, afastando-se das ações centradas na Organização do Tratado do Atlântico Norte a serem realizadas na Europa, do controle reativo do mar e de ações limitadas de intervenção no terceiro mundo, aproximando-se de uma ação ofensiva global em uma guerra generalizada. Essa estratégia marítima baseava-se na premissa de que a conjuntura político-estratégico-militar vigente não mais seria propícia para um conflito nuclear limitado à Europa Central, mas para uma guerra marítima de escopo global (BAER, 1994).

Percebemos então que a administração Reagan com sua forte determinação de vencer a Guerra Fria, os esforços para o desarmamento nuclear e a percepção estratégico-militar de que uma eventual guerra contra a ex-União Soviética seria uma guerra global e prolongada e de que os Estados Unidos da América (EUA) deveriam ser capazes de tomar a

⁵ *Chief of the Navy (CNO)*, Comandante da Marinha (tradução nossa), julho de 1978 até junho de 1982.

⁶ *CNO*, junho de 1982 até junho de 1986.

⁷ Secretário da Marinha, fevereiro de 1981 até maio de 1987.

iniciativa das ações e combater em alto-mar propiciou os elementos necessários de reforço da cultura organizacional de arma independente e comando descentralizado.

No próximo item a essência a estratégica marítima “*The Maritime Strategy*”.

4.2 “*The Maritime Strategy*” em essência

Vejamos agora “*The Maritime Strategy*”. Assim ficou conhecida a doutrina marítima da época, resultado da compilação de uma década de documentos confidenciais, produzidos no seio da Marinha Estadunidense, e que constituíam o corpo do pensamento estratégico naval e manifestava o propósito da USN. Era uma tentativa de forjar o consenso institucional e de conduzir o debate estratégico no nível nacional. Tendo conseguido grande sucesso na revitalização e reenergização da instituição, possibilitou o alinhamento e a coerência das atividades operacionais, programáticas, administrativas, de inteligência e pedagógicas da USN, dando coesão à Força. No nível nacional, o debate não obteve sucesso. Dessa forma, o pensamento estratégico da Marinha Estadunidense permanecia em dissonância com o pensamento das demais Forças (HAYNES, 2013).

O ponto central da “*The Maritime Strategy*” era de que, no caso da eclosão do conflito, a USN deveria ser capaz de tomar ações ofensivas imediatas contra a ex-União Soviética a fim de moldar a guerra e torná-la prolongada, global e não nuclear, de forma a permitir que os Estados Unidos da América tomassem vantagem de suas posições geográfica, política, militar e econômica. “*The Maritime Strategy*” surgia como um contraponto à estratégia advogada pela Força Aérea e Exército Estadunidenses de que suas forças deveriam estar preparadas para um conflito limitado à Europa e com o uso provável de artefatos nucleares táticos (BAER, 1994).

Na década anterior, os soviéticos haviam construído uma poderosa marinha de águas azuis. Tal fato permitiu que Lehman construísse sua argumentação em torno da superioridade naval como um fator crucial para a vitória (BAER, 1994).

“*The Maritime Strategy*”, além de preparar a força para a guerra em alto-mar, buscava levar o combate aos portos e bases soviéticas, enfatizando a importância dos porta-aviões e da capacidade de ataque de suas alas aéreas embarcadas. Assim, enormes esforços foram feitos para aprimorar a potencial antissubmarino da Força, de forma a reduzir as ameaças aos grupos de batalha de porta-aviões e maximizar o potencial da aviação naval (BAER,1994).

Sintetizando, a administração Reagan proporcionou o ambiente orçamentário propício ao reaparelhamento almejado e, devido à falta de uma estratégia nacional formal, a USN pôde determinar sua própria direção estratégica. A introdução de um sistema de armas de defesa de última tecnologia no ambiente naval, bem como informações de inteligência de que os submarinos soviéticos de ataque não tinham como missão interromper as linhas de comunicação marítima, mas proteger as bases de submarinos nucleares soviéticas, aliados à assunção de Reagan sobre a natureza convencional do conflito, fez ressurgir a importância do porta-aviões na guerra convencional e o valor da estratégia ofensiva de controle do mar (HAYNES, 2013).

“*The Maritime Strategy*” identificou que o centro de gravidade ocidental estava localizado no mar (HAYNES, 2013) e, como tal, deveria protegê-lo. Esse papel coube à Marinha Estadunidense e, nesse contexto, não obstante o movimento e o debate sobre a necessidade de as Forças Armadas atuarem de forma conjunta, a USN se preparou para atuar de forma autóctone.

Vejamos as conclusões parciais a cerca da “*The Maritime Strategy*”.

4.3 Conclusões parciais

A administração Reagan com sua forte determinação de vencer a Guerra Fria proporcionou o ambiente propício à consecução das aspirações da administração naval. A

percepção estratégico-militar de então fez ressurgir a importância do porta-aviões na guerra convencional e o valor da estratégia ofensiva de controle do mar. Os Estados Unidos da América deveriam ser capazes de tomar a iniciativa das ações e combater em alto-mar e, como tal, prepararam-se para atuar de forma autóctone.

