

# A utilização de cenários para a consolidação de uma política de defesa


*The use of scenarios for the consolidation of a defense policy*


**Resumo:** Trata-se de reflexão que propõe a relevância da aplicabilidade dos cenários prospectivos para o aperfeiçoamento do processo de análise e construção da Força Militar. Com um viés qualitativo, adotou-se perspectiva dedutiva, a partir de pesquisa bibliográfica, tratada com apoio da análise de conteúdo. Sendo a guerra um fenômeno social concreto, que se expressa no campo de batalha, corrobora-se a perspectiva de que as Ciências Militares se aproximam das Ciências Sociais Aplicadas. Assim sendo, sugere-se que a aplicação dos cenários prospectivos, decorrente de uma análise multidisciplinar, proporciona elementos de reflexão que contribuem analiticamente para um estudo mais sólido da Força Militar e, por conseguinte, um aprimoramento das capacidades militares necessárias para a conquista dos Objetivos Nacionais de uma Nação. Neste contexto, destaca-se a necessidade de se conceber uma metodologia coerente para a condução das análises e observações coletadas, a fim de se evitar a parcialidade e o individualismo das conclusões, assim como relata o ganho na qualidade das análises com o incremento dos cenários prospectivos como fator substantivo no processo de análise da Força Militar, essencialmente, na definição das capacidades militares ideais.

**Palavras-chave:** ciências militares; gestão de defesa; cenários prospectivos; capacidades militares; análise de conteúdo.

**Abstract:** This is a reflection that proposes the relevance of the applicability of prospective scenarios for the improvement of the analysis process for the construction of the Military Force. With a qualitative bias, a deductive perspective was adopted, based on bibliographic research, treated with the support of content analysis. Since war is a concrete social phenomenon, which is expressed on the battlefield, the perspective that Military Sciences approach Applied Social Sciences is corroborated. Therefore, it is suggested that the application of prospective scenarios, resulting from a multidisciplinary analysis, provides elements of reflection that analytically contribute to a more solid study of the Military Force and, therefore, an improvement of the necessary military capabilities to achieve the Objectives. Nationals of a Nation. In this context, the need to devise a coherent methodology for conducting the analyzes and observations collected is highlighted, to avoid the bias and individualism of the conclusions, as well as reporting the gain in the quality of the analyzes with the increase of the scenarios prospects as a substantive factor in the analysis process of the Military Force, essentially, in the definition of the ideal military capabilities.

**Keywords:** military sciences; defense management; prospective scenarios; military capabilities; content analysis.

**Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon**   
Exército Brasileiro.  
Comando Militar do Sudeste.  
São Paulo, SP, Brasil.  
eduardomigon@gmail.com

**Marco Aurélio Vasques Silva**   
Exército Brasileiro.  
Comando da 1ª Região Militar  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
marcovasques79@yahoo.com

**Recebido: 04 maio 2022**

**Aprovado: 12 dez. 2022**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



## 1. INTRODUÇÃO

Os cenários são cada vez mais utilizados como um meio para testar e aperfeiçoar o desempenho organizacional, além de agregar conteúdo aos processos decisórios organizacionais das instituições públicas ou privadas, em ambientes dinâmicos.

No campo da Segurança & Defesa, os cenários são utilizados para o planejamento das forças militares, contudo, diferenciando-se de tempos em tempos. Por exemplo, os cenários de planejamento pós-Guerra Fria eram diferentes dos cenários utilizados durante a Guerra Fria, principalmente, em virtude da maior disponibilidade de meios de simulação computadorizada e outras ferramentas de análise (LARSON, 2019).

Além disso, a abordagem do pós-Guerra Fria, quanto à utilização de cenários para o planejamento das forças militares, iniciou-se com uma determinada estrutura de força planejada e alternativa, passando para uma testagem, a fim de se obter o sucesso, com um nível de risco baixo a moderado. Em seguida, avaliava-se a capacidade da força militar para atender aos requisitos de várias combinações de cenários simultâneos ou sobrepostos. Por fim, uma força militar que atendesse a esses requisitos e cenários, com risco baixo a moderado, era considerada uma força robusta (LARSON, 2019).

Para tanto, segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (UNITED STATES, 2001), os cenários concretizam a representação, o planejamento de uma situação ou estado hipotético, fruto de uma combinação de operações que podem ser conduzidas. Contudo, estes planejamentos são orientados por conceitos estratégicos, que auxiliam no esforço da planificação das forças militares a serem empregadas, fornecendo uma estrutura para relacionar estas forças aos fins estratégicos.

Em complemento, estes planejamentos, ou podem ser considerados também uma análise estratégica, envolvem a decodificação da política e da estratégia de defesa em finalidades, formas e meios militares. No entanto, tal processo de decodificação não deve ser confundido com um planejamento operacional detalhado relacionado a planos de operações ou planos conceituais desenvolvidos pelos Comandantes das Forças Militares, ou até mesmo com o planejamento de resposta a crises, apesar de se ter uma orientação operacional (UNITED STATES, 2011).

A fim de subsidiar uma análise robusta, durante a administração Obama (2009-2017), os cenários foram agrupados em um ou mais grupos, chamados Integrated Security Constructs (ISCs). Cada ISCs, com um objetivo específico, representava um estado hipotético, combinando diferentes tipos de operações que poderiam ser conduzidas (UNITED STATES, 2010). Esta inovação na forma de planejar possibilitou instrumentos para especificar os estados hipotéticos alternativos, cada um composto por uma combinação de cenários simultâneos e sobrepostos. Desta forma, esta nova configuração de planejamento proporcionou a construção de uma força militar, que atendesse aos requisitos de diferentes ISCs e, por conseguinte, gerando uma força mais robusta (LARSON, 2019).

