

A IMPORTÂNCIA DA REFORMA *GOLDWATER-NICHOLS* PARA A EVOLUÇÃO DA INTEROPERABILIDADE NAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Gustavo Calero Garriga Pires*
Hercules Guimarães Honorato**
Rejane Pinto Costa***

RESUMO

O presente artigo tem o propósito de analisar a importância da Reforma *Goldwater-Nichols*, aprovada em 1986, visando identificar elementos que se sobressaem na evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América. O problema que nos norteou foi: em que medida a Reforma em lide proporcionou a evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América? Esta é uma pesquisa teórica de cunho qualitativo, de caráter descritivo, bibliográfico e documental. O estudo aborda as razões históricas pelas quais os Estados Unidos realizaram tão profunda reorganização em seu Departamento de Defesa, com o advento da Reforma *Goldwater-Nichols*, uma vez que ela foi originada fora do âmbito castrense, especificamente no Congresso dos EUA. Espera-se que essa pesquisa seja relevante à Defesa Nacional, uma vez que são expostas características marcantes do processo de interoperabilidade dos EUA, nação amiga do Brasil e que detém as Forças Armadas mais poderosas da atualidade. Devido ao seu caráter impar de ser uma iniciativa parlamentar, contrária aos interesses dos militares na ocasião, é demonstrada sua gênese e, posteriormente, seus quatro principais pontos de atuação: (i) o papel da Junta de Chefes de Estado-Maior; (ii) o reforço na autoridade dos Comandantes Combatentes Unificados; (iii) a criação de um sistema educacional próprio para o desenvolvimento dos oficiais e subalternos para atuação na arena conjunta; e (iv) a valorização dos militares que servem em comandos conjuntos.

Palavras chave: Forças Armadas. Interoperabilidade. Operações Conjuntas. Reforma *Goldwater-Nichols*.

* Mestre em Educação. Chefe da Divisão de Assuntos Psicossociais da ESG.
Contato: gusgarriga@gmail.com

** Mestre em Ciências Navais. Estagiário do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da ESG.
Contato: hghhhma@gmail.com

***Doutora em Educação. Adjunta da Divisão de Assuntos Psicossociais da ESG.
Contato: rejpcosta@gmail.com

THE IMPORTANCE OF GOLDWATER-NICHOLS REFORM FOR THE UNITED STATES OF AMERICA ARMED FORCES INTEROPERABILITY EVOLUTION

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the importance of the Goldwater-Nichols Reform, which was approved in 1986, in order to identify elements that stand out in the evolution of the United States of America armed forces interoperability. The problem that guided us was: to what extent the referred Reform provided the United States armed forces interoperability evolution? This is a qualitative theoretical research with descriptive, bibliographic and documentary studies. The work addresses the historical reasons why the United States undertook such a deep reorganization in its Department of Defense with the advent of the Goldwater-Nichols Reform, since it originated outside the military sphere, chiefly in the US Congress. We hope this research be relevant to the National Defense, since the main characteristics of the USA interoperability process, a friendly nation that holds the most powerful armed forces at the moment. Due to the unique nature of a parliamentary initiative, contrary to the interests of the military at that time, its genesis and four main points of action are demonstrated: (i) the role of the Joint Chiefs of Staff; (ii) the strengths in the authority of the Unified Combatant Commanders; (iii) the creation of an education system of its own for officers' and subordinates' development to work in joint arena; and (iv) military's valorization that serve in joint commands.

Keywords: *Armed Forces. Interoperability. Joint Operations. Goldwater-Nichols Reform.*

LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA GOLDWATER-NICHOLS PARA LA EVOLUCIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD EN LAS FUERZAS ARMADAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

RESUMEN

El presente artículo tiene el propósito de analizar la importancia de la Reforma Goldwater-Nichols, aprobada en 1986, para identificar elementos que sobresalen en la evolución de la interoperabilidad de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América. El problema que nos ha guiado es: ¿en qué medida la Reforma en lida proporcionó la evolución de la interoperabilidad de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América? Esta es una investigación teórica de carácter cualitativo, descriptivo, bibliográfico y documental. El estudio aborda las razones históricas por las que Estados Unidos realizó una profunda reorganización en su Departamento de Defensa, con el advenimiento de la Reforma Goldwater-Nichols, una vez que fue originada fuera del ámbito castrense, específicamente en el Congreso de Estados Unidos. Se espera que esta investigación sea relevante a la Defensa Nacional, ya que se exponen características marcadas del proceso de interoperabilidad de los

Estados Unidos, nación amiga y que tiene las fuerzas armadas más poderosas de la actualidad. Debido a su carácter impar de ser una iniciativa parlamentaria, contraria a los intereses de los militares en la ocasión, se demuestra su génesis y, posteriormente, sus cuatro principales puntos de actuación: (i) el papel de la Junta de Jefes de Estado Mayor; (ii) el refuerzo en la autoridad de los Comandantes Combatientes Unificados; (iii) la creación de un sistema educativo propio para el desarrollo de los oficiales y subalternos para actuación en la arena conjunta; y (iv) la valorización de los militares que sirven en comandos conjuntos.

Palabras clave: *Fuerzas Armadas. Interoperabilidad. Operaciones conjuntas. Reforma Goldwater-Nichols*

1 INTRODUÇÃO

“Se olharmos para o futuro, haverá um ministério da defesa, combinando exército, marinha e força aérea sob uma direção”¹.

Brig. Gen. William “Billy” Mitchell, em 1919 (tradução nossa).

Os feitos militares foram, são e, provavelmente, continuarão a ser objeto de dedicados e meticulosos estudos, desenvolvidos pelos profissionais das armas e por não militares também, tamanho são a importância e o fascínio da atividade bélica. Os conflitos armados costumam ser descritos e analisados a partir do desempenho das tropas no teatro de operações, das capacidades das armas empregadas e das táticas utilizadas, favorecidas pelos componentes logísticos e dentro de uma grande moldura estratégica. Esta miríade de enfoques e elementos disponíveis para análise ofusca, às vezes, uma realidade indiscutível nos dias de hoje: o poder militar de uma nação deve ser planejado e empregado de forma integrada. Por mais óbvio que tal afirmação possa parecer na segunda década do século XXI, a busca por tal integração, chamada nos meios militares de interoperabilidade, é um desafio constante, que não pode ser negligenciado, tampouco simplificado, e que teve sua constatação ao longo do século passado.

Interoperabilidade, definida pelo Glossário das Forças Armadas brasileiras (BRASIL, 2015, p.140), é a “capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática”. O processo de desenvolvimento de tal conceito entre as Forças Armadas de um país, espelhado basicamente em sua estrutura organizacional, desenrola-se de acordo com determinantes e premissas locais culturais. Assim sendo, cada nação encontra-se em um determinado estágio nesse processo.

1 “If we look forward, there will be a ministry of Defense, combining army, navy, and air force under one direction.”