A estratégia marítima concebida pelo Almirante Watkins foi a formalização da cultura organizacional vigente. Conforme Miller e sua Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional, *“The Maritime Strategy”*, ao reforçar o padrão existente, não encontrou resistência interna e, ainda, alavancou novas adaptações nessa direção, possibilitando os argumentos necessários na busca por recursos e a aplicação destes em meios de comando e controle adaptados para o combate em alto-mar.

No próximo capítulo analisaremos o ato legislativo *“Goldwater-Nichols”*, variável estrutural que, ao contrário da *“The Maritime Strategy”*, tinha por objetivo romper com o alinhamento vigente. Em seu bojo, o referido ato continha determinações que iam de encontro à cultura organizacional da Marinha Estadunidense; à atuação autóctone, à descentralização do comando e ao uso da aviação naval como arma iminente tática.

5 ATO LEGISLATIVO “GOLDWATER-NICHOLS”

Apresentaremos agora a variável estrutural “*Goldwater-Nichols State Act*” que, ao promover diversas mudanças administrativas e operacionais no Departamento de Defesa (DoD, sigla em inglês) e determinar maior integração entre as Forças nas operações, rompia com o padrão vigente na Marinha Estadunidense, enfrentando grande resistência interna.

No item 5.1 apresentaremos uma contextualização histórica, abordando os motivos determinantes para a aprovação do ato legislativo “*Goldwater-Nichols*”.

No item seguinte serão apresentadas as principais determinações do referido ato para, então, na conclusão do capítulo, analisarmos as mudanças à luz da teoria de adaptação organizacional apresentada no capítulo dois desta pesquisa.

5.1 Contextualização histórica

Em 1º de outubro de 1986, o ato de reorganização do Departamento de Defesa (DoD, sigla em inglês) “*Goldwater-Nichols*” foi promulgado. “*Goldwater-Nichols*”, como a lei passou ser conhecida, foi concebida com o intuito de promover os meios necessários para que as Forças Armadas Estadunidenses pudessem aprimorar suas capacidades de atuarem de forma conjunta. Sendo considerada por muitos como a mais importante mudança na organização do DoD desde a sua criação em 1947 (QUINN, 1999).

Sua promulgação foi resultado da insatisfação de parte do congresso e de políticos influentes com a arrogância e rejeição por parte das Forças Armadas em lidar com problemas históricos. Esses problemas incluíam sua pouca habilidade em operar de forma conjunta (NENFASKOS, 2010).

A percepção do Congresso e, mesmo da sociedade, tinha fundamento na realidade. O cenário histórico estava repleto de exemplos de operações militares fracassadas ou, no

mínimo, pouco eficientes. Por exemplo, a Guerra do Vietnã⁸ e as tentativas fracassadas de resgate da tripulação do USS Mayaguez⁹ e dos reféns americanos na embaixada dos EUA no Irã¹⁰ (NENFAKOS, 2010).

A tentativa fracassada de resgate dos reféns americanos no Irã, examinada no relatório “Holloway”¹¹, foi um microcosmo no universo de todos os problemas encontrados no que parecia ser uma série sem fim de desastres militares e que possuíam as mesmas causas: diversas e confusas cadeias de comando; planejamento inadequado; baixa coordenação entre Forças; respostas *ad hoc* a cada nova crise; não interoperabilidade de meios, principalmente no que tange às comunicações; rivalidades; e paroquialismos que impediam as forças de atuarem de forma harmônica. A falta de habilidade ou falta de vontade dos militares em resolver os problemas contribuía para a insatisfação do congresso (NENFAKOS, 2010).

Os insucessos operacionais apontados eram os sintomas de problemas estruturais que estavam latentes há décadas. A percepção geral era a de que a estrutura de segurança nacional existente permitia a promoção dos interesses das Forças em detrimento dos interesses nacionais (NENFAKOS, 2010).

Congressistas influentes, notavelmente, os senadores Sam Nunn (Geórgia), e Barry Goldwater (Arizona) buscaram na legislação uma forma de forçar os militares a resolver os problemas que aparentemente impediam que as forças operassem de forma conjunta de maneira eficaz (NENFAKOS, 2010).

Observamos, então, que o ambiente externo fornecia todas as indicações de que era necessário um movimento em direção ao aprimoramento na atuação conjunta das Forças.

⁸ Ver Jeffrey Record, *The Wrong War: Why We Lost in Vietnam*, Annapolis, Md.: Naval Institute Press, 1998.

⁹ Ver Ralph Wetterhahn, *The Last Battle: The Mayaguez Incident and the End of the Vietnam War*, New York: Carroll and Graf, 2001.

¹⁰ James R. Locher III, “Has It Worked?: The Goldwater-Nichols Reorganization Act,” *Naval War College Review*, Vol. LIV, No.4, 2001, pp.95–114

¹¹ Ver James L. Holloway, *Special Operations Review of Iranian Hostage Rescue Mission*, Joint Chiefs of Staff, Washington, D.C., August 23, 1980

Não obstante a Marinha, por conta de sua cultura de arma independente, não percebeu ou rechaçou o clamor externo para tal, sendo necessária, uma imposição legislativa nesse sentido.

