UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

RODRIGO ALBUQUERQUE PEREIRA, MAJ AV

Fatores causais para a criação de Comandos Operacionais Conjuntos: estudo comparativo por meio da interoperabilidade nas operações conjuntas.

Brasília, DF
Abril de 2024

UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

Fatores causais para a criação de Comandos Operacionais Conjuntos: estudo comparativo por meio da interoperabilidade nas operações conjuntas.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Aeroespaciais.

Brasília, DF
Abril de 2024

Pereira, Rodrigo Albuquerque

P436f Fatores causais para a criação de comandos operacionais conjuntos: estudo comparativo por meio da interoperabilidade nas operações conjuntas. / Rodrigo Albuquerque Pereira. – Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2024.

196 f.: il., enc.

Orientador: Prof. Drª. Cel Av Rfm Flavio Neri Hadmann Jasper

Tese (doutorado) – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2024.

Referências: f. 207-229

1. Comandos Conjuntos. 2. Interoperabilidade. 3. Inovações Militares. 4. Política de Defesa I. Título. II. Jasper, Flavio. III. Universidade da Força Aérea.

CDU: 355.3

RODRIGO ALBUQUERQUE PEREIRA Maj Av

Fatores causais para a criação de Comandos Operacionais Conjuntos: estudo comparativo para interoperabilidade em operações conjuntas

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Aeroespaciais.

Aprovado por:

Documento assinado digitalmente
gov.br
FLAVIO NERI HADMANN JASPER
Data: 17/05/2024 19:56:11-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Presidente, Prof. Dr. FLAVIO NERI HADMANN JASPER (CPF: 448.995.218-04) – UNIFA

Documento assinado digitalmente
gov.br
GUNTHER RUDZIT
Data: 18/05/2024 11:22:08-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. GUNTHER RUDZIT (CPF: 101.165.018-55) – UNIFA

Documento assinado digitalmente
gov.br
CARLOS EDUARDO VALLE ROSA
Data: 19/05/2024 07:39:01-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. CARLOS EDUARDO VALLE ROSA (CPF: 049.978.928-82) – UNIFA

Documento assinado digitalmente
gov.br
PETERSON FERREIRA DA SILVA
Data: 26/05/2024 15:05:05-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. PETERSON FERREIRA DA SILVA (CPF: 303.266.928-60) – UNIFA

Documento assinado digitalmente
gov.br
EUGENIO PACELLI LAZZAROTTI DINIZ COSTA
Data: 01/06/2024 11:24:25-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. EUGENIO PACELLI LAZZAROTTI DINIZ COSTA (CPF: 573.506.476-20) – PUC-MG

Documento assinado digitalmente
gov.br
ALBERTO PFEIFER FILHO
Data: 10/06/2024 14:14:00-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. ALBERTO PFEIFER FILHO (CPF: 063.021.858-74) – USP

Documento assinado digitalmente
gov.br
EDUARDO XAVIER FERREIRA GLASER MIGON
Data: 12/06/2024 16:28:07-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. EDUARDO XAVIER F. GLASER MIGON (CPF: 007.620.637-85) – ECEME

Rio de Janeiro

Maio de 2024

Pra você, filhão.

AGRADECIMENTOS

O momento em que se finaliza um doutorado é repleto de emoções. O cansaço e a ansiedade se misturam à felicidade, ao alívio e a inúmeros outros sentimentos. Contudo, dentre esses, há um que se destaca: a gratidão. Essa página é muito curta para expressar o quanto sou grato por todos que me auxiliaram nessa jornada, mas vou tentar assim mesmo.

Primeiramente, agradeço à minha família. Em especial, minha esposa e meu filho, que suportaram minha ausência e me aguentaram com sono e cansaço por todo esse tempo. Sem vocês, nada seria possível. Por vocês, tudo vale a pena.

Durante esse período, tive a sorte de ter à minha frente grandes líderes, os quais me apoiaram em todos os momentos. No STM, tenho uma dívida eterna de gratidão ao Ministro Ten Brig Aquino e ao Maj Brig Josuá. Na ASPAER, agradeço em especial ao Brig Pontirolli, Chefe da Assessoria, ao Cel Filgueiras e Cel Erick, Vice-Chefes, e ao Cel Santarem, Chefe da Divisão de Relacionamento com o Legislativo.

Além disso, não posso deixar de mencionar os demais integrantes do GBCVA, no STM, assim como todos os assessores e militares da ASPAER. É um privilégio trabalhar com equipes tão dedicadas e competentes.

Ao GAP-BR e ao GABAER, pela celeridade nos processos administrativos.

Uma parte fundamental para o sucesso foi o período sanduíche no *King's College London*. Agradeço ao EMAER (em especial ao Cel Dantas), à DIRENS, à UNIFA e ao CNPQ por tornarem isso possível. Em Londres, Marcel, Patrícia e Nicolas, muito obrigado pela acolhida. *At KCL, special thanks to Dr. David Jordan and the Freeman Air and Space Institute for taking me in. Thanks to all my colleagues in the PhD room for the support as well.* Agradeço também aos brilhantes amigos Raphael Lima e Augusto Teixeira Júnior.

Agradeço ao meu orientador, Cel Jasper, por me auxiliar a traçar o mapa e corrigir a navegação. Ao meu coorientador, Prof. Gunther, pela amizade e pela liderança desde o início de minha caminhada acadêmica. Agradeço também ao Prof. Lourenção e aos membros da banca, Cel Eduardo Valle, Prof. Peterson, Cel Migon, Prof. Eugênio Diniz e Prof. Alberto Pfeifer.

Finalizo agradecendo, ainda que anonimamente, a todos os muitos outros que me acompanharam. Agradeço também à FAB pela oportunidade de crescimento.

E, acima de tudo, agradeço a Deus pela coragem, a força e a fé.

RESUMO

Esta tese se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente? Essa questão é analisada pela perspectiva de interoperabilidade e das inovações militares e, com base na literatura sobre este último tópico, foi estabelecida a hipótese de que a combinação da percepção de ameaças à sobrevivência do Estado, do engajamento da elite política civil nos temas de defesa nacional e da existência de uma cultura conjunta entre as forças são fatores causais para a adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente. Para investigar a hipótese, foi estabelecida uma metodologia comparativa com um pequeno número de casos (*small* N). Foram selecionados três casos de estudo, além do Brasil: os Estados Unidos da América, o Reino Unido e o Canadá. Esses países foram selecionados por serem casos influentes no estudo de *jointness*: eles não apenas se encaixam no modelo, mas influenciaram o próprio desenvolvimento do conceito. Em termos de embasamento teórico, a tese define interoperabilidade como "a habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva". São apresentadas ainda as possíveis divisões do conceito de interoperabilidade e, a partir dessas, é estabelecido que o estudo se concentra na interoperabilidade não técnica em operações conjuntas, a qual está relacionada ao conceito de *jointness*. O trabalho se restringe ainda ao aspecto doutrinário da interoperabilidade, conceituando doutrina como o "conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar". No aspecto doutrinário, a existência de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente é colocada como indicativa de maior interoperabilidade quando comparado a modelos *ad hoc*. Mudanças doutrinárias são exploradas à luz das inovações militares, fornecendo embasamento à hipótese apresentada. Em seguida, os casos são apresentados individualmente, sendo ressaltada a presença ou ausência de cada uma das variáveis expostas na hipótese. Da análise dos dados, e ao contrário da expectativa teórica, concluiu-se que a percepção de ameaças não foi apontada como um fator causal responsável pelo momento dessa inovação militar. Por outro lado, o envolvimento político foi crucial para a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos nos EUA, no Reino Unido e no Canadá. Uma cultura conjunta, entretanto, não foi necessária para que o resultado ocorresse, mas foi identificada como relevante para a eficácia da atuação conjunta. Já no Brasil, identificou-se a ausência tanto das variáveis independentes apresentadas na hipótese como da variável dependente. Como resposta ao problema de pesquisa, observou-se que apenas o engajamento da elite política civil nos temas de defesa foi identificado como fator causal para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente. A partir dessas conclusões, foram propostas mudanças na legislação brasileira, para aprimorar a estrutura militar, promover uma cultura conjunta e aumentar a participação da elite política civil nos assuntos de Defesa Nacional.

Palavras-chave: comandos conjuntos; interoperabilidade; inovações militares; política de defesa.

ABSTRACT

In the thesis, I aim to answer the following research question: what are the causal factors for the installment of permanent-based Operational-level Joint Commands? This question is addressed through the lens of jointness and military innovation and, based on the literature on the latter, I established the hypothesis that the combination of threat perception in the international arena, the involvement of civilian political elites with national defense matters and the existence of a joint culture within the armed forces are relevant causal factors to the installment of Joint Commands on a permanent basis. To investigate the hypothesis, I established a small-N comparative methodology. I selected three cases to study alongside Brazil: the United States, the United Kingdom and Canada. These countries were selected for being influential cases on the study of jointness: they not only fit the model but have also influenced the very development of the concept. In the literature review, I present the following definition of interoperability: “the ability of systems, units, or forces to provide services to and accept services from other systems, units, or forces and to use services so exchanged to enable them to operate effectively together”. I also present different ways of dividing the concept of interoperability for study and, from those, I establish the non-technical interoperability in joint operations as the focus of the study, which is related to the concept of jointness. The study is also focused on the doctrinal aspect of interoperability, and I define doctrine as a “set of institutionalized principles about how to fight”. In the doctrinal aspect, the existence of permanent-based Joint Operational Commands indicates a higher level of interoperability when compared to *ad hoc* arrangements. I explore doctrinal changes through the lens of military innovation, providing the basis for the hypothesis. I then present each case individually, highlighting the presence or absence of each variable. According to the data, and contrary to theory, I conclude that threat perception was not a causal factor for the timing of this military innovation. Political involvement, on the other hand, was crucial for the adoption of permanent-based joint commands on the US, UK and Canada. A joint culture, however, was not necessary for the result to happen, but was deemed relevant for the efficacy of joint operations. In the Brazilian case, I identified the absence of the three independent variables stated in the hypothesis, as well as the absence of the dependent variable. As an answer to the research question, I found that only the involvement of civilian political elites with national defense matters was necessary for the installment of permanent-based Joint Operational Commands. As a result of these findings, I am proposing a few policy changes in Brazil, to improve the military structure, promote jointness and increase civilian political elite participation in National Defense matters.

Keywords: joint commands; jointness; military innovations; defense policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Áreas de responsabilidade dos Comandos de Teatros da China 14
Figura 2: Áreas de responsabilidade dos *Combatant Commands* 14
Figura 3: Áreas de responsabilidade na doutrina brasileira 15
Figura 4: Distritos Navais 19
Figura 5: Comandos Militares de Área 19
Figura 6: Comandos Aéreos Regionais.....20
Figura 7: Localização do tema a partir da ótica da interoperabilidade 25
Figura 8: Delimitação de Comandos Operacionais Conjuntos 29
Figura 9: Desenho de pesquisa.....30
Figura 10: Diagrama de variáveis.....51
Figura 11: Estratégias de seleção de casos.....52
Figura 12: Níveis de interoperabilidade.....63
Figura 13: Etapas da interoperabilidade.....67
Figura 14: Relacionamento entre interoperabilidade e *jointness*.....71
Figura 15: Aspectos da interoperabilidade 75
Figura 16: Publicações doutrinárias 79
Figura 17: Recursos EUA vs. URSS 107
Figura 18: Capacidade Ofensiva EUA vs. URSS 107
Figura 19: Estrutura curricular – JSCSC 120
Figura 20: JTFHQ.....125
Figura 21: Organização das CAF após a unificação 139
Figura 22: Fluxograma de subordinação dos Comandos Operacionais.....151
Figura 23: Estrutura do Comando Operacional Conjunto *ad hoc*.....152
Figura 24: Organograma do COMAE 156
Figura 25: Hierarquia na formulação de políticas de segurança 167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplo de apresentação dos dados para análise 36
Quadro 2: Gastos militares (2008-2022) 56
Quadro 3: Definições de doutrina 83
Quadro 4: Modelo Revisado de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional ... 88
Quadro 5: EUA 110
Quadro 6: Governos e *Defence Reviews* 113
Quadro 7: Reino Unido 124
Quadro 8: Canadá 145
Quadro 9: Principais documentos em cada nível de planejamento 148
Quadro 10: Alocação de militares no COMAE 157
Quadro 11: Alocação de militares no COMAE (funções operacionais por Centro) 158
Quadro 12: Recursos 161
Quadro 13: Capacidade ofensiva 163
Quadro 14: Brasil 172
Quadro 15: Apresentação dos resultados 173

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

1 METODOLOGIA 28

1.1 Abordagem comparativa 32

1.2 Operacionalização das variáveis 38

1.2.1 Ameaças (X1) 39

1.2.2 Política (X2) 45

1.2.3 Cultura conjunta (X3) 48

1.3 Seleção de casos 51

2 INTEROPERABILIDADE 59

2.1 Definições e abordagens 61

2.2 Interoperabilidade e *Jointness* 68

2.3 Aspectos da interoperabilidade 72

3 DOUTRINA MILITAR 77

3.1 Conceitos e definições 77

3.2 Doutrina conjunta 84

3.3 Mudanças doutrinárias 90

4 APRESENTAÇÃO DOS CASOS 98

4.1 Estados Unidos da América 98

4.1.1 Ameaças (X1) 106

4.1.2 Política (X2) 108

4.1.3 Cultura conjunta (X3) 108

4.2 Reino Unido 111

4.2.1 Ameaças (X1) 121

4.2.2 Política (X2) 122

4.2.3 Cultura conjunta (X3) 123

4.3 Canadá....125
4.3.1 Ameaças (X1)....131
4.3.2 Política (X2)....133
4.3.3 Cultura conjunta (X3)....134
5 BRASIL....146
5.1 Doutrina conjunta: aspectos gerais....146
5.2 Comando de Operações Aeroespaciais....153
5.3 Ameaças, política e cultura....159
5.3.1 Ameaças (X1)....160
5.3.2 Política (X2)....165
5.3.3 Cultura conjunta (X3)....169
6 ANÁLISE....173
6.1 Comandos Operacionais Conjuntos (Y)....174
6.2 Ameaças (X1)....178
6.3 Política (X2)....180
6.4 Cultura conjunta (X3)....184
6.5 Implicações e produção técnica....186
CONCLUSÃO....196
REFERÊNCIAS....207
APÊNDICE A – Portaria (GT Comandos Operacionais Conjuntos)....230
APÊNDICE B – PLP (Altera a LCP 97/1999)....237
APÊNDICE C – PEC (Altera o Art. 91 da CF)....241
APÊNDICE D – PL (Política Nacional de Segurança)....243
APÊNDICE E – REQ (Audiência Pública – prioridades de defesa)....247
APÊNDICE F – REQ (Audiência Pública – carreira civil de defesa)....249
APÊNDICE G – Portaria (GT PME Conjunta)....251

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a estudar as causas que levam à instalação de Comandos Operacionais Conjuntos. Esses, segundo a Doutrina de Operações Conjuntas, são responsáveis por sincronizar "as ações navais, aéreas e terrestres para alcançar os objetivos estratégicos e operacionais", tendo por meta a obtenção de "eficácia por intermédio da sinergia das Forças Componentes que o compõem" (Brasil, 2020d[1], Prefácio). Em linhas gerais, além do Comandante e seu *staff* (no Brasil, normalmente denominado Estado-Maior), um Comando Operacional Conjunto possui forças componentes (ou alguma outra forma de organização subordinada), sendo que o Comandante possui autoridade e responsabilidade no uso dos recursos à sua disposição para o cumprimento das missões que lhe forem designadas (Brasil, 2020d). Esse arranjo de comando dá liberdade a diferentes formas de organização, podendo, inclusive, acomodar uma lógica segregada entre as funções de preparo e emprego[2].

Há países que adotam um modelo em que o Comando Conjunto é estabelecido de forma permanente, com jurisdição geográfica preestabelecida. O Brasil, ao contrário, adota um modelo ad hoc, isto é, um Comando Operacional Conjunto é formado e tem sua jurisdição estabelecida "em face de situação de crise ou conflito armado" (Brasil, 2020d, p.24). A título de ilustração, as figuras abaixo mostram a divisão de Comandos de Teatro da China[3] e de *Combatant Commands* dos Estados Unidos[4], com suas respectivas áreas de responsabilidade, e um modelo das áreas de

---

[1] A versão anterior do mesmo documento (MD30-M-01) oferece texto semelhante, indicando que houve continuidade desse aspecto da doutrina (Brasil, 2011).

[2] A Lei Complementar nº 97, de 1999 (Brasil, 1999, Art. 13-15), estabelece a distinção entre as atividades de preparo (instrução, adestramento, desenvolvimento doutrinário, entre outros, sob responsabilidade dos Comandantes das forças singulares) e emprego (conforme Art. 142 da Constituição Federal de 1988 ou ainda em operações de paz, sob responsabilidade do Presidente da República).

[3] Criados em 2015, os Comandos de Teatro foram resultado de uma série de reformas na estrutura militar chinesa e que tinham por objetivo, entre outros, o aumento da eficácia em operações conjuntas (Burke, Chan, 2019). As áreas de responsabilidade delineadas são estimadas (US, 2016b). O exemplo chinês é colocado apenas como ilustração e não será abordado em profundidade nesta tese.

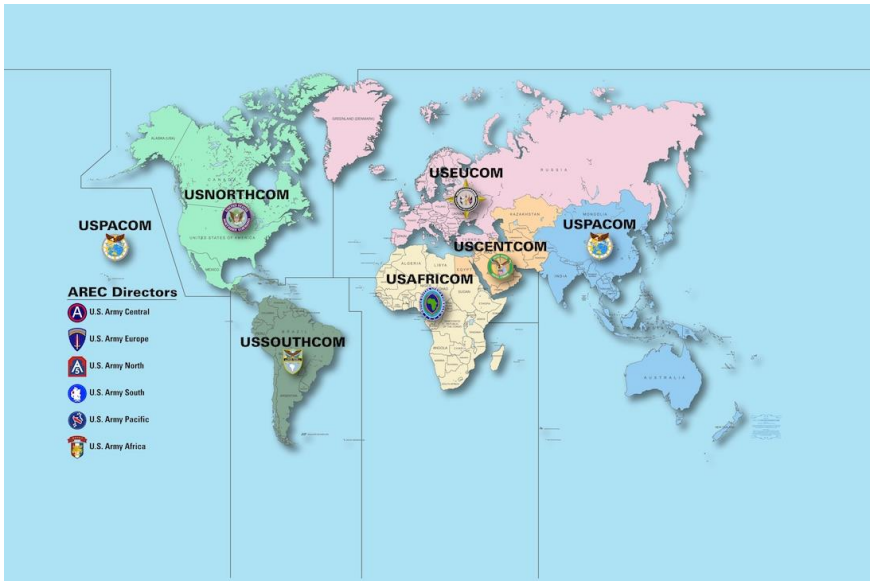
[4] A figura não apresenta o *Space Command*. Além disso, a utilização dos EUA neste item é colocada apenas para exemplificar uma organização em Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente. Mesmo que haja diferença na escala entre a atuação americana (global) e a brasileira (defesa do território nacional), a responsabilidade pela condução das operações em uma determinada área geográfica é atribuída a comandos conjuntos, conforme documentos doutrinários desses e de outros países. Maiores detalhes serão explorados ao longo da tese.

responsabilidade atribuídas a um Comando Operacional ativado em base *ad hoc*, conforme doutrina brasileira[5].

Figura 1: Áreas de responsabilidade dos Comandos de Teatros da China

Fonte: US, 2016b, p.2.

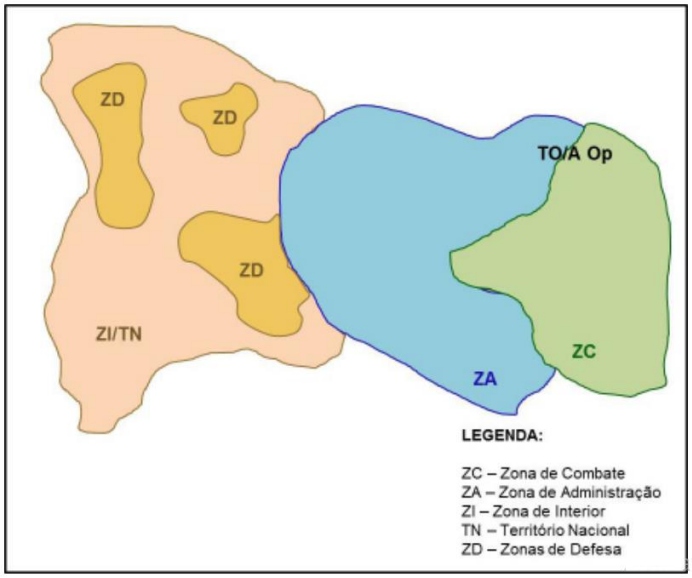
Figura 2: Áreas de responsabilidade dos *Combatant Commands*



Fonte: US, 2023a

[5] Maiores detalhes no item 5.1.

Figura 3: Áreas de responsabilidade na doutrina brasileira



Fonte: Brasil, 2017

Esse caráter *ad hoc* das operações conjuntas no Brasil acompanha a história de suas Forças Armadas. O Decreto-Lei nº 9.106, de 1º de abril de 1946, estipulava que o Presidente da República disporia, como órgãos consultivos, do Conselho de Segurança Nacional, de um Gabinete Militar e do Estado-Maior Geral (EMG). Este último tinha como missão “preparar as decisões [para o Presidente da República] relativas à organização e emprêgo em conjunto das Fôrças Armadas, tendo em vista o estabelecimento do Plano de Guerra” (Brasil, 1946a, Art. 3º, grafia no original), cabendo também ao EMG a “supervisão do preparo e execução dos exercícios [conjuntos]” (Brasil, 1946b, Art. 3º). Nessas normas, observa-se que já existia a previsão para emprego conjunto das Forças Armadas e que o Estado-Maior Geral teria atribuições em relação a essas atividades.

Com o passar do tempo, o nome desse órgão foi alterado para Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), sendo igualmente alteradas as suas atribuições. O EMFA passou também a ter competência sobre os “assuntos comuns às Fôrças Armadas”, orientando “a ação dos Estados-Maiores das Fôrças Armadas Singulares nas atividades de interêsse comum a mais de uma Fôrça (Brasil, 1969, Art. 2º, I e II, grafia no original). Da mesma forma, ao EMFA cabia o planejamento e a coordenação do emprego das Forças “destacadas para participar de operações militares no exterior” (Brasil, 1969, Art. 2º, VIII).

Além disso, na norma de 1969, é possível verificar que, como na ideia original de 1946, cabia ao EMFA os estudos para a Política, a Estratégia e a Doutrina Militares, assim como a elaboração dos planos decorrentes. (Brasil, 1946, art. 3º; Brasil, 1969, art. 1º). Atualmente, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) são de responsabilidade do Ministro da Defesa (Brasil, 1997, Art. 9º). Observa-se então que, de certa forma, as atribuições do EMG e do EMFA foram absorvidas pelo Ministério da Defesa, a partir de 1999.

Nesse ano, depois de um longo processo de amadurecimento da ideia que aparece desde 1946 e, em especial dos primeiros anos do regime militar (Fuccille, 2006, p.121-122; Brasil, 1967, Art. 168[6]), foi criado o Ministério da Defesa (MD) por meio da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999). A lei estipulou que as Forças Armadas se subordinam ao MD, e o Ministro da Defesa exerce a direção superior das Forças, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Estado-Maior de Defesa, o qual passaria a denominar-se Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) a partir da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010 (Brasil, 2010).

Observando-se as normas relativas ao EMFA e ao MD, é possível verificar que ambas as instituições têm em comum o planejamento das operações conjuntas das Forças, assuntos comuns como legislação, orçamento e pesquisas, além da parte relativa à elaboração da política, da estratégia e doutrina militares (atuais Política e Estratégia Nacional de Defesa – PND e END). Portanto, é possível imaginar o EMFA como uma espécie de “embrião” do MD, diferenciando-se em um aspecto importante: antes do MD, a subordinação das Forças Singulares era diretamente ao Presidente da República e, após 1999, ao Ministério da Defesa.

No que se refere ao pensamento doutrinário, o planejamento do emprego de mais de uma Força era encargo do EMFA, passando a ser encargo do atual Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) após a criação do MD. Apesar de as normas estabelecerem que a questão doutrinária era uma atribuição do MD, a emissão de uma norma que orientasse o emprego conjunto das Forças Singulares só ocorreu em 2011. Nesse ano, foi publicada a Doutrina de Operações Conjuntas, cuja

---

[6] Nesse sentido, o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, estipulava que “o Poder Executivo promoverá estudos visando à criação do Ministério das Fôrças Armadas para oportuno encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional” (Brasil, 1967, Art. 168), mas esse dispositivo foi revogado pelo Decreto-Lei 900, de 29 de setembro de 1969.

finalidade era “estabelecer os fundamentos doutrinários que orientarão as Forças no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas, baseado nas Hipóteses de Emprego” (Brasil, 2011, p.15). A norma destacava, também, que a publicação seria orientadora, como “base doutrinária para o conhecimento, planejamento, o preparo e a execução de Operações Conjuntas” (Brasil, 2011, p.15).

O documento também definia o *modus operandi* das várias fases do planejamento e estabelecia atribuições para os Comandantes dos Comandos Operacionais Ativados (Brasil, 2011, p.31). Em relação a esses Comandos, desde 1969, cabia ao EMFA propor ao Presidente da República os nomes dos “[...] oficiais-generais da Marinha, Exército e Aeronáutica que devam exercer os comandos [conjuntos]” (Brasil, 1969, inciso IX, art. 2º), atribuição que passou a ser do Ministro da Defesa (Brasil, 2011, p.30).

O documento de 2011 estabelecia ainda que a Doutrina de Operações Conjuntas deveria ser atualizada em 2013 (Brasil, 2011, Portaria Normativa nº 3810/MD, de 8 de dezembro de 2011, Art. 2º). Apesar de tal previsão, a Doutrina de Operações Conjuntas foi atualizada somente em 2020 (Brasil, 2020d). A nova publicação, da mesma forma que sua antecessora de 2011, também destacou que sua finalidade seria “estabelecer os fundamentos doutrinários que orientam as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em Operações Conjuntas” (Brasil, 2020, p.17).

A edição de 2020, apesar de trazer alguns conceitos novos, não alterou significativamente o *modus operandi* estabelecido para o planejamento das várias fases, mantendo o EMCFA como responsável pelo planejamento estratégico, bem como o estabelecimento de Comandos Operacionais ativados para o emprego conjunto[7].

Assim, esta breve síntese histórica mostra que o pensamento militar brasileiro permanece com o fundamento doutrinário para ativação de Comandos Operacionais, em função de situações específicas, ou seja, um modelo *ad hoc*, ao invés de Comandos Operacionais ativados permanentemente.

No entanto, observa-se que a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 havia estipulado, como diretriz nº 7, a necessidade de “unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos”

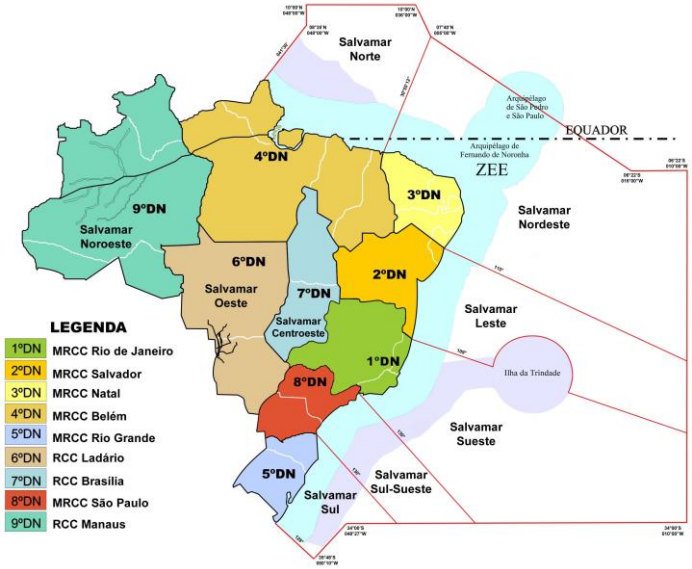
[7] Maiores detalhes no item 5.1.

(Brasil, 2008, p.12). Essa diretriz previa que “os instrumentos principais dessa unificação serão o Ministério da Defesa e o Estado-Maior de Defesa, a ser reestruturado como Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas” (Brasil, 2008, p.12) e, como visto, este último foi criado por meio da Lei Complementar nº 136/2010 (BRASIL, 2010).

Já no contexto da diretriz nº 8[8], essa mesma END afirmava que “pelas mesmas razões que exigem a formação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças terão suas áreas de jurisdição coincidentes” (Brasil, 2008, p.14). Na Marinha do Brasil (MB), os Distritos Navais são diretamente subordinados ao Comando de Operações Navais e “constituem os núcleos regionais de unidades navais, aéreas e de fuzileiros navais” (Brasil, 1997, Art.6º). No Exército Brasileiro (EB), os Comandos Militares de Área são subordinados ao Comandante do Exército e vinculados ao Comando de Operações Terrestres (COTER) para fins de preparo e emprego (Brasil, 2023b), sendo responsáveis pelo “preparo, o planejamento e o emprego operacional da Força Terrestre, articulada na área sob sua jurisdição” (Brasil, 2006, Art. 19). No Comando da Aeronáutica (COMAER), os Comandos Aéreos Regionais, à época[9] da END 2008, eram subordinados ao Comando-Geral de Operações Aéreas[10], ao qual competia “executar o planejamento, o preparo para o emprego e o controle das operações da Força Aérea Brasileira” (Brasil, 2004, Anexo I, Art. 16). Contudo, a determinação de unificação das áreas de jurisdição não se materializou, conforme pode ser observado nas figuras abaixo.

[8] “Reposicionar os efetivos das três Forças” (Brasil, 2008, p.13).
[9] As funções e a subordinação dos Comandos Aéreos Regionais foram alteradas após o aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica (Brasil, 2020i).
[10] O nome “Comando Geral de Operações Aéreas” foi dado pelo Decreto nº 5.196, de 2004, em vigor quando da aprovação da END 2008, e que revogou o Decreto nº 60.521, de 1967, o qual estabelecia o nome “Comando Geral do Ar” (Brasil, 2004, Anexo I, Art. 16; Brasil, 1967, Art. 5º).

Figura 4: Distritos Navais



Fonte: Brasil, 2023d

Figura 5: Comandos Militares de Área

Fonte: Brasil, 2023c

Figura 6: Comandos Aéreos Regionais

Fonte: Brasil, 2022b, p.17

Além disso, a mesma diretriz nº 8 estipulava que “os oficiais-generais que comandarem [...] um Distrito Naval ou Comando de Área, reunir-se-ão regularmente, [...] para assegurar a unidade operacional das três Forças naquela área”, havendo ainda a determinação de que “em cada área deverá ser estruturado um Estado-Maior Conjunto, que será ativado para realizar e atualizar, desde o tempo de paz, os planejamentos operacionais da área” (Brasil, 2008, p.14).

Observando a história do Comando da Aeronáutica, percebe-se que a visão operacional por áreas geográficas presente na END 2008 se identifica com o previsto para as Zonas Aéreas no Decreto-Lei nº 3.730, de 18 de outubro de 1941, que tratava da organização do então Ministério da Aeronáutica e em seu art. 5º definia que “os Comandos de Zona Aérea [...] exercem autoridade militar direta sobre todas as forças [...], dentro dos limites geográficos das respectivas zonas e do espaço aéreo a elas correspondentes” (Brasil, 1941).

A maior diferença entre a END 2008 e a norma de 1941 está no fato de que a END abrangia as três Forças Singulares, conquanto a norma de 1941 referia-se somente ao Ministério da Aeronáutica. Ainda assim, observa-se como ponto comum a delimitação geográfica e a autoridade militar sobre os meios dentro desse espaço territorial.

À medida que a estrutura organizacional da Aeronáutica foi se modificando ao longo do tempo até os dias atuais, as Zonas Aéreas foram sendo substituídas pela figura do Comando Aéreo Regional (COMAR) que, mesmo mantendo uma delimitação territorial e organizações e Unidades Aéreas sediadas, como se pode ver na Figura 5, passou a ter somente uma função administrativa.

Dessa forma, percebe-se que a END 2008 previa uma aproximação para com um modelo de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente. Apesar de não indicar a criação desses, a unificação das áreas de jurisdição e a ativação de um respectivo Estado-Maior Conjunto poderiam reduzir a natureza *ad hoc* que caracteriza o modelo doutrinário brasileiro. Contudo, tal previsão não virou realidade e foi abandonada nos documentos subsequentes.

Tendo em vista que as mudanças anunciadas no documento supracitado não se concretizaram, pode-se afirmar que, nas palavras de Teixeira Júnior e Freire (2019, p.11), “no Brasil, as operações conjuntas demandam uma base ad hoc para ocorrer. Ou seja, possuem um caráter temporário e geralmente para solucionar um problema pontual”.

Os mesmos autores afirmam que, “no entanto, estruturas e instituições permanentes que possibilitem o conhecimento sobre esse tipo de operação militar [são] de suma importância”. A defesa de Comandos Operacionais Conjuntos permanentes[11] feita por Teixeira Júnior e Freire (2019) também está presente em trabalhos como o de Lemos Júnior, Silva e Santos (2023, p.103) e Santos (2017, p.324). Esta última autora ressalta tanto a “formação, vivência e troca de experiências”, como a confiança na atuação da própria força e das demais como sendo necessárias para a “construção da sinergia nas operações conjuntas”.

Por isso, continua a autora (2017, p.324), “a integração, coordenação, sincronização e priorização das ações no âmbito das operações conjuntas prescindem de estruturas que [...] ainda não são presentes de forma permanente e contínua”. Santos (2017, p.336) denuncia ainda essa postura *ad hoc* como sendo “reativa, ao

[11] Observe-se que a palavra “permanente” não quer dizer “eterno” ou “imutável”, mas somente instalado *a priori* e sem previsão de dissolução, em contraste com uma estrutura *ad hoc*. Invariavelmente, o passar do tempo e as experiências acumuladas podem levar a mudanças nas áreas de jurisdição, agrupamento, extinção ou quaisquer outras modificações, não desfazendo o caráter “permanente”. Exemplos dessas mudanças podem ser observados no capítulo 4.

invés da proativa", o que gera uma "incerteza maior quanto a sua capacidade de resposta".

Ressalta-se que essas incertezas não se restringem a um cenário hipotético de emprego das Forças Armadas em conflito. Mesmo com a presença do Comando Militar da Amazônia (EB), do 9º Distrito Naval (MB) e do Sétimo Comando Aéreo Regional (FAB), o governo brasileiro considerou necessária a ativação de Comandos Operacionais Conjuntos na região Amazônica em três situações distintas nos anos de 2023 e 2024.

O Comando Operacional Conjunto Amazônia (Cmdo Op Cj Amz) foi ativado em 3 de fevereiro de 2023 para ações de "enfrentamento da emergência de saúde pública [...] e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami (Brasil, 2023h, Art.1º) e, poucos meses depois, outro Comando Operacional Conjunto denominado de Amanaci foi ativado para apoio logístico a municípios da Amazônia em emergência (Brasil, 2023i, Art. 1º). Em 17 de janeiro de 2024, o Comando Operacional Conjunto Catrimani foi ativado na Terra Indígena Yanomami (Brasil, 2024b, Art. 1º).

Ou seja, em menos de doze meses, três Comandos Conjuntos foram ativados na mesma região.

Conforme palavras do Comandante do Comando Operacional Conjunto Amazônia (Cmdo Op Cj Amz), mesmo em tempos de paz, "o Comando Conjunto [...] é a maneira mais fácil de engajar as Forças Armadas em um problema", (FABCAST, 2023; Brasil, 2023h, Art.1º).

O Comandante destacou ainda que não se "tem noção" das distâncias na Amazônia até que seja iniciada uma operação, que conta ainda com dificuldades logísticas como a falta de acesso terrestre e fluvial (FABCAST, 2023). Nesse exemplo em específico, apesar de as Forças Armadas em geral terem presença na região Amazônica, o Comandante ressalta que é apenas "depois que a gente começa a operar é que a gente verifica o quanto [a distância entre Boa Vista e Surucucu] é longe e o quanto isso é custoso" (FABCAST, 2023).

Portanto, um exemplo de como o caráter ad hoc desses Comandos pode dificultar a ação militar em um determinado contexto ou cenário. Caso já houvesse um Comando Conjunto permanentemente ativado na região, tais dificuldades poderiam ser conhecidas de antemão e facilitariam o planejamento da atuação das Forças Armadas.

Contudo, ao defenderem a criação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente, tanto Teixeira (2023) como Moura e Judice (2023) citam ainda um outro ponto central para a presente tese: a maior interoperabilidade advinda de estruturas permanentes. Santos (2017) defende o mesmo ponto, utilizando o modelo de Clark e Jones (1999) para embasar esse posicionamento. Este modelo aponta que, entre outros fatores, a experiência na aplicação na doutrina conjunta e o *ethos* compartilhado fazem com que estruturas permanentes sejam indicativas de maior grau de interoperabilidade em comparação com estruturas *ad hoc*.

Observa-se que, nos trabalhos citados acima, o tema é abordado especificamente sob a ótica da interoperabilidade. Dessa forma, esta tese parte do pressuposto que, a partir de uma perspectiva teórica, é possível afirmar que Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente são indicativos de maior nível de interoperabilidade do que estruturas *ad hoc*.

Nesse sentido, observa-se que a END 2008 previa a unificação das áreas de jurisdição dos Comandos de Área das Forças Armadas e a subsequente constituição de um Estado-Maior Conjunto ativado desde o tempo de paz (Brasil, 2008, p.14). Ou seja, apesar de não haver ainda a orientação para criação de Comandos Operacionais Conjuntos de maneira permanente, a estruturação desses Estados-Maiores Conjuntos poderia ser um dos passos que levariam à evolução do modelo brasileiro.

Contudo, resta o questionamento: por que tal previsão não se materializou? Ou, evoluindo a questão, **por que o Brasil não adota Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente?**

Fazendo um paralelo com o tema da segurança de voo, não há investigações sobre as ocasiões em que um acidente aeronáutico deixou de ocorrer, mas o estudo das causas (fatores contribuintes) dos acidentes que de fato ocorreram fornece subsídios para atuação posterior na prevenção de novos acidentes. De forma semelhante, o presente trabalho irá investigar por que determinados países adotam Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente, de forma a buscar informações que possam levar à evolução do modelo brasileiro. O desenho de pesquisa será explorado em maiores detalhes no capítulo 1 (metodologia).

Portanto, é estabelecido formalmente o problema de pesquisa desta tese: **quais são os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente?**

Esse problema será investigado através da lente das inovações militares, a qual dá origem à seguinte hipótese: **a combinação da percepção de ameaças à sobrevivência do Estado, do engajamento da elite política civil nos temas de defesa nacional e da existência de uma cultura conjunta entre as forças são fatores causais para a adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente**[12].

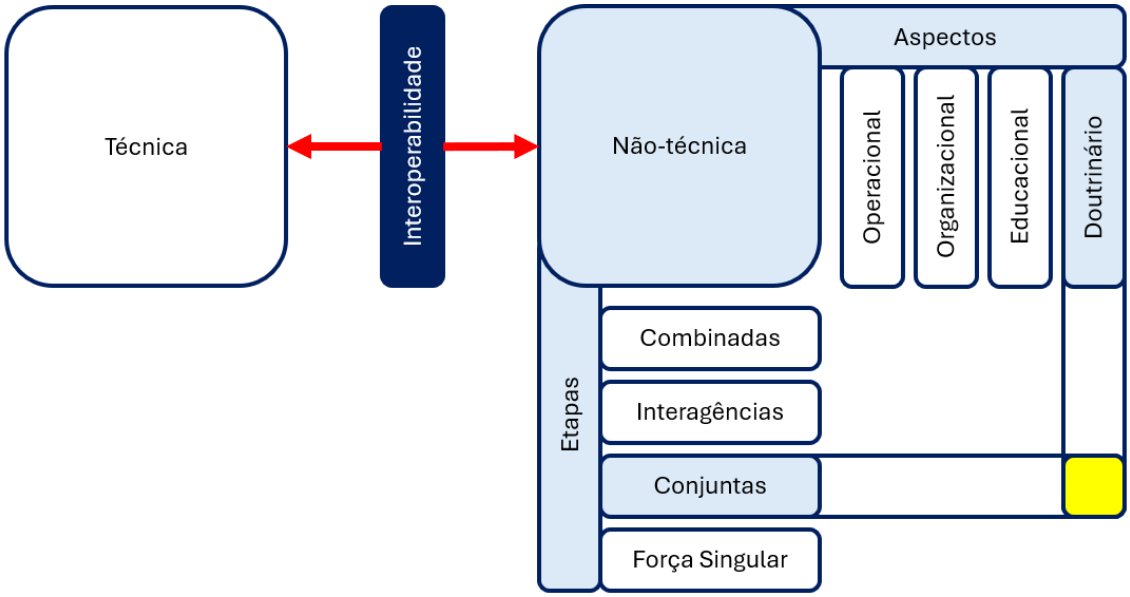
Na condução do estudo, o primeiro capítulo irá apresentar a metodologia comparativa a ser utilizada no trabalho, explicitando a variável dependente (Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente) e as três variáveis independentes (percepção do cenário de ameaças, engajamento da elite política doméstica e cultura conjunta) a serem estudadas para cada caso, além da possibilidade de haver condições subjacentes que sejam de interesse para a pesquisa. Os dados serão organizados em tabela, a qual deixará clara a presença ou ausência de cada uma das variáveis, podendo ainda ressaltar quaisquer detalhes ou observações relevantes, facilitando a visualização e posterior análise de resultados. Ainda no capítulo 1, será abordada a maneira como serão operacionalizadas as três variáveis independentes, bem como a seleção dos casos para comparação.

No segundo capítulo, são apresentadas diferentes definições para o conceito de interoperabilidade, bem como exploradas possíveis abordagens para seu estudo, de maneira a localizar o tema da pesquisa sob essa perspectiva. A interoperabilidade é definida como “a habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva” (Kim, McDaniel, 2020, p.6, tradução nossa) e pode tratar de panoramas técnicos ou não-técnicos, estes últimos incluindo os níveis político-estratégico, operacional e tático. A interoperabilidade não técnica é desenvolvida em etapas crescentes de complexidade, iniciando pela formação do militar em sua força singular e evoluindo para abarcar as operações conjuntas, interagências e combinadas. A definição adotada abarca em si o conceito menos tangível de *jointness*, relacionado à interoperabilidade não-técnica em

[12] Em se tratando de uma tese desenvolvida em programa de doutorado na modalidade profissional, cabe ainda ressaltar que a produção técnica correspondente será desenvolvida a partir dos resultados obtidos. Ou seja, a confirmação ou a refutação de cada um dos fatores causais apontados pela hipótese será crucial para a elaboração dos produtos derivados da pesquisa. Maiores detalhes são fornecidos no item 6.5.

operações conjuntas. A interoperabilidade não-técnica pode ainda ser dividida em quatro aspectos: operacional, organizacional, educacional e doutrinário (Jackson, 2018). Dessa maneira, é estabelecido o panorama a partir do qual será analisado o ponto central deste trabalho, localizando-o a partir da ótica da interoperabilidade, conforme figura abaixo.

Figura 7: Localização do tema a partir da ótica da interoperabilidade



Fonte: o autor.

O capítulo 3 explora o aspecto doutrinário, iniciando pelos conceitos e definições de doutrina, o “conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar” (Posen, 2016), que deve possuir três elementos: teoria, cultura e autoridade (Høiback, 2013, p.10). A doutrina conjunta, mais especificamente, é constituída pelos “princípios fundamentais que orientam o emprego de dois ou mais ramos das forças armadas em ações coordenadas visando a um objetivo em comum” (Sawyer, 1997, p.36-37, tradução nossa). Dentre os pressupostos da doutrina conjunta, localiza-se o tema do trabalho, sendo identificado que a instalação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente indica maior maturidade na interoperabilidade organizacional, quando comparada a modelos *ad hoc*, como o brasileiro (Clark; Jones, 1999; Brasil, 2020d, p.21). Retoma-se então o problema de pesquisa exposto: quais são os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente?

Diversos autores se propõem a explicar como ocorre a mudança doutrinária, sendo aqui adotada a teoria da difusão de inovações militares, definida por Goldman (2006, p.69, tradução nossa) como o “processo que envolve a transmissão de novas informações, a decisão pelas elites de adotar novas tecnologias, ideias e práticas e, por fim, a assimilação dessas ideias em instituições e práticas”. Segundo essa teoria, três variáveis interagem para que essa difusão seja ou não bem-sucedida: neorrealismo, política doméstica e cultura. Com base nessa análise inicial, fundamenta-se a hipótese anteriormente apresentada.

No capítulo 4 serão apresentados os três casos selecionados, conforme item 1.3: EUA, Reino Unido e Canadá. Para cada um desses países, será verificada a existência de Comandos Operacionais Conjuntos, bem como apresentada uma narrativa acerca do processo de criação desses. Durante essa apresentação, serão enfatizados aqueles pontos identificados como relevantes para a cadeia de eventos, conforme aplicável a cada caso. Em seguida, as três variáveis independentes serão identificadas individualmente, destacando a sua presença ou ausência no processo de ativação dos Comandos Conjuntos observados.

O quinto capítulo apresenta os aspectos gerais da doutrina conjunta no Brasil, tendo em mente a "necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular e conjunta, com foco na interoperabilidade" como forma de "assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas" (Brasil, 2020b, p.24). São estudadas a Doutrina Militar de Defesa (Brasil, 2007) e a Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d; Brasil 2020e), com ênfase no processo de ativação de Comandos Conjuntos, sua subordinação e estrutura. Em seguida, será explorado o COMAE, o qual, apesar de ser um comando funcional (sendo excluído, portanto, pela delimitação do trabalho), será utilizado como ilustração do caso brasileiro: mesmo constituindo um comando conjunto funcional permanentemente ativado, a participação das outras forças é limitada, tanto em relação ao efetivo numérico quanto nas funções exercidas. Para concluir o panorama brasileiro, serão investigadas as três variáveis independentes explicitadas na hipótese (percepção do cenário de ameaças, engajamento da elite política doméstica e cultura conjunta), apresentando os dados obtidos em formato de tabela conforme estipulado pela metodologia.

No capítulo 6, serão apresentados os dados compilados para todos os países estudados, de modo a permitir a análise proposta na metodologia e a confirmação ou refutação da hipótese. Inicialmente, as variáveis serão analisadas de maneira independente, ressaltando-se os pontos relevantes e a conformidade (ou não) com a teoria apresentada sobre inovações militares. Após, serão verificadas as implicações acerca de cada variável para a realidade brasileira, valendo-se tanto da teoria exposta como dos dados empíricos observados. Essas implicações irão fundamentar a elaboração da produção técnica correspondente aos achados da tese.

Por fim, a conclusão do trabalho irá retomar os aspectos anteriormente apresentados e destacar os resultados da pesquisa e as suas implicações para a realidade nacional.

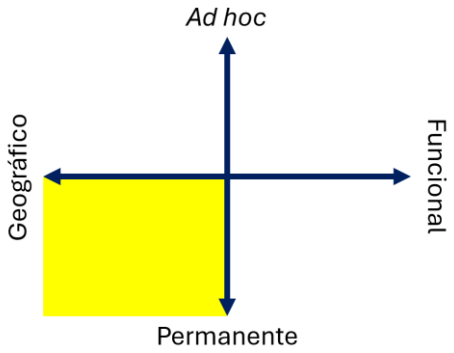
1 METODOLOGIA

Como colocado na Introdução, observou-se que, apesar de o Brasil em documentos anteriores e na própria END 2008 ter feito referências a operações conjuntas e necessidade de coordenação integrada entre as Forças Singulares, a doutrina brasileira continuou adotando um modelo *ad hoc* ao invés de Comandos Operacionais Conjuntos permanentes.

Ao abordar os Comandos Operacionais Conjuntos, uma delimitação se faz necessária. Serão objeto de estudo apenas os comandos geográficos (que possuem responsabilidade por uma determinada área geográfica), e não os comandos funcionais (responsáveis por uma determinada função das forças armadas). Em outras palavras, comandos geográficos atuam em áreas com delimitação específica, tendo como principais responsabilidades o planejamento e a condução de operações militares[13] (Marks, 2010, Feickert, 2012), ao passo que comandos funcionais possuem jurisdição abrangente e são responsáveis por prover capacidades específicas que perpassam delimitações geográficas (Marks, 2010; Feickert, 2012). Esse entendimento é compatível com os conceitos de Teatro de Operações (TO), Área de Operações, (AOp), Zona de Defesa (ZD) e Zona do Interior (ZI) previstos na Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d) e explorados no item 5.1. Assim, salvo quando explicitado no texto, a expressão “Comandos Operacionais Conjuntos” sempre se refere a Comandos geográficos e de caráter permanente, conforme figura abaixo.

[13] Marks (2010) acrescenta ainda a responsabilidade dos comandos geográficos por ações de relacionamento com os países de sua área, criticando a posição de liderança que a estrutura militar assumiu na condução desse tipo de atividade. O autor propõe uma redução do escopo de atuação desses comandos, os quais, segundo ele, deveriam se limitar ao planejamento e condução das operações, sendo o relacionamento conduzido por instituições interagências, caracterizando uma abordagem holística por parte do governo (*whole-of-government*) nessa atividade.

Figura 8: Delimitação de Comandos Operacionais Conjuntos



Fonte: o autor

É necessário também destacar que o trabalho é realizado no contexto de um Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais, conduzido por pesquisador com histórico profissional no âmbito no Comando da Aeronáutica[14]. Como coloca Creswell (2013, p.15), o pesquisador sempre traz consigo certas crenças e premissas filosóficas, as quais influenciam desde o tipo de problema colocado até as teorias utilizadas para balizar a pesquisa e, certamente, influenciam também nos exemplos utilizados, o que pode ser observado no item 5.2, relativo ao Comando de Operações Aeroespaciais.

Ressalta-se ainda que o presente trabalho utiliza como base a interoperabilidade não-técnica em operações conjuntas, com foco em seu aspecto doutrinário. Neste último, a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos é colocada como sendo um indicativo de maior interoperabilidade se comparado a modelos *ad hoc*.

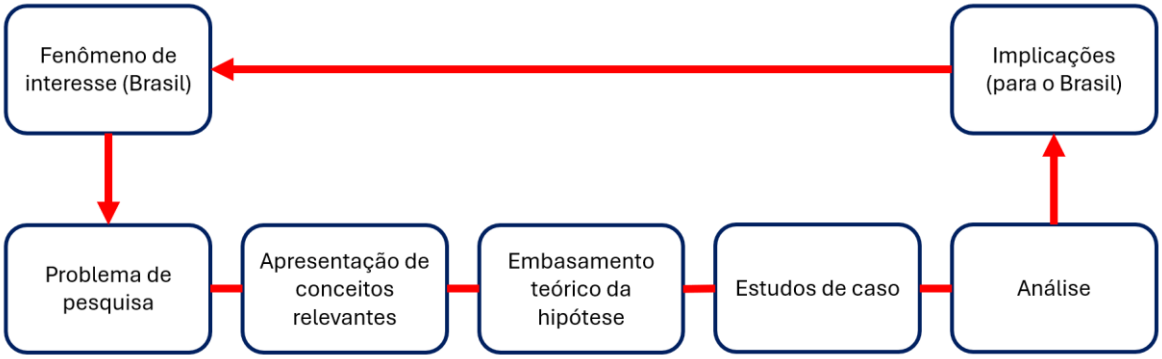
Portanto, retoma-se o questionamento colocado na introdução: por que o Brasil não adota Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente?

Contudo, ao invés de buscar diretamente uma resposta para o Brasil (por meio de uma pesquisa histórica, por exemplo), o presente trabalho busca a compreensão dos fatores que levam a esse tipo de inovação doutrinária em uma perspectiva mais ampla. Uma vez identificados os fatores causais na adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente por meio da comprovação ou refutação da teoria exposta, será possível verificar as implicações dos achados para

[14] Independente da afiliação do autor, o trabalho é de natureza exclusivamente acadêmica e não representa necessariamente o posicionamento de qualquer instituição.

o Brasil e, dessa forma, propor uma produção técnica mais efetiva, baseada nos resultados. A figura abaixo apresenta o desenho de pesquisa proposto.

Figura 9: Desenho de pesquisa



Fonte: adaptado de Tansey (2024)

Ou seja, para compreender como se dá a evolução de modelos *ad hoc* para permanentes, é estabelecido o problema de pesquisa: **quais são os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente?**

Como hipótese, estipula-se que a combinação da percepção de ameaças à sobrevivência do Estado, do engajamento da elite política civil nos temas de defesa nacional e da existência de uma cultura conjunta entre as forças são fatores causais para a adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente.

Na investigação, serão utilizadas unicamente fontes bibliográficas e documentais, uma vez que, de maneira semelhante à abordagem de Nisser (2022), a utilização dessas fontes permite conjugar a visão acadêmica (artigos e fontes similares) e a visão militar (textos produzidos por profissionais, além dos próprios documentos doutrinários).

Assim, serão utilizadas uma variável dependente (Comandos Operacionais Conjuntos, permanentes e com jurisdição geográfica) e três variáveis independentes (percepção do cenário de ameaças, engajamento da elite política doméstica e cultura conjunta).

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo geral (OG): **verificar os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente.**

Como etapas para atingir o OG, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

OE1: identificar os conceitos que cercam a interoperabilidade, suas definições e as diferentes formar de dividir o tema, localizando o ponto central desta pesquisa (modelos doutrinários de Comandos Operacionais Conjuntos) sob essa perspectiva.

OE2: identificar os conceitos envolvidos na doutrina militar, destacando os Comandos Operacionais Conjuntos e levantando possíveis explicações para mudanças doutrinárias, pela perspectiva das inovações militares.

OE3: por meio de pesquisa documental e bibliográfica, investigar a existência de Comandos Operacionais Conjuntos e expor as variáveis explicitadas na hipótese, bem como eventuais condições subjacentes, para os casos apontados na metodologia[15].

OE4: por meio de pesquisa documental e bibliográfica, investigar a doutrina brasileira, com foco na ativação de Comandos Operacionais Conjuntos em base *ad hoc*, expondo as variáveis explicitadas na hipótese.

OE5: utilizando uma metodologia comparativa, analisar os casos estudados, comparando as variáveis levantadas de forma a verificar a admissibilidade da hipótese e oferecer uma resposta ao problema de pesquisa, bem como determinar implicações para o Brasil advindas da pesquisa.

O presente capítulo irá detalhar a metodologia utilizada para testar a hipótese apresentada e buscar uma resposta ao problema de pesquisa. Ao defender a construção cuidadosa do desenho de pesquisa, Hancké (2010, p.232) compara a escrita acadêmica a uma escalada ou trabalho artesanal, atividades nas quais o processo pelo qual se chega ao destino é tão importante quanto atingi-lo. Assim, o desenho de pesquisa utilizado é baseado em uma metodologia comparativa estruturada e focada, com adaptações feitas para a realidade do presente trabalho.

Acresça-se que o método comparativo é adequado quando os dados não podem ser controlados experimentalmente e o número de casos utilizados é pequeno.

---

[15] EUA, Reino Unido e Canadá, conforme item 1.3.

A escolha dessa abordagem é baseada tanto em considerações de ordem prática (tempo disponível para a pesquisa e seleção de critérios mensuráveis para a operacionalização das variáveis, por exemplo) como de coerência metodológica, conforme exposto a seguir.

1.1 Abordagem comparativa

Lijphart (1971) contrasta os métodos experimental, estatístico, comparativo, e os estudos de caso, discussão retomada e expandida por Collier (1993). Os dois primeiros não são aplicáveis à presente pesquisa, respectivamente, pela impossibilidade de criação de grupos experimentais e de controle e pela inexistência de uma quantidade significativa de casos de interesse para o estabelecimento de relações entre as variáveis. No outro extremo, o estudo de caso também foi descartado, visto que a investigação aprofundada do tema com a utilização de uma ferramenta como o *process-tracing*, por exemplo, depende de acesso a dados de difícil obtenção e consome mais tempo do que o disponível para a realização da pesquisa[16], além de discussões sobre a possibilidade de extrapolação dos resultados[17]. Por esses motivos, Hopkin (2010, p.286, tradução nossa) afirma que "o método comparativo oferece o caminho mais óbvio para testar proposições teóricas em ciência política", sendo corroborado por Collier (1993, p.105, tradução nossa), segundo o qual "a comparação é rotineiramente utilizada para testar hipóteses".

Essas colocações vão ao encontro de Ostermann et at. (2021), os quais afirmam que uma abordagem comparativa fortalece a compreensão sobre temas relacionados à defesa e à segurança, por meio da criação de conhecimento baseado em padrões, contribuindo para a análise de causalidade.

Isso dito, percebe-se que diversas lógicas de pesquisa podem ser agrupadas dentro do guarda-chuva da abordagem comparativa. Como exemplo, observa-se os métodos de diferença e concordância propostos por Mill, os quais pressupõem a

---

[16] Checkel (2006) cita um estudo realizado em cinco anos e com necessidade de acesso a diversos documentos classificados, enquanto Bennet e Checkel (2015) trazem como exemplo um estudo de caso produzido ao longo de quinze anos.

[17] Na tentativa de facilitar a tradução das lições aprendidas de um caso para outro, Punton e Welle (2015) sugerem a formulação de mecanismos causais genéricos a serem testados através do *process-tracing*. Beach (2017) tece considerações semelhantes sobre mecanismos minimalistas, propondo um trade-off entre abstração e especificação que corresponde a uma maior ou menor validade externa dos mecanismos causais encontrados em estudos de caso.

comparação entre casos para a investigação causal (Salmon, 2013). Assim, é necessário especificar em maiores detalhes a maneira como será feita a abordagem desta tese.

Nesse sentido, uma metodologia a ser considerada é a *Qualitative Comparative Analysis* (QCA), notadamente em suas variantes principais *crisp-set* ou *fuzzy-set* (csQCA ou fsQCA, respectivamente), conforme explicação de Schneider e Wageman (2012).

Em resumo, a QCA lida com a lógica de conjuntos (*sets*), verificando quais combinações de pertencimento são necessárias ou suficientes para produzir um determinado resultado (este, em si, outro conjunto). Entretanto, a aplicação formal do método QCA requer o estudo de um número maior de casos do que seria possível (ao menos entre 10 e 50, conforme exposto pelos autores), esbarrando nas mesmas limitações expostas para um estudo de caso com o uso de *process-tracing* (tempo e acesso a dados).

A metodologia de QCA possui ainda outra característica que torna inadequada a sua utilização pelo presente trabalho. Conforme Schneider e Wageman (2012, p.12), essa metodologia se justifica apenas quando se busca a compreensão de um fenômeno estritamente por meio do grau de pertencimento de cada caso a conjuntos específicos.

Ao contrário, o objetivo da presente pesquisa vai além dessa proposta, buscando lições observadas em cada caso, o que cria a necessidade de uma investigação com maiores detalhes do que seria factível com o uso de uma QCA.

Portanto, a aplicação formal de QCA foi descartada para o presente trabalho por dois motivos. Primeiro, essa abordagem requer um número de casos maior do que o possível de ser executado com o tempo disponível para a pesquisa. Em segundo lugar, mesmo que fosse possível estender o cronograma da pesquisa indefinidamente, a QCA lida apenas com o grau de pertencimento de cada caso aos conjuntos estabelecidos, sem se preocupar com a investigação de detalhes presentes em cada caso e que podem fornecer informações valiosas para o trabalho.

Essa busca por maiores detalhes faz com que, eventualmente, seja possível identificar ações que expandem o escopo do Modelo do Ator Racional (RAM, na sigla em inglês) conforme exposto por Allison e Zelikow (1999).

O Modelo do Ator Racional (RAM) foi proposto por Allison e Zelikow (1999), utilizando a crise dos mísseis de Cuba (1962), entre os EUA e a antiga União Soviética (URSS) como estudo de caso para análise do comportamento governamental.

Os autores descrevem o modelo clássico do ator racional como aquele no qual “os Estados são entendidos como intervenientes centrais e atores racionais que calculam os custos e os benefícios face a alternativas dadas” (Siqueira, 2011, p.11), no contexto da tomada de decisão Estatal.

A hipótese formulada nesta tese privilegia o RAM, mas a oportunidade de uma investigação por meio de uma abordagem comparativa com poucos casos permite eventuais observações sobre o funcionamento da máquina governamental, tanto em termos de suas organizações como dos atores políticos envolvidos no processo.

Essa, por sinal, é exatamente a recomendação de Allison e Zelikow (1999, p.29). Os autores ressaltam que, apesar do Modelo do Ator Racional ser útil em diversas ocasiões, o estudo dos acontecimentos internos a um determinado Estado permite melhor compreensão do fenômeno observado.

Ressalta-se que uma investigação aprofundada com o uso dos modelos II e III (comportamento organizacional e política governamental, respectivamente) seria mais adequada para um estudo de caso único, como feito, por sinal, pelos próprios autores. Nesse sentido, Allison e Zelikow (1999, p.144, tradução nossa) ressaltam que a disponibilidade de dados sobre o seu estudo de caso (incluindo gravações das deliberações realizadas na Casa Branca) é o que permite a “reconstrução dos cálculos de ambas as nações com algum grau de confiança”.

Da mesma forma, a relevância que o modelo III coloca, por exemplo, nas personalidades dos envolvidos em um processo de tomada de decisão governamental torna questionável a possibilidade de extrapolação dos resultados. Por isso, como comentado anteriormente em relação à aplicação de um *process-tracing*, tal abordagem não é adequada para o presente trabalho.

Portanto, a metodologia comparativa adotada utiliza alguns pontos específicos de QCA como a verificação de presença ou ausência de variáveis com apresentação dos dados em tabela, mas difere desse método por utilizar uma quantidade menor de casos e pelo uso de descritores qualitativos ao invés de atribuição de valores para as variáveis.

Difere também no uso de uma quantidade menor de casos (*small* N), situando-se entre um estudo de caso (N = 1) e uma QCA (*mid-sized* N). Esta característica, além de retratar a metodologia, tem impactos também no processo de escolha dos casos, conforme será abordado no item 1.3. Formula-se então uma metodologia especificamente desenhada para este trabalho, semelhante à comparação estruturada e focada, proposta por George e Bennet (2005).

Segundo esses autores, a comparação é estruturada ao buscar respostas para as mesmas perguntas para cada caso, ou seja, nesta tese, busca-se obter os dados relativos aos fatores causais elencados na hipótese para cada um dos países estudados. Ainda de acordo com os mesmos autores, a comparação é focada por se ater apenas aos aspectos relevantes para a pesquisa em andamento durante a coleta de dados, ou seja, não são investigados fatores que não tenham conexão com o problema de pesquisa[18].

A metodologia consiste em quatro etapas, descritas abaixo[19]:

Etapa 1: operacionalização das variáveis. Primeiramente, serão estipulados os dados que serão pesquisados para a análise dos três fatores causais propostos pela hipótese: percepção do cenário de ameaças, engajamento da elite política doméstica e cultura conjunta. Nota-se que esses fatores não são facilmente mensuráveis em si, sendo necessária a utilização de outros pontos para estimá-los de forma indireta, conforme detalhes contidos no item 1.2.

Etapa 2: seleção de casos. Além do Brasil, serão estipulados quais países serão estudados para a comparação (N casos), conforme exposto no item 1.3.

Etapa 3: Apresentação individual dos casos. O Brasil e cada um dos demais países selecionados serão estudados individualmente, sendo investigada primeiramente a existência ou ausência da variável dependente, representada pela letra Y (Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente). Em seguida, será apresentada a narrativa do caso, seguida de apreciação individualizada das três variáveis independentes, representadas pela letra X numerada (percepção de ameaças X1, engajamento da elite política doméstica X2 e cultura conjunta X3).

---

[18] Por exemplo, investiga-se a criação de Comandos Conjuntos conforme fatores levantados na hipótese, mas não há busca por respostas sobre o porquê da delimitação de suas áreas de responsabilidade de uma ou outra maneira.

[19] Além das etapas descritas para a metodologia, os capítulos 2 e 3 contém o embasamento teórico da pesquisa, conforme explicitado na introdução e nos Objetivos Específicos.

Se for observada alguma condição peculiar a um caso, que não seja pertinente a nenhuma das variáveis, mas que possa ser relevante para o estudo, essa será chamada de “condição subjacente” e representada pela letra Z. Os países selecionados no item 1.3 serão apresentados no capítulo 4; o Brasil, no 5.

Etapa 4: Comparação e análise de resultados. O capítulo 6 trará a compilação dos resultados apresentados para cada país. Para melhor visualização, a apresentação dos dados será feita em forma de tabela, de forma semelhante a uma QCA, mas sem conversão dos dados a valores numéricos e com a possibilidade de apresentação de condições subjacentes que sejam de interesse para a análise, caso surjam. A tabela conterá seis colunas: caso (país), X1, X2, X3, Y e Z, conforme dados levantados na etapa 3 (exemplo no quadro abaixo).

Quadro 1: Exemplo de apresentação dos dados para análise

Casos	**Ameaças (X1)**	**Política (X2)**	**Cultura conjunta (X3)**	**Com. Oper. Conj. (Y)**	**Condições subjacentes (Z)**
Caso 1	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Apresentar caso haja algo relevante para a análise
Caso 2	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Apresentar caso haja algo relevante para a análise
Caso n	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Presente ou ausente, com ou sem alguma observação específica	Apresentar caso haja algo relevante para a análise

Fonte: o autor

A partir dessa visão, algumas combinações de resultados, caso surjam, podem dar ensejo a conclusões de interesse para a pesquisa, entre as quais:

Com X ausente em todos os casos em que Y está presente: descarta-se a variável ausente como não sendo um fator causal relevante, de maneira semelhante a um *hoop test* de um *process-tracing*[20].

Com X ausente em alguns casos em que Y está presente. Neste caso, alguma condição subjacente (descoberta ou não pela pesquisa) pode explicar a ausência da variável em questão, ou a variável ausente não é necessária para causar o resultado. Tal condição pode ainda ocorrer devido ao fenômeno da equifinalidade, ou seja, diversas condições (ou diferentes combinações dessas) podem levar ao mesmo resultado, como explicado por Schneider e Wageman (2012). De qualquer maneira, a variável ausente perde força como possível fator causal, em lógica semelhante a um teste *straw in the wind* de um *process-tracing*.

Com X presente em todos os casos em que Y está presente: reforça-se a validade da variável em questão como fator causal dentro do modelo proposto. Observe-se que o desenho de pesquisa proposto pode não ser capaz de estabelecer em definitivo a causalidade, apenas de reforçar ou enfraquecer as variáveis expostas na hipótese como fatores causais.

