

GUSTAVO CALERO GARRIGA PIRES

**A IMPORTÂNCIA DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS”  
PARA A EVOLUÇÃO DA INTEROPERABILIDADE NAS  
FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA  
E SUAS APLICAÇÕES PARA O CASO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso -  
Monografia apresentada ao Departamento de  
Estudos da Escola Superior de Guerra como  
requisito à obtenção do diploma do Curso de  
Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: CMG (RM1-IM) Hercules  
Guimarães Honorato.

Rio de Janeiro  
2018

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG

---

Gustavo Calero Garriga Pires

Biblioteca General Cordeiro de Farias

Calero Garriga Pires, Gustavo

A importância da Reforma "Goldwater-Nichols" para a evolução da interoperabilidade nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América e suas aplicações para o caso brasileiro / Capitão de Mar e Guerra Gustavo Calero Garriga Pires. - Rio de Janeiro: ESG, 2018.

44 f.: il.

Orientador: CMG (RM1-IM) Hercules Guimarães Honorato.

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2018.

1. Forças Armadas.2. Interoperabilidade.3. Operações Conjuntas  
.4. Reforma "Goldwater-Nichols".I.Título.

***A Andreia que, uma vez mais, embarcou nesta jornada, apoiando no que lhe foi possível, com carinho e compreensão; e a meus filhos Gabrielle, Alexandre e Rafael que, cada um à sua maneira, contribuíram para que pudesse me dedicar a meus afazeres profissionais na ESG.***

## **AGRADECIMENTOS**

*Aos meus professores e Chefes Navais de todas as épocas, por terem sido responsáveis por parte considerável da minha formação e do meu aprendizado.*

*Aos estagiários da melhor Turma do CAEPE, Turma Ética e Democracia, pelo convívio harmonioso de todas as horas e pela troca de experiências, fundamentais para o atingimento dos objetivos do curso.*

*Ao Corpo Permanente da ESG, em especial meu orientador CMG (IM-RM1) Hercules Guimarães Honorato, pelos ensinamentos e orientações que me fizeram compreender melhor nossa realidade nacional e reforçar minha crença em minha Instituição e em meu País.*

Não é hora de facilidade e conforto.  
É hora de ousar e persistir.

Winston Churchill

## RESUMO

Esta monografia aborda a interoperabilidade como ferramenta básica para o sucesso das Forças Armadas de qualquer País. A partir da experiência dos Estados Unidos da América, o objetivo deste estudo é diagnosticar a importância da principal alteração de caráter administrativo-estrutural que buscou a real interoperabilidade de suas forças, a Reforma “Goldwater-Nichols” de 1986, e, a partir dessa análise, fornecer sugestões para aplicação no caso brasileiro, ressaltando os arcabouços legais de ambos os países. A metodologia adotada comportou uma pesquisa bibliográfica e documental, visando buscar referenciais teóricos, além da experiência do autor como Oficial da Marinha do Brasil. O estudo principia a partir da observação das falhas decorrentes de um inadequado trabalho conjunto das forças estadunidenses ao longo dos séculos XIX e XX, chegando-se à explicação para que tal reforma fosse implementada. Iniciativa parlamentar de caráter ímpar, contrária aos interesses dos militares na ocasião, tem sua gênese discutida e, posteriormente, seus quatro principais pontos de atuação: o papel da Junta de Chefes de Estado-Maior; o reforço na autoridade dos Comandantes Combatentes Unificados, a criação de um sistema educacional próprio para o desenvolvimento dos Oficiais e Praças para atuação na arena conjunta e, por fim, a valorização daqueles cargos em tais arenas. Com isto, concluiu-se que nem todas as mudanças caberiam adequadamente nas peculiaridades brasileiras, porém indicou-se pontos sobre os quais as lições de “Goldwater-Nichols” poderiam ser aplicadas, em especial (i) na formação profissional e (ii) no desenvolvimento de organizações militares guarnecidas por pessoal de todas as Forças Armadas.

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

## **ABSTRACT**

*This monograph discusses interoperability as a basic tool for the success of the Armed Forces of any country. Based on the experience of the United States of America, the objective of this study is to diagnose the importance of the main administrative change, which sought the real interoperability of its forces, the "Goldwater-Nichols" Reform of 1986, and, from this analysis, to provide suggestions for application in the Brazilian case, observing the legal frameworks of both countries. The methodology adopted included a bibliographical and documentary research, aiming to search for theoretical references, besides the author's experience as Officer of the Brazilian Navy. The study starts from the observation of the failures resulting from an inadequate joint work of US forces throughout the nineteenth and twentieth centuries, reaching the explanation for such a reform to be implemented. A unique parliamentary initiative, contrary to the interests of the military at the time, has its genesis discussed and, subsequently, its four main points of action: the role of the Joint Chiefs of Staff; the reinforcement of the authority of the Unified Combatant Commanders, the creation of a proper educational system for the development of Officers and Enlisted Personnel to act in the joint arena and, finally, the valorization of those positions in such arenas. With this, it was concluded that not all changes would fit adequately in the Brazilian peculiarities, but points were indicated on which the lessons of Goldwater-Nichols could be applied, especially (i) in the professional formation and (ii) in the development of military organizations staffed by personnel from all Armed Forces.*