Não obstante, considerando que os cenários prospectivos são uma ferramenta sólida, contudo não única, que auxilia no planejamento das políticas de defesa e segurança, busca-se neste trabalho ressaltar a relevância da utilização dos cenários prospectivos para o robustecimento da construção das políticas e capacidades que envolvem a Segurança & Defesa. Desta forma, o presente texto aborda, de uma nova maneira, a cotidiana visão de analisar a utilização dos cenários prospectivos e como estes cenários corroboram para a edificação de políticas públicas robustas, na área de Segurança & Defesa.

Além do mais, não é um objetivo principal descrever os métodos e formas de construção de cenários, assim como aprofundar no processo de confecção dos cenários, e sim, dar vistas ao importante papel dos cenários prospectivos como um recurso que auxilia e subsidia o processo de tomada de decisão, na área de Segurança e Defesa, como na área do conhecimento científico.

## 2 REFERENCIAL METODOLÓGICO

Habitualmente, a Cultura Contemporânea influencia a Ciência, e esta Ciência agrupa uma gama de conhecimentos empíricos e pragmáticos da pesquisa aplicada, construindo a importância da epistemologia. Assim sendo, a conceituação filosófica, na qual as ideias são trabalhadas, é de uma peculiaridade essencial, destacando os pressupostos filosóficos do método utilizado, além de orientar a construção de soluções de forma claras para os problemas encontrados, adequadas a realidade da pesquisa científica (TESSER, 1994).

Além do mais, a verificação das tendências teóricas e empíricas, dentro da obra literária, agrega um conjunto de efeitos benéficos, tal como o incentivo ao debate acerca dos méritos relativos das novas tendências, colaborando para um incremento no entendimento das posições epistemológicas, das metodologias utilizadas e da comunicabilidade das alegações e conhecimentos apresentados. Com tudo, esses debates intensificam a consciência e a reflexão, propiciando uma melhor experiência metodológica à comunidade acadêmica.

A base epistemológica assevera um ponto de vista pelo qual o escritor visualiza e raciocina o ambiente ao seu redor. Por conseguinte, pode-se dizer que epistemologia consiste no estudo criterioso das hipóteses e dos resultados das inúmeras ciências, transformando-se, assim, em uma teoria do conhecimento e influenciando sobremaneira na escolha futura dos desenhos e métodos de pesquisa que serão adotados (TESSER, 1994). Em vista disto, os indivíduos são capazes de atingir certos objetivos propostos apenas mediante o raciocínio lógico e por experiências. À vista disso e devido à dinâmica e complexidade dos temas apresentados, necessita-se de uma teoria com ligação com as diversidades, o que se conecta de modo direto com a Teoria da Complexidade, inserido no final do século XX no meio acadêmico (CILLIERS; RICHARDSON, 2001).

Constata-se ainda que a simples leitura dos conceitos epistêmicos não propicia o entendimento de forma clara entre as diferentes áreas científicas, sejam elas as Ciências Sociais (BYRNE, 1997), as Ciência Políticas (CAIRNEY, 2012), as Ciências Militares (LARSEN-FREEMAN; CAMERON, 2008) etc. Desta forma, a Teoria da Complexidade propicia a integração descontínua dos conceitos, como também amplifica e amplia a compreensão, ofer-

tando outras possibilidades fundamentadas no espaço e no tempo. Por conseguinte, a Teoria da Complexidade viabiliza a conexão entre os conhecimentos acerca da evolução conceitual da Guerra, a importância da experiência individuais para os estudos científicos e as Ciências Militares. Com a exploração, classificação e interpretação dos conceitos epistêmicos, reconhecem-se os limites e obtém-se o entendimento da complexidade e da problemática, viabilizando uma perspectiva das partes menores e o entendimento dessas partes faculta a percepção do todo.

Metodologicamente, a obra estrutura-se por meio de uma pesquisa qualitativa, procurando a identificação dos principais conceitos epistêmicos, o que viabiliza o reconhecimento dos diferentes pontos de vista, além de caracterizar, deste modo, uma revisão sistemática da pesquisa. Os conceitos disparem pesquisados contribuíram para uma discussão intensa e sólida, e por consequência, a edificação de novas apreciações, não quantificando as circunstâncias. A coleta dos conceitos contribui para o esclarecimento do pensamento desenvolvido, arquitetando um universo de significados, e não se resumindo às variáveis (MINAYO, 2001).

O conjunto de conceitos filosóficos será trabalhado com o apoio do conceito de “análise de conteúdo” (BARDIN, 1977). Deste conjunto conceitual, será condensada a tipologia, a taxonomia e os indicadores associados (FRANCHI; MIGON; VILLARREAL, 2017), aglutinando as etapas de pré-análise, exploração e interpretação dos conceitos epistêmicos, e gerando as circunstâncias apropriadas para o processamento e a comprovação das conclusões dentro de um contexto social, além de propiciar uma verificação mais robusta dos artigos e livros selecionados.