No próximo item veremos as principais determinações do ato “*Goldwater-Nichols*”.

5.2 Determinações do ato “*Goldwater-Nichols*”

Liderando os esforços para a consecução do ato legislativo, os senadores Nunn e Golwater propuseram mudanças em quatro grandes áreas: (1) Cadeia de comando e provisão de assessoramento militar às autoridades civis; (2) Interação entre as Forças; (3) Gestão do pessoal militar do DoD; e (4) Aquisição de equipamentos militares (NENFAKOS, 2010).

No intuito de permanecermos fiéis ao escopo desta pesquisa, analisaremos somente as determinações do ato “*Goldwater-Nichols*” que visavam aumentar a capacidade das Forças Armadas Estadunidenses em operar de forma conjunta.

As mudanças de maior impacto ocorreram na estrutura do DoD e, conseqüentemente, na estrutura das Forças Singulares. O processo de assessoramento militar às autoridades civis foi alterado, passando a ser centralizado no Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que se tornou o principal assessor do Presidente, do Conselho de Segurança Nacional e do Secretário de Defesa. Anteriormente, os comandantes das Forças Singulares provinham o assessoramento naquilo que dizia respeito às suas respectivas áreas. Por exemplo, o Chefe de Operações Navais (CNO, sigla em inglês) tinha acesso direto ao Presidente quando este requeria assessoramento em assuntos navais. O ato estabeleceu, ainda, a função de Vice-Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; aumentou o poder do Chefe do Estado-Maior Conjunto na determinação da estratégia militar; e permitiu maior

autoridade de comando aos Comandantes-em-Chefe dos Teatros de Operações Regionais (CINCs, sigla em inglês) (NENFAKOS, 2010).

No que tange à interação entre as Forças, o ato diminuiu a autoridade e influência de seus respectivos chefes, restringindo-lhes o controle operacional e enfatizando suas responsabilidades na organização, treinamento e aquisição de meios para uso pelos CINCs. Independente da força da qual o CINC era originário, este passou ter autoridade para, por meio do Estado-Maior Conjunto, requerer os meios das Forças Singulares que vislumbrasse necessário para o cumprimento de sua missão (NENFAKOS, 2010).

Vejamos a seguir as conclusões parciais a cerca do ato “*Goldwater-Nichols*”.

5.3 Conclusões parciais

Confrontando as determinações do ato legislativo “*Goldwater-Nichols*” com a teoria de apoio de Danny Miller e Peter Friesen verificamos que, apesar de as mudanças propostas favorecerem a utilização do inventário bélico estadunidense em operações conjuntas, no âmbito da USN, o seu cumprimento representava um desalinhamento com a cultura vigente. Para tal, sabemos que seriam necessárias condições específicas que propiciassem a reversão, sem as quais observamos o surgimento de um sentimento de desconfiança, o reforço de uma postura autóctone e de aversão ao Departamento de Defesa que influenciaram o desempenho da Força na operação “*Desert Storm*”.

À luz dessa perspectiva histórica e das variáveis apresentadas nos capítulos anteriores, analisaremos a seguir a doutrina de comando e controle na guerra aérea utilizada na operação “*Desert Storm*” e o impacto da Guerra do Golfo (1990-1991) na Marinha Estadunidense.

6 GUERRA DO GOLFO (1990-1991)

Durante período compreendido entre a Guerra do Vietnã e a operação “*Desert Storm*”, vários fatores forjaram o desenvolvimento da Marinha dos Estados Unidos da América. Nesta pesquisa, estudamos a estratégia marítima “*The Maritime Strategy*” cuja abrangência limitou-se, apesar de sua enorme aceitação e influência, àquela Força; e o ato legislativo de reorganização do Departamento de Defesa “*Goldwater-Nichols*” que, apesar de encontrar grande resistência dentro da USN, tinha abrangência nacional e, como tal, forjou o emprego das Forças Armadas Estadunidense na operação “*Desert Storm*”.

Neste capítulo, estudaremos, no item 6.1, a doutrina conjunta de comando e controle na operação “*Desert Storm*”. No item 6.2, a interação da Marinha Estadunidense com a doutrina de comando e controle na guerra aérea. Concluiremos o capítulo no item 6.3 tecendo considerações sobre a operação em pauta e, à luz de nossa teoria de apoio, verificaremos seu significado para o pensamento estratégico da Marinha dos Estados Unidos da América.

6.1 Doutrina conjunta de comando e controle na Guerra do Golfo (1990-1991)

A operação “*Desert Storm*” demonstrou a efetividade de um Poder Aéreo moderno e das operações aéreas conjuntas. A natureza dessas operações e a grande quantidade de meios a disposição das Forças Estadunidenses e coalisão, no entanto, mascararam enormes problemas de comando e controle (WINNEFELD, 1993).