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

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|           |   |
|-----------|---|
| AFRICOM   | <i>United States Africa Command</i>                         |
| AFA       | Academia da Força Aérea                                     |
| AMAN      | Academia Militar das Agulhas Negras                         |
| CADN      | Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional                   |
| CAEPE     | Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia             |
| CAPEP     | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| C-EMOS    | Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores              |
| CEMCFAs   | Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas           |
| CENTCOM   | <i>United States Central Command</i>                        |
| CIAW      | Centro de Instrução Almirante Wandenkolk                    |
| CCOPAB    | Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil               |
| CJCS      | <i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>                |
| CmdDCiber | Comando de Defesa Cibernética                               |
| CmdoTO    | Comando do Teatro de Operações                              |
| CMiD      | Conselho Militar de Defesa                                  |
| CoCom     | <i>Unified Combatant Command</i>                            |
| COMAE     | Comando de Operações Aeroespaciais                          |
| COMDABRA  | Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro                   |
| Consipam  | Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia    |
| CYBERCOM  | <i>United States Cyber Command</i>                          |
| DoD       | <i>Department of Defense</i>                                |
| ECEMAR    | Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica             |
| ECEME     | Escola de Comando e Estado-Maior do Exército                |
| EGN       | Escola de Guerra Naval                                      |
| EN        | Escola Naval  |
| END       | Estratégia Nacional de Defesa                               |
| EPESM     | Encontro Pedagógico do Ensino Superior Militar              |
| ESG       | Escola Superior de Guerra                                   |
| EUA       | Estados Unidos da América                                   |
| EUCOM     | <i>United States European Command</i>                       |
| HFA       | Hospital das Forças Armadas                                 |
| JCS       | <i>Joint Chiefs of Staff</i>                                |
| JPME      | <i>Joint Professional Military Education</i>                |

|          |  |
|----------|--|
| NAVAMAER | Competição Esportiva entre Escola Naval, Academia Militar das Agulhas Negras e Academia da Força Aérea |
| NDS      | <i>National Defense Strategy</i>   |
| NDS      | <i>National Defense University</i>   |
| NIU      | <i>National Intelligence University</i>  |
| NORTHCOM | <i>United States Northern Command</i>  |
| NWC      | <i>Naval War College</i>   |
| OHMA     | Olimpíada de História Militar e Aeronáutica  |
| PACOM    | <i>United States Indo-Pacific Command</i>  |
| PME      | <i>Professional Military Education</i>   |
| PND      | Política Nacional de Defesa  |
| RBJID    | Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa   |
| SECDEF   | <i>Secretary of Defense</i>  |
| SIRIEN   | Simulação de Relações Internacionais da Escola Naval   |
| SOUTHCOM | <i>United States Southern Command</i>  |
| SOCOM    | <i>United States Special Operations Command</i>  |
| STRATCOM | <i>United States Strategic Command</i>   |
| TRANSCOM | <i>United States Transportation Command</i>  |
| VCJCS    | <i>Vice-Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>  |
| ZOPACAS  | Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul  |

## SUMÁRIO

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>  | 10 |
| <b>2</b> | <b>HISTÓRICO DE FALHAS DE INTEROPERABILIDADE NOS EUA</b>   | 14 |
| 2.1      | SÉCULO XIX   | 14 |
| 2.2      | SÉCULO XX  | 15 |
| 2.3      | O ESTOPIM DA REFORMA   | 21 |
| <b>3</b> | <b>PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS”</b>                                     | 23 |
| <b>4</b> | <b>ANÁLISE DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS” E SUAS CONSEQUÊNCIAS</b>                               | 27 |
| 4.1      | ALTERAÇÕES RELACIONADAS À JUNTA DOS CHEFES DE ESTADO-MAIOR                                       | 27 |
| 4.2      | ALTERAÇÕES RELACIONADAS AOS COMANDOS COMBATENTES UNIFICADOS                                      | 28 |
| 4.3      | ALTERAÇÕES RELACIONADAS AO PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DE PESSOAL PARA CARGOS EM COMANDOS CONJUNTOS | 29 |
| 4.4      | ALTERAÇÕES RELACIONADAS À VALORIZAÇÃO DOS MILITARES QUE SERVEM EM COMANDOS CONJUNTOS             | 31 |
| <b>5</b> | <b>SUGESTÕES PARA O CASO BRASILEIRO ADVINDAS DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS”</b>                  | 33 |
| 5.1      | PAPEL DO CONSELHO MILITAR DE DEFESA  | 33 |
| 5.2      | ANALOGIA AO COMANDO DO TEATRO DE OPERAÇÕES   | 34 |
| 5.2.1    | Doutrina de emprego das Forças Armadas no exterior   | 35 |
| 5.3      | O TREINAMENTO PARA SER UM “MILITAR CONJUNTO”   | 37 |
| 5.4      | A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO CONJUNTO   | 41 |
| <b>6</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | 43 |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>   | 45 |

## 1 INTRODUÇÃO

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 (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.

No caso brasileiro, durante a elaboração da Constituição Federal de 1946 ocorreu a discussão sobre a criação de um Ministério da Defesa, que, contudo, não logrou êxito. Na ocasião, foi criado o chamado Estado-Maior Geral (BRASIL, 1946), que logo em seguida foi redenominado Estado-Maior das Forças Armadas (BRASIL, 1948).

O Ministério da Defesa veio a surgir somente a partir da Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), de 09 de junho de 1999, representando passo relevante para a integração das Forças Armadas brasileiras. Tal iniciativa “[...] não teve sua origem em qualquer proposta consensual das Forças Armadas, mas em uma decisão política do próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso” (BAPTISTA JUNIOR, 2008, p.43). Esse autor ainda complementa que independentemente de diversos

outros diplomas legais que alteraram a estrutura organizacional e a forma como as Forças Armadas atuam, essa Lei Complementar pode ser considerada o maior avanço na direção da interoperabilidade de nosso aparato militar, ao estabelecer uma nova estrutura de relacionamento civil-militar no Brasil.

De forma análoga à Lei Complementar citada, a Reforma “Goldwater-Nichols” (“*Goldwater-Nichols Act*”) surgiu de causas próprias, foi influenciada por fatores contemporâneos e produziu consequências indeléveis 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 (LOCKER III, 1999). Caracterizou-se 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, sendo que o problema que a norteou foi: em que medida a Reforma “Goldwater-Nichols” proporcionou a evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América e poderia auxiliar na formulação de soluções para o caso brasileiro?

Assim exposto, a presente monografia tem o propósito de analisar a importância dessa Reforma, visando a identificar elementos que se sobressaem na evolução da interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Unidos da América e que possam ser aplicados na nossa realidade nacional. O estudo foi conduzido de forma a analisar as posturas dos diversos atores envolvidos, as alterações efetivadas e as consequências das mesmas em relação à interoperabilidade das Forças Armadas dos EUA, além de suas possíveis adequações às Forças Armadas brasileiras. Esteve fora do escopo estabelecer os parâmetros de uma legislação correlata para o caso brasileiro.

