

Jointness das forças armadas, profissionalização e democracia: o caso do Brasil

Jointness of the armed forces, professionalization, and democracy: the case of Brazil

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 249–275

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75400

ISSN 2358-3932

EURICO DE LIMA FIGUEIREDO
RICARDO ANTONIO CAZUMBA
ROBERTA CARNEIRO DE MELO

INTRODUÇÃO

A subordinação das forças armadas ao poder político constitucional é o pressuposto do regime republicano e garantia da integridade da nação. (Brasil 2008, 51).

Este artigo propõe a relação entre duas temáticas distintas que aparecem *per se* na literatura especializada pertinente.

A primeira se refere a uma teoria da ação conjunta das forças armadas. Trata-se de abordagem de processo racional de diluição das fronteiras que separam a corporação militar, que se constitui em burocracia caracterizada por peculiaridades decorrentes de suas atividades-fim no mar, na terra, no ar e, mais recentemente no espaço e na cibernética. Tais peculiaridades engendram singularidades próprias na organização das forças envolvendo

Eurico de Lima Figueiredo é professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor titular aposentado do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da UFF. Vínculo profissional: credenciado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança do Inest/UFF. **Contribuição no artigo:** Introdução e conclusão. Orcid.org/0000-0001-6855-2117. E-mail: euricofigueiredo@id.uff.br.

Ricardo Antonio Cazumba é mestre e doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST-INEST/UFF). Assessor de Operações de Paz do Comando da Força de Fuzileiro de Esquadra e pesquisador do Grupo de Estudos da Guerra da Escola Superior de Guerra. **Contribuição no artigo:** Fundamentação teórica e redação dos itens 1, 2 e 3. Orcid.org/0000-0002-7787-8203. E-mail: ricardoantoniocazumba@id.uff.br.

Roberta Carneiro de Melo é doutoranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST-Inest/UFF). Professora de Relações Internacionais do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. **Contribuição no artigo:** Redação do item 4 e formatação. Orcid.org/0000-0002-7368-9211. E-mail: robertamelo@id.uff.br.

aspectos não só institucionais e organizacionais, mas também culturais, doutrinários e mesmo de visões de mundo. Nos tempos contemporâneos, a crescente complexidade dos conflitos bélicos exigiu, e continua exigindo, cada vez mais, o emprego conjunto das Forças Singulares¹ (FS) (Brasil 2015, 124). Tal necessidade requer intrincadas estruturas de comando consubstanciadas na formação e eficácia dos estados maiores conjuntos.

A segunda temática se refere à questão democrática: o controle do Estado pela organização da sociedade civil, nos termos de uma Constituição prescrita por constituintes considerados, legítima e legalmente, representantes do poder da cidadania. Há um princípio ético inerente à democracia: sendo tudo que pertence ao Estado resultado do imposto do cidadão, titular primeiro de todos os gastos, o sistema estatal deve a ele, cidadão — que se expressa em eleições pacíficas, por meio de mecanismos representativos —, obediência e lealdade. O voluntarismo castrense, nessa ótica, é uma anomalia política e moral/ideológica. Política, porque subtrai das instituições cidadãs a capacidade de mando governamental. Moral/ideológica, porquanto tudo que faz parte do acervo estatal — incluindo suas armas — decorre do cidadão contribuinte, em uma ordem constitucional vigente. Não é o que tem acontecido no Brasil. A história política brasileira é marcada pela interferência intermitente das instituições militares desde a Proclamação da República no país. Instalou-se, no âmbito da corporação marcial, o chamado “mito da excepcionalidade institucional” no qual elas se autointitulavam “fiadoras e intérpretes dos destinos nacionais” (Figueiredo 1980). As constantes interferências no campo político confundiam-se com o próprio processo de estruturação e institucionalização das forças (Carvalho 2005). A superação do regime de 1964, em 1985, que inaugurou novo período dos presidentes civis, não esteve livre da interferência castrense (Zaverucha 2000). Durante o governo de Jair Bolsonaro, um político originário do meio militar, voltou à tona o espectro da intervenção militar no país (Godoy 2021).

No Brasil, o reconhecimento da necessidade do emprego conjunto das forças já vem de longe (Winand and Saint-Pierre 2010, 4). Após a Segunda Guerra Mundial, foi criado no Brasil o Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), pelo decreto 9107, de 1º de abril de 1946.² Durante décadas, o EMFA, devido à resistência militar, não se mostrou capaz de promover e efetivar a ação conjunta das FA (Júnior and Diniz 1998).³ Antes de existir o EMCFA, a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que criou o MD, tinha em seu Art. 10º o Estado-Maior de Defesa, que foi transformado em EMCFA pela LC 136, de 25 de agosto de 2024.

O EMCFA, assim como o EMFA, não conseguiu avançar na postulação e implementação de seus objetivos-fim, uma necessidade que especialistas civis já identificavam desde antes da criação do MD e muito anteriormente ao lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 (Júnior and Diniz 1998, 74 e 84; Melo and Freitas 2023).

O trabalho parte do pressuposto de que a efetivação do processo de *jointness* das forças no Brasil induzirá o profissionalismo militar na medida em que será necessário rever práticas e doutrinas mais coetâneas aos conflitos bélicos da contemporaneidade, bem como exigirá uma reestruturação da defesa que propiciaria o controle civil efetivo da estrutura militar, o que não ocorre hoje mesmo com a existência do MD e do EMCA. A implantação do processo requererá árdua dedicação às tarefas relativas ao planejamento e execução dos combates de forma conjunta. Em um mundo marcado por aceleradas transformações técnico-científicas, com impactos profundos no preparo e emprego das forças militares, será exigido o exercício integral das funções relativas ao objetivo-fim da corporação castrense: a guerra. Voltadas para suas finalidades mais necessárias e vitais, que justificam a própria razão de sua existência, as forças armadas (FA) experimentarão um duplo ganho. Por um lado, voltadas tão somente para seu mister, colherão eficácia e efetividade à altura dos países centrais. Por outro, obrigadas ao exercício de suas atividades em nível do “estado da arte”, alheias à arena política, voltar-se-ão para seus interesses e objetivos eminentemente corporativos. Em uma palavra, os militares seriam o que devem ser: profissionais garantidores da Defesa e da Soberania do Estado democrático de direito.⁴

Este trabalho prevê quatro seções e uma conclusão, além desta parte introdutória. A primeira propõe o modelo de Aaron Jackson (2018) relativo a uma teoria voltada para a avaliação do estado de institucionalização da *Jointness* em uma realidade determinada. A segunda, a partir desta visada, passa em revista a *Jointness* no caso estadunidense, tantas vezes entendido como exemplo de eficiência em termos militares e por existirem indicativos de que foi modelo que orientou as tentativas de reestruturação da defesa brasileira após o término do regime autoritário, notadamente a partir da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso.⁵ A seguinte reconstitui historicamente como as instituições militares brasileiras resistiram às tentativas de reorganizar a defesa desde a redemocratização. A última propõe a análise da *Jointness* no Brasil, confrontando-a com o modelo estadunidense, tendo como base a formulação teórica proposta por Jackson. A parte conclusiva sumariza os principais pontos da argumentação e sugere bases e diretrizes para políticas públicas que ensejem a reestruturação da Defesa calcado no profissionalismo militar e onde a política

seja atributo, tão somente, daqueles que foram eleitos para o exercício legal e legítimo do mando político.

