

# ANÁLISE ESTRATÉGICA



Centro de Estudos Estratégicos do Exército v.34, n.3, jun./ago. 2024

UMA APROXIMAÇÃO À CULTURA ORGANIZACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA  
A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Daniela Schmitz Wortmeyer

COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: PRIMEIROS APORTES

Natália Diniz Schwether

O NÍVEL INTERNACIONAL NA ANÁLISE DO IMPACTO DAS GRANDES POTÊNCIAS NA  
AMÉRICA DO SUL E NO BRASIL: A INTERAÇÃO ENTRE ESTADOS UNIDOS, CHINA E  
RÚSSIA COMO DETERMINANTE DAS PRESSÕES ESTRUTURAIS

Bruna Rohr Reisdorfer

TE AJUDO A DECIDIR: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE INTELIGÊNCIA NO  
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

Fernando Henrique Casalunga

MISSÕES DE PAZ COMO PROJEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO URUGUAIO

José Luis Casatroja Kelis

A GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO - PARTE 1:  
DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Aldélio Bueno Caldeira e Luiz Henrique Pedroza Mendes



REVISTA

# ANÁLISE ESTRATÉGICA

Análise Estratégica. Ano 10. v. 34, n. 3, jun./ago. 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 106 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

## **CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO**

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

### **EQUIPE**

#### **CHEFE**

Gen Div Fernando Bartholomeu Fernandes

#### **COORDENADOR DE ESTUDOS**

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

#### **COORDENADOR ADMINISTRATIVO**

Cel Inf André Tavares da Silva

### **ANALISTAS**

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

1º Ten OTT Graciele Gomes Magalhães

### **COORDENAÇÃO DE PESQUISA**

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

### **ADJUNTO DE EDITORAÇÃO E PUBLICIDADE**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

### **ADMINISTRATIVO**

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

### **FOTO DA CAPA:**

Montagem do 2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

### **ARTE GRÁFICA:**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

## **ANÁLISE ESTRATÉGICA**

Análise Estratégica é uma publicação trimestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Gen Div Fernando Bartholomeu Fernandes

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

### **REVISÃO**

Cel Inf André Tavares da Silva

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4638

[ceeex@eme.eb.mil.br](mailto:ceeex@eme.eb.mil.br)

Disponível em PDF na plataforma:

[ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE](http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE) e no site:

[www.ceeex.eb.mil.br](http://www.ceeex.eb.mil.br)

Análise Estratégica. v. 34, n. 3, jun./ago. 2024. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 106 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)



# SUMÁRIO

5

## EDITORIAL

7

### UMA APROXIMAÇÃO À CULTURA ORGANIZACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Daniela Schmitz Wortmeyer

27

### COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: PRIMEIROS APORTES

Natália Diniz Schwether

43

### O NÍVEL INTERNACIONAL NA ANÁLISE DO IMPACTO DAS GRANDES POTÊNCIAS NA AMÉRICA DO SUL E NO BRASIL: A INTERAÇÃO ENTRE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA COMO DETERMINANTE DAS PRESSÕES ESTRUTURAIS

Bruna Rohr Reisdorfer

63

### TE AJUDO A DECIDIR: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE INTELIGÊNCIA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

Fernando Henrique Casalunga

79

### MISSÕES DE PAZ COMO PROJEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO URUGUAIO

Jose Luis Casatroja Kelis

89

### A GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO - PARTE 1: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Aldélio Bueno Caldeira E Luiz Henrique Pedroza Mendes



O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) foi criado em 2003, originalmente junto à Vice-Chefia do Estado-Maior do Exército (EME).

Em 2009, o CEEEx passou a integrar a 7ª Subchefia do EME, encarregada dos assuntos de Política e Estratégia do Exército. Entretanto, com a extinção daquela Subchefia, o Centro passou a integrar a 3ª Subchefia do EME.

Com a reativação da 7ª Subchefia, publicada na Portaria nº 653, de 17 de fevereiro de 2022 (Boletim de Exército Nº 7-A, de 18 fev 2022), o CEEEx voltou fazer parte dela.

Deixe sua avaliação e seu comentário!