Mesmo em uma metodologia mais formal de QCA, a afirmação de causalidade depende de calibrações feitas pelo pesquisador e está sujeita a escolhas entre consistência e cobertura, conforme explicação de Schneider e Wageman (2012). Na verdade, de forma semelhante ao exposto por Collier (2010) para a metodologia de *process-tracing*, em qualquer pesquisa, as conclusões não necessariamente definitivas, mas sim plausíveis dentro das acepções e dos dados observados.

Da mesma forma, Bennett e Checkel (2015) ressaltam que não é possível observar a causalidade em si, apenas fazer inferências. Tanto estes dois últimos autores como Beach (2017) trabalham com uma lógica segundo a qual algumas evidências possuem maior poder de comprovação do que outras, sendo essa a proposta do presente estudo.

Com X presente em todos os casos em que Y está ausente: como as variáveis independentes estão presentes, mas o resultado não se produziu, as variáveis perdem força como possíveis fatores causais. Caso isso ocorra, é possível que haja alguma

---

[20] O *process-tracing* estipula quatro tipos de testes: *straw in the wind*, *hoop*, *smoking gun* e *doubly decisive*, traduzidos por Santos (2017) como indícios, passagem pelo aro, arma fumegante e duplamente decisivo, respectivamente. Para maiores detalhes, ver Collier (2010).

variável Xn não estudada que se configure como necessária para a produção do resultado, em combinação com as variáveis X1, X2 e X3 estudadas, ou mesmo como fator causal isolado, conforme Hopkin (2010, p.292).

Em todos os casos, pode haver condições subjacentes Z, não relacionadas a nenhuma das variáveis, que sejam relevantes para o estudo, sendo essas apreciadas no capítulo 6 em conjunção com a análise proposta.

É admissível também que o trabalho seja tão somente capaz de explicitar correlações, sem que seja factível afirmar causalidade (outra variável Xn poderia ser a causa tanto de alguma das variáveis estudadas como do resultado), alerta levantado por Hopkin (2010, p.287-288).

A despeito das limitações da metodologia, Schneider e Schimitt (1998, p.1) colocam que a comparação é “inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais [...], explicitando as determinações mais gerais que [os] regem”. A afirmação é coerente com Lijphart (1971) e Collier (1993) ao propor a utilidade do método para a descoberta de relações e o desenvolvimento de teorias, como exemplificado pelo trabalho de Jackson (2018), apresentado no capítulo 2.

No fim, utilizando a analogia proposta por Moore Jr. (1983, apud Schneider; Schimitt, 1998, p.35), o objetivo é construir um mapa em menor escala, a ser utilizado para orientação geral no terreno em navegações de grande distância, ao invés de buscar os detalhes que seriam visíveis apenas em uma escala maior e que têm utilidade para deslocamentos mais curtos e com necessidade de maior precisão.

Ressalta-se ainda que todos os passos executados e as fontes utilizadas são explicitadas, de maneira a permitir a reprodução dos resultados por eventuais pesquisadores interessados em expandir o conhecimento sobre o tema.

1.2 Operacionalização das variáveis

A variável dependente (Comandos Operacionais Conjuntos geográficos permanentes) é passível de observação de forma mais simples: um país pode ou não possuir tais estruturas. Contudo, conforme descrito acima para a primeira etapa da metodologia, as variáveis independentes “ameaças”, “política” e “cultura conjunta” não são facilmente mensuráveis de maneira direta. Por isso, coloca-se a necessidade de

estabelecer quais parâmetros serão utilizados para a avaliação de cada uma dessas últimas variáveis.

A escolha das três variáveis independentes foi feita com base em uma fundamentação teórica sobre inovações militares[21], mas a forma de trabalhar com cada uma delas é parte inerente do caráter "artesanal" de qualquer metodologia, conforme analogia de Hancké (2010). Segundo Ostermann et al. (2021, p.176, tradução nossa), "os pesquisadores normalmente fazem e precisam fazer essas escolhas para os propósitos da pesquisa e para estruturar a realidade".

Mesmo metodologias com literatura razoavelmente estabelecida devem lidar com decisões que, invariavelmente, ficam a cargo do pesquisador. Exemplos podem ser vistos em Collier (2010, p.4), ao tratar sobre a distinção entre os testes de um *process-tracing* e em Schneider e Wageman (2012, p.35), ao discutirem sobre a calibragem dos dados em QCA.

Contudo, como colocado por estes últimos autores, é necessário que haja transparência nas escolhas metodológicas, que devem ser devidamente embasadas em literatura e conhecimento do tema. Dessa forma, não é eliminada a possibilidade de que um dos pontos selecionados não seja adequadamente representativo da realidade que se deseja medir, mas é deixado explícito ao leitor o raciocínio utilizado, abrindo espaço para discordâncias e futuros aperfeiçoamentos.

Além disso, cada caso selecionado apresenta uma realidade única, sendo possível que um (ou mais) dos critérios abaixo não seja aplicável em sua totalidade. Quando a análise do caso específico diferir do exposto neste capítulo, tal diferença será explicitada e adequadamente justificada.

Os itens a seguir expõem em detalhes a forma como será avaliada cada variável independente e o embasamento teórico que dá suporte a tais escolhas.

1.2.1 Ameaças (X1)

Goldman (2006) afirma que o cenário de ameaças é um incentivo relevante, sendo capaz de explicar a cronologia da difusão de inovações militares (mas não a extensão das reformas). Segundo a autora (2006, p.69 e 72, tradução nossa), "Estados que se encontram em situação de segurança mais ameaçadora têm um

[21] A discussão é apresentada com detalhes no item 3.3.

maior incentivo para adotar novos métodos militares", ao passo que "Estados excepcionalmente seguros [...] devem ser os menos motivados [a fazê-lo]".

No mesmo tom, Gallo (2018) ressalta que a percepção de ameaças à sobrevivência do Estado[22] no cenário internacional é significativa para a inovação da doutrina militar. O autor se baseia em Walt (1985), o qual defende que essas ameaças dependem de quatro fatores: a proximidade do outro Estado, os recursos à sua disposição, sua capacidade ofensiva e sua agressividade, sendo esses quatros fatores analisados no presente trabalho para compor a variável X1.

Allison e Zelikow (1999, p.120) enquadram o trabalho de Walt (1985) na linha do neorrealismo defensivo. Contudo, em termos de capacidades militares, a distinção entre "ofensivo" e "defensivo" é sobretudo conceitual e passível de críticas. Por exemplo, Merchet e Tertrais explicam que a Rússia foi capaz de invadir a Ucrânia (em fevereiro de 2022) por se colocar sob o abrigo de sua dissuasão nuclear, utilizada para impedir envolvimento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no conflito (Géopolitique, 2023). Ou seja, ambos afirmam que uma estratégia em teoria defensiva possibilitou uma ação ofensiva: percebe-se então que aplicações práticas desafiam classificações dessa natureza.

Além disso, há outras conclusões de Walt (1985, p.36, tradução nossa) que são passíveis de debate, como por exemplo a afirmação de que "os Estados Unidos são *geograficamente* isolados, mas *politicamente* populares, enquanto a União Soviética é *politicamente* isolada como consequência da *proximidade geográfica*", o que, segundo o autor, significa que a "geografia explica porque tantas as grandes potências mundiais escolheram a aliança com os EUA".

Apesar de tais conclusões serem suscetíveis a críticas, o interesse do presente trabalho no uso de Walt (1985) se restringe aos quatro fatores listados como ponto de partida para a análise da percepção de ameaças, sendo ainda acrescidas considerações que clarificam determinados pontos do texto original

---

[22] O artigo de Walt (1985) utilizado como base para a análise de ameaças foi concebido ainda no contexto da Guerra Fria e tem como base um conceito mais realista de segurança do Estado. Atualmente, o conceito de segurança pode ser ampliado para englobar a proteção das pessoas e seu bem-estar, sendo o setor de defesa compreendido como uma fatia desse setor de segurança em sentido mais amplo (LIMA, SILVA, RUDZIT, 2021). O item 5.3.2 apresenta exemplos de discussão nesse sentido. Nesse novo paradigma, o papel das forças armadas pode ter escopo mais ou menos amplo, a depender das particularidades de cada regime político, sendo considerada a sua participação na defesa e segurança nacionais. Ainda assim, para a finalidade a que se propõe a presente análise (medição da percepção de ameaças no cenário internacional), a proposta de Walt (1985) se mostra adequada.

O primeiro fator (proximidade) é postulado de forma relativamente simples: “como a habilidade de projetar poder reduz com a distância, Estados que são próximos representam uma ameaça maior do que os que estão longe” (Walt, 1985, p.10, tradução nossa).

Apesar da aparente simplicidade, essa afirmação carece de considerações: o próprio Walt (1985, p.10, tradução nossa) indica o texto de Wohlstetter (1968) como uma “crítica interessante” ao conceito de “proximidade”. Este último autor ressalta que a relação entre distância e o interesse em termos militares não é necessariamente linear. Por exemplo: percorrer distâncias através de grandes cursos d’água é diferente de fazê-lo em terra firme, assim como o tipo do terreno também influencia no deslocamento, ou até mesmo as barreiras políticas influenciam a liberdade de ação.

Por isso, a “proximidade” tem a ver não apenas com a distância, mas também com a existência ou ausência de barreiras significativas entre dois países. Posen (1984, p.222, tradução nossa) sintetiza esses dois pontos afirmando que “a distância e os obstáculos permanecem como fatores importantes no longo prazo”.

Ainda com relação ao fator “proximidade”, a ideia de que o palco regional tende a predominar na consideração dos atores não é nova, sendo, inclusive, uma das bases para a teoria dos complexos regionais de segurança: “a maioria das ameaças viaja mais facilmente por distâncias curtas do que longas” (Buzan, Waever, 2003, p.4, tradução nossa).

Assim, será considerado, para fins deste trabalho, que a análise de ameaças para um determinado país pode se limitar aos países com os quais possui fronteiras terrestres ou fronteiras marítimas próximas. Entretanto, no caso das grandes potências, há necessidade de uma análise mais abrangente, visto que esses poucos atores possuem capacidade de atuar na balança global e, consequentemente, seus interesses de segurança também são mais abrangentes.

Por isso, para cada caso selecionado para a análise comparativa, o cenário de ameaças será composto por seus países vizinhos e por aqueles indicados como ameaças em sua estratégia nacional de segurança (ou documento equivalente), sendo o fator “proximidade” pontuado conforme apropriado nessas situações.

Em segundo lugar, Walt (1985, p.9) afirma que Estados com maiores recursos se configuram como uma maior ameaça em potencial, dando como exemplos de recursos a população e as capacidades militar, industrial e tecnológica. Esses

exemplos também não são facilmente mensuráveis e, portanto, além de Walt (1985), é conveniente considerar a análise de Beckley (2018).

Este último autor estuda especificamente o uso dos recursos como medida do equilíbrio de poder entre países, argumentando contra o uso isolado de métricas brutas como o Produto Interno Bruto (PIB). Em especial, o tamanho da população é mencionado pelo autor uma medida relevante de poder[23], mas, tendo em vista que as pessoas tanto produzem como consomem recursos, os custos de produção, assistência social e segurança devem ser computados. Segundo Beckley (2018), o PIB per capita é uma forma de levar alguns desses custos em consideração, sendo uma medida mais confiável da eficiência econômica e militar[24]. Assim, o autor utiliza uma fórmula para comparação entre países que multiplica o PIB e o PIB per capita, tendo como resultado um indicador que considera tanto o tamanho como a eficiência do Estado.

Levando em conta as considerações de Walt (1985) e Beckley (2018), o presente trabalho irá adotar quatro métricas para a análise dos recursos no cenário de ameaças: PIB, população, PIB per capita e a multiplicação entre PIB e PIB per capita. Dados para o PIB e a população serão obtidos no site do Banco Mundial (The World Bank, 2022), sendo os demais valores calculados a partir desses.

Para o terceiro fator, Walt (1985, p.11) afirma que Estados com maior capacidade ofensiva representam ameaça superior àqueles cujas forças militares são mais fracas. O termo “capacidade[25]” é definido por Taliaferro et al. (2019, p.6, tradução nossa) como sendo “a habilidade para completar uma tarefa ou produzir um efeito de acordo com padrões de desempenho específicos e em determinadas condições ambientais”, sendo personificada nas unidades militares (elementos de força) através dos componentes de capacidade[26].

---

[23] À guisa de exemplo, o autor cita que Luxemburgo jamais será uma grande potência porque sua força de trabalho e suas forças armadas possuem números muito reduzidos (Beckley, 2018).

[24] Como exceção, Beckley (2018) ressalta que países com grandes produções de petróleo tendem a distorcer essa “eficiência”, visto que boa parte de sua riqueza vem não da eficiência no uso dos recursos, mas do extrativismo mineral.

[25] O texto de Walt (1985) antecede a implementação do planejamento baseado em capacidades, contexto no qual se insere a definição de Taliaferro et al. (2019), mas isso não reduz a aplicabilidade da definição proposta por estes últimos autores.

[26] Os componentes de capacidade variam conforma a interpretação de cada Estado. Os EUA adotam a sigla DOTMPLF (para *Doctrine*, *Organization*, *Training*, *Materiel and equipment*, *Leadership*, *Personnel* e *Facilities*), enquanto o Brasil utiliza DOPEMAII (Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento, Infraestrutura e Interoperabilidade), havendo ainda outras variações (Taliaferro, 2019, p.7-10; Brasil, 2021b, p.15).

Dessa forma, em uma simplificação de Walt (1985), a capacidade ofensiva será mensurada por três métricas objetivas: gastos militares, média dos gastos militares dos últimos dez anos e efetivo militar. Como forma de padronizar a obtenção dos dados e evitar erros devido a diferentes metodologias de medição, será utilizado o banco de dados do SIPRI[27] (2023) para os gastos militares e a publicação "*The Military Balance*" para o efetivo militar (IISS, 2021).

Observa-se que os recursos e capacidade ofensiva são analisados a partir de métricas objetivas. Entretanto, conflitos como a invasão da Rússia à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 mostram que métricas objetivas não são necessariamente determinantes em um conflito, em consoante com a afirmação de Gallo (2018, p.299, tradução nossa) de que "o emprego da força e a doutrina que explica esse emprego são parte integral do poder de um Estado".

Em reportagem no dia da invasão, Devine (2022) ressalta a diferença numérica entre as forças envolvidas, com vantagem significativa para a Rússia. Apesar disso, em março de 2024, o conflito não só persiste, como a Ucrânia foi capaz de retomar o controle de partes de seu território que foram ocupadas pela Rússia no início da ofensiva, conforme acompanhamento diário realizado pelo *Institute for the Study of War* (ISW, 2024). O resultado do conflito é, no momento da confecção deste texto, incerto. Independente do desfecho, os fatores que permitiram a resistência ucraniana ainda serão objeto de estudo por muito tempo (entre eles, possíveis diferenças na atuação conjunta entre os dois países).

Ainda assim, métricas objetivas influenciam diretamente a percepção de ameaças, sendo este o foco da presente análise. A escolha por métricas objetivas (*power-as-resources*) é coerente com a proposta de Beckley (2018, p.11-13), o qual afirma a utilidade dessa abordagem quando comparada à sua alternativa (*power-as-outcome*), sendo esta última aplicável apenas situações específicas e com olhar para o passado.

O quarto e último fator (agressividade) é mais subjetivo, mas pode ser analisado a partir do histórico de conflitos dos países definidos no fator proximidade. Caso seja factível, podem ser avaliados também discursos de governantes e movimentos militares deliberadamente provocativos (sobrevoos de aeronaves

[27] Stockholm International Peace Research Institute (https://www.sipri.org/databases/milex).

militares para além dos limites do seu espaço aéreo nacional, ou manobras navais próximas às águas territoriais de outros países, por exemplo).

Portanto, a análise da percepção do cenário de ameaças inicia pela definição dos países que podem se configurar como tal, com base no fator proximidade (resguardadas as considerações particulares a grandes potências). A partir de então, são analisadas métricas objetivas para os recursos e a capacidade ofensiva: PIB, população, PIB per capita e a multiplicação entre PIB e PIB per capita, assim como os gastos militares, média dos gastos militares dos últimos dez anos e efetivo militar, respectivamente. Por fim, de forma um pouco mais subjetiva, a agressividade pode ser observada por meio do histórico de conflitos e, quando aplicável, discursos e manobras militares.

Como pode ser observado, ao se apoiar em Walt (1985) para a operacionalização da variável “percepção de ameaças à sobrevivência do Estado”, o trabalho adota uma postura mais voltada ao neorrealismo, conforma classificação de Allison e Zelikow (1999, p.120). Ainda assim, é possível que seja necessário estender a análise conforme a realidade de cada um dos casos selecionados, de maneira a conferir uma argumentação mais sólida.

Nesse sentido, observa-se que o fator “proximidade” de Walt (1985) guarda semelhança com a argumentação da teoria dos complexos regionais de segurança (RSCT, na sigla em inglês). Afinal, “a ideia central da RSCT é que, já que a maioria das ameaças viaja mais facilmente por distâncias curtas do que longas, a [...] segurança é normalmente organizada em agrupamentos regionais”, denominados “complexos de segurança” (Buzan, Waever, 2003, p.4, tradução nossa).

Ainda que esteja intrinsecamente ligada à escola de Copenhagem, Buzan e Waever (2003, p.4) ressaltam que a RSCT utiliza uma mescla das abordagens neorrealista e construtivista. A primeira dessas é observada na análise a nível regional e na distribuição de poder, enquanto a segunda enfoca o processo de securitização na relação entre países. Desse modo, não se trata de uma mudança no paradigma de análise, mas sim de uma expansão do raciocínio em suporte à ideia principal.

Assim, quando adequado para a compreensão de algum caso em específico e em caráter complementar às considerações já colocadas neste item, pode ser utilizada a análise de Buzan e Waever (2003), à luz dos complexos regionais de

segurança. No mesmo sentido, pode ser acrescida também a análise das políticas de defesa dos países em questão.

Juntos, esses fatores irão compor o cenário de ameaças (X1) para cada país a ser estudado.

1.2.2 Política (X2)

Da mesma forma como o cenário de ameaças é responsável pelo *timing* da difusão de inovações militares, mas não pela sua extensão, os pensamentos do sistema internacional são filtrados para o nível intraestatal através de suas instituições políticas domésticas. Goldman (2006) coloca que o apoio político é necessário para que as reformas tenham sucesso, mas não oferece previsões adequadas a respeito de sua abrangência.

Segundo a autora, não é possível afirmar quais eram a intenções da elite política nos casos por ela analisados: nas situações nas quais as reformas foram menos abrangentes, essa por ter sido a intenção desde o início, ou isso pode ter ocorrido por restrições à implementação de reformas mais amplas (advindas, por exemplo, de explicações culturais). Ainda assim, o envolvimento da elite política doméstica nos temas de defesa é colocado como condição necessária para a difusão de inovações militares, justificando sua presença na hipótese a ser testada.

Gallo (2018) examina esse ponto por um ângulo ligeiramente diferente, investigando se a intervenção civil é necessária para a inovação doutrinária. Segundo suas conclusões (2018, p.303, tradução nossa), a intervenção direta normalmente não ocorre, porque “quando os militares percebem que haverá intervenção civil para forçar mudanças, eles agirão em antecipação a essa intervenção para preservar a vantagem da iniciativa”.

Contudo, o autor afirma que, quando as mudanças a serem adotadas vão de encontro à cultura das forças, as alterações doutrinárias são apenas superficiais, ou seja, mudanças cosméticas apenas para manter a aparência de reformas mais profundas, mas que podem ser revertidas facilmente no futuro. De acordo com essas afirmações, mudanças mais significativas como a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos necessitam de maior engajamento da elite política.

A necessidade desse engajamento é bem retratada por Locher III (2002). O autor narra o processo de aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, que propunha a reorganização das forças armadas dos EUA, incluindo a reformulação do papel dos *Combatant Commands*. Na ocasião, o autor (2002, p.399 e 404) destaca a veemente manifestação tanto dos comandantes das forças singulares como de associações de militares da reserva e veteranos (esses últimos, organizados pelo Pentágono), em oposição aos termos do projeto de lei.

Um dos fatores que interferem na atuação da elite política civil nos temas de defesa nacional é a percepção de ameaças no sistema internacional, conforme levantado pela própria Goldman (2006). Dessa forma, há certa influência da variável X1 sobre a variável X2, mas há instâncias nas quais as variáveis podem se comportar de maneira independente, podendo ambas serem analisadas separadamente, como indica o embasamento teórico proposto.

Conforme demonstra o trabalho da autora, mesmo que haja um cenário de ameaças presente, se houver pouco suporte doméstico às inovações militares, elas terão seu escopo limitado. Ao contrário, na presença de um cenário de ameaças de menor relevância, mas com forte mobilização doméstica, a extensão da adoção de novas práticas tende a ser maior.

Um exemplo de como o engajamento da elite política em assuntos de defesa nacional pode estar desacoplado do cenário de ameaças é apresentado por Goddard (2015, p.98, tradução nossa), a qual afirma que “nos anos 1930, não havia ameaça maior para o Reino Unido do que a Alemanha de Adolf Hitler”. A autora embasa essa afirmação destacando eventos como a saída alemã da Liga das Nações (1933), a revelação do programa de rearmamento (1935), a remilitarização da região do rio Reno (1936) e a anexação da Áustria (1938). Apesar disso, a postura britânica foi de apaziguamento, oferecendo concessões à Alemanha ao invés de buscar o seu próprio investimento em defesa. As vozes que apregoavam tal investimento (Winston Churchill, por exemplo) eram minoritárias e foram ignoradas. Segundo a autora, apenas a mudança no discurso da Alemanha nazista, meses antes da invasão à Tchecoslováquia (1939), em violação aos acordos de Munique (1938), foi capaz de alterar a estratégia britânica. Ao considerar ilegítimas as alegações alemãs, o Reino Unido passou a buscar o incremento das suas capacidades militares e a aproximação com aliados como a França e, posteriormente, a União Soviética.

O parágrafo acima destaca um momento no qual o cenário de ameaças estava presente, mas a elite política não voltou suas atenções para o setor de defesa. Um exemplo de justificativa para situação oposta (ausência de ameaças e investimento em defesa) pode ser observado no texto de Pion-Berlin e Trinkunas (2007).

Segundo esses autores, caso a defesa tenha um papel relevante como bem privado (geração de empregos, por exemplo), a classe política terá um incentivo para justificar o investimento em defesa: “um potencial conjunto de eleitores gratos” (Pion-Berlin; Trinkunas, 2007, p.89, tradução nossa).

Nos Estados Unidos, os civis empregados no setor de defesa (bases militares, ministérios, academias militares ou fábricas) representam 1,7% dos eleitores registrados, enquanto no Brasil são apenas 0,1% (Pion-Berlin; Trinkunas, 2007, p.89), sendo esse um dos fatores que pode ajudar a explicar o investimento em defesa mesmo na ausência de ameaças.

No caso do Brasil, Jungmann também ressalta o desinteresse da classe política brasileira, destacando o detalhe de que a Defesa Nacional não dá votos[28], além do perfil decisório complementar do Legislativo em relação ao Executivo, o qual centraliza e comanda as ações relativas à defesa e às Forças Armadas (Jungmann, 2009, p.8).

Os exemplos acima são apenas ilustrações para enfatizar que, embora haja certa influência do cenário de ameaças sobre o engajamento da elite política civil em assuntos de defesa, as duas variáveis nem sempre estão alinhadas. Ou seja, há casos nos quais a colinearidade entre as duas variáveis é fraca ou nula e, portanto, elas podem ser estudadas de forma independente.

Para investigar esse engajamento, serão pesquisados exemplos concretos de envolvimento do Executivo e/ou Legislativo, como a aprovação de leis especificamente voltadas para a organização da defesa, ou outras ações, conforme a realidade de cada país.

Caso essa busca seja inconclusiva, ou ainda como forma de complementação, pode ser utilizada a lógica exposta por Pion-Berlin e Trinkunas (2007), com breve olhar sobre o histórico e maior foco nos incentivos eleitorais para o envolvimento da elite

[28] A mesma expressão foi utilizada pelo Ministro da Defesa José Mucio Monteiro Filho em debate ocorrido durante a Aula Magna do Curso de Altos Estudos em Defesa, no Auditório Professor Gustavo Heck, Escola Superior de Defesa, 13 de março de 2024

política civil no setor de defesa[29]. Segundo esses autores, se os eleitores conferirem importância à defesa nacional, os políticos irão se empenhar em fazer da defesa uma prioridade no orçamento, nas políticas públicas e no discurso (mesmo que haja um descaso da elite política para com as reais necessidades da população, algum grau de provimento de serviços públicos é indispensável para a continuidade dos governos). Adicionalmente, mesmo que a defesa não seja um bem público percebido como essencial pela população, é possível que o setor seja relevante como bem privado, conforme exposto no supracitado raciocínio de Pion-Berlin e Trinkunas (2007).

Portanto, para análise da variável engajamento da elite política doméstica (X2), serão expostas ações diretas dos representantes eleitos com relação ao setor de defesa. Caso necessário, essa busca pode ser complementada com uma análise sobre os fatores históricos e os incentivos eleitorais da defesa como bem público e como fonte de empregos.

1.2.3 Cultura conjunta (X3)

Segundo Nagl (2002), forças armadas diferentes possuem diferentes visões de mundo, por isso, a despeito de similitudes da caserna, cada uma possui uma cultura particular. Esse argumento é exposto também por Oliveira (2019), que ressalta distinções em uniformes, ordem unida[30], treinamento e doutrina entre as três Forças Singulares no Brasil. Este último autor traz para discussão os três níveis de cultura propostos por Schein (2010, p.24, tradução nossa): artefatos, valores e crenças adotados e pressupostos básicos subjacentes.

No nível “artefatos”, o autor inclui todos os fenômenos observáveis em um grupo, como a linguagem, as vestimentas e acessórios, os mitos, histórias, cerimônias e rituais e o clima organizacional. Schein (2010) ressalta que esse nível é igualmente fácil de ser observado e difícil de ser interpretado, exemplificando essa afirmação ao colocar que tanto os egípcios como os maias construíram grandes pirâmides, mas essas construções possuíam significados distintos para cada uma dessas culturas.

---

[29] Além desses dois pontos, Pion-Berlin e Trinkunas (2007) estudam também o cenário de ameaças, coberto neste trabalho no item 1.2.1.

[30] Movimentos padronizados e sincronizados realizados por tropa ou indivíduo a pé, utilizados com a finalidade de treinamento e para apresentações em desfiles militares (Brasil, 2019)

Tair (2021) provê mais um exemplo ao estudar as diferenças no padrão de camuflagem utilizado nos uniformes do EB e do Corpo de Fuzileiros Navais da MB, aos quais poderia ser acrescentado o da FAB, também distinto dos demais. Nesse caso, a manifestação visível é muito simples (diferença nos padrões de camuflagem), mas o significado dessa diferença é menos aparente, podendo estar relacionado a diferentes percepções sobre o ambiente operacional, a uma política de isolamento na qual uma Força simplesmente ignora as decisões da outra, ou mesmo a uma escolha deliberada por diferenças que ressaltem a independência entre as Forças, entre diversas outras interpretações.

Ao analisar os valores e crenças adotados, Schein (2010) destaca que esses podem estar alinhados com os pressupostos subjacentes que orientam o comportamento no dia a dia, podem fazer parte de alguma ideologia ou ainda representar aspirações para o futuro, estas últimas sem conexão necessária com a realidade atual da organização. O autor afirma ainda que tais valores e crenças são tão abstratos que frequentemente parecem contraditórios entre si, o que poderia ser exemplificado pela tentativa de valorizar a autonomia de cada força singular ao mesmo tempo em que se desenha um ambiente operacional predominantemente conjunto.

O nível mais profundo da cultura organizacional corresponde aos pressupostos básicos subjacentes, aqueles cuja validade é tida como tão absoluta que qualquer comportamento em contrário se torna inconcebível. Tais pressupostos não são negociáveis e qualquer desafio a essas premissas traz um estado de dissonância cognitiva capaz de provocar altas cargas de ansiedade. Segundo Schein (2010), em geral, estão ligados a temas como a natureza do tempo e espaço, a natureza humana, a natureza da verdade e como obtê-la, entre outros aspectos fundamentais da vida.

Schein (2010) afirma ainda que os seres humanos não chegam a novos grupos como uma “página em branco”, absorvendo ou desenvolvendo novos pressupostos a cada vez que expostos a um novo ambiente. Na sua acepção, cada novo membro traz consigo a sua bagagem cultural, mas desenvolve ou modifica seus pressupostos a medida em que é exposto a novas experiências, formando a cultura do novo grupo. Nesse sentido, na vida militar, Bruneau (2013), Davis (2017), Santos (2017), Jackson (2018), Oliveira (2019) e Lemos Júnior, Silva e Santos (2023) apontam que a adoção de uma educação profissional militar conjunta (*Joint Professional Military Education*,

ou JPME) está intrinsicamente ligada ao desenvolvimento de uma cultura conjunta, em consoante com a proposta de Paget (2016) para o desenvolvimento da interoperabilidade cultural (maiores detalhes no item 2.1).

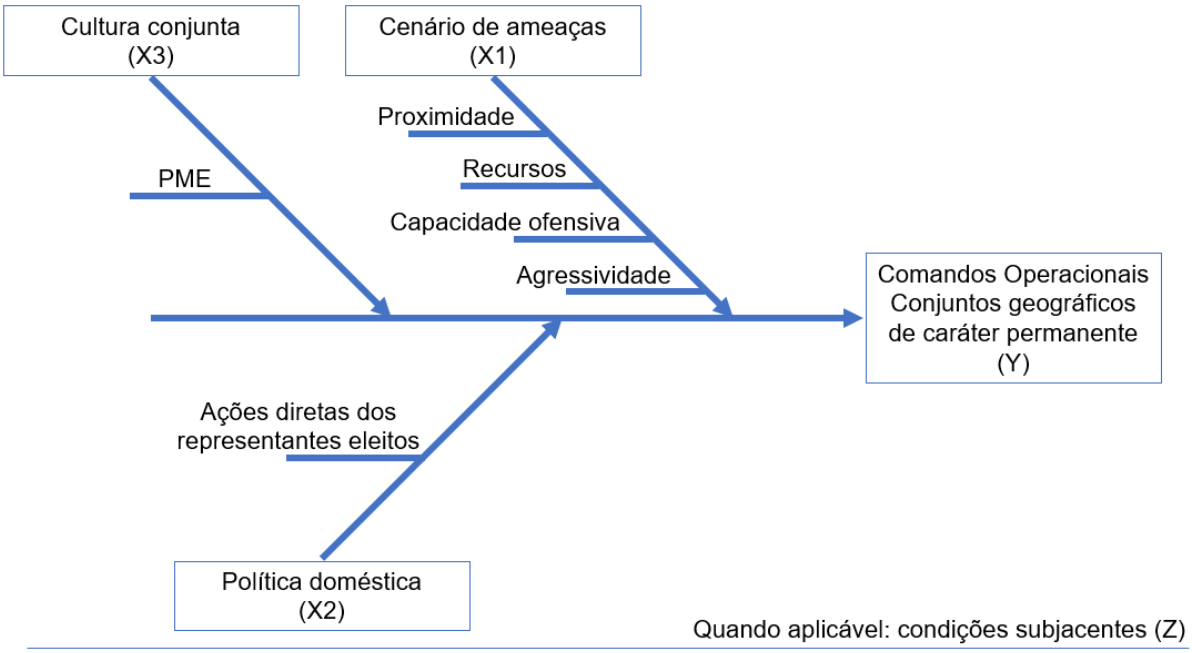
Portanto, para análise da cultura conjunta verificou-se a educação profissional militar (*Professional Military Education*, ou PME) dos oficiais de carreira das forças armadas de cada caso em específico. Ao estudar esse quesito, Jackson (2018) faz essa avaliação apenas para a PME que envolve oficiais do posto de Major[31] ou acima, enquanto Davis (2017) investiga diferentes metodologias de ensino em um curso específico para oficiais[32]. O presente trabalho considera a PME para oficiais conforme aplicável a cada caso, podendo ir desde o curso de formação básica até o último curso anterior à promoção a Oficial General, se necessário. Podem ser levantadas escolas de formação e/ou pós-formação conjuntas, caso haja, bem como a abrangência dessas escolas. De qualquer forma, busca-se observar se a "vivência conjunta" (Santos, 2017, p.196) está presente. Essa análise compõe o quadro da variável "cultura conjunta" (X3).

A figura abaixo representa graficamente as variáveis estudadas e os parâmetros estabelecidos para sua operacionalização, bem como a possibilidade de apresentação de condições subjacentes que, apesar de não constituírem nova variável, possam ser de interesse para o estudo.

[31] O autor utiliza a designação "*O4 and above*", o que corresponde a OF-3 na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No Brasil o posto corresponde a Major no Exército Brasileiro (EB) e na Força Aérea Brasileira (FAB) ou Capitão de Corveta na Marinha do Brasil (MB).

[32] Davis (2017, p.4-6) estuda a segunda fase da educação profissional militar conjunta (JPME II), um programa para oficiais que, juntamente com experiência em operações conjuntas, certifica o oficial como *Joint Qualified Officer* (JQO), constituindo um importante marco na carreira das forças armadas americanas.

Figura 10: Diagrama de variáveis



Fonte: o autor.

Estabelecida a forma como serão obtidos os dados representativos de cada uma das três variáveis propostas, resta verificar quais casos serão utilizados para a comparação, o que corresponde à segunda etapa da metodologia desenhada.

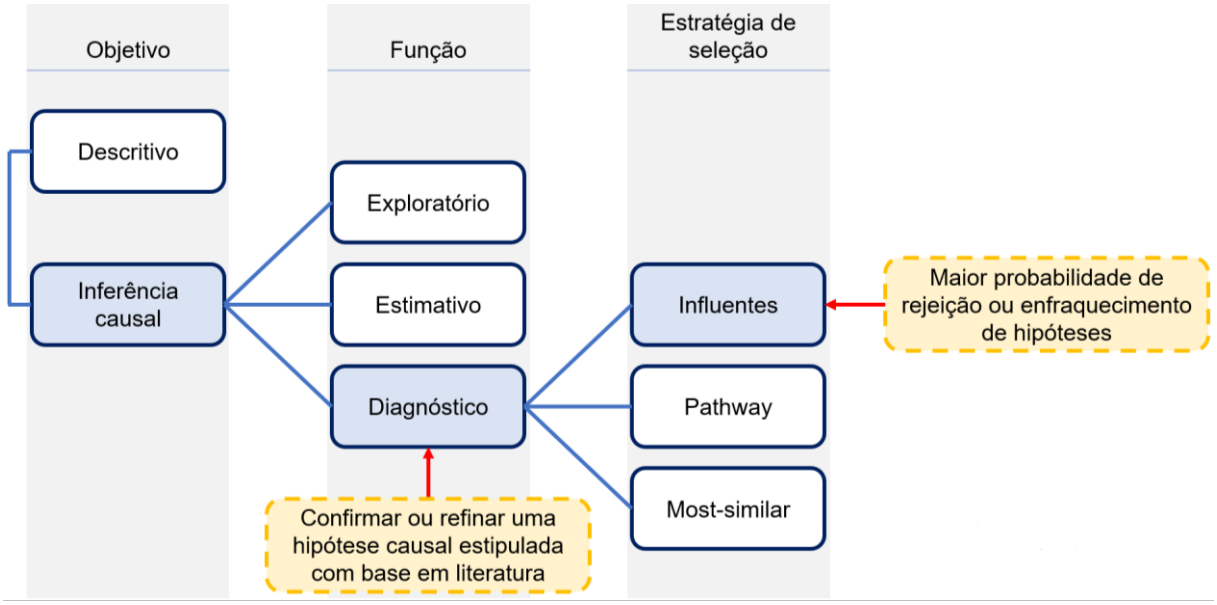
1.3 Seleção de casos

Gerring e Cojocaru (2016) estabelecem uma tipologia segundo a qual um estudo pode ter objetivo descritivo ou de inferência causal, sendo que este último pode ter função exploratória (para identificar hipóteses causais), estimativa (para estimar o relacionamento entre causa e consequência com base em uma hipótese) ou diagnóstica (para confirmar ou refinar uma hipótese causal estipulada com base em literatura). De acordo com essa classificação, o presente trabalho tem objetivo causal com função diagnóstica.

Para esse tipo de trabalho, os autores (2016, p.402) expõem três possíveis estratégias para a seleção dos casos: influentes, *pathway* e *most-similar*. Casos influentes são colocados como os que oferecem a maior probabilidade de rejeição ou enfraquecimento de hipóteses, sendo utilizada como exemplo pelos autores a teoria da paz democrática, visto que um único caso que seja identificado como exceção se

reveste de singular importância, a despeito de ser adotada uma visão probabilística ou determinística dessa teoria. Casos do tipo *pathway* são identificados como sendo casos de conformidade, nos quais é esperado que causas e resultados se comportem conforme a teoria estipulada, sendo dada ênfase no estudo ao mecanismo causal. Quando utilizados com função diagnóstica, os casos *most-similar* são colocados como a comparação entre um *pathway* e um caso de controle, sendo utilizados casos nos quais há condições semelhantes, mas resultados distintos.

Figura 11: Estratégias de seleção de casos



Fonte: Adaptado de Gerring e Cojocaru (2016)

Além do objetivo do estudo, explorado por Gerring e Cojocaru (2016), o desenho da metodologia também tem reflexos na escolha dos casos para comparação, como comentado no item 1.1. O uso de um *process-tracing*, por exemplo, ao efetuar uma investigação aprofundada de um único caso, faria com que estratégias de seleção de casos do tipo *pathway* ou *most-similar* fossem mais adequadas (semelhante à proposta de George e Bennet, 2005, p.81). Nessa situação, o maior desafio seria debater quais são os fatores que tornam um caso semelhante a outro, sendo toda classificação de tal ordem passível de dúvidas e incertezas. Como colocado por Klotz (2008, p.53, tradução nossa), “dado o infinito número de variáveis em múltiplos níveis de análise, até mesmo comparações cuidadosamente selecionadas são facilmente questionáveis”.

Nesse sentido, a Colômbia pode ser utilizada como exemplo de país que, apesar de possuir diversas semelhanças com o Brasil (ocidental, latino-americano, geograficamente próximo), apresenta características que tornam questionável a sua escolha como potencial caso *most-similar*.

A Colômbia apresenta uma "dupla influência do contexto interno de segurança e da cooperação militar com os EUA" (Santos Filho, p.67), enquanto o setor de defesa brasileiro é voltado "prioritariamente para ameaças externas" (Brasil, 2020b) e não há paralelo ao *Plan Colombia* nas relações bilaterais entre o Brasil e os EUA.

Nas relações entre os EUA e Colômbia, no aspecto insurgente e na guerra ao narcotráfico, os Estados Unidos, desde 2008, proveram auxílio financeiro e de equipamentos, tendo atingido a cifra de US$ 437,3 milhões no ano de 2010. (Santos Filho, 2018, pág. 76).

Em função dessa característica (guerra interna), Santos Filho (2018) destacou que as forças armadas colombianas passaram por mudanças no seu perfil operacional e doutrinário, com maior ênfase no Exército, criando inclusive Forças Tarefas Conjuntas. Todavia, a ênfase no aspecto interno permaneceu, inclusive com o acréscimo de tarefas ligadas ao meio ambiente, cooperação com a Polícia Nacional e proteção de instalações produtoras de energia, além do controle fronteiriço com ênfase no controle do narcotráfico.

Com isso, observa-se que a Colômbia possui cerca de 290 mil militares na ativa, enquanto o Brasil possui pouco mais de 360 mil, sendo que no Exército, em específico, a Colômbia possui mais militares do que o Brasil: 223 mil contra 214 mil, respectivamente (IISS, 2021, p.378, 397 e 404).

Contudo, a população colombiana é de menos de 50 milhões de pessoas, enquanto o Brasil ultrapassa a marca de 200 milhões (IISS, 2021, p.397 e 404), ou seja, 0,6% (cerca de um em cada 170) dos cidadãos colombianos pertence ao efetivo de suas forças armadas, enquanto, no Brasil, essa proporção cai para 0,17% (cerca de um em cada 580), o que pode influenciar desproporcionalmente a visão da defesa como bem privado (Pion-Berlin; Trinkunas, 2007, p.87).

Quanto ao orçamento de defesa, a Colômbia gasta pouco menos da metade do Brasil (US$ 9,4bi e US$ 22,1 bi, respectivamente), mas seu PIB é cinco vezes menor do que o brasileiro: US$ 265 bi, contra US$ 1,36 tri do Brasil (IISS, 2021, p.378, 397 e 404).

Diferenças como essas geram incerteza se a Colômbia poderia ser considerada como um caso *most-similar* ao Brasil, não sendo, portanto, adequado utilizá-la para o estudo. Em outras palavras, restam dúvidas se esses casos são “comparáveis em todos os aspectos, exceto pela variável independente” (George; Bennet, 2005, p.81, tradução nossa), crítica comumente apresentada quando é realizada a escolha por casos do tipo *most-similar*.

Contudo, e ainda mais importante, “o critério primário para seleção de casos deve ser a sua relevância para o objetivo da pesquisa” (George; Bennet, 2005, p.83, tradução nossa). Assim, para a presente tese, a literatura aponta que a estratégia de seleção mais adequada não seria por casos do tipo *most-similar*[33] (mesmo porque qualquer país seria passível de questionamentos, como observado no caso colombiano).

Fez-se então a opção na presente tese pelo uso de casos do tipo influente (Gerring; Cojocaru, 2016; Herron; Quinn, 2014). Segundo os autores, esses casos possuem maior potencial de impacto na teoria estudada. Por isso, a utilização de casos influentes oferece a maior probabilidade de, mesmo com o uso de um número pequeno de casos, descartar ou enfraquecer a hipótese apresentada (Gerring; Cojocaru, 2016, p.403).

Ou seja, tendo em vista o desenho de pesquisa estabelecido para esta tese, é crucial que sejam utilizados casos que tragam a maior probabilidade de rejeição da hipótese e, portanto, segundo a literatura utilizada, devem ser selecionados casos do tipo influente. Segundo esses mesmos autores, casos influentes não apenas se encaixam no modelo, mas influenciam a sua própria construção (2016, p.404). Dessa forma, dado que cada país possui variáveis que lhe são únicas, o desenho metodológico não se propõe a identificar mecanismos estrangeiros e copiá-los para a realidade brasileira. Na verdade, busca-se identificar se os três fatores apontados na hipótese possuem relevância causal na adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente e, a partir de então, elaborar produtos específicos para o panorama nacional, de maneira a concentrar esforços nas áreas críticas para o tema. Essa abordagem é coerente com a proposta de Morgan-Owen, Fox e Gould

[33] Van Evera (1997, p.85) é específico nessa afirmação para uso dos métodos de diferença e de concordância para teste de teoria. Para este último objetivo, o autor sugere a utilização de outros critérios de seleção.

(2023), os quais ressaltam a relevância de fatores locais como decisivos na construção da prática militar.

Herron e Quinn (2014) também se debruçam sobre a questão dos critérios de seleção de casos, colocando-a como um dos principais desafios metodológicos. Os autores afirmam ainda que, apesar da existência de literatura sobre o tema, ainda há vasta discordância sobre as técnicas de seleção a serem utilizadas em cada circunstância. Assim, após analisar diversas técnicas de seleção, os autores concluem que a implementação de uma seleção por casos influentes tende a gerar resultados melhores do que as demais estratégias por eles estudadas[34], corroborando o raciocínio exposto anteriormente no presente texto.

Quando se trata de Comandos Operacionais Conjuntos (e da interoperabilidade em operações conjuntas como um todo), é conveniente observar a evolução da guerra conjunta, conforme narração de Murray (2002). O autor ressalta iniciativas como a criação do Subcomitê dos Chefes de Estado-Maior (*Chiefs of Staff Subcommittee*) no Reino Unido e do *US Joint Chiefs of Staff*, nos Estados Unidos, como fatores preponderantes para a vitória aliada, em contraponto às forças do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), as quais encontravam-se sem qualquer direcionamento no nível estratégico. Não por acaso, Santos (2017, p.49), destaca os EUA e o Reino Unido pelo pioneirismo na "institucionalização das operações conjuntas, de modo a construir um modelo conjunto e estruturado de maneira permanente", bem como Jackson (2018) os utiliza como exemplos ao contar a evolução histórica das operações conjuntas. Dessa forma, esses dois casos (Estados Unidos da América e o Reino Unido) despontam como influentes, tornando-se relevantes para o estudo nos moldes em que foi desenhado. Um olhar sobre os gastos militares a partir do ano de 2008 (em dólares constantes de 2021, conforme SIPRI, 2023) corrobora a classificação desses casos como sendo influentes, visto serem os dois países ocidentais com maior gasto militar acumulado no período (conforme quadro abaixo).

[34] Além dessa técnica, os autores validam o uso de *outliers* e de amostras aleatórias, estas últimas quando são selecionados cinco ou mais casos (Herron; Quinn, 2014, p.31).

Quadro 2: Gastos militares (2008-2022)

#	País	Gastos militares 2008-2022 (valores em milhões)[35]
1	EUA	$ 12,038,492.60
2	China	$ 3,158,584.29
3	Arábia Saudita	$ 1,039,857.22
4	Reino Unido	$ 979,845.31
5	Índia	$ 953,237.51
6	Rússia	$ 920,180.63
7	França	$ 795,380.48
8	Alemanha	$ 722,160.87
9	Japão	$ 716,121.07
10	Coreia do Sul	$ 600,363.05

Fonte: SIPRI, 2023

Outro caso relevante para a comparação é o Canadá, devido à experiência de unificação de suas forças armadas levada a cabo no final dos anos 1960. Shaw (2001) reporta que os principais objetivos dessa experiência fracassaram, ressaltando que a extinção das forças como entidades separadas não só falhou em criar uma identidade comum para as forças armadas, como teve impacto negativo no moral das tropas e na formação do "espírito de corpo". Dessa forma, o Canadá se coloca não só como um caso influente (pela maior possibilidade de rejeição da hipótese) mas também como um caso selecionado por sua importância intrínseca ao fenômeno que se deseja observar (Gerring; Cojocaru, 2016, p.410). Convém ressaltar também que, apesar de possuir pouco menos de 70 mil militares na ativa (IISS, 2021), o Canadá possui gastos militares acumulados a partir de 2008 similares ao Brasil (328 bilhões e 300 bilhões, respectivamente, o que os coloca na 13ª e 15ª posições do ranking exposto na tabela anterior).

Relembrando a ressalva de Herron e Quinn (2014), não há consenso na literatura sobre a estratégia de seleção de casos para estudo. De fato, Klotz (2008, p.55, tradução nossa) afirma que "claramente, não há uma única fórmula para lidar com múltiplos casos". Contudo, como demonstram tanto Herron e Quinn (2014) como Gerring e Cojocaru (2016), a escolha pela utilização de casos influentes é adequada para o tipo de estudo conduzido pela presente tese. Ademais, como será observado no capítulo 4, os três países selecionados trazem ainda uma diversidade de modelos

[35] Em dólares americanos constantes de 2021.

de comandos conjuntos: divisão geográfica externa, comando único e comando único com divisões geográficas internas, o que possibilita a exploração do fenômeno por diferentes ângulos.

Os três casos selecionados até o momento apresentam ainda dois problemas. Primeiro: de acordo com Gerring e Cojocaru (2016, p.410, tradução nossa), se um estudo pretende esclarecer questões de causalidade, “os casos escolhidos devem, idealmente, ser independentes uns dos outros e de outros casos na população”. Por mais que haja diferenças significativas entre os três países (regime de governo, tamanho, população, entre outras), é inegável a história compartilhada entre o Reino Unido, os EUA e o Canadá. Segundo: casos do tipo “influente” normalmente não são representativos da população de interesse, como pontuado por Seawright e Gerring (2008).

Nenhuma dessas duas limitações invalida o estudo. Em relação ao primeiro ponto, os próprios conceitos de difusão e isomorfismo abordados por Goldman (2006) já implicam que há troca de informações entre as instituições envolvidas, o que levanta dúvidas em relação a qualquer tipo de independência plena entre os casos. Em relação ao segundo ponto, Seawright e Gerring (2008) indicam que a representatividade real é algo difícil de obter e, além disso, a escolha por casos influentes é uma alternativa metodológica cujo foco é a possibilidade de impacto no próprio modelo teórico, não havendo a expectativa de representatividade da amostra. Como colocado por Collier, Brady e Seawright (2010, p.153, tradução nossa), “a pesquisa envolve *trade-offs*” e, na presente pesquisa, prioriza-se o foco em casos selecionados pela sua relevância para o teste da teoria exposta.

Por fim, Gerring e Cojocaru (2016, p.411) afirmam que, além das questões metodológicas, aspectos logísticos como acesso e competências linguísticas estão sempre presentes no processo de seleção de casos, seja de forma explícita ou implícita. Quanto a isso, os autores (2016, p.417) ressaltam a importância da transparência nessa seleção, sendo esse o objetivo da segunda etapa da metodologia exposta no presente item 1.3, que indicou os países para comparação com o Brasil (EUA, Reino Unido e Canadá).

O presente capítulo expôs a metodologia comparativa a ser utilizada no trabalho, consistindo em quatro etapas: operacionalização das variáveis, seleção dos casos, apresentação individual dos casos e, por fim, comparação e análise dos dados.

Na sequência, foi exposta a forma como serão trabalhadas as três variáveis independentes constantes da hipótese, bem como os fatores levados em consideração para a seleção dos casos para comparação. O capítulo também expôs as limitações do desenho da pesquisa, inerentes à cada método passível de ser aplicado.

Nos capítulos 2 e 3, a seguir, será feita uma revisão da literatura abordando os conceitos de interoperabilidade e doutrina conjunta. O capítulo 2 abordará essencialmente os aspectos relativos à interoperabilidade, enquanto o capítulo 3 tratará do aspecto doutrinário com ênfase na doutrina conjunta.

2 INTEROPERABILIDADE

O presente capítulo irá abordar o conceito de interoperabilidade e, a seguir, o capítulo 3 irá tratar sobre a doutrina conjunta. Antes, todavia, considera-se necessário descrever uma breve contextualização histórica sobre operações conjuntas.

“A ideia de duas forças armadas trabalhando juntas em uma única operação não é nada de novo na história da guerra” (Finlan; Danielsson; Lundqvist, 2021, p.356, tradução nossa). Ainda assim, ao abordar as origens das operações conjuntas, há duas correntes de pensamento ligeiramente distintas. Há autores que reconhecem a realização de operações conjuntas desde a antiguidade, com a atuação simultânea de forças em terra e em cursos d’água, expandindo-se em escopo até abarcar, no século XX, o poder aéreo (Pessoa; Freitas, 2015 e Finlan; Danielsson; Lundqvist, 2021, por exemplo).

Já Murray (2002, p.32) e Jackson (2018, p.6) argumentam que, durante boa parte da história, as ações conjuntas entre exércitos e marinhas eram feitas de maneira primitiva e limitada em escala e objetivos, como o assalto anfíbio e o bombardeio de posições na costa. Essa segunda corrente defende que as operações conjuntas cresceram em importância apenas a partir do século XX, em especial com o advento do poder aéreo.

Entretanto, independente do marco histórico adotado, a literatura sobre o tema se concentra nos desafios para a cooperação entre as diferentes forças. Por exemplo, ao comentar sobre a atuação conjunta na Segunda Guerra Mundial (IIGM), Murray (2002, p.34) ressalta que a estrutura de comando conjunto das forças do eixo era ineficaz ou inexistente, enquanto o direcionamento das tropas aliadas teve maior sucesso em unir os esforços das diferentes forças. No pós-guerra, contudo, o autor coloca que as lições que fizeram com que tais operações fossem bem-sucedidas foram deixadas de lado, principalmente pela força aérea dos Estados Unidos (USAF, do inglês *United States Air Force*), a qual colocava em segundo plano todas as missões exceto o bombardeio estratégico, conceito reforçado pelo uso do armamento nuclear.

Os conflitos entre as forças, em especial por razões orçamentárias, continuaram nos anos que se seguiram, reduzindo cada vez mais a capacidade de interoperabilidade entre as forças singulares nos Estados Unidos. Em termos práticos,

campanhas controversas como a do Vietnã (finalizada em 1973), o incidente de Mayaguez no Camboja (1975), a tentativa de resgate de reféns no Irã (1980) e a invasão a Granada (1983) demonstraram que as forças buscavam objetivos distintos e sem visão global do conflito (Murray, 2002; Sukman; Davis, 2020; Finlan; Danielsson; Lundqvist, 2021).

Essa realidade não passou despercebida no Congresso americano e Finlan, Danielsson e Lundqvist (2021, pág. 361) destacam que essas operações foram pedras fundamentais para as mudanças exigidas para que os três principais serviços atuassem conjuntamente de uma forma mais efetiva. Por isso, o Congresso se debruçou sobre o tema por mais de quatro anos até a aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, em 1986, o qual reformulou as forças armadas dos EUA, dando ênfase à interoperabilidade, conforme narrado por Locher III (2002).

Essa legislação veio quarenta anos após a afirmação do então Comandante Supremo das Forças Aliadas na Europa, o general americano Dwight Eisenhower (1946, apud Murray, 2002, p.36, tradução nossa), de que “a guerra separada entre terra, mar e ar se foi para sempre. Se nos envolvermos em guerra novamente, lutaremos em todos os elementos, com todas as forças, em um único esforço concentrado”. Apesar de tal lacuna temporal, a fala do General e ex-presidente americano ainda era válida em 1986 e continuou válida no século seguinte.

Afinal, a interoperabilidade age para evitar que cada força lute uma guerra distinta e desconectada dos objetivos políticos e estratégicos (Murray, 2002). Ao ser considerada a imprevisibilidade do campo de batalha do século XXI, a interoperabilidade só cresce em importância: se todos os demais fatores forem iguais, forças operando em conjunto superam forças atuando de forma singular. (Gompert, 2003).

Observa-se então que a adequada compreensão do tema “interoperabilidade” nas operações conjuntas apresenta relevância vital para a atuação militar na atualidade.

Visto uma breve descrição histórica sobre operações conjuntas, a seguir serão apresentadas as diferentes definições de interoperabilidade.

A interoperabilidade será examinada a partir de diversos ângulos, com destaque para os recortes por níveis e etapas (Hura et al, 2000; Paget, 2016). Em

seguida, será apresentada uma discussão acerca do relacionamento entre interoperabilidade e *jointness*, baseada na revisão da literatura sobre o assunto.

Posteriormente, será apresentada a divisão da interoperabilidade em quatro aspectos (Jackson, 2018), entre eles o aspecto doutrinário, sobre o qual se concentra este trabalho.

2.1 Definições e abordagens

Kim e McDaniel (2020) reportam ter identificado mais de trinta definições distintas de “interoperabilidade” em uma pesquisa conduzida pelo *Air Force Institute of Technology* (AFIT)[36]. Essas definições incluem desde enunciados simples como “a habilidade de sistemas trabalhem juntos”, ou “a habilidade de operar em sinergia na execução das tarefas designadas” até outras com estrutura mais complexa, como “a habilidade de diferentes tipos de computadores, redes, sistemas operacionais e aplicações de trabalharem juntos efetivamente, sem comunicação prévia, de maneira a trocar informações de maneira útil e significativa” (Kim, McDaniel, 2020, p.31, tradução nossa).

Como forma de facilitar a compreensão em meio a tal diversidade de entendimentos, os autores observaram que, em linhas gerais, a interoperabilidade tem por objetivo integrar capacidades e sistemas entre duas ou mais entidades. Dessa forma, é proposta por eles a seguinte definição do conceito: “capacidade de trocar informações entre, através e em meio a pessoas, processos e organizações caracterizada por uma compreensão comum da informação assim trocada”, sendo dependente de equipamentos, procedimentos e alinhamento cultural, idiomático, motivacional e político (Kim, McDaniel, 2020, p.7, tradução nossa).

Apesar dessa proposta, os autores colocam que a definição mais antiga e predominante de interoperabilidade é a estabelecida pelo documento DoDD 4630.5[37], cuja primeira versão data de 1967: “a habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva”. (Kim,

---

[36] Instituto de Tecnologia da Força Aérea dos Estados Unidos, sediado na Base Aérea de Wright-Patterson, em Ohio.
[37] *Department of Defense Directive*

McDaniel, 2020, p.6, tradução nossa). Tal enunciado foi mantido nas demais versões do DoDD 4630.5 e no documento que o substitui, o DoDI 8330.01[38][39], atualizado em 2019, sendo igualmente adotada pela Estratégia Nacional de Defesa (END – Brasil, 2020b)[40].

Essa definição possui também aceitação acadêmica, sendo corroborada por estudos encabeçados, por exemplo, pela RAND Corporation (Hura *et al.*, 2000; Pernin *et al.*, 2020). Enquanto Kim e McDaniel (2020) afirmam que sua falta de detalhamento acaba por fornecer pouca orientação para a comunidade internacional, Pernin *et al.* (2020) colocam a natureza ampla dessa definição como um de seus pontos fortes. Estes últimos sustentam que ela ganhou visibilidade justamente pela sua capacidade de ser utilizada tanto em contextos técnicos como em operacionais e estratégicos, sendo possível aplicá-la a qualquer função a ser desempenhada em guerra.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) estabelece enunciados mais simples para definir interoperabilidade, dando maior ênfase à sua aplicabilidade em operações multinacionais. O conceito é colocado como sendo “a habilidade de aliados agirem juntos de forma coerente, efetiva e eficiente para atingir objetivos operacionais e estratégicos” (NATO, 2020, tradução nossa) ou “a habilidade de diferentes organizações militares em conduzirem operações conjuntas, podendo ser de diferentes nacionalidades, diferentes ramos do serviço militar ou ambos” (NATO 2006, p.1, tradução nossa). Percebe-se então que, a despeito da maior simplicidade e do uso de palavras distintas, os conceitos adotados pela OTAN são compatíveis com a definição constante no documento DoDI 8330.01 e defendida por Pernin *et al*. (2020) e Hura *et al*. (2000).

---

[38] *Department of Defense Instruction*

[39] À sentença original, foram apenas acrescentados os termos “dados, informações e material” aos “serviços” que devem ser providos, recebidos e utilizados (US, 2019).

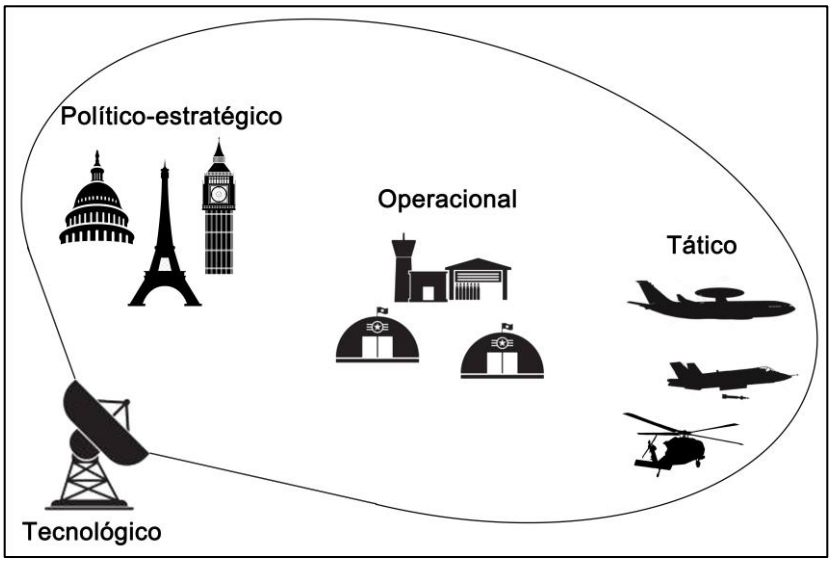
[40] A definição de interoperabilidade da END inicia de forma mais similar à OTAN: “capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem em conjunto, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução”. Ainda assim, na sequência, a END afirma que o termo também pode ser definido como a “capacidade dos sistemas, unidades ou forças intercambiarem serviços ou informações ou aceitá-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades” (Brasil, 2020b, p.78). Cabe destacar que, para fins deste estudo, é utilizada a minuta da Política Nacional de Defesa (PND) e da END, enviada ao congresso em 2020. Mesmo se tratando de um documento ainda em fase de deliberações e pendente de aprovação (no momento da produção deste texto), sua utilização é relevante por trazer uma análise mais atualizada das ameaças percebidas e das intenções políticas no momento da elaboração do documento. Adicionalmente, apesar de haver pouca diferença em relação às versões anteriores (Brasil, 2020a), essas diferenças trazem a possibilidade de discussões adequadas ao trabalho.

Um dos pontos reportados por Kim e McDaniel (2020) em sua pesquisa por definições é a existência de várias que possuem foco somente nos aspectos técnicos da interoperabilidade. Os autores elaboram então essa subdivisão inicial do conceito, separando a interoperabilidade técnica e a não-técnica. A primeira diz respeito à compatibilidade entre sistemas, abrangendo desde equipamentos de comunicação, até itens mais simples, como as mangueiras utilizadas para abastecimento de viaturas. Sua relevância é evidente, visto que a falta de comunicações compatíveis e de sistemas e procedimentos para identificação de aeronaves, por exemplo, pode reduzir a capacidade de combate das forças, gerar fratricídios, ou até mesmo inviabilizar a continuidade das operações (Hura *et al.*, 2000). Não por acaso, Clark e Jones (1999) chamam a interoperabilidade técnica de “compatibilidade”. Por certo, isso implica na necessidade de acordos para aquisição de materiais, com subsequentes treinamento e procedimentos em comum.

Apesar disso, é o aspecto não-técnico que insere de forma mais contundente o elemento humano na equação. De acordo com Kim e McDaniel (2020), esse aspecto é igualmente crítico para o sucesso das operações, mas possui menos estudos e, portanto, sua compreensão não se encontra totalmente desenvolvida, pensamento corroborado por Paget (2020).

Nesse sentido, Hura *et al.* (2000) propõem um modelo que mantém essa subdivisão inicial, mas expande os aspectos não técnicos em três níveis. Constroem, portanto, quatro “níveis de interoperabilidade”, conforme figura abaixo.

Figura 12: Níveis de interoperabilidade



Fonte: Adaptado de Hura *et al.* (2000)

Sendo o mais elevado desse modelo, o nível estratégico é o que permite a formação de coalizões, através da harmonização de visões de mundo, estratégias, doutrinas e estruturas. De acordo com Paget (2020), a ascensão de ameaças transnacionais de natureza diversa, a necessidade de governos democráticos justificarem o emprego de contingentes militares e as restrições orçamentárias têm se traduzido em uma maior “disposição dos membros de uma aliança em trabalharem juntos” (Hura *et al*., 2000, p.9, tradução nossa).

Pernin *et al.* (2020) corroboram essa afirmação dizendo que, além de prover maior legitimidade às ações, a interoperabilidade estratégica torna possível também a economia de recursos nos demais níveis. Os nichos específicos de cada elemento da coalizão podem ser aproveitados, evitando redundâncias, ao mesmo tempo em que, em se tratando de capacidades que sejam comuns aos elementos envolvidos, incrementa-se a compatibilidade e a fungibilidade de forças.

Por outro lado, há uma série de custos políticos envolvidos, não facilmente quantificáveis, como o compartilhamento de informações sensíveis e, entre países, a necessidade de aquisições padronizadas, em detrimento do fortalecimento das indústrias nacionais e das capacidades individuais. Hura *et al.* (2000) afirmam que esse nível pode ser chamado de “político-estratégico”, representando-o na figura acima por meio de símbolos das capitais nacionais.

Os níveis operacional e tático, conforme Hura *et al.* (2000), dizem respeito à realidade do militar em combate. O primeiro engloba os centros de comando e controle, o planejamento e a condução das operações, que devem incluir uma avaliação acerca da melhor maneira de cumprir determinada missão com os recursos disponíveis de cada membro da coalizão, buscando eficiência e economia no uso das forças. O nível tático se desenvolve no campo de batalha (*boots on the ground*) e envolve, por exemplo, a comunicação entre os militares, a identificação de tropas amigas e ações diretas.

Um exemplo de como publicações militares podem classificar esses níveis encontra-se no regulamento 34-1 do Exército dos EUA (US, 2020a). Esse documento estabelece quatro graus possíveis em um crescendo de interoperabilidade: *Not-*

interoperable (0), *Deconflicted* (1), *Compatible* (2) e *Integrated* (3)[41]. Por exemplo, é possível adotar formações mais complexas e eficientes, utilizando aeronaves de diferentes países em uma mesma formação para atingir um certo objetivo (grau 3), mas também, em menor integração, a alocação de missões específicas para cada país, cada uma dentro de uma correspondente porção do espaço aéreo (grau 1).

No entanto, Hura *et al.* ressaltam que a interoperabilidade nos níveis operacional e tático também envolve custos não-quantificáveis, visto que há perda de eficiência no planejamento, execução e tomada de decisão devido à quantidade e diversidade de participantes. Segundo Lambeth (2005), por exemplo, as forças locais utilizadas em adição às americanas na batalha de Tora Bora (Afeganistão, 2001) foram as responsáveis por permitir que diversos combatentes do Talibã conseguissem escapar da batalha e fugir para o território vizinho do Paquistão. Posteriormente, na batalha de Shah-i-Kot (Operação Anaconda), a composição das forças no solo seria alterada, favorecendo a presença de militares americanos para evitar problemas dessa natureza (Lambeth, 2005).

Outro aspecto refere-se ao que os autores colocam como o "parceiro dominante" da operação, ou seja, aquele com recursos em superior quantidade ou qualidade. Sob sua perspectiva, haverá redução da eficiência devido à necessidade de compartilhamento de meios, especialmente aqueles com alta demanda e baixa disponibilidade (HD/LD[42]). Por outro lado, aqueles parceiros cujos meios estão em menor quantidade ou que apresentam menor qualidade, sob essa ótica, tendem a ver sua eficácia aumentada.

Por fim, o nível tecnológico refere-se aos mesmos conceitos reportados por Kim e McDaniel (2020) em relação aos "aspectos técnicos", estando relacionado às capacidades mecânicas e interfaces entre organizações e sistemas (Hura *et al.*,

---

[41] Nível 0 (Not Interoperable): não há interoperabilidade com o parceiro e esse deve operar de forma independente do exército americano.
Nível 1 (Deconflicted): o exército americano e o parceiro coexistem, mas não interagem, ficando cada um com uma missão ou área geográfica.
Nível 2 (Compatible): o exército americano e o parceiro interagem na mesma área em busca de um objetivo em comum.
Nível 3 (Integrated): o exército americano e o parceiro interagem de forma imediata no teatro de operações e em toda a gama de operações militares. Os parceiros operam como parte efetiva das formações americanas. (US, 2020a, p.2 e 3, tradução nossa).