O referencial teórico observado possibilitou avaliar o atual estágio do desenvolvimento da interoperabilidade no Brasil, bem como apresentar diferentes origens para que mudanças estruturais possam ser levadas a termo nas Forças Armadas, a partir do exemplo ocorrido nos Estados Unidos da América. A fim de compreender as razões pelas quais os Estados Unidos realizaram tão profunda reorganização em seu Departamento de Defesa, optou-se por buscar antecedentes

históricos em Jones (1982a). Em relação aos obstáculos enfrentados no embate legislativo, o guia foi Locher III (1996). 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 optou-se por Shalikhshvili (1996), ao mesmo tempo em que foram apresentadas algumas sugestões de aplicação no Brasil.

Em nosso País, a busca pela interoperabilidade no emprego das Forças Armadas nacionais permeia tanto a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a) quanto a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b), bem como o Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2016c), sendo tais documentos basilares para o desenvolvimento da pesquisa.

Quanto à metodologia, a pesquisa iniciou-se pelo levantamento no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do *Naval War College* (EUA), nas bibliotecas das escolas de altos estudos de política e estratégia e nos sítios do Google Acadêmico utilizando-se como critério de busca principal as seguintes palavras-chave: “Goldwater-Nichols” e “Interoperabilidade”, afeta aos EUA e ao Brasil. Obviamente, houve profusão de material estadunidense, porém a reduzida gama de achados em língua portuguesa chamou a atenção.

A seguir, foi efetuada pesquisa de cunho qualitativo a textos e artigos publicados sobre o tema nos sítios da internet e em revistas especializadas, além de pesquisa descritiva, bibliográfica e documental como técnicas exploratórias iniciais. A partir deste ponto, foi desenvolvido um questionário, com questões abertas, direcionado a um Oficial General brasileiro, que serve em um ambiente conjunto.

Essa pesquisa é relevante para a sociedade brasileira, em especial ao segmento ligado à Defesa Nacional, uma vez que são expostas características marcantes do processo de interoperabilidade dos EUA, nação amiga e que detém as Forças Armadas mais poderosas da atualidade. A partir da experiência estadunidense, explicitada pelos principais pontos da Reforma “Goldwater-Nichols”, sugestões de iniciativas para incrementar a interoperabilidade do aparato militar brasileiro foram debatidas, sempre dentro das características próprias de nosso País.

Inicialmente, o trabalho aborda as razões 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, nos seus principais aspectos, é apresentado. Após tal apresentação, são tratadas as consequências da Reforma, ao mesmo tempo em que são discutidas algumas sugestões de aplicação no Brasil. Finalmente, é apresentada uma sucinta análise conclusiva do trabalho.

## 2 HISTÓRICO DE FALHAS DE INTEROPERABILIDADE NOS EUA

De forma a melhor compreender 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

“Se olharmos para o futuro, haverá um ministério da defesa, combinando exército, marinha e força aérea sob uma direção”. Brig. Gen. William “Billy” Mitchell, em 1919 (LOCKER III, 2002, p. 19)

Segundo Locker 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 visto como algo de importância, principalmente face ao material 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 esta força e a Marinha. Exemplo dessa realidade de não cooperação foi 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 (LOCKER III, 2002).

A principal deficiência verificada era a falta de autoridade suficiente nas mãos de líderes civis e militares. Ninguém, nem mesmo os Secretários da Guerra e da Marinha, possuía 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 inconteste (LOCKER 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.

A falta de consenso acerca dos princípios para a organização das forças militares exacerbavam os obstáculos à reforma. Especialistas debatiam há décadas sem conclusões. Além dos argumentos sobre a importância relativa de habilidades técnicas ou operacionais, 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. (HUNTINGTON, 1957, p. 247).

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 muito 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 consequências do que ocorresse sob seu comando.” (BUILDER, 1989, p. 18). Segundo Locker 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 LOCKER 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 do Presidente Roosevelt 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*)<sup>1</sup>, 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 Exército); e pelo Chefe do Estado-Maior do próprio Presidente, Almirante William D. Leahy.<sup>2</sup>

Locker III (2002) 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, o Marechal Sir John Dill escreveu a Londres: “Toda a organização pertence aos dias de George Washington”. (LOCKER III, 2002, p. 20).

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.

---

<sup>1</sup> O órgão da Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) do Brasil que mais se assemelha ao JCS é o Conselho Militar de Defesa (CMiD). O CMiD é composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Quando assessorando o Presidente da República, no que concerne ao emprego de meios militares, é presidido pelo Ministro da Defesa. Compete ainda ao Conselho, como parte da EttaMiD, o assessoramento ao Presidente da República no que tange ao emprego de meios militares e o assessoramento ao Ministro da Defesa, nas competências previstas no inciso III, do art. 3º, do Decreto nº 7.276 de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2016c).

<sup>2</sup> 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.

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: “[...] 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”. (STIMSON; BUNDY, 1948, p. 506).

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 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<sup>3</sup> (*Unified Combatant Commands* - CoCom) de Área terem provado sua serventia durante a

---

<sup>3</sup> Atualmente, há 10 Comandos Combatentes Unificados (CoCom) no âmbito do Departamento de Defesa, sendo quatro de caráter funcional (operações especiais, transportes, cibernética e comando estratégico), que operam em todo o globo e proveem capacidades específicas aos seis CoCom geográficos, responsáveis por áreas claramente delimitadas e possuidores de foco militar regional (África, Europa, América do Norte, América do Sul, Indo-Pacífico e Central).



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 (1958, p.2), no meio de seus dois mandatos (1953-1961), propôs nova reorganização do sistema de defesa do país. Segundo ele:

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 só.

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 Locker III (2002), 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 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”. Continua o General Jones: “[...] cada força considerava o Vietnã como sua própria guerra e buscava assumir uma grande tarefa para si.” (LOCKER, 2002, p.29).