# EDITORIAL

Prezados leitores,

Sejam muito bem-vindos a mais recente edição da nossa revista *Análise Estratégica*, que traz uma coletânea com os primeiros ensaios produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos – ciclo 2024/2025 – do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Além desses, a revista traz mais dois artigos, produzidos por militares da 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, com importantes reflexões.

No artigo de autoria da Tenente-Coronel Daniela Schmitz Wortmeyer, somos introduzidos à análise da cultura organizacional com foco nas forças armadas. O ensaio explora a transição do paradigma mecanicista para uma visão mais sistêmica da gestão, abordando a construção de significados e os níveis da cultura organizacional, especialmente no contexto militar. Os desafios contemporâneos para a adaptação e transformação da cultura nas forças armadas são destacados, mostrando a importância dessa compreensão para a gestão eficaz das organizações militares.

Natália Diniz Schwether nos apresenta um estudo teórico sobre a comunicação estratégica, no contexto da sociedade contemporânea e das organizações, com especial ênfase no Exército Brasileiro. O artigo examina a importância da comunicação na era digital, discutindo suas implicações em cenários de crise e fornecendo recomendações práticas para aprimorar as estratégias de comunicação nas organizações militares.

O ensaio de Bruna Rohr Reisdorfer inaugura sua pesquisa sobre as implicações da competição entre Grandes Potências para a América do Sul e a defesa do Brasil. O estudo propõe a construção de cenários em diferentes níveis de análise e oferece uma contribuição metodológica significativa, além de proporcionar conhecimento científico útil para a tomada de decisões estratégicas.

Fernando Henrique Casalunga explora o papel das instituições de inteligência no planejamento estratégico do Estado brasileiro. A partir de uma análise qualitativa, o ensaio demonstra como a eficiência dessas instituições está vinculada ao cumprimento de limites éticos, destacando a importância de uma inteligência bem estruturada para a defesa dos interesses nacionais.

Em seu artigo, o Coronel do Exército do Uruguai José Luis Casa-troja Kelis, analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, analisa a política externa do Uruguai por meio de suas missões de paz, destacando o papel do Exército uruguaio como força motriz nesse processo. O estudo aborda o desenvolvimento conceitual das missões de paz, bem como a es-



estrutura normativa que sustenta essa política, revelando a importância dessa ferramenta na projeção internacional do Uruguai.

Por fim, os Coronéis Aldélio Bueno Caldeira e Luiz Henrique Pedroza Mendes discutem os desafios e oportunidades na gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro. O artigo, primeiro de uma série de dois, propõe estratégias para aumentar a prontidão tecnológica, focando no macroprocesso de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), e destaca a gestão da propriedade intelectual como um catalisador para a inovação e o fortalecimento das capacidades militares terrestres.

Esperamos que esta edição ofereça insights valiosos aos seus leitores e contribua para o debate e desenvolvimento de políticas e práticas no campo da defesa. Boa leitura!

Conselho Editorial







Os textos publicados pelo **Centro de Estudos Estratégicos do Exército** são de caráter acadêmico e abordam questões relevantes da conjuntura nacional e internacional de interesse do Exército.

Os trabalhos são produzidos por analistas e estudiosos de diversas áreas, civis e militares da ativa e da reserva.

As **opiniões emitidas** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e **não representam a posição oficial do Exército.**

O objetivo é contribuir para o debate de grandes temas nacionais e internacionais, com ênfase àqueles que impactam a Defesa.

É permitida a reprodução dos textos e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.





# UMA APROXIMAÇÃO À CULTURA ORGANIZACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

## AN APPROACH TO ORGANIZATIONAL CULTURE AND ITS IMPLICATIONS TO THE ACTIVITY OF THE ARMED FORCES

**DANIELA SCHMITZ WORTMEYER**

### RESUMO

O presente ensaio objetiva introduzir a análise da cultura organizacional, visando a sua aplicação no contexto das forças armadas. Inicia-se com a contextualização da emergência da visão sistêmica da gestão das organizações, como alternativa ao paradigma mecanicista que se consolidou após a Revolução Industrial, ensejando a abordagem do fenômeno da cultura. Em seguida, enfatiza-se a construção de significados como vital para a existência humana, considerando, em especial, os processos de generalização que engendram o desenvolvimento de valores, destacando-se sua relação com a compreensão da cultura em profundidade. Em seguida, apresenta-se perspectiva dos níveis da cultura organizacional de E. H. Schein, ressaltando-se o nível dos fundamentos motivacionais da cultura. Introduce-se, então, a análise da cultura organizacional das forças armadas, sinalizando alguns desafios contemporâneos para sua adaptação e transformação. Finalmente, destaca-se a importância da compreensão da cultura organizacional para a gestão das organizações de modo geral e das forças armadas em particular.