O presente texto caracteriza-se por uma revisão bibliográfica de referências teóricas já analisadas, investigando e contrapondo as questões visualizadas. A associação de diferentes perspectivas aos temas centrais do texto permite a compreensão e a visualização da evolução conceitual dos cenários prospectivos, das aplicabilidades destes cenários na área de Segurança & Defesa e os aspectos positivos, motivando a interestruturação das redes e alianças (PARIS, 2004). O texto inicia-se de um plano detalhado, independente da metodologia, no entanto, edifica-se com base em uma teoria densa, legitimando o estudo consolidado (DEACON, 2011).

A investigação estruturada e interligada entre os pilares da base conceitual corrobora para uma homogeneidade no processo de verificação, buscando sempre opor um conceito ao outro, construindo novas perspectivas, sem finalizar a discussão, dando uma melhor transparência ao processo. Nesse contexto, observa-se a existência de inúmeros trabalhos sobre o processo de construção e a aplicabilidade dos cenários prospectivos, sem, contudo, aprofundar no viés das contribuições desta aplicação para a área de Segurança & Defesa, particularmente, quanto à Gestão de Defesa. Assim, o presente trabalho filosófico procura expor uma revisita ao conceito do cenário prospectivo, da aplicabilidade dos cenários prospectivos e as suas colaborações para a área de Segurança & Defesa.

A coleta de dados foi intensificada pela seleção e leitura analítica das fontes. Após esse processo consolidaram-se as observações, contrapondo os pontos relevantes. A investigação realizou-se nas bases de dados elencadas no Quadro 1, no período de 15 de janeiro a 18 de abril de 2022. Com suporte na base de dados, a revisão literária inclui um escopo de artigos e revistas

que tratam conceitualmente da Guerra, das Ciências Militares, de Cenários Prospectivos e da relação dos cenários prospectivos com a área de Segurança & Defesa e as Ciências Militares, em que o idioma utilizado para a pesquisa nos sites internacionais foi, essencialmente, o idioma inglês, em virtude da restrita coletânea de publicações no idioma português.

**Quadro 1 – Detalhes do mapeamento de termos na literatura**

Base de Dados	<i>Strings</i> de busca
Google academic Scientific Electronic Library SciELO Science Direct CAPES SAGE journals Routledge Fundação Getúlio Vargas RAND Corporation	Guerra Violência Experiência Arte da Guerra Ciências Militares Clausewitz

Fonte: Os autores (2022).

A pesquisa considerou os trabalhos a partir do Livro *Scenarios and strategic management*, de Michel Godet, de 1987, em ordem cronológica, entretanto, não tendo como objetivo realizar um levantamento histórico completo sobre a epistemologia dos Cenários, objetivando manter, essencialmente, o foco nos conhecimentos obtidos a partir da utilização dos cenários prospectivos na área de Segurança & Defesa. Adotaram-se, ainda, os critérios de idioma (português/inglês/francês/espanhol), tipos de documentos (artigo/revisão) e área de conhecimento (ciências sociais aplicadas) para a seleção do material. Identificou-se 28 fontes para consulta, entre artigos e livros, possibilitando assim embasar a pesquisa, demonstrando vasta produção, principalmente, no idioma inglês. Assim, o presente texto apoia-se intensamente na pesquisa e nas obras de outros escritores.

O debate e o estudo da utilização dos cenários prospectivos na área de Segurança & Defesa é um fenômeno antigo, com um debate intenso e, praticamente, inesgotável, bem como, tem-se configurado uma temática de destaque crescente na comunidade acadêmica nacional e internacional. Ainda assim, tal debate não é o objetivo do presente artigo trabalhar tais definições.

### **3 A APLICABILIDADE DOS CENÁRIOS PROSPECTIVOS**

A apreensão com o que pode vir a acontecer é uma necessidade orgânica dos seres humanos, que conduz o próprio homem a fascinação em dominá-lo, com o intuito de garantir a sua continuidade (GEUS, 2002). Com base nesta ideia, uma forma de abordar e gerenciar as incertezas das suposições sobre o futuro ou até mesmo, uma forma de especular sobre relacionamentos incertos e a dinâmica da mudança, inicia-se com a possibilidade em examinar as consequências

de uma ação ou um conjunto de ações dentro de contextos possíveis e hipotéticos. Este processo de exame ou verificação tem como propósito focar a atenção nos processos causais e nos pontos de decisão, viabilizando a uma Organização tomar decisões mais solidas. Desta forma, estas ferramentas de abordagem são identificadas como cenários (KAHN; WIENER, 1967; KLEINER, 1996; SHEARER *et al.*, 2006). Em um ambiente empresarial, os cenários têm como função primordial a mitigação das incertezas, assim como disponibilizar uma ferramenta que dê suporte a definição de estratégias.

Ainda em relação a definição de cenário, pode-se afirmar que os cenários consolidam um grupo de descrição de uma conjuntura futura, bem como as possibilidades que conduzem uma condição atual a uma condição futura. Outrossim, os cenários não determinam uma realidade futura, mas sim, uma representação, norteados as ações atuais direcionadas para um futuro possível e desejável (GODET, 1987). Em complemento, Schwartz, Leyden e Hyatt (2000) reforçam a concepção de que os cenários disponibilizam um ordenamento da percepção acerca das projeções alternativas futuras, propiciando um auxílio na identificação dos aspectos de possíveis mudanças no ambiente presente.