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” (MCINNIS, 2016, p. 3). 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. De acordo com Locker III (2002), a administração Reagan aumentou acentuadamente os gastos com despesas militares, tanto em termos de reaparelhamento como acerca de apoio às operações. 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 Grenada, 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 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” (JONES, 1982a). 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, p. 1). Sob o título: “O que está errado com a nossa Defesa”, Jones volta a tocar nos mesmos pontos anteriormente citados, sumarizando 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 a memoráveis feitos do passado. A própria base de cada força se sustenta a partir da introjeção em seus membros do orgulho na sua missão, na sua doutrina, nos seus uniformes e na sua disciplina - todos eles emersos de antigas tradições.

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” (LOCKER III, 1999).

### 3 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS”

“Hoje, nós não temos uma estrutura organizacional adequada” (LOCKER III, 1999, p. 13). 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 (LOCKER 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 fatídico 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 Estado-Maior e a urgência para estabelecer uma nova legislação para reformar o mais importante órgão da hierarquia militar” (LOCKER III, 2002, p. 33). Ao demonstrar suas sugestões de melhoria do sistema, buscava, antes de mais nada, 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” (LOCKER III, 1999, p.12).

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. Apesar de inquestionáveis evidências, muitos militares resistiram estoicamente à criação de estruturas conjuntas que possibilitariam restringir a independência das forças e suas prerrogativas (LOCKER III, 1999).

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 brilhante carreira, ele tentara reformar o sistema por dentro. Agora, sua última cartada seria tentar reformá-lo por fora, seguindo, curiosamente, um ícone naval: Mahan<sup>4</sup>. 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.” (JONES, 1982a, p. 148).

O período no qual a Reforma tramitou no Parlamento foi excessivo para os padrões estadunidenses. Os detalhes do processamento da nova lei são inúmeros, porém, alguns pontos devem ser ressaltados, principalmente para obtermos elementos de análise do caso brasileiro.

O primeiro deles é que a nova legislação demandou a participação conjunta

---

<sup>4</sup> O Contra-Almirante Alfred Thayer Mahan foi um ilustre oficial da Marinha dos EUA, que se notabilizou como estrategista e professor, cujos escritos sobre a centralidade do mar na grandeza dos países, realizados a partir de finais do século XIX, influenciaram gerações sucessivas de políticos e oficiais em todo o mundo e desencadearam o forte investimento na edificação de capacidades navais, que se verificou na década precedente à I Guerra Mundial (RIBEIRO, 2010).

das duas casas parlamentares. A ação 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*.

Neste ponto, abrimos parênteses e podemos diagnosticar uma marcante diferença entre os casos de Brasil e dos EUA: a presença de militares no parlamento do País. A título de comparação, segundo dados da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Comandante da Marinha, a atual legislatura do Congresso Nacional brasileiro dispõe somente de três Deputados Federais com prévia experiência militar, sendo que dois deles como oficiais temporários.

Outro aspecto relevante, que em parte justifica o alongado tempo de processamento da proposta da Reforma “Goldwater-Nichols”, 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” (LOCKER III, 1999, p. 14). 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.” (LOCKER III, 1999, p. 16).

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, sendo provavelmente a maior mudança no estamento militar do país desde a criação do histórico Exército Continental, em 1775 (LOCKER 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” (RADIN; CHANIN, 2009, p. 259), 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):

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.

## 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.

### 4.1 ALTERAÇÕES RELACIONADAS À JUNTA DOS CHEFES DE ESTADO-MAIOR

Segundo Jones (1982b), desde sua criação, em 1942, a JCS sempre trabalhou sob a forma de um comitê, com uma enorme pressão em obter unanimidade para poder agir. De acordo com a lei, 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 (JONES, 1982b, p. 13).

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.” (ROSENWASSER; WARNER, 2011, p. 31). 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). 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 que adveio da Reforma é o aumento do poder e da influência dos Comandantes Combatentes, segundo Quinn (1999), 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, disse:

[...] 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. (SHALIKASHVILI, 1999, p. 67).

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 treinamentos 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 “Goldwater-Nichols”, 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 designarem para tais cargos alguns de seus melhores quadros (QUINN, 1999).

Em relação ao processo de qualificação dos oficiais e dos subalternos 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: Estratégia Militar Nacional (*National Military Strategy*), com ênfase nas relações civis-militares e no controle civil sobre os militares; planejamento conjunto em todos os níveis da guerra; doutrina conjunta; comando e controle conjuntos; desenvolvimento de forças conjuntas e sistemas conjuntos; e apoio de civis no teatro de operações. Para os cursos mais avançados, no nível de Capitães de Mar e Guerra e Coronéis, são acrescentados temas como: Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*); estratégia operacional; sistemas e processos de planejamento conjuntos; e 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, ou melhor, “[...] o que cada um pode trazer para a luta.” (SMITH JR, 1999, p. 24). 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. (1999, p. 23), 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”.

A título de ilustração, o quadro 1 a seguir 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 entre as Forças Armadas dos EUA

| 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:** Disponível em: <<https://defense.gov/About/Military-Departments/Unified-Combatant-Commands/>>. Acesso em: 15 jul. 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 conjunto “[...] não era considerado um passo desejável na carreira de ninguém.” (CHIARELLI, 1993, p. 77).

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 *joint duty assignment* também foi considerado como indispensável à progressão profissional e à própria promoção ao posto de Oficial General. Além disso, esclarece esse autor, 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 se tornaram efetivamente integrados e de muito mais valor e relevância à capacidade de vencer guerras (CHIARELLI, 1993).

## **5 SUGESTÕES PARA O CASO BRASILEIRO ADVINDAS DA REFORMA “GOLDWATER-NICHOLS”**

Mesmo sem resolver todas as deficiências envolvendo operações conjuntas, é inegável que a Reforma “Goldwater-Nichols” trouxe uma evolução sem igual à interoperabilidade das Forças Armadas dos EUA. Por ser uma legislação de alto nível, manteve o foco nas alterações de cunho administrativo-organizacional. A partir deste passo, outras pendências, como, por exemplo, a racionalização das aquisições das Forças Singulares e a padronização do processo de planejamento, puderam ser analisadas e otimizadas.