**Palavras-chave:** Cultura Organizacional; Forças Armadas; Processos de Significação; Transformação; Visão Sistêmica.

### ABSTRACT

This essay aims to introduce the analysis of organizational culture, aiming for its application in the context of the armed forces. It begins with the contextualization of the emergence of the systemic view of organizational management, as an alternative to the mechanistic paradigm that was consolidated after the Industrial Revolution, giving rise to an approach to the phenomenon of culture. Next, the construction of meanings is emphasized as vital to human existence, considering, in particular, the processes of generalization that engender the development of values, highlighting their relationship with the in-depth understanding of culture. Next, a perspective on the levels of organizational culture by E. H. Schein is presented, highlighting the level of the motivational foundations of culture. The analysis of the organizational culture of the armed forces is then introduced, pointing out some contemporary challenges for its adaptation and transformation. Finally, the importance of understanding organizational culture for the management of organizations in general and the armed forces in particular is stressed.

**Keywords:** Organizational Culture; Armed Forces; Meaning-Making Processes; Transformation; Systemic View.

### A AUTORA

Tenente-coronel do Quadro Complementar de Oficiais do Exército (EsAEx/2001). Graduada em Psicologia (FURB/1999), mestre em Psicologia Social (UERJ/2007) e doutora em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde (UnB/2017). Realizou estágio doutoral (“doutorado-sanduíche” pela CAPES) no Centro de Psicologia Cultural da Universidade de Aalborg, Dinamarca. É analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, na 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, e pesquisadora do Núcleo de Estudos Prospectivos no ciclo 2024-2025.



## 1 INTRODUÇÃO

De que uma força armada necessita para ser bem-sucedida no cumprimento de suas missões?

A efetividade de uma força armada tem sido, muitas vezes, associada à conjugação de fatores como doutrina, infraestrutura, equipamento, pessoal, treinamento, entre outros, os quais, guiados pela estratégia militar, garantiriam um desempenho bem-sucedido no cumprimento das missões, particularmente, em situação de combate. Nesse diapasão, o planejamento estratégico busca estabelecer objetivos para se atingir os fins estabelecidos, a partir de uma visão prospectiva dos cenários de emprego militar, de modo a nortear os esforços e a aplicação dos recursos disponíveis no contexto das estruturas organizacionais. Sob esse enfoque, a instituição militar poderia ser representada como uma grande máquina, ou ferramenta, que deve estar permanentemente preparada para ser utilizada a serviço do Estado.

Mas será que todas as dimensões necessárias para a efetividade militar estão contempladas nessa visão?

Para um observador atento, ressalta-se que, para além da dimensão mais densa em que se situam aspectos como estruturas, objetos e quantidades, existe uma outra, mais sutil, que envolve aspectos como processos, relações e qualidades. Nessa dimensão, são construídos os vínculos entre as pessoas e destas com sua atividade, e se desenvolvem os significados e valores que constituem a essência do comprometimento profissional. Pode-se analisar que a maneira como essa dimensão da vida organizacional é abordada pela gestão estratégica das organizações constitui o diferencial para a plena efetividade e o sucesso de longo prazo, assim como para a promoção da autêntica realização profissional de seus integrantes.

Quando a visão passa a abranger tais aspectos sutis e imateriais das interações humanas, as organizações se revelam, ao invés de máquinas, como sistemas vivos, que formam redes complexas em contínuo intercâmbio com outros sistemas, possuindo capacidade de desenvolvimento, adaptação e inovação.