Desde a Segunda Guerra Mundial, pela primeira vez, na operação “*Desert Storm*”, as aeronaves de asa fixa das Forças Armadas Estadunidense encontravam-se sob o controle tático de um único comandante. Analisaremos, agora, sob o enfoque do

planejamento, organização, controle e execução, o comando e controle das operações aéreas na Guerra do Golfo (1990-1991).

As relações de comando na referida guerra eram relativamente simples quando comparadas com a estrutura de comando das Forças Estadunidenses na Guerra do Vietnã, por exemplo. A cadeia de comando seguia das autoridades nacionais em Washington, por meio do Chefe do Estado-Maior Conjunto até o Comandante do Teatro de Operações Central (CINCCENT, sigla em inglês). Abaixo do CINCCENT havia os comandantes de componente. Um dos componentes funcionais era o Componente Aéreo Conjunto das Forças (JFACC, sigla em inglês), comandado pelo General Horner da Força Aérea dos Estados Unidos da América (USAF, sigla em inglês), responsável pelo planejamento, coordenação e alocação de meios nas operações aéreas (WINNEFELD, 1993).

Historicamente, o documento Ordem para as Tarefas Aéreas (ATO, sigla em inglês) era o meio pelo qual os comandantes das forças aéreas dos teatros de operações traduziam seus planos de campanha ou planos de ataque em ordens de batalha, especificando quais meios seriam usados contra os alvos planejados, quando seria realizada a missão e sob quais tipos de coordenação (WINNEFELD, 1993).

O processo de produção da ATO na operação “*Desert Storm*” era contínuo, exigindo tempo e grande esforço dos membros do JFACC a fim de garantir que os elementos, esquadrilhas, esquadrões ou pacotes¹², decolando de bases diferentes em horários diferentes, voando no mesmo espaço aéreo, pudessem cumprir suas missões e prestar apoio mútuo (WINNEFELD, 1993).

O documento ATO e o “*software*” associado eram iminentemente ferramentas da Força Aérea Estadunidense; as demais Forças, acostumadas com operações aéreas de menor envergadura e coordenações de meios a partir de uma única base, usavam documentos menos

¹² Na aviação tática, a unidade básica de emprego é o elemento (02 aviões). Dois elementos formam uma esquadrilha (3 ou 4 aviões). Duas ou mais esquadrilhas formam um esquadrão (mais de 4 aviões). Quando a complexidade da missão exige o emprego de diferentes tipos de aviação (aviação de ataque e aviação de reconhecimento, por exemplo) o conjunto formado é chamado de pacote.

detalhados para disseminar suas ordens de batalha, as ordens fragmentárias. Na operação “*Desert Storm*”, a ATO tornou-se, além de um documento conjunto, o principal documento de comando e controle a desenhar a guerra aérea (WINNEFELD, 1993).

O JFACC, ao centralizar o processo de planejamento e tomada de decisão, obrigou que as operações aéreas conjuntas ocorressem com maior grau de coordenação, diferente de que havia ocorrido nas guerras da Coreia ou Vietnã. Caso um componente funcional necessitasse, ainda que os meios aéreos fossem orgânicos, de apoio de reabastecimento em voo, supressão de defesas aéreas inimigas ou que um alvo específico fosse atacado teria, necessariamente, que solicitar as missões por meio do processo ATO (WINNEFELD, 1993).

Conforme as práticas de coordenação se desenvolveram, os componentes funcionais envidaram esforços no sentido de produzir ATOs que refletissem seus interesses e de negociar exceções à sua abrangência. Isso só era possível por meio da participação efetiva no processo de planejamento e construção da ATO no JFACC em Riade (WINNEFELD, 1993).

A centralização das ações de comando e a conseqüente necessidade de coordenação entre as Forças não significam que os componentes não tenham tentado operar seus meios aéreos sem a aquiescência do JFACC. No entanto, essas tentativas, diferente do que se viu nas guerras anteriores, foram exceções e não a regra (WINNEFELD, 1993).

O JFACC e a ATO eram flexíveis em muitos aspectos e as necessidades especiais dos operadores eram, na maioria das vezes, acomodadas. Mas, em um ponto específico não havia flexibilidade: o ciclo ATO durava setenta e duas horas, quarenta e oito de planejamento para vinte e quatro de execução. Enquanto a ATO de determinado dia estava sendo executada,

outras duas já se encontravam em preparação e, a célula de planejamento de ataque, ao menos conceitualmente, já rascunhava a execução das operações futuras¹³ (WINNEFELD, 1993).

Essa estrutura não favorecia a realização de alterações de planejamento durante a execução das ordens. A ATO era particularmente bem adaptada para ser usada no planejamento de operações aéreas contra alvos estacionários ou contra inimigos que houvessem perdido a iniciativa das ações. Muitos problemas ocorriam quando a situação tática mudava rapidamente ou quando havia atraso nas missões de reconhecimento de dano. Tal situação de risco era potencializada por problemas de comunicação e interoperabilidade (WINNEFELD, 1993).

Construída sob os auspícios do paradigma do controle centralizado, a ATO não favorecia às práticas de descentralização sobre as quais a Marinha dos Estados Unidos da América havia desenvolvido toda a sua doutrina de emprego.