[42] O termo "*High demand / low density*" é utilizado para designar meios cuja demanda constantemente ultrapassa a sua disponibilidade. Normalmente, refere-se a capacidades com alto custo de desenvolvimento e/ou aquisição, como aeronaves equipadas com sensores de inteligência eletrônica, aeronaves com tecnologia de baixa detecção radar, entre outras (Hebert, 2003).

2000). Dessa forma, envolve tanto as comunicações e sistemas computacionais (e outros relacionados a *software*) como compatibilidade entre itens de *hardware*. A partir de acordos e objetivos estabelecidos pelo nível estratégico, os benefícios diretos dos aspectos técnicos podem ser colhidos principalmente através de seu impacto nos níveis operacional e tático, aumentando a flexibilidade na condução das operações, com o uso de tecnologias para comunicação segura e armas de precisão, por exemplo.

Entretanto, o inverso é igualmente verdadeiro: acordos ineficazes ou inexistentes no nível político-estratégico e a subsequente falta de compatibilidade entre sistemas de diferentes forças podem dificultar ou mesmo inviabilizar por completo a sua interoperabilidade operacional e tática, fazendo com que haja a necessidade de, por exemplo, dividir o espaço aéreo entre diferentes órgãos, ou ainda designar determinadas missões apenas para aquelas forças cujas capacidades estejam dento do rol de compatibilidade adequado. Portanto, como pode ser observado da figura anterior, o nível tecnológico permeia todos os demais.

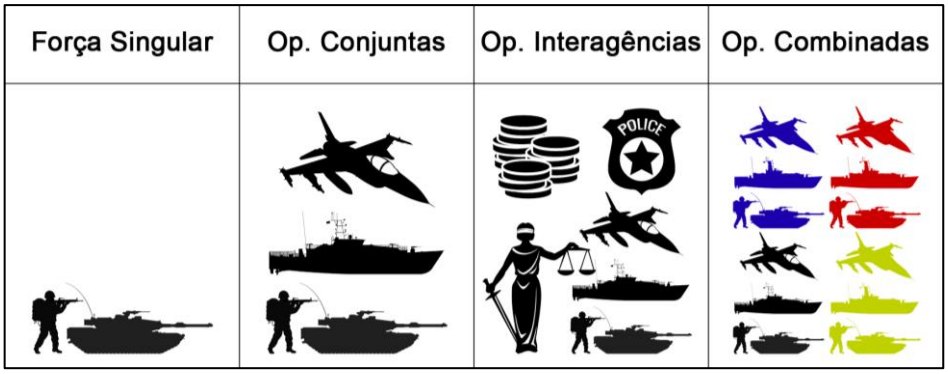
Ainda assim, Paget (2016) também advoga a relevância do elemento humano em adição aos aspectos técnicos, reconhecendo o seu papel central para os níveis estratégico, operacional e tático. Contudo, o autor analisa tais conceitos sob uma ótica distinta, defendendo o que chama de “interoperabilidade cultural”. Segundo Crowson (2016, p.2), esse conceito pode ser compreendido como a habilidade de diferentes forças, organizações e países operarem com respeito e compreensão em relação aos valores e particularidades de cada parte, em uma tentativa de estabelecer sinergia para atingir os objetivos propostos.

Dessa forma, ao analisar a educação profissional militar, Paget (2016) propõe que tal interoperabilidade cultural seja construída com base em um processo composto por quatro estágios. O primeiro destes refere-se ao desenvolvimento do profissional dentro de sua força singular, visto que o início da carreira tende a ser mais voltado à doutrina e cultura de sua organização em específico. A partir da segunda etapa, passa a ser introduzida a realidade das operações conjuntas, as quais integram duas ou mais forças armadas do país de forma harmônica. Essa abordagem deve então ser expandida para abarcar ações que envolvam outras esferas governamentais, em um esforço coletivo de militares e agências civis de um mesmo país para atingir objetivos em comum (WGA, do inglês *whole-of-government*

approach). Contudo, os imperativos de segurança internacional e defesa podem fazer com que seja desejável ou necessária a atuação em aliança com outros países, seja por justificativas militares ou políticas. Coloca-se, portanto, o último estágio proposto por Paget (2016), o qual se refere à atuação combinada, em ambientes multinacionais.

Em resumo, após serem adquiridos os conhecimentos necessários para a atuação de força singular, iniciam-se as etapas de operações conjuntas, interagências e combinadas, em consoante com a "interoperabilidade cultural" entre "forças, organizações e países" conforme definida por Crowson (2016).

Figura 13: Etapas da interoperabilidade



Fonte: Adaptado de Paget (2016)

Apesar da capilaridade que os aspectos técnicos possuem em relação aos níveis político-estratégico, operacional e tático, Khanna (2015) afirma que não há "atalhos tecnológicos" no desenvolvimento da interoperabilidade cultural, sendo necessário um certo tempo para assimilação dos conceitos por parte dos envolvidos. Paget (2020) corrobora essa linha de pensamento, sustentando que, a despeito de quaisquer ligações tradicionais prévias que possam vir a agilizar o processo de integração, o tempo se mantém como um fator relevante para a construção de relacionamentos entre indivíduos de diferentes culturas.

A interoperabilidade, portanto, possui diferentes definições e seu estudo pode ser dividido de diferentes formas. Em especial, observa-se que a interoperabilidade envolve tanto aspectos técnicos como não-técnicos, sendo estes últimos observados nos níveis político-estratégico, operacional e tático, bem como desenvolvidos em quatro etapas: força singular, operações conjuntas, interagências e combinadas.

No entanto, no estudo da interoperabilidade, há um outro termo com presença largamente difundida na literatura e que oferece certa dificuldade em sua

compreensão e tradução: *jointness*. Por isso, antes de apresentar a última divisão teórica do conceito de interoperabilidade e enfatizar o recorte utilizado pelo presente trabalho (item 2.3), faz-se necessário verificar o que é *jointness* e qual é o seu relacionamento com a interoperabilidade (item 2.2).

2.2 Interoperabilidade e *Jointness*[43][44]

A escolha da definição adequada é fundamental para a abordagem de qualquer assunto, certamente o sendo também para o estudo da interoperabilidade. Por exemplo, baseando-se no trabalho de Vanni Neto (2009), Oliveira (2021, p.25) afirma que "a interoperabilidade deriva de tecnologia da informação com características tangíveis", enquanto os aspectos não-técnicos da interoperabilidade seriam abarcados pelo termo "*jointness"*. Segundo eles, a definição em português gerou "uma fusão dos significados, com uma tropicalização como interoperabilidade". Contudo, Vanni Neto (2009) se baseia em definições distintas dos termos nos diferentes idiomas[45]. Por isso, evitando quaisquer confusões, o presente texto deixa claro a adoção da definição de interoperabilidade anteriormente exposta: "a habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva" (Kim, McDaniel, 2020, p.6, tradução nossa; Hura *et al.*, 2000; Pernin *et al.*, 2020; Brasil, 2020b).

Permanece, no entanto, a necessidade de conceituar *jointness* e verificar como esse conceito se relaciona com a interoperabilidade. Vitale (1995) afirma que *jointness* foi o principal norteador do *Goldwater-Nichols Act* (GNA), ressaltando que ela se refere a uma forma de conduzir operações militares, ao invés de constituir um fim em si mesmo.

---

[43] Santos (2017) utiliza predominantemente o equivalente britânico do termo (*jointery*), utilizando ambos como sinônimos. Não há tradução adequada para essas palavras, sendo que a autora as relaciona com uma "cultura conjunta" ou o "processo de *jointness/jointery*", havendo ainda autores que optam por "conjuntez" ou "mentalidade conjunta" (Silva, 2021; Pereira, 2023). Devido à falta de consenso na tradução, o presente texto utiliza o termo original, em inglês americano (*jointness*).

[44] Parte deste item 2.2 foi aceita para publicação como capítulo de livro (Pereira, no prelo).

[45] Em português, o autor utiliza a publicação MD35-G-01 (Glossário das Forças Armadas), que apresenta definição similar à adotada pele presente trabalho. Já em inglês, é adotada uma definição técnica de interoperabilidade da publicação JP 1-02 (Dicionário de termos militares e associados do Departamento de Defesa americano). Ambos os documentos já foram atualizados após a publicação do trabalho do autor (VANNI NETO, 2009).

Contudo, desde a aprovação dessa legislação, “o significado e as implicações de *jointness* têm sido objeto de profundos debates e interpretações” (Davis, 2017, p.17, tradução nossa).

De fato, apesar de “ter sido um foco central para forças armadas por boa parte dos últimos cem anos” (Lucas; Crosbie, 2021, p.9, tradução nossa), o Dicionário de Termos Militares e Associados do Departamento de Defesa dos Estados Unidos[46] não possui uma definição para o termo *jointness*. Davis (2017, p.17, tradução nossa) enfatiza esse mesmo ponto: *jointness* “é um termo inventado, que não reside em um dicionário, e então é difícil estabelecer um significado amplamente aceito para o termo”.

Por isso, Vitale (1995) traz para a discussão o termo *joint*, conceituado como “atividades, operações, organizações, etc., com a participação de elementos de duas ou mais forças armadas” (US, 2016a, p.121, tradução nossa) e define *jointness* como “um processo holístico que busca aumentar a efetividade de todas as operações militares através de sincronização das ações das forças armadas para produzir efeitos sinérgicos” (Vitale,1995, p.28, tradução nossa).

Santos (2017, p.251) explora essa e outras definições, concluindo que *jointness* se trata de “um meio de ampliar a eficiência operativa das forças singulares por meio de sinergia de suas capacidades”, o que é corroborado por Davis (2017, p.18, tradução nossa): “apesar de *jointness* aparentar significar coisas diferentes para diferentes pessoas, suas definições normalmente coincidem com uma integração das capacidades das forças”. Já Jackson (2018) define *jointness* de forma simples por contraste de opostos, colocando que o antônimo de *jointness* é a rivalidade entre as forças. Essa postura de Jackson (2018) vai ao encontro de Wilkerson (1997, p.66, tradução nossa) quando este último afirma que “a essência de *jointness* é compreensão e confiança”, pensamento trazido também por Davis (2017), o qual enfatiza a dimensão cultural de *jointness*.

Contudo, tanto Santos (2017) como Jackson (2018) pontuam que há um limite a partir do qual *jointness* passa a ter efeitos negativos. Não por acaso, Santos (2017, p.251) deixa claro que *jointness* “não implica em unificação ou perda da identidade das forças singulares no processo”, enquanto Jackson (2018) afirma a existência de um “ponto ótimo” para *jointness*, anterior à integração entre forças. O exemplo

[46] JP 1-02: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (US, 2016a)

canadense (a ser explorado em maiores detalhes no item 4.3) é um caso extremo e raro nesse sentido, mas, ainda assim, fica claro que há um certo caráter intangível em *jointness*. Por isso, segundo Davis (2017, p.16, tradução nossa), “é importante entender que *jointness* se encontra preponderantemente no reino mental”, um “estado de espírito” (Santos, 2017, p.166) ou um “estado psicológico caracterizado pela disposição dos membros de cada força em confiar, colaborar [...] uns com os outros” (Davis e Smith, 2020, p.69).

Kim e McDaniel (2020) também colocam *jointness* como um dos interesses por trás do *Goldwater-Nichols Act*, enfatizando que a legislação veio como resposta a desafios de interoperabilidade nos anos 1980. Segundo eles (2020, p.23, tradução nossa), “apesar de algumas rivalidades entre as forças serem estimuladas, a falta de interoperabilidade em geral tem historicamente resultado em acidentes ou, ainda pior, fogo amigo e fratricídio”, sendo necessário lidar com “deficiências na interoperabilidade doméstica”.

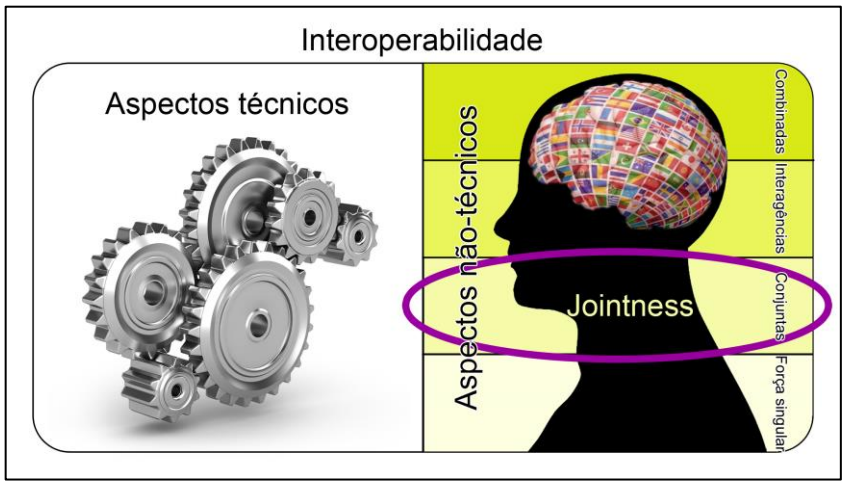
O texto de Kim e McDaniel (2020) tem maior foco em operações combinadas, mas a análise da interoperabilidade não-técnica levada a cabo pelos autores é convergente com as acepções anteriormente expostas para *jointness*, como exemplificado pela afirmação de que a “confiança [...] é um componente central da interoperabilidade não-técnica” (Kim; McDaniel, 2020, p.18, tradução nossa).

Portanto, duas considerações podem ser colocadas a respeito do relacionamento entre os termos *jointness* e interoperabilidade: primeiro, a interoperabilidade pode ter caráter técnico e não-técnico (Kim; McDaniel, 2020; HURA et al., 2000), enquanto *jointness* tem caráter essencialmente intangível, sendo um “estado de espírito” (Santos, 2017) e tendo a “compreensão e confiança” como sua essência (Wilkerson, 1997).

Nesse sentido, *jointness* encontra paralelo apenas com a interoperabilidade não-técnica, esta última também possuindo caráter mais intangível e tendo a confiança como um de seus componentes centrais (Kim, McDaniel, 2020). Como proposto por Hura *et a*l. (2000) e Kim e McDaniel (2020), a interoperabilidade técnica oferece benefícios a todos os demais níveis de interoperabilidade não-técnica. Assim, *jointness* se beneficia da interoperabilidade técnica, mas os dois são tratados como conceitos distintos.

Focando apenas na interoperabilidade não-técnica, a segunda diferença se refere ao escopo: tendo *joint* como raiz, em sua essência, *jointness* é aplicável apenas a operações conjuntas (Vitale, 1995; Davis, 2017; Jackson, 2018), enquanto a interoperabilidade não-técnica tem sua base na busca pela proficiência do militar nas operações de sua força singular e cresce para abarcar operações conjuntas, interagências e combinadas (Paget, 2016). Dessa forma, é possível concluir que a definição proposta para interoperabilidade possui um significado mais amplo e que engloba em si o conceito de *jointness*, mais especificamente, na interoperabilidade não-técnica em operações conjuntas. Esse será, portanto, o entendimento utilizado no presente trabalho. A figura abaixo ilustra o relacionamento entre os conceitos.

Figura 14: Relacionamento entre interoperabilidade e *jointness*



Fonte: Pereira (no prelo).

Isso não impede que os pressupostos que cercam *jointness* sejam expandidos para abarcar também outras agências governamentais e parceiros de coalizão[47]. Por sinal, essa é a proposta de Murdock e Weitz (2005), que exploram a expansão dos princípios norteadores do *Goldwater–Nichols Act* para além do escopo das forças. Levar *jointness* das operações conjuntas para as operações interagências e combinadas significa expandir os princípios de interoperabilidade cultural, não-

[47] Outras possibilidades de expansão, bem como outros conceitos relacionados têm sido objeto de interesse acadêmico, como operações integradas e operações multidomínio (Lucas; Crosbie, 2021; Finlan; Danielsson; Ludqvist, 2021; Nisser, 2022). Apesar da integração ser brevemente discutida no item 4.3.3 (ver Sharp, 1967, p.25), discussões sobre evoluções de *jontness* e mesmo sobre o futuro das operações conjuntas estão fora do escopo do presente trabalho.

técnica, empregados na primeira para as demais etapas do crescendo proposto por Paget (2016).

Como visto, *jointness* é um termo que, mesmo em seu idioma de origem, foi "inventado" e cujo significado é objeto de debates no meio acadêmico (Davis, 2017, p.17-19). Em português, não há tradução direta para o termo, sendo utilizado apenas o vocábulo "interoperabilidade", conforme Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p.151).

Como verificado neste tópico, *jointness* guarda estreito relacionamento com a interoperabilidade não-técnica em operações conjuntas e, portanto, o presente trabalho irá trabalhar preferencialmente com o termo "interoperabilidade", de forma a simplificar a escrita e tornar o texto compatível com os documentos nacionais, sem haver prejuízos na interpretação teórica do conceito. A interoperabilidade técnica não é objeto deste estudo e, caso seja necessária abordá-la em algum ponto, tal fato será explicitado de forma a dirimir quaisquer dúvidas de interpretação.

2.3 Aspectos da interoperabilidade

Tendo em mente a discussão anterior sobre o relacionamento entre *jointness* e a interoperabilidade não-técnica, ainda falta estabelecer um modelo teórico que permita a adequada análise dos fatores expostos no presente trabalho. Nesse sentido, Jackson (2018) também levanta a necessidade de estabelecer tal entendimento, defendendo que, apesar das operações conjuntas serem cada vez mais adotadas na prática, haveria um vácuo teórico sobre o assunto. Assim, o autor elabora um modelo que se propõe a servir de base para a análise acerca da interoperabilidade.

Durante a discussão que leva à proposição de seu modelo teórico, Jackson (2018) faz uma breve revisão da história militar[48] relativa ao tema, analisando-a sob uma ótica relacionada à cultura organizacional. O autor argumenta que, a despeito de iniciativas de menor escala, não havia qualquer esforço para integração entre as forças até o advento do poder aéreo, com sua capacidade de transitar entre e

[48] Para fins de referência, Evans (2018) estabelece a diferença entre os termos "pensamento militar" (ideias abstratas sobre a guerra), "doutrina militar" (conhecimento institucionalizado sobre a guerra), "história militar" (narrativas de eventos específicos na história de conflitos) e "teoria militar" (campo interdisciplinar explanatório, que busca compreender o fenômeno da guerra). Jackson (2018), portanto, parte de uma análise histórica para chegar à sua proposta teórica.

revolucionar os demais meios tradicionais de combate. Entretanto, a subsequente criação de forças aéreas independentes, ao estabelecer um novo ramo do serviço militar, se coloca como o fator que trouxe à tona a necessidade real de maior cooperação entre as forças como um todo, dando origem ao que ele chama de “paradoxo de especialização/cooperação”.

Ademais, tal separação acaba por dividir as ferramentas anteriormente existentes, o que leva cada organização a desenvolver suas próprias ferramentas em substituição. Assim, com uma crescente rivalidade institucional, exércitos buscam operar suas próprias aeronaves, marinhas desenvolvem tanto seus meios aéreos como forças terrestres (fuzileiros navais), e forças aéreas mantém suas tropas de solo, evidenciando o que Jackson (2018) coloca como outro paradoxo: a separação leva a uma crescente duplicação.

Portanto, o autor afirma que é necessário avaliar uma perspectiva mais ampla do que a simples análise dos fatores operacionais, aos quais devem ser acrescentados os fatores institucionais, burocráticos e culturais. Dessa forma, o modelo teórico do autor apresenta quatro aspectos de interoperabilidade: operacional, organizacional, educacional e doutrinário (Jackson, 2018, p.19-21).

Nesse modelo, o aspecto operacional está diretamente relacionado à condução de campanhas e operações. Além das tropas em solo, no nível tático, esse aspecto engloba também as estruturas de comando e controle, no nível operacional. Já o segundo aspecto (organizacional) está ligado ao estabelecimento de estruturas que não possuem ligação direta com a atividade de combate. Jackson (2018) ressalta que a integração organizacional está frequentemente ligada a áreas onde há duplicação de esforços por parte dos diferentes ramos das forças armadas, como os campos da logística, saúde e gerenciamento de recursos humanos.

Eventualmente, a linha que divide o aspecto operacional do organizacional se torna menos clara, principalmente no caso de centros permanentes de comando e controle, que possuem funções ligadas a ambos os aspectos. Contudo, pode ser feita a separação entre a atividade estritamente operacional do órgão e aquelas realizadas com caráter mais organizacional, que têm foco em resultados futuros, ao invés de concentrarem-se em operações correntes, segundo os conceitos do autor.

O terceiro aspecto da interoperabilidade se refere à educação profissional militar. Segundo Jackson (2018), é possível buscar tal integração de duas formas:

através de instituições de ensino conjuntas (normalmente efetivadas a partir da unificação de escolas militares de cada força singular) ou através da adoção de currículos nas escolas de PME de cada força que deem destaque à interoperabilidade. Naturalmente, quanto maior o nível hierárquico do aluno, maior deve ser o conteúdo voltado à interoperabilidade, em consoante com a proposta de Paget (2016).

Compreendendo que, conforme Paparone (2017), a doutrina é o que norteia a ação militar em combate[49], o quarto e último aspecto abarca o desenvolvimento e divulgação de uma doutrina voltada à interoperabilidade. Nesse sentido, Jackson (2018) reporta que a doutrina a nível operacional é a mais proeminente, sendo aquela a nível tático, em geral, deixada sob responsabilidade de cada força isolada. Além disso, o seu desenvolvimento está frequentemente ligado a instituições voltadas exclusivamente para a produção de tal conteúdo ou, ao menos, a centros doutrinários inseridos em organizações preexistentes.

A proposta é colocada ainda para que cada aspecto seja avaliado em um *continuum* que vai desde uma força que não possui nenhuma das características listadas até o ponto imediatamente antes de integração completa[50]. Por exemplo, no aspecto educacional, uma força que possua toda a sua PME realizada em escolas exclusivas e sem conteúdo curricular que aborde tais operações estaria no ponto mais básico da escala, enquanto uma que possuísse currículo com matérias voltadas para o tema ou acordos para intercâmbio de alunos com outras forças estaria à frente daquela na escala.

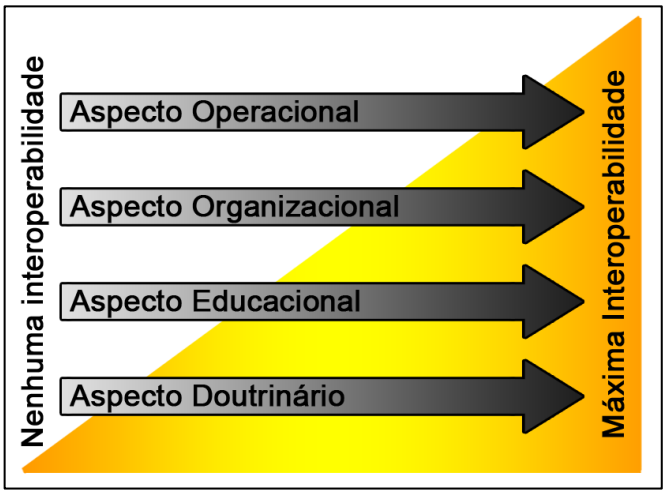
De acordo como autor, o ponto teórico máximo da escala refere-se àquele imediatamente antes da fusão completa, ou seja, o espectro de interoperabilidade vai desde sua inexistência até o limite anterior à unificação.

---

[49] A doutrina militar será explorada em maiores detalhes no capítulo 3.

[50] Nisser (2022) também apresenta uma ideia escala, mas a coloca como passos bem definidos ao invés de um *continuum*, além de interpretar de maneira distinta os conceitos. Esse autor (2022, p.407-408) defende que a execução de operações conjuntas depende de três passos prévios: a operabilidade (capacidade de conduzir operações singulares com propósito único, guardando semelhança nesse sentido com a argumentação de Paget, 2016), a interoperabilidade (envolvendo aspectos técnicos, procedimentais e humanos) e a integração (fusão de forças e capacidades, realizada previamente a uma operação). Contudo, apesar de trazer alguns pontos interessantes para a discussão, o autor confunde termos básicos como “campanhas e operações” e “operações conjuntas”, bem como “operações conjuntas” e “operações combinadas” (Nisser, 2022, p.399). Devido a essas confusões e a diferenças na interpretação dos conceitos entre esse autor e o restante da literatura apresentada por este trabalho, a classificação proposta por Nisser (2022) não será utilizada.

Figura 15: Aspectos da interoperabilidade



Fonte: Adaptado de Jackson (2018)

Jackson (2018) corrobora a posição de outros autores ao afirmar que há vantagens a serem obtidas por meio de uma maior interoperabilidade. Todavia, à luz dos quatro aspectos propostos, o autor coloca que há um ponto máximo de utilidade para esse atributo, ou seja, uma fronteira a partir da qual uma força poderia ser considerada “integrada demais”, ocasionando piora no desempenho. Isso porque o foco de cada elemento deve ser a vitória militar de seu país em seu meio de combate primário, sendo necessário desenvolver a interoperabilidade para uma melhor atuação nos pontos de convergência entre esses meios, fomentando a cooperação, eficiência e dando origem a lições aprendidas comuns aos envolvidos. Por outro lado, quando a interoperabilidade deixa de lado as considerações militares e tem por objetivo único a redução de custos, o resultado é um impacto negativo no desempenho das forças, que veem reduzidas a sua eficácia em seu meio primário. Tais considerações corroboram o pensamento de Paget (2016), o qual advoga o desenvolvimento do profissionalismo do militar dentro de sua respectiva força como o passo que deve anteceder as demais etapas da interoperabilidade (operações conjuntas, interagências e combinadas).

Este capítulo estabeleceu uma revisão de literatura a respeito das definições de interoperabilidade. Conforme discussão apresentada, trabalhou-se com o seguinte conceito: “a habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva” (Kim, McDaniel, 2020, p.6, tradução nossa; Hura *et al.*, 2000; Pernin *et al.*, 2020; Brasil, 2020b).

A primeira linha traçada foi entre os aspectos técnicos e os aspectos não-técnicos da interoperabilidade, sendo que estes últimos podem ser divididos nos níveis político-estratégico, operacional e tático (Hura *et al.*, 2000). Este lado não-técnico insere o elemento humano na interoperabilidade, que se desenvolve em um crescendo iniciado pela profissionalização do militar em sua força de origem e aumentando em complexidade nas operações conjuntas, interagências e combinadas (Paget, 2016).

Após considerações sobre como *jointness* se refere à interoperabilidade não-técnica em operações conjuntas, foi proposto um modelo teórico para análise da interoperabilidade composto por quatro aspectos: operacional, organizacional, educacional e doutrinário (Jackson, 2018).

As definições e divisões do conceito fornecem a base necessária para a compreensão do presente trabalho. O próximo capítulo traz um aprofundamento do aspecto doutrinário explorado nesta tese, buscando a compreensão dos conceitos que cercam uma doutrina de operações conjuntas.

3 DOUTRINA MILITAR

O presente capítulo está organizado em três partes. A primeira explora a doutrina militar em si, sendo verificados os conceitos envolvidos e os elementos básicos da doutrina, bem como apresentadas as suas definições.

A seguir, explora-se a doutrina conjunta, especificando sua definição e os pontos mais relevantes, entre eles o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos. Expõe-se então o embasamento teórico do problema de pesquisa proposto.

Em seguida, é explorada a literatura sobre inovações doutrinárias, buscando-se os fatores causais para a adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos. Este último item dá embasamento teórico à hipótese desta tese e às três variáveis independentes apresentadas no Capítulo de Metodologia.

3.1 Conceitos e definições

Jackson (2018) apresenta como um dos quatro aspectos da interoperabilidade a doutrina militar. As origens desta última, segundo Høiback (2013), podem ser traçadas à antiguidade, apesar de a doutrina pré-moderna ser predominantemente informal e transmitida oralmente. Como em diversas outras profissões, os ensinamentos eram passados diretamente dos mais experientes (veteranos) para os novatos (recrutas). O autor ressalta que essa transmissão informal de conhecimento persiste até os dias atuais, mas foca seu estudo na doutrina militar formalizada através de documentos.

Tais documentos, para serem considerados como doutrina, devem possuir três elementos: teoria, cultura e autoridade (Høiback, 2013, p.10). O primeiro desses (teoria) é o que dá sustentação aos pressupostos doutrinários, que se tornam fragilizados se baseados apenas em opiniões.

A cultura se refere à necessidade de conhecer seus próprios militares e seu povo no processo de formulação da doutrina. Por fim, apesar de ser desejável que haja flexibilidade em sua aplicação, a doutrina deve ser mais do que uma mera sugestão, carregando em si a autoridade da instituição militar.

Uma vez estabelecidos esses três elementos, Høiback (2013) busca resgatar as origens da doutrina militar nesses termos. Segundo o autor, há diversas publicações embrionárias, principalmente a partir do início do século XVII. Ainda assim, a criação da primeira doutrina propriamente dita é atribuída ao General prussiano Helmuth Von Moltke, o qual, baseado em um estudo sobre a atuação de seu exército na guerra com a Áustria de 1866, publicou, em 1869, o documento "Instruções para comandantes de grandes unidades". No ano seguinte, a derrota francesa na guerra Franco-Prussiana de 1870 marcaria o sucesso das "instruções" de Von Moltke e inspiraria diversos estudos semelhantes por parte dos franceses, levando o General Ferdinand Foch a cunhar, em 1903, o termo "doutrina" em sua publicação "Princípios da guerra".

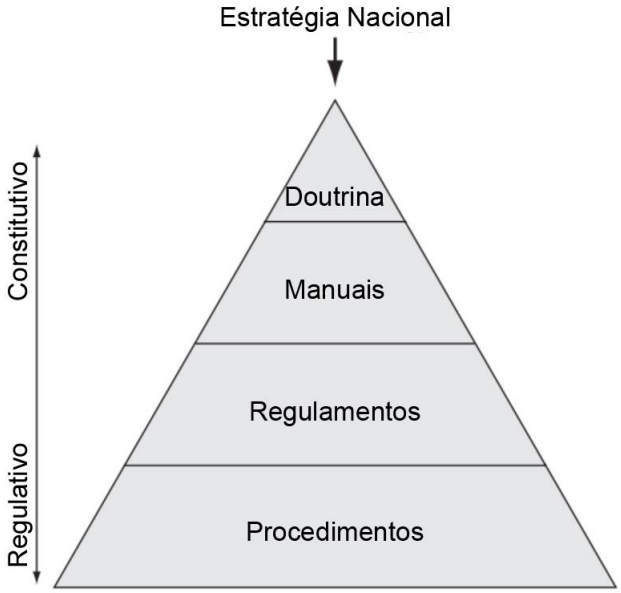
Høiback (2013) afirma que, aos poucos, tais conhecimentos foram vencendo resistências e se difundindo por outros países, sendo as principais funções da doutrina estabelecidas entre os anos de 1870 e 1918.

Jackson (2013) estuda as origens da doutrina militar a partir de outro ângulo, mas há pouca diferença na maneira como ele interpreta os três elementos colocados por Høiback (2013). Em sua formulação, a necessidade de embasamento teórico para que uma doutrina seja considerada como tal é apresentada como sendo a natureza cognitiva da doutrina, sendo fruto de "exame e interpretação das evidências disponíveis", o "resultado de um processo de aquisição e desenvolvimento de conhecimento" (Jackson, 2013, p.7, tradução nossa).

A "cultura" seria fruto do próprio "sistema de crenças" que, segundo o autor, constitui a doutrina, incluindo percepções sobre a condução da guerra, o papel institucional das forças armadas e sua legitimidade perante a sociedade. Já a "autoridade" é obtida quando a doutrina se torna um "sistema de crenças" institucional, ou seja, quando há sua aceitação formal por parte da instituição, materializada em documentos escritos. Portanto, teoria, cultura e autoridade também são, de alguma forma, aceitas por Jackson (2013) como elementos constitutivos de uma doutrina.

A cronologia utilizada por Jackson (2013) guarda semelhanças com a proposta por Høiback (2013), mas sua divisão em "escolas" (técnica, tática, operacional e estratégica) aceita como doutrina, entre outros, documentos que se limitam a descrever a operação de equipamentos. Por outro lado, Høiback (2013) estabelece uma hierarquia entre os diversos tipos de publicação militar, conforme a Figura 15:

Figura 16: Publicações doutrinárias



Fonte: Høiback (2013, p.21, tradução nossa)

Segundo essa classificação, na base da pirâmide se encontram os “procedimentos”, documentos que estabelecem “como fazer” uma determinada atividade, exemplificados por *check lists* e procedimentos operacionais. Os “regulamentos” vão um pouco além, abordando “o que fazer”, o que “não fazer” e “quando”, como pode ser observado nos regulamentos que tratam sobre segurança de voo, por exemplo. Já os “manuais” tratam da combinação de diferentes técnicas para a consecução de ações complexas, como por exemplo o bombardeio aéreo. Caso esses últimos documentos abordem algum tipo de atividade de forças opositoras ou descrevam atividades cujo âmbito seja a força como um todo, eles começam a se confundir com o que o autor estabelece como “doutrina”.

Høiback (2013) reconhece que sua separação em níveis, além de ser difícil de aplicar na prática, não é universalmente aceita, afirmando que até mesmo a OTAN classifica “procedimentos” como sendo documentos doutrinários, de forma semelhante ao que propõe Jackson (2013) em sua “escola de manuais técnicos”. Contudo, Høiback (2013) foca seu estudo em publicações mais abrangentes, que se encontram no topo da pirâmide proposta.

Observa-se que a pirâmide de Høiback (2013) busca classificar documentos militares segundo a sua finalidade, visto que essas publicações possuem uma miríade

de títulos que nem sempre formam um corpo coerente com a teoria proposta pelo autor. Outra forma de compreender o escopo desses documentos é separá-los em níveis da guerra, como por exemplo, político (mais alto), estratégico, operacional e tático (mais baixo), de maneira semelhante ao proposto por Hura *et al.* (2000) para a interoperabilidade não técnica.

A Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (Brasil, 2020c, p.13) adota essa postura e Gallo (2018), de certa forma, explora essa possibilidade, mas este último autor foca a sua argumentação na distinção entre os conceitos de doutrina e grande estratégia. Ou seja, ao invés de preocupar-se com distinções entre documentos mais ou menos abrangentes, como Høiback (2013), Gallo (2018) busca separar o que está no topo da pirâmide do que está acima dela.

Além do debate sobre o escopo dos documentos doutrinários, há ainda discussões sobre o conceito em si: se Kim e McDaniel (2020) afirmam a necessidade de buscar uma definição precisa para “interoperabilidade”, Gallo (2018) e Jackson (2013) fazem o mesmo para a “doutrina”.

Gallo (2018) inicia sua busca por definições resgatando Posen (1984, p.13, apud Gallo, 2018, p. 31, tradução nossa), para o qual doutrina militar seria uma “subcomponente da grande estratégia que trata explicitamente de meios militares”, focando em “que meios devem ser empregados” e “como devem ser empregados”. O autor também reconhece o elemento cultural da doutrina, ao afirmar que ela “inclui a forma preferida de [...] lutar guerras”. Gallo (2018) reconhece a relevância dessa definição no campo da ciência política, mas critica sua falta de delineação clara entre doutrina e grande estratégia.

Em publicação mais recente, Posen (2016, p.159, tradução nossa) define a doutrina como “um conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar”. Em um aceno aos níveis da guerra comentados anteriormente, o autor afirma que existem doutrinas voltadas tanto para a infantaria no solo como para forças nucleares estratégicas, mas que é a “doutrina de alto nível” que normalmente desperta o interesse acadêmico.

Apesar de sua definição focar no uso da doutrina como guia para o treinamento e para a condução das hostilidades, o autor destaca ainda suas funções estratégicas (ligadas ao preparo para conflitos em apoio à política externa e, em si mesma, servindo como mensagem diplomática a adversários e aliados), de comunicação

interna (mostrando à sociedade o que as forças fazem e reforçando a subordinação militar ao direcionamento civil) e, ainda, como meio de inspiração e valorização dos membros das forças armadas.

Gallo (2018) ainda provê definições de outros autores ao longo de seu estudo, como por exemplo “um conjunto de crenças sobre a natureza da guerra e as chaves para o sucesso no campo de batalha” (Snyder, 1984, p.27, apud Gallo, 2018, p.33, tradução nossa). Após efetuar suas considerações e análises, o autor estabelece a sua própria definição: “como uma organização militar planeja lutar em combate”, mais especificamente “a coleção formal de documentos aprovados pela organização militar utilizada pelas forças para guiar suas ações em combate” (Gallo, 2018, p.39, tradução nossa). Como sugerido por ele mesmo, apesar da escolha ligeiramente diferente de palavras, a formulação do autor é semelhante à de Posen (2016).

Jackson (2013, p.6, tradução nossa) adota uma abordagem ligeiramente distinta, colocando a doutrina como sendo representativa do “sistema de crenças” da instituição militar, ou, mais precisamente, “a expressão mais visível” desse sistema. Segundo o autor, esse “sistema de crenças” engloba os paradigmas através dos quais as forças armadas compreendem, se preparam para e conduzem a guerra. Da mesma forma, esses paradigmas envolvem a percepção do papel institucional das forças e sua legitimidade perante a sociedade que as sustenta, além de conterem aspectos relacionados à cultura institucional. Adicionalmente, assim como Høiback (2013), Jackson (2013) deixa claro que sua análise se concentra sobre a doutrina em sua forma escrita, devendo esses documentos serem frutos de um processo cognitivo (teoria) e formalmente aceitos pela instituição (autoridade).

Høiback (2013, p.22, tradução nossa) também reconhece a existência de múltiplas definições de doutrina, mas conceitua o termo como “documentos revestidos de autoridade que as forças militares utilizam para orientar suas ações, contendo princípios fundamentais que requerem julgamento em sua aplicação”. Conforme discussão anterior, o autor dá menor importância ao título dos documentos do que aos elementos de teoria, cultura e autoridade contidos no texto desses mesmos documentos, “independente de terem sido escritos para o nível tático, operacional ou estratégico” (Høiback, 2013, p.22, tradução nossa). Segundo o próprio autor, sua definição é baseada na estabelecida pela OTAN: “princípios fundamentais pelos quais as forças militares orientam suas ações em apoio a objetivos. É revestida de

autoridade, mas requer julgamento em sua aplicação" (NATO, 2021, p.44, tradução nossa).

No Brasil, o Glossário das Forças Armadas, publicado pelo Ministério da Defesa, estipula duas definições distintas[51]. A "doutrina" em si é tida como o "conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica" (Brasil, 2015, p.94).

Já a "doutrina militar" seria o "conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas", ao que o documento acrescenta: "englobam, ainda, a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares" (Brasil, 2015, p.94). Este último conceito diverge dos anteriormente expostos no presente trabalho ao fazer referência explícita a atividades administrativas.

Relembrando a divisão nos quatro aspectos da interoperabilidade (Jackson, 2018), as atividades administrativas são englobadas pelo organizacional. Como afirma o próprio autor, há interseções entre os diferentes aspectos, sendo que a própria doutrina voltada para o combate tem relacionamento direto com o aspecto operacional. Contudo, visto que o objeto de estudo deste trabalho não abrange o aspecto organizacional, a definição de "doutrina militar" do Glossário das Forças Armadas será desconsiderada.

Ao estudar a aplicação conjunta da aviação do Exército Brasileiro (EB) e da Força Aérea Brasileira (FAB), Pereira (2022) analisou documentos como a Doutrina Militar de Defesa (DMD) e diversas versões da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, juntamente com o livro do Tenente Brigadeiro Murilo Santos sobre a evolução do poder aéreo. Interpretando essas fontes, o autor define doutrina como "o fio condutor entre as ideias e conceitos, tendo a finalidade de ordenar linhas de

---

[51] O documento conceitua "Doutrina" (1), "Doutrina Básica da Marinha" (2), "Doutrina de Segurança" (3), "Doutrina Militar" (4), "Doutrina Militar de Defesa" (5) e "Doutrina Militar Terrestre" (6). A abundância de expressões aparentemente redundantes causa certa confusão, mas algumas distinções podem ser estabelecidas. As expressões 2, 5 e 6 não se referem a conceitos, mas sim a documentos específicos publicados, respectivamente, pela Marinha do Brasil, Ministério da Defesa e Exército Brasileiro (não há explicações no documento para a ausência da Doutrina Básica da FAB). A expressão 3 não foi incluída no presente trabalho por fazer referência a uma política mais abrangente de segurança. No mais, se considerado o contexto de um documento militar e não se tratando de discussões sobre "doutrina" de forma mais ampla (ver Høiback, 2013), os termos "doutrina" e "doutrina militar" (1 e 4) são considerados pela literatura como sinônimos. Contudo, como o Glossário das Forças Armadas os conceitua de forma distinta, ambos foram incluídos no texto para análise.

pensamento e orientar ações para o preparo e emprego das Forças Armadas" (Pereira, 2022, p.21).

Para melhor visualização, o quadro abaixo compila as definições apresentadas.

Quadro 3: Definições de doutrina

Autor[52]	Definição
Posen (1984)	"Subcomponente da grande estratégia que trata explicitamente de meios militares", focando em "que meios devem ser empregados" e "como devem ser empregados". "Inclui a forma preferida de [...] lutar guerras".
Posen (2016)	"Conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar".
Snyder (1984)	"Conjunto de crenças sobre a natureza da guerra e as chaves para o sucesso no campo de batalha"
Gallo (2018)	"Como uma organização militar planeja lutar em combate", mais especificamente "a coleção formal de documentos aprovados pela organização militar utilizada pelas forças para guiar suas ações em combate".
Jackson (2013)	"Sistema de crenças" da instituição militar, ou, mais precisamente, "a expressão mais visível" desse sistema.
Høiback (2013)	"Documentos revestidos de autoridade que as forças militares utilizam para orientar suas ações, contendo princípios fundamentais que requerem julgamento em sua aplicação".
NATO, (2021)	"Princípios fundamentais pelos quais as forças militares orientam suas ações em apoio a objetivos. É revestida de autoridade, mas requer julgamento em sua aplicação".
Brasil (2015)	"Conjunto de princípios, conceitos, normas e procedimentos, fundamentadas principalmente na experiência, destinado a estabelecer linhas de pensamentos e a orientar ações, expostos de forma integrada e harmônica". (Doutrina)
Pereira, (2022)	"O fio condutor entre as ideias e conceitos, tendo a finalidade de ordenar linhas de pensamento e orientar ações para o preparo e emprego das Forças Armadas".

Fonte: compilado pelo autor

Apesar dos distintos enunciados, as definições acima chamam a atenção mais por sua similaridade do que por suas diferenças. Em todos os casos, os autores apontam para um conjunto de instruções que orienta a atuação militar, com eventual ênfase em algum dos elementos que envolvem a doutrina (teoria, autoridade e cultura) ou em algum outro ponto que seja relevante para o autor. Um exemplo desta última afirmação é a expressão "requerem julgamento em sua aplicação", que faz alusão a

[52] São listados apenas o autor e o ano, para fins de simplificação do quadro. A referência completa se encontra no corpo do texto.

um extenso debate promovido por Høiback (2013) que vai desde o questionamento da própria necessidade de um corpo doutrinário formal até o outro extremo, que seria uma doutrina totalmente inflexível. A expressão proposta pelo autor (e pela OTAN) é exatamente para explicitar o meio-termo entre esses opostos, ou seja, há vantagens em padronizar uma doutrina, mas deve haver espaço para maleabilidade ao colocá-la em prática. Conforme estipulado pela Doutrina Básica da FAB: “a aplicação indiscriminada dos fundamentos [...] sem o devido julgamento, pode gerar resultados indesejáveis no campo de batalha” (Brasil, 2020c, Prefácio).

Dessa forma, sendo todas as definições igualmente válidas, será utilizada a definição de Posen (2016): “conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar”, pela simplicidade em sua formulação. A utilização de uma definição mais simples não implica em ignorar os conceitos que permeiam a doutrina, mas sim em reconhecer a impossibilidade de destacá-los todos em uma única frase, principalmente porque nada impede a retomada do debate caso haja necessidade de esclarecimentos pontuais.

3.2 Doutrina conjunta

Construindo em cima das definições anteriores, Sawyer (1997, p.36-37, tradução nossa) conceitua a doutrina conjunta como “princípios fundamentais que orientam o emprego de dois ou mais ramos das forças armadas em ações coordenadas visando a um objetivo em comum”. O autor argumenta que o poder de combate não garante, por si só, o êxito nas ações militares, sendo a doutrina conjunta o fator que une essas capacidades para criar uma força predominante no cenário internacional.

Wilkerson (1997) dá menor ênfase ao termo “doutrina conjunta” em si, mas expõe claramente os seus fundamentos. O autor defende que a base para a interoperabilidade é o elemento humano, que deve ser capaz de compreender o que os demais militares de outras forças irão fazer em combate, bem como confiar que eles o farão da forma correta. Paradoxalmente, destaca também que uma das chaves do sucesso é a capacidade do ser humano de se adaptar a novas situações e fugir de rotinas pré-estabelecidas.

Em outras palavras, cada militar deve conhecer os “princípios institucionalizados sobre como lutar” de suas forças armadas, os quais “requerem julgamento em sua aplicação”. O autor coloca ainda diversos pontos que vão ao encontro do proposto do presente trabalho, como por exemplo a proficiência do militar em sua força como sendo o primeiro passo na construção da interoperabilidade, de forma similar ao defendido por Paget (2016).

Lucas e Crosbie (2021) defendem que as origens da doutrina conjunta remontam à doutrina de armas combinadas (*combined arms*), a qual coordenava diversas armas de um mesmo exército (infantaria, cavalaria e artilharia, por exemplo), em uma única carga. Contudo, os autores colocam que o ponto crítico no desenvolvimento de uma doutrina conjunta nos Estados Unidos foi a aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, em 1986, em consoante com Sawyer (1997).

Exemplificando tal afirmação, esse último autor destaca que não havia antes um processo estabelecido para coordenação e revisão da doutrina conjunta, não havendo tampouco a necessidade de manter a congruência entre esta última e a doutrina de cada força singular[53]. Após a supracitada legislação, o desenvolvimento da doutrina conjunta passou formalmente a ficar sob a reponsabilidade do *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS, ou Chefe do Estado-Maior Conjunto), o que desencadeou um processo de revisão dos documentos até então produzidos, visando à concatenação de ideias entre as diversas publicações doutrinárias (Sawyer, 1997).

Santos (2017) tem como principal foco de estudo o aspecto educacional da interoperabilidade[54], mas também faz diversas considerações acerca da doutrina. A autora ressalta a publicação do documento *Strategic Defence Review*, em 1998, como paralelo britânico do *Goldwater-Nichols Act*.

De forma semelhante ao observado por Sawyer (1997), a partir de tal documento, o processo de desenvolvimento de doutrina conjunta ficou a cargo do *Joint Defence Centre*, atualmente chamado de *Development, Concepts and Doctrine Centre* (UK, 2016).

---

[53] Esses dois pontos são também abordados por Pereira (2022) em relação ao Brasil, sendo levantados diversos pontos de incongruência entre os documentos doutrinários do MD e das forças singulares.
[54] Mais especificamente, a formação conjunta de oficiais, com ênfase para a defesa do Atlântico Sul, em estudo de caso comparado entre o Reino Unido e o Brasil.

No entanto, no que tange ao “processo de *jointness*”, boa parte da argumentação da autora se volta para a defesa da implementação de modelos permanentes e não de natureza *ad hoc*.

De especial interesse para esta tese, destacam-se os Comandos Operacionais permanentes como o *Combined Operations Headquarters* (COHQ, ativado no contexto da IIGM e dissolvido logo após) e o *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ, criado em 1994 a partir do documento *Defence Costs Study*), ambos no Reino Unido (Santos, 2017).

A defesa de tais instituições permanentes, sejam chamados de Quartéis-Generais Conjuntos (*Joint Headquarters*, no Reino Unido – Santos, 2017), Comandos de Combate Unificados (*Unified Combatant Commands*, nos EUA – Inamete, 2022) ou Comandos Operacionais Conjuntos (Morgero, 2016), encontra eco nas considerações de Mullins (2022). Este último autor faz uma análise da implantação pelas forças aliadas do *Allied Force Headquarters* (AFHQ) durante a IIGM, em 1942, sob o comando do General Dwight D. Eisenhower, levantando cinco desafios relevantes para os comandos operacionais conjuntos ou combinados criados para um teatro de operações.

O primeiro foi a diversidade de profissionais que foram destacados para o AFHQ em um curto período: militares de várias origens e que mal se conheciam tiveram que entrar em acordo sobre como conduzir as operações pela primeira vez.

O segundo, levando em consideração que o AFHQ foi estabelecido já durante a guerra e que nem toda a estrutura estava pronta logo no momento de sua ativação, foi que o planejamento para as operações teve que ocorrer de forma simultânea à busca por pessoal para compor os diversos setores e para executar as funções administrativas.

Além disso, como terceiro desafio, o AFHQ não foi inserido em um vácuo absoluto, mas sim em uma estrutura de coordenação pré-existente, na qual os atores já tinham papéis definidos e que tiveram que ser redesenhados.

Em quarto lugar, no momento da ativação do AFHQ, já existiam planejamentos para os cenários que eles deveriam enfrentar, mas até mesmo esse fato trouxe certas desvantagens, como a necessidade de entender o que as esferas mais altas levaram em consideração na sua confecção e de localizar e corrigir eventuais erros.

Por fim, independente das qualidades ou defeitos dos modelos de Comando e Controle (C2) das forças isoladas, o AFHQ precisou uni-los em um único conceito que fosse compreendido por todos os envolvidos.

É importante ressaltar que, ao elencar os desafios do parágrafo anterior, Mullins (2022) os aplica à criação de novas Forças-Tarefa Conjuntas (*Joint Task Forces*, ou JTF) que, segundo o documento JP-1 (*Doctrine for the Armed Forces of the United States*), são subordinadas a um *Unified Combatant Command* (*Unified* CCMD), este último de caráter permanente, enquanto as JTF são formadas para objetivos específicos (US, 2017).

O próprio autor admite que os comandos operacionais permanentes americanos podem aliviar alguns desses desafios, mas levanta pontos de atenção para a integração das JTF às estruturas já existentes. Adicionalmente, como colocado de forma quase casual pelo autor, a eventual criação de um novo comando operacional traria todos esses desafios em meio a um campo de batalha contemporâneo. Entretanto, essa última frase traduz exatamente a proposta da Doutrina de Operações Conjuntas brasileira (Brasil, 2020d, p.21), conforme será exposto no item 5.1.

De forma a dar uma dimensão mais concreta à diferença no nível de interoperabilidade entre uma doutrina que privilegia uma base *ad hoc* e outra com conceito permanente, Santos (2017) utiliza o Modelo de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional, proposto por Clark e Jones (1999)[55]. O modelo foi atualizado por Fewell e Clark (2003), mantendo tanto o foco na interoperabilidade não-técnica como a análise da proposta inicial, mas trazendo maior detalhamento aos diferentes níveis e atributos, facilitando a sua compreensão.

[55] Kim e McDaniel (2020) também resgatam o modelo de Clark e Jones (1999), mas concentram seu estudo nos atributos propostos por esses autores como forma de medir a interoperabilidade não-técnica.

Quadro 4: Modelo Revisado de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional

		Atributos			
		Preparo	**Compreensão**	**Comando e coordenação**	***Ethos***
Nível	**Unificado (4)**	Integração completa, resultando em trabalhos normais do dia-a-dia. A doutrina em comum cobre todos os aspectos das operações. Todos os outros acordos estão em vigor. Altos níveis de treinamento e experiência no uso da doutrina em comum, comunicação, sistemas de informação, ferramentas e processos operacionais.	Construção de conhecimento completamente integrada. Interpretação compartilhada. Capacidades de comunicação e informação correspondem ao nível "empresa" do LISI[56].	Estrutura de comando homogênea com uma única cadeia de comando. Não há diferenças no estilo de comando e liderança.	Alto nível de comprometimento com objetivos compartilhados. Mínimo impacto de restrições externas. Total confiança e respeito. Mínimo impacto de diferenças em acordos pessoais e cultura organizacional.
	Integrado (3)	Alto nível de preparação. A maior parte dos acordos estão em vigor. A doutrina comum cobre a maioria dos aspectos das operações. São moderadamente altos os níveis de treinamento e experiência no uso da doutrina em comum, comunicação, sistemas de informação ferramentas e processos operacionais.	Altos níveis de troca de informação e construção de conhecimento integrada. Interpretação compartilhada. Capacidades de comunicação e informação correspondem ao nível "domínio" do LISI.	Uma cadeia de comando, mas com interação com a organização de origem. No máximo, pequenos problemas de adequação à estrutura de comando. Diferenças mínimas nos estilos de comando e liderança.	Alto nível de comprometimento com os objetivos. Pouco impacto de restrições externas. Altos níveis de confiança e respeito. Pouco impacto devido a diferenças em acordos pessoais e cultura organizacional.

[56] *Levels of Information Systems Interoperability*, modelo de mensuração de interoperabilidade técnica no qual se baseia o Modelo de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional (Fewell e Clark, 2003).

	Colaborativo (2)	Doutrina geral em vigor. Alguns acordos formais e informais. Algum treinamento e experiência.	Compartilhamento de informação e conhecimento restrito a tópicos específicos. Alguma interpretação compartilhada. Capacidades de comunicação e informação correspondem ao nível “funcional” do LISI.	Canais de responsabilidade separados sobrepostos a uma cadeia de comando única. No máximo, alguns poucos problemas maiores de adequação à estrutura de comando. Pode haver algumas diferenças nos estilos de comando e liderança.	Propósito compartilhado. Nível moderado de comprometimento com objetivos. No máximo, alguns poucos impactos de fonte externas. Níveis moderados de confiança e respeito. Alguns poucos impactos de diferenças em acordos pessoais e cultura organizacional.
	Cooperativo (1)	Diretrizes gerais em vigor. Alguns acordos informais em vigor. Experiência e treinamento limitados.	Troca de informações restrita. Pouca interpretação compartilhada. Capacidades de comunicação e informação correspondem ao nível “conectado” do LISI.	Canais de responsabilidade separados. Coordenação apenas nos níveis mais altos. Diferenças significativas nos estilos de comando e liderança.	Propósito compartilhado. Alguns impactos maiores de diferenças em acordos pessoais e cultura organizacional.
	Independente (0)	Quase nenhuma preparação	Quase nenhuma troca de informação. Capacidades de comunicação e informação correspondem ao nível “isolado” do LISI.	Estruturas de comando separadas com pouca interação. Grandes diferenças nos estilos de comando e liderança.	Compartilhamento de propósito limitado. Confiança e respeito mínimos. Alguns grandes impactos de diferenças em acordos pessoais e cultura organizacional.

Fonte: Fewell e Clark (2003, p.19, tradução nossa)

Clark e Jones (1999) afirmam que o nível unificado só é provável em organizações muito homogêneas o que, conforme discussão apresentada nos itens 1.2 e 1.3 sobre os limites de *jointness*, ultrapassa o ponto desejado para as forças armadas. O nível integrado se coloca então como o objetivo a ser alcançado e, para esse nível, Clark e Jones (1999) destacam o preparo e o *ethos* como os atributos primários.

Essa afirmação vai diretamente ao encontro da discussão sobre a adoção de modelos conjuntos permanentes, tanto em termos de doutrina (componente do atributo “preparo”) como em relação ao que Santos (2017) chama de “vivência conjunta” (componente do atributo “*ethos*”). Adicionalmente, como Høiback (2013) coloca a cultura como um dos três elementos da doutrina, é fácil perceber como esse

ciclo se reforça: um *ethos* compartilhado facilita a adoção de modelos doutrinários conjuntos e a sua aplicação, contribuindo para a manutenção de um nível mais elevado de interoperabilidade. Em contrapartida, modelos conjuntos *ad hoc* (como o brasileiro, apresentado em detalhes no item 5.1) são indicativos de menor maturidade na interoperabilidade organizacional.

A fundamentação apresentada na literatura corrobora o problema de pesquisa explicitado anteriormente na introdução e justifica a realização da presente pesquisa, que se propõe a identificar as causas que levam à adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente.

A alteração desse modelo implicaria em um processo de mudança doutrinária, o que será explorado no item a seguir.

3.3 Mudanças doutrinárias

Jensen (2016, p.214, tradução nossa) argumenta que a estrutura burocrática das instituições militares faz com que elas, de maneira geral, apresentem uma forte resistência a mudanças: “grandes estruturas criam hábitos profundos”. Posen (1984, p.46, tradução nossa) ressalta: “como instrumentos ‘racionais’ [...], organizações valorizam a previsibilidade, estabilidade e a certeza. Esses valores são hostis à inovação”. Gallo (2018) também resgata esse pensamento, buscando compreender os fatores que levam a inovações doutrinárias ocorridas em tempos de paz.

O autor conclui que, conforme as ameaças mudam, as forças armadas tendem a rever suas teorias sobre as ações que conduzem à vitória, especialmente em momentos de crise (engajamento em combate, redução de orçamento, competição entre as forças, entre outros). Em especial, Gallo (2018) destaca que a complexidade dos casos por ele estudados leva à rejeição de explicações que estabeleçam uma causa única para a inovação doutrinária.

Focando na difusão de inovações militares entre forças de diferentes países, Goldman (2006) também rejeita explicações monocausais para o fenômeno. A autora (2006, p.69, tradução nossa) conceitua essa difusão como o “processo que envolve a transmissão de novas informações, a decisão pelas elites de adotar novas tecnologias, ideias e práticas e, por fim, a assimilação dessas ideias em instituições e práticas”.

A definição proposta vai ao encontro da utilizada por Farrel (2020, p.724, tradução nossa), citada por Morgan-Owen, Fox e Gould (2023): “a importação e adoção por parte de uma organização de um modelo militar ou modo de guerrear, no todo ou em parte”. Esses últimos autores afirmam que exemplos desse tipo de difusão são abundantes na história militar, e Goldman (2006) expõe cinco teorias que se propõem a explicar a probabilidade de sucesso nessa difusão: neorrealismo, neo-institucionalismo, política doméstica, difusão espacial e cultura.

A autora destaca que o neorrealismo está ligado à competição no sistema internacional e à sobrevivência do Estado. Quanto mais segura for a posição de um determinado Estado, menor a motivação para adotar inovações militares; ao contrário, quanto maiores as ameaças, maior o incentivo para mudanças que busquem formas mais adequadas de lutar.

Essa colocação vai ao encontro das conclusões de Gallo (2018), que coloca o equilíbrio de ameaças como sendo mais significativo para a inovação militar do que o equilíbrio de poder. Esse autor resgata Walt (1985), para o qual o nível da ameaça aumenta ou diminui de acordo com uma combinação do poder de um determinado Estado (seus recursos), da sua proximidade, da sua capacidade ofensiva e da sua agressividade.

Para Gallo (2018), a ameaça é uma combinação entre capacidade (*capability*) e intenções e o resultado desse cálculo, segundo Goldman (2006), influencia na difusão de inovações militares. O foco nas ameaças presentes no cenário internacional é presente também em Posen (1984), e observado por Morgan-Owen, Fox e Gould (2023).

A teoria neo-institucionalista aponta para o isomorfismo institucional, ou seja, organizações pertencentes a um campo específico tendem a adotar estruturas semelhantes (Goldman, 2006; Dimaggio; Powell, 1983). Diversos fatores contribuem para essa tendência, como o nível de profissionalização deste campo e a incerteza nos resultados, o que leva as organizações a copiarem aquelas percebidas como bem-sucedidas.

Goldman (2006) reconhece a propensão ao isomorfismo, mas descarta essa teoria porque ela não elucida o mecanismo que leva à adoção das novas práticas. Segundo a autora, esse vazio teórico é preenchido por explicações que levam em consideração a política doméstica.

Goldman (2006) traz contribuições de diversos autores para expor de forma multifacetada a maneira como a política doméstica influencia na internalização de ideias presentes no sistema internacional e nas mudanças doutrinárias. Avant (1993), por exemplo, investiga o papel do envolvimento da elite política civil na adaptação com maior ou menor sucesso das forças armadas americana e britânica nos conflitos do Vietnã (anos 1960) e na guerra do Bôeres (final do século XIX), respectivamente. Já Gurowitz (1999) analisa a evolução de normas no Japão através da interação entre grupos de ativistas e a elite política.

A conclusão de ambos esses autores e de Goldman (2006) é que pensamentos do sistema internacional são filtrados para o nível intraestatal por meio de suas instituições políticas domésticas. A mobilização de atores políticos é, portanto, condição necessária (mas não suficiente) para a difusão de inovações militares.

Além disso, Posen (1984, p.45) enfatiza que as instituições militares tendem a valorizar a sua autonomia, mistificando a sua atuação e o conhecimento necessário para dominar a arte da guerra.

Segundo o autor, dada a escolha, as forças preferem uma maior independência com menos recursos do que o contrário. Assim, em um cenário no qual não há intervenção externa nos assuntos militares, cada força se prepara a sua própria guerra, recebendo uma fatia semelhante do orçamento (ou seguindo alguma divisão histórica) e mantendo o *status quo*.

Esses argumentos são condizentes com a conclusão de Goldman (2006), também apontando para a necessidade de algum tipo de mobilização do nível político, externo às forças, para a adoção de inovações, superando a barreira de conhecimento e os entraves burocráticos típicos das organizações militares (Posen, 1984, p.223).

A teoria da difusão espacial previa que, conforme as informações fossem difundidas, as novas práticas seriam adotadas. Goldman (2006) descarta essa explicação, argumentando que não é a falta de informações que leva à rejeição das mudanças, mas a incompatibilidade com a cultura existente, o que leva a autora a apresentar a sua quinta e última proposta.

Esse grau de compatibilidade cultural é, inicialmente, colocado por Goldman (2006) como determinante para que a difusão de inovações militares ocorra com sucesso. Segundo Checkel (1999), a avaliação da compatibilidade cultural deve ser feita por meio dos discursos e do arcabouço legal e burocrático, devendo ser

compreendida não como um valor binário, mas sim como um espectro que vai desde um valor negativo (normas contrárias), passa pelo nulo (indiferentes) e pode chegar à completa congruência.

Apesar disso, Goldman (2006) apresenta ressalvas a esse modelo, notadamente em relação à dificuldade de determinar a extensão da compatibilidade devido ao número de variáveis envolvidas. Essa autora defende que não é a compatibilidade cultural em si que define o sucesso na difusão, mas sim o grau de diversidade cultural tolerado na sociedade. Sob esse prisma, a repressão de novas ideias em nome de uma ortodoxia oficial influencia negativamente a possibilidade de adoção de inovações militares.

Já Nagl (2002) , ao estudar a mudança doutrinária, destaca o papel central da cultura e das instituições. Segundo esse autor, as organizações militares tendem a ser resistentes a mudanças devido à sua cultura organizacional, ou seja, a forma "persistente e padronizada de pensar sobra as tarefas centrais e sobre as relações humanas em uma organização" (Wilson, 2000, p.91, tradução nossa). Apesar da diferença de escopo (organização e sociedade, respectivamente), essa definição apresentada por Nagl (2002) é consistente com a de Risse-Kappen (1994), utilizada por Goldman (2006), enfatizando a faceta mais perene da cultura[57].

Nagl (2002) argumenta que, ao longo do tempo, algumas missões ganham relevância perante os membros do alto escalão de uma organização, enquanto outras tendem a ficar em segundo plano. Dessa forma, a liderança da organização estabelece a sua "essência" e adota políticas que promovam as capacidades necessárias para cumprir tais missões centrais. Entre essas políticas figura a valorização dos membros que mais contribuem para o sucesso dessas missões. Ou seja, quando se trata de forças armadas, os oficiais que exercem funções dessa natureza tendem a ser promovidos, constituindo ao longo do tempo a nova liderança da organização e, dessa forma, perpetuando a cultura organizacional. O mesmo pensamento é defendido também por Schein (2010) e Posen (1984, p.224).

[57] Outras acepções tendem a dar maior ênfase ao dinamismo cultural, defendendo que a cultura muda em resposta a novas circunstâncias e ao contato com diferentes culturas. Ainda assim, mesmo visões como essa aceitam que esse tipo de mudança rápida tende a ocorrer de forma superficial (artefatos), enquanto o núcleo cultural (valores e crenças; pressupostos básicos) tende a ser mais resistente a mudanças e evoluir mais lentamente (Schein, 2010; University of Oxford, 2022).

Forças armadas diferentes, apesar de possuírem similaridades, estão inseridas em sociedades distintas e possuem diferentes visões sobre sua essência, o que faz com que cada uma delas possua sua própria cultura, sua “personalidade”, como pontua Nagl (2002).

Tal cultura acaba por influenciar não somente o comportamento de uma força, mas também a forma como ela processa as informações e, consequentemente, a forma como aprende. Segundo o autor, esse aprendizado organizacional se inicia quando é identificada alguma lacuna de desempenho ou conhecimento, passa pela fase de busca por alternativas e deliberações e culmina com a adoção e a disseminação de uma doutrina modificada, sendo o processo mantido de maneira cíclica.

A doutrina é tida como representativa do aprendizado porque Nagl (2002) a conceitua como a codificação da memória institucional, ou seja, da “sabedoria popular” de uma organização sobre como executar suas tarefas.

Como conclusão, Nagl (2002) afirma que a cultura organizacional é o fator mais relevante para explicar o aprendizado organizacional e, consequentemente, as mudanças doutrinárias. De acordo com esse autor, propostas de mudanças que venham de encontro com a “essência” da organização serão descartadas pela sua liderança, a despeito de qualquer apoio político externo às forças. Nagl (2002) enfatiza que, mesmo durante um conflito, a pressão das ameaças não seria o suficiente para superar uma forte cultura organizacional.

Posen (1984, p.226, tradução nossa) também coloca que “como cada força está preocupada com a sua autonomia, não é provável que as forças produzam uma estratégia ou doutrina conjunta”, a não ser que essa seja apenas um agregado das doutrinas das forças singulares, mas esse autor admite a possibilidade de intervenção civil para superar as rivalidades entre as forças e impor a inovação. Segundo Posen (1984, p.241, tradução nossa), isso tende a acontecer em “tempos de tensão”, sendo as forças “frequentemente ignoradas” em tempos de calmaria.

Gallo (2018, p.303), provê ainda uma outra possibilidade: quando é percebida alguma possibilidade de intervenção externa que contrarie a cultura organizacional, as forças se antecipam a esse movimento e adotam mudanças classificadas pelo autor como “cosméticas”, facilmente desfeitas em momento posterior. Por isso, para

inovações de maior vulto e mais perenes, seria necessário que houvesse alguma congruência entre a proposta e a cultura existente.

Goldman (2006) concorda com o papel central da cultura, mas seu estudo mostra conclusões mais abrangentes, reconhecendo que as três variáveis (ameaças, política e cultura) interagem ao influenciar a difusão de inovações militares. Segundo a autora, há uma ordem interna a ser preservada e, para que novas ideias sejam adotadas, a ameaça externa deve ser maior do que a ameaça a essa estabilidade. Ou seja, o equilíbrio entre o impacto negativo de conceitos importados na estabilidade social e o seu impacto positivo na segurança do Estado deve pender para este último, atingindo o ponto em que se torna impossível defender a ordem cultural existente.