Diante dos desafios que se impõem às forças armadas na contemporaneidade, exigindo crescente flexibilidade, criatividade, abertura e capacidade de aprendizagem, torna-se fundamental aprofundar a compreensão acerca dos processos relacionais e comunicativos que vivificam suas estruturas formais, por meio de uma visão ampliada acerca das propriedades dinâmicas desse sistema (cf. Capra; Luisi, 2014; Schein, 2015; van Loon, 2010). Nessa esteira, diversos países têm se debruçado sobre a temática da cultura organizacional militar, que passa a ser enfocada como essencial para a efetividade das forças armadas (e.g. Mansoor, 2020; Breslin, 2000; Cedenio, 2022; Fowler, 2016; Sánchez, 2022).

No intuito de contribuir com as reflexões e práticas nessa direção, o presente ensaio dá início aos trabalhos da linha de pesquisa sobre Cultura Organizacional, Ética e Liderança Militar, no contexto do ciclo 2024-2025 do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Por meio dos textos a serem elaborados ao longo deste ciclo, objetiva-se desenvolver um quadro de referência que possa auxiliar os atores ligados ao assessoramento e à tomada de decisão no nível estratégico do Exército Brasileiro, no tocante à compreensão e abordagem do fenômeno da cultura organizacional em sua complexidade, com ênfase nos aspectos éticos, suas relações com a dinâmica organizacional e o exercício da liderança estratégica.

No contexto da referida agenda de pesquisa, serão elaborados três ensaios iniciais,

que abordarão, na sequência: a) a caracterização do fenômeno da cultura organizacional; b) o desenvolvimento de valores ético-morais e suas relações com a dinâmica organizacional; e c) os desafios para a liderança no contexto organizacional em um cenário de crescente complexidade. A seguir, será elaborado um artigo que visa a integrar os conceitos trabalhados nos ensaios anteriores, analisando as relações entre cultura organizacional, ética e liderança, tendo em vista seus desdobramentos para a gestão estratégica das forças armadas na contemporaneidade. Por fim, será produzido, com base nos estudos realizados, um *policy paper* sobre as implicações estratégicas e recomendações ao Exército Brasileiro.

No presente ensaio, iniciarei contextualizando a emergência da visão sistêmica relacionada à gestão das organizações, como alternativa ao paradigma mecanicista que se consolidou após a Revolução Industrial, ensejando a abordagem do fenômeno da cultura. Em seguida, buscarei situar como a construção de significados é vital para a existência humana e sua relação com a compreensão da cultura em profundidade. Apresentarei, então, a perspectiva da psicologia organizacional que busca analisar os fundamentos motivacionais da cultura das organizações. Sobre essa base, introduzirei a análise da cultura organizacional das forças armadas, sinalizando alguns desafios contemporâneos para sua adaptação e transformação. Finalmente, destacarei a importância da compreensão da cultura organizacional para a gestão das organizações de modo geral e, em particular, das forças armadas.

## 2 DE MÁQUINAS A SISTEMAS VIVOS: UMA NOVA VISÃO DAS ORGANIZAÇÕES

*“Esse abraço, em grande medida inconsciente, da abordagem mecanicista da administração, tornou-se hoje um dos principais obstáculos à mudança organizacional.”* (Capra; Luisi, 2014, p. 89)

Em uma abrangente análise histórica, Capra e Luisi (2014) demonstraram como, a partir da disseminação de pesquisas e teorias científicas desenvolvidas nos séculos XVI e XVII, emergiram uma visão de mundo e um sistema de valores baseados em uma compreensão mecanicista da vida – a qual, com o passar do tempo, tornou-se um paradigma social amplamente aceito. Segundo os autores:

Nos séculos que se seguiram a Descartes e Newton, a visão do mundo como um sistema mecânico composto de blocos de construção elementares modelou as percepções das pessoas não somente a respeito da natureza, do organismo humano e da sociedade, mas também das organizações humanas dentro da sociedade. (Capra; Luisi, 2014, p. 87).

Nessa esteira, com as transformações operadas a partir da Revolução Industrial, em função da introdução de novas máquinas e da necessidade de reorganização da força de trabalho, as próprias organizações passaram a ser abordadas, cada vez mais, como se fossem máquinas. Teorias mecanicistas de administração ganharam força, as quais consideravam as organizações como “uma montagem de partes que se engrenam com precisão – departamentos funcionais como os de produção, de marketing, de finanças e pessoal – ligados uns aos outros por meio de linhas de comando e comunicação claramente definidas” (Capra; Luisi, 2014, p. 87).