O MODELO DE AARON JACKSON

Aaron P. Jackson é um oficial da reserva do Exército Australiano, doutor em Relações Internacionais, atualmente é pesquisador sênior no Ministério da Defesa do seu país. Lecionou em instituições militares como professor visitante no Canadá, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido. Tem publicado artigos e livros sobre o planejamento conjunto da ciência e tecnologia aplicadas aos assuntos da defesa, assim como de doutrinas concernentes às operações conjuntas.

Em 2018, ele publicou artigo denominado *The Four Aspects of Joint: A Model for Comparatively Evaluating the Extent of Jointness within Armed Forces* (Jackson 2018). Nele, propôs modelo teórico capaz de avaliar a utilização conjunta (em inglês estadunidense *Jointness*, no britânico *Jointery*)⁶ das forças de defesa. Embora tivesse tido em mente, em particular, a análise dos casos da Austrália, Canadá Inglaterra e Estados Unidos, sua abordagem permite a consideração de outros casos, tornando possível a realização de análises comparativas.

O modelo proposto assenta-se em dois pressupostos e em quatro fatores que estão presentes no processo de implantação do que Jackson denomina *jointness das Forças*, entendendo-se o termo em inglês como um conjunto de medidas que levam à atuação estruturada das FS (Cazumba 2024, 208 e 217).

O primeiro pressuposto é que *jointness* para Jackson não é um mero sinônimo de operações conjuntas, mas um processo de reestruturação da defesa como um todo. O segundo pressuposto é que a análise de fenômenos relacionados à Guerra precisa ser interdisciplinar e as teorias formuladas não podem ser confundidas como “pensamento militar” (ideias individuais sobre a guerra), “doutrina militar” (conjunto de práticas oriundas da experiência militar) ou “história militar” (narrativas dos eventos militares). Sendo a Guerra uma atividade humana e, como tal, permeada por aspectos de natureza sociológica e política, requer, por parte dos planejadores dos sistemas de defesa, saberes auferidos nessas áreas de conhecimento.

O modelo de análise de Jackson postula que a *jointness* requer a necessidade de se levar em conta os fatores operacional, organizacional, educacional e doutrinário como marcadores tangíveis.⁷

Jackson advoga que a ação conjunta das forças ocidentais tem sido uma realidade nos últimos cem anos, assinalando, entretanto, que o fator operacional é de manifestação mais remota, enquanto os outros três, nos casos dos países em que concentra sua atenção (Austrália, Canadá,

Estados Unidos e Reino Unido) ficam circunscritos às experiências das forças armadas a partir dos anos 80 do século XX. O fator operacional esteve presente no emprego conjunto de mais de uma Força Singular em circunstâncias datadas e situadas. Foram, entretanto, situações emergenciais, particulares, que exigiram a constituição de estruturas *ad hoc* de comando e controle partindo do zero. O fator organizacional, que não pode se confundir com o fator operacional, refere-se ao advento de estruturas conjuntas permanentes no âmbito da defesa dos países ocidentais, particularmente os anglo-saxões. A principal distinção encontra-se no fato de que essas estruturas não se limitam às de natureza operacional. Algumas propiciaram a eliminação de duplicidades existentes nas estruturas das FS. O fator educacional refere-se à constituição de instituições de ensino conjuntas e ao desenvolvimento de programas e conteúdo de ensino comuns direcionados ao emprego conjunto. O aspecto educacional tem destacada importância na constituição de uma cultura comum e na diminuição das fronteiras institucionais que possam dificultar o emprego operacional conjunto. O quarto e último aspecto, o doutrinário, refere-se à formalização das experiências positivas envolvendo o emprego conjunto. Essa formalização relaciona-se à constituição de instituições conjuntas responsáveis pela reflexão sobre o emprego, registro das experiências e difusão.

A *Jointness* não deve ser confundida com outros termos como a interoperabilidade, por exemplo. A interoperabilidade é um dos aspectos da *Jointness*, fundamental para o emprego conjunto das Forças Singulares, mas também uma necessidade das Operações Interagências, quando as forças de defesa operam em um mesmo ambiente operacional com outras agências governamentais. As Operações Combinadas são aquelas em que as forças de defesa de distintos Estados são empregadas sob comando único (Ministério da Defesa 2015, 190, 196). O conceito de interoperabilidade, que tem sua origem nos anos 70, no âmbito da Tecnologia da Informação e Comunicação, genericamente se refere à “[...] capacidade de executar a interação entre duas ou mais entidades diferentes (sejam elas peças de software, processos, sistemas, unidades de negócios)” (Cabral 2021, 20). Operar conjuntamente exige que sistemas de informação das FS, equipamentos de comunicação e sistemas logísticos diversos, por exemplo, não sejam estanques e sim interoperáveis.

O MODELO DE JOINTNESS ESTADUNIDENSE

Nos Estados Unidos, o debate sobre a necessidade de reformulação do Departamento de Defesa (*Department of Defense* — DoD) ganhou

força após o fracasso da Operação *Eagle Claw*, ocorrida em 24 de abril de 1980 e da emissão do relatório da *Comissão Holloway*, constituída para analisar criticamente o ocorrido. Esta operação visava a resgatar 52 diplomatas mantidos em cativeiro no Irã após a Revolução Iraniana de 1979 (Cazumba 2024, 181). John Hamre (2016), membro da equipe do Comitê de Serviços Armados do Senado e participante das deliberações que levaram à criação do *Goldwater-Nichols*, destacou que a comissão concluiu que as FA dos EUA não estavam preparadas para operações conjuntas. Ficou evidente que nenhum serviço⁸ isoladamente possuía a capacidade de realizar aquela missão, sendo incapazes de conduzir operações complexas que exigissem a interdependência das forças (McInnis 2016, 3).

A *Public Law 99-433* criou as condições para o desenvolvimento da *Jointness* e contribuiu para fortalecer o controle militar por parte da autoridade civil (United States of America 1986). A preocupação com o controle civil dos militares permeia a história estadunidense desde seus primórdios. Garantir aos militares os meios e recursos necessários à defesa da sociedade civil contra as ameaças existentes consiste em uma preocupação concomitante com o fato de que os militares são os reais detentores do poder coercitivo, o qual pode ser utilizado contra essa mesma sociedade civil (Congressional Research Service 2020; Minerva 2023).

Com ela estabeleceu-se que o controle do DoD seria exercido por um civil, o Secretário de Defesa, escolhido pelo Presidente e com a aprovação do Senado. Além disso, instituiu as posições de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS) e *Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (VCJS), nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Senado. O CJCS é único oficial da ativa encarregado de assessorar o Presidente, o Secretário de Defesa, o Conselho de Segurança Interna⁹ e o Congresso em assuntos militares, e o VCJS, o segundo na cadeia de comando militar, sendo responsável por presidir e coordenar as reuniões e atividades dos oficiais que compõem o *Joint Chiefs of Staff* (JCS).¹⁰

A lei proibiu que o JCS tivesse qualquer autoridade executiva (comando ou influência sobre o emprego) ou que funcionasse como um Estado-Maior Geral das Forças Armadas, atribuindo-lhe a função de auxiliar na formulação da direção estratégica da defesa. Além disso, a legislação instituiu as funções de *Chief of Staff* nos serviços militares,¹¹ as mais elevadas posições ocupadas por militares da ativa nos Departamentos Militares, subordinados ao VCJS e ao Secretário da respectiva FS,¹² este último proveniente do meio civil e escolhido pelo campo político. Houve ainda a reestruturação e o fortalecimento dos comandos operacionais conjuntos com a criação dos *Unified Combatant Commands* (CCMD), subordinados diretamente ao

Presidente e ao Secretário de Defesa, sem gerenciamento por parte das FS (Congressional Research Service 2024).