Como exemplo, Morgan-Owen, Fox e Gould (2023, p.17-18, tradução nossa) também chegam a conclusões semelhantes, colocando que a difusão do conceito de operações multidomínio dos EUA para o Reino Unido ocorreu no contexto de um "renovado foco em guerras de alta intensidade e competição estratégica", aliado a uma vontade do nível político de permanecer como um parceiro "relevante para os Estados Unidos", ao mesmo tempo em que "as forças singulares também se mostraram dispostas a [...] influenciar o curso do desenvolvimento doutrinário quando era percebido que isso afetaria seus interesses futuros".

Outro exemplo recente de como esses três fatores podem resultar na evolução doutrinária de uma força armada é a decisão australiana de comprar submarinos nucleares em acordo com os Estados Unidos e o Reino Unido[58] e, consequentemente, implementar nova doutrina para sua utilização.

Clark, Hellyer e Gunzinger (2022) exploram o tema, afirmando que o acesso à tecnologia só foi possível após a percepção dos Estados Unidos e de aliados de que as capacidades militares (*capabilities*) e intenções da China representam uma ameaça significativa na região do Indo-Pacífico. A decisão pelo submarino em detrimento de outras opções de equipamentos militares possivelmente mais eficientes tem relação não apenas com uma análise fria das capacidades militares a serem adquiridas, mas também com um aspecto cultural, descrito como uma espécie de "fetiche" australiano com submarinos. A política doméstica também é uma abordada na discussão,

[58] A aquisição é parte de um acordo mais amplo batizado de AUKUS, sigla para as iniciais dos nomes dos três países em inglês: Australia, United Kingdom e United States.

especialmente ao ser considerado o horizonte temporal de cerca de vinte anos para a entrega do submarino e a necessidade de apoio dos governos eleitos nesse ínterim.

Em resumo, a partir da literatura sobre a difusão de inovações militares, espera-se que três fatores devam estar presentes para que a inovação de que trata esta tese (adoção de Comandos Operacionais Conjuntos) ocorra.

O primeiro se refere à percepção de ameaças no sistema internacional que, conforme estabelecido, provê o incentivo para que sejam adotadas inovações militares. Em segundo lugar, supõe-se que seja necessário o engajamento da elite política civil, não sendo esperado que as forças adotem, por iniciativa própria, inovações que reduzam a sua autonomia. Como terceiro elemento, pressupõe-se que seja necessária a existência de uma cultura conjunta entre as forças armadas, caso contrário, essas organizações apresentariam forte resistência a esse tipo de mudança e procurariam instituir alterações meramente cosméticas, ao invés de efetivamente adotarem esse tipo de inovação doutrinária. Dessa forma, justificam-se as três variáveis independentes apresentadas na hipótese.

O presente capítulo expôs que a doutrina militar, conceituada como o “conjunto de princípios institucionalizados sobre como lutar” (Posen, 2016), se manifesta em documentos escritos que devem possuir três elementos: teoria, cultura e autoridade (Høiback, 2013). Ou seja, esse “sistema de crenças” codifica o pensamento da instituição militar sobre a sua atuação em combate.

Já a doutrina conjunta pode ser compreendia como os “princípios fundamentais que orientam o emprego de dois ou mais ramos das forças armadas em ações coordenadas visando a um objetivo em comum” (Sayer, 1997). Entre os pressupostos da doutrina conjunta, foi observado que a adoção de modelos conjuntos permanentes indica maior grau de maturidade na interoperabilidade organizacional quando comparado a modelos *ad hoc* (Clark, Jones, 1999; Fewell, Clark, 2003; Santos, 2017).

O estudo sobre mudanças doutrinárias aponta para três variáveis que devem interagir para que possa ocorrer a mudança necessária para a adoção de modelos conjuntos permanentes: a percepção do cenário de ameaças, o engajamento da elite política doméstica e a cultura conjunta (Nagl, 2002; Goldman, 2006; Gallo, 2018), corroborando a hipótese apresentada.

O próximo capítulo irá expor os três casos selecionados no item 1.3, dando início à terceira etapa da metodologia (apresentação dos casos). Para cada um

desses, será apresentada a inserção dos Comandos Operacionais Conjuntos na doutrina e estabelecida a narrativa de sua criação, bem como investigada a presença ou ausências das três variáveis independentes.

4 APRESENTAÇÃO DOS CASOS

Neste capítulo, os casos selecionados serão apresentados individualmente (EUA, Reino Unido e Canadá). Será investigada a presença ou ausência da variável dependente Y (Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente) e narrada brevemente a trajetória que levou à sua criação. Em seguida, será investigada a presença ou ausência das três variáveis independentes (percepção do cenário de ameaças X1, engajamento da elite política doméstica X2 e cultura conjunta X3), bem como eventuais condições subjacentes Z peculiares a cada caso.

4.1 Estados Unidos da América

Atualmente[59], os EUA possuem onze Comandos Operacionais Conjuntos permanentemente ativados (*Unified Combatant Commands*), sendo quatro funcionais (Cibernético, de Operações Especiais, Estratégico e de Transporte) e sete geográficos (Espacial[60], da África, Central, Europeu, Indo-Pacífico, do Norte e do Sul). Portanto, a variável dependente (Y) está presente.

Ressalta-se que, de acordo com as funções estabelecidas para o Departamento de Defesa dos EUA e seus principais componentes, as forças armadas americanas devem “defender e promover as políticas e interesses nacionais”, bem como garantir a segurança de “áreas vitais para seus interesses” (US, 2020b, p.1, tradução nossa). Para isso, devem manter características expedicionárias e prover “vigilância global, alcance global e poder global[61]” (US, 2020b, p.38), o que se reflete na jurisdição geográfica dos *Combatant Commands*, os quais, juntos, abarcam todo o planeta.

O segundo capítulo da “Doutrina para as Forças Armadas dos Estados Unidos” (*Joint Publication 1* – US, 2017, p.II-11, tradução nossa) contém os “fundamentos doutrinários básicos” para as operações conjuntas. Entre esses, é delineada a cadeia

---

[59] Conforme consulta realizada em 28 de março de 2024 (US, 2024).

[60] Pela natureza de suas operações, há críticas à designação do Comando Espacial como um comando geográfico e não funcional, como exemplificado por Johnson (2019).

[61] USAF e Força Espacial, havendo diretivas de alcance semelhantes para as outras forças. Ao contrário, as Forças Armadas no Brasil não possuem essa característica expedicionária, tendo por destinação constitucional a “defesa da Pátria, [a] garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (Brasil, 1988, Art. 142).

de comando, fluindo a partir do Presidente, passando pelo Secretário de Defesa e chegando diretamente aos *Combatant Commands* (CCMD), os quais são estabelecidos pelo Presidente através do *Unified Command Plan* (UCP). Este último é um “documento classificado do Poder Executivo preparado pelo CJCS” e, posteriormente, aprovado pelo Presidente (Feickert, 2013, p.1, tradução nossa). O documento estabelece as missões e responsabilidades dos CCMD, bem como a área de responsabilidade e as funções, respectivamente, para os CCMD geográficos e funcionais, provendo a orientação básica para seus comandantes (US, 2016a, p.250).

Segundo Feickert (2013), o UCP é revisado pelo menos a cada dois anos, tendo por base as estratégias nacionais de segurança, defesa e militar, bem como o UCP em vigor e as orientações do alto escalão civil e militar.

A história do UCP (e, por extensão, dos CCMD) é contada em detalhes por Drea et al. (2013), sendo complementada pela história do *Joint Chiefs of Staff*, narrada por Rearden (2012). O plano tem origem na IIGM, sendo aproveitadas as lições aprendidas nesse conflito para orientar a organização das forças para o pós-guerra e a vindoura competição com a União Soviética, bem como equacionar a presença global dos EUA.

Os autores colocam a concepção do comando unificado como uma extensão natural do sistema de comando combinado da IIGM. Nesse arranjo, um único comandante exercia o comando sobre todas as unidades a ele adjudicadas, independente da força de origem. O sistema foi utilizado com sucesso no teatro de operações europeu e na campanha do Norte da África e do Mediterrâneo.

Contudo, no Pacífico, não foi possível estabelecer um comando unificado devido à forte rivalidade entre o Exército (*US Army*) e a Marinha (*US Navy*), personificada nas disputas de poder entre o General Douglas MacArthur e o Almirante Chester Nimitz, comandantes em chefe das Forças do Exército no Pacífico e da Frota do Pacífico, respectivamente.

Drea et al. (2013, p.9) expõem discussões durante o ano de 1946 acerca da insatisfação da *US Navy* com essa divisão do Pacífico, sendo favorecida por essa força a instalação de um único comando para toda a região. Já o *US Army* e o seu braço aéreo (que, no ano seguinte, daria origem à USAF) eram de parecer favorável à unidade de comando através da divisão de missões e não de áreas de responsabilidade, de modo a não perder o controle sobre suas unidades.

No fim, Rearden (2012, p.66) conta que a combinação da pressão política exercida pelo Congresso, juntamente com a atuação do Gen. Eisenhower e do Alte. Nimitz, em 1946, abriu caminho para a consolidação dos CCMD por áreas geográficas, sendo essa divisão aceita e estendida para todo o globo. Como resultado das discussões, surgiu o primeiro UCP de fato, aprovado pelo então Presidente Truman em dezembro daquele ano. O plano previa sete Comandos Unificados: Extremo Oriente, Pacífico, Alaska, Nordeste, Frota do Atlântico, Caribe e Europa. A efetiva implantação desses comandos ocorreu ao longo dos anos seguintes. Os comandos do Extremo Oriente, Pacífico e Alaska foram os primeiros a serem efetivados; o comando Nordeste, o último.

A criação dos Comandos Unificados, em especial nessa fase inicial, não pôs fim às evoluções do UCP. Um ano depois de sua assinatura, em 1947, o *National Security Act* criou a Força Aérea dos Estados Unidos (USAF, do inglês *United States Air Force*) como uma força independente, além de subordinar as forças ao órgão que daria origem, em 1949, ao DoD. Também em 1949, com a criação da OTAN, a organização das forças na Europa sofreu diversas modificações, culminando com o estabelecimento da posição de Comandante Aliado Supremo, Europa (SACEUR, na sigla em inglês), ao qual foi concedido o comando operacional sobre todas as forças americanas no continente.

Essas e outras alterações continuaram a ocorrer ao longo dos anos para refletir as experiências das forças e as mudanças na situação estratégica.

Mais do que isso, o UCP em si se mostrou insuficiente para reduzir a rivalidade entre as forças e criar uma força de combate realmente eficaz em operações conjuntas. Diversas tentativas foram feitas no sentido de aprimorar esse aspecto, das quais se destacam a reorganização de 1953, a reforma de 1958 e o *Goldwater-Nichols Act*, de 1986.

Eleito Presidente em novembro de 1952, Dwight Eisenhower “conhecia em primeira mão como a competição entre as forças e os interesses paroquiais poderiam atrapalhar o entendimento” entre os membros do JCS (Rearden, 2012, p.133, tradução nossa). Assim, foi elaborado um plano para reorganização da defesa que fortalecia a posição do CJCS e privilegiava as funções de assessoramento e planejamento do JCS, retirando-o da cadeia de comando operacional e estabelecendo “responsabilidades por meio de uma cadeia bem definida de autoridades civis” na

designação de agentes para os CCMD (Rearden, 2012, p.133; Drea et al., 2013, p.16, tradução nossa).

Rearden (2012) ressalta que a intenção do Presidente Eisenhower era implementar reformas ainda mais profundas, mas que o escopo da reorganização foi propositalmente reduzido para minimizar a oposição ao seu plano no Congresso.

Apesar de ter convencido o seu CJCS, Almirante Radford, da necessidade de cooperação entre as forças e da ampliação dos poderes alocados a essa função, não houve sucesso na tentativa de promover o consenso no âmbito do JCS. Como o planejamento estratégico estava diretamente ligado à alocação de recursos, esse continuou a ser um ponto de rivalidade entre as forças.

Assim, as estratégias apresentadas no período continuaram a ser construídas de maneira genérica, atendendo a um pouco dos desejos de cada força e gerando uma lista de necessidades que era basicamente uma compilação dos desejos das forças singulares, sem estabelecer prioridades.

Esses e outros problemas não passaram despercebidos pelo Presidente Eisenhower em seu segundo mandato. Em 1958, se dirigindo ao Congresso sobre a necessidade de nova reforma no DoD, o Presidente (Cole et al., 1958, p.175, tradução nossa) voltou a afirmar que “a guerra separada entre terra, mar e ar se foi para sempre. Se nos envolvermos em uma guerra novamente, lutaremos em todos os elementos, com todas as forças, em um único esforço concentrado”.

O Presidente advogou nessa ocasião a organização das forças em comandos operacionais verdadeiramente unificados. Segundo ele, os comandantes dos CCMD existentes não possuíam autoridade plena sobre as forças componentes, sendo necessário o apoio do Congresso para que fosse atingida a adequada unidade de comando. Em especial, Eisenhower frisou que isso não significava a fusão nem a extinção das forças singulares, admitindo que tal recomendação não surtiria qualquer efeito. Adicionalmente, foram feitas demandas no sentido de simplificar a cadeia de comando dos CCMD, reorganizar o JCS e ampliar os poderes do Secretário de Defesa, entre outras.

Rearden (2012) comenta que a proposta do Presidente Eisenhower enfrentou resistências no Comitê das Forças Armadas da Câmara dos Representantes (*House of Representatives*, a casa baixa do Poder Legislativo federal dos EUA), visto que a ampliação dos poderes do Secretário de Defesa e do CJCS implicaria em redução da

autoridade desse mesmo comitê. O Senado, no entanto, apresentava um clima mais favorável à proposta e, no fim, o *Department of Defense Reorganization Act* foi transformado em lei em 6 de agosto de 1958, contendo a maior parte das solicitações feitas pelo chefe do Poder Executivo (Rearden, 2012, p.185-186; Drea et al., 2013, p.20).

Apesar disso, essas reformas se mostraram ainda insuficientes para criar uma força de combate verdadeiramente integrada. Como argumentam Murray (2002) e Finlan, Danielsson e Ludqvist (2021), campanhas como a do Vietnã[62] (finalizada em 1973), a fracassada tentativa de resgate de reféns no Irã (Operação *Eagle Claw*, em 1980) e a intervenção em Granada (Operação *Urgent Fury*, em 1983), entre outras, deram ímpeto à aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, em 1986.

A participação dos EUA no conflito do Vietnã é complexa e multifacetada, conforme Rearden (2012) e Cosmas (2006). O primeiro desses autores dá maior atenção à interação entre o JCS e o nível político, enquanto o segundo narra a trajetória do MACV (*Military Assistance Command, Vietnam*), comando operacional subordinado ao PACOM (*Pacific Command*), ativado para lidar com o esforço americano no continente asiático.

No conjunto, a exposição dos eventos mostra falhas na condução política do conflito e um preparo inadequado das forças americanas para a operação de contra insurgência, além de uma estrutura de comando extremamente complexa e permeada de rivalidades entre as forças armadas. Disputas por cargos na estrutura do MACV, duplicidade de esforços[63] e um senso de disputa entre as forças por tarefas e missões se desenrolam sucessivamente na narrativa de Cosmas (2006). Os diversos relatos do autor revelam que a busca por protagonismo nesses casos estava ligada à briga por uma maior fatia do orçamento de defesa, de forma semelhante ao já observado

[62] Murray (2002) cita como exemplo a campanha do Vietnã como um todo, enquanto Finlan, Danielsson e Ludqvist (2021) utilizam o incidente de Mayaguez, o qual, apesar de ocorrido cerca de dois após o término do envolvimento militar americano no Vietnã, tende a ser visto sob a mesma perspectiva (os nomes dos falecidos na operação constam do memorial dos veteranos do Vietnã – VVMF, 2024).

[63] Por exemplo, em um determinado ponto do conflito (Cosmas, 2006, p.50-51), havia quatro diferentes agências para testes de novos equipamentos, técnicas, táticas e conceitos: uma civil (*Advanced Research Projects Agency* – ARPA, subordinada à estrutura de pesquisa do DoD), uma subordinada ao JCS (*Joint Operational Evaluation Group – Vietnam* – JOEG-V), uma do exército (*Army Concept Team in Vietnam* – ACTIV) e uma da força aérea (inserida na estrutura da 2ª Divisão Aérea).

em situações anteriores[64]. Segundo Rearden (2012, p.328) e Murray (2002, p.36), a rivalidade entre as forças foi ainda um dos fatores que limitou a influência do JCS junto aos atores políticos com relação à condução do conflito.

Alguns anos após a retirada das tropas do Vietnã, em 1979, um grupo de iranianos invadiu a embaixada americana em Teerã e tomou diplomatas e outros cidadãos como reféns. Sem conseguir uma solução política para a crise (e preocupado com a sua aprovação frente às eleições que se aproximavam), o então Presidente Jimmy Carter autorizou o planejamento e a tentativa de um resgate com forças militares, denominado operação *Eagle Claw*.

Contando com a participação de meios das quatro forças, a operação foi abortada em um ponto intermediário devido a falhas mecânicas e condições meteorológicas adversas. Contudo, após a decisão de abortar a missão, um helicóptero dos fuzileiros navais colidiu com um C-130 da força aérea, envolvendo ambas as aeronaves em chamas e matando oito tripulantes. Conforme relato do responsável pelas investigações (Holloway, 1980), as explosões afetaram os demais helicópteros no solo, colocando em dúvidas as suas condições de voo.

Por isso, foi tomada a decisão de transferir as tripulações dessas aeronaves para os C-130 remanescentes e abandonar os helicópteros no local. Entre os problemas destacados por Holloway (1980) como responsáveis por esse desfecho, destacam-se o inadequado comando e controle (especialmente no local) e o caráter *ad hoc* das unidades envolvidas, ao invés da utilização de uma JTF (*Joint Task Force*) preexistente[65]. O fracasso também teve consequências políticas: Jimmy Carter perdeu a eleição e os reféns foram soltos logo após o novo Presidente Ronald Reagan assumir a função.

---

[64] Como exemplo, o episódio da “revolta dos Almirantes” de 1949 se deu devido à disputa pela primazia no emprego de armamentos nucleares entre a força aérea e a marinha (Rearden, 2012, p.81-83). O mesmo autor (p.133-134) narra que, durante a guerra da Coréia, no início dos anos 1950, um orçamento de defesa esticado escondeu momentaneamente a rivalidade entre as forças, mas o fim da guerra (e os cortes no orçamento) as trariam novamente à tona, sendo esse um dos catalisadores para a reorganização de 1953.

[65] Tais comentários de Holloway (1980) vão ao encontro de Mullins (2022), no sentido de que a formação de Comandos e forças *ad hoc* se reveste de diversas complexidades, como pode ser exemplificado também pelo processo exposto na doutrina brasileira (item 5.1). Ao contrário, uma organização preexistente, “mesmo com um quadro de pessoal pequeno”, seria capaz de prover “uma estrutura organizacional de expertise profissional ao redor da qual uma força maior poderia rapidamente se desenvolver” (Holloway, 1980, p.VI).

Com a memória da fracassada tentativa de resgate no Irã ainda “fresca” (Cole, 1997, p.1), foi realizada a operação *Urgent Fury*, em Granada.

Em outubro de 1983, o então dirigente do país Maurice Bishop foi deposto por militantes contrários aos Estados Unidos, sendo pressentida uma ameaça aos cerca de seiscentos estudantes americanos e outros estrangeiros vivendo na ilha.

Cole (1997) reporta que vastas forças foram disponibilizadas para o resgate desses cidadãos, mas que, desde o início da operação, diversos problemas ocorreram. Erros na sincronização dos esforços entre as unidades, uso equipamentos de comunicação não interoperáveis tecnicamente e até fratricídios mancharam a operação que, apesar de ter atingido os seus objetivos (principalmente o resgate dos civis), ressaltou novamente as dificuldades em interoperabilidade entre as forças.

Reforçando essas dificuldades e citando essas e outras campanhas, Locher III (2002, p.4, tradução nossa) afirma que o processo de tomada de decisão, as linhas de autoridade e as cadeias de comando haviam se tornado tão confusas, bem como os “feudos” tão poderosos, que “a hierarquia militar havia repetidamente falhado para com a nação”.

Segundo o autor (2002, p.9), as forças tinham controle tanto sobre o JCS quanto sobre os CCMD, limitando a autoridade dos Comandantes e mantendo a independência das unidades de força singular a eles subordinadas. Com esse grau de rivalidade e poder das forças singulares, não seria possível esperar que o Poder Executivo resolvesse os problemas do Pentágono, devendo tal tarefa ser conduzida pelo Congresso[66] (Locher III, 2002). Dessa forma, o autor conta em detalhes o processo de aprovação do *Goldwater-Nichols Act* (GNA), de 1986, desde as reuniões dos Senadores Barry Goldwater e Sam Nunn com os membros do JCS até a negociação dos termos específicos da legislação entre o Senado e a Câmara dos Representantes, culminando com a sanção presidencial e uma breve análise dos desdobramentos da legislação.

Dentre esses desdobramentos encontra-se a ênfase em uma cadeia de comando bem definida para cada CCMD, iniciando no Presidente, passando pelo Secretário de Defesa e indo diretamente ao seu Comandante, removendo o JCS e o

---

[66] O autor expõe as tentativas do então CJCS, General David Jones, de promover reformas no funcionamento conjunto das forças armadas a partir de sua posição, sem sucesso. Após reunião com o JCS, o Senador Goldwater também concluiria que seria necessário o envolvimento do Legislativo para levar a cabo as reformas (Locher III, 2002).

CJCS do processo[67] (LOCHER III, 2002, p.440). O autor narra comentários do General Schwarzkopf[68], enfatizando que linhas de comando e autoridade mais claras tiveram impacto positivo na condução das forças na operação *Desert Storm*; bem como relatórios analisados pelo Secretário de Defesa Bill Perry[69], os quais atribuíam o sucesso dessa operação às mudanças na cadeia de comando trazidas pelo GNA.

Além disso, o GNA estabeleceu "procedimentos para a seleção, designação e promoção de Oficiais conjuntos" (Locher III, 2002, p.444, tradução nossa).

Apesar da forte resistência das forças, na tentativa de manter o monopólio sobre as carreiras de seus Oficiais, o Congresso insistiu em inserir tais provisões na legislação para acabar com um sistema que privilegiava aqueles que punham sua força singular acima das necessidades conjuntas. Segundo o autor, esse novo sistema teve impactos positivos, a despeito do desdém com o qual foi recebido pela alta administração militar: os próprios oficiais mais jovens, vendo no serviço conjunto uma possibilidade de avançar na carreira, passaram a buscar tais posições.

Esses critérios para promoção são parte do sistema de gerenciamento conjunto de pessoal estabelecido pelo GNA, o qual inclui ainda a educação profissional militar conjunta, uma lista de funções conjuntas e a designação de *Joint Specialty Officer* (JSO), como exposto por Karmack (2016).

A autora faz uma avaliação da evolução da JPME, ressaltando que, apesar de existirem oportunidades para educação conjunta antes do GNA, poucos oficiais escolhiam tais cursos, havendo a percepção entre alguns de que compromissos em ambiente conjunto eram prejudiciais à carreira. Após a passagem do GNA, a JPME passou por diversas reformas, eventualmente chegando a uma abordagem em três fases (fases 1, 2 e fase final, cada uma voltada a uma determinada faixa hierárquica).

Ainda assim, a autora propõe diversos pontos para debate no Congresso, como a adequação dos instrutores para esses cursos, seu currículo, a forma de ministrá-los e o papel da JPME na carreira e no desenvolvimento dos oficiais. Testando seu modelo para interoperabilidade, Jackson (2018) também se debruça sobre o fator

---

[67] Atualmente, a JP-1 prevê que o CJCS "auxilia o Presidente e o Secretário de Defesa em suas funções de comando", transmitindo as ordens desses aos Comandantes dos CCMD, assim como os reportes destes últimos ao Secretário de Defesa, "atuando como porta-voz para os Comandantes dos CCMD" (US, 2017, p.II-11, tradução nossa). Assim, o CJCS não está na cadeia de comando (não emite ordens), sendo sua função descrita como "canal de comunicação" (US, 2017, p.II-10, tradução nossa).
[68] Comandante do CENTCOM (Comando Central) durante a operação Desert Storm (1991).
[69] William J. Perry, Secretário de Defesa durante a presidência de Bill Clinton (1994-1997).

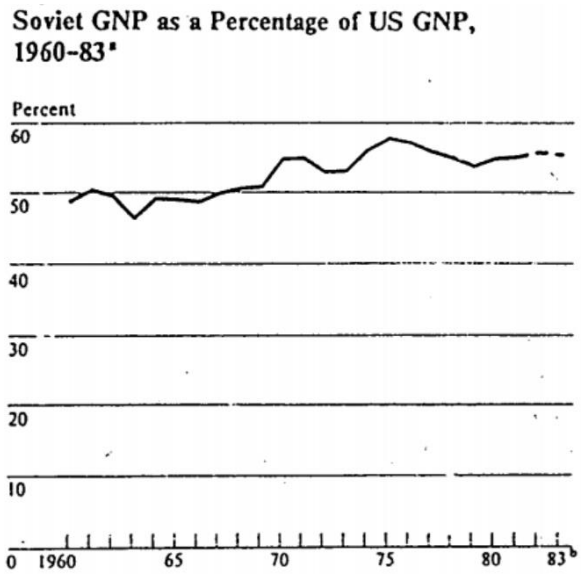
educacional nas forças armadas americanas. O autor afirma que a JPME, conforme fases listadas por Karmack (2016), pode ser ministrada em escolas conjuntas ou escolas das forças singulares com certificação conjunta (*joint accredited*), listando 21 instituições de ensino conjuntas ou certificadas e 11 instituições específicas para determinada força.

Em uma visão mais recente, Inamete (2022) analisa diversas legislações atinentes às áreas de defesa e segurança nacional e oferece um breve panorama sobre cada um dos onze CCMD. O autor defende que estes últimos constituem o ponto central das reformas introduzidas pelo GNA, sendo responsáveis por conduzir todas as operações das forças armadas americanas. Assim, a principal função das forças singulares seria preparar seu pessoal para o serviço em um dos CCMD.

4.1.1 Ameaças (X1)

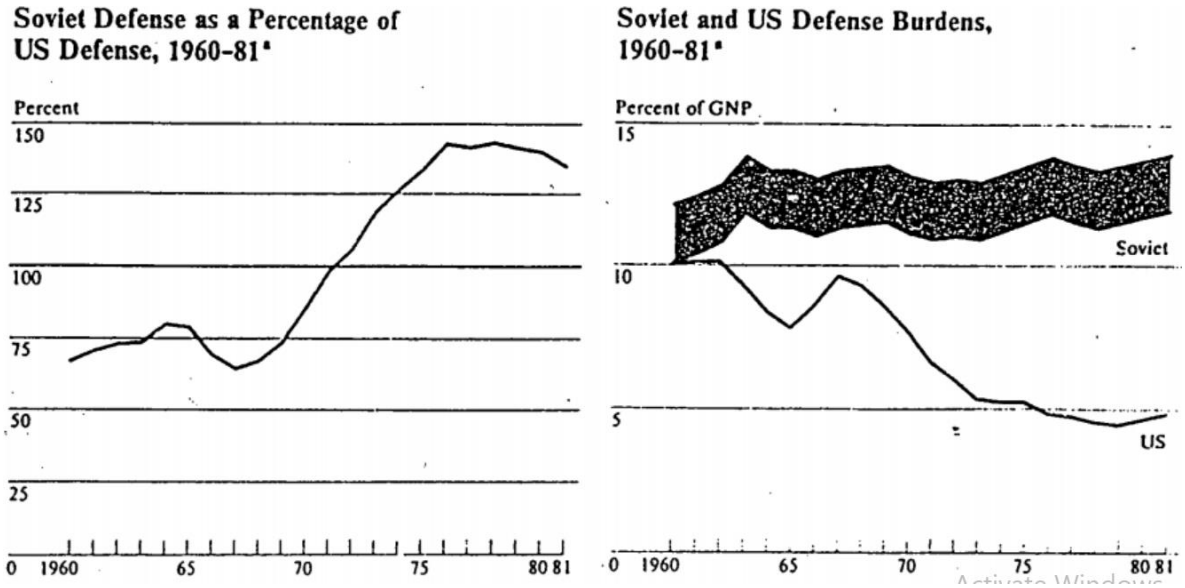
Nos Estados Unidos, a gênese do *Unified Command Plan* e, por extensão, dos *Unified Combatant Commands*, remonta à IIGM e aos primeiros anos da Guerra Fria. Portanto, independente do fator “proximidade” apontar também para países como Canadá, México e Cuba, a análise do cenário de ameaças se restringe à União Soviética (URSS). Os dados exatos de recursos e capacidade ofensiva não estão disponíveis, mas um reporte de 1984 da Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) fornece algumas estimativas para os anos de 1960 a 1983. Para os recursos, o documento coloca o PIB da URSS como cerca de 50% do PIB dos EUA, enquanto a população era de 15 a 20% mais numerosa do que a americana (US, 1984, p. 3 e 8). Para a capacidade ofensiva, o reporte mostra a comparação entre os gastos de defesa da URSS e dos EUA para o período, bem como a porcentagem do PIB direcionada à defesa. Os dados podem ser observados nas Figura 16 e 17.

Figura 17: Recursos EUA vs. URSS



Fonte: US, 1984, p. 3

Figura 18: Capacidade Ofensiva EUA vs. URSS



Fonte: US, 1984, p. 5

Mais ainda, o advento do armamento nuclear soviético em 1949, narrado por Norris e Cochran (2023), eleva a capacidade ofensiva da URSS, bem como a sua potencial agressividade.

Apesar da análise simplificada e sem dados precisos dos quatro fatores que compõem a percepção do cenário de ameaças (proximidade, recursos, capacidade ofensiva e agressividade), observou-se-que a variável X1 está presente.

4.1.2 Política (X2)

O UCP é um documento assinado pelo chefe do poder Executivo e, portanto, é dele a responsabilidade por ativar os CCMD e estabelecer suas missões. Mais do que isso, as reformas de 1953 e 1958, capitaneadas pelo então Presidente Eisenhower, mostram que, mais do que simplesmente concordar com quaisquer propostas advindas do JCS, há histórico de envolvimento direto do Presidente na organização da defesa com vistas à maior efetividade em operações conjuntas.

Além disso, tal envolvimento não se limita ao Executivo, tendo sido necessárias interlocuções com os membros do Legislativo, tanto na Câmara dos Representantes como no Senado, para aprovação dessas reformas. A participação do Congresso foi ainda mais marcante quando da tramitação do *Goldwater-Nichols Act*, sancionado em 1986. Nessa ocasião, os parlamentares não apenas debateram entre si, como também superaram franca oposição das próprias forças armadas, por demais envolvidas em rivalidades internas ao DoD para perceberem os benefícios em potencial dessa legislação.

Em termos de defesa como bem público, além do contexto do fim da IIGM e do próprio desenrolar da Guerra Fria e campanhas a ela relacionadas, cita-se o exemplo do desfecho político da fracassada operação *Eagle Claw* (Irã, 1980), o qual custou ao então Presidente Jimmy Carter a reeleição. Percebe-se então que há percepção por parte da população de que a defesa é um bem público relevante e isso se reflete nas urnas, havendo incentivos para a classe política se envolver no tema.

Dessa forma, observa-se que a variável X2 está presente.

4.1.3 Cultura conjunta (X3)

No item 2.2 foram discutidos significados para *jointness* e o seu relacionamento com a interoperabilidade. Foi apresentado o pensamento de Jackson (2018), segundo o qual a rivalidade entre as forças seria o antônimo de *jointness*, e é exatamente isso que os fatos narrados no item 4.1 expõem repetidamente. A cada momento em que se antevia a possibilidade de redução nos gastos de defesa, a disputa por uma fatia maior do orçamento ofuscava qualquer possibilidade de cooperação. As tentativas do

então Presidente Eisenhower, em 1953 e 1958, se mostraram insuficientes para superar os interesses paroquiais das forças singulares, fato que se mostrou evidente nas campanhas destacadas (guerra do Vietnã e operações *Eagle Claw* e *Urgent Fury*).

Uma maior cooperação entre as forças singulares só veio a ser institucionalizada após a passagem do GNA, de 1986, o qual foi aprovado pelo Poder Legislativo apesar de forte oposição das forças armadas.

As observações são igualmente válidas para a evolução da educação profissional militar conjunta. Incipiente antes do GNA e vista como prejudicial à carreira, a JPME passou por reformulações até chegar a uma abordagem em três fases, divididas por faixa hierárquica, sendo ministrada em instituições de ensino conjuntas ou certificadas. Além disso, o sistema de PME conjunta é complementado pela experiência em funções conjuntas. Apenas após ter completado a fase 2 da JPME e acumular um mínimo de pontos em experiência conjunta[70], o oficial pode receber a qualificação de *Joint Qualified Officer* (JQO), a qual é pré-requisito para a promoção a Oficial General (US, 2023, p.5). Dessa forma, após o GNA, observa-se que a vivência conjunta se tornou presente, conforme item 1.2.3.

Portanto, no momento da instituição do UCP e dos CCMD, a variável X3 estava ausente. Contudo, conforme exemplificado pelas campanhas apresentadas e pelas discussões em torno do GNA, os CCMD só se tornaram verdadeiramente eficazes quando a variável X3 se tornou presente.

O Quadro 5 apresenta o resumo dos dados obtidos para os EUA.

[70] A lista detalhada de requisitos pode ser vista na publicação *Joint Qualification Report* (US, 2023b).

Quadro 5: EUA

Caso	Ameaças (X1)	Política (X2)	Cultura conjunta (X3)	Com. Oper. Conj. (Y)	Condições subjacentes (Z)
EUA	Presente	Presente	Ausente (quando da ativação dos CCMD, mas esses só se tornaram eficazes quando X3 se tornou presente)	Presente (CCMD)	A implantação dos CCMD ocorreu no contexto do pós-IIGM e da Guerra Fria.

Fonte: o autor

4.2 Reino Unido

No Reino Unido (RU), o desenvolvimento e o gerenciamento das capacidades conjuntas nos domínios terrestre, marítimo, aéreo, cibernético e espacial são de responsabilidade do *Strategic Command* (UK, 2020, p.9). Este último foi anunciado em 2019 como uma renomeação do *Joint Forces Command* (JFC), o qual foi criado a partir de recomendações do relatório *Defence Reform*, de 2011 (UK, 2011; UK 2019).

Segundo esse relatório, o JFC deveria centralizar o gerenciamento de atividades conjuntas, agregando, entre outros, o *Development Concepts and Doctrine Centre*, a *Defence Academy*, o *Joint Medical Command* e o *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ). O mesmo documento (UK, 2011) reafirmou a posição do PJHQ como peça central para o comando conjunto no nível operacional: a recomendação para sua colocação sob comando administrativo do JFC foi feita com o objetivo de permitir que o Comandante do PJHQ (*Chief of Joint Operations*, ou CJO) pudesse se concentrar em sua função operacional, reduzindo suas tarefas administrativas (UK, 2011).

O documento *How Defence Works* (UK, 2020, p.32) estipula que o PJHQ é a base de comando, liderada pelo CJO, que planeja e conduz operações conjuntas nacionais e internacionais lideradas pelo Reino Unido. As operações de maior vulto são comandadas no PJHQ pelo próprio CJO ou por outro Oficial designado pelo *Chief of Defence Staff* (CDS), enquanto as operações de menor porte são conduzidas pelo *Standing Joint Force Headquarters* (SJFHQ), o qual responde ao CJO através da estrutura do PJHQ, provendo a capacidade de comando e controle de forma expedicionária (UK, 2020). Os detalhes de como o PJHQ se insere na condução das atividades são descritos no documento *UK Joint Operations Doctrine* (UK, 2014), o qual estabelece o relacionamento entre a doutrina britânica e as instâncias multinacionais (OTAN, ONU e participação internacional em outras coligações).

Nesse sentido, o documento AJP-01 (*Allied Joint Doctrine*) apresenta os princípios básicos para a doutrina no âmbito da OTAN e sua versão promulgada no

Reino Unido[71] incorpora elementos e entendimentos britânicos à doutrina da coligação (UK, 2023b).

O PJHQ foi criado em consequência da revisão de defesa (*defence review*) *Defence Costs Study* (DCS), também conhecida como "*Front Line First*". Em 14 de julho de 1994, ao comparecer à Câmara dos Comuns[72] para anunciar esse documento (UK, 1994, tradução nossa), o então Secretário de Estado para a Defesa[73], Malcom Rifkind, afirmou que "nós decidimos criar um Quartel-General Conjunto Permanente em Northwood, para substituir a abordagem atual, na qual [um comando conjunto] é criado de maneira *ad hoc* em resposta a crises em andamento". Portanto, a variável dependente (Y) está presente.

A trajetória que leva à criação do PJHQ deve ser compreendida em um contexto mais amplo de revisões de defesa (*Defence Reviews*) a partir do término da IIGM.

Segundo Brook-Holland, Mills e Walker (2023), as revisões de defesa permitem que um governo apresente uma avaliação dos interesses estratégicos e dos requisitos militares do Reino Unido. O documento então estipula diretrizes para a organização das forças armadas com base em uma análise do cenário internacional de segurança e nas possibilidades de ameaças. Entretanto, os autores ressaltam que os governos não são totalmente livres em suas decisões, visto que cada novo governo herda as forças deixadas pelo governo anterior, bem como os compromissos de aquisição de equipamentos, cujos processos se desenrolam ao longo de vários anos. O mesmo ponto é enfatizado por Curtis (2020, p.14), representando uma restrição relevante para a formulação de políticas de defesa.

Brook-Holland, Mills e Walker (2023) apontam que não há uma periodicidade específica para a publicação de novas revisões de defesa, com diferentes governos adotando diferentes posturas[74]. Um resumo cronológico dos Primeiros-Ministros britânicos a partir do fim da IIGM e das respectivas revisões é apresentado no quadro

---

[71] Conforme estipulado pela versão britânica do AJP-01, "o Reino Unido coloca a OTAN no cerne de sua defesa" e, buscando o máximo de congruência, "quando possível, o RU adota a doutrina da OTAN ao invés de produzir doutrina nacional" (UK, 2023, p.vii, tradução nossa).
[72] *House of Commons*, a casa baixa do parlamento britânico.
[73] Maior cargo da estrutura do MOD (UK, 2020, p10).
[74] Os autores citam ainda o envio de relatórios de estimativas de defesa (SDE, do inglês *Statement on the Defence Estimates*) ou livros brancos de defesa (*White Papers*) anuais ao Parlamento até o final do século XX. Além disso, também citam que houve uma tentativa de estabelecer uma periodicidade quinquenal a partir de 2010, mas eventos que influenciaram o ambiente de segurança internacional provocaram alterações nesse calendário (Brook-Holland; Mills; Walker, 2023, p.6).

abaixo[75]. Outro debate colocado como frequente pelos autores em relação às revisões de modo geral é a motivação por trás de cada documento, ou seja, se a revisão é conduzida por razões orçamentárias (redução de custos com defesa) ou por necessidades estratégicas. Além disso, há ainda a questão da acessibilidade financeira das propostas apresentadas em cada revisão. Essa discussão é explorada também por Jordan (2021), o qual denuncia uma disparidade entre as ambições da política externa britânica ao longo dos anos e o orçamento destinado às suas forças armadas.

Quadro 6: Governos e *Defence Reviews*[76]

Período	Ano da revisão	Título[77]	Primeiro-Ministro	Partido
1945 1951	-	-	Clement Attlee	*Labour*
1951 1955	-	-	Sir Winston Churchill	*Conservative*
1955 1957	-	-	Sir Anthony Eden	*Conservative*
1957 1963	1957	*Sandys Review*	Harold Macmillan	*Conservative*
1963 1964	-	-	Sir Alec Douglas-Home	*Conservative*
1964 1970	1965 1968	*Healey Reviews*	Harold Wilson	*Labour*
1970 1974	-	-	Sir Edward Heath	*Conservative*
1974 1976	1974 1975	*Mason Review*	Harold Wilson	*Labour*
1976 1979	-	-	James Callaghan	*Labour*
1979 1990	1981	*Nott Review*	Baroness Margaret Thatcher	*Conservative*
1990 1997	1990	*Options for Change*	The Rt Hon Sir John Major KG CH	*Conservative*
	1994	*The Defence Costs Study*		

Fonte: Compilado de UK (2023a) e Brook-Holland, Mills e Walker (2023).

[75] O período relevante para a presente pesquisa se encerra com a publicação do *Defence Costs Study*, conforme detalhes fornecidos ao longo deste item 4.2.
[76] Segundo relação apresentada por Brook-Holland, Mills e Walker (2023).
[77] As revisões até 1981 recebem o nome dos Ministro da Defesa ou Secretários de Estado para a Defesa: Duncan Sandys, Dennis Healey, Roy Mason e John Nott. A partir de então, o nome se refere ao título do documento original (Brook-Holland; Mills; Walker, 2023, p.7).

Ao tratar sobre o período logo após a IIGM, Brook-Holland, Mills e Walker (2023) afirmam que havia o entendimento de que seria necessário um período de reflexão antes de serem tomadas decisões sobre a estrutura e o tamanho das forças armadas, principalmente para permitir que as consequências de inovações tecnológicas e do advento da arma nuclear pudessem ser adequadamente compreendidas. Além disso, Jordan (2021, p.5) argumenta que os governos da época ainda estavam se acostumando com o fato de que a guerra havia reduzido a estatura do Reino Unido e colocado os EUA e a União Soviética como as duas superpotências mundiais.

Nesses anos, Brook-Holland, Mills e Walker (2023) comentam apenas sobre tentativas iniciais de se estabelecer uma política de defesa, com forte influência dos planejamentos para a defesa da Alemanha Ocidental contra a União Soviética e da Guerra da Coréia.

Assim, a *Sandys Review*, de 1957, foi considerada a primeira grande revisão de defesa após a IIGM, sendo publicada após o fiasco da intervenção em Suez (1956).

Tanto Jordan (2021, p.5) como Brook-Holland, Mills e Walker (2023, p.9-10) afirmam que essa revisão teve como motivação expressa a redução de gastos, sendo utilizado como argumento que a saúde econômica do país influencia diretamente no sustento do poderio militar no longo prazo e, portanto, a prosperidade da economia britânica era de interesse da defesa. Segundo os autores, o documento colocou grande ênfase na dissuasão nuclear como o principal pilar de defesa, mas também manifestou interesse em manter os principais compromissos e ambições internacionais do Reino Unido. Assim, com menos recursos e as mesmas demandas, a revisão foi criticada por sobrecarregar as forças armadas.

Essa sobrecarga é apontada por Brook-Holland, Mills e Walker (2023) como uma das principais motivações para a *Healey Review* de 1965. Segundo os autores, o governo de Harold Wilson (*Labour*), que assumiu o poder em 1964, tinha uma perspectiva ideológica diferente do partido que o antecedeu, dando ênfase a operações convencionais ao invés de nucleares.

Adicionalmente, Jordan (2021) narra que o governo herdou uma situação fiscal desfavorável, sendo necessário efetuar cortes nos gastos públicos, incluindo o setor de defesa. Além disso, após a submissão da revisão ao parlamento, uma nova crise

financeira aumentou ainda mais a necessidade de redução do orçamento. Como resultado, a compra de vários equipamentos foi cancelada e a presença internacional das forças armadas britânicas foi reduzida. No fim, Brook-Holland, Mills e Walker (2023, p.13) concluem que a *Healey Review* não significou uma mudança de fato na política de defesa, resumindo-se a buscar uma redução de gastos em sua implementação.

Os autores dizem que o governo dos anos 1970-1974 (*Conservative*) fez poucas mudanças no setor, mas o retorno de Harold Wilson (*Labour*) ao poder em 1974 deu origem a nova revisão de defesa, mais uma vez motivada por considerações de ordem financeira. A *Mason Review* é colocada pelos autores (2023, p.15) como um movimento em direção ao minimalismo, num contexto em que o Reino Unido não tinha condições financeiras de se manter como uma potência militar de alcance global.

Capacidades expedicionárias sofreram cortes significativos, em favor de capacidades que poderiam ser de maior utilidade para os compromissos com a OTAN e com a defesa do território britânico. Brook-Holland, Mills e Walker (2023, p.4) enfatizam que essas três revisões (Sandys, Healey e Mason) foram motivadas principalmente por motivos financeiros, ao invés de considerações de ordem estratégica.

Segundo esses mesmos autores (2023, p.17), o ano de 1979 foi marcado pela invasão soviética ao Afeganistão e a volta do partido de Margaret Thatcher (*Conservative*) ao poder. A *Nott Review*, de 1981, apresentou a escolha estratégica de focar nas capacidades militares para operações no contexto da OTAN (nucleares, em especial), com foco na ameaça soviética, em detrimento das capacidades navais e da atuação isolada do Reino Unido.

Contudo, em 1982, o conflito das ilhas Falklands (Malvinas) contra a Argentina viria a questionar tanto essas decisões, como a extinção de capacidades expedicionárias da *Mason Review* (Jordan, 2021, p.6; Brook-Holland; Mills; Walker, 2023, p.17-18). Jordan (2021) salienta que algumas lacunas de capacidades não foram resolvidas após esse conflito, sendo mantido o contraponto à União Soviética como o principal foco da política de defesa.

Brook-Holland, Mills e Walker (2023) argumentam a favor dessa prioridade, coadunando com a avaliação de que a União Soviética representava a principal ameaça à segurança do Reino Unido.Segundo Jordan (2021), essa premissa

começou a mudar a partir de 1985, com a presença de Mikhail Gorbachev à frente da União Soviética. Brook-Holland, Mills e Walker (2023, p.19, tradução nossa) seguem a mesma linha, enfatizando o desejo de “colher os dividendos da paz” por meio da redução da proporção do PIB alocada para a defesa, mas enfatizam que, diferentemente das revisões anteriores, a *Options for Change* (1990) teve como principal norteador as mudanças no ambiente estratégico com o fim da Guerra Fria.

Segundo os autores, outra característica marcante dessa revisão é o início da transição de um planejamento baseado em ameaças para um planejamento baseado em capacidades no desenho das forças, mudança também apontada por Curtis (2020). Como consequência da *Options for Change*, a composição e o equilíbrio entre as forças acabou sendo semelhante ao do período da Guerra Fria, mas em escala reduzida. Entretanto, ambos os autores afirmam que crises sucessivas (como a Guerra do Golfo, 1990, e guerra civil na ex-Iugoslávia, 1992) levaram a novos engajamentos das forças britânicas, em uma repetição do padrão visto anteriormente (menos recursos, mesmas demandas).

Devido a esse tipo de atuação, Curtis (2020, p.116) se refere ao período logo após a Guerra Fria como o “início do período expedicionário”.

Essa situação não passou despercebida. Sabin (1993, p.268, tradução nossa), por exemplo, traz diversas preocupações com as “mudanças recentes no ambiente estratégico e as pressões no orçamento de defesa”, ou seja, a *Options for Change* teria ficado rapidamente ultrapassada. Mais do que isso, o autor critica a falta de direcionamento claro para o planejamento das forças (em contraponto à metodologia anterior de planejamento baseado em uma ameaça bem definida).

Contudo, em paralelo às observações de Sabin (1993), outros estudos e tendências estavam em andamento. Mottram (1994), Hanley (1994), France (1994) e Rifkind (1994) abordam, em perspectivas complementares, uma série de iniciativas adotadas no início dos anos 1990 e que visavam à evolução do gerenciamento da máquina pública britânica.

Mottram (1994) enfatiza a necessidade do serviço público (e da defesa, em particular) focar no produto (*output*) ao invés da entrada (*input*), valorizando o atendimento ao usuário no provimento da defesa como bem público, oferecendo o melhor serviço que pudesse ser obtido com os recursos disponíveis. Esse autor coloca que o governo estava buscando incrementos na eficiência, a despeito de qualquer

eventual inércia organizacional, a qual France (1994, p.16, tradução nossa) chama de “retorno à velha estrada”, que “pode estar empoeirada e gasta, mas nos é familiar”. France (1994, p.13 e 14 tradução nossa) argumenta a favor do que chama de “natureza unitária do produto de defesa”, ou seja, não apenas um Exército, Marinha e Força Aérea fortes (produtos intermediários), mas sim uma “força que ganhe batalhas”.

Segundo o autor, é para isso que foi concebida a revisão “*Front Line First: Defence Costs Study*” (1994), para realocar recursos para a linha de frente e buscar o melhor produto unitário de defesa possível dentro do orçamento. Esse foi o desafio que o Secretário de Estado para a Defesa, Malcom Rifkind, passou para a sua equipe em resposta ao desafio orçamentário que ele mesmo recebeu da área econômica, como narra Hanley (1994, p.26).

Tanto Mottram (1994) como Rifkind (1994) ressaltam que foi aberta uma consulta aos próprios militares e membros do Ministério da Defesa (MOD, do inglês *Ministry of Defence*) para que esses pudessem contribuir para com a nova revisão, sendo recebidas mais de três mil sugestões, que se somaram aos esforços de 33 grupos de trabalho multidisciplinares (compostos por militares e civis das áreas de defesa e econômica, entre outras). Rifkind (1994) aponta ainda que, entre as recomendações dos grupos de trabalho, várias apontavam para soluções conjuntas.

O autor (1994, p.5) não deixa de citar que ele não via a busca por *jointness* como uma panaceia ou apenas a palavra da moda, mas que diversas soluções passavam inevitavelmente por esse conceito. Como exemplo, são colocadas a centralização das escolas de Comando e Estado-Maior em uma única localidade, a criação de uma escola conjunta para treinamento de helicópteros e a adoção de uma estrutura de quartel-general conjunta permanente para “facilitar uma transição mais rápida para uma postura operacional” (Rifkind, 1994, p.5, tradução nossa).

Dood (1994, p.1) coaduna com a visão dos autores acima, afirmando que, apesar do pano de fundo do *Defence Costs Study* ter sido a área financeira, essa revisão diferiu das anteriores por buscar, ao mesmo tempo, manter ou aprimorar a capacidade de combate das forças. O autor (1994, p.3, tradução nossa) expõe que os 33 grupos de trabalho revisitaram estudos anteriores e buscaram soluções inovadoras, sendo encorajados a “não pouparem ‘vacas sagradas’ da investigação”. O critério utilizado para avaliação das propostas deveria ser o seu impacto nas

capacidades operacionais das forças, sendo consultados comandantes das forças singulares para auxiliar nessa verificação: caso fossem identificados efeitos negativos para as capacidades operacionais, a proposta em questão deveria ser rejeitada. Por isso, ao analisar o processo como foi conduzido o *Defence Costs Study*, Curtis (2020) afirma que essa revisão atraiu pouca controvérsia. É ressaltada também a influência das visões do partido que conduziu o estudo (*Conservative*) e a sua memória das críticas feitas à *Nott Review*, fato que o autor utiliza para afirmar que "essa é mais uma prova de que revisões de defesa são de natureza inerentemente política" (Curtis, 2020, p.119, tradução nossa).

Além disso, como indicado por Rifkind (1994) e Dodd (1994), uma das conclusões do estudo foi que o presente e o futuro das operações apontavam para atuações conjuntas. Portanto, soluções que favorecessem uma base conjunta demonstravam potencial tanto para aumentar a efetividade operacional como para economizar recursos.

Como parte da Nova Estratégia de Gerenciamento (*New Management Strategy*, introduzida em 1991; ver Mottram, 1994 e Taylor; Curtis, 2020), o grupo de trabalho responsável pela organização central do MOD recomendou que, tanto quanto possível, as responsabilidades deveriam ser delegadas para instâncias inferiores à central de governo em Whitehall[78] (Dodd, 1994, p.5). Dessa maneira, a criação de um quartel-general de nível operacional viria a prover uma separação entre o direcionamento estratégico e a execução das ações pelos comandantes, bem como proporcionaria economia de recursos.

Portanto, segundo Dodd (1994, p.7), a mudança mais significativa introduzida pelo *Defence Costs Study* foi a decisão de criar o PJHQ, em Northwood. O autor explica que, até então, as operações conjuntas eram conduzidas pelo quartel-general da força singular predominante em cada situação, como por exemplo a *Royal Navy* (RN) nas Falklands (Malvinas, 1982), a *Royal Air Force* (RAF) na Guerra do Golfo (1990-1991) e o *British Army* na antiga Iugoslávia (em andamento em 1994, quando o texto foi publicado). Connaughton (2000, p.88, tradução nossa) narra que esse arranjo *ad hoc* não era "eficiente e nem verdadeiramente conjunto", mesmas palavras utilizadas por Garnett (1999, p.7). De acordo com Dodd (1994), o novo PJHQ seria

[78] Rua e localidade em Londres que sedia os principais órgãos governamentais (Encyclopaedia Britannica, 2023).

capaz de reduzir o tempo de resposta em crises e ainda conseguir economias nos demais quartéis-generais.

O PJHQ foi inaugurado e declarado totalmente capaz de executar suas funções operacionais no ano de 1996, tendo como primeiro CJO o Gen. Christopher Wallace (UK, S.D.; The Telegraph, 2016).

Connaughton (2000) acrescenta que o estabelecimento do PJHQ simplificou a cadeia de comando, em linha com as recomendações do *Goldwater-Nichols Act*, de 1986 (ver item 4.1). Nessa nova concepção, o CDS é assessorado pelos comandantes das forças singulares e os representa perante o governo. O CDS deve então absorver a carga dos níveis político-estratégico, enquanto o PJHQ mantém o foco no nível operacional.

Garnett (1999, p.8-9) manifesta opinião semelhante: apesar de reconhecer que, eventualmente, a distinção entre os níveis acaba ficando um pouco difusa (principalmente no que tange às responsabilidades do CJO e ao papel do *Defence Crisis Management Organisation*), o PJHQ é claramente ligado ao nível operacional.

Connaughton (2000) ressalta ainda que os comandantes de força singular, por sua vez, fornecem as capacidades operacionais ao PJHQ, mas não têm responsabilidade sobre o comando e o controle das operações.

Assim, é estabelecida “a relação muito importante entre os três elementos” da defesa: o MOD, no direcionamento estratégico, o PJHQ, no nível operacional, e os comandos que fornecem os meios (Garnett, 1999, p.8, tradução nossa). Além disso, Garnett (2000, p.14) também enfatiza a necessidade de coordenação por parte do PJHQ com as estruturas de comando e controle de países aliados para atuação em operações multinacionais.

Outra mudança significativa introduzida pela revisão *Front Line First: Defence Costs Study* foi a decisão de criar o *Joint Services Command and Staff College* (JSCSC) como escola de Comando e Estado-Maior para as três forças (Dodd, 1994, p.10). Conforme anunciado por Rifkind ao Congresso, “dada a natureza conjunta das operações militares, acreditamos que é correto combinar o treinamento de Comando e Estado-Maior [...] e criar uma escola conjunta” (UK, 1994, p.3, tradução nossa).

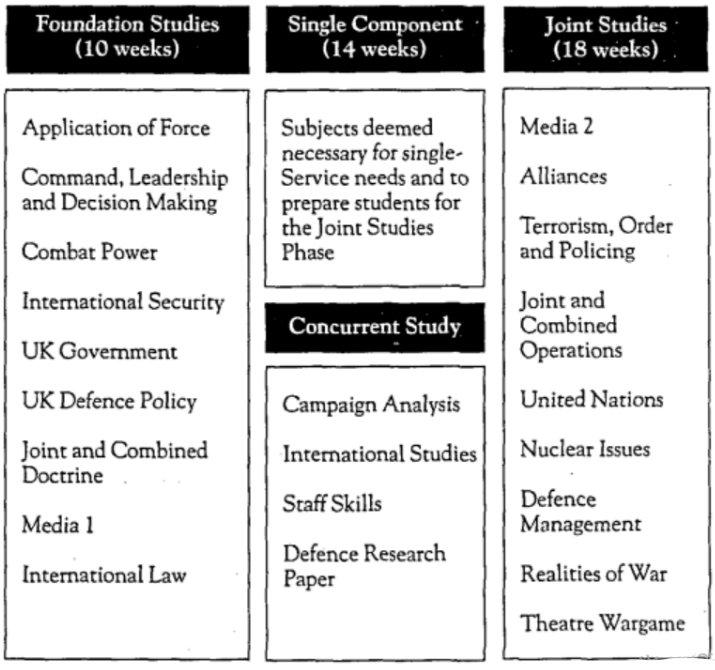
A ideia de criar uma escola conjunta de Comando e Estado-Maior não era nova no Reino Unido, ainda que existisse apenas em escala mais restrita. Grandville-Chapman (1998) narra que, logo após a IIGM, foi criado o *Joint Services Staff College*

(JSSC), o qual foi inaugurado em Latimer no ano de 1947, com 92 alunos (incluindo 14 estrangeiros).

O JSSC foi transformado no *National Defence College* (NDC) entre os anos de 1971 e 1983, quando foi fechado. A partir de então, a educação conjunta prosseguiu em Greenwich, no *Joint Service Defence College* (JSDC), em paralelo com as escolas de estado-maior das forças singulares, conforme narra o mesmo autor. A PME prosseguiu dessa maneira até a determinação do *Defence Costs Study* para a criação do JSCSC a partir do ano 1997.

Como primeiro Comandante do JSCSC, ainda em sua sede temporária em Bracknell, Grandville-Chapman (1998) destaca que um dos primeiros desafios enfrentados pela equipe foi a definição do quão conjunta seria a abordagem adotada para o curso.

Figura 19: Estrutura curricular – JSCSC



Fonte: Grandville-Chapman (1998, p.29)

O autor afirma que a equipe de implantação decidiu por uma postura que enaltecesse o desenvolvimento de uma mentalidade conjunta, por meio de um curso com 42 semanas de duração, estruturado em três fases. A primeira seria uma fase preparatória (10 semanas), seguida de uma fase dedicada às forças singulares (14 semanas) e culminando com uma fase conjunta (18 semanas) que pretendia atingir o

objetivo de desenvolver o pensamento militar e a tomada de decisão, independente da força à qual pertencesse o oficial, conforme figura abaixo. O JSCSC recebeu 327 alunos para seu primeiro curso em 1997, sendo 90 estrangeiros (Grandville-Chapman, 1998).

Santos (2017, p.262) expõe de maneira minuciosa a cronologia de criação do JSCSC, desde a decisão de implementá-lo (1994), passando pela inauguração da sede temporária em Bracknell (1997) e indo até a inauguração da sede definitiva em Shrivenham (2000). A autora também destaca a relevância do JSCSC, afirmando que "as reformas no âmbito da educação permitiram a criação e o estabelecimento de uma cultura conjunta". Mais ainda, segundo a autora, o JSCSC e o PJHQ (assim como o centro de doutrina conjunta) foram marcos no desenvolvimento da mentalidade conjunta (*jointness*) no Reino Unido.

4.2.1 Ameaças (X1)

Como membro da OTAN, o tema da ameaça soviética foi constante em todas das revisões de defesa britânicas do período da Guerra Fria.

Após o colapso da União Soviética, contudo, o conceito de ameaças presente nas revisões *Options for Change* e *Defence Costs Study* passou a ser mais difuso.

Brook-Holland, Mills e Walker (2023) e Jordan (2021) ressaltam a existência de preocupações com interesses de defesa e compromissos internacionais, mas com foco maior em uma projeção do Reino Unido como ator global do que em ameaças diretamente dirigidas ao país.

O fator "proximidade", no caso britânico, sustenta a afirmação do parágrafo anterior. Essa análise seria restrita à Europa, mas, ao contrário, as revisões de defesa manifestam interesse comuns a essa região.

De fato, Buzan e Waever (2003, p.375 e 491, tradução nossa) classificam a União Europeia, no período após a Guerra Fria, como uma "comunidade de segurança", definida como "um padrão de interdependência em segurança no qual as unidades não esperam nem se preparam para o uso da força em suas relações políticas umas com as outras". Segundo os autores (2003, p.356-357), as duas principais ameaças à segurança europeia de então eram, por um lado, o seu próprio passado (o que traz a necessidade de maior integração) e, por outro, o excesso de

integração (como ameaça as identidades nacionais). Dessa forma, criou-se uma dinâmica onde a segurança é articulada de maneira vertical (prós e contras da União Europeia), e não horizontal (ameaças interestatais), conforme Buzan e Waever (2003, p.358).

A ausência de ameaças à sobrevivência do Reino Unido não quer dizer que não houvesse preocupações de segurança.

Como colocam Dorman, Smith e Uttley (1998, p.1), o fim da Guerra Fria eliminou a ameaça de uma guerra em larga escala a curto prazo, deixando em seu lugar uma série de riscos mais difusos em escala global.

Buzan e Waever (2003) citam diversos exemplos: conflitos locais (Irlanda no Norte em especial), conflitos étnicos, imigração, terrorismo, entre outros. Em particular, os autores (2003, p.373) ressaltam o papel do Reino Unido como membro do Conselho de Segurança da ONU, fato que aparece em boa parte da literatura e dos documentos britânicos como um dos fatores por trás da atuação militar em diversas partes do globo.

Como coloca Jordan (2021, p.4, tradução nossa), apesar de o Reino Unido não fazer parte mais das maiores potências mundiais “não houve diminuição da ambição de fazer jus ao papel do RU como membro do Conselho de Segurança”, o que ocasionou os desequilíbrios apontados por esse autor entre as ambições de política externa dos governos e o orçamento destinado ao setor de defesa.

Dessa maneira, observa-se que a variável “percepção do cenário de ameaças” (X1) encontra-se ausente, mas com presença de ambições de política externa que influenciam no emprego das forças armadas.

4.2.2 Política (X2)

No Reino Unido, a instauração do PJHQ como Comando Operacional Conjunto de caráter permanente tem como pano de fundo uma série de “revisões de defesa”, as quais buscavam, com base em uma avaliação do cenário internacional de segurança e dos interesses estratégicos britânicos, estipular diretrizes para a organização das forças armadas.

A narrativa das revisões apresentada no item 4.2 revela que o nível político esteve diretamente envolvido nas mudanças das forças britânicas desde o final da IIGM, em especial devido a pressões financeiras.

O documento que deu origem ao PJHQ (*Defence Costs Study*, de 1994), no entanto, se destaca pelo envolvimento de militares e civis de diversos setores nos 33 grupos de trabalho, além de consulta direta aos membros de MOD, a qual obteve mais de três mil sugestões para a revisão de defesa.

Dessa maneira, torna-se evidente a participação da elite política civil no setor de defesa, como evidenciado por Curtis (2020, p.119, tradução nossa) ao afirmar que as “revisões de defesa são de natureza inerentemente política”.

Em termos de defesa como bem privado (Pion-Berlin; Trinkunas, 2007, p.87), é conveniente também observar a participação do então Secretário de Estado para a Defesa, Malcom Rifkind, na Câmara dos Comuns, em 14 de julho de 1994.

Na ocasião, o Sir Harold Walker (*Labour*, partido de oposição à época) perguntou para o Secretário: “o governo alguma vez contempla as consequências para o mercado de trabalho de suas decisões?”, adicionando que “meus eleitores têm se tornado cada vez mais dependentes dos empregos providenciados pela RAF”, ao denunciar que parte das propostas do Secretário iria acabar com esses empregos (UK, 2004, p.16, tradução nossa).

Questões desse tipo foram colocadas por diversos outros membros do parlamento, evidenciando que, ao menos para as localidades mencionadas pelos congressistas, a defesa é uma atividade relevante.

Dessa forma, observa-se que a variável X2 está presente.

4.2.3 Cultura conjunta (X3)

Além de indicar a criação do PJHQ, o documento *Front Line First: Defence Costs Review* também estipulou a criação de uma escola de Comando e Estado-Maior para as três forças (*Joint Services Command and Staff College*, ou JSCSC).

Anteriormente à criação dessa escola, a PME para oficiais de estado-maior era ministrada em Greenwich, no *Joint Service Defence College* (JSDC), ou pelas três forças singulares.

Contudo, Santos (2017) destaca que foi apenas após a criação do JSCSC (1997), e sua posterior realocação para Shrivenham (2000), que a educação profissional conjunta foi institucionalizada nas forças armadas do Reino Unido, sendo extintas as escolas de força singular.

Dessa maneira, apesar de já haver certo histórico em termos de PME conjunta, a variável X3 encontra-se ausente.

O Quadro 7 apresenta o resumo dos dados obtidos para o Reino Unido.

Quadro 7: Reino Unido

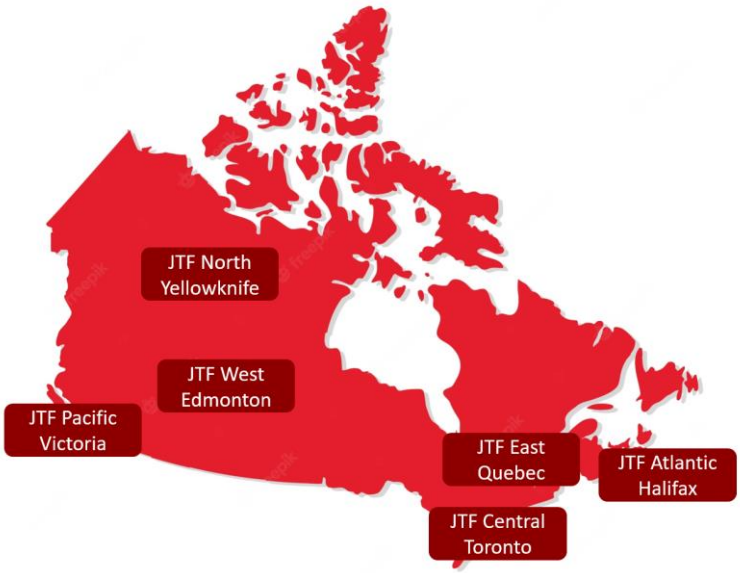
Caso	Ameaças (X1)	Política (X2)	Cultura conjunta (X3)	Com. Oper. Conj. (Y)	Condições subjacentes (Z)
Reino Unido	Ausente (mas com presença de ambições de política externa que influenciam no emprego das forças armadas)	Presente	Ausente (apesar de histórico limitado de PME conjunta)	Presente (PJHQ)	-

Fonte: o autor

4.3 Canadá

A publicação CF JP 01[79], intitulada *Canadian Military Doctrine* (Canada, 2009, p.46), estipula que as Forças Armadas do Canadá (CAF[80], do inglês *Canadian Armed Forces*) possuem quatro Comandos Operacionais Conjuntos: *Canada Command* (Canada COM), *Canadian Expeditionary Force Command* (CEFCOM), *Canadian Operational Support Command* (CANOSCOM) e *Canadian Special Operations Forces Command* (CANSOFCOM). Em 2012, os três primeiros foram transformados no *Canada Joint Operations Command* (CJOC), conforme narra Stadnyk (2012). O CJOC passou então a exercer o papel de Comando Operacional Conjunto geográfico, sendo responsável pela maior parte das operações das CAF e contando com seis quartéis-generais de forças-tarefa conjunta regionais (JTFHQ, do inglês *Joint Task Force Headquarters*) para as operações em território canadense, com sede nas localidades apontadas na figura abaixo (Stadnyk, 2012; Canada, 2018a, Canada, 2018b). Portanto, a variável dependente (Y), Comando Conjunto, está presente.