A Reforma *Goldwater-Nichols* (*Goldwater-Nichols Act*) surgiu de causas próprias, foi influenciada por fatores contemporâneos e produziu consequências indelévels no âmbito das Forças Armadas estadunidenses. A Reforma em lide, promulgada pelo Congresso dos Estados Unidos da América em 04 de outubro de 1986, é considerada a mais importante reorganização do Departamento de Defesa daquele país, desde seu estabelecimento em 1947, com vistas ao desenvolvimento da interoperabilidade (LOCHER III, 1999). Caracterizou-se, portanto, por uma profunda alteração no mais alto nível de tomada de decisão estratégica de assuntos relacionados à Defesa Nacional e, hoje, passados mais de 30 anos de sua institucionalização, ainda se mostra relevante e, é neste caminhar, que esta pesquisa se desenvolveu.

Assim exposto, o presente artigo tem o propósito de analisar a importância dessa Reforma, visando identificar elementos que se sobressaem na evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América. O problema que nos norteou foi: em que medida a Reforma *Goldwater-Nichols* proporcionou a evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América? Espera-se que essa pesquisa seja relevante à Defesa Nacional, uma vez que são expostas características marcantes do processo de interoperabilidade dos EUA, nação amiga do Brasil e que detém as Forças Armadas mais poderosas da atualidade.

Quanto à metodologia, a pesquisa iniciou-se pelo levantamento teórico no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do *Naval War College* (EUA), e nas bibliotecas das escolas de altos estudos de política, utilizando como critério de busca principal as seguintes palavras-chave: *Goldwater-Nichols* e *Interoperabilidade*, afeta aos EUA. A seguir, foi efetuada pesquisa descritiva, bibliográfica e documental a textos e artigos publicados sobre o tema.

O referencial teórico explorado possibilitou avaliar o atual estágio do desenvolvimento da interoperabilidade nos Estados Unidos da América. A fim de compreender as razões pelas quais realizaram tão profunda reorganização em seu Departamento de Defesa, optou-se por buscar antecedentes históricos em Jones (1982a e 1982b). Em relação aos obstáculos enfrentados no embate legislativo, o guia foi Locher III (1999; 2002). O escopo da Reforma *Goldwater-Nichols* nos seus principais aspectos foi determinado a partir de Rosenwasser e Warner (2011). Com o intuito de tratar das consequências da Reforma, Shalikhshvili (1999) foi nosso referencial.

Inicialmente, o trabalho aborda as razões históricas pelas quais os Estados Unidos realizaram tão profunda reorganização em seu Departamento de Defesa. O passo seguinte é avaliar a peculiar maneira como tal Reforma foi desenvolvida, uma vez que a mesma foi originada fora do âmbito castrense, especificamente no Congresso dos EUA. A partir deste ponto, são mencionados os obstáculos

enfrentados no embate legislativo, com ênfase na oposição dos militares. Posteriormente, o escopo desta Reforma é desvelada nos seus principais aspectos. Após tal apresentação, são tratadas as consequências da Reforma e, finalmente, é apresentada uma sucinta análise conclusiva do trabalho.

2 BREVE HISTÓRICO DE INTEROPERABILIDADE NOS EUA E SUAS LACUNAS

De forma a melhor compreendermos as origens de tão peculiar e importante legislação como a Reforma *Goldwater-Nichols*, é fundamental a enumeração de fatos históricos que tornaram tal decisão viável.

2.1 Século XIX

Segundo Locher III (2002), o século XIX transcorreu sem nenhuma alteração significativa na estrutura organizacional das Forças Armadas estadunidenses. A figura de Secretário da Guerra (cargo correspondente ao de Comandante do Exército, no Brasil contemporâneo) fora criado em 1789, enquanto que a de Secretário da Marinha, em 1798, e, de uma maneira geral, a organização das Forças não era vista como algo de importância, principalmente face ao material bélico em uso e às táticas de terreno à época.

As dificuldades advindas de fraquezas organizacionais de seu aparato militar podem ser percebidas desde a ascensão dos Estados Unidos da América à condição de um poder global, por ocasião da Guerra Hispano-Americana de 1898. Não obstante à vitória neste conflito, o desempenho do Exército foi sofrível e não houve cooperação entre essa força e a Marinha. Exemplos destas realidades é o fato de que navios espanhóis capturados pelo Exército não foram transferidos à Marinha, bem como a recusa do Comandante Militar em autorizar um representante da Marinha a assinar o documento de rendição espanhola (LOCHER III, 2002).

A principal deficiência verificada era a falta de autoridade suficiente nas mãos de líderes civis e militares. Ninguém, nem mesmo os Secretários de Guerra e da Marinha, possuíam poder suficiente para estar em efetivo comando, sendo que a autonomia dos diferentes setores de cada Força era garantida pelo Congresso Nacional (MILLET; MASLOWSKI, 1994).

2.2 Século XX

Durante o século XIX, somente o Presidente da República coordenava as ações do Exército e da Marinha, situação que se mostrava exequível na ocasião. Todavia, com o incremento do foco presidencial em assuntos domésticos ao longo de todo o século XX, tal realidade tornou-se insustentável. Esta situação expôs-se de modo singular em *Pearl Harbour*, ocasião em que o desastre transformou-se em

uma evidência incontestável (LOCHER III, 2002). À época, os regulamentos em voga prescreviam “cooperação mútua” como o método preferencial para interação entre as forças, e esta era a base do trabalho entre o Exército e a Marinha na defesa do Havaí, em dezembro de 1941. É importante ressaltar que o estabelecimento da Força Aérea dos EUA como uma força singular ocorreu em setembro de 1947.

Huntington argumenta que especialistas no tema discutiam há décadas sem chegar a conclusões e que havia falta de concordância na organização das forças militares, sendo que os temas em questionamento incluíam centralização versus descentralização, ausência de uma estratégia militar nacional, a divisão de responsabilidades entre civis e militares e os méritos do conceito de um estado-maior geral. As disputas organizacionais entre o Exército e Marinha dos EUA durante a II Guerra Mundial foram fruto deste panorama da primeira metade do século XX.

Faz-se mister realçar que o desenvolvimento de estruturas mais eficientes de comando e controle dentro de cada força também ocorreu de maneiras distintas. Enquanto o Exército centralizou autoridade nas figuras do Secretário do Exército e do Chefe do Estado-Maior, a Marinha transpôs seu conceito de comando no mar independente à própria estrutura organizacional da força. Até o desenvolvimento das telecomunicações, um navio no mar era “[...] um mundo em si mesmo, com o seu comandante sendo absolutamente responsável por todas as almas e conseqüências do que ocorresse sob seu comando.”² (BUILDER, 1989, p. 18, tradução nossa). Segundo Locher III (2002), a Marinha glorificava sua independência e resistia a arranjos organizacionais que pudessem violá-la.

Ao final de 1941, com a guerra sendo novamente uma realidade, mesmo para os adeptos do isolacionismo estadunidense, a pressão por uma coordenação interforças mais efetiva aumentou exponencialmente. As duas virtualmente autônomas forças continuavam incapazes de harmonizar operações em terra, mar e ar. De acordo com Hammond (1961 apud LOCHER III, 2002, p. 19), apesar da designação de comandantes de teatro de operações pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, tais como o General Douglas MacArthur e o Almirante Chester W. Nimitz, para prover unidade de comando, foi a logística do tempo de guerra que suplantou a independência técnica das Forças.