JOINTNESS NO BRASIL

No Brasil, a transição do regime autoritário para o democrático transcorreu de forma negociada, com o componente militar tendo presença e voz no processo de abertura política (Silva 2021, 39). Apesar da forte mobilização de segmentos da sociedade brasileira que exerceram pressão para acelerar a redemocratização, as forças representadas pelo regime obtiveram êxito proporcionando o que se denominava uma *distensão lenta, gradual e segura*. A Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979 — que concedeu a anistia geral e irrestrita e impediu de responsabilizar os militares que cometeram crimes durante o Regime Militar — e a rejeição da proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 5, de 2 de março de 1983, apresentada pelo deputado Dante Martins de Oliveira, são expressão do controle da transição. Eleito por votação indireta, tendo como colégio eleitoral o Congresso, Tancredo Neves, o candidato da oposição, tomou posse do cargo, mas não chegou a assumir o comando do país. Acometido de grave doença, veio a falecer antes que isso acontecesse. Em seu lugar tomou posse e assumiu o Vice-Presidente José Sarney, tendo o então Ministro do Exército, Leônidas Pires Gonçalves, forte presença no episódio sucessório. Os militares tinham saído do controle da máquina executiva, mas não dos corredores do poder (Zaverucha 1994).

A Assembleia Nacional Constituinte foi marcada pela forte interferência militar que obstruiu as tentativas de reorganização da defesa, como a criação do Ministério da Defesa (MD), de afastar os militares da política criminalizando a desobediência militar diante da autoridade civil, bem como a manifestação pública sobre questões de natureza política. As tentativas de limitar o emprego das FA no interior do território nacional (Soares 2019, 154) foram também neutralizadas, e o artigo 142, que trata do papel das FA, ganhou uma redação ambígua, de que os militares seriam o quarto poder da república, o moderador, base teórico-jurídica para aqueles que não reconheceram a eleição de Lula em 2022.

A criação do Ministério da Defesa e as continuidades

A questão *Ministério da Defesa* ressurgiria durante a primeira administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), uma vez que sua criação tinha sido uma promessa de campanha (Campos 2002).

O presidente estabeleceu dois critérios para orientar os trabalhos relacionados à criação da nova instituição: a necessidade de considerar os antecedentes culturais brasileiros e a subordinação do poder militar ao poder político de forma clara “[...] a uma política de defesa do Estado, emanada do poder político” (Pinheiro 2023). Segundo o então Ministro da Justiça Nelson Azevedo Jobim, o modelo estadunidense era o que mais se aproximava da estrutura que se pretendia construir (Pinheiro 2023).

A tarefa de conduzir os estudos necessários foi atribuída pelo presidente ao Ministro-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), General Benedito Onofre Leonel, nomeado em 1° de janeiro de 1995 e mantido na função até junho de 1999. A escolha de um militar e não um civil condicionava a criação do MD à percepção militar, além do fato do Ministro do EMFA ser um oficial general com poderes e status menores que os ministros militares, indicava o rumo da futura estrutura a ser desenhada (Oliveira 2002).

A aprovação da PEC n° 626/1998, que se converteu na Emenda Constitucional n° 23 de 02/09/1999, criando o MD, apesar de resultar na extinção de ministérios militares e sua substituição por comandos, pouco contribuiu com os objetivos de subordinar os militares ao poder civil e a uma política de Estado construída no âmbito político civil. O MD nascia fraco, nas palavras do deputado federal Benito Gama, relator da PEC 498/97, seu ministro seria uma figura decorativa, uma *rainha da Inglaterra*, sem poder efetivo algum, com atribuições muito limitadas, como realizar aquisições e centralizar o orçamento (Zaverucha 2005, 108).

A escolha do termo “Comando” para a posição hierárquica mais elevada nas FA deve ser analisada com atenção. Nas estruturas organizacionais ministeriais, as peças centrais de assessoramento são as secretarias. No entanto, essa lógica não foi aplicada à nova estrutura da Defesa com a criação do MD. O uso do termo “Comando” reforça a ideia de que o controle do emprego permanece nas mãos dos chefes militares.¹³

Criado o MD, passou a ser majoritariamente controlado pelos militares que ocupam os cargos existentes, muitas vezes por meio de contratações temporárias (Cavalcanti 2016, 30-35 e 70-71; D’Araujo 2010, 123).

A END 2008 e a criação do EMCFA

A administração de Fernando Henrique Cardoso iniciou o processo de formulação de documentos de defesa nos níveis político e estratégico, com a edição da Política de Defesa Nacional de 1996 (PDN), que passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND) após a terceira revisão em 2012. A PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END), com a primeira

edição em 2008, e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) em 2012, representaram, ou deveriam representar, a definição por parte do poder civil do que se espera do poder militar, bem como uma orientação clara sobre o preparo, o desenho das FA, e como o Estado brasileiro as pretende empregar. Entre esses documentos e suas diversas edições, a END de 2008 é mais significativa para o contexto deste artigo, pois nela o Estado brasileiro antecipa a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e declara as opções políticas relacionadas à reestruturação da Defesa.

Na END (2008) verifica-se que a administração Lula pretendia prosseguir com um processo de *Jointness* orientado pelo modelo estadunidense. Em distintos trechos, identifica-se a preocupação com a integração das forças em prol da melhor eficiência militar. Na diretiva nº7, das Diretrizes da Estratégia Nacional (Brasil 2008, 12), por exemplo, manifesta-se a necessidade de se proceder a integração das forças muito além da execução de exercícios conjuntos, como nos âmbitos doutrinário, do ensino e do desenvolvimento de projetos. Estabelece-se que os instrumentos da integração seriam o MD e o EMFA, cabendo ao último se reestruturar e se tornar o EMCFA.

Quanto à Doutrina de Operações Conjuntas, caberia à Escola Superior de Guerra (ESG) um papel preponderante, o de promover o processo de integração do ensino militar, especificamente no nível de Altos Estudos.

A formação de quadros civis de especialistas em defesa, visando a criar uma carreira civil pública de formuladores de políticas de Defesa, também está presente no texto. Isso possibilitaria que o MD se tornasse uma instituição controlada pelo poder civil e não um espaço dominado por militares. Para isso, caberia ao governo federal incentivar programas nas universidades direcionados aos assuntos de defesa. Ações nessa direção já estavam em curso desde 2005, como o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa). No âmbito do Pró-Defesa, a Universidade Federal Fluminense, sob a coordenação do Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo, desenvolveu o Projeto Rede Brasil de Defesa. Esse projeto propiciou a constituição do Programa de Pós-Graduação na área de Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), contribuindo para a formação de uma comunidade de pesquisadores no campo dos Estudos Estratégicos, composta por civis e militares, e para a afirmação desse campo como área do conhecimento científico (Figueiredo 2016, 109–16).

Apesar da formação de quadros civis ter se tornado uma realidade, a ampliação da presença na estrutura organizacional do MD não se concretizou, uma vez que uma carreira civil de especialistas em defesa não foi criada. Como destaca o ex-ministro da Defesa Raul Jungmann, uma proposta foi encaminhada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão em 2010, restituída cinco anos depois, e que não se tornou Projeto de Lei. Recentemente, a questão voltou ao noticiário, com a manifestação pelo atual Ministro da Defesa, José Múcio, da pretensão em criar “[...] uma estrutura de cargos com postos de *assistentes, analistas e especialistas em Defesa* (Rodrigues and Ribbeiro 2023).