Sob a perspectiva de nossa teoria de apoio, podemos compreender as dificuldades da Marinha Estadunidense em operar sob esse sistema ATO, uma vez que o mesmo rompia com a crença e dinâmica da descentralização. Ao promover a centralização do comando, o sistema obteve por parte da USN grande resistência institucional. Pois, conforme descrito por Miller e Friesen, as adaptações e mudanças nas variáveis estruturais ou estratégias somente provocarão a inércia funcional e contarão com seu efeito multiplicador caso estejam alinhadas com os fatores potenciais de inércia.

Vejamos agora os aspectos de comando e controle e a atuação da USN na operação “*Desert storm*”.

6.2 A interação da Marinha Estadunidense com a doutrina conjunta de comando e controle na guerra aérea

¹³ Nesta pesquisa, entenderemos operações futuras como operações planejadas para iniciarem após o lapso temporal de setenta e duas horas.

Apresentaremos neste item a interação da Marinha Estadunidense com a doutrina do JFACC e algumas das deficiências operacionais daquela Força na Guerra do Golfo (1990-1991).

Quando da invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990, por conta da problemática de acesso às bases em terra que pudessem ser utilizadas tanto pelo Exército Estadunidense quanto pela USAF, a USN e o Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos da América (USMC) eram considerados as Forças adequadas para a realização de missões no Golfo Pérsico. Ademais, ao menos um grupo de batalha de porta-aviões (CSG, sigla em inglês) operava na região próxima a ele, quatro a seis navios escolta patrulhavam a região e o USMC mantinha uma Brigada Expedicionária de Fuzileiros Navais estacionada em Diego Garcia (WINNEFELD, 1993).

Os planejamentos eram orientados em função de duas hipóteses básicas: defesa dos navios e manutenção do acesso ao Golfo Pérsico; e emprego em uma improvável campanha ar-terra na região. No cenário mais abrangente, a USN e o USMC chegariam antes à região, mas a geografia e o tamanho da força necessária em um conflito mais amplo requeriam a participação efetiva tanto US Army quanto da USAF (WINNEFELD, 1993).

Em agosto de 1990, o improvável aconteceu. Bases foram disponibilizadas pelos países aliados e iniciou-se um intenso fluxo logístico para a construção da força necessária para a campanha que se aproximava, a operação “*Desert Storm*”. A crença da USN de que, na região, deveria estar pronta para uma operação contingente de curta duração não permitiu que ela estivesse preparada para ser parte de uma campanha ar-terra de maior envergadura em que desempenharia um papel secundário (WINNEFELD, 1993).

À medida que chegavam à região, os diversos Comandantes dos CSG tentavam se inserir no sistema de planejamento e estrutura de comando para os quais possuíam pouca

experiência. Na realidade, o que havia era uma grande desconfiança. A conexão com o JFACC e o sistema ATO não era perfeita. (WINNEFELD, 1993).

Nesse contexto, a peça fundamental para a condução dos interesses da Marinha Estadunidense na guerra aérea foi o representante do Comandante do Componente Funcional Naval em Riade¹⁴. Era esse oficial, não o Comandante do Componente Funcional Naval, que se reunia diariamente com CINCCENT e o JFACC (WINNEFELD, 1993).

No início da campanha, a coordenação das operações aéreas de caráter naval fluía do JFACC, por meio dos oficiais de ligação da USN, para o Comandante do Componente Funcional Naval a bordo do capitânia, de onde seguia para os Comandantes de Força no Mar Vermelho e Golfo Pérsico, de lá para os distintos CSG, quando, então, chegavam aos Comandantes das Alas Aéreas Embarcadas. Essa configuração não permitia a coordenação dinâmica exigida pela guerra moderna. Dessa forma, um novo fluxo foi estabelecido entre os oficiais de ligação em Riade e as células de ataque nos diversos porta-aviões, tornando o oficial representante do Comandante do Componente Funcional Naval o verdadeiro coordenador das operações aéreas da USN (WINNEFELD,1993).

Considerações foram feitas no sentido de mover o comando do Componente Funcional Naval para Riade a fim de permitir que seu comandante exercesse suas atribuições de forma mais eficiente e, ainda, reunir-se diariamente com o CINCCENT e os demais comandantes de componente, incluindo o JFACC. No entanto, vozes institucionais poderosas dentro da Marinha Estadunidense arguíram que o comando de uma esquadra deve ser exercido por um comandante embarcado e que suas responsabilidades a bordo eram mais importantes que seu contato diário com o CINCCENT (WINNEFELD,1993).

Além das dificuldades institucionais em adequar sua cultura organizacional e forma de combater aos preceitos da nova estrutura de comando, a Marinha Estadunidense

¹⁴ O Comandante do Componente Funcional Naval exerceu suas atribuições a bordo do navio capitânia “*Blue Ridge*” (POCKRAIT, 1999)

experimentou uma série de deficiências operacionais. Algumas resultaram de decisões políticas e de programas que não tinham a ingerência da força, no entanto, outras foram resultado das prioridades estabelecidas pela instituição e de sua doutrina e cultura construídas ou reforçadas na década de 1980.