Outra inovação desse Presidente foi mais ambiciosa. Devido à necessidade de implementar as operações combinadas com a Inglaterra, Roosevelt criou a Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff, JCS*)³, composta pelos chefes militares de cada uma das Forças Singulares (inicialmente: General George C. Marshall Jr, Chefe do Estado-Maior do Exército; Almirante Ernest J. King, Chefe de Operações Navais; General Henry H. “Hap” Arnold, Comandante Geral das Forças Aéreas do

2 “[...] a word unto itself, with its captain absolutely responsible for every soul and consequence that fell under his command.”

3 O órgão da Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) do Brasil que mais se assemelha ao JCS é o Conselho Militar de Defesa (CMiD).

Exército); e pelo Chefe do Estado-Maior do próprio Presidente, Almirante William D. Leahy. Atualmente, os cargos de Chefe de Operações Navais, Chefe do Estado-Maior do Exército e Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, nos Estados Unidos, correspondem aos cargos de Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, no Brasil.

Locher III afirma que a criação da JCS representou a principal resposta do Presidente Roosevelt às necessidades de doutrina e de planejamento oriundas do esforço de guerra. Como não foram criadas organizações complementares à referida Junta, as forças preencheram este vácuo com seu pessoal. A inexperiência americana em coordenação multisserviço assombrou seus colegas britânicos. Sobre os seus primeiros momentos, esse autor ainda lembra que o Marechal Sir John Dill escreveu a Londres: “Toda a organização pertence aos dias de George Washington”⁴ (2002, p.20, tradução nossa).

A despeito do início pouco auspicioso, a JCS desempenhou um papel crucial na condução da guerra, provendo ao Presidente um assessoramento integrado e obtendo um grau de unicidade de propósito e efetividade sem precedentes.

Após a guerra, a enorme abrangência desse colegiado e o vasto poder que amealhou provaram ser problemáticos, principalmente face ao princípio basilar do controle civil sobre os militares, vigente desde a Revolução Americana. Ao não limitar a atuação dos chefes militares, Roosevelt viu surgir uma relevante força política, que ele, devido à sua personalidade e habilidade burocrática, sabia controlar. Com sua morte, em 12 de abril de 1945, os chefes militares estavam determinados a evitar a volta do isolacionismo anterior. A desconstrução dessa força demoraria mais de uma geração no contexto político estadunidense.

O sucessor de Roosevelt, Presidente Harry Truman, abrigou a bandeira da criação de um Departamento de Defesa unificado, sempre enfrentando oposição da Marinha. Ficou famosa a citação do Secretário da Guerra, Henry L. Stimson, a ridicularizando com a seguinte afirmação, que criticava a: “[...] peculiar psicologia do Departamento da Marinha, que parece afastada do reino da lógica e em um sombrio mundo religioso no qual Netuno é Deus, Mahan seu profeta, e a Marinha dos EUA sua única igreja”⁵ (STIMSON; BUNDY, 1948, p. 506, tradução nossa).

O *National Security Act* de 1947 criou tal estrutura unificada. Inicialmente denominada *National Military Establishment*, a partir de 1949 foi redenominada de Departamento de Defesa (DoD). Contava com três departamentos subordinados: o Exército, a Marinha e uma Força Aérea independente. De acordo com Brehm (1999), cada um desses Departamentos era liderado por um Secretário, que por

4 “The whole organization belongs to the days of George Washington.”

5 “[...] the peculiar psychology of the Navy Department, which frequently seemed to retire from the realm of logic into a dim religious world in which Neptune was God, Mahan his prophet, and the United States Navy the only true Church.”

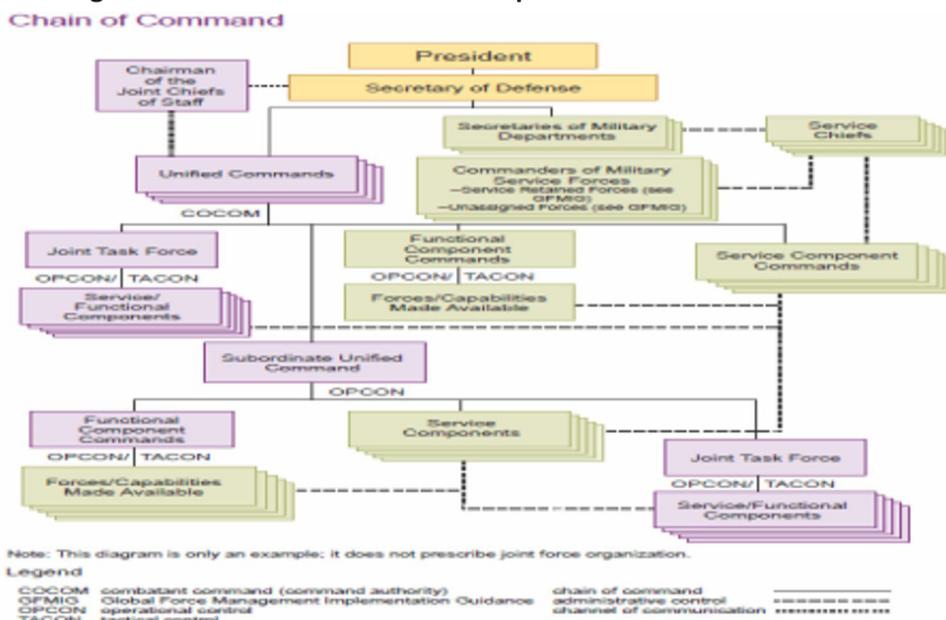
sua vez herdou ou adquiriu um secretariado civil e um líder militar (dois no caso do Departamento da Marinha, correspondentes ao *Chief of Naval Operations* e ao *Commandant of the U.S. Marine Corps*), apoiado por um estado-maior.

O ato de 1947 estabeleceu o cargo de Secretário de Defesa (SECDEF), porém limitou seu poder e sua estrutura, fazendo-o dependente da cooperação das Forças. O *National Security Act* não diminuiu o poder dos Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares, que a essa altura já eram os correspondentes aos Comandantes de Força brasileiros, o que causou um sistema dominado pela primazia por tais forças. Apesar de os Comandos Combatentes Unificados (*Unified Combatant Commands - CoCom*) de Área terem provado sua serventia durante a guerra, os Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares restringiam a autoridade dos Comandantes Combatentes Unificados, tornando-os unificados somente em sua denominação, ao manterem uma assertiva ascendência sobre os Comandantes do Componentes Militares de suas respectivas Forças.

Também em 1949, o Congresso dos EUA criou um novo cargo: Chefe da Junta de Chefes de Estados-Maiores (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff / CJCS*), ao mesmo tempo em que ampliou a estrutura e os poderes do Secretário de Defesa.

Na Figura 1 a seguir, é possível observar o atual organograma do Departamento de Defesa dos EUA, com destaque para a cadeia de comando e o posicionamento do SECDEF, CJCS, CoCom e Comandantes das Forças Singulares.

Figura 1 – Cadeia de Comando do Departamento de Defesa dos EUA



Fonte: Estados Unidos da América (2018).