As opções políticas presentes na END (Brasil 2008, 13 e 49) manifestam um afastamento do modelo estadunidense e comprometeram o processo de construção da *Jointness*. Faltam pesquisas que busquem compreender o quanto de interferência militar ocorreu nas escolhas realizadas pelo poder político. O primeiro afastamento é quanto à função de Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCFA). Ela seria ocupada por um oficial-general de último posto, no mesmo nível hierárquico dos Comandantes de Força, sem qualquer tipo de subordinação dos comandantes das FS. Outro aspecto importante é que não se altera a organização do Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão de consulta do Presidente da República sobre as questões relacionadas à segurança e defesa, previsto no artigo 91 da Constituição de 1988, alterado quanto a sua composição pela Emenda Constitucional n° 23 de 22 de setembro de 1999, onde os comandantes das FS permanecem.¹⁴ Outro aspecto se refere ao Conselho Militar de Defesa (CMD), órgão permanente de assessoramento do MD, o qual o CEMCFA passa a compor juntamente com os Comandantes das FS (Brasil 2010). Com a criação do EMCFA, ele deveria deixar de existir em função da superposição de responsabilidades e tarefas (Brasil 1999). A existência do CMD enfraquece o papel do EMCFA.

A END (Brasil 2008, 41–8) não orienta o estabelecimento de estruturas conjuntas permanentes, elemento fundamental para a *Jointness*. Trata da constituição de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos a serem ativados, mesmo em tempo de paz, para a atualização do planejamento estratégico, e não elimina o emprego operacional singular a que se subordinam seus comandantes respectivos.

Tornado realidade em 2010, pela Lei Complementar 136, que “Altera a Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das forças armadas para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa”, o EMCFA é instituído, mas nasce débil. No modelo estadunidense o CJCS tem um papel vital para a consecução da *Jointness* e a subordinação militar ao poder civil, o que não ocorreu com o seu homólogo brasileiro.

A ANÁLISE DA JOINTNESS NO BRASIL

No Brasil, o processo de *Jointness* ocorreu tardiamente, visto que as duas estruturas organizacionais básicas para o desenho e implementação de uma política pública de reorganização da defesa — o MD e o EMCFA — surgiram em 1998 e 2010, respectivamente. Além desse aspecto, destaca-se que as formulações expressas nos documentos políticos e estratégicos de defesa sobre a *Jointness* não foram antecedidas por um debate no âmbito político, acadêmico e mesmo no meio militar sobre a questão. Até hoje, há pouca reflexão sobre a *Jointness* e uma ausência de teorização da questão. Apenas para caracterizar e corroborar o que se afirma, a consulta ao termo *Operações Conjuntas* no catálogo de teses e dissertações da Capes, em 17 de janeiro de 2024, retornou 63 registros, dos quais apenas cinco estão relacionados à questão militar.

A ausência de uma formulação teórica contribui para a incorreta associação de que *Jointness* se resume ao incremento das Operações Conjuntas ou, pior ainda, de que ela seja o mesmo que interoperabilidade.

Os fatores orientadores da análise empregada foram desenvolvidos por Jackson (2018), que reconheceu que, por se tratar de um processo institucional, a avaliação do nível de *jointness* das forças armadas de um Estado deve levar em consideração aspectos operacionais, organizacionais, educacionais e doutrinários. Baseado nesses fatores, algumas questões simples podem ser formuladas, cujo *feedback* evidenciaria o estado desse processo. Ressalva-se que, no Brasil, ao contrário do que ocorre no modelo estadunidense, as FS desempenham inúmeras atividades não relacionadas à defesa, contudo constitucionalmente amparadas que não podem ser desprezadas ao serem considerados os resultados e procedidas as análises. As questões apresentadas por Jackson (2018, 29), com pequenas adaptações propostas, seriam as seguintes:

- 1) Existem organizações operacionais conjuntas permanentes (comandos conjuntos) e outras estruturas conjuntas, permanentes, mas não diretamente operacionais?
- 2) As operações militares são conjuntas?
- 3) Existem estruturas e atividades desenvolvidas por mais de um serviço que possam ser consideradas duplicação de esforços?
- 4) A educação continuada para os oficiais superiores e oficiais gerais ocorrem em instituições educacionais comuns que ministram a doutrina conjunta e focam no nível operacional de planejamento?
- 5) A doutrina de Operações Conjuntas encontra-se devidamente registrada sob a forma de manuais?

- 6) Existe uma organização permanente na estrutura de defesa, responsável pelo desenvolvimento e registro da doutrina Conjunta?

As questões foram aplicadas ao universo da defesa estadunidense e da brasileira, para que fosse possível produzir uma comparação. A resposta às questões permite estruturar o quadro a seguir, que oferece uma síntese que será devidamente detalhada e analisada.

Quadro 1

Fator	Pergunta	Estados Unidos	Brasil
Operacional	1)	Sim	Não, com exceções
	2)	Sim	Sim e Não
Organização	3)	Sim com destaques	Sim
Educação	4)	Sim	Sim com reservas
Doutrina	5)	Sim	Não totalmente
	6)	Sim	Sim, com reservas

Fonte: Elaborado pelos autores.

Aspectos operacionais e organizacionais

Sobre a primeira questão, como já abordado, nos EUA, o setor operativo encontra-se organizado sob a forma de Comandos Combatentes Unificados (CCU), os quais podem ser de Área ou Funcionais, permanentemente ativados, cuja área geográfica de atuação, responsabilidades, missões, estrutura das forças e oficial designado ao comando são apresentados a cada dois anos no *Unifield Command Plan* (UCP). O UCP é um documento confidencial do Poder Executivo, cabendo ao CJCS sua elaboração.

Quanto à existência de Comandos Conjuntos permanentes não diretamente operacionais,¹⁵ considerando que o JCS é uma organização sem função executiva e não exerce comando direto sobre os CCU, ele é hierarquicamente a mais alta organização conjunta da estrutura conjunta estadunidense. Atualmente, existem quatro Comandos Conjuntos não geográficos, o U. S. Special Operations Command, o U. S. Strategic Command e o U. S. Cyber Command. Destaca-se também o US Transport Command, responsável pelo movimento estratégico das tropas, atuando em proveito dos CCU, a Defense Logistics Agency, responsável por prover apoio logístico às FA e diversas agências da Defesa comandadas por militares, e de natureza conjunta, que apoiam o DoD (Jackson 2018, 30, 38–9).

No Brasil, como indicado na END de 2008, o Estado optou por não criar Comandos Operacionais Conjuntos (COC) permanentemente ativados e manteve a possibilidade da ativação de Comandos Operacionais Singulares (COS). Os COS, quando ativados, subordinam-se aos seus respectivos Comandos de Força Singular. Quanto aos COC ativados permanentemente, segundo a Doutrina Conjunta de Operações Conjuntas, existiriam apenas duas exceções: o Comando de Operações Aeroespaciais (Comae) e o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) (Brasil, 2008, 41). Cabe pontuar que o Comae e o ComDCiber são organizações militares subordinadas à FAB e ao EB, respectivamente, e fazem parte da estrutura organizacional de suas FS. Na perspectiva da *Jointness*, não podem ser considerados Comandos Conjuntos de fato¹⁶ em função da subordinação às suas FS. Como nos alertam Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, 145), a subordinação é decorrente do poder hierárquico, assegura o total controle do superior sobre o inferior, permite o controle hierárquico ao superior que exerce a supervisão, coordenação, orientação, fiscalização, aprovação e avocação das atividades controladas, bem como os meios corretivos dos agentes responsáveis.