A discussão a ser realizada tem como meta a verificação da adequabilidade dos principais pontos da Reforma “Goldwater-Nichols” ao caso brasileiro. Ao tentarmos reproduzir as experiências advindas da Reforma em nosso país, faz-se mister ressaltar marcantes diferenças estruturais, principalmente em relação à política sob a qual são empregados os militares de Brasil e dos EUA e à estratégia desenvolvida para efetivá-la. Tal reflexão se faz necessária, para bem contextualizarmos e não incorrerem em generalizações infundadas.

Antes de discorrermos especificamente sobre cada um dos principais itens da Reforma, há que se destacar um ponto fundamental quando se aplica o termo “emprego conjunto” em realidades tão distintas quanto as dos aparatos militares de EUA e Brasil. Enquanto naquele país, fica patente a busca da interoperabilidade para, primordialmente, aumentar a capacidade de vencer guerras, no caso brasileiro a orientação conspícua é a racionalização “[...] de meios de toda ordem” (BRASIL, 2016b. p. 24), de forma a incrementar as capacidades de cada Força singular. Seguramente, alguns podem assegurar que se trata de mera distinção semântica, porém a experiência do autor, que serviu durante dois anos como Instrutor na Academia Naval dos Estados Unidos, indica que não. E tal diferença é muito importante de ser trazida à baila neste ponto do trabalho.

### **5.1 PAPEL DO CONSELHO MILITAR DE DEFESA**

Conforme mencionado anteriormente, este autor entende que o órgão da Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD) brasileira que mais se assemelha à Junta de Chefes de Estado-Maior (JCS) dos EUA é o Conselho Militar de Defesa (CMiD).

Porém, enquanto a JCS possui um chefe, oficial general da ativa do último posto, que, com o advento da Reforma “Goldwater-Nichols” tornou-se o principal assessor militar do Presidente da República, o CMiD não dispõe de um chefe militar. A lei prevê que, no que concerne ao emprego de meios militares, o Ministro de Defesa integrará o Conselho na condição de seu Presidente (BRASIL, 1999), sendo o mesmo composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA).

Poder-se-ia argumentar que a função de assessoria ao Presidente da República desempenhada pelo CJCS caberia ao CEMCFA. Todavia, a previsão legal é de que o mesmo seja “[...] um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República” (BRASIL, 1999, p.1), e que disporá de um comitê, integrado pelos chefes de Estados-Maiores das três Forças, sob sua coordenação. Cabe ao CEMCFA o assessoramento permanente do Ministro da Defesa no exercício da direção superior das Forças Armadas (BRASIL, 1999). O diploma legal deixa claro que o comitê que o CEMCFA possui para assessorá-lo é o composto pelos Chefes de Estado-Maior das Forças, e não por seus Comandantes, e ele, por sua vez, presta assessoramento ao Ministro da Defesa.

Ao verificarmos as estruturas e os papéis desempenhados pelos cargos-chave de cada uma delas, podemos asseverar que o estabelecido na Estrutura Militar de Defesa do Brasil é adequado e exequível, não cabendo uma alteração de monta como a realizada pelos EUA em 1986.

## 5.2 ANALOGIA AO COMANDO DO TEATRO DE OPERAÇÕES

A segunda grande mudança advinda da Reforma “Goldwater-Nichols” diz respeito ao aumento do poder e influência dos Comandantes dos Comandos Combatentes Unificados estadunidenses. Para traçarmos um paralelo dos CoCom à realidade nacional, torna-se necessário um aprofundamento normativo, uma vez que ao estudarmos documentos basilares de ambos os países é possível perceber uma significativa distinção no emprego de forças militares no exterior. Esta distinção explica a importância do desenvolvimento mais premente no caso estadunidense da interoperabilidade, pois aquela nação possui um efetivo de forças permanentemente em operação no exterior mais importante que o Brasil.

A estrutura dos Comandos Combatentes Unificados é algo que não possuímos em nosso aparato militar. Por serem todos os CoCom comandos iminentemente conjuntos de caráter permanente, fica clara a importância de busca da interoperabilidade pelos norte-americanos. A analogia mais próxima, dentro da Estrutura Militar de Defesa brasileira, segundo este autor, é o Comando do Teatro de Operações<sup>5</sup> (CmdoTO).

### **5.2.1 Doutrina de emprego das Forças Armadas no exterior**

No Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND), define Defesa Nacional como o “Conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” (BRASIL, 2016a).

Em relação ao denominado “Ambiente Externo”, nossa PND claramente foca em nosso entorno estratégico - América do Sul, Atlântico Sul, Antártica e África Ocidental, ressaltando iniciativas a serem perseguidas por nosso país, como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a cooperação entre os países da América do Sul. Além disso, a PND prevê que a “[...] crescente interdependência econômica mundial [...] deverá favorecer soluções negociadas” (BRASIL, 2016a, p. 9), priorizando o emprego de instrumentos diplomáticos e econômicos.

Tais assertivas se coadunam com as orientações contidas na Estratégia Nacional de Defesa (END). Explicitamente, a END (BRASIL, 2016b, p. 17) estabelece que:

A concepção estratégica de defesa do Brasil prevê a prevalência da ação diplomática, em tempo de paz ou de crise, em que será perseguido o entendimento para eventuais divergências e disputas, observando-se os preceitos do direito internacional e os compromissos firmados pelo País. As ações do Setor de Defesa, constituído pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas, contribuem para o propósito da diplomacia ao interagirem com as contrapartes de outros países, incrementando-se a confiança mútua e os laços de amizade.

---

<sup>5</sup> Comando do Teatro de Operações é um tipo de Comando Operacional (conjunto ou singular) ativado em caráter temporário em caso de agravamento de uma crise ou concretização de uma ou mais hipóteses de emprego das Forças Armadas e estabelecido em uma área de responsabilidade específica (BRASIL, 2011).

Ainda segundo a END, por possuírem naturezas distintas, as ações de Defesa Nacional diferenciam-se das iniciativas diplomáticas. Mesmo assim, o relacionamento internacional de defesa de órgãos do governo brasileiro pode contribuir para a estratégia de defesa, uma vez que favorece “[...] a confiança mútua, a cooperação e o estreitamento de laços de amizade, os quais favorecem que eventuais diferenças sejam tratadas de forma pacífica”. (BRASIL, 2016b, p. 24).