Contudo, Shearer (2009) corrobora que os cenários são relatos fictícios que desenham um processo de mudança ao longo de um tempo, descrevendo os casos, as ações e as consequências que estão relacionadas de forma eventual, posto isto, entendidos como juízos preditivos, que retratam o que pode acontecer e não situações que acontecerão ou mesmo que provavelmente acontecerão. Para tanto, os cenários organizam as observações dentro de estruturas definidas<sup>1</sup>, fornecendo um meio de relacionar e compreender as ocorrências isoladas em uma única disposição, comparando os significados e facilitando a discussão das opções de planejamento.

Para tanto, os cenários prospectivos não estão associados à definição ou à determinação do que irá ocorrer, como tampouco consiste em uma previsão ou projeção definida pela qualificação e quantificação (GODET, 1993). Schwartz, Leyden e Hyatt (2000) ressaltam que se deve buscar fatos e percepções que desafiem os pressupostos já preestabelecidos, no entanto, sem se perder em meio à profusão de informações qualitativas e quantitativas, sendo evitado tal situação, por meio do emprego de filtros para seleção.

Os cenários inspiram as decisões ou ações que conduzem ao sucesso, reduzindo o risco, possibilitando assim ao decisor agir com antecedência. Dentro deste contexto, os cenários prospectivos surgem como uma forma de uniformização do modo de agir e pensar do grupo, estimulando, além disso, o incremento da criatividade, a consolidação da comunicação e a edificação de uma consciência situacional (MARCIAL; COSTA, 2001).

Shearer (2009) ressalta a relevância na distinção entre cenário e futuro alternativo, visto que, por vezes, estes termos são usados de forma intercambiável dentro da literatura acadêmica. Com isso, um futuro alternativo equivale, basicamente, a um estado possível. Entretanto, já um cenário prospectivo define-se como um meio para atingir aquele estado possível. Cada cenário pode servir como marcos pelos quais os decisores podem acompanhar o surgimento e o progresso ao longo de um caminho, que orienta a um futuro específico. Todavia, o futuro alternativo

---

1 Para aprofundar sobre a organização das estruturas que compõem os cenários, sugere-se a leitura complementar do artigo de Shearer (2009), que consta na lista de referências.

objetiva quantificar as consequências associadas a um determinado caminho, possibilitando aos tomadores de decisão fazer um balanço, de mesmo modo que pode servir como um instrumento para comparar as decorrências dos diferentes caminhos de mudança.

Steinitz (1990) relata que para realizar um planejamento com base em cenários prospectivos deve-se, inicialmente, descrever o estado inicial, em conteúdo, espaço e tempo, identificando as principais características do objeto de interesse para o estudo. Após a definição das partes ou ambiente, tem-se que estabelecer como são as relações funcionais e estruturais entre essas partes. Outro ponto crucial para a análise é a verificação do funcionamento do atual ambiente, caracterizando, assim, a linha de base do estudo, em princípio, as condições atuais. De mais a mais, deve-se verificar como o ambiente pode ser alterado, por conseguinte, por quais ações, onde e quando, buscando demonstrar a complexidade da mudança. Dependendo das necessidades de um determinado estudo, as mudanças podem incluir aquelas provocadas por forças exógenas<sup>2</sup>, tais como pressões sociais, econômicas e políticas, ou até mesmo, por ações endógenas, como a implementação de planos, investimentos ou regulamentações. As condições de mudança futura comumente consideradas incluem a implementação de planos e um futuro sem surpresas.

Além de tudo, outro ponto consiste na identificação das previsões que as mudanças podem causar em relação às avaliações iniciais da linha de base. Por fim, observa-se a forma como a paisagem deve ser alterada e como os cenários alternativos podem afetar o ambiente. De posse dessas observações, os decisores estarão preparados para escolher como o ambiente pode ser alterado ou como se preparar para as previsões que estão além do seu controle (STEINITZ, 1990). Marcial e Costa (2001) expõem que o horizonte temporal dos cenários consiste em um lapso temporal que depende da dinâmica e evolução das técnicas utilizadas, podendo variar, em média, de dez anos. Sendo assim, sugere-se que esta cobertura temporal não tenham um horizonte temporal menor que cinco anos, ressaltando-se que tal fator poderá refletir nas decisões a serem tomadas (PORTER, 1992).

Neste contexto, cabe destacar que a estrutura de análise do planejamento com base em cenários prospectivos é orientada por decisões, e não por dados ou informações. Assim sendo, os conhecimentos adquiridos devem apoiar o processo de tomada de decisão e este processo não deve ser estruturado em torno dos dados disponíveis (SHEARER, 2009). Além do que, Marcial e Costa (2001) robustecem a ideia de que atitude prospectiva do cenário conduz a uma visão longa, atentando-se a uma análise de longo prazo, com amplitude, buscando a interseção com outras informações. De mais a mais, fortalece-se a concepção da pesquisa a fundo para a edificação dos fatores e tendências relevantes.

---

2 A influência das forças endógenas e exógenas é um fator que não deve se desprezar durante o processo de análise dos cenários, intervindo até mesmo a confecção de planos e a definição de ações futuras, a fim de se evitar surpresas. Para aprofundar sobre as relações das forças endógenas e exógenas, sugere-se a leitura complementar do artigo de Steinitz (1990), que consta na lista de referências.