A evolução da discussão acerca da interoperabilidade das Forças Armadas dos EUA continuou ininterruptamente. Após a Guerra da Coreia (1950-1953), novas lições foram aprendidas. O Presidente Dwight Eisenhower, no meio de seus dois mandatos (1953-1961), propôs nova reorganização do sistema de defesa do país. Segundo esse Presidente:

A guerra travada separadamente em terra, no mar e no ar foi-se para sempre. Caso venhamos a participar, no futuro, de alguma guerra, ela será lutada em todos os teatros, com todas as forças, como um esforço concentrado e singelo. A preparação em tempos de paz e a organização das forças devem se conformar a tal realidade. Os planejamentos estratégico e tático devem ser completamente unificados, as forças combatentes devem ser organizadas sob comandos conjuntos [...] preparadas para lutar como uma só⁶ (EISENHOWER, 1958, p.1, tradução nossa).

Como resultado de seu esforço pessoal, o *Defense Reorganization Act*, de 1958, fortaleceu a autoridade do Secretário de Defesa, especialmente sobre os Comandantes das Forças Singulares, além de elevar o *status* do Chefe da JCS e aproximadamente duplicar o tamanho do Estado-Maior Conjunto ao seu dispor. Apesar de este ato ter dado aos Comandantes Combatentes Unificados total comando operacional das forças a eles designadas e de ter retirado da cadeia de comando operacional os Departamento Militares, as Forças Singulares nunca se submeteram a tais provisões.

Quase trinta anos se passaram sem grandes alterações na estrutura organizacional de alto nível da Defesa dos EUA. A inabilidade de um herói de guerra como Eisenhower (LOCKER III, 2002), com enormes prestígio e influência em assuntos militares, em suplantar a oposição para reformar o sistema convenceu outros a nem tentarem tal empreitada, cientes da aliança tácita entre Congresso e as Forças Armadas.

O Presidente John F. Kennedy (1961-1963) experimentou as deficiências de seu aparato militar em questões relativas à interoperabilidade em eventos marcantes, tais como o episódio da iniciativa americana em desembarcar cidadãos cubanos exilados na Baía dos Porcos (1961), em Cuba.

Segundo Locher III (2002, tradução nossa), a Guerra do Vietnã (1955-1975) também expôs claramente as deficiências institucionais do Departamento de Defesa, especialmente a imperícia da Junta de Chefes de Estado-Maior em prover assessoria

6 Separate ground, sea and air warfare is gone forever. If ever again we should be involved in war, we will fight it in all elements, with all services, as one single concentrated effort. Peacetime preparatory and organizational activity must conform to this fact. Strategic and tactical planning must be completely unified, combat forces organized into unified commands [...] prepared to fight as one.

qualificada de alto nível ao Presidente e a ausência de unidade de comando no campo de batalha. Um oficial que viria a se tornar Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General David C. Jones, definiu tal conflito como “[...] talvez o nosso pior exemplo de objetivos confusos e responsabilidades não definidas, tanto em Washington quanto no campo de batalha”⁷. Continua o General Jones: “[...] cada força considerava o Vietnã como sua própria guerra e buscava assumir uma grande tarefa para si.”⁸ (LOCHER, 2002, p.29, tradução nossa).

A administração de James “Jimmy” Carter (1977-1981), além de não ter proposto nenhuma grande alteração no estado corrente da organização do Departamento de Defesa, viveu outro grande impacto na reputação militar dos EUA, quando a operação de resgate de 53 cidadãos estadunidenses mantidos como reféns na Embaixada dos EUA em Teerã (Irã) falhou (Operação *Desert One*). Na ocasião, segundo McInnis (2016), os militares norteamericanos perderam oito homens, sete helicópteros e uma aeronave C-130, deixando para trás armas, equipamentos de comunicação, documentos secretos e mapas, sem ao menos ter feito contato com o inimigo. Os inquéritos posteriores “[...] sugeriram que um problema relevante na missão foi a inabilidade das forças componentes em operarem em conjunto”⁹ (MCINNIS, 2016, p. 3, tradução nossa). Tal episódio marcou o declínio do prestígio militar americano e da confiança da população por ele inspirada, além de ter sido bastante explorado na campanha presidencial de 1980 pelo candidato opositor, o republicano Ronald Reagan.

Apesar disto, Reagan, vencedor da eleição, e seus assessores próximos não enxergavam as deficiências militares apresentadas como oriundas de falta de interoperabilidade. A administração Reagan aumentou acentuadamente os gastos com despesas militares, tanto em termos de reaparelhamento como acerca de apoio às operações (LOCHER III, 2002). Desde a II Guerra Mundial, os esforços para integração entre os militares somente prosperaram quando um presidente e seu secretário de defesa proporcionaram uma liderança assertiva e visionária. E este definitivamente não era o caso de Reagan e de seu Secretário de Defesa, Caspar Weinberger. Além disso, ambos simpatizavam com as aspirações das Forças Singulares.

Um último evento histórico, durante a administração Reagan, pode ser somado à lista de episódios onde a falta de interoperabilidade ficou marcante: a invasão de Granada, ilha do Caribe, em 1983 (Operação *Urgent Fury*). Ficaram famosas as dificuldades de comunicações entre as forças componentes (MCINNIS, 2016). Apesar de os EUA terem vencido, a falta de progresso das operações conjuntas causou

7 “[...] perhaps our worst example of confused objectives and unclear responsibilities, both in Washington and in the field.”

8 “[...] considered Vietnam its own war and sought to carve a large mission for itself.”

9 “[...] suggested that a key underlying problem with the mission was that the services were unable to operate together.”

muitas preocupações. Além disso, a doutrina conjunta inadequada, problemas de interface entre equipamentos e o número de baixas maior que o esperado deixou claro a uma parcela significativa dos membros das Forças Armadas a necessidade de uma interoperabilidade mais efetiva. (CHIARELLI, 1993).

Até que um surpreendente episódio ocorreu.

2.3 O estopim da Reforma

No início de 1982, poucos meses antes de se transferir para a reserva remunerada, o então Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General (Força Aérea dos EUA) David C. Jones apresentou uma proposta de reforma por meio de um artigo intitulado “Porque a Junta de Chefes de Estado-Maior Precisa Mudar”¹⁰ (JONES, 1982a, tradução nosa). Nele, indicava que, no mínimo, os seguintes pontos deveriam ser alterados:

- a. aumento do poder do Chefe da Junta, tornando-o o principal assessor militar do Presidente em assuntos relacionados à Defesa;
- b. limitação do envolvimento dos militares das Forças Singulares nos assuntos da Junta, aumentando conseqüentemente sua independência;
- c. incremento no treinamento para o serviço no Estado-Maior Conjunto; e
- d. valorização dos cargos em Estados-Maiores Conjuntos, o que elevaria o nível do pessoal a serviço da JCS (CHIARELLI, 1993).

Posteriormente, em novembro do mesmo ano, o General Jones fez outro longo artigo, análogo ao primeiro, porém dessa feita o publicou em um jornal de grande circulação, o “*The New York Times*” (JONES, 1982b). Sob o título: “O que está errado com a nossa Defesa” (*What’s wrong with our Defense*), Jones volta a aludir nos mesmos pontos anteriormente citados, resumizando a origem para tais problemas de interoperabilidade da seguinte forma:

[...] Exército, Marinha, Força Aérea e o Corpo de Fuzileiros Navais: instituições que entendem ser difícil a adaptação a novas condições por causa de uma justificável ligação ao passado. A própria base de cada força se sustenta a partir da introyecção em seus membros do orgulho na sua missão, na sua doutrina, nos seus hábitos e na sua disciplina - todos eles imersos em tradições¹¹. (JONES, 1982b, p. 1, tradução nosa)

10 “Why the Joint Chiefs of Staff Must Change.”