Figura 20: JTFHQ



Fonte: O autor, com informações de Canada (2018b).

[79] *Canadian Forces Joint Publication*

[80] Pouco tempo após a unificação das forças canadenses dos anos 1960, o termo utilizado passou a ser *Canadian Forces* (CF), sendo revertido para *Canadian Armed Forces* (CAF) em 2013 (Canada, 2020a, p.66; Boileau, 2021, p.4). Para evitar quaisquer erros de compreensão, o presente texto irá utilizar apenas esta última denominação, independente do período de referência, sendo ajustados os textos originais quando necessário.

A origem desses comandos operacionais conjuntos remonta à “transformação” das Forças Armadas do Canadá, capitaneada pelo General Rick Hillier em seu período como Chefe do Estado-Maior de Defesa (CDS, do inglês *Chief of the Defence Staff*), conforme Jeffery (2009).

O autor conta que, ao assumir o cargo de Primeiro-Ministro, em dezembro de 2003, Paul Martin definiu a política externa como um dos pilares de seu governo, com a intenção de fazer do Canadá um ator de maior relevância no cenário global.

Para isso, as Forças Armadas Canadenses teriam um papel importante na agenda, mas, além da necessidade de maiores investimentos orçamentários no setor de defesa, o Primeiro-Ministro Paul Martin vislumbrava também a necessidade de mudanças na organização e nas capacidades de suas forças armadas. Paul Martin nomeou então Bill Graham como Ministro da Defesa, mas este último teve dificuldades em produzir uma política inovadora, visto que os funcionários do seu Ministério demonstravam hesitação em produzir uma nova política de defesa sem uma indicação clara do orçamento que teriam (Lagassé, 2009). Foi nesse contexto que o Gen. Hillier, o qual já havia demonstrado publicamente as suas visões pouco convencionais para o futuro das CAF, foi abordado por Bill Graham e, após impressionar tanto o Ministro da Defesa como o Primeiro-Ministro, foi nomeado para o cargo de CDS (Jeffery, 2009, p.23; Lagassé, 2009, p.608).

O Gen. Hillier assumiu o posto de CDS em fevereiro de 2005 e produziu rapidamente uma nova política de defesa (Canada, 2005), assegurando também um incremento no orçamento para as forças armadas, como conta Lagassé (2009).

O autor salienta ainda o papel do Gen. Hillier na mudança da opinião pública acerca das CAF. Após anos de cortes no orçamento, campanhas que privilegiavam o papel canadense em operações de paz de baixa intensidade e um escândalo em operação na Somália[81], o empenho do Gen. Hillier ajudou a reconstruir a confiança dos canadenses em sua instituição de defesa. Segundo o autor, apesar de não conseguir mudar a visão do público em geral de que as CAF constituem uma força de combate e não apenas uma força de paz, a campanha foi eficaz em recuperar a

[81] Lagassé (2009) e outros autores fazem alusão ao mesmo episódio, ocorrido em 1993, em uma operação da ONU na Somália, no qual dois militares canadenses assassinaram um jovem local. O ocorrido teve ampla repercussão no Canadá, com reflexos negativos para a imagem e o orçamento das CAF.

imagem das forças perante a sociedade[82], ao ponto de conseguir apoio de todos os principais partidos políticos para o incremento dos gastos em defesa por ocasião das eleições de 2006. Nas palavras de Lagassé (2009, p.609, tradução nossa), “Hillier havia tornado politicamente arriscado questionar o aumento planejado nos gastos de defesa”.

Além disso, ao assumir a função, o Gen. Hillier deu sequência a seus planos para transformação, os quais envolviam uma maior ênfase na interoperabilidade entre as forças[83] (Canada, 2005).

Foram criados quatro grupos de estudo (chamados de *CDS Action Teams*, ou CAT), com foco em Comando e Controle (CAT 1), desenvolvimento e geração de força (CAT 2), capacidades operacionais (CAT 3) e alinhamento institucional (CAT 4), conforme Jeffery (2009). Os quatro CAT trabalharam de forma independente e entregaram os seus relatórios finais após poucos meses de trabalho, momento no qual foram desfeitos e foi implementada a Equipe de Transformação das Forças Canadenses (CFTT, do inglês *Canadian Forces Transformation Team*).

Dentre as tarefas alocadas à equipe, a transformação da estrutura de comando e controle foi colocada como prioritária: o Gen Hillier “já havia decidido que a criação de um comando de nível operacional [...] era um elemento essencial da transformação das Forças Armadas Canadenses” (Jeffery, 2009, p.29, tradução nossa, o que também pode ser observado em Canada, 2005, p.4 e 11).

Apesar de não ter sido estabelecido ainda um modelo para guiar a implementação das transformações, o Gen. Hillier impôs um certo “senso de urgência” ao projeto, de maneira a criar um “momento irreversível” e vencer a “inércia institucional”, mesmo que isso significasse que certos riscos teriam que ser assumidos, como narra Jeffery (2009, p.29, tradução nossa). Segundo o autor, os quatro comandos (Canada COM, CEFCOM, CANOSCOM e CANSOFCOM) foram declarados operacionais em 1º de fevereiro de 2006, com a anuência do recém-

---

[82] O autor cita os resultados de uma pesquisa de opinião, a qual levantou que cerca de metade da população apoiava a participação apenas em missões de paz, mas também atestou que 71% dos canadenses tinham as suas forças armadas como motivo de orgulho (The Canadian Press, 2008).

[83] O documento utiliza a expressão “operações integradas” (*integrated operations*) para fazer referência a uma ênfase maior em operações conjuntas (Canada, 2005, p.11-12)

eleito[84] Partido Conservador para com os planos do governo do Partido Liberal que o precedeu.

Ainda de acordo com Jeffery (2009, p.30) e com a política de defesa assinada pelo então Ministro Bill Graham (Canada, 2005, p.18), o *Canada Command*, com sede na Capital, era um dos pilares dessa nova estrutura, sendo responsável pela condução de todas as operações domésticas. Para isso, contaria com seis quartéis-generais regionais conjuntos (ver figura acima), dos quais o Atlântico foi o primeiro a ser instalado, em 1º de julho de 2005, visto que já havia bases das três forças localizadas na região da cidade de Halifax, onde ficaria sediado. O *Canadian Expeditionary Forces Command* (CEFCOM) ficaria incumbido do planejamento e condução das operações internacionais, exceto aquelas sob coordenação do *Canadian Special Operations Forces Command* (CANSOFCOM), o qual teria responsabilidade pelas forças de operações especiais. Por fim, ao *Canadian Operational Support Command* (CANOSCOM) cabia todo o espectro de operações de suporte, incluindo a engenharia militar, serviços de saúde, polícia militar, logística, entre outros (Jeffery, 2009, p.30-31).

Contudo, o autor destaca que, com ascensão do Partido Conservador em 2006 e a indicação de Gordon O'Connor para o cargo de Ministro da Defesa (posteriormente substituído por Peter MacKay), foi apresentada uma nova visão de futuro para as CAF. Essa última ratificava com os recém-criados comandos operacionais conjuntos, mas diferia em alguns pontos da visão exposta nos planos de transformação do Gen. Hillier.

Nesse ponto, Jeffery (2009) faz referência à estratégia de defesa publicada em 2008 pelo governo do partido Conservador, intitulada *Canada First* (Canada, 2008). Esse documento (2008, p.7, tradução nossa) apresenta a visão do governo para o setor de defesa, enfatizando três papéis fundamentais para as CAF[85]: "defender o Canadá, defender a América do Norte e contribuir para a paz e segurança internacionais".

---

[84] O Partido Conservador saiu vitorioso das eleições federais realizadas em 23 de janeiro de 2006, tendo o recém-eleito Stephen Harper assumido o posto de Primeiro-Ministro em 6 de fevereiro de 2006, sucedendo Paul Martin (Jeffery, 2009).

[85] A política de defesa de 2005 prevê os mesmos três papéis para as CAF, indicando continuidade nesse sentido (CANADA, 2005, p.2).

No primeiro desses (defender o Canadá), é ressaltada a função do *Canada Command* como autoridade operacional nas operações domésticas, trabalhando em parceria com outros órgãos governamentais em caso de resposta a desastres ou atos terroristas. São enfatizadas ainda a necessidade de vigilância aérea e marítima, bem como da realização de missões de busca e salvamento, e assistência a autoridades civis em situações de fiscalização de pesca predatória, crime organizado, tráfico de drogas e pessoas, preservação ambiental e segurança em grandes eventos, além da presença canadense no Ártico.

O segundo (defender a América do Norte) está ligado à atuação em cooperação com os Estados Unidos como "um parceiro forte e confiável" (Canada, 2008, p.8, tradução nossa), tendo como foco o NORAD (*North American Aerospace Defense Command*), comando binacional com a missão primária de defender o espaço aéreo da América do Norte. Já o terceiro (contribuir para a paz e segurança internacionais) tem conexão com a projeção de liderança no cenário global, atuando como membro ou como líder de coligações, defendendo os interesses nacionais canadenses e os objetivos internacionais. Nesse último papel, percebe-se uma aproximação com a ambição do Primeiro-Ministro anterior (Paul Martin, do Partido Liberal) de aumentar a relevância do Canadá no palco mundial, narrada acima.

Além da mudança de governo, Jeffery (2009) comenta também que, no mesmo período, houve um incremento do envolvimento das CAF no Afeganistão. Esses dois fatores, somados, geraram uma sobrecarga de trabalho que dificultou a implementação completa da transformação vislumbrada pelo Gen. Hillier.

Lagassé (2009, p.614-616) reporta ainda, entre outros revezes, a duplicidade de esforços criada com a ativação dos quatro comandos operacionais. Jeffery (2009) explica que, por falta de uma orientação superior e de objetivos sincronizados entre os comandos, seus comandantes acabaram por desenhar conceitos operacionais e estruturas redundantes, criando a impressão de que a transformação vislumbrada pelo Gen. Hillier era inacessível e dando ensejo a críticas como a do Senador Colin Kenny (2008), o qual argumentou que não havia pessoal nem orçamento suficientes para sua implementação.

Tais questionamentos fizeram com que, em 2010, uma nova equipe de transformação fosse criada, dessa vez sob a liderança do Gen. Andrew Leslie (Leslie *et al*., 2011).

Em linhas gerais, o relatório da equipe afirma que o estudo foi conduzido de acordo com a orientação governamental para “reduzir a cauda e investir em dentes”, sinalizando um foco nas capacidades operacionais e na redução de custos administrativos (Leslie *et al*., 2011, p.8, tradução nossa). Na condução do trabalho, foram comuns as opiniões divergentes e uma tendência a buscar a manutenção do *status quo*, com a percepção de cada organização de que as suas atividades são de extrema relevância. Ainda assim, com base nas orientações passadas pelo CDS e pelo Ministro da Defesa[86], bem como nos princípios da transformação de 2005 e nos demais documentos que orientaram o trabalho, o grupo dedicou boa parte de seus esforços ao estudo dos quartéis-generais (em especial, os comandos conjuntos ativados em fevereiro de 2006), visto que essas estruturas de comando e controle abrigavam uma parte significativa das CAF.

Como forma de operacionalizar a avaliação, foi estabelecido um modelo chamado “5F”: gerenciamento de força[87] (atividades de suporte indireto às operações), suporte à força (atividades de suporte direto, em especial conduzidas pelo CANOSCOM), desenvolvimento da força (atividades preocupadas com o futuro da força, como o planejamento baseado em capacidades), geração de força (atividades de preparo) e emprego da força (atividades de emprego conduzidas pelo Canada COM e pelo CEFCOM). Os cinco itens desse modelo, somados à revisão administrativa e à reforma de processos formaram as sete áreas de atuação que compõem o trabalho da equipe de transformação.

Entre outros pontos, o estudo aponta que o número de pessoas alocadas para os quartéis-generais havia crescido a uma taxa maior do que o restante da força no período avaliado.

A eficácia dos Comandos Conjuntos foi evidenciada, mas foi considerado que havia a possibilidade de evolução em termos de eficiência (Leslie *et al*., 2011, p.51). Dessa forma, a equipe de transformação recomendou a consolidação do emprego da força em um único órgão de comando e controle, unindo o planejamento operacional

---

[86] O documento se refere a essas orientações como “termos de referência” (*terms of reference*”), dentre os quais figuram a responsabilidade perante o CDS pelas alterações nas CAF e perante o Ministro pelas alterações no Departamento de Defesa (DND, do inglês *Department of National Defence*), a condução de uma revisão ampla do DND e das CAF, entre outros, conforme Leslie *et al*. (2011, p.12).

[87] Posteriormente alterado para “Gerenciamento de Defesa, de forma a representar de maneira mais precisa a natureza altamente integrada entre funções militares e civis nessa área” (Leslie *et al*., 2011, p.49, tradução nossa).

e as funções de supervisão realizadas pelo CanadaCOM, CEFCOM e CANOSCOM sob um único Comando (Leslie *et al*., p.53). Além disso, houve a recomendação para que as operações especiais permanecessem sob o CANSOFCOM e para que as atividades de preparo permanecessem sob responsabilidade das forças singulares (Leslie *et al*., p.55-56).

Seguindo as recomendações acima, em 5 de outubro de 2012, foi criado o *Canadian Joint Operations Command* (CJOC), o qual passou a integrar as funções do CanadaCOM, CEFCOM e CANOSCOM, sendo "responsável pelo planejamento e condução de operações em todo o espectro de atividades militares" (Stadnyk, 2012, tradução nossa).

4.3.1 Ameaças (X1)

No caso canadense, a análise do fator "proximidade" restringiria o estudo aos Estados Unidos, único país com o qual o Canadá possui fronteiras terrestres. Mesmo se consideradas fronteiras marítimas com a Groenlândia (Dinamarca), por exemplo, deve-se levar em conta a crítica de Wohlstetter (1968) ao conceito de proximidade de Walt (1985), visto que tais territórios separam-se por regiões inóspitas e esparsamente habitadas[88].

Adicionalmente, os comandos conjuntos do Canadá tiveram origem no início do século XXI, com os planos para transformação das CAF capitaneados pelo então CDS, Gen. Hillier. Dessa forma, já tendo a Guerra Fria sido finalizada há quase duas décadas, não há que se falar em influências nesse sentido.

Contudo, não é coerente analisar os EUA como uma ameaça para o Canadá no período entre 2005 (assunção do Gen. Hillier como CDS) e 2012 (criação do CJOC e partir dos outros três comandos). Buzan e Waever (2003, p.276 e 287) apontam para uma dessecuritização da fronteira entre os dois países após um conflito em 1812, a qual apenas se intensificou no século XX com o advento da Guerra Fria, vindo a abarcar até mesmo uma conjunção de seus sistemas de alarme e defesa aérea. Após

[88] Apesar de haver certa discussão sobre a securitização da região do Ártico pela Rússia, por exemplo (ver Laruelle, 2015, p.113), essa tendência não estava presente no momento da ativação dos Comandos canadenses, como mostram as políticas de defesa do período (Canada, 2005; Canada, 2008). Com relação ao tema, estas últimas enfatizam que o incremento de atividades na região do Ártico "não irá resultar em ameaças militares do tipo visto durante a Guerra Fria" (Canada, 2005, p.17, tradução nossa).

a Guerra Fria, os autores apontam pouca mudança no cenário de segurança canadense. Até mesmo temores de uma dominação cultural dos EUA (uma "americanização" da cultura canadense) são minimizados: "no fim das contas, o Canadá não deixa de ser o Canadá" (Buzan; Waever, p.276 e 293, tradução nossa).

A análise vai ao encontro de Brown (1967, p.3, tradução nossa), que afirma: "por muitos anos, o Canadá e os EUA têm sido amigos de valor e confiança. Nossa fronteira em comum está sem defesas há gerações e nós fizemos acordos para defesa mútua que são mais extensivos do que qualquer país tem com outro".

Os documentos de segurança do Canadá para o período (Canada, 2005; Canada, 2008) foram relevantes, inclusive, no processo de criação e de transformação dos comandos conjuntos, corroboram essa análise. Em ambos, são enfatizados os mesmos três papéis para as CAF: "proteger os canadenses, defender a América do Norte em cooperação com os EUA e contribuir para com a paz e a segurança internacionais" (Canada, 2005, p.2, tradução nossa).

Ao mencionar, especificamente, o ambiente de segurança internacional, o documento de 2005 ressalta que a probabilidade de conflito entre grandes potências é remota, não havendo ameaças do tipo exemplificado pela extinta União Soviética ao território canadense.

A natureza do ambiente de segurança internacional é colocada como "fluida", sem que seja possível prever quais ameaças podem ser enfrentadas. Ainda assim, o foco da área de defesa se volta para a assistência a Estados falidos, de forma a "concentrar os nossos esforços em áreas nas quais o Canadá pode fazer a diferença" (Canada, 2005, p.5, tradução nossa), sendo os recursos de defesa somados aos recursos diplomáticos para tal finalidade. Além disso, ao mencionar especificamente o papel doméstico das CAF, são elencadas ameaças difusas e assimétricas como, por exemplo, o terrorismo, a mudança ambiental, o crime organizado e o tráfico de drogas e pessoas, além da necessidade de conduzir missões de busca e salvamento.

O documento "*Canada First*" (Canada, 2008, p.6) apresenta considerações de segurança semelhantes: terrorismo, assistência a autoridades civis, tráfico de drogas e pessoas, ameaças aos recursos naturais, emergências relacionadas a doenças infecciosas e atividades ilegais no Ártico. Ademais, são elencadas seis missões principais para as CAF: (1) "conduzir operações domésticas e continentais diariamente, incluindo no Ártico e por meio do NORAD", (2) "apoiar as autoridades

civis durante uma crise no Canadá, como um desastre natural", (3) "apoiar um grande evento internacional no Canadá, como as Olimpíadas de Inverno de 2010", (4) "liderar e/ou conduzir uma grande operação internacional por um longo período", (5) "responder a um grande ataque terrorista" e (6) "empregar tropas em resposta a crises em outros lugares do mundo por períodos curtos" (Canada, 2008, p.10, tradução nossa).

O reporte de Leslie *et al*. (2011, p.80, tradução nossa) sumariza de forma interessante a percepção canadense da ausência de ameaças, com uma frase atribuída a John F. Kennedy: "o momento de consertar o telhado é quando o sol está brilhando". O documento destaca ainda que, apesar da condição ser favorável, "o tempo bom não irá durar para sempre" (Leslie *et al*.,2011, p.80, tradução nossa), justificando as sugestões da equipe para a transformação das CAF (entre as quais a unificação dos três comandos na figura do CJOC).

Portanto, para o Canadá, a variável "percepção do cenário de ameaças" (X1) encontra-se ausente.

4.3.2 Política (X2)

A trajetória de criação do *Canada Command* (Canada COM), *Canadian Expeditionary Force Command* (CEFCOM), *Canadian Operational Support Command* (CANOSCOM) e *Canadian Special Operations Forces Command* (CANSOFCOM) e a posterior transformação dos três primeiros no *Canada Joint Operations Command* (CJOC), em 2012, inicia-se com a busca por parte do então Primeiro-Ministro Paul Martin e de seu Ministro da Defesa Bill Graham por um militar que compartilhasse suas aspirações para a função de CDS, sendo escolhido o Gen. Hillier para a função.

Após as eleições federais de 2006, os planos de criação dos comandos contaram com a aprovação do recém-eleito Primeiro-Ministro Stephen Harper e de seu Partido Conservador. Mais do que isso, Lagassé (2009) narra ainda que a campanha capitaneada pelo Gen. Hillier conseguiu angariar o apoio de todos os principais partidos políticos para o incremento dos gastos em defesa por ocasião das eleições de 2006.

Até mesmo a criação do CJOC, amalgamando três comandos previamente existentes, adveio de uma nova equipe de transformação, a qual havia recebido

orientação governamental para “reduzir a cauda e investir em dentes” (Leslie *et al*., 2011, p.8, tradução nossa).

Percebe-se, portanto, que o nível político esteve envolvido em diversas etapas do processo, notadamente na orientação de nível superior dos trabalhos e na nomeação de indivíduos para posições-chave como a de CDS.

Dessa forma, observa-se que a variável X2 está presente.

4.3.3 Cultura conjunta (X3)

O estudo da cultura conjunta no Canadá remonta não à criação dos comandos conjuntos e à figura do Gen. Hillier no início século XXI, mas sim à extinção das forças como entidades singulares e sua unificação, levada a cabo nos anos 1960, sob a liderança do então Ministro da Defesa Paul Hellyer. Na verdade, Sharp (1967) conta que, desde o final da IIGM, foram dados passos em direção a uma maior integração entre as CAF, como a criação de um Ministério da Defesa (1946), a centralização da coordenação das atividades de pesquisa (1947), a padronização da lei e da justiça militar (1949) e a indicação de um Presidente (*Chairman*) em tempo integral para o *Chiefs of Staff Comitee* (1951), ao invés da presidência ser exercida pelo membro mais antigo do comitê, entre outros.

Especificamente em relação ao *Chiefs of Staff Comitee*, Sharp (1967, p.19) destaca que o seu Presidente não possuía autoridade executiva sobre as forças singulares e que, apesar de alguns avanços, o comitê acabou por se tornar meramente um fórum de discussão.

O autor aponta dois fatores que comprometiam a eficácia do comitê.

Primeiro, era necessário atingir a unanimidade para que qualquer recomendação fosse emitida, o que, na prática, dava poder de veto a todos os membros.

Segundo, todos os Chefes de Estado-Maior[89] das forças singulares possuíam acesso direto ao Ministro, o que permitia que cada um mantivesse a sua posição individual e apresentasse as necessidades e desejos de sua força de maneira isolada. O autor (1967, p.19, tradução nossa) coloca ainda que, mesmo quando uma decisão

[89] *Chief of Staff*, posição equivalente à de Comandante da força singular.

era tomada pelo comitê, sua implementação se perdia em meio ao “labirinto de diferentes práticas e métodos no âmbito das três forças”.

Essas fragilidades do comitê foram apontadas no relatório de uma comissão governamental (*Royal Commission on Government Organization*), apresentado em 1963, que apontava também para a existência de atividades comuns às três forças sendo realizadas por três organizações distintas, de maneira antieconômica (Canada, 1964; Sharp, 1967). Além disso, foi reportado que a estrutura de forças separadas criava dificuldades no acesso por parte de uma força às capacidades das demais, entre outros pontos.

De acordo com o *White Paper on Defence*[90], apresentado ao Congresso Canadense em março de 1964 (Canada, 1964; Hellyer, 1967, p.17), o relatório recomendou o aumento gradual do poder de decisão do presidente do *Chiefs of Staff Comitee*. Contudo, os autores enfatizam que o governo canadense acreditava que essa solução não resolveria os problemas apresentados, sendo necessário para isso estabelecer uma estrutura de comando única em substituição ao sistema de coordenação por comitê.

São reportadas três considerações sobre esse aspecto: controle operacional e efetividade, simplificação de procedimentos e, em especial, do processo de tomada de decisão e, por fim, redução de despesas gerais (*overhead*).

Dessa forma, “após profundas reflexões, o governo decidiu que só há uma solução adequada, a integração das [CAF] sob um único Chefe de Estado-Maior [CDS]”, sendo que “esse será o primeiro passo em direção a uma única força de defesa unificada para o Canadá” (Canada, 1964, p.19, tradução nossa).

Em relação aos conceitos de integração e unificação, Sharp (1967, p.25, tradução nossa) define a integração como “o processo pelo qual as três forças foram reunidas em um único comando [...], operando em uma estrutura organizacional e de comando baseada em funções, mas mantendo-se como entidades legais distintas”, ao passo que a unificação seria “a criação de uma única força na qual todos serão vinculados a uma entidade ao invés de três”.

---

[90] Assinado por Hellyer e Cardin, Ministro da Defesa (*Minister of National Defence*) e Ministro Associado da Defesa (*Associate Minister of National Defence*), respectivamente.

A materialização da unificação representou uma “reorganização radical”, uma “tarefa monumental” e dificilmente levada a cabo nessa magnitude “por qualquer outra organização civil ou militar” (Sharp, 1967, p.28, tradução nossa).

Contudo, Hellyer (1967, p.5) argumenta que a ideia em si não era nova, já tendo sido debatida e ganhado o suporte de grandes nomes da história militar, como o General Eisenhower, o Marechal Montgomery e o Marechal do Ar Harris.

De fato, Rearden (2012, p.184, tradução nossa) narra que, em meio às frustações com o paroquialismo das forças, o então Presidente Eisenhower afirmou que “o erro original de toda essa questão [...] foi nossa falha em criar uma única força em 1947”[91]. Nas palavras de Sharp (1967, p.18, tradução nossa), “há alguns anos, escritores militares e líderes na área de Defesa têm escrito e falado sobre a integração e a unificação das forças armadas” e, dessa vez, “o Canadá deu o passo pioneiro”.

Sharp (1967, p.25) aponta quatro objetivos[92] desse processo de unificação: (1) redução de despesas gerais (permitindo maior alocação orçamentária para equipamento e operações), (2) modernização do gerenciamento e do processo de tomada de decisão de alto nível, (3) construção de forças com maior flexibilidade na resposta a compromissos internacionais e, por fim, (4) incremento na satisfação profissional.

O terceiro (forças com maior flexibilidade) é ressaltado por Gellner (1967, p.37), que coloca o processo de unificação como advindo da nova visão apresentada na política de defesa do Canadá, a qual enfatiza a necessidade de medidas coletivas para a manutenção da paz (ONU), defesa coletiva (OTAN), parceria com os Estados Unidos na defesa da América do Norte e medidas nacionais para a segurança do Canadá[93] (Canada, 1964, p.6).

Sharp (1967, p.27) complementa a necessidade de flexibilidade para as forças, afirmando que, para tanto, são necessários equipamentos e atuação conjunta nos ambientes terrestre, aéreo e marítimo. Segundo o autor, uma força unificada possui

---

[91] A fonte original pode ser consultada em US (1960). A referência ao ano de 1947 está ligada ao *National Security Act*, o qual criou a USAF e subordinou as forças ao órgão que daria origem, em 1949, ao DoD (Rearden, 2012).

[92] Shaw (2001, p.167, tradução nossa), com base nos depoimentos de Hellyer no Congresso, agrupa os pontos 2 e 3 de Sharp com a expressão “aumentar a efetividade operacional” e divide o ponto 4 em duas vertentes: “identidade comum para as CAF” e “aumentar as oportunidades de carreira”.

[93] Esses pontos, referidos no documento como “quatro métodos paralelos pelos quais os objetivos da política de defesa do Canadá devem ser perseguidos” (Canada, 1964, p.6, tradução nossa), guardam semelhança com os três papeis das CAF presentes nas políticas de defesa de 2005 e 2008 (Canada, 2005, p.2; Canada, 2008, p.7), apresentados nos itens 5.3 e 5.3.1.

maior capacidade para agir de forma rápida e coordenada. A rapidez na reação e tomada de decisão também é levantada por Hellyer (1967, p.6), sendo colocada como um sinônimo da guerra moderna, com o uso de aeronaves a jato, mísseis, foguetes e outras tecnologias. Segundo esse último autor, “é justo concluir que uma única organização [...] com linhas diretas de comunicação e uma única cadeia de responsabilidade elimina os problemas associados a um sistema de coordenação de operações com três forças” (Hellyer, 1967, p.6, tradução nossa).

Ainda assim, o argumento favorável à unificação que mais se sobressai no texto dos autores é a redução de custos.

Sharp (1967) destaca que, com poucas exceções, todas a funções eram triplicadas nas três forças singulares: logística, recrutamento, treinamento, pagamento, finanças, administração, entre outros.

Essas áreas poderiam ser unificadas, o que seria capaz de reduzir cerca de sete mil postos de trabalho, além de gerar economias de escala em funções de apoio. Segundo o autor, somadas, essas iniciativas poderiam ser convertidas em novos equipamentos e modernizações, sem implicar em aumento no orçamento das forças.

Como conclusão, Sharp (1967, p.28, tradução nossa) afirma que “no contexto de escalada dos custos de defesa, forças tradicionais e independentes [...] podem se tornar um luxo que apenas as nações mais ricas poderão pagar”. Hellyer (1967, p.7, tradução nossa) apresenta um panorama semelhante: “os fatos são claros e incontestáveis. Ou o orçamento de defesa deve ser incrementado substancialmente, ou reduções de custos substanciais devem ser feitas, senão não haverá recursos para despesas essenciais a forças militares efetivas”.

O *White Paper on Defence* (Canada, 1964) apresentava apenas duas possíveis objeções à implementação do processo: diminuição no moral da tropa (“espírito de corpo”) e redução na competição. O documento rapidamente rebate tais argumentos, dizendo que o “espírito de corpo” é “associado com o navio, corporação, regimento ou esquadrão, assim como com a força” e que, além disso, as tradições não seriam eliminadas (Canada, 1964, p.19, tradução nossa). Pelo contrário, continua, o moral da tropa deveria ficar elevado como resultado de uma maior efetividade[94]. A redução na competição também é descartada, visto que “marinheiros irão pressionar por mais

[94] Conforme expresso no quarto objetivo da unificação apresentado por Sharp (1967, p.25), citado anteriormente.

navios, soldados por mais tanques e aviadores por mais aviões” e, assim, a competição se manteria, mas ficaria “contida ao nível das forças” (Canada, 1964, p.19, tradução nossa).

Sharp (1967, p.19-20) conta que um passo fundamental em direção à integração foi dado em julho de 1964, quando o Congresso aprovou a nomeação de um único CDS[95], em substituição ao Presidente do comitê e aos Chefes de Estado-Maior das forças singulares. Dessa forma, foi possível reunir os quartéis-generais das três forças em um único quartel-general das CAF (CFHQ, do inglês *Canadian Forces Headquarters*), o qual ficou organizado em quatro áreas (exemplos das atividades de cada área são mostrado entre parênteses): Vice Chefe de Estado Maior (operações, planejamento e prontidão), Pessoal (política de pessoal, incluindo as áreas de saúde e capelania), Serviços Técnicos (engenharia e política de aquisições de material) e Controle Interno (administração e finanças), conforme Sharp (1967, p.20).

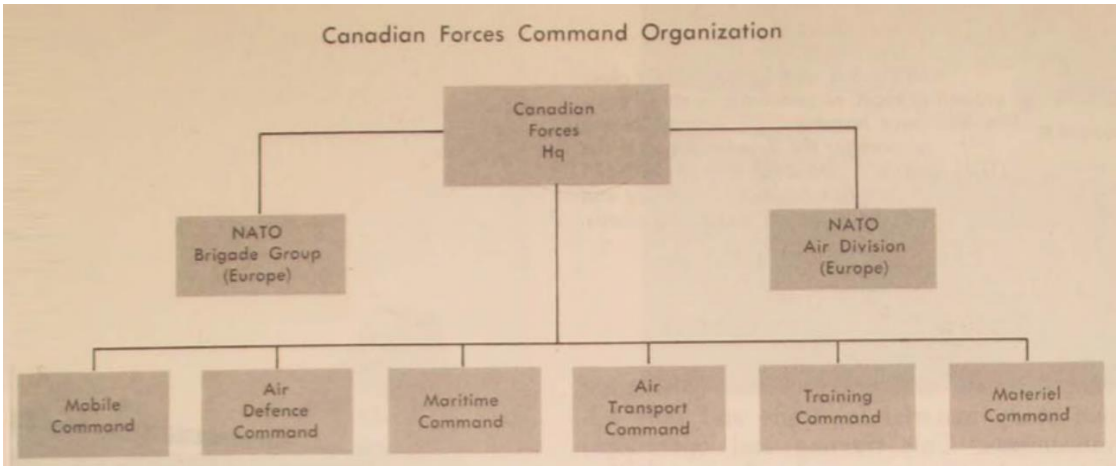
A segunda grande fase da integração foi a criação da estrutura de comando para as forças, anunciada em abril de 1965 (Sharp, 1967).

A estrutura foi organizada em termos funcionais e não nos tradicionais ambientes de combate (terrestre, naval e aéreo), sendo propositalmente enxuta para minimizar as despesas gerais.

Foram criados seis comandos: *Mobile* (forças de ar e superfície para rápido deslocamento), *Maritime* (forças navais e aéreas), *Air Defence* (atuando em parceria com os EUA), *Air Transport* (transporte aéreo), *Training* (seleção de pessoal e cursos de carreira) e *Materiel* (aquisição, estocagem, distribuição e manutenção), além da consolidação de centenas de unidades em 39 bases das CAF (Sharp, 1967). O organograma simplificado das CAF pode ser observado na Figura 20 (a qual contém ainda as forças deslocadas sob a égide da OTAN).

[95] *Bill C-90* (Gosselin; Stone, 2005, p.11).

Figura 21: Organização das CAF após a unificação



Fonte: Sharp (1967, p.21)

O trâmite para aprovação do projeto de lei que unificaria de fato as CAF (*Bill C-243*) é narrado por Burke (1978).

Em especial, o autor opõe as figuras do então Ministro da Defesa Paul Hellyer e do Almirante William Landymore (primeiro Comandante do *Maritime Command* após a sua ativação em 17 de janeiro de 1966). Burke (1978) conta que, em junho de 1965, Hellyer apresentou em conferência a oficiais os seus planos para adoção de um único uniforme e de uma única estrutura de postos e graduações, a ser efetivada até julho de 1967 (Burke, 1978, p.5).

A partir de então, o Alte. Landymore, um Comandante popular na Marinha canadense (RCN, do inglês *Royal Canadian Navy*[96]) e em Halifax (sede do *Maritime Command* e região beneficiada economicamente com a presença das CAF) passou cada vez mais a vocalizar o seu descontentamento com a extensão da reforma capitaneada por Hellyer, afirmando que “a unificação completa era inaceitável para a Marinha e que a perda da identidade da RCN seria um desastre” (BURKE, 1978, p.10, tradução nossa). Hellyer, por sua vez, acreditava que os oficiais do alto escalão estavam propositalmente protelando seus planos para unificação. Com isso, por ocasião da substituição do CDS devido à aposentadoria do cargo por parte do Marechal do Ar Miller, Hellyer preteriu os principais e mais antigos candidatos e nomeou o Gen. Jean-Victor Allard, do *Mobile Command*, para o cargo, devido a seu

[96] As denominações das forças armadas do Canadá sofreram diversas alterações com o processo de unificação. Em 2011, o termo *Royal Canadian Navy* voltou a ser utilizado (Adams, 2021).

apoio manifesto ao projeto de unificação (Burke, 1978, p.10). Esse movimento precipitou uma série de demissões e renúncias por parte de civis do CFHQ e militares de alto escalão, entre eles o Alte. Landymore.

Após a sua demissão, o Alte. Landymore foi entrevistado pela mídia e manifestou sua opinião de que a integração não estava trazendo vantagens econômicas, citando aumento de custos administrativos em seu comando e os gastos adicionais que viriam da compra de novos uniformes para todos os militares (Burke, 1978, p.12).

O projeto de unificação foi taxado de desmoralizante, um experimento motivado por ideais políticos do Ministro, em detrimento de considerações militares[97].

Em resposta, Hellyer admitiu problemas com “um pequeno grupo de oficiais de alto escalão no Exército, na Força Aérea e na Marinha” (Burke, 1978, p. 13, tradução nossa), mas disse não esperar unanimidade no apoio à unificação e, além disso, afirmou que apenas os mais altos postos estavam contra o processo, enquanto 90% do efetivo das forças apoiava a reforma.

Hellyer enfatizou ainda que o ministério e o governo eram os responsáveis pela condução das forças, argumentando que essa matéria deveria ser vista sob o prisma do controle civil sobre as forças armadas.

Mesmo assim, a legislação ainda deveria passar pelo Congresso e, segundo Burke (1978, p.14) o futuro político de Hellyer estaria ligado à sua tramitação. Esse fato não passou despercebido pela oposição, que aproveitou o clamor em torno da unificação para atacar Hellyer, o qual estava ganhando prominência no Partido Liberal. A proposta de lei (*Bill C-243*) foi apresentada ao Congresso em 4 de novembro de 1966, aprovada em primeiro turno em 2 de fevereiro de 1967 e enviada ao Comitê de Defesa Nacional para deliberações, antes da votação final. No comitê, as deliberações se estenderam até 3 de abril, quando, após diversas discussões acaloradas e manobras obstrutivas por parte da oposição, a matéria foi enviada novamente ao Congresso para a última etapa da tramitação, sendo aprovada em 25

[97] Em análise posterior, Shaw (2001, p.171, tradução nossa) corrobora visão do Almirante: “as reformas de Hellyer [...] nunca tiveram o objetivo de auxiliar os militares a serem mais eficientes e efetivos em campo [...], o seu objetivo sempre foi político”. Gosselin e Stone (2005, p.8, tradução nossa) enfatizam o mesmo ponto: “efetividade operacional não foi uma prioridade na reestruturação da defesa”.

de abril. Em 1º de fevereiro de 1968, o novo Ministro da Defesa Léo Cadieux[98] presidiu a extinção do Exército, Marinha e Força Aérea canadenses e a instituição, em seu lugar, das Forças Armadas do Canadá, como uma única força com uniforme em comum (Burke, 1978, p.3 e 23).

Contudo, segundo Critchley (1989), os problemas no gerenciamento da Defesa não cessaram após a unificação, incluindo a necessidade de melhor planejamento orçamentário, controle de aquisições e duplicidades.

Um novo grupo de trabalho (*Management Review Group*, ou MRG) foi instituído em 1971 para conduzir uma revisão da Defesa. Como resultado, concluiu que, entre outros entraves, havia duplicação de esforços nos principais órgãos, com desenvolvimento de rivalidades e compartimentalização desnecessária, ou seja, exatamente aquilo que o processo de integração e unificação tentou evitar (Critchley, 1989, p.128).

De acordo com a autora, houve então uma nova reestruturação em 1972, seguida de outras mudanças, dentre as quais a formação do *Air Command*, em 1975. Este último unificou o *Air Transport Command*, o *Air Defence Command* e outras unidades aéreas, na tentativa de cortar custos e aumentar a coordenação e o planejamento.

Na prática, a criação desse comando "marcou a ressurgência de uma Força Aérea (*Air Command*), uma Marinha (*Maritime Command*) e um Exército (*Mobile Command*)", apesar de esses termos não aparecerem em documentos oficiais até 1980 (Critchley, 1989, p.131, tradução nossa). Ainda em 1980, segundo a autora, os comandantes do *Mobile Command*, *Maritime Command* e *Air Command* ganharam assento no Conselho de Defesa e no Comitê de Gerenciamento da Defesa, como mais antigos dos seus respectivos ambientes de atuação (terra, mar e ar). Em 1986, os uniformes distintos foram reinstituídos, assim como, em 2011, os títulos das forças: *Canadian Army*, *Royal Canadian Navy* e *Royal Canadian Air Force*, apesar de ainda operarem legalmente como comandos subordinados ao CDS (Adams, 2021).

De fato, ao revisar as conclusões de um grupo de trabalho de 1980, Shaw (2001) aponta que nenhum dos objetivos da unificação foi atingido.

---

[98] Paul Hellyer havia assumido a pasta dos Transportes. Apesar do sucesso na aprovação da legislação, Hellyer foi derrotado por Pierre Elliot Trudeau na eleição seguinte do Partido Liberal (Burke, 1978, p.23-24).

Segundo o autor, não foi possível identificar nenhuma economia de recursos que pudesse ser atribuída à unificação. O orçamento das CAF foi severamente afetado pela inflação do dólar canadense (apesar de ter aumentado em valores nominais), sendo necessária a redução de gastos com pessoal, manutenção, operações e investimentos ao longo do período avaliado.

A análise operacional é ainda pior: devido às restrições orçamentárias, não foi possível modernizar adequadamente os equipamentos das CAF e, mesmo dentre aqueles existentes, diversos foram colocados em reserva devido à falta de pessoal e recursos para mantê-los operando (Shaw, 2001, p.167). O autor ressalta ainda que não foi possível encontrar evidências que apontassem para um processo de tomada de decisão mais ágil e que a maior flexibilidade no emprego de pessoal fez com que, ao chegarem às unidades, fosse necessário efetuar treinamentos adicionais (*on-job training*) para compensar a falta de experiência dos militares no novo ambiente.

Já a satisfação profissional e o moral da tropa foram tão negativamente afetados pela unificação que foi permitido o retorno para uma identidade distinta entre as três forças, como observado no parágrafo acima. Por fim, o autor conclui de forma contundente que “o plano de Hellyer foi um total desastre para as CAF” (Shaw, 2001, p.168, tradução nossa)[99].

Por isso, “mesmo que muitos países tenham estudado a integração e a unificação das forças canadenses, nenhum outro país seguiu os passos do Canadá” (Shaw, 2001, p.165, tradução nossa).

Gosselin e Stone (2005) observam que, quando os planos do Gen. Hillier foram anunciados na política de defesa, contendo frases como “adotar uma abordagem completamente integrada e unificada para as operações” (Canada, 2005, p.11, tradução nossa), as comparações com os planos de Hellyer foram inevitáveis.

Contudo, “enquanto Hellyer e Hillier podem ter uma visão compartilhada sobre as CAF lutando como um todo integrado [...], a analogia entre as duas iniciativas acaba por aí” (Gosselin; Stone, 2005, p.14, tradução nossa). Os autores enfatizam que o contexto das duas reformas é diferente e seus líderes possuem trajetórias

---

[99] Além dos fatores apresentados, Shaw (2001) aponta ainda para uma “civilianização” do NDHQ. Gosselin e Stone (2005, p.13, tradução nossa) concordam, ressaltando uma “mentalidade gerencial na Defesa”, com uma “civilianização do alto comando no Canadá”. Por outro lado, Critchley (1989) discorda desses pontos, argumentando que havia participação efetiva dos militares na condução dos assuntos da Defesa.

profissionais completamente distintas. Além disso, o projeto de unificação dos anos 1960 tinha como objetivo a centralização na tomada de decisão e a eficiência administrativa, com mudanças iniciando no nível político-estratégico, ao passo que o projeto do Gen. Hillier focava em aumento de capacidades e na eficácia no nível operacional.

Por isso, “é evidente que essa transformação [do Gen. Hillier] não é o último capítulo na história da unificação, [mas sim] um importante marco na evolução continuada das Forças Armadas do Canadá” (Gosselin; Stone, 2005, p.14, tradução nossa). Mais ainda, “se haviam sobrado quaisquer ‘fantasmas da unificação’ em 2005 quando Hillier assumiu como CDS, é seguro dizer que eles foram exorcizados” (Gosselin, 2008a, p.7, tradução nossa).

Gosselin (2008a; 2008b) aborda o desenrolar de cinco grandes temas da unificação de Hellyer ao longo do tempo, entre eles a obtenção de uma lealdade às CAF ao invés da tradicional ligação de cada militar à sua força singular. Segundo o autor, a padronização de uniformes e postos não pôs fim ao paroquialismo das forças, a despeito das convicções de Hellyer em contrário.

A unificação, portanto, fracassou nesse objetivo: “a realidade é que uma cultura focada nas forças singulares está bem enraizada nas CAF [...], os três ambientes continuam a desempenhar um papel forte na promoção de um *ethos* e uma cultura de combatentes” (Gosselin, 2008b, p.12, tradução nossa).

A colocação de Gosselin (2008b) sobre a cultura de cada força singular encontra justificativa na proposta de Paget (2016) de que a trajetória evolutiva do profissional militar se inicia em sua força singular, em seu meio de combate primário. É exatamente para esse raciocínio que Gosselin (2008b, p.13, tradução nossa) chama a atenção: “em uma força militar, é imperativo que a lealdade evolua gradualmente com o posto e a responsabilidade, com oficiais e praças mais antigos progressivamente ajustando a sua lealdade à nação”.

Assim, à medida que as forças foram reconquistando a sua autonomia, *jointness* passou a ser o princípio que orientou as CAF nos anos 1990[100] (Gosselin,

[100] O autor traz também críticas à aplicação desse conceito, argumentando que, por vezes, a busca por *jointness* era utilizada como justificativa para soluções de compromisso em tópicos controversos entre as forças, o que acabava resultando em redução das capacidades operacionais das CAF (Gosselin, 2008b, p.10). No geral, a década de 1990, com o fim da Guerra Fria, foi um período de orçamentos austeros e diversos problemas para o setor de defesa no Canadá, citado em alguns artigos como a “década das trevas” (McKay *et al*., 2022).

2008b, p.10). De acordo com o autor, centros de treinamento e educação comuns contribuem para com esse objetivo, assim como o fazem os comandos operacionais. Dessa forma, tal qual Hellyer, a visão do Gen. Hillier também encorajava o progresso em direção a uma identidade comum às CAF, mas por meio de um prisma operacional, ao invés da padronização de uniformes.

Em relação à educação profissional militar, essa também foi reformulada com o processo de unificação dos anos 1960, sendo o então *Air Force College* transformado no *Canadian Forces College* com a instituição de cursos conjuntos em 1966 (Canada, 2020b). Atualmente, as CAF possuem uma série de diretrizes (Canada, 2017) que mesclam educação e treinamento no programa de Desenvolvimento Profissional (PD, do inglês *Professional Development*). O PD se baseia em quatro pilares: educação (conhecimentos e habilidades intelectuais), treinamento (competência para desempenhar tarefas), experiência (aplicação das competências em cargos, em especial de operações e comando) e autodesenvolvimento (pessoal ou profissional), sendo que o sistema é distribuído pela carreira dos oficiais em cinco Períodos de Desenvolvimento (DP, do inglês *Developmental Period*). A cada período são adquiridos conhecimentos e experiências que, somados a outros requisitos como a promoção a certos postos, permitem que o oficial avance para o período seguinte (Canada, 2017).

Nesse contexto de PD, dois relatórios dos anos 1997 e 1998 (em resposta ao incidente na Somália em 1993) prepararam o terreno para reformas no sistema de ensino profissional militar, como narram McKay *et al* (2022).

Os autores ressaltam a criação da *Canadian Defence Academy* (CDA) em 2001-2002 como entidade que supervisiona o treinamento e a educação conjuntos, direcionando os *campi* das CAF: *Royal Military College of Canada*, *Canadian Forces College* e *Collège Militaire Royal de Saint-Jean* (este último fechado em 1994 e reaberto em 2008). Segundo os autores, essas instituições de ensino se ocupam do ensino das três forças, com treinamento adicional sendo provido por cada força em específico.

O Quadro 8 apresenta o resumo dos dados obtidos para o Canadá.

Quadro 8: Canadá

Caso	Ameaças (X1)	Política (X2)	Cultura conjunta (X3)	Com. Oper. Conj. (Y)	Condições subjacentes (Z)
Canadá	Ausente	Presente	Presente (mas com influência da unificação)	Presente (CJOC)	Unificação das CAF dos anos 1960

Fonte: o autor

No geral, avalia-se que o projeto de unificação das CAF dos anos 1960 não foi capaz de promover uma cultura conjunta, tanto que, ao longo dos anos, a tendência foi de reversão às identidades individuais das forças.

Nesse sentido, Sloan (2002) argumenta que a unificação não atingiu o nível operacional, com boa parte das operações sendo conduzida pelas forças de forma singular (em atuação combinada com outros países). Ainda assim, a autora aponta para evoluções nesse sentido a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Tanto Sloan (2002) como Salt (2014) ressaltam que a experiência de unificação fez com que as forças estivessem relativamente confortáveis com a atuação conjunta. Adicionalmente, a PME conjunta se manteve desde os anos 1960, sendo reformulada no final do século XX, indicando que a cultura conjunta (X3), em alguma medida, estava presente quando da ocasião da instalação dos Comandos Operacionais Conjuntos.

O próximo capítulo irá investigar a doutrina de operações conjuntas no Brasil, com ênfase no processo de ativação de Comandos Operacionais Conjuntos e na sua constituição. O Comando de Operações Aeroespaciais será apresentado à título de ilustração, sendo verificada a participação de militares de outras forças em seu efetivo. Por fim, serão expostos o cenário de ameaças, a política doméstica e a cultura para posterior comparação e verificação das implicações, conforme indicado na metodologia.

5 BRASIL

O presente capítulo dá seguimento à terceira etapa da metodologia (apresentação individual dos casos), sendo abordada a doutrina conjunta no Brasil, com ênfase nos pressupostos doutrinários que regem o estabelecimento de comandos operacionais conjuntos. Foi observada a ausência da variável dependente Y (Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente) e utilizado o Comando de Operações Aeroespaciais (Comando Operacional Conjunto funcional permanente) como ilustração do modelo brasileiro. Em seguida, serão apresentadas as três variáveis independentes X (percepção do cenário de ameaças X1, engajamento da elite política doméstica X2 e cultura conjunta X3).

5.1 Doutrina conjunta: aspectos gerais

Ao apresentar os fatores que contribuem para a interoperabilidade, Pereira (2022, p.106) levanta principalmente aspectos técnicos (aeronaves, armamentos, sistemas de comunicações, entre outros). Dentre os aspectos não técnicos, o autor destaca apenas a doutrina, revelando, por exemplo, a falta de uma sistemática para atualização dos documentos que favoreça a incorporação de novos conceitos e tecnologias e, inclusive, promova a coerência entre os diversos documentos doutrinários.

O autor evidencia a defasagem temporal entre a Doutrina Militar de Defesa (DMD, publicada em 2007) e as doutrinas de Operações Conjuntas (MD30-M-01, de 2020), Básica da FAB (DCA 1-1, de 2020) e Militar Terrestre (EB20-MF-10.102, de 2019). A convergência entre os significados de alguns termos também é investigada, sendo apontadas diferenças no significado de palavras como "tarefa", "ação" e "missão" entre os documentos das forças e do MD, o que prejudica a interoperabilidade ao causar confusão no seu uso por membros de diferentes forças.

Trabalhos como o de Pereira (2022) encontram embasamento na PND, que estipula a "necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular e conjunta, com foco na interoperabilidade" como forma de "assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas" (Brasil, 2020b, p.24). Segundo a END, apesar

de não ser descartada a atuação de forças singulares, o emprego conjunto deve ser priorizado. Este último documento, em consoante com o exposto no Glossário das Forças Armadas, define operação conjunta como aquela que “envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma Força Armada, *mediante a constituição de um Comando Conjunto*” (Brasil, 2020b, p.78; Brasil, 2015, p.190, grifo nosso).

A DMD "aborda os fundamentos doutrinários, que visam ao emprego de forças militares" (Brasil, 2007, p.12), com o propósito de "prover entendimentos comuns às Forças Armadas, propiciando condições para um eficaz emprego [conjunto]". O documento discorre sobre os fundamentos do emprego do poder militar, e estabelece doze “princípios de guerra” (Brasil, 2007, p.37), sendo aqui destacados três desses.

A “unidade de comando” prevê a “atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do Comandante”, enfatizando que “a guerra contemporânea não admite o emprego de Força Armada em campanhas isoladas” (Brasil, 2007, p.41). Para isso, é levantada a necessidade de “planejamento integrado e emprego coordenado”, sendo observado o princípio da “unidade de comando no mais alto escalão e mentalidade militar unificada em todos os níveis”, estabelecendo sintonia, ao menos em teoria, com o nível “integrado” do Modelo de Maturidade da Interoperabilidade Organizacional proposto por Clark e Jones (1999).

O princípio da “prontidão” aponta para a adequada estruturação do processo decisório e do sistema de comando e controle (C2), sendo realçado que “com a prontidão, subentende-se que as forças estão providas dos meios essenciais e organizadas para operações de combate”, sendo necessário o “preparo antes das hostilidades” (Brasil, 2007, p.41). Já o princípio da “simplicidade” preconiza “a preparação e a execução de ordens e planos com concepções claras e facilmente inteligíveis”, com o “estabelecimento de uma relação de comando clara, direta e ininterrupta” (Brasil, 2007, p.37-38).

A Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d, p.15) salienta que "o estudo das últimas guerras mostra [...] que as grandes vitórias foram alcançadas por meio de ações [...] integradas de forças navais, terrestres e aéreas", em consoante com a DMD. Em relação ao planejamento para a guerra, afirma que esse "deve ser previamente elaborado, a fim de que a evolução da situação de normalidade para a situação de guerra ou conflito armado transcorra da forma mais rápida e eficiente"

(Brasil, 2020d, p.19), assumindo que entre essas duas situações haverá um “estado de crise”, que pode retroceder para a normalidade ou escalar para o conflito.

A cronologia estipulada para um estado de crise ou de conflito armado prevê que o Planejamento Estratégico será iniciado após o recebimento de uma Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa (DPED) que dará origem a uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED). Esta última deverá considerar se há algum Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) previamente elaborado para a situação. Esse documento deve então ser atualizado (ou elaborado) sob coordenação da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), conforme orientações constantes da Diretriz de Planejamento Estratégico Militar (DPEM), aprovada pelo chefe deste último órgão. Somente então o Comandante Conjunto poderá dar início ao seu planejamento operacional.

Quadro 9: Principais documentos em cada nível de planejamento

Nível	Documentos
Político (Presidente)	Diretrizes Políticas (Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa – DPED)
Estratégico (Ministério da Defesa)	1. Diretrizes Estratégicas: a. Ministerial i. Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED) b. Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas i. Diretriz de Planejamento Estratégico Militar (DPEM) 2. Planos Estratégicos i. Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA).
Operacional (Comandos Operacionais ativados)	Diretriz de Planejamento (DIPLAN) Planos Operacionais.

Fonte: Brasil (2020d, p.27)

Como a linha do tempo para que a sequência de documentos acima listada seja produzida pode não ser adequada ao desenrolar da situação, o Conselho Militar de Defesa pode, ainda em estado de crise, orientar o Ministro da Defesa a indicar um Oficial-General para ser o possível Comandante do Teatro de Operações. Esse Oficial poderá iniciar a atualização ou elaboração do PEECFA (juntamente com a Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA) e formar o seu Estado-Maior Conjunto antes do

recebimento da Diretriz Presidencial (Brasil, 2020d, p.21). Todos os movimentos deste parágrafo e do anterior, complexos em si, devem ser realizados antes mesmo de serem iniciados os desafios levantados por Mullins (2022) na implantação de Comandos Conjuntos, conforme descrição no item 3.2 do presente trabalho.

A Doutrina de Operações Conjuntas prevê ainda que, caso o conflito seja deflagrado mais rapidamente do que o esperado, deverá ser ativado um Comando Operacional composto por “forças de pronto emprego”.

De acordo com o Decreto nº 7.276/2010, a autoridade para determinar a ativação de um Comando Operacional e designar o seu Comandante compete ao Presidente da República (Brasil, 2010, Art.3º, I). Ao assumir o cargo, esse Comandante deverá “apresentar ao Ministro da Defesa os planejamentos operacionais e a proposta de adjudicação de meios para integrar o Comando Operacional” (Brasil, 2010, Art.3º, VI, a). O Ministro, após verificar a disponibilidade dos meios nas forças singulares, deve adjudicá-los conforme a necessidade apresentada.

Cabe ressaltar que, caso o conflito ainda não tenha sido declarado, a determinação sobre a ativação ou não de um Comando Operacional entra nos cálculos da manobra de crise, prevista na DMD. Esse documento estipula que “o processo de condução da crise tem por finalidade básica conseguir uma paz vantajosa, evitando que [a crise] evolua para o conflito armado” (Brasil, 2007, p.29). Caso o nível político/estratégico julgue que a ativação do Comando Operacional constituiria uma escalada indesejável, aumentando o risco de deflagração do conflito (Van Evera, 1999), “isso poderá retardar a decisão presidencial sobre o emprego da expressão militar do Poder Nacional” (Brasil, 2020e, p.18).

Com isso, a integração dos profissionais dentro do novo Comando Conjunto e a adequação e compreensão da estrutura, planejamentos e sistemas de Comando e Controle (Mullins, 2022) demorariam ainda mais a serem iniciadas. A própria Doutrina de Operações Conjuntas reconhece, em partes, a fragilidade desse modelo, ressaltando que “a inexistência de comandos operacionais conjuntos, permanentemente ativados desde o tempo de paz, impede que o Comando Operacional ativado em meio a uma crise gerencie todo o ciclo operacional” (Brasil, 2020d, p.59).

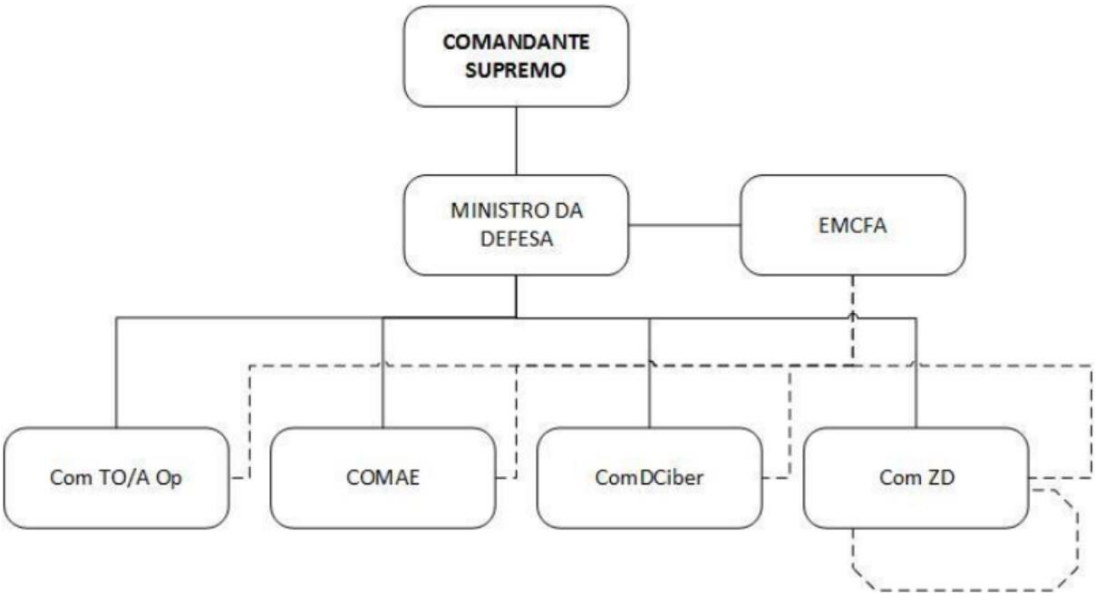
Ao serem considerados os princípios da prontidão e da simplicidade da Doutrina Militar de Defesa (Brasil, 2007), o processo descrito na doutrina para ativação de um Comando Operacional Conjunto se mostra inferior em contraste com um modelo permanente. A sequência de eventos, repleta de documentos burocráticos e com envolvimento direto do nível político em meio a situação de crise ou conflito deixa dúvidas se as forças estão realmente "organizadas para operações de combate" (princípio da prontidão, conforme Brasil, 2007, p.41).

A existência de um Comando Operacional Conjunto permanente também confere maior simplicidade à preparação para uma operação conjunta, eliminando várias etapas do processo acima descrito. Ademais, resta dúvidas se a própria concepção do processo é "clara e facilmente inteligível" (princípio da simplicidade, conforme Brasil, 2007, p.37). Tais aspectos doutrinários constituem um exemplo do nível *ad hoc* (atributo "preparo") dos quadros de Clark e Jones (1999) e Fewell e Clark (2003), e vão ao encontro da defesa de instituições permanentes colocada por Teixeira Júnior e Freire (2019).

A hierarquia estabelecida em doutrina para os Comandos Operacionais Conjuntos ativados em base *ad hoc* também deixa dúvidas em relação ao princípio da "unidade de comando (Brasil, 2007, p.41). Há a afirmação de que "os Comandos Operacionais Conjuntos, quando ativados, ficarão subordinados ao [Presidente da República], por intermédio do Ministro da Defesa" (Brasil, 2020d, p.47) o que, juntamente com o organograma abaixo (figura 10), dá a entender que os Comandos, na verdade, estão subordinados ao Ministro da Defesa e este ao Presidente da República (Comandante Supremo, conforme Brasil 2020d, p.22).

O papel do EMCFA também não fica claro, parecendo simbolizar o "acompanhamento [...] das operações militares conduzidas pelos Comandos Operacionais ativados e das ações estratégicas militares planejadas" (Brasil, 2020e, p.18), mas sendo previstas funções de órgão hierarquicamente superior, como aprovar a indicação de um militar para a função de Chefe do Estado-Maior Conjunto, mediante proposta do comandante operacional (Brasil, 2020d, p.51). Dessa forma, há dúvidas quanto à existência de uma "cadeia de comando bem definida, com precisa e nítida divisão de responsabilidades" (princípio da unidade de comando, conforme Brasil, 2007, p.41).

Figura 22: Fluxograma de subordinação dos Comandos Operacionais



Fonte: Brasil, 2020d, p.47

A Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d, p.41-42) prevê que o Comando Operacional ativado terá jurisdição sobre a área de responsabilidade que lhe for atribuída. O PEECFA pode delimitar áreas de três tipos: Teatro de Operações (TO), Área de Operações (AOp) e/ou Zona de Defesa (ZD).

O primeiro é definido como a área “necessária à condução das operações militares de grande vulto, para o cumprimento de determinada missão e para o consequente apoio logístico” (Brasil, 2020d, p.42). Uma AOp seria “o espaço geográfico necessário à condução de operações militares, que não justifiquem a criação de um TO” (Brasil, 2020d, p.42), ou seja, a distinção entre ambos é a dimensão das operações a serem conduzidas.

O TO (ou AOp) pode ainda “ser subdividido em áreas de responsabilidade, a serem atribuídas a cada uma das Forças Componentes diretamente subordinadas ao [Comandante do] TO/AOp” (Brasil, 2020d, p.42). A parte do território não englobada pelo TO ou AOp é denominada Zona do Interior (ZI), sendo a ZD correspondente à parcela da ZI na qual, a partir de avaliação constante do PEECFA, será ativado um Comando Operacional para coordenar as ações de defesa territorial (Brasil, 2020d, p.42). As operações na ZI onde não houver ZD estabelecida serão coordenadas pelos Comandos Militares já estabelecidos em tempo de paz (Brasil, 2020d, p.68).

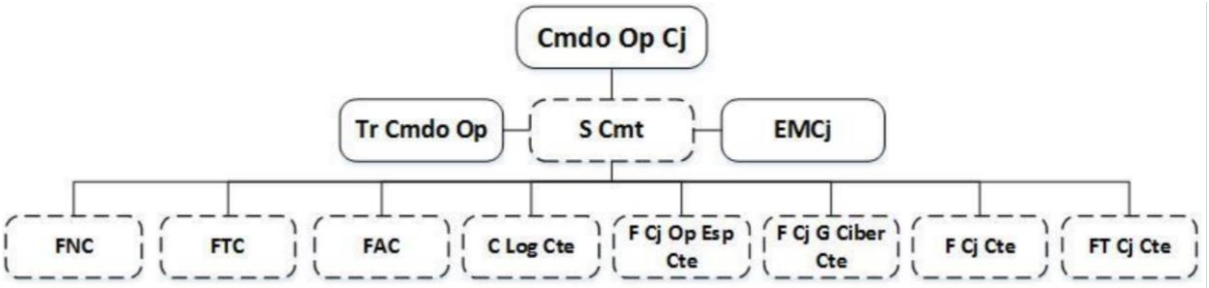
A possibilidade de divisão do TO ou AOp em áreas de responsabilidade pelas Forças Componentes proposta pela doutrina, caso efetivada, pode ser interpretada

como indicativa de menor grau de interoperabilidade. Segundo Clark e Jones (1999), a alocação de papéis por delegação em áreas de responsabilidade é característica de um estilo de comando no nível "*ad hoc*", podendo chegar ao "colaborativo" ao ser considerada a subordinação a uma cadeia de comando única.

Na classificação do Exército americano (US, 2020a), exposta no item 2.1 do presente trabalho, esse tipo de divisão se enquadra no nível 1 (*deconflicted*). Em ambas as escalas, a operação das forças de maneira integrada em todas as porções do TO/AOp promoveria maior grau de interoperabilidade.

A estrutura de um Comando Operacional Conjunto (*ad hoc*), além do seu Comandante, Estado-Maior Conjunto (EMCj) e tropas orgânicas (para funções administrativas, de autoproteção, operação de meios de C2 etc.), é composta por Forças Componentes (FCte), organizadas a critério do Comandante (Brasil, 2020d, p.45). Essas forças podem ser singulares (FNC, FTC ou FAC, siglas correspondendo às forças Naval, Terrestre ou Aérea, respectivamente) ou conjuntas (composta por elementos de mais de uma força, sob comando único). As forças conjuntas podem possuir caráter de emprego geral (Força Conjunta Componente, ou FCjCte), para utilização em uma missão específica e limitada no tempo (Força-Tarefa Conjunta Componente, ou FTCjCte) ou ainda com funções específicas durante o conflito (Força Conjunta de Operações Especiais Componente, ou FCjOpEspCte, Comando Logístico Componente, ou CLogCte, entre outras). A organização pode ser observada no organograma da Figura 22.

Figura 23: Estrutura do Comando Operacional Conjunto *ad hoc*



Fonte: BRASIL, 2020d, p.46

Por sua vez, o EMCj é constituído por uma chefia e seções numeradas. A princípio serão estabelecidas as seguintes seções: D-1 (pessoal), D-2 (inteligência), D-3, (operações), D-4 (logística e mobilização), D-5 (planejamento), D-6 (comando e

controle), D-7 (Comunicação Social), D-8 (Operações de Informação), D-9 (Assuntos Civis) e D-10 (Administração Financeira), sendo o Chefe do EMCj proposto pelo Comandante Operacional ao EMCFA (Brasil, 2020d, p.51). As seções são flexíveis, mediante orientações do Comandante Operacional, de maneira que possam ser gerenciados os aspectos necessários para o cumprimento da missão para o qual o próprio Comando Operacional Conjunto foi ativado. Quanto ao pessoal envolvido, coloca-se como desejável que haja ao menos um oficial de cada Força Singular em cada seção, havendo ainda a orientação para que a chefia das seções de inteligência, operações e planejamento recaia sobre oficiais da Força que "caracteriza a predominância das operações no TO/A Op" (Brasil, 2020d, p.51).

5.2 Comando de Operações Aeroespaciais[101]

A delimitação do presente trabalho diz respeito aos Comandos Operacionais Conjuntos geográficos (que possuem responsabilidade por uma determinada área geográfica), e não aos comandos funcionais (responsáveis por uma determinada função das forças armadas). Essa divisão é compatível com os conceitos de Teatro de Operações (TO), Área de Operações, (AOp), Zona de Defesa (ZD) e Zona do Interior (ZI) previstos na Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d) e explicitados no item 5.1.

Por constituir um comando funcional e não geográfico, o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) é excluído pela delimitação do trabalho.