#### 4 CENÁRIOS PROSPECTIVOS E UMA VISÃO SOBRE A APLICABILIDADE NA ÁREA DE SEGURANÇA E DEFESA

Na área de Segurança e Defesa, observa-se que os cenários prospectivos apoiam e auxiliam a revisar as políticas correlatas, particularmente, quanto aos requisitos desejados de uma força militar. Contextualizando, tal afirmativa, o Departamento de Defesa dos EUA (UNITED STATES, 1993) reporta que, durante uma revisão do estudo sobre a estrutura das Forças Militares do Governo de George HW Bush, foram listados cinco questões críticas para se estruturar uma força militar, entre elas, cita-se a necessidade de definir os interesses da nação; as ameaças potenciais; a definição da estratégia para o enfrentamento de tais ameaças potenciais, com a delimitação do tamanho e tipo de força militar a ser enfrentada; visualização da base doutrinária militar futura; e, por fim, o nível de risco que os Estados Unidos da América assumiria por não serem capazes de proteger simultaneamente todos os interesses de segurança nacional. Em complemento a este estudo, Larson, Orletsky e Leuschner (2001) sugeriram adicionar a esta lista de questões críticas, a questão orçamentária<sup>3</sup> disponibilizada para a Defesa para a concretização dos objetivos ou metas planejadas.

Paralelamente, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América define os cenários como um reporte de uma ação em curso ou futura, em especial, com objetivos estratégicos, incluindo informações acerca de ameaças, contextos, antecedentes político-militares das forças amigas e inimigas, suposições, restrições, limitações e outros pontos de interesses desejados para o planejamento. Todavia, os cenários representam um desafio tangível, podendo não retratar os fatos mais prováveis, do mesmo jeito que espelha uma situação em que a evolução de um estado para outro pode ser explicada de diferentes maneiras, dependendo do ponto de vista de cada um e da ênfase dada às diferentes influências (UNITED STATES, 2011).

Contudo, na área de Segurança & Defesa, pode-se observar ainda a utilização do planejamento com base em cenários em assuntos diversos, tal como o estudo patrocinado pelo Departamento de Defesa Norte-americano que envolve as observações acerca das relações entre as operações militares, no Centro Nacional de Treinamento do Exército, sediado no *Fort Irwin*<sup>4</sup>, e as necessidades de gestão ambiental, ao longo das décadas de 1980 e 1990, à medida que novas iniciativas de treinamento foram planejadas. Grande parte do debate foi centrado na proteção da tartaruga do deserto, listada como uma espécie ameaçada pelo Serviço de Pesca e Vida Selvagem, em abril de 1990, com os esforços voltados para a elaboração de um plano de conservação para a região (CHAPMAN, 1997).

Outro exemplo, neste contexto foi o estudo desenvolvido ao redor do *Fort Huachuca*<sup>5</sup>, que está em operação desde 1877, na região definida pela Bacia do Alto San Pedro, para a inclusão

3 A questão orçamentária é um fator intensamente debatido na atualidade, visto a relevância para a continuidade na execução de qualquer projeto, principalmente, na área de Segurança & Defesa. Os autores Larson, Orletsky e Leuschner (2001) aprofundam o conhecimento e o debate do assunto no artigo "Defense planning in a decade of change", que consta na lista de referências.

4 Fort Irwin fica localizado no estado da Califórnia - Condado de San Bernardino (CHAPMAN, 1997).

5 Fort Huachuca fica localizado no estado do Arizona - Condado de Cochise (BAHRE; MCPHERSON, 1995; KEPNER; EDMONDS & WATTS, 2002).



de *habitat* de pastagem que se tornou menos comum na região devido à supressão por incêndios. Além disso, verificou-se que as preocupações envolvem o estudo, a manutenção do *habitat* de nidificação e forragem para o morcego migratório de nariz comprido, listada como uma espécie ameaçada de extinção em 1988 (BAHRE; MCPHERSON, 1995; KEPNER; EDMONDS & WATTS, 2002). Tais estudos demonstram a diversidade do emprego dos cenários para a área de Segurança & Defesa.

Por outro viés, em virtude da incerteza que envolve os assuntos internacionais, visto a complexidade e volatilidade, os Estados Unidos da América reconheceram que o ambiente de segurança não se tornou benigno, fazendo com que o governo norte-americano planejasse suas forças armadas não apenas para enfrentar as possíveis ameaças, pelo contrário, visualizou-se a necessidade frente a imprevisibilidade do mundo de buscar um planejamento das capacidades militares voltadas para um futuro potencialmente mais ameaçador. Diante disto, à época, as incertezas da segurança internacional e a instabilidade na antiga União Soviética e na Europa Oriental poderiam conduzir não apenas a guerras regionais, mas a uma remilitarização da política externa russa (UNITED STATES, 1993)<sup>6</sup>.

Desta forma, o Departamento de Defesa Norte-americano optou por reformular o processo de avaliação das forças militares, buscando, assim, os requisitos não apenas em termos de ameaças imediatas, mas sim, utilizando uma abordagem baseada em capacidades para o planejamento, além de sustentar que estas forças pudessem realizar tarefas militares que vão desde o espectro de missões de combate até aquelas não especificamente relacionadas ao combate, tais como a presença avançada, contraterrorismo, assistência humanitária, entre outras (UNITED STATES, 1993).