Os COC permanentes decorreram da necessidade de diminuir a interferência das FS nas Operações, que acabam por refletir interesses corporativos e visões institucionais plenas de perspectivas culturais singulares e comprometia a eficiência das operações e o atingimento dos objetivos políticos. O emprego de FS no conflito moderno não é uma opção, mas a alternativa, o emprego conjunto, exige a construção de uma integração que não pode ser episódica e não se pode integrar delegando o comando e o controle de um COC a uma Força Singular, o que ocorre com o ComDCiber e o Comae. A especificidade das atividades dessas organizações, mesmo propiciando um universo comum aos seus membros (no caso do ComDCiber o universo cibernético) não elimina a interferência e os interesses das Forças Singulares aos quais se subordinam.

A opção por COC ativados e temporários, como previsto na doutrina conjunta brasileira, os tornam “organizações sintéticas”, algo comum quando se trata de Forças-Tarefa. As “organizações sintéticas”, segundo Thompson (2017) são as que, ao estabelecer uma estrutura, realizam operações simultaneamente. São organizações flexíveis, que se adequam bem ao ambiente de incerteza; são organizações por tarefa, estruturadas em blocos de acordo com a missão. Todavia, como indicam estudos realizados pela Academia de Defesa Holandesa de operações militares em um recorte temporal de 25 anos, essas organizações, por não possuírem um desenho organizacional permanente, não manifestam integração e coerência organizacional inicial (Kramer, Visser, and Moorkan 2023). Essas organizações

sofrem naturalmente de falta de coesão. Ao não se estabelecer COC permanentes, transporta-se para o nível operacional o ambiente de incerteza e de falta de coesão. A existência de COC permanentes, que podem ser reestruturados, desativados e novos criados de tempos em tempos, é a manifestação de previsibilidade, de que as ameaças e possibilidades de emprego foram identificadas e facilita o planejamento da força e o seu desenho futuro.

Considerando a permanência e a subordinação ao poder político, existem apenas dois Comandos Conjuntos no Brasil, que não são operacionais, e atuam na área de ensino: A Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, e a Escola Superior de Defesa, em Brasília, ambas subordinadas ao MD. Ao contrário do que o nome possa sugerir, o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Ccopab), instituição destinada a preparar militares e civis para atuarem em Operações de Paz, não é um Comando Conjunto de fato, tratando-se de uma organização militar do Exército Brasileiro subordinada à sua Diretoria de Educação Técnica Militar desde 2019.

Ao que parece, essas opções representaram concessões do campo político às instituições militares que lhes garantiu a manutenção do status e do poder sobre as decisões relacionadas à defesa. Casos como o Comae e ComDCiber são exemplos de uma prática adotada pelas FS de que o uso do *selo conjunto* proporciona a apropriação de um determinado campo da atividade militar e, conseqüentemente, das fatias do orçamento.

O EMCFA é a organização conjunta que ocupa a maior posição hierárquica na estrutura de defesa, que não é por natureza conjunta, exercendo papel bem distinto da estrutura homóloga estadunidense.

Quanto à segunda questão, as operações militares estadunidenses desenvolvidas são integralmente de natureza conjunta. Das 22 operações principais realizadas de 1999 até julho de 2015, 13 possuíam estrutura conjunta e foram conduzidas pelos CCU, enquanto as demais se trataram de operações combinadas sob a égide de organizações internacionais como a OTAN, cuja participação estadunidense tende a ser conjunta. No Brasil, onde as forças armadas são empregadas fundamentalmente dentro do território nacional, desenvolvendo atividades subsidiárias previstas em lei, permanece o emprego singular das forças, como por exemplo, em ações de busca e salvamento, patrulhamento naval, atendimento de saúde às populações ribeirinhas, guarnecimento de postos de fronteira etc. Inegavelmente, o avanço no emprego Conjunto é uma realidade, o que pode ser constatado nas Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (Brasil 2018), na sua maioria, até então, nas participações com contingentes em Operações de Paz (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti, Minustah) e nas atuações de apoio à Defesa Civil, como as Operações Taquari, no Rio Grande do Sul (2024), e em São Sebastião (2023).

Em relação à terceira questão, considerando que as forças empregadas são constituídas por componentes de combate, de apoio ao combate¹⁷ e apoio logístico,¹⁸ é natural que a existência de estruturas conjuntas não tenha suprimido determinadas duplicações, que permanecem no nível tático. Cabe destacar que existe uma carência de estudos sobre esse aspecto nos EUA, bem como na Inglaterra, no Canadá e na Austrália (Jackson 2018), ocorrendo o mesmo no Brasil. Pode-se, porém, depreender que a inexistência de COC permanentes e a ativação de COS naturalmente produz uma condição favorável à duplicação de serviços que poderiam ser desenvolvidos por uma estrutura conjunta. Determinados apoios que, nas operações, se organizam de forma conjunta, como o apoio de saúde, operações especiais, comunicações, *cyber* e transporte, acabam por manifestarem algum tipo de duplicação em função da existência de COS.

Duplicação de esforços são constatados no Brasil em setores que não são operacionais, mas que se relacionam ao preparo dos militares, sendo esse o caso do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Ccopab) e do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav). Ambos os centros se dedicam a preparar militares para as Operações de Paz e possuem cursos credenciados pela ONU.

As questões quatro e cinco encontram-se intimamente relacionadas, pois a formulação e desenvolvimento da doutrina conjunta só são possíveis com a formação de militares que compartilhem a doutrina e uma cultura conjunta. Sobre os EUA, a formação militar conjunta é amplamente promovida por meio de várias instituições, não só pela *National War College* ou pela Escola de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas. A promoção da *Jointness* caminha desde o início da formação do militar (Chairman of the Joint Chiefs of Staff 2019; 2020a; 2020b). As forças possuem um currículo de base comum, e há formação conjunta nas instituições de ensino de Altos Estudos, com uma orientação comum. Permanecem algumas peculiaridades do detalhamento de cada missão institucional, mas a base é comum. O ensino conjunto é valorizado, bem como os oficiais que têm experiência em Estados-Maiores Conjuntos (nos Comandos Operacionais Conjuntos permanentes) são beneficiados em suas carreiras.

As raízes do ensino conjunto nos EUA remontam ao término da Primeira Guerra Mundial, quando deficiências operacionais entre a Marinha e o Exército, que dificultaram a mobilização das tropas, levaram à constituição do Industrial College of the Armed Forces (The Eisenhower School), a mais antiga instituição de ensino conjunto que, juntamente com a National War College (NWC), constituiriam The National Defense University (NDU) em meados dos anos 1970 (Yaeger 2005, 75). Mais tarde, a College of International Security Affairs, a Information Resources

Management College e a Joint Forces Staff College se uniriam ao NDU, orientado pelo JCS que estabelece diretrizes ao sistema. Em 2020, o JCS emitiu o documento “*Developing Today’s Joint Officer for Tomorrow’s Way of War*”, cuja essência é incrementar a mentalidade estratégica conjunta e contribuir para a formação de militares que pensem criticamente e possam aplicar criativamente o poder militar para empregar a estratégia nacional, conduzir operações globalmente integradas e lutar sob condições de mudanças disruptivas (Joint Chiefs of Staff 2020).

No Brasil, como já mencionado, as únicas instituições de natureza conjunta são a ESG e a ESD. Organizacionalmente, podem ser consideradas conjuntas, e o corpo discente é constituído por militares oriundos das três forças, bem como civis advindos de concurso público. No entanto, não se trata de instituições de ensino que tenham como tarefa primordial disseminar a doutrina conjunta. A ESG, criada em 1949 e inspirada na NWC, tinha um propósito muito distinto, distinção reconhecida, inclusive por seu primeiro comandante Marechal Cordeiro de Farias (Farias 1981, 409 e 417). Ao contrário da NWC, onde a formação de civis e militares nas questões relacionadas à Defesa era central, a ESG carrega desde sua origem uma preocupação com os aspectos internos do Estado e da sociedade brasileira. A ESG, entretanto, possui o único curso conjunto que segue um programa orientado pela doutrina conjunta: o Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC), criado em 2008, com baixa adesão por parte das FA (Cazumba 2024, 213–6).