Da mesma forma como os comandos funcionais americanos operam em todo o globo (Marks, 2010, Feickert, 2012) a função de defesa do espaço aéreo exercida pelo COMAE abrange todo o espaço aéreo brasileiro desde o tempo de paz (Brasil, 2020d). Entretanto, essa previsão não suplanta o fato de que a atuação do COMAE como comando conjunto é restrita a essa função. Inclusive, há previsão doutrinária para que, mediante "solicitação [...] e autorizado pelo Comandante Supremo", o COMAE preste apoio aos Comandos dos Teatros ou Área de Operações (Brasil, 2020d, p.63). Portanto, desconsiderou-se a sua classificação como um possível comando geográfico com jurisdição sobre todo o território nacional.

---

[101] As informações relativas ao efetivo e à estrutura organizacional do COMAE foram obtidas em 4 de novembro de 2022 (Brasil, 2022a).

Assim, possuindo Comandante, Estado-Maior e unidades sob controle operacional de mais de uma força singular para cumprir a função de defesa aeroespacial do território nacional, o COMAE é classificado, de acordo com os critérios estabelecidos por esta tese como comando conjunto, de natureza funcional.

Apesar disso, alguns aspectos merecem consideração para melhor ilustrar o modelo brasileiro de operações conjuntas, sendo esse o objetivo deste tópico.

Segundo a Doutrina de Operações Conjuntas, o COMAE é um "Comando Operacional Conjunto, ativado permanentemente, com sede no Distrito Federal e é o órgão central do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA)", tendo a missão de "empregar o Poder Aeroespacial com vistas a garantir a soberania do Espaço Aéreo Brasileiro e a integração do território nacional" (Brasil, 2020d, p.61).

O documento destaca duas funções do COMAE: órgão central do SISDABRA (responsável pela soberania do espaço aéreo) e Comando Operacional Conjunto permanentemente ativado, sendo subordinado ao Presidente da República quando em situação de conflito e ao Comandante da Aeronáutica em tempo de paz (Brasil, 2020d, p.62)[102].

Tendo em mente que as ações de defesa do espaço aéreo brasileiro são exercidas de forma permanente, a estrutura do COMAE deve funcionar integralmente em tempo de paz, sendo necessário apenas o acréscimo de meios para realizar a transição para a guerra (Brasil, 2020d, p.62).

Quanto à relação de comando sobre esses meios, o COMAE exerce "controle operacional" sobre os elementos alocados ao SISDABRA (Brasil, 2020d, p.62).

Por "controle operacional", entende-se a autonomia para "atribuir tarefas e controlar forças em missões específicas", mesmo que essas forças "não lhe sejam subordinadas, [mas que], operem ou transitem em sua área de responsabilidade", visando ao cumprimento de sua missão (Brasil, 2020d, p.162). Para isso, a FAB disponibiliza ao SISDABRA "unidades sob controle operacional" e o EB "participa com a atuação de suas Unidades Operacionais de Artilharia Antiaérea, sob o controle operacional do COMAE, por meio do Comando de Defesa Antiaérea (Cmdo DAAe)"

---

[102] O documento acrescenta que "em ambas as situações, a subordinação é via MD" (Brasil, 2020d, p.62), o que retoma a discussão sobre o princípio de "unidade de comando" do item 5.1. Já o Regulamento do COMAE não menciona o MD, afirmando apenas que "o COMAE subordina-se ao Comandante da Aeronáutica em tempo de paz e, quando em situação de conflito, ao Comandante Supremo" (Brasil, 2020g, p.7), em aparente desacordo com a Doutrina de Operações Conjuntas.

(Brasil, 2020d, p.64). A MB “não dispõe de meios alocados permanentemente ao Sistema”, sendo sua participação eventual com meios de Artilharia Antiaérea (ou outros) realizada mediante alocação desses ao SISDABRA (Brasil, 2020d, p.64).

Esse controle operacional sobre os meios de Defesa Antiaérea (DAAe) se dá em todo o território nacional, mas, “no espaço aéreo sobrejacente ao TO ou A Op, esta responsabilidade normalmente será delegada à Força Aérea Componente que assumirá o controle operacional de todos os meios de DAAe” (Brasil, 2020d, p.65).

Já os meios aéreos pertencentes aos componentes terrestre e naval, “normalmente, realizam missões somente em proveito desses componentes”, mas os meios aéreos da FAC “atuam em toda a área de responsabilidade do Comando Operacional, ficando a coordenação das Operações Ar-Superfície a cargo da FAC” (Brasil 2020d, p.65).

No âmbito da Força Aérea, a Doutrina Básica da FAB define o COMAE como o “Órgão [...] do Comando da Aeronáutica responsável pelo emprego dos Meios Aeroespaciais e de Força Aérea para a execução de Ações de Força Aérea” (Brasil, 2020c, p.9). A mencionada “Ação de Força Aérea” é o “ato de empregar, no nível tático, Meios Aeroespaciais e de Força Aérea para causar um ou mais efeitos desejados em uma campanha ou operação militar” (Brasil, 2020c, p.9).

A definição contrasta o COMAE com o Comando de Preparo (COMPREP), que possui a responsabilidade de “preparar os Meios Aeroespaciais e de Força Aérea [...] para a execução de Ações de Força Aérea” (Brasil, 2020c, p.9).

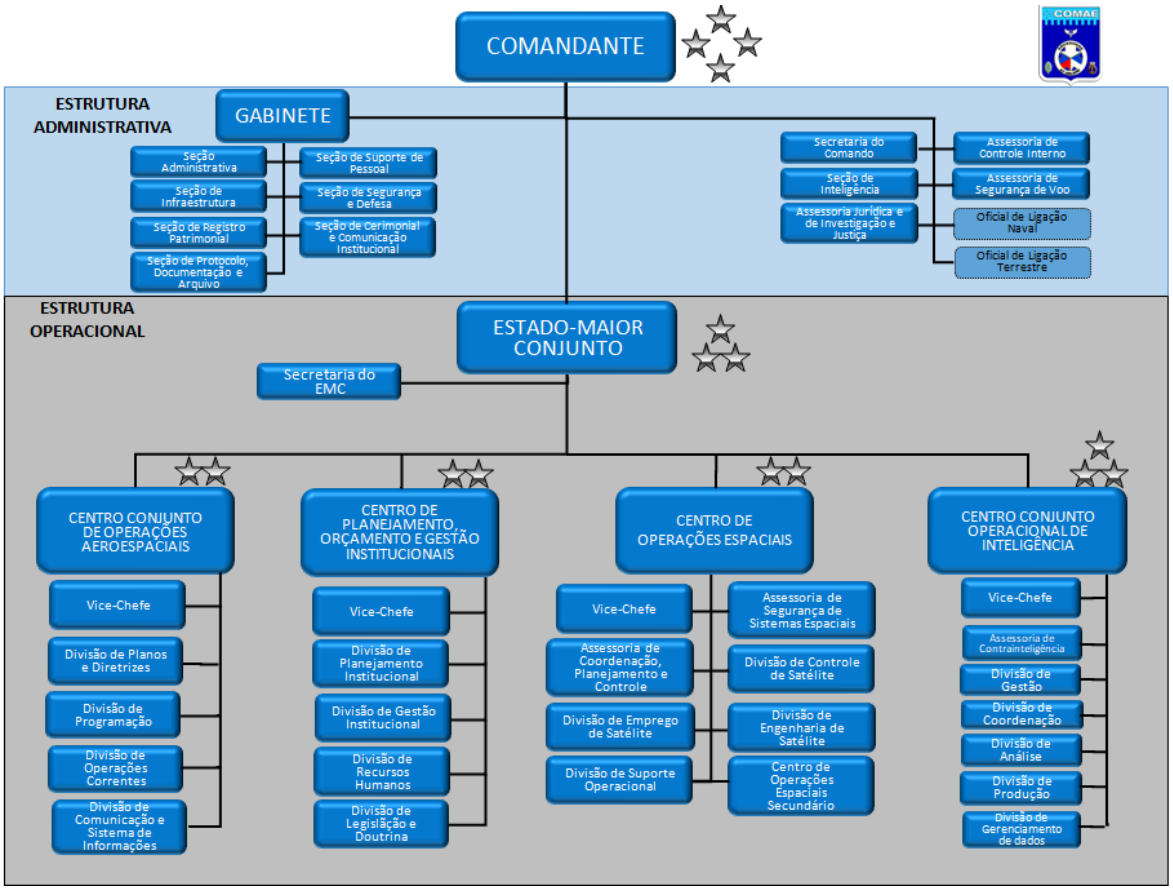
Essas definições trazem ainda dois conceitos complementares. Meios Aeroespaciais são “aeronaves, aeronaves remotamente pilotadas e plataformas espaciais, [...] da FAB ou que sejam adjudicados [...], necessários para executar Ações de Força Aérea”, enquanto Meios de Força Aérea são compostos pelo “pessoal, veículos terrestres, embarcações, armamentos, instalações, equipamentos e sistemas, da FAB ou adjudicados [...], necessários para executar determinadas Ações de Força Aérea” (Brasil, 2020c, p.10-11).

O COMAE tem por competências estabelecidas em seu regulamento: “realizar a defesa aeroespacial do território”, “empregar os meios sob seu controle operacional, [... para atuar contra...] aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico”, executar as ações para o “emprego do poder aeroespacial”, “atuar como órgão central do SISDABRA” e

“gerenciar, controlar e difundir informações coletadas por meio de sensores de IVR[103]” (Brasil, 2020g, p.7).

Para isso, além das estruturas de comando e administrativa (gabinete), conta com o Estado-Maior Conjunto e quatro Centros a ele subordinados: Centro de Planejamento, Orçamento e Gestão Institucionais (CPOGI), Centro Conjunto de Operações Aeroespaciais (CCOA), Centro Conjunto Operacional de Inteligência (CCOI) e Centro de Operações Espaciais (COPE), conforme a Figura 23.

Figura 24: Organograma do COMAE



Fonte: BRASIL, 2022a, Organograma.

Percebe-se que, sendo um comando funcional, a estrutura do COMAE é distinta da preconizada na Doutrina de Operações Conjuntas para um Comando Operacional Conjunto de área. Em especial, contrasta-se a organização do EMCj em

[103] Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (BRASIL, 2020f, p.7).

seções numeradas e com atribuições muito mais amplas do que as dos centros que compõem o Estado-Maior Conjunto do COMAE.

Em relação a esses centros, o Regimento Interno do COMAE (Brasil, 2020f) estipula que o CPOGI é responsável, por exemplo, pelo planejamento e gestão institucionais, capacitação de recursos humanos, planejamento de operações e exercícios e pela coordenação do processo de gestão e validação doutrinária. O CCOA coordena todo o ciclo de planejamento e emprego de missões aéreas, incluindo o gerenciamento dos serviços de alerta para a defesa aérea e para missões de busca e salvamento (SAR, do inglês *Search and Rescue*). O COPE realiza as atividades de planejamento e emprego dos sistemas espaciais[104], supervisionando a operação de sua estrutura secundária (COPE-S, localizado no Rio de Janeiro). Por fim, o CCOI coordena e executa atividades de inteligência no nível operacional, incluindo a supervisão dos meios aéreos de IVR.

As chefias do CCOA e do COPE são ocupadas exclusivamente por oficiais generais da FAB, enquanto as do CPOGI e do CCOI podem ser exercidas por qualquer uma das três forças (Brasil, 2020g, p.8). Atualmente[105], a chefia do CPOGI é exercida por um oficial da MB e a do CCOI por um oficial do EB. Ao observar o COMAE como um todo, a distribuição de postos de trabalho entre as forças encontra-se exposta no quadro abaixo.

Quadro 10: Alocação de militares no COMAE

	FAB	EB	MB
Funções Administrativas[106]	101 (87,8%)	8 (7,0%)	6 (5,2%)
Funções Operacionais	273 (86,1%)	22 (6,9%)	22 (6,9%)
Total	374 (86,6%)	30 (6,9%)	28 (6,5%)

Fonte: compilado pelo autor (Brasil, 2022a)

[104] O COPE é uma estrutura de uso dual, construída e operada em parceria entre a Força Aérea Brasileira e a Telebras, tendo sido projetada para o controle de uma constelação composta por três satélites geoestacionários e 26 satélites orbitais (Telebras, 2022). Em sua inauguração, operava apenas o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), voltado a comunicações civis e militares (Jayme, 2020). Em 25 de maio de 2022, foram lançados dois satélites de órbita baixa para sensoriamento remoto, integrantes do Projeto Lessonia, a serem operados pelo COPE (Nunes, 2022).

[105] Conforme consulta realizada em 4 de novembro de 2022 (Brasil, 2022a).

[106] A divisão em funções administrativas ou operacionais foi realizada conforme competência dos setores estipulada no Regimento Interno do COMAE (Brasil, 2020f).

A distribuição de militares exposta no quadro acima permite observar que a quantidade de militares do EB e da MB que fazem parte do efetivo do COMAE é semelhante (30 e 28, respectivamente, correspondendo a pouco menos de 7% cada do total), ainda que o EB seja a única dentre essas duas Forças que possui meios permanentemente alocados ao SISDABRA (DAAe). Caso sejam observadas apenas as funções operacionais dentro dos quatro Centros, percebe-se que a maior parte dos militares do EB e da MB está concentrada no COPE (17 e 14, respectivamente, sendo 92 da FAB), conforme quadro 5. Se excluído o COPE, 92,9% do efetivo dos demais Centros é da FAB, com 2,7% do EB e 4,4% da MB.

O CCOA, Centro com maior efetivo, possui apenas três militares do EB e quatro da MB, com 116 da FAB. Dentro do CCOA é realizado o ciclo de planejamento (DIVPLAN), programação (DIVPROG) e condução (DIVOC) das atividades de emprego do Poder Aeroespacial, excetuando-se as plataformas espaciais, que ficam sob responsabilidade do COPE (BRASIL, 2020f, p.20-21). Na DIVPROG, por exemplo, estão localizadas as células de Defesa Antiaérea e Operações Especiais, sendo essas ocupadas apenas por militares da FAB (Brasil, 2022a).

Quadro 11: Alocação de militares no COMAE (funções operacionais por Centro)

	FAB	EB	MB
COPE	92 (74.8%)	17 (13,8%)	14 (11,4%)
CCOA	116 (94,3%)	3 (2,4%)	4 (3,3%)
CPOGI	14 (77,8%)	1 (5,6%)	3 (16,7%)
CCOI	39 (95,1%)	1 (2,4%)	1 (2,4%)
Total (exceto COPE)	169 (92,9%)	5 (2,7%)	8 (4,4%)

Fonte: compilado pelo autor (Brasil, 2022a)

Apesar de exercer controle operacional sobre unidades de Artilharia Antiaérea do EB e contar com a presença de militares da MB e do EB, se desconsiderado o COPE, a participação desses militares se limita a 7,1% das funções operacionais, havendo ausências em posições significativas como, por exemplo, na Célula de Artilharia Antiaérea. Adicionalmente, o controle operacional característico de um comando conjunto é, ao menos doutrinariamente, voltado majoritariamente ao SISDABRA, não havendo previsão específica para a adjudicação de meios de outras Forças Singulares para a execução de outras missões (como SAR ou IVR, por exemplo).

Da breve análise de suas atribuições, estrutura e dotação de pessoal, conclui-se que o COMAE constitui um Comando Operacional Conjunto funcional permanentemente ativado.

Em contrapartida, Comandos Operacionais Conjuntos de natureza geográfica, responsáveis por um Teatro ou Área de Operações, de acordo com a doutrina brasileira exposta no item 5.1, são estabelecidos em uma base *ad hoc*, o que corresponde a um menor grau de maturidade na interoperabilidade organizacional de acordo com a classificação proposta por Clark e Jones (1999).

Mais especificamente, a Doutrina de Operações Conjuntas coloca que os Comandos Operacionais “serão ativados para o emprego das Forças Armadas nas situações de guerra e não guerra”, em caso de “agravamento de uma crise” ou para o emprego das Forças Armadas, sendo-lhe “atribuída uma área de responsabilidade” (Brasil, 2020d, p.41).

Em comparação, o mesmo documento estipula que “a principal característica da Defesa Aeroespacial é que seus integrantes devem estar em condições de operar a qualquer momento” (Brasil, 2020d, p.62). Por isso, segundo a Doutrina, o COMAE é “uma organização que vive em estado de guerra. Para tanto, sua estrutura deve estar funcionando integralmente, mesmo em situação de normalidade” (Brasil, 2020d, p.62).

Ainda assim, mesmo constituindo um Comando Operacional permanentemente ativado, observou-se que o caráter conjunto das operações do COMAE é bastante limitado. Há pouca participação de militares da MB e do EB e esses últimos estão ausentes em algumas posições significativas (Célula de Artilharia Antiaérea, por exemplo). Além disso, a missão conjunta do COMAE restringe-se doutrinariamente à Defesa Aeroespacial e há restrição de meios de outras forças sob comando operacional do órgão.

5.3 Ameaças, política e cultura

Conforme estabelecido na metodologia, faz-se necessário investigar os fatores que, segundo a hipótese estabelecida, levariam à evolução desse modelo doutrinário: a percepção do cenário de ameaças, o engajamento da elite política doméstica e a cultura conjunta (Goldman, 2006).

5.3.1 Ameaças (X1)

Como estabelecido no item 1.2.1, Goldman (2006) e Gallo (2018) ressaltam que a percepção de ameaças à sobrevivência do Estado no cenário internacional é significativa para a inovação da doutrina militar. Baseado em Walt (1985), Gallo (2018) defende que essas ameaças dependem de quatro fatores: os recursos à disposição de um determinado Estado, sua proximidade, sua capacidade ofensiva e sua agressividade.

O fator "proximidade" restringe a análise do cenário de ameaças ao Brasil aos seus países vizinhos: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa[107]. Os demais países da América do Sul (Equador e Chile), bem como os demais países do Atlântico Sul são descartados pela ausência de fronteira terrestre com o Brasil.

Esse recorte difere do conceito de "entorno estratégico", o qual prevê interesses de defesa em toda a "América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica" (Vaz, 2021, p.28). Não obstante a sua relevância para os estudos de defesa, o entorno estratégico é por demais amplo para que todos os seus integrantes sejam considerados como "próximos" ao Brasil.

Adicionalmente, não há como efetuar qualquer cálculo sobre o Atlântico Sul à guisa de entorno estratégico sem incluir potências extrarregionais[108], conforme levantado por Visentini (2022), o que extrapolaria ainda mais o conceito de "proximidade". Walt (1985, p.10, tradução nossa) utilizou como exemplo desse conceito a expansão naval alemã e a percepção dessa por parte do Reino Unido dizendo que "se a imprensa britânica presta mais atenção ao aumento do poder naval alemão do que a um movimento similar no Brasil, isso sem dúvida é devido à proximidade da costa germânica e à distância do Brasil". A PND e a END não

---

[107] A Guiana Francesa é um dos doze territórios ultramarinos franceses, sendo definida como "uma presença europeia na América do Sul" (France, 2022). Os dados inseridos no presente trabalho se limitam à Guiana Francesa em si e não à França como um todo, visto que o objetivo é expor recursos, capacidade ofensiva e agressividade com base no fator proximidade.

[108] Visentini (2022) coloca a China como principal ator extrarregional no Atlântico Sul, mas a análise poderia facilmente ser expandida para qualquer país detentor de capacidades que possibilitem a projeção de poder sobre áreas marítimas e/ou costeiras (submarinos nucleares e porta-aviões, por exemplo).

estipulam qualquer tipo de rivalidade ou disputa com países específicos que dê ensejo a análises suplementares (Brasil, 2020b).

Para verificar os recursos à disposição dos Estados delimitados como "próximos", serão utilizadas as métricas expostas no item 1.2.1: PIB, população, PIB per capita e a multiplicação entre PIB e PIB per capita. Os dados pertinentes dos países elencados no parágrafo anterior estão expostos no Quadro 12 (PIB, população, PIB per capita e a multiplicação entre PIB e PIB per capita).

Quadro 12: Recursos

País	PIB[109]	População[110]	PIB per capita	PIB x PIB per capita[111]
Brasil	1.608,98	213,99	7.518,95	12.097,84
Uruguai	59,32	3,48	17.045,98	1.011,17
Argentina	491,49	45,81	10.728,88	5.273,14
Paraguai	38,98	7,22	5.398,89	210,45
Bolívia	40,40	11,83	3.415,05	137,97
Peru	223,24	33,36	6.691,85	1.493,89
Colômbia	314,32	51,26	6.131,88	1.927,37
Venezuela	482,35	28,70	16.806,62	8.106,67
Guiana	7,41	0,79	9.379,75	69,50
Suriname	2,86	0,59	4.847,46	13,86
Guiana Francesa	3,81	0,27	14.111,11	53,76

Fonte: compilado pelo autor

Analisando-se o Quadro 12, percebe-se que o Brasil possui métricas brutas que se comparam à soma de todos os demais países considerados (esta última correspondendo a um PIB de US$ 1.664,18 bilhões e uma população de 183,31 milhões de pessoas). Mesmo se considerados os custos impostos pela população, por meio da multiplicação do PIB pelo PIB per capita (Beckley, 2018), o valor encontrado para o Brasil ainda é quase 50% superior ao da Venezuela e maior do que a soma de todos os demais países (esta última correspondendo a 10.191,11).

---

[109] Em bilhões de dólares americanos (à exceção da Guiana Francesa, cujo PIB está expresso em Euros), dados relativos a 2021 (THE WORLD BANK, 2022; FRANCE, 2022). O valor exposto para a Guiana Francesa foi obtido na página do governo francês, fonte distinta da informada no item 1.2.1, visto que o banco de dados do Banco Mundial contempla apenas a França como um todo. O mesmo raciocínio é válido para a população.

[110] Em milhões de pessoas, dados relativos a 2021 (THE WORLD BANK, 2022; FRANCE, 2022).

[111] Para simplificar o resultado, a multiplicação utilizou valores em milhões de dólares americanos.

O levantamento dos gastos militares por meio do banco de dados do SIPRI[112] não fornece uma visão completa da capacidade ofensiva, terceiro fator proposto por Walt (1985) e Gallo (2018). Devido à inexistência ou inconsistência de dados de inflação, os gastos militares da Argentina são estimados (SIPRI, 2023).

Para a Venezuela, a conversão para dólares a partir de 2014 é feita com base em taxa de câmbio não oficial, devido à depreciação da moeda local a partir desse ano e à inflação (SIPRI, 2023). De acordo com esse banco de dados, a inflação severa e as flutuações da taxa de câmbio impossibilitaram a obtenção de dados para os anos de 2020 e 2021. Não há dados para o Suriname e nem dados independentes para a Guiana Francesa[113]. Os valores obtidos de gastos militares (ano de 2021) e a média de gastos dos últimos dez anos (2012 a 2021) encontram-se expostos no quadro 7.

Para completar o quadro sobre a capacidade ofensiva, expõe-se também o efetivo de militares da ativa. O número apresentado inclui a soma dos integrantes das forças armadas e desconsidera as forças “paramilitares”, como por exemplo as forças de segurança pública (IISS, 2021).

[112] Stockholm International Peace Research Institute (https://www.sipri.org/databases/milex).
[113] As despesas militares da Guiana Francesa fazem parte do orçamento de defesa da França. Como a intenção é explorar o fator “proximidade”, inserir todo o orçamento de defesa francês distorceria a análise, sendo omitido então o valor para a Guiana Francesa.

Quadro 13: Capacidade ofensiva

País	Gastos militares (2021)[114]	Gastos militares (média)[115]	Efetivo militar[116]
Brasil	19.187,10	19.893,00	366.500
Uruguai	1.257,90	1.004,20	21.100
Argentina	2.591,60	3.104,50	72.100
Paraguai	372,60	328,40	13.950
Bolívia	625,30	624,40	34.100
Peru	2.360,60	2.788,40	81.000
Colômbia	10.180,10	8.711,70	293.200
Venezuela	-	-	123.000
Guiana	70,70	55,50	3.400
Suriname	-	-	1.840
Guiana Francesa	-	-	2.100[117]

Fonte: compilado pelo autor

O Quadro 13 mostra que há grande disparidade nos gastos militares do Brasil em relação aos demais, com 19,19 bilhões de dólares em 2021, valor próximo da média dos últimos dez anos. O segundo país para o qual se possui dados é a Colômbia, com pouco mais da metade desse valor (10,18 bilhões de dólares, valor um pouco superior à média de 8,71 bilhões dos últimos dez anos). Se desconsiderados os países cujos dados não podem ser obtidos, o Brasil tem gastos maiores do que a soma de todos os demais (17,46 bilhões de dólares). O Brasil também possui o maior efetivo militar (366 mil militares), estando em segundo lugar a Colômbia (293 mil), seguida da Venezuela (123 mil) e do Peru (81 mil). Os demais países, juntos, somam 148 mil militares.

Ao ser considerada a análise do *International Institute for Strategic Studies* (IISS, 2021) para os países acima, percebe-se um cenário de restrição de recursos no Uruguai e na Argentina que restringe sua capacidade de projeção de poder.

O Paraguai conta com forças armadas de pequeno porte e equipamentos obsoletos. A Bolívia tem como principais atividades o combate ao tráfico e a segurança

---

[114] Em milhões de dólares americanos, valores correntes para o ano de 2021 (SIPRI, 2023).
[115] Média de dez anos (2012 a 2021), em milhões de dólares americanos, valores constantes de 2020 (SIPRI, 2023).
[116] IISS, 2021.
[117] O efetivo militar na Guiana Francesa consiste em unidades da França desdobradas nesse território (IISS, 2021).

interna e de fronteiras, de forma semelhante ao Peru, cooperando ambos esses países no apoio a desastres.

A Colômbia é retratada como havendo aperfeiçoado as suas capacidades nas décadas recentes, sendo capaz de conduzir ações para além de suas fronteiras, e com uma indústria de defesa ativa.

De acordo com o estudo, a segurança interna ainda é uma prioridade para o país (principalmente devido a grupos derivados das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC), além da segurança das fronteiras devido à crise na Venezuela.

Esta é apresentada como possuindo equipamentos relativamente modernos (com aquisições e suporte técnico ligados à Rússia e China), mas com limitada capacidade logística para apoiar forças desdobradas além de suas fronteiras. O documento também alega que a crise econômica pode afetar a manutenção e futuras aquisições de equipamentos militares. A Guiana e o Suriname possuem forças armadas muito reduzidas, assim como a Guiana Francesa (que conta com unidades desdobradas da França[118]).

Quanto à agressividade, a PND e a END destacam os "princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos" (Brasil, 2020b, p.31).

Vaz (2021, p.26) ressalta o paradoxo da América do Sul como a região mais "pacífica, sob o prisma da ocorrência de guerra convencional, porém, simultaneamente, a mais violenta do planeta". Esse autor (2021, p.34-35) chama atenção para a instabilidade política na região (com crescente polarização e protestos em vários países[119]) e para a "espiral de violência associada ao crime organizado" e as implicações dessa para a segurança regional.

Franchi, Migon e Villarreal (2017) destacam o caráter transnacional dessas ameaças, o que poderia levar a conflitos interestatais em regiões de fronteira. Por isso, para Medeiros Filho, Carvalho e Vaz (2021), há uma inversão da lógica do dilema

---

[118] A análise inclui apenas os elementos permanentemente desdobrados na Guiana Francesa, mas, além das forças armadas da própria França, uma análise mais ampla incluiria ainda o fato desse país ser membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Conforme discussão sobre o fator "proximidade", foram considerados apenas os dados para a Guiana Francesa.

[119] Para o ano de 2024, o Serviço de Pesquisa do Parlamento Europeu (EPRS, do inglês *European Parliamentary Research Service*) levanta questões como, por exemplo, a incerteza quando à lisura do processo eleitoral na Venezuela, a escalada da violência no Equador, os resultados (até o momento questionáveis) do processo de "paz total" na Colômbia e a profunda crise econômica e consequente ascensão do populismo na Argentina, entre outras (Jütten, 2024).

de segurança: a preocupação na região não advém da percepção de que um Estado está ganhando força em relação a seus vizinhos, mas justamente da fraqueza dos Estados vizinhos em lidar com suas próprias questões de segurança.

Dessa forma, apesar de haver manifestações observáveis de comportamento ofensivo dos Estados em questões de seu interesse, a “longa paz” passa a impressão (correta ou não) de um cenário de não-agressividade interestatal (Franchi; Migon; Villarreal, 2017), a despeito de quaisquer disputas territoriais e de eventuais aproximações ou afastamentos ideológicos, sendo, portanto, os grupos não-Estatais que ocupam maior espaço na agenda de segurança da América do Sul.

Teorias como a da paz democrática fariam com que o cálculo de guerras convencionais na América do Sul se concentrasse em torno da Venezuela, visto ser esse o único governo autoritário do subcontinente. Não pode também ser descartada a possibilidade, ainda que remota, de que a instabilidade política relatada pelos autores citados possa levar à reprodução por outros países do caminho que levou à ditadura venezuelana, conforme relatado por Zambrano (2019), o que poderia ter implicações para a segurança interestatal. Ainda assim, é factível afirmar a preponderância da violência perpetrada por grupos não-Estatais no cenário de segurança sul-americano, conforme exemplificado no capítulo “Narcoguerrilha e narcoterrorismo” de Visacro (2009, p.288).

Analisando a percepção de ameaças com base nos fatores proximidade, recursos, capacidade ofensiva e agressividade (Walt, 1985; Gallo, 2018), observa-se que o Brasil possui recursos (PIB, população e PIB x PIB per capita) e capacidade ofensiva (gastos militares e efetivo) com métricas objetivas (*power-as-resources*) muito superiores às dos países com os quais possui fronteira terrestre.

Adicionalmente, o crime organizado e outras questões de segurança interna têm maior proeminência na agenda de segurança regional do que a agressividade interestatal. Portanto, no Brasil, a variável “percepção do cenário de ameaças” (X1) encontra-se ausente.

5.3.2 Política (X2)

Pion-Berlin e Trinkunas (2007) apresentam um estudo sobre o descaso da classe política da América Latina para com políticas de defesa.

Os autores apontam razões históricas (processo de formação dos Estados e como se deu a profissionalização de suas forças armadas), estruturais (posição periférica da América do Sul em relação aos grandes conflitos no mundo) e de escolha racional para esse “déficit de atenção”. Neste último tópico, é explorada a falta de motivações para que os políticos invistam em defesa, colocada como um bem público cuja relevância é menos urgente para os cidadãos do que o acesso à energia, saneamento básico, educação, entre outros. Somado a isso, a geração de empregos no setor de defesa (público ou privado) tem pouca relevância na região, o que reduz a capacidade de traduzir investimentos nessa área em votos. Segundo os autores, esse conjunto de fatores faz com que seja possível para a classe política deixar de lado a defesa nacional e não sofrer consequências mais sérias por conta disso, seja no envolvimento em conflitos, seja nas urnas.

Essa falta de incentivos é explorada por Bruneau (2013), o qual propõe a análise dos Ministérios da Defesa, da educação profissional militar e das estratégias de segurança ou defesa nacional, de modo a expandir o conceito de controle civil sobre os meios militares para incluir a efetividade no cumprimento das missões a estes atribuídas.

No Brasil, o autor aponta para uma maioria de Ministros da Defesa fracos ou sem bagagem profissional em defesa e segurança nacional[120], além da ausência de uma carreira civil de defesa[121]. A PME não possui orientação conjunta e há “firme oposição a essa ideia pela alta cúpula de todas as forças” (Bruneau, 2013, p.152, tradução nossa). A Estratégia Nacional de Defesa (END), apesar de passar pelo Congresso[122], não está ligada à provisão de recursos para a implementação das ações previstas: a destinação de recursos para a Defesa no patamar de 2% do PIB, por exemplo, não ocorre desde 1994 (Brasil, 2020b; The World Bank, 2022). O autor qualifica a abordagem brasileira para com a segurança e a defesa como “negociada

[120] Publicado em 2013, o texto analisa apenas os Ministros até essa data, não englobando, por exemplo, os Oficiais Generais da Reserva do EB que assumiram a pasta entre 2018 e 2022. Lima, Silva e Rudzit (2021) abordam parte desse período, concluindo que isso representa um enfraquecimento do controle civil sobre os meios militares, sendo consequência de um processo de negligência na elite política para com a segurança nacional, conforme próximo parágrafo.

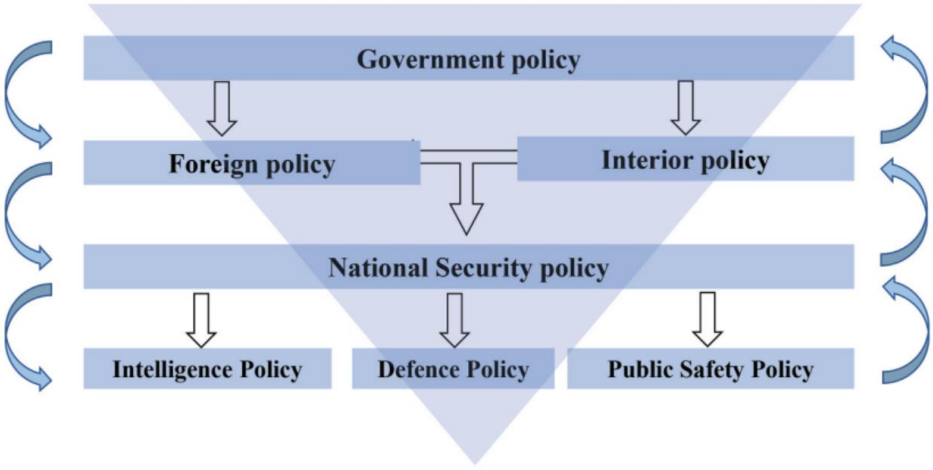
[121] A carreira civil de defesa encontra-se em fase de discussões no âmbito do Poder Executivo (Borges, 2023). Maiores comentários serão feitos no item 6.5.

[122] Bruneau (2013) analisa a END publicada em 2008. Por ter sido aprovada por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, esse documento não foi submetido à deliberação no Congresso Nacional. Contudo, as observações do autor que foram trazidas para o presente texto se mantêm válidas mesmo para as versões mais atualizadas da END, essas apreciadas pelo Congresso.

e cautelosa", sem ênfase nem no controle civil sobre os meios militares nem em sua efetividade. Para Bruneau (2013), as Forças Armadas são basicamente deixadas de lado no Brasil, sem que haja incentivos para que a elite política civil tome uma postura mais ativa no tema ou mesmo forneça mais do que apenas uma quantidade mínima de recursos para mantê-las funcionando.

Lima, Silva e Rudzit (2021) expandem o raciocínio dos autores acima, analisando a negligência da elite política civil sob a perspectiva mais abrangente da segurança nacional[123]. Explorando um tema citado em diversos pontos do texto de Bruneau (2013), os autores sustentam que a defesa está inserida em um contexto mais amplo de segurança e, portanto, políticas de defesa fazem parte de uma hierarquia de políticas de governo que interagem entre si, conforme a Figura 24.

Figura 25: Hierarquia na formulação de políticas de segurança



Fonte: Lima, Silva e Rudzit (2021)

Contudo, por carregar consigo lembranças do regime militar, indesejáveis para a classe política, o tema "segurança nacional" foi afastado do discurso e das políticas públicas, praticamente desaparecendo da Constituição Federal de 1988 (Lima; Silva; Rudzit, 2021; Jungmann, 2009). Apesar disso, os desafios de segurança persistiram,

[123] A Defesa Nacional pode ser definida como "o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas" (Brasil, 2020b, p.11); enquanto a Segurança Nacional é a "condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais" (Brasil, 2020b, p.11).

tanto no campo doméstico como no externo, não sendo possível ignorá-los indefinidamente.

Havendo necessidade de atuação, mas sem "vontade política" para se debruçarem sobre a elaboração de políticas públicas de segurança, as elites civis impeliram as forças armadas para novos papéis, fora da defesa em seu *stricto senso*, como missões de Garantia da Lei e da Ordem e ações contra crimes transfronteiriços. Conforme levantado pelos autores, entre as consequências desse afastamento civil, por exemplo, encontram-se dificuldades em *jointness* e na implantação de comandos conjuntos.

Indo ao encontro dos estudos supracitados, Jungmann (2009, p.8)[124] aponta cinco razões para a "desatenção para com a Defesa Nacional": ausência de benefícios eleitorais ("a Defesa Nacional 'não dá votos'"), inexistência de riscos (conforme itens 1.2.2 e 5.3.1 desta tese), preponderância do Poder Executivo nos assuntos da defesa, lembranças do regime militar e "despreparo dos partidos e parlamentares".

Por isso, apesar do "elevado prestígio social" as Forças Armadas "não possuem a atenção adequada por parte do Executivo nem do Legislativo" (Jungmann, 2009, p.5). Em 13 de março de 2024, durante a aula magna do Curso de Altos Estudos em Defesa, o Ministro da Defesa José Múcio Monteiro Fillho sintetizou essa "desatenção" sobre a qual Jungmann (2009) se refere da seguinte forma: "investir em defesa não dá votos, e nós vivemos em eleição"[125].

Como exemplo do descaso da classe política para com temas de defesa nacional, apontado pelos autores, observa-se a tramitação da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa de 2020. Entregue ao Presidente do Senado em 22 de julho de 2020 (Brasil, 2020a), a matéria ficou quase dois anos em tramitação nessa casa legislativa, sendo aprovada em 2 de junho de 2022, e enviada à Câmara dos Deputados seis dias depois. Na Câmara, apesar de ter sido pautada quinze vezes em plenário, não foi apreciada em nenhuma das sessões, estando ainda pendente de aprovação até a elaboração deste texto (Brasil, 2023a).

---

[124] Discurso proferido no lançamento da Frente Parlamentar da Defesa Nacional, em 2009. O então Deputado Raul Jungmann foi o Presidente da Frente Parlamentar da Defesa Nacional na 53ª Legislatura (2007-2011). Na 54ª e 55ª Legislaturas (2011-2015 e 2015-2019, respectivamente), o Deputado Carlos Zarattini atuou como presidente. A Frente foi descontinuada na 56ª Legislatura (2019-2023) e, até o momento, não foi lançada na 57ª Legislatura, iniciada em 2023 (Brasil, 2024a).

[125] Debate ocorrido durante a Aula Magna do Curso de Altos Estudos em Defesa, no Auditório Professor Gustavo Heck, Escola Superior de Defesa, 13 de março de 2024.

Até mesmo o normativo utilizado para aprovação da PND/END (Decreto Legislativo) é inferior a leis ordinárias e medidas provisórias, tendo precedência apenas sobre as resoluções na hierarquia das leis do Brasil (CNJ, 2018).

Além disso, um Projeto de Decreto Legislativo (PDL) se destina a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República (Brasil, 2023e, Art. 109, II; Brasil, 2023f, Art. 213, II). Conforme previsto na Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988, Art. 49), entre essas matérias incluem-se a resolução de tratados e acordos internacionais, autorização ao Presidente da República para declaração de guerra ou celebração da paz, aprovação do estado de defesa ou de intervenção federal, entre outros, não constando a aprovação da PND/END como de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Dos estudos dos autores e do exemplo apresentado, observa-se um distanciamento da classe política para com os temas de defesa e segurança nacional.

Sendo a defesa deixada de lado pela classe política civil, no Brasil, a variável engajamento da elite política doméstica (X2) encontra-se ausente.

5.3.3 Cultura conjunta (X3)

Para Jackson (2018), o estabelecimento de instituições de PME conjunta normalmente acompanha o movimento em direção à maior *jointness* através do cultivo de uma cultura conjunta, com especial ênfase à educação nos níveis intermediário e sênior. Bruneau (2013) corrobora esse raciocínio, afirmando que a PME pode ser uma forma de mudar a cultura militar, mas afirma que, no Brasil, “não existe absolutamente nenhuma educação conjunta [e] há firme oposição a essa ideia pela alta cúpula de todas as forças, que não permitirão que suas prerrogativas em educação sejam reduzidas” (Bruneau, 2013, p.152, tradução nossa).

Oliveira (2019) explica que o ingresso de pessoal de carreira nas Forças Armadas é realizado por meio de concurso público para alguma das diversas escolas de formação específicas. Nessas, o currículo é voltado para as necessidades da força singular e, mesmo para especialidades com atuação semelhante (saúde, música, informática), os currículos são distintos e não há uniformidade doutrinária. Nos cursos de pós-formação, a interação (quando existe) é superficial, restrita a exercícios de jogos de guerra, por exemplo.

Segundo Oliveira (2019), a alternativa oferecida pelo Ministério da Defesa é a realização de cursos na Escola Superior de Guerra[126] (ESG), mas com vagas reduzidas e cujo número não representa fatia significativa dos Oficiais de cada força singular. Dessa forma, Oliveira (2019, p.14) classifica o modelo brasileiro como "incipiente", com reflexo tão somente pontual e "sem a criação de vínculos e de uma integração cultural".

Santos (2017) oferece uma visão mais aprofundada sobre o tema, delineando os cursos oferecidos pelas escolas de pós-formação das três forças e da ESG. As primeiras são voltadas aos militares de suas respectivas forças singulares, com limitada interação com as demais forças e com civis, apesar de diversas redundâncias curriculares entre si. Para a avaliação da proposta de educação conjunta ofertada pela ESG, são estabelecidos quatro parâmetros: (1) a constituição de um circuito de retorno (no qual o aprendizado gerado na instituição reverbera nas forças ou instituições políticas), (2) a vivência conjunta, (3) a representatividade das diferentes forças e de civis nos cursos e (4) a oferta de cursos em estágios anteriores ao alto escalão (Santos, 2017, p.303).

Desses, apenas a representatividade encontra-se presente (item 3). A retroalimentação do sistema (item 1) não ocorre devido ao relativo insulamento da instituição, apesar de tentativas de reversão desse quadro (como a realização de seminários, palestras e eventos acadêmicos). Quanto ao item 2, "os *campi* da ESG[127] se encontram em uma estrutura à parte dos institutos militares de base singular, não ofertando a vivência conjunta dos oficiais de diferentes forças e civis" (Santos, 2017, p.300). Por fim, em relação ao item 4, os cursos são ofertados apenas a Oficiais dos últimos postos e a civis com destaque no "exercício na administração pública ou privada" (Santos, 2017, p.304), o que, apesar de constituir um corpo discente qualificado, restringe ou até inviabiliza o escopo da formação conjunta, caracterizando um modelo de formação em instituições diferentes, com uma unificação tardia e limitada na ESG.

---

[126] No momento da publicação do texto de Oliveira (2019), a ESG possuía dois *campi*: Rio de Janeiro e Brasília. Este último foi transformado na Escola Superior de Defesa (ESD) através do Decreto nº 10.806, de 23 de setembro de 2021 (BRASIL, 2021a). A mesma observação é válida para o texto de Santos (2017), no parágrafo abaixo.

[127] À época, a ESG possuía um *campus* no Rio de Janeiro e outro em Brasília. Em 2021, o *campus* de Brasília foi transformado na Escola Superior de Defesa (Brasil, 2021a).

Dessa forma, percebe-se que a afirmação de Bruneau (2013) de que, no Brasil, “não existe absolutamente nenhuma educação conjunta”, é ligeiramente exagerada.

Ainda assim, é possível afirmar que a educação conjunta existente é incipiente, limitada em seu escopo e tardia. Sendo a PME conjunta um fator de relevância para o desenvolvimento de uma cultura conjunta, especialmente em seus valores e crenças adotados e pressupostos básicos subjacentes, observa-se que, no Brasil, há deficiências na construção de uma cultura conjunta.

Portanto, a variável “cultura conjunta” (X3) encontra-se ausente.

O capítulo 5 verificou que a doutrina conjunta no Brasil privilegia a adoção de comandos conjuntos em base *ad hoc*, o que indica menor nível de interoperabilidade, conforme classificação estabelecida por Clark e Jones (1999), e ainda suscita dúvidas quanto à aplicação dos princípios da unidade de comando, prontidão e simplicidade, estabelecidos pela Doutrina Militar de Defesa (Brasil, 2007).

O Comando de Operações Aeroespaciais, apesar de constituir um comando funcional e não de área, conforme delimitação do trabalho, foi apresentado como ilustração do modelo brasileiro. Observou-se que, mesmo sendo esse um comando conjunto permanentemente ativado, apenas 7,1% das funções operacionais (excluído o COPE) são exercidas por militares de outras forças, havendo ausências em posições significativas como, por exemplo, na Célula de Artilharia Antiaérea.

Foram investigados então os três fatores que, segundo a hipótese estabelecida, levariam à evolução desse modelo doutrinário: a percepção de ameaças, o engajamento da elite política civil para com a defesa nacional e a cultura. O primeiro foi analisado com base nos fatores proximidade, recursos, capacidade ofensiva e agressividade, que, juntos, não apresentam uma percepção de ameaças significativas no cenário internacional.

No segundo, foi constatado um distanciamento da classe política para com os temas de defesa e segurança nacional.

No terceiro, considerando a PME conjunta como um fator de relevância para o estabelecimento de uma cultura conjunta, foi verificada a condição incipiente, limitada em seu escopo e tardia da PME conjunta no Brasil.

Portanto, para o caso brasileiro, tanto a variável dependente como as três variáveis independentes encontram-se ausentes, conforme quadro abaixo.

Quadro 14: Brasil

Caso	Ameaças (X1)	Política (X2)	Cultura conjunta (X3)	Com. Oper. Conj. (Y)	Condições subjacentes (Z)
Brasil	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	-

Fonte: o autor

6 ANÁLISE

O presente capítulo irá analisar cada uma das variáveis isoladamente, de maneira a verificar a conformidade ou o desvio dos dados coletados com a teoria apresentada nos capítulos 2 e 3, de acordo com a quarta (última) etapa da metodologia apresentada no capítulo 1.

Em seguida, serão apresentadas as implicações da pesquisa para o Brasil e a produção técnica correspondente.

O Quadro 15 apresenta os dados compilados para os casos estudados.

Quadro 15: Apresentação dos resultados

Caso	Ameaças (X1)	Política (X2)	Cultura conjunta (X3)	Com. Oper. Conj. (Y)	Condições subjacentes (Z)
EUA	Presente	Presente	Ausente (quando da ativação dos CCMD, mas esses só se tornaram eficazes quando X3 se tornou presente)	Presente (CCMD)	A implantação dos CCMD ocorreu no contexto do pós-IIGM e da Guerra Fria.
Reino Unido	Ausente (mas com presença de ambições de política externa que influenciam no emprego das forças armadas)	Presente	Ausente (apesar de histórico limitado de PME conjunta)	Presente (PJHQ)	-
Canadá	Ausente	Presente	Presente (mas com influência da unificação)	Presente (CJOC)	Unificação das CAF dos anos 1960
Brasil	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	-

Fonte: o autor

O Quadro 15 mostra que as variáveis X1 (percepção de ameaças) e X3 (cultura conjunta) estavam ausentes em dois dos três casos com valores positivos para Y.

Apenas a variável X2 (engajamento da elite política civil nos temas de defesa) está presente em todos os casos e se coloca como condição necessária ao estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos (Y), corroborando apenas parcialmente a hipótese adotada.

Como resposta ao problema de pesquisa, os dados apontam que **apenas o engajamento da elite política civil nos temas de defesa pode ser considerado como fator causal para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.**

6.1 Comandos Operacionais Conjuntos (Y)

Em relação à variável dependente, observa-se que os EUA, Reino Unido e Canadá apresentam modelos diferentes de Comandos Operacionais Conjuntos.

Quanto à atribuição de áreas de responsabilidade, os *Unified Combatant Commands* (EUA) possuem jurisdição sobre regiões pré-determinadas em todo o mundo, enquanto o PJHQ (UK) possui uma estrutura única para coordenar missões em qualquer localidade, em ações unilaterais ou como membro de coligações. Já o CJOC (Canadá) coordena as missões internacionais, mas possui seis JTFHQ regionais para operações no território canadense. Nesse sentido, este último arranjo se aproxima da diretriz nº 8 da END 2008, que previa a unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças, com a criação de um Estado-Maior Conjunto para efetuar os planejamentos operacionais da área (Brasil, 2008, p.14). Essa previsão da END 2008, contudo, não virou realidade.

No que concerne a cadeia de comando, nos EUA, a autoridade máxima está nas mãos do Presidente, passa pelo Secretário de Defesa e chega diretamente aos CCMD, tendo o CJCS uma função de comunicação entre essas instâncias (US, 2017, p.II-10 e II-11). No Reino Unido[128], a relação de comando segue o previsto na doutrina da OTAN, mas, em se tratando do processo decisório a nível nacional, a autoridade

[128] Tanto para o Reino Unido como para o Canadá, o representante da Monarquia retém o papel de Comandante-em-Chefe das Forças Armadas, mas seu papel é restrito pela Constituição e não se encontra na cadeia de comando (CANADA, 2009, p.5-5).

flui do *National Security Council* (presidido pelo Primeiro-Ministro), passa pelo MOD, no qual se insere o CDS, e desce para o PJHQ (UK, 2014, p.13). No Canadá, a linha de autoridade segue do Primeiro-Ministro (o qual responde ao Parlamento), passa pelo Ministro da Defesa, pelo CDS e, por fim, chega ao CJOC[129] (Canada, 2009).

Dessa forma, percebe-se que o Ministro da Defesa (ou equivalente) está inserido na cadeia de comando nos três países, de maneira semelhante ao previsto para os Comandos Operacionais *ad hoc* na doutrina brasileira (Brasil, 2020d, p.47).

Resta apenas a incerteza quanto ao papel do Chefe do EMCFA, o qual atualmente realiza apenas o acompanhamento das operações militares, mas possui também funções de órgão hierarquicamente superior, como aprovar a indicação de um militar para a função de Chefe do Estado-Maior Conjunto, mediante proposta do comandante operacional (Brasil, 2020d, p.18 e 51).

No Reino Unido e Canadá, o ocupante do cargo equivalente ao Chefe do EMCFA (CDS) se encontra na cadeia de comando, abaixo do Ministro da Defesa, como o militar mais antigo das forças. Nos EUA, o CJCS tem a função de assessoramento ao Presidente e ao Secretário de Defesa e somente transmite aos CCMD as ordens emitidas por essas autoridades (US, 2017, p.II-11).

Outro fator a ser notado é que, nos Estados Unidos, o UCP é revisado ao menos a cada dois anos. Por conseguinte, a estrutura do *Combatant Commands* pode sofrer alterações e, de fato, Comandos foram criados, extinguidos e/ou tiveram sua área de responsabilidade alterada durante toda a história do UCP. Apenas a título de exemplo, é possível citar a criação do *Africa Command* pelo UCP de 2008, assumindo funções anteriormente alocadas a outros CCMD, conforme narrativa de Drea et al (2013).

Mudanças significativas também ocorreram no Canadá, onde o CJOC é o resultado da unificação de três Comandos previamente existentes.

Observa-se, portanto, que a distinção entre um Comando Operacional Conjunto permanente e um *ad hoc* não é a impossibilidade de sua extinção ou da realização de qualquer tipo de modificações, mas sim a sua ativação em uma área de responsabilidade por tempo indeterminado e não ligado a um conflito ou atuação específica, como é o caso do Brasil.

---

[129] *Canada Command* e CEFCOM no documento original (CANADA, 2009).

Ainda que o processo tenha sido distinto, alterações estruturais de toda sorte podem ser observadas também na história contemporânea do Comando da Aeronáutica (COMAER): os Comandos Aéreos Regionais[130] e as Bases Aéreas sofreram modificações da mesma natureza no processo de reestruturação do COMAER e no subsequente aprimoramento da reestruturação[131] (Brasil, 2020i).

Essa evolução dos arranjos com o passar dos anos revela ainda outro fato: apesar de Comandos Operacionais Conjuntos permanentes serem indicativos de maior grau de interoperabilidade quando comparados a modelos *ad hoc* (Clark; Jones, 1999; Fewell; Clark, 2003), essas estruturas não são uma "bala de prata" para resolver todos os problemas do setor de defesa.

O exemplo americano mostra que, apesar dos CCMD terem sido criados logo após a IIGM, a mera existência dessas Comandos não foi capaz de pôr fim à rivalidade entre as forças e criar uma força de combate realmente eficaz em operações conjuntas. Por isso, foram realizadas uma série de reformas no setor de defesa ao longo dos anos, em especial, o *Goldwater-Nichols Act*, de 1986. Essa legislação alterou a cadeia de comando dos CCMD, fomentou o serviço em posições conjuntas e instituiu uma PME conjunta, estabelecendo, portanto, as bases para a criação de uma mentalidade conjunta e, por consequência, para o aumento da eficácia dos CCMD.

Outro ponto interessante é que a existência prévia de Comandos Operacionais Conjuntos não impede que haja flexibilidade na resposta a situações específicas.

Nos EUA, foi observada a ativação de comandos subordinados aos CCMD para a condução de missões específicas, como exemplificado pelo MACV (*Military Assistance Command, Vietnam*), subordinado ao PACOM (*Pacific Command*)[132]. Mais

---

[130] Com o aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica, um Comando Aéreo Regional (COMAR) é uma estrutura de apoio administrativo e de representação institucional regional, não devendo ser confundido com os Comandos Operacionais retratados ao longo da tese (Brasil, 2020i).

[131] Tendo como premissa central a separação entre atividades operacionais e administrativas, a reestruturação do COMAER extinguiu os Comandos Aéreos Regionais e criou Alas e Grupamentos de Apoio, entre outras ações (Brasil, 2020i). Contudo, como apontado no mesmo documento, diversos aspectos negativos foram observados após essas mudanças, sendo necessário adotar medidas para consolidar a reestruturação em bases mais sólidas.

[132] Convém ressaltar que a atuação do MACV foi marcada por problemas de coordenação e pela rivalidade entre as forças (Cosmas, 2006). É possível imaginar, inclusive, um paralelo entre a criação do MACV e o sistema de Comandos Conjuntos *ad hoc* adotado pelo Brasil, apesar da inexistência de órgãos similares ao PACOM na estrutura militar brasileira. Ainda assim, sua ativação mostra que há flexibilidade nas opções para condução de operações, mesmo com a presença de Comandos Conjuntos de caráter permanente.

recentemente, Lambeth (2005) narra a condução da Operação *Enduring Freedom*[133], a qual foi comandada a partir do *Central Command* (CENTCOM), sediado em Tampa (Flórida, EUA), mas com a coordenação das atividades aéreas realizadas a partir do *Combined Air Operations Center* (CAOC), na Arábia Saudita. O mesmo autor cita ainda que, para a Operação *Iraqi Freedom* (a partir de 2003), o CENTCOM deslocou sua estrutura de comando para o Catar, no mesmo fuso horário do CAOC.

No Reino Unido, a condução das atividades pelo PJHQ pode ser realizada tanto pelo próprio CJO como por outro oficial designado pelo CDS, havendo ainda a previsão doutrinária para inserção dessa estrutura em arranjos multinacionais, em operações com a OTAN, com a ONU, ou em coligações *ad hoc*.

Ou seja, observa-se que a existência de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente não torna inflexível a condução da guerra, sendo coerente com a acepção da doutrina como "princípios institucionalizados sobre como lutar", os quais "requerem julgamento em sua aplicação" (Posen, 2016, p.159, tradução nossa; Høiback, 2013, p.22, tradução nossa).

Quanto à relação de comando sobre as forças componentes, os países adotam os conceitos de comando operacional (OPCOM) ou controle operacional (OPCON), sendo que, para os EUA, o OPCON é mais abrangente do que o conceito da OTAN (utilizado pelo Reino Unido e pelo Canadá), aproximando-se do OPCOM (Canada, 2009, p.5-4; UK, 2014, p.43; US, 2017, p.II-24).

No Brasil, a Doutrina de Operações Conjuntas adota os mesmos conceitos (Brasil, 2020d, p.162). Ou seja, o Comandante Operacional possui a autoridade para designar missões e tarefas para suas forças componentes, sem responsabilidade sobre assuntos de administração. Dessa forma, percebe-se que a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente dá liberdade a diferentes formas de organização, podendo, inclusive, acomodar uma lógica segregada entre as funções de preparo e emprego (como previsto em Brasil, 1999).

A partir da observação dos casos, verifica-se também que diferentes países adotam diferentes modelos de organização, com características que refletem as escolhas estratégicas e as realidades nacionais. Ou seja, em linha com as conclusões de Morgan-Owen, Fox e Gould (2023), ao invés da instalação de Comandos Operacionais Conjuntos refletir tão somente uma tendência ao isomorfismo

[133] A partir de 2001, no Afeganistão, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

institucional, nota-se que fatores domésticos influenciam de maneira decisiva na forma como as organizações militares inovam e se organizam. Como destacam esses autores (2023, p.4, tradução nossa), “a prática militar é construída de forma inerentemente social”.

Nos três casos nos quais Y está presente, esses Comandos foram criados com o objetivo de conferir maior eficácia à atuação militar conjunta, mas com distinções baseadas no cenário de cada país.

Dessa maneira, esta tese apresenta “implicações e produção técnica” (item 6.5 e apêndices) para abordar o assunto em nível nacional.

6.2 Ameaças (X1)

Primeiramente, como exposto no item 1.2, cada caso selecionado apresenta uma realidade única. Dessa maneira, os critérios para operacionalização da variável X1 (percepção do cenário de ameaças) não foram aplicáveis em sua totalidade a todos os casos.

Para o Brasil, foi feita a análise completa dos quatro fatores estabelecidos (proximidade, recursos, capacidade ofensiva e agressividade). Para os EUA, foi realizada apenas uma análise simplificada e sem dados precisos dos quatro fatores, mas o contexto estratégico da Guerra Fria não deixou dúvidas de que a variável X1 se encontrava presente. No Reino Unido, o fator “proximidade” restringiria a análise à Europa, mas essa é classificada por Buzan e Waever (2003) no período após a Guerra Fria como uma “comunidade de segurança”, não sendo um fator de influência nos cálculos de segurança nacional. De maneira semelhante, o Canadá possui fronteiras dessecuritizadas e acordos para defesa mútua com os EUA que dispensam análises mais extensas.

Ainda como indicado no item 1.2, os documentos de segurança dos países sustentam a conclusão de que a variável X1 está ausente para o Reino Unido e o Canadá. Os documentos britânicos dão maior ênfase a ambições de política externa que influenciam no emprego das forças armadas do que ameaças à segurança nacional *per se*. Os documentos canadenses também manifestam maior preocupação com o apoio militar à política externa do que com a probabilidade de conflito entre grandes potências, classificada como remota. A frase atribuída a John F. Kennedy

sumariza essa percepção: “o momento de consertar o telhado é quando o sol está brilhando” (Leslie *et al*., 2011, p.80, tradução nossa).

Na verdade, contrariando a hipótese apresentada, é possível argumentar que a ausência de ameaças foi um fator relevante para a criação do PJHQ no Reino Unido. O fim da Guerra Fria criou um cenário político propício para a redução nos gastos com defesa e os estudos realizados apontaram que soluções conjuntas seriam não apenas mais eficazes, mas também mais econômicas. O PJHQ foi colocado então não apenas como uma proposta para aumentar a efetividade no emprego nas forças armadas, mas também no contexto de uma busca por uma maior eficiência na administração pública, com a colheita dos “dividendos da paz”. Nesse sentido, contraria-se a expectativa colocada por Posen (1984, p.241) de que as forças tendem a ser ignoradas em tempos de calmaria.

Igualmente, a conclusão de Goldman (2006) de que a percepção de ameaças responde pelo *timing* de inovações militares, com uma tendência à manutenção do *status quo* na sua ausência, não se materializou. Mais ainda, a autora (2006, p.72, tradução nossa) coloca que “Estados excepcionalmente seguros, por razões geográficas ou de tamanho, devem ser os menos motivados a adotar novas formas de guerrear”, mas essa afirmação não se sustenta ao serem observados o exemplo britânico e, principalmente, o canadense.

Dos três papéis estabelecidos para as CAF nas políticas de defesa de 2005 e 2008 (defender o Canadá, defender a América do Norte e contribuir para a paz e segurança internacionais), apenas o segundo está ligado à defesa em sentido mais tradicional, em parceria com os EUA. O primeiro tem maior relação com atividades de segurança pública, defesa civil e busca e salvamento, enquanto o terceiro vai ao encontro de ambições de política externa do governo. Mais ainda, apesar do Gen. Hillier ter sido bem-sucedido em reconstruir a confiança dos canadenses em suas forças armadas, a visão do público em geral de que as CAF são primariamente uma força para operações de paz se manteve. Ou seja, não havia percepção de ameaças à sobrevivência nacional por parte da sociedade canadense no momento da ativação dos Comandos Operacionais Conjuntos.

Mesmo para os EUA, caso no qual a variável X1 se mostrou presente, não é possível afirmar se esse fator teve relação causal na criação dos CCMD ou se há apenas correlação entre os fatos. Observou-se que o contexto histórico em que o UCP

foi aprovado, no início da Guerra Fria, pressupõe a existência de um cenário de ameaças percebido como relevante pelos EUA, mas seria necessário efetuar estudos mais aprofundados para verificar a existência de mecanismos de causalidade nesse caso em específico. A narrativa de Rearden (2012, p.64-66) e Drea *et al*. (2013, p.9) coloca apenas que o UCP foi uma consequência dos arranjos de comando da IIGM, advinda de percepção de que o fim da guerra não significaria o fim das responsabilidades militares dos Estados Unidos (sendo utilizados a Alemanha e o Japão como exemplos).

De qualquer forma, os casos canadense e britânico descartam a percepção de ameaças como fator necessário para a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.

6.3 Política (X2)

Conforme exposto no item 1.1, a hipótese apresentada nesta tese privilegia o Modelo do Ator Racional de Allison e Zelikow (1999). Contudo, a metodologia comparativa com uso de uma quantidade pequena de casos (*small* N) permitiu a identificação de ações que expandem o escopo desse modelo, e a análise da variável X2 se beneficiou dessa característica. Como conclui Fox (2018, p.248, tradução nossa), “embora seja tentador antropomorfizar” as forças armadas, o aprendizado e a inovação militares se dão por meio de indivíduos e a realidade tende a ser mais complicada do que modelos teóricos.

Essa complexidade fica patente no processo que levou à criação dos Comandos Operacionais Conjuntos nos três países com resultados positivos para Y. Como observado, houve diferentes formas de atuação do nível político em cada um dos casos, em linha com as colocações de Fox (2018, p.74), de que não há abordagens padronizadas ou fórmulas para a inovação.

No Canadá, o envolvimento inicial do Primeiro-Ministro Paul Martin e do Ministro da Defesa Bill Graham se deu através da busca por um CDS que pudesse traduzir as expectativas do governo em uma política de defesa concreta. Ambos escolheram o Gen. Hillier especificamente para essa tarefa em 2005. Contudo, com as eleições de 2006, o Gen. Hillier precisou garantir a manutenção do apoio

governamental ao seu projeto, conseguindo para isso o suporte da população canadense e dos principais partidos políticos para os investimentos em defesa.

A criação do *Canada Command* e dos demais Comandos Operacionais Conjuntos marcou um dos pilares da transformação, sendo mantida pelo governo eleito em 2006. Esse governo viria a publicar sua própria política de defesa em 2008, a qual serviu de base para a nova transformação encomendada pelo Ministro da Defesa em 2010, dessa vez sob a liderança do Gen. Andrew Leslie. Seguindo a orientação governamental para “reduzir a cauda e investir em dentes” (Leslie *et al*., 2011, p.8, tradução nossa), o relatório dessa equipe viria a integrar as funções do Canada COM, do CEFCOM e do CANOSCOM no CJOC, em 2012.

Dessa forma, percebe-se que a atuação do governo canadense, na criação dos Comandos Operacionais Conjuntos, foi menos direta, oferecendo a orientação de alto nível para o processo e nomeando militares para funções-chave no âmbito da defesa.

Contudo, o Canadá também possui histórico de atuação direta do nível político na organização das forças armadas, como exemplificado pelo processo de unificação das CAF dos anos 1960. Nessa ocasião, o então Ministro da Defesa Paul Hellyer se envolveu pessoalmente não apenas na arquitetura do projeto de unificação, mas também no trâmite legislativo para aprovação da lei correspondente, enfrentando, inclusive, resistência direta por parte de membros das forças armadas e de partidos de oposição no parlamento. Embora tal processo anteceda em quase 40 anos a criação dos Comandos Operacionais Conjuntos, não sendo estabelecida ligação entre os acontecimentos, ele ilustra o histórico de engajamento político nos temas relacionados à defesa nacional.

No Reino Unido, o envolvimento do nível político para a criação do PJHQ foi mais direto e veio na esteira de uma sequência de revisões de defesa desde o término da IIGM. Com o fim da Guerra Fria, o governo britânico publicou a *Options for Change* em 1990, seguida do *Defence Costs Study*, em 1994. Esse último documento teve como pano de fundo uma série de iniciativas adotadas no início dos anos 1990 e que visavam à evolução do gerenciamento da máquina pública britânica, sendo realizado com o auxílio de 33 grupos de trabalho, além de consulta direta aos membros de MOD.

Os grupos de trabalho contaram com a participação de militares e civis de diversos setores e a consulta obteve mais de três mil sugestões. Salienta-se que as revisões de defesa são assinadas pelo Secretário de Estado para a Defesa, mas são

amplamente discutidas no parlamento, conforme exemplificado pela participação de Malcom Rifkind na Câmara dos Comuns em 14 de julho de 1994 (UK, 2004).

Nos EUA, o UCP é um documento do poder Executivo e, segundo Feickert (2013, p.2 e 7), o Congresso não participa do processo de elaboração e revisão desse documento, apesar de poder visualizar os problemas que afetam o seu desenvolvimento e manifestar suas opiniões através dos canais de relacionamento entre os poderes e da aprovação de leis.

Como exemplo da influência do Legislativo americano, o autor cita o *National Security Act* (1947), o *DoD Reorganization Act* (1958) e o *Goldwater-Nichols Act* (1986), os quais tiveram impacto duradouro no UCP. Além desses, Rearden (2012, p.66) conta que foi a pressão exercida pelo Congresso, juntamente com a atuação do Gen. Eisenhower e do Alte. Nimitz, em 1946, que abriu caminho para a consolidação dos CCMD por áreas geográficas por ocasião do primeiro UCP. Ademais, segundo Feickert (2013), o Congresso possui autoridade para legislar sobre a organização, treinamento e recursos destinados às forças armadas, áreas impactadas pelo UCP.

Os três casos revelam caminhos distintos para a criação de Comandos Operacionais Conjuntos, em linha com a previsão de Goldman (2006) de que a estrutura e os processos políticos domésticos influenciam na adoção de inovações militares.

Os casos confirmam também a previsão colocada por Posen (1984), de que as instituições militares tendem a valorizar a sua autonomia e, portanto, para que seja adotada uma inovação que venha a reduzir a sua independência seria necessário algum tipo de mobilização do nível político, externo às forças.

Nesse sentido, esse tipo de inovação, ao trazer mudanças significativas na organização da defesa, não permite que as forças se antecipem à intervenção civil e adotem mudanças tão somente cosméticas, como defendido por Gallo (2018).