Consequentemente, os cenários prospectivos foram adaptados em *Quadrennial Defense Reviews (QDR)* - Revisões Quadrienais de Defesa (tradução nossa) para melhor apresentar um portfólio cada vez mais rico de detalhes, descrevendo as ameaças e os desafios, que exigiam um desenvolvimento das capacidades. Contudo, os desafios para o aperfeiçoamento do processo de construção dos cenários prospectivos são inúmeros, devendo, dessa maneira, buscar considerar uma maior variedade e combinação de tipos de missão para avaliar a próxima construção do planejamento. No caso dos Estados Unidos da América, com base no *Quadrennial Defense Reviews (QDR) 2001*, buscou-se traçar como requisitos a eliminação de armas de destruição em massa e outras missões de combate a estas armas de destruição em massa (UNITED STATES, 2001).

Segundo o Departamento de Defesa (UNITED STATES, 2012), apesar da complexidade da construção dos cenários prospectivos colaborarem para o planejamento da força militar, o resultado desse tipo de planejamento deve ter como objetivo primordial a garantia da defesa da pátria. Além do mais, esse planejamento tem como premissa a dissuasão da agressão e da coerção em quatro regiões-chave, assim como realizar duas grandes campanhas de vários tipos, tais como operações de eliminação de armas de destruição em massa, a fim de buscar resultados decisivos que conduzissem à vitória, e a sustentação às operações de contingência de menor escala em andamento.

6 Para compreender a evolução do pensamento estratégico no planejamento das forças e capacidades militares no Departamento de Defesa Norte-americano, assim como a evolução do processo de avaliação dos futuros requisitos de defesa e as principais opções de política de defesa para a estruturação das forças militares, sugere-se a leitura complementar do “Force structure: issues involving the Base Force” (UNITED STATES, 1993).

Não obstante, a capacidade de análise dos cenários prospectivos é um fator relevante dentro do processo de revisão das capacidades das forças militares (LARSON, 2018). Para tanto, o Departamento de Defesa tem o encargo de revisar as capacidades analíticas, assim como avaliar a gama de missões que são de interesse contemporâneo; identificar deficiências e as lacunas que impeçam a realização de avaliações igualmente confiáveis das missões não convencionais. Além do mais, deve-se buscar identificar as mudanças doutrinárias, organizacionais, de treinamento, material, liderança e de educação, pessoal e instalações que possibilitem, no futuro, um aperfeiçoamento da competência analítica, a fim de agregar uma melhor abordagem das capacidades necessárias para atingir os objetivos traçados.

Neste contexto, salienta-se também a necessidade de revisar, refinar e desenvolver o processo de análise da estrutura de risco e desenvolver as bases necessárias para avaliar com maior fidelidade o nível de risco associado aos diferentes níveis de força, capacidades planejadas e recursos disponibilizados (UNITED STATES, 2001).

Segundo Larson (2019), dentro da realidade do Departamento de Defesa Norte-americano, a fim de buscar um planejamento da força militar adequado aos objetivos traçados, particularmente de defesa da pátria, é importante o desenvolvimento de cinco categorias de planos de defesa que se interligam e se sobrepõem, embora distintos, Plano de Formulação do Conceito, Planos de Requisitos, Planos de Capacidade, Planos de Mobilização e Planos de Crise.

O Plano de Formulação do Conceito busca traçar as metas, missões, objetivos e diretrizes de política de segurança nacional. Os Planos de Requisitos descrevem os recursos que devem ser alocados, além de estabelecer conceitos estratégicos e a forma de composição das forças militares, segundo o pensamento dos Comandantes Militares, dadas as orientações e objetivos da nação, compromissos, políticas e avaliações de ameaças, tendo como base os cenários prospectivos. Os Planos de Capacidade descrevem como fazer e o que fazer com os recursos existentes, tendo como base as capacidades militares e civis disponíveis. Os Planos de Mobilização estabelecem uma ligação entre os Planos de Requisitos e os Planos de Capacidade, em tempo de guerra ou de emergência nacional, assim como edifica as etapas necessárias para organizar e alocar os recursos necessários. Por fim, os Planos de Crise buscam chamar a atenção para as percepções dos interesses nacionais e ambientar as forças amigas das capacidades e limitações das forças oponentes (COLLINS; SEVERNS; GLAKAS, 2019).

Larson (2018) reforça que o aprimoramento das capacidades do processo de análise do Departamento de Defesa em avaliar a estrutura da força militar, os requisitos e as avaliações de risco intensificam uma melhor transparência dos argumentos do Departamento de Defesa, possibilitando uma clara compreensão por parte dos decisores e da Sociedade, demonstrando um planejamento claro e sólido, assim como uma maior transparência ao processo, visto que baseiam-se em argumentos analíticos claros, facilitando a alocação de recursos orçamentários para o desenvolvimento das capacidades desejadas.

## 5 CONCLUSÃO

O presente ensaio teórico visa trazer à tona algumas reflexões acerca do que são os cenários prospectivos e como esses cenários podem ser utilizados na área de Segurança & Defesa, proporcionando uma revisita quanto à relevância da utilização dos cenários para o planejamento da força militar, assim como o seu valor no processo decisório. Para tanto, iniciou-se com um aprofundamento do tema, quanto ao esclarecimento sobre conceito de cenário, com o debate dos aspectos epistemológicos, permitindo a melhor compreensão do emprego e das possíveis informações a serem obtidas, assim como o suporte à decisão. Em função da própria natureza do objeto de estudos, buscou-se uma visão interdisciplinar, apontando algumas intersecções com outras áreas do conhecimento.