As demais instituições de ensino, subordinadas às FA, particularmente as de altos estudos,¹⁹ oferecem cursos nos quais é ministrada a doutrina conjunta, sem uma centralidade ou orientação maior sobre como esses programas deveriam se organizar. Os programas oferecidos pelas FA que abordam a doutrina conjunta não são conjuntos, não possuindo o corpo discente constituído por militares dos três serviços. Apenas em um momento desses cursos os discentes das escolas vivenciam uma experiência conjunta, participando de um exercício de planejamento militar conjunto em um tema operacional: o exercício Azuver (Negrão 2013).

Ao contrário dos Estados Unidos, nos quais a direção do ensino conjunto cabe ao JCS, o CEMCFA não possui nenhuma ou quase nenhuma interferência nos programas de ensino desenvolvidos pelas escolas militares das FA, muito menos o MD. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 (Brasil 1996) estabelece que o ensino militar é regulado por legislação própria, e a legislação que institui os sistemas de ensino das FA atribui a elas autonomia sobre a questão educacional, incluindo a criação e manutenção dos currículos, abordagem pedagógica e manutenção do corpo discente. Não há envolvimento do Ministério da

Educação, embora as forças detenham colégios, graduações e pós-graduações próprias.

Quanto à formulação da Doutrina, nos Estados Unidos, ela é centralizada no JCS, sendo responsabilidade do CJCS também desenvolver a Doutrina Conjunta, por intermédio do Director Joint Force Development (Flynn 2012, 148–52), que aprovou em 2019 o conteúdo expresso em uma gama de publicações hierarquizadas em *Capstone Pubs*, *Keystone Pubs*, *Core Doctrine Pubs*, *Joint Doctrine Notes e Guides* (Congressional Research Service 2024).

No Brasil, a formulação da Doutrina Conjunta ocorre dentro da Comissão Interescolar de Doutrina de Operações Conjuntas (Cidoc), constituída por membros do Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas (IDOC), representantes das escolas de altos estudos, que representam suas respectivas FS, além de membros do EMCFA, da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto e de instituições formuladoras de doutrina das FAs.

O IDOC, criado em 2011, coordena os trabalhos da Cidoc, onde a doutrina é desenvolvida em um processo de negociação e consenso, no qual os interesses das FS estão fortemente presentes, de modo que o corporativismo castrense de cada Força Singular se faz ativo. Isso se reflete na baixa formalização da Doutrina Conjunta em publicações, como pode ser verificado no depósito de publicações do MD (Ministério da Defesa 2024).

Ao analisarmos a formação inicial, a formação intermediária e a formação nas Escolas de Altos Estudos (educação continuada), não vemos continuidade, tampouco integração. É inegável a influência da doutrina estadunidense nas FA brasileiras, menos no sistema de ensino militar. Enquanto nos EUA a reformulação do sistema educacional castrense exerceu a função de naturalizar o emprego conjunto entre as forças e permitiu a socialização das FS, no Brasil, Exército, Marinha e Aeronáutica ainda são autorreguladas a partir de seus interesses corporativistas. Esse entendimento de força é um dos grandes limitantes para que tenhamos FA profissionais de fato.

CONCLUSÃO

A hipótese que permeou este artigo foi que um programa de reformas da estrutura da Defesa Nacional pode conduzir à formação de ambiente necessário ao fortalecimento do profissionalismo castrense, induzindo o afastamento dos militares do protagonismo político e o fortalecimento do Estado democrático de direito. Na relação entre forças armadas e sociedade, nas democracias, a questão principal é saber como conquistar a lealdade

de e a obediência das armas face às instituições do poder da cidadania. A questão é saber como a classe política de um dado país, na marcha pela consolidação do Estado democrático de direito, conta com conhecimentos e vontade para formular políticas propositivas que levem ao efeito desejado.

Este trabalho historiou, com espírito de síntese, as tentativas que têm sido feitas, desde a exaustão do regime de 1964 até o presente, visando reforçar, por um lado, a preeminência do poder político civil face ao protagonismo castrense, e, por outro, a resistência militar a essas tentativas.

A proposta do conceito de *Jointness*, auferido nas formulações de Aaron P. Jackson (2018) sobre as experiências de reestruturação da defesa nos países anglo-saxões, quando aplicada ao caso brasileiro, pode servir como base de políticas públicas que fomentem o profissionalismo militar e os livrem da tentação do emprego do poder militar no campo político.

A escolha do modelo proposto por Jackson permitiu proceder a uma análise comparativa entre a *Jointness* nos EUA e no Brasil, evidenciando-se o quão distante ainda se está do preparo e emprego em um e outro país. Por aqui, duas instituições fundamentais ao processo de *Jointness*, o MD e EMCFA, nasceram organicamente débeis, como se procurou apresentar. O primeiro permaneceu um espaço dominado pelos militares e de disputas entre as FS, não obstante ter sido comandado, desde sua criação, majoritariamente, por civis. O EMCFA, por sua vez, se distinguiu profundamente do seu homólogo estadunidense, o JCS. Neutralizado na sua constituição, não cumpre o papel de principal canal da corporação militar com a classe política, divide espaço no Conselho de Defesa Nacional com os Comandos de Força. Não detém o monopólio da orientação do preparo e do emprego e da interlocução com o componente político. Tem baixa capacidade de orientação da educação militar. Não controla os rumos da modernização e reorganização operacional da defesa. Carente de comando institucionalmente crível, não consegue dar força de execução às doutrinas que possam, efetivamente, implantar, no país, práticas integradoras das operações conjuntas.

As denominadas instituições militares conjuntas brasileiras são um exemplo significativo de estratégias adotadas pelas FS para resistirem ao processo de *Jointness*. Parece não se aperceberem de como a adoção das suas práticas lhes permitiriam dar significativo salto qualitativo que os colocariam no “estado da arte” das principais forças armadas do mundo. Por outro lado, com a obrigatoriedade, dada por motivos inerentes ao profissionalismo, teriam de se concentrar em suas atividades. Afinal, não existe complexidade maior do que estar preparado para o mais letal dos conflitos inventados pelo ser humano: a guerra.

A conjuntura atual, quando as atividades castrenses tiveram sua credibilidade degradada, na medida em que o país conviveu com as ameaças

de um golpe militar (Victor 2022, 329–50), pode abrir uma janela de oportunidade para reestruturação da defesa. O processo de *Jointness* pode vir a ser, nesse contexto, um dos vetores integradores das forças armadas e, assim, instrumento eficaz do afastamento dos militares da arena política. Ter-se-á dado um importante passo no acidentado périplo da história republicana brasileira.

REFERÊNCIAS

Brasil. 1987. “Assembleia Nacional Constituinte: Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança”. www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4b_Subcomissao_Da_Defesa_Do_Estado,_Da_Sociedade_E_De_Sua_Seguranca.pdf.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Brasil. 1996. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Brasil. 1999. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

Brasil. 2005. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

Brasil. 2008. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Brasil. 2010. Decreto no 7.276, de 25 de agosto de 2010. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7276.htm.