11 “...Army, Navy, Air Force and Marine Corps: institutions that find it difficult to adapt to changing conditions because of understandable attachments to the past. The very foundation of each service rests on imbuing its members with pride in its mission, its doctrine and its customs and discipline - all of which are steeped in Traditions”.

O ostensivo posicionamento do General Jones incitou uma série de apoios e a discussão encontrou um ninho perfeito na Comissão Parlamentar de Assuntos Militares. Sob os auspícios do Senador Barry M. Goldwater (Partido Republicano, estado do Arizona) e do Deputado William F. Nichols (Partido Democrata, estado do Alabama), a inédita iniciativa do Congresso em reformar o mais alto nível da estrutura do Departamento de Defesa, contra a vontade do próprio Departamento, das Forças Armadas e do então Presidente Ronald Reagan, seguiu adiante e, ao cabo de extenuantes quatro anos e 241 dias de debates, logrou aprovar a mais significativa alteração do estamento de defesa estadunidense: a Reforma *Goldwater-Nichols* (LOCHER III, 1999).

3 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA REFORMA GOLDWATER-NICHOLS

“Hoje, nós não temos uma estrutura organizacional adequada”¹² (LOCHER III, 1999, p. 13, tradução nossa). Com esta frase, o General Jones, em audiência na Comissão Parlamentar, resumiu sua posição e impulsionou uma sensacional mudança no curso da história militar dos EUA. A partir de seu posicionamento, coube ao Congresso reunir os elementos fundamentais para levar adiante tão importante e complexa mudança. Era necessária uma liderança forte, independente e bipartidária, capaz de lidar com as fortes resistências apresentadas pela Casa Branca, pelo Departamento de Defesa e pelas Forças Singulares, ao mesmo tempo em que preparava um consenso no próprio Congresso, a fim de aprovar a Reforma.

E as resistências citadas acima não foram poucas. Dos militares, vozes poderosas se levantaram. O então Secretário da Marinha, John Lehman, disse que a nova legislação iria triturar a estrutura de defesa dos EUA. O Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, General P. X. Kelley argumentou que a reforma criaria o caos, ao ponto de trazer profundas preocupações ao futuro dos Estados Unidos. Por fim, o Secretário da Força Aérea, Russ Rourke, alertou que a reforma traria consequências bastante adversas à defesa nacional (LOCHER III, 1999).

De volta à reunião na Comissão Parlamentar de Assuntos de Defesa, ocorrida em 03 de janeiro de 1982, há que serem mencionadas as condições em que ocorreu o depoimento do General David C. Jones. Ele, que no período de 1974 a 1978 foi o Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (cargo correspondente ao de Comandante da Aeronáutica), aproximava-se do fim de seu segundo mandato de dois anos como Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior (CJCS) e, conseqüentemente, de sua transferência para reserva.

O General Jones viu nessa reunião a oportunidade perfeita para apresentar suas inquietudes referentes “[...] ao ineficaz funcionamento da Junta de Chefes de

12 “We do not have an adequate organizational structure today.”

Estado-Maior e a urgência para estabelecer uma nova legislação para reformar o mais importante órgão da hierarquia militar”¹³ (LOCHER III, 2002, p. 33, tradução nossa). Ao demonstrar suas sugestões de melhoria do sistema, buscava, antes de tudo, o interesse e o comprometimento do Congresso Americano. Do alto de sua grande experiência, Jones enxergava na via parlamentar o único caminho para o atingimento das necessárias alterações da alta hierarquia militar de seu país, uma vez que já havia testemunhado, em reiteradas vezes, a persistente oposição, principalmente dos militares, às suas impressões.

A resistência e o mau julgamento apresentados pelo Pentágono, sede do Departamento de Defesa dos EUA, à Reforma *Goldwater-Nichols* é exemplar, e pode ser a representação de um fenômeno comum em todo o globo, inclusive no Brasil. Eles revelaram que “[...] a grande maioria dos oficiais militares estavam dando prioridade para os interesses das Forças Singulares em detrimento de genuínos interesses nacionais e, de alguma forma, acreditavam que seus comportamentos eram o correto a ser feito”¹⁴ (LOCHER III, 1999, p.12, tradução nossa).

Não obstante a clareza dos exemplos que surgiram após a II Guerra Mundial, realçando a necessidade de um estabelecimento militar efetivamente integrado, a resistência a políticas mais unificadas continuava a ser a principal orientação de oficiais profundamente imersos nas culturas de cada força. Esse autor ainda argumenta que apesar de inquestionáveis evidências, muitos militares resistiram estoicamente à criação de estruturas conjuntas que possibilitariam restringir a independência das forças e suas prerrogativas.

Diante desse horizonte desolador, coube ao General Jones lançar a primeira pedra, iniciando uma luta feroz entre o executivo, representado pela Casa Branca e pelo Pentágono, e o legislativo (*Capitol Hill*). Ao longo de sua carreira, ele tentou reformar o sistema por dentro. Agora, sua última cartada seria tentar reformá-lo por fora, seguindo, curiosamente, um ícone naval: Alfred Thayer Mahan. No início do século XX, o famoso Almirante “[...] concluiu que nenhuma Força Armada concordaria em abrir mão de sua soberania voluntariamente, mas que deveria haver uma reorganização forçada por fora da instituição.”¹⁵ (JONES, 1982b, p. 14, tradução nossa).

O período no qual a Reforma tramitou no Parlamento foi excessivo para os padrões estadunidenses. Os detalhes do processamento da nova lei foram inúmeros, porém, alguns pontos devem ser ressaltados. O primeiro deles é que a nova legislação demandou a participação conjunta das duas casas parlamentares. A ação

13 “[...] the poor functioning of the JCS and urge the enactment of legislation to reform the nation’s senior military body.”

14 “[...] the majority of military officers were then giving priority to service interests over genuine national interests and somehow had come to believe that their behavior in doing so was correct.”

15 “[...] concluded that no Service could agree to give up sovereignty, but would have to have reorganization forced upon it from outside of the organization.”

dentro da Câmara de Deputados inicialmente, e, um pouco mais tarde, do Senado Federal também foram fundamentais. A proeminência de líderes políticos de todos os matizes também foi imprescindível. Desta forma, a Reforma *Goldwater-Nichols* nunca foi rotulada como uma demanda de um determinado partido político.

Teve relevo também a presença de parlamentares com profundos laços com a carreira militar. Os próprios líderes eram Oficiais da reserva. O Senador Goldwater era egresso da Força Aérea, onde atingiu o posto de Major General. Já o Deputado Federal Nichols serviu no Exército americano e passou à reserva no posto de Capitão. Ambos lutaram na II Guerra Mundial, sendo que Nichols perdeu uma perna no Teatro Europeu e foi agraciado com a Medalha *Purple Heart*.