As regras de engajamento formuladas para o denso ambiente aéreo da operação exigiam a dupla identificação dos contatos aéreos antes de seu engajamento. Os aviões de caça da USAF, desenvolvidos para um ambiente restritivo similar na Europa Central, possuíam os equipamentos adequados. Os aviões da USN, desenvolvidos e equipados para o ambiente aéreo menos congestionado da batalha em alto-mar e defesa da esquadra, não conseguiram se adequar às regras impostas e não puderam ser utilizados em algumas missões críticas de Patrulha Aérea de Combate (CAP, sigla em inglês) (WINNEFELD, 1993).

A Força possuía um sistema de planejamento mais apropriado para as operações de contingência e de curta duração e, ainda, estava acostumada a atuar de forma fragmentada nos diversos CSG, enfrentando enormes dificuldades para integrar as ações aeronavais com as demais Forças em um sistema maciço de operações de ataque (WINNEFELD, 1993).

O pequeno arsenal de plataformas designadoras e de bombas guiadas a laser; a única plataforma capaz de realizar a designação era o A-6 *"Intruder"*, algumas outras plataformas podiam realizar o lançamento das bombas guiadas a laser, mas necessitavam do *"Intruder"* para a designação; aliado ao fato de a USN não possuir em seu arsenal bombas de precisão de alta penetração não permitiu a utilização das suas aeronaves em importantes missões de ataque (WINNEFELD, 1993).

Ainda, diversos relatórios de fim de missão apontavam dificuldades de comunicação entre o JFACC e as diversas unidades aeronavais atuando no teatro de operações.

Passaremos, então, às considerações finais sobre a Guerra do Golfo (1990-1991).

6.3 Considerações finais sobre a Guerra do Golfo (1990-1991)

A Força Aérea e o Exército dos Estados Unidos da América, cujas doutrinas haviam sido criticadas na Guerra do Vietnã, na Guerra do Golfo (1990-1991) conquistaram uma vitória redentora. Richard Hallion¹⁵, sintetizando o sentimento generalizado entre os especialistas no assunto, afirmou que a Guerra do Golfo (1990-1991) seria estudada por gerações de militares e seria conhecida por confirmar e avaliar a importância do Poder Aéreo, afirmando, ainda, que o Poder Aéreo venceu a Guerra (HAYNES, 2013).

A operação “*Desert Storm*” também foi vista como o primeiro grande teste para a estrutura criada pelo ato “*Goldwater-Nichols*”. O sucesso da Guerra do Golfo (1990-1991) validou as determinações do ato em aumentar a autoridade dos Chefe do Estado-Maior Conjunto e CINC e em centralizar toda a estrutura de comando, forçando com que as Forças operassem de maneira mais coordenada entre si (HAYNES, 2013).

O General Norman Schwarzkopf, Comandante do Teatro de Operações Central, controlou cada aspecto do esforço de guerra. A centralização ficou ainda mais acentuada na condução da campanha aérea. A Força Aérea Estadunidense, ao conduzir a referida campanha, estabeleceu um rígido e centralizado processo de planejamento e execução que obrigava às demais Forças a integração administrativa e operacional ao mesmo. Tal processo foi considerado a chave da vitória (HAYNES, 2013).

A Marinha dos Estados Unidos da América, por sua vez, aos olhos não só da população e dos políticos, mas também dos analistas, havia desempenhado um papel apenas subsidiário em um conflito considerado por todos como o exemplo de como o esforço militar estadunidense seria desenvolvido e utilizado no futuro. Diante dessa situação de

¹⁵ Richard Hallion, *Storm over Iraq* (Washington, DC: Smithsonian, 1992)

marginalização, o desafio para as autoridades navais estadunidenses seria a reorganização da Força e reafirmação de sua importância institucional (HAYNES, 2013).

Sabemos que a operação “*Desert Storm*” marcou o início de uma revolução dramática na Marinha dos Estados Unidos da América. A instituição evoluiu de uma estratégia marítima que privilegiava o combate em alto-mar (“*Maritime Strategy*”, 1986), onde atuaria de forma autônoma e independente, para uma estratégia de caráter expedicionário, em que a capacidade de influência no litoral era fundamental (“*From The Sea*”, 1992) e que as operações conjuntas não só eram uma imposição legislativa como uma necessidade operativa.

Após analisarmos essa mudança de postura à luz de nossa teoria de apoio, observamos que a cultura organizacional presente na instituição era tão forte que a revolução citada somente ocorreu quando as duas condições de pressão necessárias para o desencadeamento de revoluções se fizeram presentes, quais sejam: (1) Mudanças na estrutura de poder que permitam o surgimento de uma nova estratégia ou ideologia; e (2) Significativa queda de performance a ponto de provocar uma ação corretiva abrangente.