Como os países possuem sociedades e estruturas de governo diferentes, observa-se que o envolvimento dos diferentes poderes foi distinto em cada um dos casos observados.

Em geral, observa-se a preponderância do Poder Executivo, responsável pela elaboração do UCP nos EUA, pela publicação das revisões de defesa no Reino Unido e ao apontar o CDS e prover orientação às transformações no Canadá.

Contudo, é indispensável ressaltar que o Reino Unido e o Canadá são sistemas de governos parlamentaristas, nos quais o Primeiro-Ministro é membro do Parlamento, liderando o partido majoritário na legislatura. Segundo Benwell e Gay (2011), isso faz com que não haja separação entre o Executivo e o Legislativo da forma como observado nos EUA. Adicionalmente, mesmo neste último, Holcombe (2018) enfatiza que o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) impõe limites para a atuação unilateral de um dos poderes.

Isso fica evidente, por exemplo, ao observar o papel do Poder Legislativo na pressão para resolução dos conflitos entre as forças por ocasião da aprovação do primeiro UCP e na aprovação das legislações que buscaram a institucionalização de uma mentalidade conjunta nos EUA. Dessa maneira, foi necessário o envolvimento do nível político não apenas no âmbito do Poder Executivo, havendo engajamento por parte do Poder Legislativo no processo, ainda que a atuação dos poderes varie de acordo com a legislação local.

Por fim, destaca-se que o governo canadense solicitou, em 2010, que os Comandos criados a partir das transformações do Gen. Hillier fossem revistos apenas quatro anos após a sua implementação (2006), sendo o CJOC instituído como uma solução mais duradoura em 2012.

A estrutura de Comandos Operacionais Conjuntos adotada pelo Gen. Hillier foi concebida a partir do trabalho de quatro grupos de estudo, mas esses foram conduzidos em poucos meses e os Comandos foram inaugurados apenas um ano após o novo CDS assumir essa função. Já a implementação do CJOC se deu dois anos após as orientações do governo em 2010, como resultado de grupos de estudo que duraram cerca de dez meses e já tinham uma estrutura prévia de comando e controle, bem como dados do funcionamento dos Comandos para balizar suas atividades.

Percebe-se então que o “senso de urgência” do Gen. Hillier foi eficaz em criar o “momento irreversível” desejado pelo CDS, vencendo a “inércia institucional”, mas acabou por gerar necessidades substanciais de aprimoramento pouco tempo após implementadas as suas transformações.

Por outro lado, no Reino Unido, o movimento que levou à criação do PJHQ teve um histórico mais planejado, beneficiando-se de uma série de iniciativas adotadas no início dos anos 1990 e que visavam à evolução do gerenciamento da máquina pública

britânica, bem como do resultado de 33 grupos de trabalho e mais de três mil sugestões recebidas dos membros da defesa, sendo inaugurado em 1996.

Dessa maneira, evidencia-se a necessidade de equilíbrio entre o *timing* para a implementação de inovações e o adequado planejamento das ações.

6.4 Cultura conjunta (X3)

Dos três casos com valores positivos para Y, a variável X3 encontra-se presente apenas para o Canadá. Contraria-se então a proposta de Nagl (2002), o qual afirma que propostas de mudanças doutrinárias que venham de encontro com a "essência" da organização serão descartadas pela sua liderança, a despeito de qualquer apoio político externo às forças.

Da mesma forma, a previsão de Gallo (2018) de que as forças se anteciparam a uma possível intervenção externa que contrarie a cultura organizacional, adotando mudanças "cosméticas" e facilmente desfeitas em momento posterior, não se concretizou. Ao contrário, prevaleceu a leitura de Posen (1984), de que é factível a intervenção civil para superar as rivalidades entre as forças e impor a inovação, ainda que esse último autor tenha associado essa intervenção à percepção de ameaças.

Os EUA implementaram o UCP e os CCMD na esteira da IIGM e nos primeiros anos da Guerra Fria, mas a institucionalização da mentalidade conjunta em suas forças armadas viria somente após a aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, de 1986, após uma série de revezes que evidenciaram problemas na interoperabilidade entre as forças.

O caso americano apresenta uma particularidade interessante e não prevista pela hipótese apresentada: apesar de o resultado ter sido produzido com a variável X3 ausente, esta última se mostrou uma condição necessária para a eficácia dos CCMD. Ou seja, a própria existência da variável Y, apesar de indicar maior grau de interoperabilidade no modelo de Clark e Jones (1999), não foi condição suficiente para a eficácia das operações conjuntas das forças armadas americanas no período anterior ao desenvolvimento de uma cultura conjunta (X3).

No Reino Unido, a gênese do PJHQ está ligada às revisões de defesa, mais especificamente ao *Defence Costs Study*, publicado em 1994. Esse estudo concluiu que o presente e o futuro das operações apontavam para atuações conjuntas e,

portanto, soluções que favorecessem uma base conjunta demonstravam potencial tanto para aumentar a efetividade operacional como para economizar recursos. Assim, além do PJHQ, o documento orientou também a criação do *Joint Services Command and Staff College* (JSCSC).

Apesar de já haver alguma PME conjunta desde o final da IIGM, foi essa escola que marcou a institucionalização da mentalidade conjunta no Reino Unido, conforme embasamento apresentado no item 1.2.3 e no capítulo 2. Além disso, a revisão de defesa *Strategic Defence Review*, de 1998, orientou pela criação do *Defence Concepts and Doctrine Centre*, sedimentando o desenvolvimento da doutrina conjunta (Dodd; Oakes, 1998; Strachan, 2009).

Assim, percebe-se que, a partir do *Defence Costs Study*, houve uma orientação em direção a uma mentalidade conjunta entre as forças britânicas de maneira mais holística. O fato de a gênese do PJHQ ter sido contemporânea à instalação do JSCSC não parece ter gerado problemas na interoperabilidade entre as forças, como aqueles observados nas campanhas dos EUA destacadas no item 4.1. Isso pode ser devido à rapidez na assimilação da mentalidade conjunta, o que iria de encontro à teoria proposta por Khanna (2015) e Paget (2020) de que o tempo é um fator relevante para a assimilação desses conceitos, ou simplesmente pela falta de uma atuação militar que permita avaliações dessa natureza[134].

O caso canadense, apesar da presença da variável X3 e de trazer a educação profissional militar já institucionalizada desde 1966 e uma ênfase em *jointness* a partir dos anos 90, é de especial interesse devido à unificação das forças armadas levada a cabo nos anos 1960, conforme indicado no item 1.3. O primeiro ponto a ser ressaltado é que o processo de unificação não teve como foco a interoperabilidade técnica. Dentre os aspectos da interoperabilidade não-técnica (Jackson, 2018), o projeto de Hellyer, teve maior impacto no operacional e no organizacional, ao reorganizar de forma radical as estruturas de comando e controle e as atividades administrativas.

---

[134] Nos anos que sucederam a criação do PJHQ, as principais atuações militares do Reino Unido foram em coligações multinacionais (Kosovo em 1999, por exemplo) ou com papel secundário à atuação americana (a partir de 2001 no Afeganistão e 2003 no Iraque, por exemplo), conforme Curtis (2023). Portanto, o caráter multinacional das operações dificulta a análise de interoperabilidade entre as forças britânicas de maneira isolada e estudos mais aprofundados nesse sentido extrapolam os objetivos deste trabalho.

Contudo, os objetivos da unificação falharam. Não foi possível identificar economia de recursos, não houve ganhos operacionais e o moral e a satisfação da tropa foram negativamente afetados. Por isso, boa parte das mudanças foram desfeitas ao longo dos anos. Em termos de interoperabilidade, isto significa que o seu desenvolvimento em etapas, como sugerido por Paget (2016), permanece como uma alternativa mais adequada.

De fato, considerando que a interoperabilidade consiste na “habilidade de sistemas, unidades ou forças de prover serviços para e de aceitar serviços de outros sistemas, unidades ou forças e de usar esses serviços para que possam trabalhar juntos de forma efetiva” (Kim, McDaniel, 2020, p.6, tradução nossa), é mais coerente trabalhar a interoperabilidade cultural de maneira a superar o paradoxo colocado por Jackson (2018) de especialização/cooperação do que buscar a sua eliminação por completo.

Isso não significa que não seja desejável buscar a redução do outro paradoxo colocado pelo autor (a separação leva a uma crescente duplicação), como observado na própria criação dos Comandos Operacionais Conjuntos e na institucionalização da PME conjunta. Contudo, isso deve ser buscado sem esquecer que a principal tarefa de cada força é a vitória em seu meio primário de combate, desenvolvendo-se a interoperabilidade para atuação nos pontos de convergência entre esses meios, isto é, há vantagens a serem obtidas por meio de uma maior interoperabilidade, mas evidenciou-se que há realmente um ponto máximo de utilidade para esse atributo, uma fronteira a partir da qual uma força poderia ser considerada “integrada demais”, ocasionando piora no desempenho, conforme apontado por Jackson (2018) e Santos (2017).

6.5 Implicações e produção técnica

Inicialmente, observou-se a validade da escolha metodológica por uma abordagem comparativa com um número pequeno de casos (*small* N). Conforme previsto no capítulo 1, essa alternativa permitiu uma investigação mais aprofundada do que se fosse utilizada uma quantidade maior de casos, ao mesmo tempo em que deu ensejo a uma maior possibilidade de extrapolação dos resultados do que um único estudo de caso.

A escolha por casos do tipo influente também se revelou oportuna, confirmando a expectativa observada na teoria de que esse tipo de caso permite uma maior possibilidade de rejeição da hipótese. Como resultado, dos três fatores causais apontados na hipótese, apenas um foi confirmado pelos dados, oferecendo a resposta ao problema de pesquisa: apenas o engajamento da elite política foi identificado como fator causal para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente.

Em relação à variável dependente, observa-se que fatores domésticos são decisivos para a organização das forças militares. Portanto, cada país adapta os conceitos e práticas observados no sistema internacional de maneira a refletir a sua realidade e suas preferências, conforme conclusão de Morgan-Owen, Fox e Gould (2023). Ou seja, a instalação de Comandos Operacionais Conjuntos não reflete apenas uma tendência ao isomorfismo institucional, mas sim representa um construto de cada sociedade.

Dessa maneira, é factível que, expandindo a proposta apresentada pela diretriz nº 8 da END 2008 (unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais ou Comandos de Área das três Forças), sejam criados Comandos Operacionais Conjuntos a partir de divisões do território nacional.

Inclusive, observou-se que, em um período inferior a doze meses (entre fevereiro de 2023 e janeiro de 2024), três Comandos Operacionais Conjuntos foram ativados pelo Ministério da Defesa na Região Amazônica (Brasil, 2023h; Brasil, 2023i; Brasil, 2024b). Essa região poderia, portanto, ser utilizada como exemplo para o estudo da criação de Comandos Conjuntos permanentes com jurisdição sobre áreas geográficas previamente delimitadas.

Todavia, as diferentes possibilidades de delimitações para essas áreas e os demais fatores a serem considerados não fizeram parte desta pesquisa. Portanto, foi apontada apenas a necessidade de que um trabalho dessa natureza seja conduzido no âmbito do MD, como proposto no Apêndice A, o qual sugere a criação de um Grupo de Trabalho (GT) estudar a unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais, com vistas à implantação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.

Quanto à cadeia de comando, faz-se necessário atualizar a Doutrina de Operações Conjuntas para clarificar o papel do MD e do EMCFA. A delineação clara

da cadeia de comando foi um dos fatores de maior relevância apontados pelo *Goldwater-Nichols Act*, de 1986, além de configurar a devida aderência ao princípio da unidade de comando previsto na Doutrina Militar de Defesa (Brasil, 2007, p.41).

Assim, poderá ser identificada de forma mais clara a subordinação ao Ministro da Defesa, mas, principalmente, faz-se necessário estabelecer, de forma inequívoca, a responsabilidade do Chefe do EMCFA. Para isso, é preciso antes esclarecer a relação hierárquica entre este último e os Comandantes das forças singulares no Brasil.

De acordo com a Lei Complementar nº 136/2010, "é assegurado ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o mesmo grau de precedência hierárquica dos Comandantes [das forças singulares]", e todos esses têm "precedência hierárquica sobre os demais oficiais-generais das três Forças Armadas" (Brasil, 2010, Art. 2º; Brasil, 1999, Art. 5º, §1º)[135].

Contudo, o Estatuto dos Militares (Brasil, 1980) não prevê a possibilidade de igual precedência entre militares, ao contrário do previsto na Lei Complementar nº 136/2010. Nesse aspecto, o Estatuto estipula que "a precedência entre militares da ativa do mesmo grau hierárquico [...] é assegurada pela antiguidade no posto ou graduação, salvo nos casos de precedência funcional estabelecida em lei" (Brasil, 1980, Art.17).

Assim, o Ministério da Defesa emite, por meio de ato próprio, a precedência funcional em seu âmbito. A última portaria publicada nesse sentido é 30 de novembro de 2023 (Brasil, 2023j) e mantém a sequência de sua antecessora de 2020 (Brasil, 2020j). O documento estabelece a seguinte ordem de precedência: Ministro de Estado da Defesa, Comandante da Marinha, Comandante do Exército, Comandante da Aeronáutica e Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, (Brasil, 2023j, Art. 3º). Portanto, o Chefe do EMCFA tem precedência inferior aos Comandantes das forças singulares.

---

[135] Essas legislações também estabelecem que, caso estejam na ativa quando empossados nos seus respectivos cargos, esses militares devem ser transferidos para a reserva remunerada, razão pela qual é necessário estabelecer em legislação específica que o Chefe do EMCFA e os Comandantes sejam hierarquicamente superiores aos demais Oficiais-Generais da ativa. Em situações normais, a precedência hierárquica entre militares é estabelecida pelo Estatuto dos Militares, que prevê que "em igualdade de posto ou de graduação, os militares da ativa têm precedência sobre os da inatividade" (Brasil, 1980, Art. 17, §3º).

Essa situação se assemelha ao descrito para as CAF antes da unificação, quando os Chefes de Estado-Maior[136] das forças singulares possuíam acesso direto ao Ministro, o que permitia que cada um mantivesse a sua posição individual e apresentasse as necessidades e desejos de sua força de maneira isolada, conforme item 4.3.3.

A unificação, como verificado anteriormente, não é um objetivo desejável, mas a ascendência de um CDS sobre as forças pôde ser observada não apenas no caso canadense, mas também no britânico, no qual o CDS é assessorado pelos comandantes das forças singulares e os representa perante o governo, sendo o único militar com assento no Conselho de Segurança Nacional quando assim requerido (UK, 2014, p.4).

Nos EUA, o CJCS é inserido na cadeia de comunicação, transmitindo as ordens do nível político e atuando como porta-voz para os Comandantes dos CCMD.

Dessa forma, a posição do Chefe do EMCFA, como militar com precedência hierárquica sobre os Comandantes das Forças, favoreceria a interoperabilidade ao se colocar como uma voz única para as Forças Armadas. Cabe ressaltar que o impacto negativo que a falta de precedência do Chefe do EMCFA sobre os Comandantes de Forças Singulares tem em termos de desenvolvimento de uma mentalidade conjunta no Brasil já foi apontado por Lima, Silva e Rudzit (2021, p.97).

Além disso, a alteração da posição do Chefe do EMCFA se coloca como necessária para uma cadeia de comando bem definida para os Comandos Operacionais Conjuntos, mostrando-se adequada ainda que esses permaneçam com natureza *ad hoc*, proporcionando uma maior integração das Forças Armadas sob uma liderança militar única. Adicionalmente, o Chefe do EMCFA, possuindo posição de precedência em relação aos Comandantes de Forças Singulares, deve possuir assento no Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1988, Art. 91), necessitando ser elaborada um Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para tal finalidade.

A produção técnica correspondente encontra-se nos Apêndices B e C.

Uma vez definido que o Chefe do EMCFA possui precedência perante os demais Comandantes das Forças Singulares, será possível definir o seu papel na cadeia de comando. Essa proposta consta também no Apêndice A.

---

[136] *Chief of Staff*, posição equivalente à de Comandante da força singular.

Ainda quanto à cadeia de comando, observou-se que a criação de Comandos Operacionais Conjuntos permite a acomodação de uma lógica segregada entre as atividades de preparo e emprego, conforme previsto na Lei Complementar nº 97, de 1999.

Ademais, a relação de comando com as unidades segue a mesma orientação prevista na Doutrina de Operações Conjuntas (Brasil, 2020d, p.162). Dessa forma, o Comando Operacional Conjunto poderá exercer o Comando Operacional para fins de emprego das Unidades em sua área de jurisdição, enquanto as atividades de preparo e administrativas podem ser conduzidas por cada Força Singular, de forma semelhante às alterações trazidas pelo *Goldwater-Nichols Act* (Apêndice A).

A rejeição da variável X1 (percepção de ameaças) como fator causal para a criação de Comandos Operacionais Conjuntos se configura como uma perspectiva positiva para a adoção dessa mesma inovação no caso brasileiro.

Como observado no capítulo 5, o Brasil possui recursos e capacidade ofensiva com métricas objetivas (*power-as-resources*) muito superiores às dos países com os quais possui fronteira terrestre e, além disso, o crime organizado e outras questões de segurança interna têm maior proeminência na agenda de segurança regional do que a agressividade interestatal. Contudo, ao contrário do colocado por Posen (1984), a tese comprovou que é possível que as forças armadas não sejam ignoradas na ausência de ameaças. Para isso, deve ser levada em consideração a atuação de elite política civil na área de defesa.

Nesse sentido, os casos apontam para duas possibilidades de atuação do nível político: direta ou indireta.

No caso canadense (atuação indireta), foi observado que a peça-chave para a transformação desejada pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Defesa foi o Gen. Hillier, por meio de sua nomeação para o cargo de CDS. Este último, ao contrário do Chefe do EMCFA, possui ascendência clara sobre os Comandantes das Forças Singulares (Canada, 2021; BRASIL, 2020j, Art. 3º).

Portanto, levando novamente em consideração o argumento de Posen (1984) sobre a preferência das forças pela sua autonomia, não é de esperar que, na ausência de uma liderança militar acima das Forças Singulares, a atuação indireta do nível político venha a produzir os resultados esperados, restando a atuação direta como resposta.

Para isso, conforme Art. 61 da Constituição Federal (Brasil, 1988), é necessária a aprovação de uma lei cuja iniciativa é privativa do Presidente da República. Conforme Morgan-Owen, Fox e Gould (2023), fatores domésticos como esse fazem parte do processo de difusão de inovação militares, influenciando no seu resultado. A iniciativa do Projeto de Lei cabe, portanto, ao Poder Executivo, devendo esse projeto ser fruto de deliberações no âmbito do Ministério da Defesa (Apêndice A).

Ressalta-se a necessidade de tais estudos visto que, apesar do “senso de urgência” contribuir para que mudanças ocorram, esse pode também ocasionar problemas não previstos inicialmente e que tenham que ser corrigidos em momento posterior. Essa situação foi observada não apenas no Canadá em 2005, mas também no âmbito do Comando da Aeronáutica por ocasião da reestruturação iniciada em 2016 e aprimorada a partir 2020[137].

Ainda que a iniciativa do Projeto de Lei criando Comandos Operacionais Conjuntos caiba ao Poder Executivo, observa-se que o Poder Legislativo teve papel relevante em todos os casos estudados, coerente com a teoria de freios e contrapesos. No Brasil não deve ser diferente, sendo competência constitucional do Congresso Nacional a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo (Brasil, 1988, Art. 49, X).

Para isso, um ponto que pode ser abordado pelo Poder Legislativo Federal e que tem interferência direta na organização das Forças Armadas é a formulação da Política Nacional de Defesa e sua inserção em uma Política Nacional de Segurança.

A PND tramita no Congresso Nacional por meio de Projeto de Decreto Legislativo (Brasil, 2023a). De acordo com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Brasil, 2023e, Art. 109, II; Brasil, 2023f, Art. 213, II, respectivamente), um Projeto de Decreto Legislativo (PDL) se destina a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República.

De fato, observa-se que, apesar de a proposta para a PND de 2020 ter sido entregue pelo Ministro da Defesa ao Presidente do Senado (Brasil, 2020a), o PDL n° 1127 de 2021 é colocado como sendo de iniciativa da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, do Senado Federal (Brasil, 2023a).

---

[137] Ao analisar as atividades de Esquadrões da Aviação de Caça, Santos (2021) apresenta um exemplo de como a reestruturação do Comandos da Aeronáutica não atingiu seus objetivos.

Contudo, é o Ministério da Defesa que conduz os trabalhos para atualização da PND e da END, conforme Portaria GM-MD nº 2.555, de 8 de maio de 2023 (Brasil, 2023g). Dessa forma, tratando-se de uma matéria de competência do Poder Executivo, ao invés de um Decreto Legislativo, deveria ser utilizada uma Lei Ordinária para aprovação da PND. Além da adequação normativa, confere-se maior relevância à PND/END, visto que uma lei ordinária é hierarquicamente superior a um decreto legislativo (CNJ, 2018).

A PND, por sua vez, deveria se encaixar em uma hierarquia de políticas que seja capaz de reverter o quadro de descaso para com a segurança nacional apontado por Lima, Silva e Rudzit (2021), auxiliando a promover o engajamento da elite política em temas de defesa.

Para isso, propõe-se a criação de uma legislação que verse sobre a elaboração da Política Nacional de Segurança (PNS) e suas políticas decorrentes (Defesa, Inteligência e Segurança Pública). Como sugerido por Lima, Silva e Rudzit (2021, p.88-89), a formulação de uma política de alto nível beneficia-se da integração de diversos setores, motivo pelo qual o Conselho de Defesa Nacional (CDN) se coloca como o fórum adequado para essa deliberação (Brasil, 1988, Art. 91, §1º, IV).

Consoante com o Modelo de Segmentos Articulados (Raza, 2012, p.19), representantes de cada um dos órgãos listados do CDN podem compor um Grupo de Trabalho que irá redigir a Proposta de Política Nacional de Segurança a ser enviada ao Congresso Nacional. A mesma legislação que versa sobre a redação da PNS deve estipular o seu prazo para elaboração e tramitação, bem como os prazos para as políticas decorrentes. As respectivas Estratégias devem ser elaboradas e aprovadas no âmbito do Executivo, seguindo as diretrizes impostas pelas políticas aprovadas (estas últimas, por meio de projetos de lei).

A produção técnica correspondente encontra-se no Apêndice D.

Adicionalmente, observa-se que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados, possui, dentre as suas atribuições, a discussão da política de defesa nacional, entre outros temas relacionados às Forças Armadas (Brasil, 2023e, Art. 32, XV). Além disso, faz parte das atribuições de todas as Comissões Permanentes a realização de Audiências Públicas “para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação” (Brasil,

2023e, Art. 24, III e Art. 255). Dessa maneira, propõe-se a realização de audiência pública para discutir as prioridades de Defesa Nacional (Apêndice E).

Como observado no caso britânico, as revisões de defesa apontam para as prioridades de defesa nacional do governo eleito. Essa observação vai ao encontro de Rudzit e Casarões (2015), os quais verificaram que as políticas de defesa americanas durante o período da Guerra Fria também seguiam o direcionamento do governo. Assim, com uma discussão ampla acerca do assunto em um fórum público como a CREDN, é possível trazer representantes das Forças Armadas e do MD, do meio acadêmico, da Base Industrial de Defesa, da diplomacia brasileira, entre outros, de maneira a formar uma base crítica para que o parlamento possa exercer a sua função de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo” (Brasil, 1988, Art.49, X).

Nesse mesmo viés, a CREDN se coloca como o fórum adequado para a discussão, também em audiência pública, de outro tema com potencial para incrementar a participação da elite política civil nos temas de Defesa Nacional: a criação de uma carreira civil de defesa (Apêndice F), aumentando a percepção da defesa como bem privado, conforme discutido nos itens 1.2.2 e 5.3.2, bem como no exemplo britânico apresentado no item 4.2.2.

Ressalta-se que o tema já se encontra em discussão no âmbito do Ministério da Defesa (Borges, 2023) e tem previsão de ser formalizado em junho de 2024, conforme informação passada pelo Ministro da Defesa, José Múcio Monteiro Fillho, durante a aula magna do Curso de Altos Estudos em Defesa[138]. Ainda assim, a aproximação do Poder Legislativo é consoante com a supracitada atribuição deste último na realização de audiências para tratar de assuntos de interesse público relevante.

Por fim, a cultura conjunta (X3) não aparece como condição necessária para que se produza o resultado (Y).

Contudo, apesar de o resultado (instalação de Comandos Operacionais Conjuntos) ter sido produzido com a variável X3 ausente, o caso americano deixa claro que esta última se mostrou uma condição necessária para a eficácia desses CCMD. Isso quer dizer que o desenvolvimento de uma cultura conjunta pode ser feito

[138] Debate ocorrido durante a Aula Magna do Curso de Altos Estudos em Defesa, no Auditório Professor Gustavo Heck, Escola Superior de Defesa, 13 de março de 2024.

em linha do tempo independente da eventual ativação de Comandos Operacionais Conjuntos permanentes no Brasil (de maneira semelhante ao observado no Reino Unido), inclusive para que, uma vez ativadas, essas estruturas sejam verdadeiramente eficazes.

Dessa maneira, propõe-se a criação de um grupo de trabalho para instituir a PME conjunta para Oficiais no Brasil, a partir dos cursos de Comando e Estado-Maior, ou equivalentes (Apêndice G). O estudo deve ser conduzido pela Chefia de Educação e Cultura do Ministério da Defesa, com representantes das três forças, de maneira a identificar semelhanças curriculares que possam ser agregadas em um curso que seja capaz de promover a “vivência conjunta” necessária ao desenvolvimento de uma mentalidade conjunta.

O presente capítulo apresentou uma análise individual das variáveis dependente e independentes utilizadas no trabalho.

Inicialmente, foram observadas diferentes propostas de Comandos Operacionais Conjuntos (Y), em consoante com as conclusões de Morgan-Owen, Fox e Gould (2023).

Verificou-se a ausência da variável X1, em desacordo com a teoria proposta.

Já para a variável X2, identificou-se a conformidade dos dados para com a teoria.

A variável X3 também estava ausente em dois dos três casos analisados, contrariando a expectativa estabelecida pela teoria, mas foi verificada a necessidade de desenvolvê-la para promover a eficácia dos Comandos Operacionais Conjuntos.

A hipótese foi confirmada apenas parcialmente, sendo rejeitadas duas das três variáveis independentes propostas. De acordo com os dados obtidos, como resposta ao problema de pesquisa, apenas o engajamento da elite política civil nos temas de defesa foi identificado como fator causal para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.

Em seguida, o item 6.5 explorou as implicações dos resultados para o Brasil.

Em especial, buscou-se alternativas para balizar o estudo para a implantação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente e para incrementar o engajamento da elite política civil nos temas relacionados à Defesa Nacional.

Foi também proposto o estudo da PME conjunta com a finalidade de desenvolver a cultura conjunta no âmbito das Forças Armadas. As propostas levaram

em consideração tanto o embasamento teórico como os dados empíricos levantados na pesquisa.

Dessa forma, é possível buscar uma abordagem ampla para todas as variáveis expostas como relevantes pelo presente estudo. Como afirma Posen (1984, p.30, tradução nossa), “mudar a doutrina leva tempo” e pode “desorientar a organização militar”. Contudo, o mesmo autor defende que as forças armadas devem ser julgadas com base na sua capacidade de cumprir o seu papel e, para isso, deve haver constante avaliação da doutrina para verificar se ela atende da melhor forma aos anseios da sociedade à qual deve servir, ou se há deficiências que devam ser corrigidas.

Elaborada com base nos resultados desta tese, espera-se que a produção técnica correspondente posse provocar essa discussão e buscar esse aprimoramento doutrinário.

CONCLUSÃO

A presente tese se propôs a responder ao seguinte problema de pesquisa: **quais são os fatores causais para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente?**

Ressalte-se que foram estudados apenas os comandos geográficos, e não os comandos funcionais, sendo também excluídas considerações especificamente ligadas a atuações nos ambientes cibernético e espacial.

Como colocado no capítulo de metodologia, é conveniente também lembrar que o trabalho foi conduzido no contexto de um Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais, por pesquisador com histórico profissional no âmbito no Comando da Aeronáutica, o que certamente influencia tanto o próprio problema colocado como também as teorias utilizadas para balizar a pesquisa e os exemplos utilizados.

Esse problema foi investigado através da lente das inovações militares[139] e, com base na literatura sobre o tema, foi estabelecida a hipótese de que **a combinação da percepção de ameaças à sobrevivência do Estado, do engajamento da elite política civil nos temas de defesa nacional e da existência de uma cultura conjunta entre as forças são fatores causais para a adoção de um modelo doutrinário baseado em Comandos Operacionais Conjuntos geográficos de caráter permanente.**

A percepção de ameaças deveria ser relevante para o *timing* dessa inovação, não havendo incentivos para mudanças nesse sentido caso não houvesse ameaças no ambiente internacional.

A participação da elite política deveria ser necessária para superar a inércia burocrática das instituições militares, uma vez que, deixadas por si, as forças deveriam apresentar uma tendência a valorizar a sua autonomia e não se submeteriam voluntariamente ao comando de outra força.

Por isso, uma cultura conjunta também deveria ser necessária.

Caso houvesse uma forte rivalidade entre as forças, seria esperado que essas lutassem contra esse tipo de inovação doutrinária, ou ainda tomassem a iniciativa e adotassem mudanças meramente cosméticas.

---

[139] Nesse caso em específico, uma inovação doutrinária.

Para testar a hipótese, foi estabelecida uma metodologia comparativa com um pequeno número de casos (*small* N), consistindo em quatro etapas: operacionalização das variáveis (1), seleção de casos (2), apresentação individual dos casos (3) e comparação e análise de resultados (4).

Quanto à operacionalização das variáveis (etapa 1), a percepção de ameaças (X1) levou em consideração a proximidade, recursos, capacidade ofensiva e agressividade, sendo complementada pelos documentos de defesa e pela teoria dos Complexos Regionais de Segurança, conforme cada caso. Para o engajamento do nível político (X2), buscou-se ações dos representantes eleitos relevantes para a produção do resultado (Y). A cultura conjunta (X3) foi investigada por meio da existência de uma educação profissional militar conjunta.

Além do Brasil, foram selecionados três casos para estudo (etapa 2): os EUA, o Reino Unido e o Canadá. Esses três foram selecionados por serem do tipo “influente” no estudo de *jointness*: eles não apenas se encaixam no modelo, como também ajudaram no próprio desenvolvimento do conceito. Em cada caso, foi investigado o processo que levou à instalação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente (Y), ou a doutrina correspondente no Brasil, na busca pela presença ou ausência das três variáveis independentes.

O desenho de pesquisa se encaixou entre um estudo de caso (com uso de uma ferramenta como o *process-tracing*, por exemplo) e uma *Qualitative Comparative Analysis* com quantidade maior de casos.

Dessa forma, foi possível realizar uma investigação mais aprofundada do que permite esta última alternativa, contornando ao mesmo tempo as limitações de tempo e acesso a dados inerentes à primeira. A despeito de suas próprias limitações (correlação vs. causalidade, independência entre os casos e representatividade da amostra), a metodologia comparativa com *small* N e casos do tipo influente permitiu a identificação de lições extrapoláveis para a realidade brasileira, à semelhança de um mapa com escala pequena para navegação de grandes distâncias, ao invés de uma escala maior e detalhada, a qual é utilizada para pequenos deslocamentos.

A apresentação individual dos casos (etapa 3) foi iniciada com os Estados Unidos, no capítulo 4, no qual, foram identificados onze *Unified Combatant Commands* (CCMD), sendo quatro funcionais (Cibernético, de Operações Especiais, Estratégico e de Transporte) e sete geográficos (Espacial, da África, Central, Europeu,

Indo-Pacífico, do Norte e do Sul), sendo observada, portanto, a presença de Comandos Operacionais Conjuntos (variável dependente Y).

Constatou-se que a história dos CCMD está ligada à do *Unified Command Plan* (UCP), cujas origens remontam ao fim da Segunda Guerra Mundial e ao início da Guerra Fria. Logo ao término da IIGM, o então Presidente Truman assinou o primeiro UCP, estabelecendo sete *Unified Combatant Commands*. Desde então, o UCP e os CCMD passaram por diversas modificações, refletindo as experiências das forças e as mudanças na situação estratégica.

Entretanto, o UCP em si se mostrou insuficiente para reduzir a rivalidade entre as forças e criar uma força de combate realmente eficaz em operações conjuntas. Ao longo dos anos, foram feitas diversas tentativas para aprimorar esse aspecto, das quais se destacam a reorganização de 1953 e a reforma de 1958 capitaneadas pelo então Presidente Eisenhower. Contudo, foi apenas após campanhas controversas como a guerra do Vietnã (finalizada em 1973) e as operações *Eagle Claw* (1980) e *Urgent Fury* (1983) que o Congresso assumiu a liderança e aprovou o *Goldwater-Nichols Act* (1986), o qual trouxe evoluções que promoveram uma mentalidade conjunta entre as forças.

A esse caso foram atribuídos valores positivos para a percepção de ameaças e para o engajamento do nível político, devido ao início do período da Guerra Fria e da ameaça soviética (X1) e ao processo político necessário para a aprovação do UCP, bem como ao envolvimento do poder legislativo nos temas de defesa (X2). Contudo, a variável cultura conjunta (X3) demonstrou estar ausente no momento da criação dos CCMD. Ao contrário, havia uma considerável rivalidade entre as forças na ocasião da ativação dos *Unified Combatant Commands*, havendo aprimoramentos nesse sentido somente após a participação do Congresso para aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, em 1986.

No próximo caso, (Reino Unido), apurou-se que o documento *How Defence Works* estabelece que o *Permanent Joint Headquarters* (PJHQ) é a base de comando, liderada pelo *Chief of Joint Operations* (CJO), que planeja e conduz operações conjuntas nacionais e internacionais lideradas pelo Reino Unido, estando a variável dependente (Y) presente.

O PJHQ foi criado como resultado de uma revisão de defesa de 1994, intitulada *Front Line First: Defence Costs Study* (DCS).

Revisões de defesa são documentos que avaliam o ambiente estratégico e estabelecem diretivas para a organização das forças armadas no Reino Unido. O documento *Options for Change*, de 1990, foi a primeira revisão após o final da Guerra Fria e, dessa forma, trouxe o desejo de colher os dividendos da paz, reduzindo o orçamento de defesa. Nos anos que se seguiram à *Options for Change*, o governo britânico começou a adotar uma série de novas estratégias de gerenciamento que visavam ao aumento da eficiência na administração pública, em especial no tocante às forças armadas. Nesse ambiente, o estudo que levou ao *Defence Costs Study* apontou que soluções conjuntam seriam uma maneira de, ao mesmo tempo, reduzir custos e aumentar a efetividade em operações conjuntas. Dessa forma, o PJHQ foi inaugurado em 1996 e o *Joint Services Command and Staff College* (JSCSC) foi estabelecido em 1997 numa sede temporária em Bracknell, sendo transferido para sua sede definitiva, em Shrivenham, no ano 2000.

Para o Reino Unido, à época da criação do PJHQ, identificou-se a ausência da variável percepção de ameaças (X1).

Por sua vez, o fim da Guerra Fria foi um fator relevante na busca por soluções conjuntas como uma maneira de reduzir os custos e aumentar a efetividade do setor de defesa. A cultura conjunta (X3) também foi colocada como ausente, visto que, apesar de já haver certo histórico em termos de PME conjunta, esta última só foi institucionalizada após a criação do *Joint Service Defence College* (1997, realocado em 2000).

Entretanto, como a criação do PJHQ foi o resultado de uma série de revisões de defesa conduzidas pelo governo, o engajamento do nível político (X2) foi classificado como presente.

No terceiro caso estudado (Canadá), observou-se que a *Canadian Forces Joint Publication 01* (*Canadian Military Doctrine*) apresenta quatro Comandos Operacionais Conjuntos: *Canada Command* (Canada COM), *Canadian Expeditionary Force Command* (CEFCOM), *Canadian Operational Support Command* (CANOSCOM) e *Canadian Special Operations Forces Command* (CANSOFCOM).

Em 2012, os três primeiros foram transformados no *Canada Joint Operations Command* (CJOC), o qual passou a exercer o papel de Comando Operacional Conjunto geográfico, sendo responsável pela maior parte das operações das CAF e contando com seis quartéis-generais de forças-tarefa conjunta regionais (JTFHQ)

para as operações em território canadense. Foi colocada como presente a variável dependente (Y).

Os Comandos Operacionais Conjuntos eram parte dos planos de transformação do Gen. Rick Hillier para as Forças Armadas do Canadá (CAF). Hillier foi nomeado como *Chief of Defense Staff* (CDS) pelo então Primeiro-Ministro Paul Martin, o qual, juntamente com o Ministro da Defesa Bill Graham, tinha a intenção de provocar mudanças na organização e nas capacidades de suas forças armadas, para que essas pudessem auxiliar na sua intenção de fazer do Canadá um ator de maior relevância no cenário global. Como CDS, Hillier conseguiu angariar apoio para as CAF em meio à população canadense, sendo capaz de criar os Comandos Operacionais Conjuntos e de assegurar um incremento no orçamento de defesa, apesar da eleição de um novo governo em 2006. Alguns anos depois, em 2010, esse novo governo organizou uma nova equipe de transformação para analisar e propor reformulações na estrutura de comando. O CJOC foi criado como resultado dessa revisão, amalgamando três comandos preexistentes.

No caso canadense, a variável percepção de ameaças (X1) foi classificada como ausente.

Em ambas as transformações (2005 e 2012), não havia um cenário crível de ameaças. O engajamento da elite política (X2) foi colocado como presente: apesar de não haver intervenção civil direta, os atores políticos foram responsáveis pela indicação das figuras-chave das transformações, além de fornecerem a orientação de alto nível aos trabalhos.

Para o estudo da cultura conjunta (X3), a análise retrocedeu ao projeto de unificação das CAF levado a cabo por Paul Hellyer em seu período como Ministro da Defesa (1963-1967).

Mesmo enfrentando amplo antagonismo de Oficiais das forças armadas e de políticos de oposição, Hellyer foi capaz de aprovar a legislação necessária à unificação, a qual ocorreu em fevereiro de 1968, mas foi considerada como um fracasso.

Por isso, a maior parte das mudanças foi desfeita nos anos que se seguiram.

Ainda assim, havia PME conjunta desde os anos 1960 e as CAF ainda tiveram um novo foco em *jointness* a partir dos anos 1990, o que permitiu a classificação da variável X3 como presente.

Para o Brasil, no capítulo 5, identificou-se que a Doutrina de Operações Conjuntas (MD30-M-01) estabelece que os Comandos Operacionais Conjuntos são ativados e tem sua jurisdição estabelecida quando necessário, em situação de crise ou conflito armado (variável dependente Y ausente).

Para isso, o Presidente da República deve assinar uma Diretriz Presidencial de Emprego de Defesa (DPED), que dá origem a uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa (DMED). Esta última deve considerar se há algum Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) previamente elaborado para a situação. Esse documento deve então ser atualizado (ou elaborado) sob coordenação da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), conforme orientações constantes da Diretriz de Planejamento Estratégico Militar (DPEM), aprovada pelo chefe deste último órgão. Somente então o Comandante Conjunto pode dar início ao seu planejamento operacional.

O processo acima descrito é altamente burocrático e repleto de incertezas advindas do nível político e que podem impactar negativamente a atuação do Comandante Conjunto.

Por isso, restam dúvidas se as forças estão realmente “organizadas para operações de combate” (princípio da prontidão conforme Brasil, 2007, p.41). Ademais, observa-se que a própria concepção do processo não é “clara e facilmente inteligível” (princípio da simplicidade, conforme Brasil, 2007, p.37).

Com base na literatura, também foi possível afirmar que esse arranjo *ad hoc* é indicativo de um menor grau de interoperabilidade quando comparado a Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente, em especial quando considerados os atributos “preparo” e “*ethos*” (Fewell; Clark, 2003; Clark; Jones, 1999).

Ao analisar as variáveis independentes, identificou-se que o Brasil possui recursos e capacidade ofensiva com métricas objetivas (*power-as-resources*) muito superiores às dos países com os quais possui fronteira terrestre (proximidade).

Observou-se também que o crime organizado e outras questões de segurança interna têm maior proeminência na agenda de segurança regional do que a agressividade interestatal.

Portanto, no Brasil, a percepção do cenário de ameaças (X1) foi colocada como ausente.

Observou-se também um distanciamento da classe política para com os temas de defesa e segurança nacional, sendo classificada como ausente a variável engajamento da elite política doméstica (X2).

Por fim, verificou-se que a educação conjunta existente é incipiente, limitada em seu escopo e tardia, o que indica a ausência de uma cultura conjunta (X3).

Da análise dos dados obtidos (etapa 4), observou-se que as variáveis X1 (percepção de ameaças) e X3 (cultura conjunta) estavam ausentes em dois dos três casos com valores positivos para Y. Apenas a variável X2 (engajamento da elite política civil nos temas de defesa) foi identificada como presente em todos os casos e se coloca como condição necessária ao estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos (Y), corroborando apenas parcialmente a hipótese adotada.

Como resposta ao problema de pesquisa, os dados apontaram que **apenas o engajamento da elite política civil nos temas de defesa foi identificado como fator causal para o estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.**

Em desacordo com a teoria apresentada, a percepção de ameaças não foi detectada como um fator causal relevante para o *timing* da inovação militar estudada.

Ao contrário, especialmente no Reino Unido, a ausência de um cenário de ameaças caracterizado pelo final da Guerra Fria parece ter sido um importante catalisador para a busca por soluções conjuntas, as quais foram colocadas como capazes de trazer uma maior efetividade na atuação militar com menor custo. O PJHQ foi um dos exemplos de reformas advindas dessa mentalidade, sendo fruto da revisão de defesa *Defence Costs Study*, de 1994.

O engajamento político nos temas de defesa, por outro lado, foi crucial para a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente nos EUA, no Reino Unido e no Canadá.

Apesar de este último ter apresentado um envolvimento indireto por parte do governo, a nomeação do Gen. Hillier para o cargo de CDS e o apoio político à transformação, bem como as orientações de alto nível, foram fundamentais para a criação dos Comandos e para a sua unificação no CJOC. Em conformidade com a teoria, o envolvimento da elite civil foi necessário em todos os casos, superando a tendências das forças de valorizarem a sua independência.

Contudo, o estudo levantou que uma cultura conjunta não foi um fator necessário ao estabelecimento de Comandos Operacionais Conjuntos, diferindo da previsão colocada pela teoria.

Nos EUA, uma forte rivalidade entre as forças persistiu por cerca de 40 anos após o primeiro UCP, mudando apenas com a aprovação de legislação que lidava especificamente com esse tema. No Reino Unido, a educação profissional militar conjunta foi institucionalizada no mesmo período que a criação do PJHQ. Essa variável esteve presente apenas no Canadá, o qual já possuía PME conjunta desde o processo de unificação nos anos 1960 (apesar da unificação em si não ter atingidos os seus objetivos, sendo considerada um fracasso).

Como resultado da análise, a tese propôs uma série de produções técnicas com o objetivo de aprimorar a organização das Forças Armadas no Brasil.

O autor considera que essas propostas podem levar à evolução para um modelo de Comandos Conjuntos permanentes, com jurisdição geográfica, além do estabelecimento da precedência hierárquica do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e da orientação para formulação de uma Política Nacional de Segurança.

Busca-se também aumentar a participação da elite política civil nos temas de defesa nacional, por meio da realização de audiências públicas. Essas audiências possibilitam ampliar o debate sobre temas afetos à defesa nacional tanto no âmbito do Poder Legislativo como, por meio dos convidados propostos, no âmbito do Poder Executivo. Ressalta-se que o envolvimento da elite política na defesa se mostrou necessário para a adoção de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente, expandindo a proposta apresentada pela diretriz nº 8 da END 2008.

Por fim, apresenta-se uma produção técnica com o objetivo de promover uma mentalidade conjunta a qual, apesar de não ter sido colocada como fator causal para a produção do resultado, demonstrou ser necessária para a efetividade da atuação conjunta.

De maneira mais específica, foram produzidos os seguintes documentos:

Apêndice A: Portaria do Ministério da Defesa que constitui Grupo de Trabalho (GT) para estudar a unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais, com vistas à implantação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.

Apêndice B: Projeto de Lei Complementar que altera a Lei Complementar nº 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 estabelecer a precedência hierárquica do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Apêndice C: Projeto de Emenda à Constituição que altera o Art. 91, VIII, da Constituição Federal de 1988, para alterar a composição do Conselho de Defesa Nacional.

Apêndice D: Projeto de Lei que altera a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, que “Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências”, para orientar a elaboração da Política Nacional de Segurança (PNS).

Apêndice E: Requerimento de Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional para discutir as prioridades da Defesa Nacional.

Apêndice F: Requerimento de Audiência Pública conjunta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e da Comissão de Administração e Serviço Público para discutir a criação de uma carreira civil de defesa.

Apêndice G: Portaria do Ministério da Defesa que constitui Grupo de Trabalho (GT) para estudar a realização de Cursos de Comando e Estado Maior de maneira conjunta pelas três forças singulares, no âmbito da Educação Profissional Militar (PME).

A adoção das legislações acima propostas seria capaz, segundo os dados obtidos com a pesquisa, de evoluir o modelo de Comandos Operacionais Conjuntos no Brasil, dando passos em direção a uma maior interoperabilidade entre as Forças Armadas. Observe-se que as propostas se complementam e apoiam a criação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente de que trata o Apêndice A. Nesse, inclusive, foi colocada a sugestão para que, na proposta de delimitação geográfica das áreas de responsabilidade, seja considerada a possibilidade de emprego das Forças Armadas em atribuições subsidiárias, em tempo de paz, como exemplificado pelos Comandos Operacionais Conjuntos Yanomami, Amanaci e Catrimani (ativados na região Amazônica nos anos de 2023 e 2024, conforme Introdução).

A precedência do Chefe do EMCFA clarifica a cadeia de comando e favorece a interoperabilidade ao colocar as Forças Armadas sob uma liderança militar única.

A elaboração de uma Política Nacional de Segurança e suas políticas decorrentes traz o adequado direcionamento para reverter o quadro de descaso para com a segurança nacional. A realização de discussões no âmbito da CREDN coloca em fórum público as prioridades de defesa nacional e a criação de uma carreira civil de defesa, aumentando a percepção da defesa como bem privado. Por fim, sendo a cultura conjunta necessária para a eficácia dos Comandos Conjuntos, propõe-se a instituição de PME conjunta para Oficiais de maneira a proporcionar a necessária "vivência conjunta".

Entretanto, uma outra abordagem interessante para o tema seria a investigação do engajamento político em temas de defesa nacional pela ótica das relações civis-militares, o que estava fora do escopo da presente tese. Além disso, o estudo dos mecanismos para intervenção civil pode oferecer diferentes perspectivas quanto às condições necessárias para que isso ocorra, possivelmente reforçando a relação de causalidade apontada por este trabalho.

Ambos os temas podem ser abordados em trabalhos posteriores.

Outro tema levantado pelos dados obtidos (principalmente do Reino Unido) é a questão financeira: Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente são indicativos de maior grau de interoperabilidade se comparados a modelos *ad hoc*, mas isso implica em redução dos gastos com defesa? Ao imaginar que, no Brasil, cada Comando substituiria em média três estruturas de força singular (Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais), pressupõe-se que sim, mas esse levantamento não estava dentro dos objetivos desta tese, podendo ser abordado em trabalhos futuros.

Adicionalmente, o estudo da mentalidade conjunta foi restrito à educação profissional militar, mas outras iniciativas podem ser buscadas com essa finalidade, sem ultrapassar os limites de *jointness* colocados por Jackson (2018).

Nesse sentido, pode ser pesquisada uma nomenclatura única para os uniformes das três forças, a padronização dos padrões de camuflagem dos uniformes e de seu sistema de aquisição, uma pontuação extra no conceito militar para os militares que servirem em funções conjuntas (aos moldes do *Goldwater-Nichols Act*), entre outros.

Por fim, observa-se que, como colocado por Posen (1993, p.82, tradução nossa), "em qualquer sistema competitivo, práticas bem-sucedidas serão imitadas".

Certamente, não há competição maior para um Estado do que aquela pela sua própria existência.

Quando este texto foi escrito, a agenda de defesa era colocada de volta ao palco mundial: a invasão da Rússia à Ucrânia completa dois anos e Israel conduz uma ofensiva à Palestina em resposta a ataques do grupo terrorista Hamas (The Guardian, 2023; BBC, 2023).

Na América do Sul, apesar de compromissos para evitar a escalada da crise, permanece a tensão na fronteira entre a Venezuela e a Guiana (Wilkinson; Coto, 2023; Wilkinson, 2024).

Para o Brasil, a ausência de um cenário de ameaças não deve ser tomada como um incentivo à manutenção eterna do *status quo*, e de fato, a pesquisa corrobora essa postura.

Afinal, “o momento de consertar o telhado é quando o sol está brilhando” (Leslie *et al*., 2011, p.80, tradução nossa).

REFERÊNCIAS

ADAMS, Sharon. **All for one**: how unification shook up the military. Feb. 1st, 2021. Disponível em: https://legionmagazine.com/all-for-one-how-unification-shook-up-the-military/. Acesso em: 22 set. 2023.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2 ed. Longman, 1999.

AVANT, Deborah D. The Institutional Sources of Military Doctrine: Hegemons in Peripheral Wars. **International Studies Quarterly**, v.37, n.4, p.409-430. Dez. 1993

BBC NEWS. **What is happening in Israel and Gaza, and what is Hamas?** 08 nov. 2023. Disponível em: https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-67039975. Acesso em: 08 nov. 2023.

BEACH, Derek. Process Tracing Methods in the Social Sciences. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, p. 1-21, 25 jan. 2017. Oxford University Press. http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.176. Disponível em: https://oxfordre.com/politics/display/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176;jsessionid=89FCD627DB7B66096094D9A4E6EF1FB2. Acesso em 30 dez. 2022.

BECKLEY, Michael. The Power of Nations: Measuring what matters. **International Security**, v.43, n.2, p.7–44. MIT Press, Fall 2018. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00328.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. In: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T (Ed). **Process tracing**: From Metaphor to Analytic Tool, p.3-38. Cambridge University Press, 2015

BENWELL, Richard; GAY, Oonagh. **The Separation of Powers**. Standard Note SN/PC/06053. House of Commons Library. London, 2011. Disponível em: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06053/SN06053.pdf. Acesso em 26 out. 2023.

BOILEAU, John. Unification of the Canadian Armed Forces. **The Canadian Encyclopedia.** November 11, 2021. Disponível em: https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/unification-of-the-canadian-armed-forces#. Acesso em: 14 set. 2023.

BORGES, Carlos. **MD promove palestra sobre a criação de carreira civil de Defesa**. 13 dez. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/md-promove-palestra-sobre-a-criacao-de-carreira-civil-de-defesa. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Frentes Parlamentares**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp. Acesso em: 18 jan. 2024a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: atualizado até a Resolução nº 2, de 2023e. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202-2023.pdf. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Decreto Legislativo n° 1127, de 2021**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pdl-1127-2021. Acesso em: 01 maio 2023a.

BRASIL. **Decreto nº 2.153**, de 20 de fevereiro de 1997. Estabelece e organiza as Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais da Marinha, dispõe sobre as áreas de jurisdição dos Comandos de Distritos Navais e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.196** de 26 de agosto de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5196.htm. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htmAcesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.751**, de 12 de abril de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Comando do Exército do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5751.htm. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htmAcesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.276**, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7276.htm. Acesso em: 28 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.806**, de 23 de setembro de 2021. Cria a Escola Superior de Defesa, altera o Decreto nº 9.570, de 20 de novembro de 2018, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10806.htm. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 60.521**, de 31 de março de 1967. Estabelece a Estrutura Básica da Organização do Ministério da Aeronáutica. Brasília, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D60521.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 64.775**, de 3 de julho de 1969. Regulamento do Estado Maior das Forças Armadas. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64775-3-julho-1969-406312-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.730**, de 18 de outubro de 1941. Organiza o Ministério da Aeronáutica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-

1949/decreto-lei-3730-18-outubro-1941-413890-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.107**, de 1º de abril de 1946a. Estabelece a constitutição das Fôrças Armadas do País. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9107-1-abril-1946-416990-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.520**, de 25 de julho de 1946. Dispõe sôbre a organização do Estado Maior Geral. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9520-25-julho-1946-417643-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em 30 ago. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136**, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 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. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880compilada.htm. Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas – 1º volume. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas – 1º volume. Brasília, 2020d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas – 2º volume. Brasília, 2020e.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **MD51-M-04**: Doutrina Militar de Defesa. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Poder Executivo entrega atualizações da PND, END e LBDN ao Congresso Nacional**. 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/seprod/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**: Brasília, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**: minuta. Brasília, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria nº 4.033/GM-MD**, de 2 de dezembro de 2020. Brasília, 2020j. Disponível em:

https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=4033&ANO=2020&SER=A. Acesso em: 28 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 263**, de 16 de janeiro de 2024. Brasília, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ajuda-humanitaria-forcas-armadas-entregarao-mais-15-mil-cestas-de-alimentos-aos-yanomam/portaria-ndeg-263.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 710**, de 3 de fevereiro de 2023. Brasília, 2023h. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm-md-n-710-de-3-de-fevereiro-de-2023-462309156. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 2.555**, de 8 de maio de 2023. Brasília, 2023g. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2023/05/dou-atualizacao-pnd-23mai2023.pdf. Acesso em 28 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 5.152**, de 18 de outubro de 2023. Brasília, 2023i. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5.152-de-18-de-outubro-de-2023-517433995. Acesso em: 04 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 5.743**, de 30 de novembro de 2023. Brasília, 2023j. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=32&data=12/12/2023&captchafield=firstAccess#:~:text=PORTARIA%20GM%2DMD%20N%C2%BA%205.743,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Cartilha de Emendas Parlamentares 2023**. 2022b. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2023/emendas/cartilhas/FAB.pdf. Acesso em: 27 jul. 2023

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Comando de Operações Aeroespaciais**. Disponível em www.comae.intraer. Acesso em: 04 nov. 2022a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 1-1**: Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Volume 1. Brasília, 2020c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 1-1**: Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. Volume 2. Brasília, 2020h.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 11-28**: Diretriz de implantação do Planejamento Baseado em Capacidades no COMAER. Brasília, 2021b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **DCA 19-5**: Diretriz para o aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica - Projeto piloto. Brasília, 2020i.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **RICA 20-39**: Regimento Interno do Comando de Operações Aeroespaciais. Brasília, 2020f.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **ROCA 20-12**: Regulamento do Comando de Operações Aeroespaciais. Brasília, 2020g.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Centros de Instrução do Exército Brasileiro**. Disponível em: https://portaldopreparo.eb.mil.br/npp/index.php/os-centros. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htmAcesso em: 27 jul. 2023c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha EB70-MC-10.308**: Ordem Unida. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Manual de Campanha EB70-MC-10.223**: Operações. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. **Estrutura Organizacional**. Disponível em: https://www.eb.mil.br/estrutura-organizacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htmAcesso em: 26 jul. 2023b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha do Brasil. **Divisão Terrestre e Marítima dos DN (Distritos Navais)**. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/com8dn/?q=divisao-terrestre-maritima-dn. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2153.htmAcesso em: 27 jul. 2023d.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Volume 1. 4 fev. 2023f. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4. Acesso em: 28 out. 2023.

BROOKE-HOLLAND, Louisa; MILLS, Claire; WALKER, Nigel. **A brief guide to previous British defence reviews**. House of Commons Library, 23 Feb. 2023. Disponível em: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7313/CBP-7313.pdf/. Acesso em: 04 out. 2023.

BROWN, Harold. A salute to Canada. **Air University Review**. Aerospace Studies Institute, v.18, n.2, p.3-4. Maxwell Air Force Base, 1967. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ/journals/1967_Vol18_No1-6/1967_Vol18_No2.pdf. Acesso em: 22 set. 2023.

BRUNEAU, Thomas C, An Analysis of the Implications of Joint Military Structures in Argentina, Brazil, Chile, and Colombia. **Western Hemisphere Security Analysis Center**, n.25. Florida International University, 2011. Disponível em: https://digitalcommons.fiu.edu/whemsac/25. Acesso em: 15 jan. 2023.

BRUNEAU, Thomas C. Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives. **Latin American Politics and Society**. University of Miami, v.55, n.4, p.143-160. 2013. doi:10.1111/j.1548-2456.2013.00216.x.

BURGESS, Matt. **Russia Is Leaking Data Like a Sieve**: Ukraine claims to have doxed Russian troops and spies, while hacktivists are regularly leaking private information from Russian organizations. Wired, 13 apr. 2022. Disponível em: https://www.wired.com/story/russia-ukraine-data/. Acesso em: 11 maio 2022.

BURKE, David P. Hellyer and Landymore: The unification of the Canadian Armed Forces and an Admiral's revolt. **American Review of Canadian Studies**, v.8, n.2, p.3-27, 1978. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02722017809481415. Acesso em: 25 set. 2023.

BURKE, Edmund J.; CHAN, Arthur. Coming to a (new) theater near you: command, control, and forces. In: SAUNDERS, Phillip C.; DING, Arthur S.; SCOBELL, Andrew; YANG, Andrew N.D.; WUTHNOW, Joel. **Chairman Xi Remakes the PLA**: assessing chinese military reforms. Washington, D.C.: National Defense University Press, 2019. Cap. 6. p. 227-256. Disponível em:

https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/Chairman-Xi/Chairman-Xi.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

BUZAN, Barry. WAEVER, Ole. **Regions and powers**: The structure of international security. Cambridge University Press, 2003.

CANADA. **Canada First**: Defence Strategy. 2008. Disponível em: https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/migration/assets/FORCES_Internet/docs/en/about/CFDS-SDCD-eng.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

CANADA. Canadian Forces Joint Publication. **CFJP 01**: Canadian Military Doctrine. April, 2009. Disponível em: https://publications.gc.ca/collections/collection_2010/forces/D2-252-2009-eng.pdf. Acesso em 14 set. 2023.

CANADA. **Canada's International Policy Statement**: A Role of Pride and Influence in the World. 2005. Disponível em https://www.files.ethz.ch/isn/156831/Canada_Defence_2005.pdf. Acesso em 16 set. 2023.

CANADA. Canadian Forces College. **History of the Canadian Forces College**. 24 fev. 2020b. Disponível em: https://www.cfc.forces.gc.ca/124/273-eng.html. Acesso em 07 nov. 2023.

CANADA. **Canadian Joint Operations Command (CJOC)**. 12 jul. 2018a. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/organizational-structure/canadian-joint-operations-command.html. Acesso em: 30 mar. 2023.

CANADA. **DAOD 5031-8**: Canadian Forces Professional Development. 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/defence-administrative-orders-directives/5000-series/5031/5031-8-canadian-forces-professional-development.html. Acesso em 28 set. 2023.

CANADA. **Manual of Abbreviations**: Department of National Defence and the Canadian Armed Forces (bilingual). 2020a. Disponível em: https://open.canada.ca/data/en/dataset/976bb4f8-2b63-4150-910c-1f8e094cc83a/resource/8620a7fd-2891-43b3-bd8d-2b5324702cfc. Acesso em 14 set. 2023.

CANADA. Organizational structure of the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces. 21 sep. 2021. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/organizational-structure.html. Acesso em: 28 out. 2023.

CANADA. **Regional joint task forces**. 05 apr. 2018b. Disponível em: https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/conduct/regional-task-force.html. Acesso em: 30 mar. 2023.

CANADA. **White paper on Defence**. March, 1964. Disponível em: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/dn-nd/D3-6-1964-eng.pdf. Acesso em: 23 set. 2023.

CHECKEL, Jeffrey T. Norms, institutions and national identity in contemporary Europe. **International Studies Quarterly**, v.43, n.1, p. 83-114. Mar. 1999.

CRITCHLEY, Harriet. Civilianization and the Canadian Military. **Armed Forces & Society**. Special issue: Canadian Defense policy: Challenges and Continuities, v.16, n.1, p.117-136, Fall 1989. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/45305814.pdf?refreqid=excelsior%3A656c40430cf12945c22f22b747aac697&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1. Acesso em 25 set 2023.

CLARK, Brian. HELLYER, Marcus; GUNZINGER, Mark. **Making AUKUS work**: Bolstering Australia's Security and Building Alliances over the Next Decade. Hudson Institute. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0XzDZJHZ3ao. Acesso em 22 out. 2022.

CLARK, Thea; JONES, Richard. Organisational **Interoperability Maturity Model for C2**. In: 1999 Command and Control Research and Technology Symposium, 1999, Washington. Proceedings [...]. Disponível em: https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/WhitePaper/2003_019_001_29527.pdf. Acesso em: 2 maio 2022.

COLE, Alice; GOLDBERG, Alfred; TUCKER, Samuel; WINNACKER, Rudolph. **The Department of Defense**: Documents on Establishment and Organization 1944-1978. Office of the Secretary of Defense. Historical Office. Washington, D.C. 1978. Disponível em: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/other/DODDocsEstandOrg1944-1978.pdf. Acesso em 25 fev. 23.

COLE, Ronald H. **Operation Urgent Fury**: The Planning and Execution of Joint Operations in Grenada, 12 October – 2 November 1983. Joint History Office. Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington, D.C., 1997. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Monographs/Urgent_Fury.pdf. Acesso em 14 mar. 2023.

COLLIER, David. Process Tracing: Introduction and Exercises. In: BRADY, Henry; COLLIER, David (Ed). **Rethinking social inquiry**: diverse tools, shared standards, Addendum. 2nd edition. Rowman and Littlefield, 2010.

COLLIER, David. The comparative method. In: FINIFTER, Ada W. **Political Science**: The state of the discipline II. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993. p. 105-119.

COLLIER, David; BRADY, Henry E.; SEAWRIGHT, Jason. Critiques, Responses, and Trade- Offs: drawing together the debate. In: BRADY, Henry E.; COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry**: diverse tools, shared standards. 2. ed. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010. Cap. 8. p. 125-159.

CONNAUGHTON, Richard M. Organizing British Joint Rapid Reaction Forces. **Joint Force Quarterly**, n.26, p.87-94. National Defense University. Washington, D.C., 2000. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-26.pdf. Acesso em: 07 out. 2023.

COSMAS. Graham A. **MACV**: The Joint Command in the years of escalation, 1962–1967. Center of Military History. United States Army. Washington, D.C., 2006. Disponível em: https://history.army.mil/html/books/091/91-6/CMH_Pub_91-6.pdf. Acesso em 10 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ Serviço**: Conheça a hierarquia das leis brasileiras. 5 out. 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/. Acesso em 01 maio 2023.

CRESWELL, John. W. **Qualitative inquiry and research design**: choosing among five approaches. 3rd ed. SAGE Publications, 2013.

CROWSON, Thomas. Breaking it down Barney style: a framework for cultural interoperability, **Canadian Foreign Policy Journal**, 2016. DOI: 10.1080/11926422.2016.1186704

CURTIS, Andrew R. **Why does the UK have the Military that it has?**: An exploration of the factors relating to the translation of strategic direction into military capability. Tese (Doutorado). King's College London. Londres, 2020.

CURTIS, Mark. **The UK's 83 military interventions around the world since 1945**. 10 jan. 2023. Disponível em: https://www.declassifieduk.org/the-uks-83-military-interventions-around-the-world-since-1945/#:~:text=In%201945%2D46%2C%20British%20forces,to%20fight%20pro%2Dindependence%20forces. Acesso em: 28 out. 2023.

DAVIS, Charles Mark. **Jointness, Culture, and Inter-Service Prejudice**: Assessing the impact of resident, satellite, and hybrid joint Professional Military Education II course delivery methods on military officer attitudes. Tese (Doutorado). Old Dominion University. Norfolk, VA, 2017.

DAVIS, Charles; SMITH, Kristian E. The psychology of jointness. **Joint Force Quarterly**, n.98, p.68-73, 3rd Quarter 2020. National Defense University. Washington, D.C., 2020. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-98/jfq-98_68-73_Davis-Smith.pdf?ver=2020-09-10-092151-670. Acesso em: 25 jan. 2024.

DEVINE, Kieran. **Russia-Ukraine crisis: How big are their militaries?**: Russia outmatches Ukraine in regular military manpower by almost 5 to 1. 24 fev. 2022. Disponível em: https://news.sky.com/story/russia-ukraine-crisis-how-big-are-their-militaries-12542052. Acesso em 20 jan. 2023.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v.48, n.2, p.147-160. Abr. 1983

DODD, Tom. **Frontline First**: The Defence Costs Study. Research Paper 94/101. International Affairs & Defence Section, House of Commons Library, 14 Oct. 1994. Disponível em: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp94-101/. Acesso em 07 out. 2023.

DODD, Tom. OAKES, Mark. **The Strategic Defence Review White Paper**. Research Paper 98/91. International Affairs & Defence Section, House of Commons Library, 15 Oct. 1998. Disponível em: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP98-91/RP98-91.pdf/. Acesso em: 27 out. 2023.

DORMAN, Andrew; SMITH, Mike Lawrence; UTTLEY, Matthew. Jointery and Combined Operations in an Expeditionary Era: Defining the Issues. **Defense Analysis**, v.14, n.1, p.1-8. Disponível em:

https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07430179808405745. Acesso em: 11 out. 2023.

DREA, Edward; COLE, Ronald; Poole, Walter; SCHNABEL, James; WATSON, Robert, WEBB, Willard. **History of the Unified Command Plan**: 1946–2012. Joint History Office, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Washington, DC, 2013. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/History/Institutional/Command_Plan.pdf. Acesso em 18 fev. 2023.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. **Whitehall**. 29 set. 2023. Disponível em: https://www.britannica.com/place/City-of-Westminster. Acesso em: 07 out. 2023.

EVANS, Michael. **Foreword**. In: JACKSON, Aaron P. The four aspects of joint: a model for comparatively evaluating the extent of jointness within armed forces. Joint Studies Paper Series No. 2. Australia, 2018

FABCAST. [Locução de]: Eniele Santos. Entrevistado: Raimundo Nogueira Lopes Neto. Brasília: **Agência Força Aérea**, 25 mai. 2023. Podcast. Disponível em: https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/40838/FABCAST%20-%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20Yanomami:%20100%20dias%20de%20apoio%20log%C3%ADstico%20%C3%A0s%20comunidades%20yanomami. Acesso em: 4 jan. 2024.

FARREL, Theo. Military adaptation and organisational convergence in war: insurgents and international forces in Afghanistan. **Journal Of Strategic Studies**, v. 45, n. 5, p. 718-742, 25 maio 2020. http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2020.1768371.

FEICKERT, Andrew. **The Unified Command Plan and Combatant Commands**: Background and Issues for Congress. Congressional Research Service. Washington, DC, 3 jan. 2013. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42077/11#:~:text=The%20Unified%20Command%20Plan%20(UCP,which%20Congress%20has%20constitutional%20authority. Acesso em: 18 fev. 2023.