Outro aspecto relevante, que em parte justifica o alongado tempo de processamento da proposta desta Reforma, foi a necessidade que teve o Congresso de preparar suas assessorias sobre o assunto. Em outras palavras, o Parlamento precisava “[...] de tempo para aprender sobre organização da Defesa”¹⁶ (LOCHER III, 1999, p. 14, tradução nossa). O desconhecimento acerca do funcionamento interno do Pentágono, associado ao pioneirismo em iniciar uma nova legislação de alteração de estrutura do Departamento de Defesa, pois até então respondia meramente as demandas do executivo, eram patentes e causaram preocupações nas lideranças parlamentares, principalmente ante a miríade de possibilidades que se descortinavam frente a seus olhos.

A oposição do Pentágono reforçou a necessidade de profundos estudos por parte dos congressistas e seus assessores, uma vez que estava claro que uma reforma ruim poderia causar danos irreparáveis à estrutura militar dos EUA. A fim de buscarem tal conhecimento, lançaram mão, principalmente, de pontos de vista de militares da reserva favoráveis a algum tipo de reforma, *think tanks* e universidades. O nível de beligerância entre a Defesa e o Congresso foi assim descrita por um oficial, durante o debate legislativo: “Ter o Congresso nos dizendo como devemos desempenhar nossas atividades é a coisa mais odiosa que alguém poderia sugerir a um militar profissional. Só perde para o hasteamento de uma bandeira da União Soviética no centro de Washington”¹⁷ (LOCHER III, 1999, p. 16, tradução nossa).

De fundamental importância na tramitação da proposta no Congresso foi a participação ativa da imprensa, que manteve os parlamentares sempre sob pressão e, conseqüentemente, o ritmo dos trabalhos (JONES, 1999). Na ocasião em que o Congresso aprovou a reforma, no dia 05 de maio de 1986, o Deputado Federal Les Aspin, então Chefe do Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Deputados, declarou que se tratava de uma das mais importantes leis da história americana,

16 “[...] time to learn about defense organization.”

17 “To have the Hill tell us how to do our business was the most hated, odorous thing that you could suggest to a professional military guy. It was second only to the Russians raising their flag over Washington.”

sendo provavelmente a maior mudança no estamento militar do país desde a criação do histórico Exército Continental, em 1775 (LOCHER III, 1999).

O Presidente Reagan, de maneira a apoiar seu aliado Casper Weinberger, Secretário de Defesa, também era contrário à reforma. Quando se deu por vencido ante a mobilização parlamentar, decidiu assinar o texto da Reforma *Goldwater-Nichols*, em 1º de outubro de 1986, sem realizar uma cerimônia pública, evento típico para alardear o entusiasmo do executivo ante uma nova legislação, para não ferir suscetibilidades dos militares.

Em resumo, a origem da Reforma, por si só, reflete sua importância e relevância para a busca da interoperabilidade. Como bem frisou o Almirante Leighton W. Smith Jr (1999, p.23, tradução nossa):

Eu creio que todos possuem seu próprio entendimento do que foi a Reforma Goldwater-Nichols. Porém, se você considerar que um dos arquitetos foi um Senador republicano do oeste e o outro foi um Deputado democrata do sul, você deve concordar que esta foi uma rara união, mas instrutiva. Aqui, tivemos dois líderes políticos com extrema vontade, de correntes políticas opostas, cujos esforços foram dirigidos em quebrar barreiras antigas e corrigir equívocos históricos, de maneira a reunir pessoas com diferentes origens a fim de dividir experiências em harmonia, além das rivalidades das Forças, e aumentar nossa capacidade de guerrear.¹⁸

4 ANÁLISE DA REFORMA *GOLDWATER-NICHOLS* E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Os principais pontos alterados pela Reforma buscaram, sempre, um incremento na interoperabilidade entre as Forças Armadas estadunidenses. Os elementos de relevo que sofreram importantes mudanças foram a Junta de Chefes de Estado-Maior (JCS) e os Comandos Combatentes Unificados (CoCom). Fundamentais também foram a formalização do processo de qualificação profissional para assunção de cargos em comandos conjuntos, que envolveu as Escolas de Altos Estudos das Forças Armadas, assim como a valorização dos militares que desempenham funções nas organizações militares de caráter conjunto.

18 "I expect everyone has their own ideas of what Goldwater-Nichols was all about. But if you consider that one of the architects was a Republican senator from the west and the other a Democratic congressman from the south, you might agree that theirs was an unusual union, but instructive. Here were two strong-willed political leaders from opposite sides of the aisle, whose efforts, in part, were aimed at breaking down age-old barriers and misconceptions, and pulling people of different backgrounds together so that their shared experiences would introduce nondenominational balance of warfighting skills."

4.1 Alterações relacionadas à Junta dos Chefes de Estado-Maior

Segundo Jones (1982b), desde sua criação, em 1942, a Junta dos Chefes de Estado-Maior (JCS) sempre trabalhou sob a forma de um comitê, com uma enorme pressão em obter unanimidade para poder agir. De acordo com a lei que criou a JCS, caso os seus membros não atinjam um acordo, eles precisam informar ao Secretário de Defesa. Destarte, era de se imaginar que assuntos sob os quais havia pontos de vista discordantes, entre os membros dessa Junta, não eram objeto de deliberação. Assim sendo, “Não era razoável esperar que um Comandante de Força tomasse uma decisão no âmbito de sua própria Força e uma posição totalmente diferente quando discutindo de forma conjunta. Dessa forma, os temas mais sensíveis deveriam ser removidos da pauta da JCS”¹⁹ (JONES, 1982b, p. 13, tradução nossa).

A Reforma possibilitou a revisão da cadeia de comando operacional dentro do Departamento de Defesa, eliminando dúvidas e formalizando as funções e as responsabilidades da JCS, habilitando um uso mais eficiente dos recursos da Defesa (CHIARELLI, 1993). O Chefe da JCS (CJCS) recebeu maior parcela de autoridade de maneira a que ele pudesse, a partir daquele momento, atuar de forma “[...] independente dos demais Comandantes de Força.”²⁰ (ROSENWASSER; WARNER, 2011, p. 31, tradução nossa). A ele foi também provido um Estado-Maior mais capaz e eficiente, a fim de poder assessorá-lo em toda a gama de assuntos das Forças Singulares. Com essas alterações, o CJCS tornou-se apto a ser o principal assessor militar do Presidente da República (QUINN, 1999), uma vez que passou a ter uma capacidade analítica mais robusta, responsável por análises independentes daquelas originadas no ambiente puramente militar.

De acordo ainda com esse autor, ao Chefe da Junta foram designadas novas responsabilidades nas áreas de planejamento estratégico, logística e doutrina conjunta. Foi também criado o cargo de Vice-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior (VCJCS), membro efetivo da JCS, para auxiliar o CJCS e substituí-lo em sua ausência. Mandatoriamente, o Vice-Chefe não poderia ter a mesma origem que o CJCS, ou seja, devem ser egressos de Forças distintas, sendo que, desde 2007, todos os Chefes foram designados após terem sido Comandantes de Forças Singulares.