A ideia do robustecimento do emprego dos cenários prospectivos exige um aprofundamento amplo no campo filosófico, e, empiricamente, direcionando para uma teorização das diversas maneiras possíveis de visualizar o conceito dos cenários e como essas informações podem ser representadas, assim como as diversas interpretações que podem dar suporte à compreensão do tema.

Contudo, um ponto significativo em relação à definição de cenário, além da possibilidade dos cenários de consolidarem uma descrição de uma conjuntura futura ou um ordenamento da percepção acerca das projeções alternativas futuras, é que os cenários não definem uma realidade futura, e sim, uma representação, norteando as ações para um futuro possível e desejável.

A sistematização do processo de análise é uma ferramenta que se destaca por meio da descrição do estado inicial, com base no conteúdo, espaço e tempo, passando pela observação do ambiente, com o levantamento dos pontos significativos de mudança. Além do mais, verifica-se as forças exógenas e endógenas que podem favorecer ou dificultar quaisquer mudanças e, por fim, a averiguação do objetivo que quer ser alcançado. Neste contexto, uma ideia, que é robustecida, é a capacidade de gestão e organização deste processo, por meio de uma sistematização de ideias e procedimentos, favorecendo a qualidade e confiabilidade da informação ao decisor para o direcionamento das decisões com a implementação de planos e, por conseguinte, a consolidação dos objetivos traçados em um futuro sem surpresas.

Além do mais, esta sistematização de análise consolida a ideia de que a atitude prospectiva do cenário direciona a uma visualização de uma situação a longo prazo, com amplitude e intersecção com outras informações, possibilitando a edificação de uma investigação de fatores e tendências sólidas. Assim, tal visualização colabora para um planejamento atual robusto e, em consequência, um enfrentamento dos óbices futuros em melhores condições físicas e financeiras, com uma previsibilidade nas ações necessárias.

Como base neste viés teórico, visualiza-se uma transformação significativa e positiva na forma de observar e analisar o processo de planejamento das forças militares, particularmente, quanto às capacidades necessárias ao enfrentamento do fenômeno da guerra, viabilizando uma readequação das forças e uma melhor resposta à Sociedade. Esta mudança de perspectiva proporciona uma correção de rumos e uma reestruturação das capacidades disponíveis, sob uma nova óptica de análise dos requisitos e da abordagem das ameaças, construindo uma consciência mais abrangente.

Na área de Segurança & Defesa, em virtude das incertezas resultantes da complexidade e volatilidade dos assuntos internacionais, uma significativa colaboração dos cenários foi a quebra de paradigmas quanto ao planejamento baseado em ameaças em prol de um planejamento baseado em capacidade, fazendo com que se buscasse um planejamento das forças militares não apenas para o enfrentamento de prováveis ameaças.

Observa-se, ainda, que os cenários prospectivos apoiam a definição dos interesses da nação, assim como a definição da estratégia para o enfrentamento das ameaças potenciais e uma visualização da base doutrinária militar futura, levando em consideração as questões orçamentárias, refletindo sobre o atual status quo e o desenho de uma nova base doutrinária, bem como das capacidades militares que melhor respondem as necessidades da Nação, essencialmente, da Sociedade.

Dentro do papel de relevância dos cenários prospectivos para a área de Segurança & Defesa, assume-se que a utilização dos cenários prospectivos visa não apenas o planejamento futuro e o apoio ao processo decisório, mas também a ideia de previsibilidade, particularmente, quanto ao orçamento financeiro, mitigando os riscos e reduzindo as imprecisões nos momentos de recessão econômica ou, até mesmo, os cortes orçamentários. Nesta perspectiva, a previsibilidade garante uma continuidade no processo de pesquisa, desenvolvimento e aquisição de novas capacidades, abreviando quaisquer óbices ou contratempos que possam vir a surgir.

O incremento do processo de revisão das capacidades das forças militares é outra colaboração que merece destaque quanto aos cenários prospectivos. Os cenários possibilitam a avaliação das missões de interesse, assim como as deficiências e lacunas existentes na base doutrinária, organizacional, treinamento, material, liderança e de educação, pessoal e instalações, assegurando uma melhor aproximação das capacidades bélicas que levem a conquista dos objetivos traçados.

Além do mais, de acordo com o Departamento de Defesa Norte-americano, o fato da existência de ameaças evidentemente identificáveis não expressa uma obrigatoriedade no planejar das forças armadas para fazer frente a essas ameaças, pelo contrário, contudo, a imprevisibilidade dos acontecimentos reforça a linha de pensamento de que a força militar deve ser planejada com base em capacidades militares, reforçando ainda mais uma abordagem baseada em capacidades para formular as forças militares. Desta forma, a força militar tornar-se-ia uma força capaz de moldar o ambiente de segurança internacional, mitigando os riscos e buscando que as ameaças não se consolidem.

Portanto, com exemplos que passam por situações mais simples, como o manuseio de áreas de preservação, apoio substancial à decisão, suporte à previsibilidade, encontram-se evidências consistentes de que os cenários prospectivos possibilitam não apenas uma maior consciência das contingências, mas também alteram as expectativas e a percepção sobre os possíveis eventos futuros.

## REFERÊNCIAS

BAHRE, C. J. Human impacts on the grasslands of southeastern Arizona. **The Desert Grassland**, [s. l.], p. 230-264, 1995.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa (Portugal): Edição 70, 1977.

BYRNE, D. Complexity theory and social research. **Social Research Update**, Surrey, n. 18, p. 1-6, 1997. Disponível em: <https://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU18.html>. Acesso em: 28 nov. 2022.