A fim de cumprirem sua destinação constitucional de defesa da Pátria, de garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um deles, da lei e da ordem, a END prevê que as Forças Armadas do Brasil devem desenvolver suas “[...] estruturas organizacionais e operacionais em torno de capacidades” (BRASIL, 2016b, p. 24). São também descritas na END as Capacidades Nacionais de Defesa. Ao discorrer sobre as capacidades de proteção, de dissuasão, de pronta-resposta, de coordenação e controle, de gestão de informação, de mobilidade estratégica e de mobilização, podemos encontrar menções ao exterior em poucas delas.

Em relação à chamada capacidade de proteção, a END estabelece que ela “[...] além de voltar-se para o território nacional, deverá considerar os interesses brasileiros no exterior, com o propósito de assegurar a observância dos direitos [...] e o cumprimento de acordos internacionais” (BRASIL, 2016b, p. 19), de modo a zelar também pelo patrimônio, pelos ativos econômicos e pelos recursos nacionais existentes fora do Brasil, de acordo com o arcabouço jurídico internacional.

Uma segunda menção ao exterior pode ser encontrada na capacidade de mobilidade estratégica. Nela, há a previsão de desenvolver no país uma infraestrutura logística com capacidade multimodal, de forma a permitir “[...] às Forças Armadas deslocar-se, rapidamente, para a área de emprego, no território nacional ou no exterior, quando assim impuser a defesa dos interesses nacionais” (BRASIL, 2016b, p. 20). É interessante notar que tal definição supõe não a permanência de forças armadas permanentemente no exterior, mas sim a possibilidade de rápido e eficiente deslocamento ante a uma necessidade.

Cabe ressaltar, por fim, que a referência, na END, mais relevante à atuação das Forças Armadas do Brasil no exterior diz respeito ao terceiro Objetivo Nacional de Defesa (OND): “salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior” (BRASIL, 2016b, p. 36). Para atingi-lo, as estratégias estabelecidas dizem respeito ao incremento da capacidade de dissuasão, sem,

contudo, prescrever o estabelecimento permanente de forças no exterior; e a aplicação de ações diplomáticas relacionadas à defesa.

Ao nos voltarmos para a documentação norte-americana, um detalhe inicial chama a atenção. A *National Defense Strategy* (NDS) de 2018, correspondente à END nacional, é sigilosa. Ao ser anunciada em janeiro do corrente ano pelo Secretário de Defesa Jim Mattis (KARLIN, 2018), ocorreu a divulgação de um sumário ostensivo e foi nele que o trabalho se baseou.

A diferença de tom da NDS é visível desde seu início. A missão do Departamento de Defesa dos EUA é prover forças militares confiáveis, necessárias para deter guerras e proteger a segurança da nação. Segundo a NDS:

Caso a deterrência falhe, a Força Conjunta está preparada para vencer. Reforçando as ferramentas tradicionais de diplomacia dos EUA, o Departamento proverá opções militares para assegurar que o Presidente e nossos diplomatas negociem a partir de uma posição de força. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018, P. 3).

Em relação ao posicionamento de forças no exterior, a NDS estabelece como objetivos de defesa a “[...] manutenção das vantagens da Força Conjunta, tanto globalmente quanto em regiões-chave” e a “manutenção de balanços de poder favoráveis no Indo-Pacífico, Europa, Oriente Médio e Hemisfério Ocidental” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018, p. 4). Fica patente, também, a importância da manutenção das atuais e a procura de novas alianças, que possibilitem acesso a regiões críticas, apoiando um sistema de posicionamento e de logística que mantem o alcance global das forças norte-americanas.

Torna-se clara, nesta altura, a razão pela qual não encontramos organizações como os Comandos Combatentes Unificados na estrutura brasileira. Resumidamente, os CoCom seriam uma espécie de Comandos Conjuntos de Teatro de Operações, permanentemente instalados em todas as regiões do globo. Destarte, a aplicabilidade da mudança proporcionada pela Reforma “Goldwater-Nichols” no caso brasileiro fica despropositada.

### 5.3 O TREINAMENTO PARA SER UM “MILITAR CONJUNTO”

Esta alteração advinda da Reforma atinge o campo que provavelmente seja o mais fértil para mudanças na situação brasileira. A necessidade dos EUA,

vislumbrada em falências quando em combate, de possuir pessoal adequadamente preparado para atuar em operações conjuntas levou ao estabelecimento, via Reforma “Goldwater-Nichols”, de uma sistemática de educação continuada, profissional e militar, com foco no desenvolvimento de aptidões conjuntas, o *Joint Profession Military Education* (JPME).

Sem relegar a planos inferiores o ensino de atividades profissionais singulares, foi percebida a urgência de obterem Oficiais e Praças aptos a trabalharem eficientemente em um ambiente de real interoperabilidade.

A intenção do sistema do JPME, realizado pelo autor entre os anos de 2005 e 2007 em sua fase intermediária (curso correspondente ao de Estado-Maior disponibilizado pelas Escolas de Altos Estudos Militares nacionais aos Capitães de Corveta e Majores da Marinha, Exército e Aeronáutica do Brasil), é “[...] prover um cabedal de conhecimentos para incrementar a performance em serviços próprios a temas conjuntos e no contexto das funções conjuntas” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015, p. A-1). Especificamente, a fase de educação intermediária foca no desenvolvimento da capacidade de combate e de liderança no âmbito da arte operacional. Os alunos têm a oportunidade de ampliar seu entendimento acerca da aplicação da força conjunta e de seu emprego nos níveis tático e operacional da guerra.

O currículo da educação militar profissional, tanto conjunta (JPME), quanto por Força (PME) possui a progressão estabelecida nos seguintes níveis:

- a. Pré-comissão: educação militar recebida em instituições militares de formação e por meio de programas de graduação de oficiais;
- b. Primário: educação normalmente recebida como Oficial Subalterno ou Intermediário;
- c. Intermediário: educação normalmente recebida como Capitão de Corveta ou Major;
- d. Senior: educação normalmente recebida como Capitão de Fragata ou Tenente-Coronel e Capitão de Mar e Guerra ou Coronel;
- e. Almirante / General: educação normalmente recebida como Oficial General (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015, A-A-2).