Brasil. 2015. *Glossário das Forças Armadas: MD35-G-01*

Brasil. 2018. *Ocasões em que as Forças Armadas (FA) foram empregadas em GLO*. www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2018/02/levantamento-operacoes-GLO.pdf.

Brasil. 2020a. *Doutrina de Operações Conjuntas: Volume 1*.

Brasil. 2020b. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2022. *Instruções para a elaboração e revisão de publicações padronizadas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas*.

Cabral, Daniel da Silva. 2021. *Problemas e desafios na integração de sistemas e dados entre diferentes esferas governamentais: um estudo de caso do sistema Trakcare®*. Brasília: Universidade Católica de Brasília.

Campos, I. W. 2005. “Defesa Nacional”. In *A Era FHC — um Balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados.

Carvalho, José Murilo. 2005. *Forças Armadas e Política no Brasil*. São Paulo: Todavia.

Cavalcanti, Carlos Alberto Moraes. 2014. *O ministério da Defesa e o Exército Brasileiro: a construção de um relacionamento (1999 aos dias atuais)*. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense.

Cazumba, Ricardo Antonio. 2024. “Operações Conjuntas e o Planejamento baseado em capacidades”. In *Manual de Segurança e Defesa*, edited by Lier Ferreira, Pedro Castelo Branco, and Ricardo Freire. Rio de Janeiro: Processos.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2019. *National Defense University Police — CJCSI 1801.01E*.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2020a. *Joint Officer Management Program Procedures — CJCSI 1330.05B*.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. 2020b. *Officer Professional Military Education Policy — CJCSI 1800.01F*’.

Congressional Research Service. 2020. *Congress, civilian control of the military and nonpartisanship*.

Congressional Research Service. 2024. *Defense Primer: Commanding U.S. Military Operations. Info Focus- CRS Reports*.

D’Araújo, Maria Celina. 2010. *Militares, democracia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Farias, Osvaldo Cordeiro. 1981. *Meio século de combate: diálogo com Cordeiro de Farias*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Figueiredo, Eurico de Lima. 1980. *Os militares e a democracia*. Rio de Janeiro: Graal.

Figueiredo, Eurico de Lima. 2016. “Estudos Estratégicos como área de conhecimento científico”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 2, no. 2. doi.org/10.26792/rbed.v2n2.2015.63090.

Flynn, George J. 2012. “Joint Force Development Vision: Adapting to New and Future Realities”. *Joint Force Quarterly* 1: 148–52.

Freire, Ricardo, e Thomas Heye. 2016. “O Controle civil sobre as forças armadas brasileiras nos dias de hoje, sob duas óticas”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 31, no. 63: 36–52.

Gandra, Ives. 2020. “Cabe às Forças Armadas moderar os conflitos entre os Poderes”. *Conjur* (blog) (Maio).

Godoy, Marcelo. 2021. “Soldados influenciadores: os guerreiros digitais do bolsonarismo e os tuítes de Vilas Boas”. In *Os militares e a crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho: 53–70. São Paulo: Alameda.

Hamre, John J. 2016. “Reflections: Looking back at the Need for the Goldwater-Nichols”. *Center for Strategic and International Studies* (blog). www.csis.org/analysis/reflections-looking-back-need-goldwater-nichols.

Huntington, Samuel. 1996. *O soldado e o Estado: teoria e política das relações civis*. Rio de Janeiro: Bibliex.

“Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas”. [s.d.]. Escola Superior de Guerra — ESG. www.gov.br/esg/pt-br/composicao/instituto-de-doutrina-de-operacoes-conjuntas.

Jackson, Aaron. 2018. “The Four Aspects of Joint: A Model for Comparatively Evaluating the Extent of Jointness in Armed”. *Joint Studies Paper Series 2*. Defence Publishing Service. www.defence.gov.au/sites/default/files/research-publication/2018/JSPS_2_The_Four_Aspects_Of_Joint.pdf.

Joint Chiefs of Staff. 2019. *Joint Doctrine Publications*.

Joint Chiefs of Staff. 2020. *Developing Today's Joint Officers for Tomorrow's Ways of War: The Joint Chiefs of Staff Vision and Guidance for Professional Military Education and Talent Management*.

Junior, Domício Proença, and Eugênio Diniz. 1998. *Política de Defesa no Brasil: uma Análise Crítica*. Brasília: Universidade de Brasília.

Kramer, Eric-Hans, Max Visser, and Maathijs Moorkam. 2023. “Exploring the Relevance of the Systems Psychodynamic Approach to Military Organizations”. In *Violence in Extreme Conditions: ethical challenged in Military Practice*, edited by Eric-Han Krammer e Matthijs Moorkam: 43–58. Springer.

McInnis, Kathleen J. 2016. *Goldwater-Nichols at 30: Defense reform and Issues for Congress*.

Meirelles, Hely Lopes. 2016. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores.

Melo, Roberta, and Vítor Gomes de Freitas. 2023. “Política externa e Política de defesa: aproximações conceituais na era Cardoso e na era Lula (1995-2010)”. In *Condomínio Atlântico: estudos e debates*, edited by Etiene Villela Marroni: 363–87. Pelotas: Textos.

Minerva, Michael. 2023. *Revisiting Goldwater-Nichols: Why Making the Joint Staff A General Staff will Improve Civilian Control of the Military and Refine the Constitutional Balance of War Powers*. American University National Security Law Brief.

Negrão, Thadeu. 2013. “O ensino de operações conjuntas nas escolas de altos estudos das forças armadas”. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* 7, no. 28: 47–54.

Oliveira, Eliezer Rizzo. 2002. *Democracia e defesa nacional. a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri: Manole.

Pinheiro, Márcio. 2023. “Em defesa do Ministério da Defesa”. *Fundação Fernando Henrique Cardoso* (blog). fundacaoofhc.org.br/acervo-fhc-e-ruth/fhc-acao-politica/em-defesa-do-ministerio-da-defesa.

Rodrigues, Larissa, and Leonardo Ribbeiro. 2023. “Defesa quer criar carreira própria para diminuir dependência de militares na estrutura do ministério”. *CNN Brasil* (blog) (Abr.).

Savage, Dennis. 1992. *Joint Duty Prerequisite for Promotion to General/Flag Officer*. Pensilvânia: U.S. Army War College.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da. 2021. “Militares, ‘abertura’ política e bolsorismo: o passado como projeto”. In *Os militares e a Crise brasileira*, edited by João Roberto Martins Filho: 31–52. São Paulo: Alameda.

Soares, Samuel Alves. 2019. “Da Constituinte à Comissão Nacional da Verdade: a questão militar como entrave perene ao Estado de Direito e à democracia no Brasil”. *Perseu* 18: 152–65.

Thompson, James D. 2017. *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. Londres, England: Routledge.

United States of America. 1986. *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization act of 1986*.

Victor, Fabio. 2022. *Poder camuflado: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro*. São Paulo: Companhia das Letras.

Winand, Érica, and Héctor Luis Saint-Pierre. 2010. “A fragilidade da condução política da defesa no Brasil”. *História* 29, no. 2: 3–29.

Yaeger, John W. 2005. “The Origins of Joint Professional Military Education”. *Defense Technical Information Center* 37: 74–82.

Zaverucha, Jorge. 1994. *O rumor dos sabres: controle civil ou tutela militar*. Rio de Janeiro: Ática.

Zaverucha, Jorge. 2000. *Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Zaverucha, Jorge. 2005. “A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro”. *Revista de Sociologia Política* 25: 107–21.