CAIRNEY, P. Complexity theory in political science and public policy. **Political Studies Review**, [London], v. 10, n. 3, p. 346-358, 2012.

CHAPMAN, A. W. **The National Training Center matures: 1985-1993**. Fort Monroe, VA: Military History Office, United States Army Training and Doctrine Command, 1997.

CILLERS, P.; RICHARDSON, K. Special editors' introduction: what is complexity science? A view from different directions. **Emergence: complexity and organization**, Mahwah, NJ, v. 3, n. 1, p. 5-24, 2001.

COLLINS, J. M.; SEVERNS, E. A.; GLAKAS, T. P. **US defense planning: a critique**. London; New York: Routledge, 2019.

DEACON, T. W. **Incomplete nature: how mind emerged from matter**. New York; London: WW Norton & Company, 2011.

FRANCHI, T.; MIGON, E. X. F. G.; VILLARREAL, R. X. J. Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/QpBrSBdwNCJg8rqRw5sJxSL/abstract/?lang=en>. Acesso em: 28 nov. 2022.

GEUS, A. de. **The living company**. Boston: Harvard Business Press, 2002.

GODET, M. **Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à ação**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

GODET, M. **Scenarios and strategic management**. London: Butterworths, 1987.

KAHN, H.; WIENER, A. J. **The year 2000: a framework for speculation on the Next Thirty Years**. New York: Macmillan, 1967.

KEPNER, W. G.; EDMONDS, C. M.; WATTS, C. J. **Remote sensing and geographic information systems for decision analysis in public resource administration**: a case study of 25 years of landscape change in a southwestern watershed. Las Vegas: U.S. Environmental Protection Agency, 2002.

KLEINER, A. **The age of heretics**: Heroes, outlaws, and the forerunners of corporate change. New York: Currency Doubleday, 1996.

LARSEN-FREEMAN, D.; CAMERON, L. **Complex systems and applied linguistics**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LARSON, E. V. *et al.* **Defense planning in a time of conflict**: a comparative analysis of the 2001-2014 quadrennial defense reviews, and implications for the Army. Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2018.

LARSON, E. V. **Force planning scenarios, 1945-2016**: their origins and use in defense strategic planning. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2019.

LARSON, E. V.; ORLETSKY, D. T.; LEUSCHNER, K. **Defense planning in a decade of change**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2001.

MARCIAL, E. C.; COSTA, A. J. L. O uso de cenários prospectivos na estratégia empresarial: vidência especulativa ou inteligência competitiva? *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 25., 2001. **Anais** [...]. Campinas: ANPAD, 2001.

MCPHERSON, G. R. The role of fire in the desert grasslands. *In*: MCCLARAN, M. P.; VAN DEVENDER, T. R. (ed.). **The desert grassland**. Tucson: University of Arizona Press, 1995. p. 130-151.

MINAYO, M. C. de S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petropolis: Vozes, 2001.

PARIS, R. **At war's end**: building peace after civil conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SCHWARTZ, Peter; LEYDEN, Peter; HYATT, Joel. The long boom: a vision for the coming age of prosperity. **The Choice**. Basic Books, 2000.

SHEARER, A. W. Scenario-based studies for landscape planning. *In*: SHEARER, A. W. *et al.* **Land use scenarios: environmental consequences of development.** [Boca Raton]: CRC Press, 2009. p. 1-15.

SHEARER, A. W. *et al.* Examining development-related uncertainties for environmental management: Strategic planning scenarios in Southern California. **Landscape and Urban Planning**, [s. l.], v. 77, n. 4, p. 359-381, 2006.

STEINITZ, C. A framework for theory applicable to the education of landscape architects (and other environmental design professionals). **Landscape Journal**, [Wisconsin], v. 9, n. 2, p. 136-143, 1990.

TESSER, G. J. Principais linhas epistemológicas contemporâneas. **Educare** Revista, Curitiba, n. 10, p. 91-98, dez. 1994. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/RqVtSyMvVkrCQVGtbxKYZpt>. Acesso em: 28 nov. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. **Directive 8260.05: Support for Strategic Analysis (SSA).** Washington, DC: Department of Defense, July 2011a. Disponível em: <https://www.esd.whs.mil/portals/54/documents/dd/issuances/dodd/826005p.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. General Accounting Office. **Force structure: issues involving the Base Force.** Washington, DC: General Accounting Office, Jan 1993. (GAO/NSIAD-93-65). Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/nsiad-93-65.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. **Quadrennial Defense review report.** Washington, DC: Secretary of Defense. Retrieved September, 2001. Disponível em: <https://history.defense.gov/LinkClick.aspx?fileticket=2kXpc8tN42U%3d&tabid=9114&portalid=70&mid=20230>. Acesso em: 6 dez. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. **Quadrennial Defense review report.** Washington, DC: Secretary of Defense, Feb 2010. Disponível em: [https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2010.pdf?ver=vVJYRVwNdnGb\\_00ixF0UfQ%3d%3d](https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2010.pdf?ver=vVJYRVwNdnGb_00ixF0UfQ%3d%3d). Acesso em: 30 nov. 2022.

UNITED STATES. Department of Defense. **Sustaining U.S. global leadership: priorities for 21st Century Defense.** Washington, DC: Secretary of Defense, Jan 2012. Disponível em: [https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense\\_guidance-201201.pdf](https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf). Acesso em: 30 nov. 2022.