Fica patente a preocupação com a contínua transmissão de conhecimentos ao longo de toda a carreira militar, incluindo aos Oficiais Gerais. Neste caso, o

foco é prepará-los para responsabilidades de alto nível em termos de liderança em ambiente conjunto, interagência, intergovernamental e multinacional.

Quando nos voltamos para o caso brasileiro, percebe-se nitidamente um longo caminho a percorrer em termos de instrução. Utilizando o faseamento exposto, é possível traçar um paralelo, baseado na experiência do autor: graduação e quatro anos servindo na Escola Naval (EN) do Brasil; aperfeiçoamento em eletrônica, realizado no Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW); dois anos como instrutor de navegação na Academia Naval dos Estados Unidos, em Annapolis (EUA); e curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) na Escola de Guerra Naval (EGN). Presentemente, atende ao curso de Altos Estudos de Política e Estratégica (CAEPE) da Escola Superior de Guerra (ESG).

Em relação às etapas de pré-comissão e primária (aperfeiçoamento), pode ser estabelecido que o nível de interoperabilidade apresentado é residual, quase inexistente. As primeiras noções de ação conjunta são apresentadas no nível intermediário, correspondente ao curso efetuado na Escola de Guerra Naval (C-EMOS). Mesmo assim, a orientação geral do curso é voltada à educação profissional naval e as instruções acerca da operação das demais Forças Singulares ou são acessórias ou advindas dos exercícios desenvolvidos pelos alunos das três escolas em conjunto: EGN; Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR).

Obviamente, a preocupação sobre o conhecimento das demais Forças permeia as atividades de todas as citadas organizações militares. Todavia, ao menos no caso das instituições da Marinha, cabe uma reavaliação curricular para incrementar a formação de um futuro “oficial conjunto”.

É notável o esforço da Escola Naval e das academias coirmãs, Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e Academia da Força Aérea (AFA), em estabelecer laços entre seus alunos (Aspirantes e Cadetes). O ano acadêmico desses estabelecimentos é pródigo em eventos dos quais participam integrantes das três academias. No campo esportivo, ocorre a tradicional e mais que cinquentenária NAVAMAER, competição militar esportiva que contribui para a formação dos futuros oficiais. Destaca-se também o Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN), atividade de cunho acadêmico e cultural que visa fomentar a pesquisa e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional, e o Encontro Pedagógico do Ensino Superior Militar (EPESM), voltado para troca de

experiências entre docentes das academias. Todos estes eventos têm periodicidade anual e fazer parte da programação de atividades conjuntas do Ministério da Defesa.

Existem também iniciativas das próprias academias, como por exemplo, a Simulação de Relações Internacionais da Escola Naval (SIRIEN), onde temas da conjuntura mundial são discutidos por Aspirantes e Cadetes, bem como por universitários de instituições civis, e a Olimpíada de História Militar e Aeronáutica (OHMA), patrocinada pela AFA e que objetiva estimular o estudo da História e Culturas Militares entre os futuros oficiais, valendo-se do lúdico como estratégia educacional. Em todas essas ocasiões, a troca de informações e o conhecimento entre integrantes das três Forças são a tônica.

Entretanto, se por um lado, é do pleno conhecimento de todos que tal contato entre os futuros líderes de nossas instituições militares é mais do que benéfica, falta uma sistematização acadêmica, traduzida em conteúdo curricular, voltada a estabelecer a base do que necessita ser formalmente ensinado a nossos alunos, com vista à interoperabilidade no futuro.

Baseado nos objetivos do JPME, descritos a partir de verbos baseados na Taxionomia de Bloom, entendemos que as seguintes áreas de conhecimento deveriam ser parte fundamental do currículo de todas as academias militares brasileiras, berços de nossas futuras lideranças militares: saber a organização da defesa nacional; saber a organização, papel e funções do Ministério da Defesa; saber a história, principais papéis, missões e organização das Forças Singulares; e compreender os fundamentos da guerra tradicional e irregular.

Analogamente, a preocupação acerca de temas conjuntos é presente nas escolas de altos estudos militares, porém entendemos ser fundamental o estabelecimento de um currículo *joint*, que poderia compor com algo em torno de 30% dos cursos de nível intermediário e sênior. No nível intermediário, por exemplo, os objetivos propostos são: saber os principais sistemas de armas de cada Força Singular e como eles podem apoiar um Comandante de Teatro de Operações; identificar o ganho sinérgico a partir do efetivo uso da capacidade conjunta de cada sistema supracitado; compreender os efeitos que podem ser obtidos com operações de informações e cibernéticas e as implicações nas operações de nível tático; e compreender a interrelação entre a doutrina de cada Força Singular e doutrina conjunta.

A Escola Superior de Guerra (ESG), instituição de ensino da estrutura

administrativa do Ministério da Defesa, já cumpre esta orientação conjunta, devido à sua própria natureza, conduzindo cursos para militares de todas as Forças, além de civis de outras organizações governamentais, proporcionando um legítimo ambiente interagência.

#### 5.4 A VALORIZAÇÃO DO TRABALHO CONJUNTO

A experiência estadunidense, conquanto imperfeita para traçar rumos precisos para o desenvolvimento da interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras, lança luzes em aspectos interessantes de nossa estrutura.

Diferentemente do caso dos Comandos Combatentes Unificados (CoCom) dos EUA, nossa legislação estabelece somente um Comando Conjunto de caráter permanente – o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), que há pouco mais de um ano passou a fazer parte do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE). O COMAE é um Comando Operacional Conjunto, permanentemente ativado, responsável pelo planejamento, coordenação, execução e controle das operações aeroespaciais, tanto recorrentes quanto eventuais. Isso inclui o transporte aerológico, a busca e salvamento e a patrulha marítima, além das operações conjuntas determinadas pelo Ministro da Defesa. De acordo com Santos (2018), o efetivo do COMAE conta com 283 militares, sendo que destes 31 são cedidos da Marinha do Brasil e 22 do Exército Brasileiro.