FINLAN, Alastair; DANIELSSON Anna; LUNDQVIST, Stefan Critically engaging the concept of joint operations: origins, reflexivity and the case of Sweden. **Defence Studies**, v.21, n.3, p.356-374. 2021. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2021.1932476. Acesso em: 16 jan. 2024.

FOX, Aimée. **Learning to Fight**: Military Innovation and Change in the British Army, 1914–1918. Cambridge University Press. London, 2018.

FRANCE, Christopher. Managing defence: New approaches to old problems. **The RUSI Journal**, v.139, n.2, p.12-16. 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849408445796. Acesso em: 06 out. 2023.

FRANCE. **Guyane**. Disponível em: https://www.welcometofrance.com/region/guyane. Acesso em: 12 nov. 2022.

FRANCHI, Tássio; MIGON, Eduardo Xavier Ferreira Glaser; VILLARREAL, Roberto Xavier Jiménez. Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region? **Brazilian Political Science Review**, v. 11, n. 2, ago. 2017. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QpBrSBdwNCJg8rqRw5sJxSL/?lang=en. Acesso em: 26 nov. 2022. http://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020008.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/ifch/democracia-questao-militar-criacao-ministerio-defesa-brasil. Acesso em: 19 jan. 2024.

GALLO, Andrew A. **Understanding Military Doctrinal Change During Peacetime**. 2018. Tese (Doutorado) – Graduate School Of Arts And Sciences, Columbia University, New York, 2018. Disponível em: https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8709HB9. Acesso em: 23 jun. 2022.

GARNETT, Ian. My Job: The challenge of Joint Command. **The RUSI Journal**, v. 144, n.4, p.7-12. 1999. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849908446420. Acesso em: 07 out. 2023.

GARNETT, Ian. PJHQ – The heart of UK defence capability. **The RUSI Journal**, v.145, n.2, p.8-14. 2000. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071840008446501. Acesso em 07 out. 2023.

GELLNER, John. Canada in NATO and NORAD. **Air University Review**. Aerospace Studies Institute, v.18, n.3, p.22-37. Maxwell Air Force Base, 1967. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/ASPJ/Archived-Editions/. Acesso em: 22 set. 2023.

GÉOPOLITIQUE. **À quels types de guerre se prépare l'armée française ?** Bruno Tertrais ; Elie Tenenbaum ; Jean-Dominique Merchet. RFI, 09 jul. 2023. Podcast. Disponível em : https://www.rfi.fr/fr/podcasts/g%C3%A9opolitique/20230709-%C3%A0-quels-types-de-guerre-se-pr%C3%A9pare-l-arm%C3%A9e-fran%C3%A7aise. Acesso em: 30 set. 2023.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.

GERRING, John; COJOCARU, Lee. Selecting cases for intensive analysis: a diversity of goals and methods. **Sociological Methods & Research**, v.45, n.3, p. 392-423. Sage Publications, 2016. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0049124116631692. Acesso em: 07 jan. 2023.

GODDARD, Stacie E. The Rhetoric of Appeasement: Hitler's legitimation and British foreign policy, 1938-39. **Security Studies**, v. 24, n. 1, p. 95-130, 2 jan. 2015. http://dx.doi.org/10.1080/09636412.2015.1001216.

GOLDMAN, Emily O. Cultural Foundations of Military Diffusion. **Review of International Studies**, v.32, n.1, p.69-91. Cambridge University Press, 2006. http://www.jstor.org/stable/40072127.

GOMPERT, David C. **Preparing Military Forces for Integrated Operations in the Face of Uncertainty**. RAND Corporation. Santa Monica, CA, 2003. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP250.html Acesso em: 24 jul. 2020.

GOSSELIN, Daniel. Hellyer's ghosts: Unification of the Canadian forces is 40 years old – part one. **Canadian Military Journal**, v.9, n.2, p.6-15. Spring, 2008a. Disponível em: https://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no2/doc/03-gosselin-eng.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

GOSSELIN, Daniel. Hellyer's ghosts: Unification of the Canadian forces is 40 years old – part two. **Canadian Military Journal**, v.9, n.3, p.6-16. Summer, 2008b. Disponível em: https://www.journal.forces.gc.ca/vo9/no3/doc/04-ggosselin-eng.pdf. Acesso em: 28 set. 2023.

GOSSELIN, Daniel; STONE, Craig. From Minister Hellyer to General Hillier: understanding the fundamental differences between the unification of the Canadian Forces and its present transformation. **Canadian Military Journal**, v.6, n.4, p.5-16. Winter, 2005-2006. Disponível em: https://www.journal.forces.gc.ca/vo6/no4/doc/trans-eng.pdf. Acesso em: 27 set. 2023.

GRANDVILLE-CHAPMAN, T. J. '… To ensure that it shall never happen again'. **The RUSI Journal**, v.143, n.6, p.28-32. 1998. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849808446324. Acesso em 10 out. 2023.

GUROWITZ, Amy. Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and the Japanese State. **World Politics**, v.51, n.3, p.413-445. Abr. 1999. doi:10.1017/S0043887100009138

HANCKÉ, Bob, The Challenge of Research Design. In: MARSH, David; STOKER, GERRY (Ed.). **Theory and Methods in Political Science**. 3rd Ed. Chapter 11, p.232-248. Palgrave Macmillan, 2010.

HANLEY, Jeremy. The case for defence. **The RUSI Journal**, v.139, n.4, p.24-27. 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849408445836. Acesso em: 06 out. 2023.

HEBERT, Adam J. It Means "We Didn't Buy Enough". **Air Force Magazine**, jul. 2003. Disponível em: https://www.airforcemag.com/article/0703enough/. Acesso em: 19 mar. 2020.

HELLYER, Paul T. Canadian Defence Policy. **Air University Review**. Aerospace Studies Institute, v.19, n.1, p.2-7. Maxwell Air Force Base, 1967. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/ASPJ/Archived-Editions/. Acesso em: 22 set. 2023.

HERRON, Michael C.; QUINN, Kevin M. A Careful Look at Modern Case Selection Methods. **Sociological Methods & Research**, v. 45, n. 3, p. 458-492, 27 out. 2014. http://dx.doi.org/10.1177/0049124114547053.

HOLCOMBE, Randall G. Checks and Balances: Enforcing Constitutional Constraints. **Economies**, v.6, n.57. Department of Economics, Florida State University, Tallahassee, FL, 2018. Disponível em: https://www.mdpi.com/2227-7099/6/4/57. Acesso em: 26 out. 2023.

HØIBACK, Harald. **Understanding Military Doctrine**: A multidisciplinary approach. CASS Military Studies. New York: Routledge, 2013.

HOLLOWAY III, James L. **Special Operations Review Group**. 1980. Disponível em: https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB63/doc8.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

HOPKIN, Jonathan. The Comparative Method. In: MARSH, David; STOKER, GERRY (Ed.). **Theory and Methods in Political Science**. 3rd Ed. Chapter 14, p.285-307. Palgrave Macmillan, 2010.

HURA, Myron et al. **Interoperability**: a continuing challenge in coalition air operations. Santa Monica: Rand Corporation, 2000.

IISS. The International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2021**. London: Routledge, 2021.

INAMETE, Ufot B. The Unified Combatant Command System: Centerpiece of the 1986 U.S. Armed Forces Reforms. **Expeditions with MCUP**, 2022. Disponível em: https://muse.jhu.edu/issue/47270. Acesso em: 28 ago. 2022.

ISW. Institute for the Study of War. **Ukraine conflict updates**. Disponível em: https://www.understandingwar.org/backgrounder/ukraine-conflict-updates. Acesso em: 26 mar. 2024.

JACKSON, Aaron P. **The four aspects of joint**: a model for comparatively evaluating the extent of jointness within armed forces. Joint Studies Paper Series No. 2. Australia, 2018.

JACKSON, Aaron P. **The roots of military doctrine**: change and continuity in understanding the practice of warfare. Combat Studies Institute Press. Kansas, 2013.

JAYME, Jonathan. **Cerimônia marca inauguração das instalações do Centro de Operações Espaciais**. Disponível em: https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35918/ESPA%C3%87O%20-%20Cerim%C3%B4nia%20marca%20inaugura%C3%A7%C3%A3o%20das%20instala%C3%A7%C3%B5es%20do%20Centro%20de%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20Espaciais. Acesso em 16 jan. 2023.

JEFFERY, Michael K. **Inside Canadian Forces transformation**: institutional leadership as a catalyst for change. Canadian Defence Academy Press. 2009. Disponível em: http://madgic.library.carleton.ca/deposit/govt/ca_fed/DND_Insidecanadian_2009.pdf. Acesso em 14 set. 2023.

JENSEN, Benjamin. Escaping the iron cage: the institutional foundations of FM 3-24. counterinsurgency doctrine, **Journal of Strategic Studies**, v.39, n.2, p.213-230, Routledge, 2016. http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2015.1115038

JOHNSON, Kaitlyn. **Bad Idea**: Designating Space Command as a Geographic Command. Center for Strategic and International Studies. 13 dez. 2019. Disponível em: https://defense360.csis.org/bad-idea-designating-space-command-as-a-geographic-command/ Acesso em: 16 fev. 2023.

JORDAN, David. **The Defence Review Dilemma**: The British Experience. Freeman Air and Space Institute. School of Security Studies. King's College London, 2021. Disponível em: https://www.kcl.ac.uk/warstudies/assets/defence-review-dilemma-the-british-experience.pdf. Acesso em: 04 out. 2023.

JUNGMANN, Raul. **Frente Parlamentar de Defesa Nacional**: Discursos proferidos na ocasião do lançamento da Frente Parlamentar de Defesa Nacional. Brasília, 2009.

JÜTTEN, Marc. **Latin America outlook**: Issues to watch in 2024. EPRS. European Parliamentary Research Service, feb. 2024. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/759591/EPRS_BRI(2024)759591_EN.pdf. Acesso em: 07 abr. 2024.

KENNY, Collin. **The Glory and the Gloom**: Rick Hillier's Legacy. June 10, 2008. Disponível em: https://colinkenny.ca/fr/The-Glory-and-the-Gloom-Rick-Hilliers-Legacy.html. Acesso em 16 set. 2023.

KHANNA, Monty. **Training Together**: A Fundamental Building Block for Pulling Together. Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India, v.11, n.2, p.112-115, 3 jul. 2015. DOI: 10.1080/09733159.2015.1102435.

KIM, John; MCDANIEL, Natalie. **Military Interoperability**: definitions, models, actors, and guidelines. Washington: Library of Congress, 2020. 46 p.

KLOTZ, Audie. Case Selection. In: KLOTZ, Audie; PRAKASH, Deepa (ed.). **Qualitative Methods in International Relations**: A Pluralist Guide**.** p.43-60. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

LAGASSÉ, Philippe. A Mixed Legacy: General Rick Hillier and Canadian Defence, 2005-08. **International Journal**, Summer, 2009, v.64, n.3, pp. 605-623. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/40542192.pdf?refreqid=excelsior%3A94191e94f6a9342132d5a7174ae99902&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1. Acesso em 16 set. 2023.

LAMBETH, Benjamin S. **Air Power Against Terror**: America's conduct of operation enduring freedom. Santa Monica: RAND Corporation, 2005. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2006/RAND_MG166-1.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

LARUELLE, Marlene. Projecting Military Power in the Arctic. In: LARUELLE, Marlene. **Russia's Arctic strategies and the future of the Far North**. Routledge, 2015, p.113-134. Disponível em: https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315700939/russia-arctic-strategies-future-far-north-marlene-laruelle. Acesso em: 20 nov. 2023.

LEMOS JÚNIOR, Francisco das Chagas. SILVA, Peterson Ferreira da. SANTOS, Tamiris Pereira dos. Os desafios da mentalidade conjunta e das relações interagências no Brasil: contribuições das operações Ágata. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v.38, n.83, p.86-108, maio-ago. 2023. Disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1305/1080. Acesso em: 25 jan. 2024.

LESLIE, Andrew et al. **Report on transformation 2011**. Disponível em : https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/report-on-transformation-2011.html. Acesso em: 16 set. 2023.

LEWIS, Andrew L. **The Revolt of the Admirals**. Air Command and Staff College. Air University, Maxwell Air Force Base, Alabama, 1998.

LIMA, Raphael C.; SILVA; Peterson F.; RUDZIT; Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, v.21, n.1, p.84-106, 2021. DOI: 10.1080/14702436.2020.1848425.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, Cambridge University Press, v. 65, p. 682-693, 1971.

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

LUCAS, Edward R.; CROSBIE, Thomas A. Evolution of Joint Warfare. In: Sookermany, A.M. (Ed.) **Handbook of Military Sciences**. Springer, 2021. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-3-030-02866-4_21-1. Acesso em: 16 jan. 2024.

MARKS, Edward. Rethinking the Geographic Combatant Commands. **InterAgency Journal**, v.1, n.1, p.19-23, Fall, 2010. Col. Arthur D. Simons Center for the Study of Interagency Cooperation. Fort Leavenworth, Kansas. Disponível em: https://thesimonscenter.org/wp-content/uploads/2010/11/IAJ-1-1Fall2010.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

MCKAY, James R. *et al*. Developing Strategic Lieutenants in the Canadian Army. **The US Army War College Quarterly**: Parameters, v.52, n.1, p.135-148. 2022. Disponível em: https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol52/iss1/11/. Acesso em: 28 set. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar; CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de; VAZ, Alcides Costa. Geopolítica Brasileira e o sentido de defesa na América do Sul. In: **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro**: disputa hegemônica, conflitos e violência. VAZ, Alcides Costa (org.), p. 82-113. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021.

MORGAN-OWEN, David; FOX, Aimée; GOULD, Alex. Sources of military change: emulation, politics, and concept development in UK Defence. **The British Journal of Politics and International Relations**, 18 ago. 2023. http://dx.doi.org/10.1177/13691481231191916.

MORGERO, Carlos Augusto de Fassio. Desafios para o nível operacional na defesa do Atlântico Sul. In: **Defesa e Segurança do Atlântico Sul**: VIII ENABED. Érica C. A. Winand; Thiago Rodrigues; Sérgio Aguilar (Org.), p. 32-49. Universidade Federal de Sergipe, 2016.

MOTTRAM, Richard. The reform of government: The place of market testing. **The RUSI Journal**, v.139, n.2, p.1-6. 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849408445794. Acesso em: 06 out. 2023.

MOURA, José Augusto Abreu de; JUDICE, Luciano Ponce Carvalho. O pré-sal e a ativação de um Comando Conjunto na Amazônia Azul. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v.31, n.63, p.53-72, jul./dez. 2016. Disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/476/432. Acesso em: 04 jan. 2024.

MULLINS, J. Brian. Insights on Theater Command and Control from the Creation of Allied Force Headquarters. **Joint Force Quarterly**. National Defense University. Washington, D.C., n. 106, p. 32-42, 2020. Disponível em:

https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/3106415/insights-on-theater-command-and-control-from-the-creation-of-allied-force-headq/. Acesso em: 28 ago. 2022.

MURDOCK, Clark A.; WEITZ, Richard W. Beyond Goldwater–Nichols: new proposals for defense reform. **Joint Force Quarterly**. National Defense University. Washington, D.C., n. 38, p. 34-41, 2005. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-38.pdf. Acesso em: 23 abr. 2022.

MURRAY, Williamson. The Evolution of Joint Warfare. **Joint Force Quarterly**. National Defense University. Washington, D.C., p.30-37. 2002.

NAGL, John A. **Counterinsurgency lessons from Malaya and Vietnam**: learning to eat soup with a knife. Praeger Publishers. Westport, CT, 2022.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **AAP-06**. NATO glossary of terms and Definitions (English and French). NATO Standardization Office, 2021.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **Backgrounder**: interoperability for joint operations. Brussels: NATO Public Diplomacy Division, 2006.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. **Interoperability**: connecting nato forces. Connecting NATO Forces. 2020. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84112.htm Acesso em: 29 mar. 2021.

NISSER, John. Integration is the New Black: Thoughts on Future Warfare in Academic and Military Discourses. **Scandinavian Journal of Military Studies**, v.5, n.1, p.398–411, 2022. Disponível em: https://sjms.nu/articles/10.31374/sjms.169. Acesso em: 15 jan. 2024.

NORRIS, Robert S. COCHRAN, Thomas B. Nuclear weapon. **Encyclopedia Britannica**, 27 abr. 2023. Disponível em: https://www.britannica.com/technology/nuclear-weapon. Acesso em: 01 maio 2023.

NUNES, Roberta. **FAB lança primeiros satélites do Projeto Lessonia – 1**. Disponível em: https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/39179/TECNOLOGIA%20ESPACIAL%20-%20FAB%20lan%C3%A7a%20primeiros%20sat%C3%A9lites%20do%20Projeto%20Lessonia%20-%201. Aceso em: 16 jan. 2023.

OLIVEIRA, Roberto Barros de. **Ensino e interoperabilidade**: um caminho para o fortalecimento da Defesa Nacional. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED), Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1068?locale=es. Acesso em: 10 dez. 2022.

OLIVEIRA, Rômulo Vieira de. **Modelo conceitual de concepção de força conjunta**. 2021. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciências e Tecnologias Espaciais, Gestão Tecnológica, Instituto Tecnológico da Aeronáutica, São José dos Campos, 2021. Disponível em: http://www.bdita.bibl.ita.br/tesesdigitais/lista_resumo.php?num_tese=77863. Acesso em: 22 dez. 2021

OSTERMANN, Falk et al. Voting on the use of armed force: challenges of data indexing, classification, and the value of a comparative agenda. In: DESCHAUX-

DUTARD, Delphine (Ed.). **Research Methods in Defence Studies**: A Multidisciplinary Overview. Chapter 10. p.170-188. Routledge, 2021.

PAGET, Steven. Interoperability of the Mind. **The RUSI Journal**, v.161, n.4, p.42-50, 2016. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071847.2016.1224496. Acesso em: 07 out. 2023.

PAGET, Steven. Mind over matter? Multinational naval interoperability during Operation Iraqi Freedom, **Defense & Security Analysis**, v.36 n.1, p.65-87, 2020. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14751798.2020.1712025#:~:text=Multinational%20naval%20interoperability%20during%20Operation%20Iraqi%20Freedom,-Full%20Article&text=The%20increasing%20frequency%20of%20multinational,they%20are%20of%20enduring%20significance. Acesso em: 07 out. 2023.

PAPARONE, Chris. How we fight: A critical exploration of US military doctrine. **Organization**, v. 24, n. 4, p.516-533, jul. 2017. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/1350508417693853. Acesso em: 07 out. 2023.

PEREIRA, Marcus Vinicius Gomes. **Poder Aeroespacial**: a contribuição da Aviação do Exército para o domínio do ar. Dissertação (Mestrado). Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2022

PEREIRA, Rodrigo. Jointness. In: ROSA, Carlos Eduardo Valle (Org.). **A geopolítica aplicada ao poder aeroespacial na atualidade**. Cap. 8, p.48-53. Editora da Universidade da Força Aérea, 2023.

PEREIRA, Rodrigo. Interoperabilidade vs. *Jointness*. No prelo.

PERNIN, Christopher et al. **Chasing Multinational Interoperability**: benefits, objectives, and strategies. Rand Corporation. Santa Monica, CA, 2020. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3068.html#:~:text=Various%20benefits%20of%20interoperability%20include,and%20supporting%20partner%2Dled%20missions. Acesso em: 07 out. 2023.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America. **Latin American Research Review**, University of Texas Press, v. 42, n. 3, p. 76-100, Oct. 2007. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/4499390. Acesso em: 07 out. 2023.

POSEN, Barry R. Foreword: Military doctrine and the management of uncertainty. **Journal of Strategic Studies**, v. 39, n. 2, p. 159-173. 2016. http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2015.1115042

POSEN, Barry R. Nationalism, the Mass Army, and Military Power. **International Security**, v.18, n.2, p.80-124. 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/2539098.pdf. Acesso em: 08 nov. 2023.

POSEN, Barry R. **The Sources of Military Doctrine**: France, Britain, and Germany between the World Wars. Cornell University Press, 1984. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1287fp3?typeAccessWorkflow=login/. Acesso em: 29 set 2023.

PUNTON, M.; WELLE, K. Applying Process Tracing in Five Steps. **Centre for Development Impact**, Brighton, n. 10, Apr. 2015. (Practice Paper annex).

RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Por que e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, v.1, n.1, p.7-37. Marília, Jan/Abr. 2012. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824. Acesso em: 30 out. 2023.

REARDEN, Steven L. **Council of War**: A history of the Joint Chiefs of Staff – 1942-1991. NDU Press. Washington, DC, 2012. Disponível em: https://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/council-of-war.pdf. Acesso em 18 fev. 2023.

RUDZIT, Gunther. CASARÕES, Guilherme. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v.2, n.1, p.33-52. Jan./Jun. 2015. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/54002. Acesso em: 16 nov. 2023.

RIFKIND, Malcolm. Front line first. **The RUSI Journal**, v.139, n.6, p.1-6. 1994. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03071849408445866. Acesso em: 06 out. 2023.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. **International Organization**, The MIT Press, v.48, n.2 p.185-214. Spring, 1994.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Poder Aéreo**: guia de estudos. Editora Luzes. Rio de Janeiro, 2014.

SABIN, Philip A. G. British Defence Choices beyond 'Options for Change'. **International Affairs**, Royal Institute of International Affairs, v.69, n.2, p.267-287. April, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2621594. Acesso em: 06 out. 2023.

SALMON, Merrilee H. Mill's Methods for establishing causes. In: SALMON, Merrilee H. **Introduction to logical and critical thinking**, 6ª ed, p.169-185. Wadsworth. Boston, 2013.

SALT, Alexander Gordon. Cultural differences: transformation and the future of American–Canadian defence relations. **Canadian Foreign Policy Journal**, v.20, n.3, p.259-270. 2014. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/11926422.2014.977314. Acesso em 28 set. 2023.

SANTOS, Jano Ferreira dos. **Impactos do Processo de Reestruturação da Força Aérea Brasileira nos Esquadrões da Aviação de Caça**. Dissertação (Mestrado). Universidade da Força Aérea. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://catalogo.redebia.fab.mil.br/. Acesso em: 28 out. 2023.

SANTOS, Tamiris. **A formação de oficiais e as operações conjuntas**: comparações com o caso britânico e os desafios brasileiros de gestão em defesa. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017.

SANTOS, Tamiris; FREITAS, Marco T. D. A adoção do modelo joint: reflexões sobre implicações no modelo brasileiro. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 203-220, jul./dez. 2015

SANTOS FILHO, João Estevam dos. **Fatores de construção do perfil das forças armadas da Colômbia (1998-2018): cooperação militar com Estados Unidos e conflito armado interno**. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/196076. Acesso em: 15 jan. 2024.

SAWYER, David A. The Joint Doctrine Development System. **Joint Force Quarterly**, National Defense University. Washington, D.C. n. 14, p. 36-39. March 1997. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-14.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SCHEIN. Edgar H. The Three Levels of Culture. In: SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and Leadership**. 4ª Ed, p.23-34. Jossey-Bass. San Francisco, 2010.

SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. Introduction. In: SCHNEIDER, Carsten Q.; WAGEMANN, Claudius. **Set-Theoretic Methods for the Social Sciences**: A Guide to Qualitative Comparative Analysis, p.1-20. Cambridge University Press, 2012.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 9 fev. 2008. SAGE Publications. http://dx.doi.org/10.1177/1065912907313077.

SHARP, F. R. Reorganization of the Canadian Armed Forces. **Air University Review**. Aerospace Studies Institute, v.18, n.5, p.17-28. Maxwell Air Force Base, 1967. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/ASPJ/Archived-Editions/. Acesso em: 22 set. 2023.

SHAW, Geoffrey D.T. The Canadian Armed Forces and Unification. **Defense Analysis**, v. 17, n. 2, p. 159-174, ago. 2001. http://dx.doi.org/10.1080/07430170120064230.

SILVA, Peterson Ferreira da. **Desafios contemporâneos da relação entre Poder Militar e Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)**. Universidade da Força Aérea, 2021. 64 slides, color.

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: https://www.sipri.org/databases/milex. Acesso em 13 set. 2023.

SIQUEIRA, Cynthia D. Burocracia pública e a tomada de decisão em política externa. **Meridiano 47**, v.12, n.128, nov.-dez. 2011, p.10-17. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4466. Acesso em: 24 mar. 2024.

SLOAN, Elinor C. Chapter 8: Canada and the RMA. In: **Revolution in Military Affairs**. SLOAN, Elinor C, p.123-142. McGill-Queen's University Press, 2002.

STADNYK, Jennifer. **Canadian Joint Operations Command Stood-up in Ottawa**. 5 oct. 2012. Disponível em: https://www.canada.ca/en/news/archive/2012/10/canadian-joint-operations-command-stood-up-ottawa.html. Acesso em: 30 mar. 2023.

STATISTA. **Empowering people with data**: Insights and facts across 170 industries and 150+ countries. Disponível em: https://www.statista.com/. Acesso em: 12 nov. 2022.

STRACHAN, Hew. One War, Joint Warfare. **The RUSI Journal**, v.154, n.4, p.20-24. 2009. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03071840903216437. Acesso em: 25 out. 2023.

SUKMAN, Dan. DAVIS, Charles. Divided we fall: How the U.S. Force Is Losing Its Joint Advantage over China and Russia. **Military Review**, p.49-56, mar-apr. 2020.

TAIR, Ran Shin. **Uniformes militares**: o emprego de novas tecnologias e padrões de camuflagem operacionais. Trabalho de Conclusão de Curso (Aperfeiçoamento). Escola de Saúde do Exército. Rio de Janeiro, 2021.

TALIAFERRO, Aaron C. et al. **A Guide to Capability-Based Planning (CBP)**. Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions. Institute for Defense Analyses. Alexandria, VA, 2019.

TANSEY, Oisín. **Introduction to Research Design**: PhD research methods workshop series. King's College London, 2024. 23 slides, color. Disponível em: https://keats.kcl.ac.uk/course/view.php?id=33283. Acesso em: 27 fev. 2024.

TAYLOR, Trevor; CURTIS, Andrew. **Management of Defence After the Levene Reforms**: What Comes Next? RUSI Occasional Paper, September 2020. Disponível em: https://static.rusi.org/rusi_pub_232_op_defence_management_final_web_version.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

TEIXEIRA, Esley Rodrigues de Jesus. Comando Conjunto da Amazônia Legal. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/sissim/sadb/comando-conjunto-amazonia-legal.pdf. Acesso em: 04 jan. 2024.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto; FREIRE, Maria Eduarda. A importância da Interoperabilidade como Instrumento de Convergência nas Operações Militares do Brasil. **Artigos Estratégicos**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. v6, n.1. jan/jul 2019. Disponível em: http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExArE/article/view/2493. Acesso em: 29 abr. 2023.

TELEBRAS. **Conheça o COPE**. Disponível em: https://www.telebras.com.br/telebras-sat/conheca-o-cope/. Acesso em: 16 jan. 2023.

THE CANADIAN PRESS. **Canadians still view troops as peacekeepers**: DND poll. 5 set. 2008. Disponível em: https://www.ctvnews.ca/canadians-still-view-troops-as-peacekeepers-dnd-poll-1.322123. Acesso em: 18 set. 2023.

THE GUARDIAN. **Ukraine war live**. Live coverage of all the latest developments in the 2022 Russian invasion of Ukraine. 08 nov. 2023. Disponível em: https://www.theguardian.com/world/series/ukraine-live. Acesso em 08 nov. 2023.

THE TELEGRAPH. **Lieutenant General Sir Christopher Wallace – obituary**: Officer who established a joint force headquarters at Northwood. 02 fev. 2016. Disponível em: https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/12136497/Lieutenant-General-Sir-Christopher-Wallace-obituary.html. Acesso em: 30 set. 2023.

THE WORLD BANK. **World Bank Open Data**: Free and open access to global development data. Disponível em: https://data.worldbank.org/. Acesso em: 12 nov. 2022.

UNITED KINGDOM. History of the UK Government. **Past Prime Ministers**. 2023a. Disponível em: https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers. Acesso em 04 out. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Allied Joint Publication-01**: Allied Joint Doctrine. March, 2023b. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/ajp-01-d-allied-joint-doctrine. Acesso em: 25 out. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Defence Reform**: An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence. Junho, 2011. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27408/defence_reform_report_struct_mgt_mod_27june2011.pdf. Acesso em 02 out. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Development, Concepts and Doctrine Centre**. Wiltshire, 2016. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/507544/20160217_DCDC_Pamphlet_Web__2_.pdf. Acesso em 16 ago. 2022.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **History**: History of the Permanent Joint Headquarters. (S.D.). Disponível em: https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121108235947/http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/DoctrineOperationsandDiplomacy/PJHQ/PjhqHistory.htm. Acesso em: 30 set. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **How Defence Works**. Set, 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/how-defence-works-the-defence-operating-model. Acesso em: 02 out. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Joint Doctrine Publication 01**: UK Joint Operations Doctrine. November, 2014. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7ea59e40f0b62305b82465/20141209-JDP_01_UK_Joint_Operations_Doctrine.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Joint Forces Command to Strategic Command, the journey**. 9 dez. 2019. Disponível em: https://www.gov.uk/government/news/joint-forces-command-to-strategic-command-the-journey. Acesso em 02 out. 2023.

UNITED KINGDOM. UK Parliament. Hansard. **"Front Line First"**. Volume 246: debated on Thursday 14 July 1994. Disponível em: https://hansard.parliament.uk/Commons/1994-07-14/debates/d5c8ac4f-89f3-4637-82db-68b78d76208d/FrontLineFirsthighlight=unprecedented. Acesso em 03 out. 2023.

UNITED NATION HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Venezuela Situation Fact Sheet**. November, 2023. Disponível em:

file:///C:/Users/ROD%20AND/Downloads/UNHCR_Venezuela_Situation_Factsheet_November_2023.pdf. Acesso em: 15 jan. 2024.

UNITED STATES. Central Intelligence Agency. **A comparison of Soviet and US Gross National Products 1960-83**: A research paper. 1984. Disponível em: https://www.cia.gov/readingroom/docs/DOC_0000498181.pdf. Acesso em 01 maio 2023.

UNITED STATES. Department of Defense. **Annual Report do Congress**: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016. 26 abr. 2016b. Disponível em: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf. Acesso em: 29 maio 2024.

UNITED STATES. Department of Defense. **Army Regulation 34-1**: Interoperability. Washington: Department of The Army, 2020a.

UNITED STATES. Department of Defense. **Army Reserve**: Photo Gallery. Disponível em: https://www.usar.army.mil/News/Images/igphoto/2001339846/. Acesso em: 28 abr. 2023a.

UNITED STATES. Department of Defense. **Combatant Commands**. Disponível em: https://www.defense.gov/About/combatant-commands/. Acesso em: 28 mar. 2024.

UNITED STATES. Department of Defense. **Department of Defense Directive 5100.01**. Incorporating Change 1, September 17, 2020b. Disponível em: https://www.esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/510001p.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

UNITED STATES. Department of Defense. **Department of Defense Instruction 8330.01**. 2019

UNITED STATES. Department of Defense. Joint Chiefs of Staff. **Joint Qualification Report**. 31 mar. 2023b. Disponível em: https://wss.apan.org/public/jom_jqs/Shared%20Documents/Joint_Qualification_Report_Current.pdf. Acesso em: 03 maio 2023.

UNITED STATES. Department of Defense. **Joint Publication 1**: Doctrine for the Armed Forces of the United States. Washington, 2017. Disponível em: https://irp.fas.org/doddir/dod/jp1.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. **Joint Publication (JP) 1-02**: Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, 2016a. Disponível em: https://irp.fas.org/doddir/dod/jp1_02.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

UNITED STATES. Department of State. Office of the Historian. **Memorandum of Conference with President Eisenhower**. Washington, July 6, 1960. Disponível em: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v03/d107. Acesso em: 23 set. 2023.

UNITED STATES. **Public Law 99-433**: Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. Oct. 01, 1986. Disponível em https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/dod_reforms/Goldwater-NicholsDoDReordAct1986.pdf. Acesso em 18 ago. 2022.

UNIVERSITY OF OXFORD. **Inter-culturally speaking**: 1.6 Difficulties in defining culture. Disponível em https://www.conted.ox.ac.uk/courses/samples/inter-culturally-speaking-online/index.html. Acesso em 14 out. 2022.

VAN EVERA, Stephen. **Causes of War**: Power and the Roots of Conflict. Cornell University Press, 1999. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt24hg70.7. Acesso em: 17 jan. 2024.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to methods for students of political science**. Cornell University Press, 1997.

VANNI NETO, Renato. **Desenvolvimento da interoperabilidade**: Educação militar conjunta – uma possível contribuição da Lei Goldwater-Nichols. 2009. 33 f. Monografia (Especialização) – Curso de Curso de Comando e Estado-Maior, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/00000d/00000dd7.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

VAZ, Alcides Costa. Estabilidade no entorno estratégico brasileiro: panorama e perspectivas. In: **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro**: disputa hegemônica, conflitos e violência. VAZ, Alcides Costa (org.), p. 22-52. Trampolim Acadêmico. Brasília, 2021.

VIETNAM VETERANS MEMORIAL FUND. **Vietnam Veterans Memorial**: the names. Disponível em: https://www.vvmf.org/About-The-Wall/the-names/. Acesso em: 17 jan. 2024.

VISENTINI, Paulo F. O flanco leste do entorno estratégico do Brasil: o desafio securitário do Atlântico Sul e do litoral da África. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 94-108, maio-ago. 2022.

VITALE, Michael C. Jointness by Design, Not Accident. **Joint Force Quarterly**, National Defense University. Washington, D.C., n. 9, p. 24-30, nov. 1995. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-9.pdf. Acesso em: 17 abr. 2022.

WALT, Stephen M. Alliance Formation and the Balance of World Power. **International Security**, v.9, n.4, p.3-43. The MIT Press, 1985. http://www.jstor.org/stable/2538540.

WILKERSON, Lawrence B. What exactly is jointness? **Joint Force Quarterly**, National Defense University. Washington, D.C., n. 16, p.66-68, aug. 1997. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/portals/68/Documents/jfq/jfq-16.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

WILKINSON, Bert. **Guyana rejects quest for US military base as territorial dispute with Venezuela deepens**. 11 jan. 2024. Disponível em: https://apnews.com/article/guyana-us-base-venezuela-dispute-essequibo-80963a3b9a44085dac29244727ba42f3. Acesso em: 18 jan. 2024.

WILKINSON, Bert. COTO, Dánica. **Guyana and Venezuela agree to refrain from using force, but fail to resolve territorial dispute**. 14 dec. 2023. Disponível em: https://apnews.com/article/guyana-venezuela-essequibo-meeting-st-vincent-173eef85a1ebe8cfaa9f1656ce3dcbd6. Acesso em: 18 jan. 2024.

WILSON, James Q. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. Basic Books, 2000.

WOHLSTETTER, Albert. Illusions of Distance. **Foreign Affairs**, v.46, n.2, jan. 1968, pp. 242-255.

ZAMBRANO, Diego A. **The Constitutional Path to Dictatorship in Venezuela**. 18 mar. 2019. Disponível em: https://www.lawfareblog.com/constitutional-path-dictatorship-venezuela. Acesso em: 20 jan. 2023.

APÊNDICE A – Portaria (GT Comandos Operacionais Conjuntos)

PORTARIA GM-MD Nº _____, DE ___ DE _____ DE _____

Constitui Grupo de Trabalho (GT) para estudar a unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais, com vistas à implantação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente.

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 87, parágrafo único, inciso IV, da Constituição e tendo em vista o disposto no Art. 1º, inciso III, do Anexo I, do Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, resolve:

CAPÍTULO I

FINALIDADE E OBJETIVO

Art. 1º Fica constituído Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de estudar a unificação das áreas de jurisdição dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais, com vistas à implantação de Comandos Operacionais Conjuntos de caráter permanente, com natureza geográfica.

CAPÍTULO II

COMPETÊNCIA

Art. 2º Compete ao GT:

§ 1º Com relação às áreas de responsabilidade:

I – estudar as áreas de responsabilidade existentes para os Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais, observando a distribuição das unidades operacionais existentes no território nacional;

II – verificar diferentes possibilidades para as novas delimitações, tendo em vista as considerações de ordem operacional;

III – elaborar, como resultado do trabalho, um mapa com as delimitações propostas, considerando que cada área de responsabilidade poderá, em caso de

emprego dos meios militares, constituir um teatro de operações ou área de operações; e

IV – na proposta de delimitação geográfica das áreas de responsabilidade, deverá ser considerada a possibilidade de emprego das Forças Armadas em atribuições subsidiárias, em tempo de paz, como exemplificado pelos Comandos Operacionais Conjuntos Yanomami, Amanaci e Catrimani (ativados na região Amazônica em fevereiro de 2023, outubro de 2023 e janeiro de 2024, respectivamente).

§ 2º Quanto à cadeia de comando para os Comandos Operacionais Conjuntos a serem criados nas áreas de responsabilidade de que trata o § 1º:

I – elaborar proposta para atualização da cadeia de comando prevista na Doutrina de Operações Conjuntas, 1º Volume (MD30-M-01), item 4.2.2, estabelecendo de forma inequívoca as relações de subordinação para os Comandos Operacionais Conjuntos a serem criados, considerando que:

a) o Presidente da República manterá a posição como Comandante Supremo;

b) o Ministro da Defesa manterá sua posição como última instância antes do Presidente da República; e

c) deve ser definida uma posição clara para o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual poderá estar na cadeia de comando (imediatamente acima dos Comandantes dos Comandos Operacionais Conjuntos). Caso haja a opção por outra forma de subordinação, deve ser especificado o papel do CEMCFA como elo ligação entre os níveis político e operacional, preservando o princípio da unidade de comando.

§ 3º Quanto à relação de comando:

I – elaborar proposta para a relação de comando entre os Comandos Operacionais Conjuntos a serem criados e as unidades operacionais existentes na área de responsabilidade unificada, conforme Doutrina de Operações Conjuntas, 1º Volume (MD30-M-01), item 11.3.2, considerando que:

a) os Comandos Operacionais Conjuntos serão responsáveis pelo emprego dos meios militares, conforme Art. 15 da Lei Complementar nº 97, de 1999;

b) os Comandos das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) serão responsáveis pelo preparo dos meios militares, conforme Art. 13 e 14 da Lei Complementar nº 97, de 1999; e

c) os Comandos conjuntos de natureza funcional (Comando de Operações Aeroespaciais, Comando de Defesa Cibernética) manterão as suas atribuições funcionais, sendo necessário estabelecer em doutrina a sua relação com os Comandos de área a serem criados.

§ 4º Quanto à implantação:

I – elaborar proposta de cronograma para a unificação das áreas de responsabilidade dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais;

II – verificar a necessidade de criação ou extinção de unidades em decorrência da unificação das áreas de responsabilidade, incluindo as devidas medidas legais, administrativas e financeiras para tal finalidade;

III – elaborar proposta de cronograma para a criação dos Comandos Operacionais Conjuntos nas novas áreas, os quais devem ser subordinados ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, na estrutura organizacional do Ministério da Defesa;

IV – elaborar propostas para as sedes dos Comandos Operacionais Conjuntos, incluindo as devidas medidas legais, administrativas e financeiras para tal finalidade;

V – verificar as medidas legais, administrativas e financeiras que devem ser adotadas para a criação dos Comandos Operacionais Conjuntos e sua inserção na estrutura do Ministério da Defesa, incluindo a necessidade de extinção dos Distritos Navais, Comandos Militares e Comandos Aéreos Regionais;

VI – elaborar a proposta de lei e demais documentos legais e administrativos necessários à criação dos Comandos Operacionais Conjuntos; e

VII – elaborar proposta de atualização dos documentos doutrinários correspondentes no âmbito do Ministério da Defesa.

CAPÍTULO III
COMPOSIÇÃO

Art. 3º O GT é composto por:

I – 3 (três) representantes do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, um dos quais deverá ser o Coordenador do Grupo de Trabalho;

II – 2 (dois) representantes do Comando da Marinha;

III – 2 (dois) representantes do Comando do Exército;

IV – 2 (dois) representantes do Comando da Aeronáutica;

V – 2 (dois) representantes da área acadêmica, sendo 1 (um) da Escola Superior de Defesa e 1 (um) da Escola Superior de Guerra, com titulação de doutor; e

VI – 1 (um) representante da área jurídica do Ministério da Defesa.

§ 1º O Coordenador é substituído, em suas ausências e impedimentos legais, pelo representante de maior precedência hierárquica presente à reunião.

§ 2º Os representantes das Forças Armadas devem ser militares de carreira, com curso de Comando e Estado-Maior ou equivalente, e possuir experiência na área operacional.

§ 3º Cada membro do GT tem um suplente, que o substitui em suas ausências e impedimentos.

§ 4º Os membros titulares e suplentes são confirmados ou indicados pelas autoridades competentes dos respectivos órgãos e designados por ato do Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa.

CAPÍTULO IV
FUNCIONAMENTO

Seção I
Regras Gerais

Art. 4º O GT reúne-se:

I – em caráter ordinário, de acordo com o calendário constante da proposta de Plano de Trabalho, a ser aprovada na primeira reunião do colegiado; e

II – em caráter extraordinário, por iniciativa do Coordenador ou por solicitação de integrante do colegiado.

§ 1º As reuniões do GT são realizadas presencialmente, nas dependências da administração central do Ministério da Defesa, ou por meio de videoconferência, na hipótese de integrantes ou participantes convidados estarem localizados em entes federativos diferentes.

§ 2º O horário de início e de término das reuniões e a pauta de deliberações devem ser especificados no ato de convocação das reuniões.

§ 3º O quórum de reunião é de maioria absoluta dos integrantes.

§ 4º As deliberações devem ser adotadas:

I – preferencialmente, por consenso; e

II – por voto da maioria simples dos titulares e de seus respectivos suplentes presentes.

§ 5º Na hipótese de empate, além do voto ordinário, o Coordenador do GT tem o voto de qualidade.

Art. 5º O Secretário do GT deve ser indicado na primeira reunião do colegiado.

Parágrafo único. Cabe ao Secretário adotar as medidas administrativas necessárias às atividades do GT e à elaboração das atas das reuniões, observado o disposto nos Art. 8º e 9º.

Art. 6º Compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas prestar apoio administrativo ao funcionamento do GT.

Art. 7º O GT tem prazo de noventa dias para conclusão de suas atividades, contado da data de publicação desta Portaria.

I – Esse prazo poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante solicitação formal do Coordenador do GT ao Ministro de Estado da Defesa.

Seção II

Atribuições do Coordenador

Art. 8º Compete ao Coordenador:

I – coordenar e conduzir os trabalhos do GT;

II – aprovar os documentos produzidos pelo GT e os submeter ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;

III – manter sob sua guarda os documentos elaborados pelo GT; e

IV – providenciar a publicação e a divulgação, quando necessária, de documentos elaborados pelo GT.

Seção III

Atribuições dos membros do GT

Art. 9º Compete aos membros do GT:

I – participar das reuniões, apresentar propostas e questões de ordem e debater as matérias sob exame;

II – propor a convocação de reunião extraordinária, sempre que houver assunto urgente e de caráter relevante; e

III – propor itens para compor a pauta de reuniões do GT.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. O GT poderá convidar especialistas, autoridades e quaisquer outros julgados necessários ao bom andamento dos trabalhos para participar das reuniões deliberativas ou para colaboração em documentos e pesquisas.

Art. 11. A participação no GT é considerada prestação não remunerada de serviço público relevante.

Art. 12. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Ministro de Estado da Defesa

APÊNDICE B – PLP (Altera a LCP 97/1999)

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº _____, DE 202___

Altera a Lei Complementar no 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 estabelecer a precedência hierárquica do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos. 3º, 9º e 15 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º-A O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão de assessoramento permanente do Ministro de Estado da Defesa, tem como chefe um oficial-general do último posto, da ativa ou da reserva, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República.

§ 1º Se o oficial-general indicado para o cargo de Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas estiver na ativa, será transferido para a reserva remunerada quando empossado no cargo.

§ 2º É assegurada ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas a precedência hierárquica sobre os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, assim como sobre os demais oficiais-generais das 3 (três) Forças Armadas.

.....

Art. 9º .....

.....

§ 3º O Poder Executivo Federal encaminhará a Política Nacional de Defesa à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de até seis meses após a posse do Presidente da República, com as devidas

atualizações e orientações de governo, para apreciação por parte do Poder Legislativo.

I – A Política Nacional de Defesa deverá tramitar como um Projeto de Lei ordinária, a ser aprovado pelo Poder Legislativo em até um ano após a sua apresentação ao Congresso Nacional.

§ 4º O Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas deverá, no período de até um ano após a aprovação da Política Nacional de Defesa e com base nas orientações dessa Política, coordenar a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional e submetê-los à aprovação do Ministro de Estado da Defesa, o qual deverá dar publicidade aos documentos aprovados.

.....

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, sendo realizado por meio de Comandos Operacionais Conjuntos, observada a seguinte forma de subordinação:

I – ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual é subordinado ao Ministro de Estado da Defesa, estando este último subordinado ao Presidente da República, por ocasião do emprego das Forças Armadas;

II – ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o qual é subordinado ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz;

III – ao Comandante da Força Singular, o qual é subordinado ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento isolado de sua Força Singular.

Art. 2º Revogam-se os seguintes dispositivos da Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999:

I – incisos I, II e III do § 3º do Art. 9º.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

De acordo com a redação dada à Lei Complementar nº 97/1999 pela Lei Complementar nº 136/2010, “é assegurado ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas o mesmo grau de precedência hierárquica dos Comandantes [das Forças Singulares]”, e todos esses têm “precedência hierárquica sobre os demais oficiais-generais das três Forças [Singulares]”. Contudo, o Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/1980) não prevê a possibilidade de igual precedência entre militares. Assim, o Ministério da Defesa emite, através de ato próprio, a ordem de precedência funcional em seu âmbito. A última portaria publicada nesse sentido (Portaria nº 4.033/GM-MD, de 2 de dezembro de 2020) estabelece a seguinte ordem: Ministro de Estado da Defesa, Comandante da Marinha, Comandante do Exército, Comandante da Aeronáutica e Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Portanto, atualmente, ao Chefe do EMCFA é atribuída precedência inferior aos Comandantes das forças singulares.

Essa situação é o inverso do encontrado nas forças armadas de países desenvolvidos, nos quais se observa a ascendência do cargo equivalente ao Chefe do EMCFA sobre os Comandantes das forças singulares. Essa última postura foi adotada com a finalidade de promover a mentalidade conjunta indispensável à atuação militar contemporânea. Esse pensamento é corroborado pela própria Doutrina de Operações Conjuntas, a qual salienta que "o estudo das últimas guerras mostra [...] que as grandes vitórias foram alcançadas por meio de ações [...] integradas de forças navais, terrestres e aéreas", reconhecendo a importância da atuação conjunta entre as forças.

Dessa forma, sendo o militar mais antigo do país, o Chefe do EMCFA pode ficar acima do paroquialismo das forças singulares e promover uma mentalidade verdadeiramente conjunta. Ao contrário, sua posição inferior incentiva atuações isoladas das três forças, como já demonstrado em estudos da área acadêmica.

Ademais, ao apresentar uma voz única para a defesa nacional, o Chefe do EMCFA pode cumprir melhor o seu papel de assessoramento ao nível político. De igual maneira, permite-se que os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica possam se concentrar no preparo de suas forças.

Dessa maneira, não há óbices ao estabelecimento em lei de que o Chefe do EMCFA possui ascendência sobre os Comandantes das Forças Singulares. Pelo contrário, com essa iniciativa, o Ministério da Defesa traz para o parlamento a discussão sobre a organização de alto nível das Forças Armadas, favorecendo a governança democrática do setor de Defesa. Ao invés de simplesmente elaborar nova Portaria com tal entendimento, busca-se estimular o debate junto às casas legislativas e estabelecer, dessa forma, um arcabouço legal mais robusto para a organização das Forças Armadas.

Em relação à Estratégia Nacional de Defesa e ao Livro Branco de Defesa, esses documentos devem ser elaborados a partir de discussões e orientações de nível superior, advindas da Política Nacional de Defesa, a qual tramita neste Poder Legislativo. Uma vez emitidas as diretrizes da Política, cabe ao Ministério da Defesa estabelecer a Estratégia para colocá-las em prática e o Livro Branco para a divulgação das informações ostensivas. A sistemática atual, na qual Política e Estratégia são redigidas em conjunto, tira a prerrogativa do Parlamento de determinar as orientações para sua elaboração, devendo tal situação ser corrigida.

Por fim, reconhecendo a precedência hierárquica do Chefe do EMCFA, faz-se necessário clarificar sua posição na cadeia de comando, motivo pelo qual é imperativa a alteração sugerida no Art. 15 da LCP 97/1999.

Estas são as razões que fundamentam a proposta. Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação deste importante Projeto de Lei Complementar que ora submeto à elevada consideração de Vossas Excelências,

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

APÊNDICE C – PEC (Altera o Art. 91 da CF)

PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 202___

Altera o Art. 91, VIII, da Constituição Federal de 1988, para alterar a composição do Conselho de Defesa Nacional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do §3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso VIII do art. 91 da Constituição Federal, passará a vigorar com a seguinte redação:

Art. 91. .....

.....

VIII – o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas

.....

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua promulgação.

JUSTIFICAÇÃO

Conforme Projeto de Lei Complementar nº _____, de 202___, apresentado ao Congresso Nacional, faz-se necessário estabelecer, em lei, a precedência hierárquica do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas sobre os demais Comandantes das Forças Singulares, de maneira a promover a interoperabilidade e a mentalidade conjunta indispensáveis à atuação militar.

É imperativo, portanto, atualizar o texto constitucional para refletir essa nova realidade, dando assento ao Chefe do EMCFA no Conselho de Defesa Nacional. Dessa forma, ele poderá representar as Forças Armadas unidas em uma só voz,

atuando, em conjunto, para a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Estas são as razões que fundamentam a proposta. Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação deste importante Projeto de Emenda Constitucional que ora submeto à elevada consideração de Vossas Excelências,

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

APÊNDICE D – PL (Política Nacional de Segurança)

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 202___

Altera a Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, que "Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências", para orientar a elaboração da Política Nacional de Segurança (PNS).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os artigos. 1º, 3º, 3º-A e 3º-B da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º .....

Parágrafo único: compete ao Conselho de Defesa Nacional:

.....

e) coordenar a elaboração da Política de Segurança Nacional.

Art. 2º .....

.....

V – o Ministro de Estado da Defesa

VI – o Ministro das Relações Exteriores;

VII – o Ministro do Planejamento.

VIII – o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

Art. 3° O Conselho de Defesa Nacional reunir-se-á por convocação do Presidente da República ou para deliberar a Política de Segurança Nacional.

Parágrafo único .....

Art. 3º-A A Política de Segurança Nacional é o documento de alto nível que estabelece as prioridades e os valores que orientam a segurança nacional, compreendida tanto pela segurança do Estado

como pela segurança dos seus cidadãos em sentido amplo. A Política de Segurança Nacional deverá conter:

I – Visão e objetivos: uma descrição clara e realista das condições que a segurança nacional espera atingir em um horizonte de quatro anos, assim como os objetivos que esperados com a implementação dessa Política.

II – Valores e princípios: uma declaração dos valores e princípios, incluindo aqueles previstos na Constituição Federal, que devem nortear a formulação das políticas subordinadas.

III – Interesses nacionais e ambiente estratégico: uma descrição clara das prioridades de segurança nacional, baseada no contexto doméstico e internacional.

IV – Compromissos internacionais: uma apresentação dos compromissos e tratados internacionais que devem servir de base para a formulação das políticas subordinadas.

V – Ameaças, riscos, desafios e oportunidades: uma avaliação ampla dos fatores internos e externos que podem ferir os interesses da segurança nacional.

§ 1º O Conselho de Defesa Nacional deverá regulamentar, no prazo de seis meses após a publicação desta lei, os procedimentos para a elaboração da Política de Segurança Nacional.

§ 2º As orientações constantes da Política de Segurança Nacional deverão servir de base para a confecção da:

I – Política Nacional de Defesa, elaborada pelo Ministério da Defesa;

II – Política Nacional de Segurança Pública, elaborada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública;

III – Política Nacional de Inteligência, elaborada pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); e

IV – Demais políticas setoriais cuja elaboração for determinada pelo Conselho de Defesa Nacional.

Art. 3º-B O Poder Executivo Federal encaminhará a Política de Segurança Nacional à apreciação do Congresso Nacional, no prazo de

até seis meses após a posse do Presidente da República, com as devidas atualizações e orientações de governo, para apreciação por parte do Poder Legislativo.

§ 1º A Política de Segurança Nacional deverá tramitar como um Projeto de Lei ordinária, a ser aprovado pelo Poder Legislativo em até um ano após a sua apresentação ao Congresso Nacional.

§ 2º As Políticas setoriais de que trata o §2º do Art. 3º-A desta lei deverão ser enviadas por meio de Projeto de Lei para aprovação do Congresso Nacional, conforme legislação própria de cada setor, no prazo de até seis meses após a aprovação da Política de Segurança Nacional.

Art. 2º Revogam-se os seguintes dispositivos da Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991:
I – Inciso IX, do Art. 2º.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A formulação de uma Política de Segurança Nacional é fundamental para prover orientação de alto nível na formulação de políticas setoriais. Dessa maneira, os diversos setores governamentais podem estabelecer uma direção única, evitando duplicidades ou mesmo antagonismos na condução das suas atividades.

Em especial, as políticas setoriais de Defesa, Inteligência e Segurança Pública devem atuar de forma complementar para a segurança da população a partir de uma perspectiva ampla. É a Política de Segurança Nacional que irá unificar esses esforços e, assim, proporcionará maior eficiência e eficácia na proteção aos cidadãos.

A formulação de tal política de alto nível beneficia-se da integração de diversos setores, motivo pelo qual o Conselho de Defesa Nacional (CDN) se coloca como o fórum adequado para essa deliberação. A regulamentação dos trabalhos por parte

desse Conselho permitirá liberdade a condução das atividades, sendo possível a formação de grupos de trabalho ou quaisquer outas formas de organização julgadas adequadas por esse fórum de alto nível.

Estas são as razões que fundamentam a proposta. Diante do exposto, solicitamos o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação deste importante Projeto de Lei que ora submeto à elevada consideração de Vossas Excelências,

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

APÊNDICE E – REQ (Audiência Pública – prioridades de defesa)

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

REQUERIMENTO Nº _____, DE 202___

Requer a realização de Audiência Pública a fim de discutir as prioridades da Defesa Nacional.

Senhor presidente:

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos regimentais, que seja realizada Audiência Pública, no âmbito desta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, a fim de discutir as prioridades da Defesa Nacional.

Proponho para esta audiência, os seguintes convidados:

- Representante do Ministério da Defesa
- Representante do Ministério das Relações Exteriores
- Representante do Comando da Marinha do Brasil
- Representante do Comando do Exército
- Representante do Comando da Aeronáutica
- Representante da Agência Brasileira de Inteligência
- Representante da Escola Superior de Defesa
- Representante da Escola Superior de Guerra

JUSTIFICAÇÃO

Nos últimos anos, observa-se um recrudescimento da situação de segurança global que ressaltou a necessidade do pensamento em defesa. A competição entre as grandes potências voltou a ser uma realidade; a guerra voltou ao seio da Europa após a invasão da Ucrânia pela Rússia e um novo capítulo de violência foi inaugurado no Oriente Médio. Nestas duas últimas situações, inclusive, o Brasil teve que fazer uso de seu poderio militar para evacuar nossos cidadãos das zonas de conflito, trazendo-os de volta à pátria através das aeronaves da Força Aérea Brasileira.

Ao mesmo tempo, o cenário de segurança da América do Sul é marcado pela ação de organizações criminosas, especialmente aquelas ligadas ao tráfico internacional de drogas. Por isso, a atuação governamental nas nossas fronteiras é essencial para a proteção dos brasileiros, impedindo o uso de nosso território e nosso espaço aéreo para o tráfico de substâncias ilícitas.

Nas cidades, a escalada da violência urbana acaba por fazer com que o problema transcenda as capacidades de resposta dos órgãos de segurança pública, fazendo com que as Forças Armadas tenham que ser empregadas para a Garantia da Lei e da Ordem. De igual maneira, a seriedade das ameaças ao meio ambiente, particularmente na região Amazônica e no Atlântico Sul, também faz com que seja necessária a atuação do Ministério da Defesa no combate e prevenção desses crimes ambientais.

Em adição a esses fatores, observa-se também no palco regional uma escalada no discurso belicoso da Venezuela para com a Guiana, visando à incorporação de parte do território deste último país.

Mesmo com desafios tão multifacetados, observa-se um declínio das despesas com Defesa no Brasil, as quais atingiram o patamar de 1,05% do PIB em 2022, segundo dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Naturalmente, compreende-se o eterno debate dos “canhões e manteiga” e há plena ciência das carências sociais do país. Contudo, todos esses fatores, somados, tornam ainda mais imperioso o debate acerca das prioridades para a Defesa Nacional. Com um orçamento limitado e demandas infinitas, para quais pontos deve ser dada prioridade? Quais fatores são imprescindíveis, quais são negociáveis com um menor investimento e quais riscos podem ser assumidos?

Essas e outras questões precisam ser debatidas e, por isso, solicito o apoio dos nobres pares para a aprovação deste requerimento e a realização desta Audiência Pública.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

APÊNDICE F – REQ (Audiência Pública – carreira civil de defesa)

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL

REQUERIMENTO Nº _____, DE 202___

Requer a realização de Audiência Pública conjunta a fim de discutir a criação de uma carreira civil de defesa.

Senhor presidente:

Requeiro a Vossa Excelência, nos termos regimentais, que seja realizada Audiência Pública entre esta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão de Administração e Serviço Público, a fim de discutir a criação de uma carreira civil de defesa.

Proponho para esta audiência, os seguintes convidados:

- Representante do Ministério da Defesa
- Representante do Ministério do Planejamento e Orçamento
- Representante da Secretaria de Orçamento Federal
- Representante do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
- Representante da Escola Superior de Defesa
- Representante da Escola Superior de Guerra

JUSTIFICAÇÃO

A proposta de criação de uma carreira civil de defesa constava na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (BRASIL, 2008, p.68), mas essa discussão ficou por anos

restrita ao âmbito do Poder Executivo, conforme narrativa de Reis Júnior (2019)[140], em artigo científico da Escola Superior de Guerra.

Contudo, a falta de tal carreira traz prejuízos à administração pública e foi expressa na END 2008 como uma vulnerabilidade na estrutura de defesa. Um dos problemas expressos dessa lacuna é a dificuldade na utilização de competências complementares entre civis e militares no gerenciamento da defesa, além da alta rotatividade nos quadros do MD causada pelo retorno dos militares a suas forças de origem, o que afeta negativamente a memória institucional. Adicionalmente, há ainda a possibilidade de que militares das diferentes forças busquem aumentar a relevância da atuação em seu ambiente de combate no âmbito do MD, perpetuando o paroquialismo e a rivalidade entre as forças, enquanto a presença de civis com expertise na área de defesa poderia fomentar um debate mais amplo e menos focado nas necessidades de cada força singular.

O tema da Defesa Nacional encontra-se no cerne das competências desta Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Contudo, tendo em vista que, regimentalmente, as matérias relativas ao serviço público da administração federal são de competência da Comissão de Administração e Serviço Público, é coerente tal proposta seja debatida em sessão conjunta dessas duas comissões.

Nesses termos, solicitamos o apoio dos Nobres Pares para a aprovação deste requerimento.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2023.

---

[140] REIS JÚNIOR, Oswaldo Gomes dos. **A criação da carreira civil de defesa**: histórico e perspectivas (2004-2019). Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização). Escola Superior de Guerra. Brasília, 2019. Disponível em: https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1047/1/OSWALDO%20GOMES%20DOS%20REIS%20JUNIOR.pdf. Acesso em: 06 nov. 2023.

APÊNDICE G – Portaria (GT PME Conjunta)

PORTARIA GM-MD Nº _____, DE ___ DE _____ DE _____

Constitui Grupo de Trabalho (GT) para estudar a realização de Cursos de Comando e Estado Maior de maneira conjunta pelas três forças singulares, no âmbito da Educação Profissional Militar (PME).

O MINISTRO DE ESTADO DA DEFESA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 87, parágrafo único, inciso IV, da Constituição e tendo em vista o disposto no Art. 1º, inciso XI, do Anexo I, do Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, resolve:

CAPÍTULO I

FINALIDADE E OBJETIVO

Art. 1º Fica constituído Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de estudar a realização de Cursos de Comando e Estado Maior de maneira conjunta pelas três forças singulares, no âmbito da Educação Profissional Militar (PME).

CAPÍTULO II

COMPETÊNCIA

Art. 2º Compete ao GT:

I – estudar os cursos de carreira para Oficiais das três forças, verificando os currículos, periodicidade, duração, critérios de seleção e avaliação, bem como quaisquer outros pontos julgados pertinentes;

II – verificar as similaridades e diferenças entre os currículos dos cursos de Comando e Estado-Maior das três forças;

III – levantar dados sobre a estrutura curricular dos cursos equivalentes em nações amigas que realizam esse curso de forma conjunta, observando, em especial, o equilíbrio entre os conhecimentos ministrados para atuação de força singular e para atuação conjunta;

IV – com base nos dados levantados, elaborar uma proposta de estrutura curricular, duração, critérios de seleção e avaliação e faixa hierárquica para o Curso Conjunto de Comando e Estado-Maior (CConCEM);

§ 1º Quanto à implantação:

I – elaborar proposta de cronograma para a implantação do CConCEM, considerando:

a) a possibilidade de realizar a implantação com uma fase de testes (duração não superior a dois anos, com turmas reduzidas e realização concomitante com os Cursos de Comando e Estado-Maior atuais) e uma fase de expansão (unificação completa, abarcando todos os Oficiais elegíveis para o CConCEM); e

b) utilização provisória das estruturas existentes nas escolas de Comando e Estado-Maior das três forças singulares, Escola Superior de Defesa e/ou Escola Superior de Guerra;

II – elaborar proposta de cronograma para a implantação de uma Escola Conjunta para a realização do CConCEM:

a) deverão ser propostas três localidades para sediar a nova Escola Conjunta, a qual poderá utilizar as estruturas de uma das cinco escolas atuais (das forças ou do MD) ou, ainda, alguma outra Organização Militar existente ou a ser criada;

b) as propostas de que trata a alínea anterior deverão trazer uma estimativa de custos de implantação e de custos de manutenção, considerando, inclusive, as despesas anuais decorrentes de transferências e ajudas de custo para os alunos;

c) além de considerações de ordem financeira, as propostas devem conter vantagens e desvantagens menos tangíveis de cada localidade (índices de violência urbana, proximidade de aeroportos e de rotas terrestres para as principais capitais, existência de comunidade acadêmica local que facilite a troca de experiências com a sociedade civil, entre outros).

CAPÍTULO III
COMPOSIÇÃO

Art. 3º O GT é composto por:

I – 1 (um) representante da Chefia de Educação e Cultura do Ministério da Defesa, o qual será o Coordenador do Grupo de Trabalho;

II – 1 (um) representante da Escola Superior de Defesa;

III – 1 (um) representante da Escola Superior de Guerra;

IV – 1 (um) representante do Comando da Marinha;

III – 1 (um) representante do Comando do Exército;

IV – 1 (um) representante do Comando da Aeronáutica.

§ 1º O Coordenador é substituído, em suas ausências e impedimentos legais, pelo representante de maior precedência hierárquica presente à reunião.

§ 2º Os representantes das Forças Armadas devem ser Oficiais Superiores (ou civil de cargo equivalente) oriundos das Diretorias de Ensino da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ou das respectivas Escolas de Comando e Estado-Maior.

§ 3º Cada membro do GT tem um suplente, que o substitui em suas ausências e impedimentos.

§ 4º Os membros titulares e suplentes são confirmados ou indicados pelas autoridades competentes dos respectivos órgãos e designados por ato do Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa.

CAPÍTULO IV
FUNCIONAMENTO

Seção I
Regras Gerais

Art. 4º O GT reúne-se:

I – em caráter ordinário, de acordo com o calendário constante da proposta de Plano de Trabalho, a ser aprovada na primeira reunião do colegiado; e

II – em caráter extraordinário, por iniciativa do Coordenador ou por solicitação de integrante do colegiado.

§ 1º As reuniões do GT são realizadas presencialmente, nas dependências da administração central do Ministério da Defesa, ou por meio de videoconferência, na hipótese de integrantes ou participantes convidados estarem localizados em entes federativos diferentes.

§ 2º O horário de início e de término das reuniões e a pauta de deliberações devem ser especificados no ato de convocação das reuniões.

§ 3º O quórum de reunião é de maioria absoluta dos integrantes.

§ 4º As deliberações devem ser adotadas:

I – preferencialmente, por consenso; e

II – por voto da maioria simples dos titulares e de seus respectivos suplentes presentes.

§ 5º Na hipótese de empate, além do voto ordinário, o Coordenador do GT tem o voto de qualidade.

Art. 5º O Secretário do GT deve ser indicado na primeira reunião do colegiado.

Parágrafo único. Cabe ao Secretário adotar as medidas administrativas necessárias às atividades do GT e à elaboração das atas das reuniões, observado o disposto nos Art. 8º e 9º.

Art. 6º Compete à Chefia de Educação e Cultura do Ministério da Defesa prestar apoio administrativo ao funcionamento do GT.

Art. 7º O GT tem prazo de noventa dias para conclusão de suas atividades, contado da data de publicação desta Portaria.

I – Esse prazo poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, mediante solicitação formal do Coordenador do GT ao Ministro de Estado da Defesa.

Seção II

Atribuições do Coordenador

Art. 8º Compete ao Coordenador:

I – coordenar e conduzir os trabalhos do GT;

II – aprovar os documentos produzidos pelo GT e os submeter ao Chefe de Educação e Cultura do Ministério da Defesa;

III – manter sob sua guarda os documentos elaborados pelo GT; e

IV – providenciar a publicação e a divulgação, quando necessária, de documentos elaborados pelo GT.

Seção III

Atribuições dos membros do GT

Art. 9º Compete aos membros do GT:

I – participar das reuniões, apresentar propostas e questões de ordem e debater as matérias sob exame;

II – propor a convocação de reunião extraordinária, sempre que houver assunto urgente e de caráter relevante; e

III – propor itens para compor a pauta de reuniões do GT.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 10. O GT poderá convidar especialistas, autoridades e quaisquer outros julgados necessários ao bom andamento dos trabalhos para participar das reuniões deliberativas ou para colaboração em documentos e pesquisas.

Art. 11. A participação no GT é considerada prestação não remunerada de serviço público relevante.

Art. 12. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ MUCIO MONTEIRO FILHO

Ministro de Estado da Defesa