4.2 Alterações relacionadas aos comandos combatentes unificados

Na busca de uma perspectiva interforça para assuntos tipicamente militares, como por exemplo, distribuição de tropas no terreno, seria sensato ao CJCS se assessorar junto aos Comandantes Combatentes Unificados (CoCom).

19 “It is unreasonable to expect the Service Chiefs to take one position as Service advocates when dealing in Service channels, and a totally different position in joint arena.”

20 “[...] independently of the other service chiefs”.

De acordo com Jones (1982b), para que tal assessoramento se tornasse eficaz, seria necessário fortalecer o papel dos Comandos Combatentes sobre os Comandantes dos Componentes Militares diretamente subordinados, uma vez que estes últimos se reportavam tanto ao seu Comandante de Teatro, no caso o CoCom, quanto ao Comandante de sua própria Força, nos EUA. Na prática, ainda segundo esse autor, o que normalmente ocorria, antes da Reforma *Goldwater-Nichols*, era que o Comandante do Componente Militar no teatro dava mais atenção às demandas de seu Comandante de Força que as de seu Comandante Combatente Unificado.

Assim, um segundo ponto de relevo, segundo Quinn (1999), que adveio da Reforma é o aumento do poder e da influência dos Comandantes Combatentes, especialmente no que diz respeito ao treinamento conjunto, organização e emprego das forças sob seu comando, reduzindo a influência dos Comandantes de Forças Singulares (ROSENWASSER; WARNER, 2011). Por claramente definir suas responsabilidades, a mudança tornou-os totalmente encarregados dos resultados obtidos em suas áreas de atuação.

Ao analisar a efetividade de cada alteração trazida pela Reforma, Shalikashvili (1999) aponta que a melhor prova da eficácia de tais alterações relativas aos Comandos Combatentes é o sucesso no que diz respeito ao incremento na capacidade de combate. Quanto a isto, o General Colin L. Powell, CJCS, no período de 1989 a 1993, afirmou que “[...] a invasão e liberação do Panamá em dezembro de 1989 foi o primeiro teste completo da Reforma ‘Goldwater-Nichols’ em uma situação de combate. Foi uma espécie de operação preliminar do que seria realizado nas operações *Desert Shield* e *Desert Storm*, um ano mais tarde.”²¹ (SHALIKASHVILI, 1999, p. 67, tradução nossa).

Devido a essas alterações, os Comandantes Combatentes possuem hoje uma voz mais influente nos processos de pesquisa e aquisição de novos equipamentos, assim como nos treinamento de operações conjuntas associadas aos seus teatros de operação.

4.3 Alterações relacionadas ao processo de qualificação de pessoal para cargos em comandos conjuntos

Em decorrência da Reforma em questão, foi estabelecido o programa *Joint Specialty Officer*, que determinou os requisitos que todos os militares deveriam cumprir para serem designados para cargos em comandos conjuntos, o que forçou as Forças Singulares a designar para tais cargos alguns de seus melhores quadros (QUINN, 1999).

21 “[...] the invasion and liberation of Panama in December 1989 was the first full test of Goldwater-Nichols in a combat situation. It was something of a shakedown cruise for what we would be doing in *Desert Shield* and *Desert Storm* a year later.”

Em relação ao processo de qualificação dos oficiais e das praças para servirem em comandos conjuntos, a mais relevante evolução foi o estabelecimento da estrutura do *Joint Profession Military Education* (JPME), que provê a educação para funções conjuntas ao longo da carreira, consubstanciada por uma capacitação que aprimora o desempenho dos profissionais em serviços próprios de organizações conjuntas, nos setores de comando e controle, inteligência, manobra, proteção e abastecimento das forças.

Quanto aos oficiais, os cursos são executados nas Escolas de Altos Estudos das Forças, na *National Defense University* (NDU) e na *National Intelligence University* (NIU) e estão disponíveis para os membros das Forças Armadas dos EUA, oficiais internacionais, funcionários civis elegíveis do Governo Federal e outros estudantes aprovados (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015). Enquanto que as Escolas de Altos Estudos de cada Força Singular introduzem o currículo do JPME dentro do ensino profissional militar específico de cada força, de forma a desenvolver oficiais com conhecimento e *expertise* apropriados a seus postos, serviços e especialidades, as instituições do NDU e a NIU aprimoram a educação dos militares e civis selecionados nas áreas de segurança nacional, administração de recursos, inteligência, contraterrorismo, operações de informações, operações no ciberespaço, planejamento de campanhas conjuntas e combinadas e operações de guerra.

De acordo com a Política do JPME (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015), todos os cursos da estrutura contem os seguintes tópicos: (i) Estratégia Militar Nacional (*National Military Strategy*), com ênfase nas relações civis-militares e no controle civil sobre os militares; (ii) planejamento conjunto em todos os níveis da guerra; (iii) doutrina conjunta; (iv) comando e controle conjuntos; (v) desenvolvimento de forças conjuntas e sistemas conjuntos; e (vi) apoio de civis no teatro de operações. Para os cursos mais avançados, no nível de Capitães de Mar e Guerra e Coroneis, são acrescentados temas como: (i) Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*); (ii) estratégia operacional; (iii) sistemas e processos de planejamento conjuntos; e (iv) capacidades conjuntas, combinadas e interagências, bem como sua integração.

A análise desse último tema traduz bem o que se espera do oficial “conjunto”. Nele, são ensinados os fundamentos de atuação de cada Força Armada nacional e dos principais aliados dos EUA, ou seja, o que cada um pode prover ao esforço nacional de guerra. O mesmo ocorre em relação às demais agências do aparato governamental, fora do estamento militar. Assim, um Oficial da Força Aérea, por exemplo, recebe noções sobre a operação de uma esquadra no mar, de um movimento anfíbio dos Fuzileiros Navais e da manobra de infantaria de uma brigada do Exército.

A experiência em combate provou o acerto da iniciativa JPME. Segundo o Almirante Leighton W. Smith Jr., que comandou as Força Navais dos EUA na Europa,

ao mesmo tempo em que foi o Comandante em Chefe das Forças Aliadas na campanha da Bósnia, em 1996, uma operação de caráter terrestre, “[...] ninguém precisa ser um expert no nível tático para comandar uma força conjunta”²² (SMITH JR, 1999, p. 23, tradução nossa).

A título de ilustração, o quadro 1 especifica a Força de origem de cada um dos principais organismos e comandos conjuntos dos EUA:

Quadro 1 - Distribuição atual dos principais cargos de comando conjunto

ORGANIZAÇÃO	COMANDANTE	SUBCOMANDANTE
JCS	Fuzileiro Naval (CJCS)	Força Aérea (VCJCS)
AFRICOM	Fuzileiro Naval	Força Aérea
CENTCOM	Exército	Exército (interino)
CYBERCOM	Exército	Fuzileiro Naval
EUCOM	Exército	Força Aérea
NORTHCOM	Força Aérea	Exército
PACOM	Marinha	Exército
SOUTHCOM	Marinha	Vago
SOCOM	Exército	Fuzileiro Naval
STRATCOM	Força Aérea	Marinha
TRANSCOM	Força Aérea	Fuzileiro Naval

Fonte: Departamento de Defesa dos USA (2018).