JOINTNESS DAS FORÇAS ARMADAS, PROFISSIONALIZAÇÃO E DEMOCRACIA: O CASO DO BRASIL

RESUMO

Este trabalho propõe a relação entre o processo de *Jointness* das forças armadas brasileiras e a participação dos militares na vida política do país. A criação do Ministério da Defesa encontrou, e ainda encontra, resistência à mudança por parte dos militares, acarretando consequências na eficácia da integração das Forças Singulares. A hipótese que permeia o artigo é que um programa de reformas da estrutura da Defesa Nacional pode conduzir à formação de ambiente necessário ao fortalecimento do profissionalismo castrense, induzindo o afastamento dos militares do protagonismo político e a tonificação do Estado democrático de direito. A pesquisa encontrou fundamentação teórica no modelo proposto por Aaron Jackson que propôs quatro fatores norteadores da avaliação dos processos de *Jointness*: os organizacionais, os operacionais, os educacionais e os doutrinários.

Palavras-chave: *Jointness*; Forças Armadas; Educação militar; Doutrina Conjunta; Operações Conjuntas; Organização da Defesa.

ABSTRACT

This research proposes a direct link between the Operational Integration process of the Brazilian Armed Forces and the military's involvement in political activities. Despite the creation of the Ministry of Defense, military personnel have consistently resisted changes, leading to a negative impact on the integration of individual forces. This article hypothesizes that a program of reforms to the structure of National Defense can effectively enhance military professionalism, ultimately leading to the removal of military personnel from political activities and reinforcing the democratic rule of law. To support this hypothesis, the study relies on the model proposed by Aaron Jackson, which identified four critical factors that influence the evaluation of Operational Integration processes: organizational, operational, educational, and doctrinal.

Keywords: Jointness; Armed Forces; Military education; Jointness doctrine; Jointness Operations; Defense Organization

Recebido em 09/03/2024. Aceito para publicação em 20/08/2024.

NOTAS

1. Designação genérica de uma das forças armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica.
2. Interessante observar que o DoD — Department of Defense — dos EUA, como pasta ministerial, foi criado em 18 de setembro de 1947.
3. “A prática brasileira, contrária a toda literatura internacional [...] tem no termo *conjunto* a ideia de uma articulação fraca entre as forças, que não unifica o comando das forças militares em operações militares. Em teoria, assim, operações conjuntas seriam, no jargão militar brasileiro, aquelas em que as forças cooperam”.
4. Entende-se aqui como “papel profissional dos militares” a dedicação exclusiva da corporação castrense ao que somente ela pode fazer e para qual deve ser treinada exaustivamente: a operação de complexos sistemas de combate em situações extremas. A formação de especialistas civis na área dos Estudos Estratégicos é uma necessidade na contemporaneidade do conflituoso mundo em que se vive, marcado pela intrincada trama vivida da política internacional. No entanto, o mais preparado desses especialistas, por exemplo, não saberá operar um navio de assalto anfíbio, um MBT (*main battle tank*) ou um avião de caça. Talvez não seja nem capaz de atirar com um simples revólver... São os militares os únicos que estão (ou deveriam estar) preparados para o exercício efetivo do poder de dissuasão e defesa do Estado (Cf. Freire e Heye 2016).
5. Sobre os debates acerca da influência estadunidense na criação do Ministério da Defesa, tanto no meio militar como no Congresso, ver Oliveira (2002, 221–5). Sobre um balanço relativo à estruturação da defesa durante o período de FHC na presidência, ver Campos 2002, 455–92.
6. O termo *jointness* no texto em lide não pode ser traduzido como simplesmente *conjunto*. É mais do que isso: diz respeito à capacidade das forças armadas chegarem a uma etapa superior de integração e eficiência em que, mantendo suas singularidades, tornam-se capazes de atuar em conjunto sem perda de suas capacitações peculiares. Em *Operações Conjuntas e o Planejamento de Defesa Baseado em Capacidades* (2024), Cazumba propõe a denominação “Integração Operacional” como uma alternativa na língua portuguesa ao termo *Jointness*. Todavia, acrescenta que esse processo histórico é muito mais amplo e que a descoberta do nível operacional da guerra deve ser incluída na compreensão de institucionalização do *Jointness*.
7. “*The model, which is labelled ‘the four aspects of joint’, posits that jointness consists of four major aspects: operational; organizational (or structural); educational; and doctrinal’.* (Jackson 2028, 2).
8. Cabe considerar que, no Brasil, as forças armadas são constituídas por três Forças Singulares a saber: Marinha, Exército e Força Aérea. Nos EUA, as forças armadas dividem-se em seis serviços militares: *Army* (Exército), *Marine Corps* (Corpo de Fuzileiros Navais), *Navy* (Marinha), *Air*

Force (Força Aérea), *Space Force* (Força Espacial), e *Coast Guard* (Guarda Costeira). No Brasil o Corpo de Fuzileiros Navais não compreende uma Força Singular, já que faz parte da Marinha. Neste artigo, os termos Forças Singulares e Serviços Militares, apesar das distinções, serão empregados como sinônimos.

9. *The Homeland Security Council*.
10. Estado-Maior Conjunto.
11. *Chief of Staff of the Army*, o *Commandant of the Marine Corps*, o *Chief of Naval Operations*, o *Chief of Staff of the Air Force*, o *Chief of Space Operations*, incluído em 2019 com a criação da *United States Space Force*, o *Chief of the National Guard Bureau*. Participa do JCS como não membro o *Commandant of the Coast Guard*.
12. Os Departamentos Militares (Exército, Marinha, Força Aérea) não têm como tarefa o emprego das forças militares.
13. Ver no Glossário das forças armadas (2015, 63-64) os termos comando e comandante.
14. O Art. 91 estabelecia que os Ministros das Forças Singulares compõem o CDN. A Emenda nº 23 atualiza o texto do artigo para Comandantes de Forças.
15. Cabe esclarecer o que se entende pelo termo ‘não diretamente operacional’. Para Jackson (2018, 38), compreenderiam organizações conjuntas permanentes que não são subordinadas a, ou parte de uma estrutura de comando e controle operacional conjunta ou uma força-tarefa conjunta. Ressalva-se que por operacional, neste caso, deve-se entender as ações táticas planejadas e executadas integrando uma campanha (operações) para atingir objetivos estratégicos. As organizações conjuntas educacionais e de desenvolvimento doutrinário se enquadram como “não diretamente operacional”, sendo também o caso do *US Transport Command* que, apesar de ser um *functional combatant command*, propicia o transporte estratégico às forças, não participando diretamente da realização do que se denomina aqui por operações.
16. Para uma melhor compreensão da questão, ver Cazumba (2024).
17. “Apoio prestado numa operação aos elementos de combate, traduzido pelo apoio de fogo, apoio ao movimento e apoio à capacidade de coordenação e controle, com a finalidade de aumentar o poder de combate das unidades de manobra” (Ministério da Defesa 2015).
18. “Apoio prestado por organizações militares específicas, abrangendo a execução de atividades das funções logísticas de recursos humanos, de saúde, de suprimento, de manutenção, de transporte, de engenharia e de salvamento para sustentar a capacidade de operação e de durabilidade na ação das forças” (Ministério da Defesa 2015).
19. Existem três níveis de planejamento militar, o estratégico, o operacional e o tático. O tático se dá no nível das Forças Singulares. O planejamento no nível operacional é conjunto. O nível de planejamento militar operacional

é conjunto por natureza. Até o posto de oficiais intermediários, o ensino é focado no planejamento tático da força. O ensino direcionado aos oficiais superiores e oficiais gerais, por natureza, devem ser orientados ao planejamento operacional e estratégico.