Todos os demais Comandos Conjuntos, ainda de acordo com a Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011), são temporários. Assim sendo, pode-se depreender que os cargos conjuntos são, atualmente, em número bastante limitado, considerando-se que, além do próprio Ministério da Defesa, há poucas organizações em sua estrutura que consideramos conjuntas: o Hospital das Forças Armadas (HFA), em Brasília; a ESG, no Rio de Janeiro e em Brasília; a Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID), em Washington (EUA); e o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (Consipam) (BRASIL, 2017).

Uma iniciativa interessante, semelhante ao COMAE, também no âmbito da FAB, é a Comissão de Coordenação de Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE). Tal Organização Militar é subordinada ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), tendo como missão coordenar os trabalhos

relativos à definição e à implantação de sistemas espaciais relativos à defesa, incluindo seus elementos orbitais e a relativa infraestrutura de apoio, e conta, hoje, com pessoal da MB e do EB em suas fileiras (SANTOS, 2018).

Também no Exército Brasileiro, podemos identificar o aproveitamento de pessoal das demais Forças em duas organizações: o Comando de Defesa Cibernética (CmdDCiber) e o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB). Estes órgãos, não obstante não possuem uma missão propriamente conjunta e não efetuam rodízio entre as Forças para designação de seus Comandantes possuem militares da Marinha e da Força Aérea entre seus quadros, desenvolvendo um trabalho útil para todas as Forças Armadas.

Assim, nos deparamos com experiências conjuntas *ad hoc*, dentro das estruturas administrativas das Forças Singulares, indicando, inequivocamente, uma tendência bem-vinda e inexorável de integração com vistas à interoperabilidade.

## 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, são relevantes principalmente quando se pensa em um modelo de alteração para tornar a iniciativa nacional cada vez mais sinérgica, assertiva e multidisciplinar.

A peculiar característica da reforma em lide, de ter sido originada no parlamento, também traz reflexões sobre a real capacidade de os militares proporem e executarem alterações organizacionais de monta em prol da interoperabilidade entre suas forças. Foi verificado que cada uma das forças singulares tinha o seu pensamento e a sua ação em prol dela mesma, não havendo preocupação com que um trabalho conjunto fosse realizado.

A simples aplicação de soluções exógenas ao caso brasileiro é sempre uma iniciativa fadada ao insucesso. Em um País tão extenso e diverso como o nosso, é fundamental que qualquer resposta que venha de fora deva ser contrastada à realidade nacional. Seguindo por este caminho, este estudo, após identificar as principais áreas em que a Reforma focou, concluiu que algumas delas, não obstante servirem de alarme e prospecção de futuros cenários, não tem aderência ao nosso dia-a-dia.

Todavia, ficou demonstrado que em duas áreas podemos extrair ensinamentos valiosos para as Forças Armadas do Brasil.

A primeira é a relativa à educação profissional militar. O caso nacional comporta possíveis ajustes que serão extremamente benéficos à evolução do trabalho conjunto das Forças Armadas brasileiras e que, dessa maneira, propiciará melhores resultados quando da aplicação de nosso poder militar no futuro. Torna-se necessário introduzir, desde os passos iniciais da carreira das armas até os postos mais elevados, a instrução de temas relacionados à Marinha, ao Exército e à Força Aérea e daqueles próprios ao desenvolvimento de um esforço militar conjunto a todos os oficiais e subalternos, de maneira a habilitá-los a exercerem cargos em

comandos conjuntos de forma eficiente, observando as peculiaridades de cada estágio da progressão profissional.

O segundo setor que pode ser beneficiado por lições da Reforma “Goldwater-Nichols” é o referente à criação de organizações militares conjuntas. Tal iniciativa, que já pode ser percebida em algumas organizações do âmbito das Forças, ao desenvolver um labor combinado a partir do emprego conjunto de militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, indica um caminho correto em prol do desenvolvimento de mútua confiança, delegada autoridade e fundamental respeito, características tão caras a um aparato militar que deseja ser exemplo de interoperabilidade.

Atuando nesses setores, o Brasil evitará os percalços enfrentados pelos militares estadunidenses e terão, quando por ocasião do emprego real de suas unidades operativas, uma atuação marcada pela sinergia e pela otimização de recursos voltados ao cumprimento da missão constitucional.

## REFERÊNCIAS

BATISTA JUNIOR, C. A. **Ministério da Defesa: Realidade, Desafios e Perspectivas**. 2008. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 9.107**, de 1º de abril de 1946. Dispõe sobre as Forças Armadas e cria o Estado-Maior Geral. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9107-1-abril-1946-416990-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.978**, de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d8978.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d8978.htm). Acessado em: 09 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 600**, de 24 de dezembro de 1948. Altera a organização do Estado-Maior Geral, criando o Estado-Maior das Forças Armadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-600-a-24-dezembro-1948-367081-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n.º 97**, de 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2018

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa (2016a)**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa (2016b)**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional (2016c)**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>>. Acesso em: 07abr. 2018.

\_\_\_\_\_, Ministério da Defesa. MD30-M-01. **Doutrina de Operações Conjuntas**. Vol. 1. 2011. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30\\_m\\_01\\_volume\\_1.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf). Acesso em: 06 abr. 2018.

\_\_\_\_\_, 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, pg 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 3<sup>rd</sup>, 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](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](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](http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf)>. Acesso em 09 maio. 2018.

\_\_\_\_\_. **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 Vol. 12, nº 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.

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

KARLIN, Mara. **Order from Chaos.** 21 jan. 2018. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/>. Acesso em: 07 jun. 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.

\_\_\_\_\_. **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.

RIBEIRO, António Manuel Fernandes da Silva. **Mahan e as Marinhas como Instrumento Político.** Revista Militar, nº 2500, maio. 2010. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/569>. Acesso em: 20 maio. 2018.

ROSEWASSER, 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.

SANTOS, Paulo Renato Rohwer. **Experiência no Comando de Operações Aeroespaciais** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <rohwer@marinha.mil.br> em 09 ago. 2018.

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](https://archive.org/stream/onactiveservices006603mbp/onactiveservices006603mbp_djvu.txt)>. Acesso em: 18 jun. 2018.