Vejamos que a mudança na estrutura de poder que pudesse vir a permitir o surgimento de uma nova ideologia (aceitação das operações conjuntas) foi um ato imposto e tinha força de lei. Essa condição sozinha não foi capaz de romper a inércia organizacional. No que tange à segunda condição, a visível atuação subsidiária obrigou que as lideranças navais quebrassem os paradigmas institucionais e buscassem formas de aprimorar a capacidade da USN em operar harmonicamente em um ambiente de operação conjunta.

7 CONCLUSÃO

A assunção fundamental no que tange à cultura organizacional da Marinha dos Estados Unidos da América é a crença em sua autonomia e importância institucional. A atuação peculiar da Marinha, tanto em tempos de paz como em guerra, reforçou sua postura autônoma e forjou uma doutrina de emprego fundamentada na descentralização do comando.

Na década de 1980, o ambiente externo fornecia todas as indicações de que era necessário um movimento em direção ao aprimoramento na atuação conjunta das Forças. Não obstante a USN, por conta de sua cultura de arma independente, rechaçou esse clamor e continuou com uma firme postura autóctone. Essa postura foi refletida em uma doutrina marítima que privilegiava o combate em alto-mar e o desenvolvimento e aquisição de meios capazes de suprir suas especificidades.

Somente em 1992, com a estratégia marítima *“From the Sea”*, a Marinha dos Estados Unidos da América, abandona seus paradigmas, ainda que não totalmente, e passa a implementar uma estratégia de caráter expedicionário, em que a capacidade de influência no litoral e a capacidade de realizar operações conjuntas eram fundamentais.

O propósito dessa pesquisa foi identificar, no que tange às operações conjuntas, os fatores determinantes de inércia, ou seja, as forças contrárias à mudança e os fatores determinantes de revolução, aqueles que desencadearam a inversão de rumo na instituição USN quando de sua flagrante mudança de postura em relação ao uso conjunto dos meios aéreos estadunidenses.

O caminho traçado foi percorrido com o apoio da argumentação teórica de Danny Miller e Peter Friesen, apresentada no capítulo dois desta pesquisa. Sua teoria sobre a adaptação organizacional nos ensina que, em essência, as organizações possuem uma tendência significativa a se manter evoluindo sempre na mesma direção e que, devido à característica impregnante da inércia organizacional, essas evoluções ocorrerão de forma

concomitante e ao longo de todo o espectro de variáveis que impactam essas organizações. Esse modo dominante de evolução será, ocasionalmente, interrompido por dramáticos períodos de reversão nos elementos estratégicos e estruturais das organizações.

As revoluções requerem condições específicas necessárias para o rompimento da inércia organizacional, característica comum às organizações e que, de certa forma, permitem sua sobrevivência.

No capítulo três compreendemos a cultura organizacional vigente na Marinha Estadunidense na década de 1980 e o desenvolvimento de seu interesse institucional pela aviação naval, a fim de entendermos o alinhamento estratégico da Força.

Quando comparamos a teoria de apoio com o contexto histórico e a cultura vigente na Força, concluímos que o determinante do pensamento estratégico da Marinha Estadunidense em 1980 era a construção de uma marinha poderosa, capaz não só de combater a Esquadra Soviética em alto-mar, mas, também projetar poder contra aquele país. Para tal, seria necessário buscar suas raízes históricas de arma independente em que a descentralização do comando é um paradigma. Assim, as variáveis estruturais e estratégicas que apontassem nessa direção contariam com a característica impregnante da inércia tendendo a reforçar padrões e alavancar novas mudanças na mesma direção. Por outro lado, aquelas variáveis que fossem de encontro ao padrão vigente tenderiam a encontrar grande resistência.

Nos dois capítulos que se seguiram, dois dos determinantes que moldaram o preparo e emprego da USN na década de 1980 e início da década de 1990 foram abordados. O primeiro, a estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”; o segundo, o ato legislativo “*Goldwater-Nichols*”, ambos de 1986.

Conforme Miller e sua Teoria da Inércia e Revolução na Adaptação Organizacional, A estratégia marítima “*The Maritime Strategy*”, variável estratégica, foi a formalização da cultura organizacional vigente. E, como tal, ao reforçar o padrão existente,

não encontrou resistência interna e, ainda, alavancou novas adaptações nessa direção. Possibilitando os argumentos necessários na busca por recursos e a aplicação desses em meios de comando e controle adaptados para o combate em alto-mar.

No que tange ao ato legislativo “*Goldwater-Nichols*”, à luz de nossa teoria de apoio, verificamos que, apesar de as mudanças propostas haverem favorecido a utilização do inventário bélico estadunidense em operações conjuntas, no âmbito da USN, o seu cumprimento representava um desalinhamento com a cultura vigente. Assim, na ausência das condições específicas necessárias à reversão, observamos o surgimento de um sentimento de desconfiança, o reforço de uma postura autóctone e de aversão ao Departamento de Defesa. Esses fatores influenciaram o desempenho da Força na operação “Desert Storm”.