O sociólogo Max Weber foi precursor da análise das formas burocráticas de organização, que proliferavam em paralelo à mecanização da indústria. Em seu célebre ensaio sobre as formas de dominação (Weber, 1999), descreveu a chamada “dominação legal”, baseada na crença da legitimidade da norma, cuja expressão mais pura seria a burocracia. Na análise do autor, a administração burocrática

seria fundamentada na divisão do trabalho, estruturada em uma hierarquia de cargos e funções ocupados com base na competência técnica, a qual se adquire por meio de educação específica e experiência no trabalho. Seu exercício seria orientado de modo racional e impessoal, a partir de normas e regulamentos detalhados. “Vale o que está escrito” é uma expressão característica deste modelo de gestão. Cabe destacar que, ao longo do tempo, a maioria das organizações modernas, públicas e privadas, passaram a se estruturar como burocracias – ainda que relações de dominação ligadas à tradição e ao carisma, também analisadas por Weber (1999), continuassem a permear as estruturas formais.

Porém, ainda que atributos como precisão, clareza, regularidade, confiabilidade e eficiência fossem associados a esse modelo, Weber demonstrava preocupação com “os efeitos psicológicos e sociais da proliferação da burocracia – a mecanização da vida humana, a erosão do espírito humano e o solapamento da democracia” (Capra; Luisi, 2014, p. 88). Na análise do sociólogo, quanto mais a burocracia desenvolvesse suas qualidades essenciais de objetividade e impessoalidade, buscando eliminar totalmente os aspectos subjetivos e sentimentais dos processos, mais acentuada seria a desumanização. E, paradoxalmente, a excessiva racionalização tenderia a produzir um funcionamento organizacional “irracional” e carente de sentido, configurando, nas palavras do autor, uma “máquina morta” ou com “espírito coagulado” (Weber, 1999; Castelo Branco, 2016).

Castelo Branco (2016) sintetiza as conclusões de Weber a esse respeito:

O resultado desse cenário é a progressiva erosão da ética da responsabilidade, do desencantamento do mundo (*Entzauberung der Welt*), da perda de sentido. O espírito coagulado do aparelho burocrático compele à renúncia aos fins últimos concernentes à ética da responsabilidade em prever e controlar as consequências de complexas cadeias de ações. Posto de outra forma: a máquina burocrática que era antes um mero meio para um fim, torna-se um fim em si mesma. (p. 67).

Embora fuja ao escopo do presente ensaio um aprofundamento sobre o assunto, é importante mencionar que os reflexos desse processo sociológico mais amplo também se fizeram sentir nas instituições militares ao redor do mundo. Em uma abrangente análise histórica, Samuel Huntington (1985) demonstra como, no decorrer de um processo de profissionalização que ocorreu no bojo do desenvolvimento dos Estados modernos, as forças armadas se configuraram gradualmente como organizações burocráticas. Assim, a função militar seria desempenhada, contemporaneamente, por “uma profissão pública burocratizada especializada na administração da violência e responsável pela segurança militar do Estado” (Huntington, 1985, p. 61, tradução livre).

Por outro lado, no célebre estudo sobre as transformações ocorridas na profissão militar no contexto norte-americano após a Segunda Guerra Mundial, Janowitz (1960) observou as limitações da aplicação nas forças armadas de uma filosofia estritamente gerencial, alinhada ao modelo racional-burocrático:

Nenhuma burocracia jamais se conforma ao modelo ideal de organização racional. E na lógica operacional da instituição militar, enquanto houver tarefas perigosas e enfadonhas a realizar, uma filosofia de engenharia não pode ser suficiente como base organizacional das forças armadas. Particularmente numa sociedade de livre iniciativa e motivada pelo lucro, a instituição militar exige um sentido de dever e de honra para atingir os seus objetivos. O heroísmo é uma parte essencial dos cálculos até mesmo dos pensadores militares mais racionais e autocríticos (...). (Janowitz, 1960, p. 35, tradução livre).



O autor pondera que o desenvolvimento de novas competências de gestão seria necessário para as forças armadas, inclusive, em função da introdução de novas tecnologias. Todavia, observa que não se poderia prescindir da preservação de tradições ligadas ao heroísmo, à honra e à lealdade militar, que seriam essenciais para o profissionalismo militar.