4.4 Alterações relacionadas à valorização dos militares que servem em comandos conjuntos

Segundo Jones (1982b), antes da Reforma *Goldwater-Nichols*, os incentivos e as recompensas para as experiências em cargos e funções em comandos conjuntos eram virtualmente inexistentes. Por ser todo o sistema de promoções e designações controlado pelas Forças Singulares, servir em um comando conjunto era um fardo pesado, que dificilmente levava ao topo da hierarquia de sua força. Por causa disso também, uma vez servindo em comando conjunto era normal o oficial buscar, o quanto antes, regressar à administração de sua própria Força, o que acarretava em falha de continuidade no serviço desenvolvido. Servir no JCS ou em um comando

22 “[...] one does not have to be a subject-matter expert at the tactical level to command a joint force.”

conjunto “[...] não era considerado um passo desejável na carreira.”²³ (CHIARELLI, 1993, p. 77, tradução nossa).

A Reforma introduziu a designação de *joint duty assignment* (cargo conjunto, em uma tradução livre), que nada mais é do que o nome dado a um cargo em um comando conjunto, por um período superior a dois anos. Assim como a graduação no JPME passou a ser um requisito de carreira, a passagem por um cargo conjunto também foi considerado como indispensável à progressão profissional e à própria promoção ao posto de Oficial General. Além disso, esclarece Chiarelli (1993), oficiais que estivessem servindo, ou que já haviam servido, em cargos conjuntos deveriam ser promovidos em um passo não inferior aos demais oficiais de mesmo posto da Força em questão.

A valorização do militar servindo em um comando conjunto e a sua maior capacitação, proveniente do JPME, potencializaram os trabalhos desenvolvidos no Estado-Maior da JCS e nos Estados-Maiores dos CoCom, que tornaram-se efetivamente integrados e de muito mais valor e relevância à capacidade de vencer guerras (CHIARELLI, 1993).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Reforma *Goldwater-Nichols* preencheu uma lacuna no estamento militar dos EUA que não havia sido transposta por esforços somente dos militares. As mudanças que vieram em seu bojo, oriundas da inequívoca percepção de que as Forças Armadas daquele País possuíam flagrantes evidências de falhas de interoperabilidade, foram basilares e, ainda hoje, passados 32 anos de sua implementação, ainda são relevantes e, principalmente, um modelo de alteração para tornar a iniciativa nacional cada vez mais sinérgica, assertiva e multidisciplinar.

O fato de a gênese da Reforma ter ocorrido no parlamento dos EUA também é didática e, ao mesmo tempo, sintomática. Ela demonstra a dificuldade que tem o aparato militar em realizar reformas de monta em sua própria estrutura e a importância que assuntos de cada Força Armada tomam, em detrimento de temas genuinamente conjuntos. Não somente economia e racionalidade nos gastos são atingidas por Forças Armadas que possuem interoperabilidade, mas, principalmente, uma maior e mais efetiva capacidade de combate, ou melhor, capacidade de vencer guerras.

As principais alterações advindas, mostradas neste artigo, apontam para uma atuação mais lógica e eficaz da *Joint Chiefs of Staff*, para um incremento no poder de seu Chefe e para um aumento da autoridade dos CoCom, que ganharam mais autonomia para decidirem dentro de suas áreas de responsabilidade. Houve também a criação de um aparato educacional de forma a melhor preparar os

23 “[...] was not considered a desirable career step.”

militares, Oficiais e Praças, para servirem em comandos conjuntos, bem como na criação de recompensas para aqueles servindo em tais comandos.

O estudo da Reforma *Goldwater-Nichols* permite a obtenção de parâmetros extremamente úteis para qualquer país que busque Forças Armadas atuando de forma equilibrada e conjunta, com ênfase na interoperabilidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Defesa. MD35-G-01. *Glossário das Forças Armadas*. 5. ed. 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>. Acesso em: 06 abr.2018.

BREHM, William K. On Revolutions, Barriers, and Common Sense. In: QUINN, Dennis J. (Org.). *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act – A Ten-Year Retrospective*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

BUILDER, Carl H. *The masks of war: a American military styles in strategy and analysis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University, 1989.

CHIARELLI, Peter W. *Beyond Goldwater-Nichols*. Joint Force Quarterly, number 2, p. 71-81 - Autumm 1993. Disponível em: <http://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-2.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

EISENHOWER, Dwight D. *Special Message to the Congress on Reorganization of the Defense Establishment, April 3rd*, 1958. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=11340>. Acesso em: 15 maio. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986*, Dispõe sobre a reorganização do Departamento de Defesa dos EUA, de 01 de outubro de 1986. Disponível em: http://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct1986.pdf. Acesso em: 16 mar. 2018.

_____. *Officer Professional Military Education Policy*, 29 maio. 2015. Disponível em: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/education/cjcsi1800_01e.pdf?ver=2017-12-29-142206-877. Acesso em: 02 maio. 2018.

_____. *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, 12 jul. 2017. Disponível em: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf. Acesso em 09 maio. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Summary of the 2018 National Defense Estrategy of the United States of America*. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Acesso: em 08 jun. 2018.

HUNTINGTON, Samuel P. *The soldier and the state: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass: The Belknap, 1957.

JONES, David C. *Why the Joint Chiefs of Staff Must Change*. *Presidential Studies Quarterly* v. 12, n. 2, p. 138-149, Spring, 1982a. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/27547798>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. *What's wrong with our Defense*. *The New York Times*, New York, 7 nov. 1982b. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1982/11/07/magazine/what-s-wrong-with-our-defense.html>. Acesso em: 31 mar. 2018.

LOCHER III, James R. Building on the Goldwater-Nichols. In: QUINN, Dennis J. (Org.). *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act – A Ten-Year Retrospective*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

LOCHER III, James R. *Victory on the Potomac: the Goldwater-Nichols act unifies the Pentagon*. Texas A&M University Press, 2002.

MCINNIS, Kathleen J. *Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress*. 02 jun. 2016. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R44474.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MILLET, Allan R.; MASLOWSKI, Peter. *For the common sense: a military history of the United States of America*. New York: Free Press, 1994

QUINN, Dennis J. (Org.). *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act – A Ten-Year Retrospective*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

RADIN, Beryl A., CHANIN Joshua M. *Federal Government Reorganization: A Policy and Management Perspective*. Sudbury, Massachusetts: Jones and Barlett Publisher, 2009.

ROSENWASSER, Jon, WARNER, Michael. History of the Interagency Process for Foreign Relations in the United States: Murphy's Law? In: GEORGE, Roger, RISHIKOF, Harvey (Orgs.). *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2011.

SHALIKASHVILI, John M. Goldwater-Nichols Ten Years from Now. In: QUINN, Dennis J. (Org.). *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act – A Ten-Year Retrospective*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

SMITH JR, Leighton W. A Commander's Perspective. In: QUINN, Dennis J. (Org.). *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act – A Ten-Year Retrospective*. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1999.

STIMSON, Henry L., BUNDY, McGeorge. *On Active Service in Peace and War*. New York: Harper and Brothers, 1948. Disponível em: https://archive.org/stream/onactiveservices006603mbp/onactiveservices006603mbp_djvu.txt. Acesso em: 18 jun. 2018.

Recebido em 8 abr. 2018
Aceito em: 12 out. 2018