No capítulo seis de nossa pesquisa vimos que a Força Aérea e o Exército dos Estados Unidos da América, cujas doutrinas haviam sido criticadas na Guerra do Vietnã, na Guerra do Golfo (1990-1991), conquistaram uma vitória redentora. Compreendemos, ainda, as dificuldades da Marinha Estadunidense em operar com o sistema ATO, uma vez que ele rompia com a crença e dinâmica da descentralização. Ao promover a centralização do comando, o sistema obteve por parte organização USN grande resistência institucional.

Na operação em pauta, a Marinha Estadunidense, aos olhos, não só da população e dos políticos, mas também dos analistas havia desempenhado um papel apenas subsidiário em um conflito considerado por todos como o exemplo de como o esforço militar estadunidense seria desenvolvido e utilizado no futuro. Assim, a operação “Desert Storm” foi o catalisador da mudança de postura, objeto de nosso estudo.

Após analisarmos, à luz de nossa teoria de apoio, a mudança de postura da Marinha Estadunidense na busca por seu alinhamento estratégico com a doutrina de operações conjuntas, observamos que a cultura organizacional presente na instituição era tão forte que foi necessário que as duas condições de pressão necessárias para o desencadeamento

de revoluções estivessem presentes, quais sejam: (1) Mudanças na estrutura de poder (“*Goldwater-Nichols*”) que permitam o surgimento de uma nova estratégia ou ideologia; e (2) Significativa queda de performance a ponto de provocar uma ação corretiva abrangente.

Concluimos, assim, que, no caso específico da USN, a promulgação do ato “*Goldwater-Nichols*” não foi suficiente para quebrar paradigmas institucionais e fazer com que a Força inequivocamente aderisse às demandas externas por operações conjuntas. Foi necessária a percepção de um desempenho marginal e a ameaça de perda do prestígio institucional para que as lideranças navais rompessem com os paradigmas e buscassem formas de aprimorar a capacidade da Marinha Estadunidense em operar harmonicamente em um ambiente operacional conjunto.

Sabemos que as diversas marinhas do mundo, devido às especificidades do meio em que operam, possuem muitas características semelhantes, há que se imaginar que a cultura organizacional de Força autônoma e comando descentralizado seja um dos pontos de convergência entre a Marinha do Brasil e a Marinha dos Estados Unidos da América. O escopo de nosso trabalho não previa o estudo da relação entre a MB, as operações conjuntas e o Ministério da Defesa.

Dessa forma, uma vez que a tônica da doutrina de brasileira é o aprimoramento da capacidade de atuação conjunta das Forças, o estudo dos aspectos organizacionais na Marinha do Brasil e o seu posicionamento sobre o tema mostra-se de grande valia, uma vez que poderia detectar possíveis desalinhamentos estratégicos com as demais Forças e minimizar problemas de interoperabilidade a fim de aumentar as chances de sucesso em um conflito vindouro.

REFERÊNCIAS

BAER, George W. **One Hundred Years of Sea Power: The U.S. Navy, 1890-1990**. Califórnia: Stanford University Press, 1993.

GRAIG Faller S. **The Navy and Jointness: no longer reluctant partners**. Monterey, Ca: Naval Postgraduate School, 1991. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10945/30946>>. Acesso em 23 de abril 2015.

HAYNES, Peter, D. **American naval thinking in the post-Cold War era: the U.S. Navy and the emergence of a maritime strategy, 1989-2007**. Monterey, Ca. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10945/34675>>. Acesso em 17 de abril de 2015.

JONES, Clark C. **Reform: The beginnings**; In: A Ten-Year Retrospective Symposium on Goldwater-Nichols, [s.n.], 1996, Washington. The Goldwater-Nichols DoD reorganization act, a ten year retrospective. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999. p. 3-10.

Leatherwood, Andrew B. **90,000 Tons Of Diplomacy: How The U.S. Navy supports Naval Aviation**. Monterey, Ca: Naval Postgraduate School, 2014.

LOCHER III, James R. **Building on the Goldwater-Nichols act**; In: A Ten-Year Retrospective Symposium on Goldwater-Nichols, [s.n.], 1996, Washington. The Goldwater-Nichols DoD reorganization act, a ten year retrospective. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999. p. 11-22.

MILLER, D.; FRIEDSEN, P. **Momentum and Revolution in Organizational Adaptation**. Academic of Management Journal, New York, v. 23, n. 4, p. 591-614, 1980.

NENFAKOS, C. **The perfect storm: the Goldwater-Nichols Act and its effect on Navy acquisition**. Disponível em <<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA531323>>. Acesso em 19 de abril de 2015.

POKRANT, M. **Desert Storm at Sea: What the Navy Really Did**. Westport CT: Greenwood Press, 1999.

QUINN, Dennis, J. **The Goldwater-Nichols DoD reorganization act, a ten year retrospective**. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

RUBEL, Robert C. **A Theory of Naval Airpower**. Naval War College Review, Newport, v. 67, n. 3, Summer 2014.

WINNEFELD, James, A. **Unity of Control: Joint Operations in the Gulf**. Joint Force Quarterly, Washington, D.C. vol 1, Summer 1993, disponível em: <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-1.pdf>.