Mais além, Janowitz (1960) analisa que os padrões de relacionamento nas forças armadas foram se modificando, em decorrência de transformações sociais e da introdução de conceitos de psicologia aplicados às relações humanas no contexto organizacional. Um dos reflexos dessas mudanças seria a gradual substituição da ideologia do “comando” pela da “liderança”, baseada na persuasão e na construção de um sentido positivo para as normas compartilhadas pelo grupo. Segundo a análise do autor:

A demanda popular de igualdade de tratamento cresce com a industrialização. À medida que aumenta o padrão de vida, diminui a tolerância aos desconfortos da vida militar. O ceticismo da vida urbana é levado para as forças armadas em grau maior que em gerações anteriores, de modo que os homens já não atuarão mais às cegas, mas exigirão alguma espécie de explicação de seus comandantes. Relações sociais, liderança pessoal, benefícios materiais, doutrinação ideológica e a justiça e o significado dos objetivos da guerra, tudo isso agora faz parte do moral militar. (Janowitz, 1967, p. 41).

Retornarei a essa discussão em um momento posterior deste ciclo de estudos. Por ora, pretendo somente salientar que, tanto no âmbito das forças armadas, quanto das organizações de modo geral, a complexidade e a contingência da conduta humana não cessaram de apresentar desafios, os quais não podiam ser plenamente equacionados por meio da ação puramente formal, legal e racional, instigando novos enfoques de pesquisa e a busca de alternativas para a prática no contexto organizacional (Hardy; Clegg, 2001; Moura, 2000, 2005).

Naturalmente, o processo de transformar potenciais humanos (capacidades, competências, talentos, motivações etc.) em desempenho, em prol dos objetivos organizacionais, não é automático e linear como ocorre na operação de máquinas industriais (Hardy; Clegg, 2001; Moura, 1999, 2000).

Mesmo existindo uma previsão normativa de que devam desempenhar seus papéis de determinadas formas, seres humanos não atuam como máquinas, que se ajustam passiva e acriticamente a uma programação recebida. Sendo seres únicos, dotados de intencionalidade, as pessoas interpretam e reagem de modos diferentes a situações semelhantes, por vezes resistindo (ativa ou passivamente) às tentativas de controle externo exercidas sobre si, em favor da manutenção de sua própria estabilidade (Valsiner, 2012, 2014; Wortmeyer, 2022b). Cada indivíduo possui uma história prévia ao seu ingresso na organização, a partir da qual procura avaliar e construir sentido para suas experiências (Zittoun *et al.*, 2013; Wortmeyer; Branco, 2019; Wortmeyer, 2022b). Nesse processo, estão imbricados aspectos racionais e afetivos, que emergem a partir das interações estabelecidas em dados contextos (Moura, 2015; Valsiner, 2012, 2014).

Dessa forma, uma organização é colocada em movimento, vivificada, pela interação contínua de suas estruturas formais com uma miríade de redes informais de comunicação e relacionamento, que podem apresentar maior ou menor convergência entre si (Capra; Luisi, 2014). Nesse contexto, os desafios cotidianos apresentados à gestão das organizações ensejaram o aprofundamento dos estudos sobre a complexidade da conduta humana e a necessidade de atentar para fenômenos que extrapolam as estruturas de poder formal estabelecidas, como relações interpessoais, a emergência da liderança, normas grupais e padrões culturais (Meindl, 1993; Schein, 2015).

Cabe mencionar, ainda, que, em paralelo a essas novas perspectivas no campo organizacional, pesquisas revolucionárias sobre diversos fenômenos naturais passaram a explicitar as limitações da tradicional visão mecanicista da vida. Descobertas em distintos ramos da ciência, como a biologia organísmica, a física quântica e a ecologia, para citar apenas alguns, provocaram uma mudança radical nas crenças preexistentes sobre a “solidez” das estruturas materiais. Por exemplo, ao transferir seu foco de análise dos objetos macroscópicos para suas partículas subatômicas, um grupo de físicos, atualmente considerados célebres, identificou que não existem “blocos de construção” isolados na natureza, mas unidades dinâmicas, sensíveis à interação com o observador, que configuram “uma complexa teia de relações entre as várias partes e um todo unificado” (Capra; Luisi, 2014, p. 99).

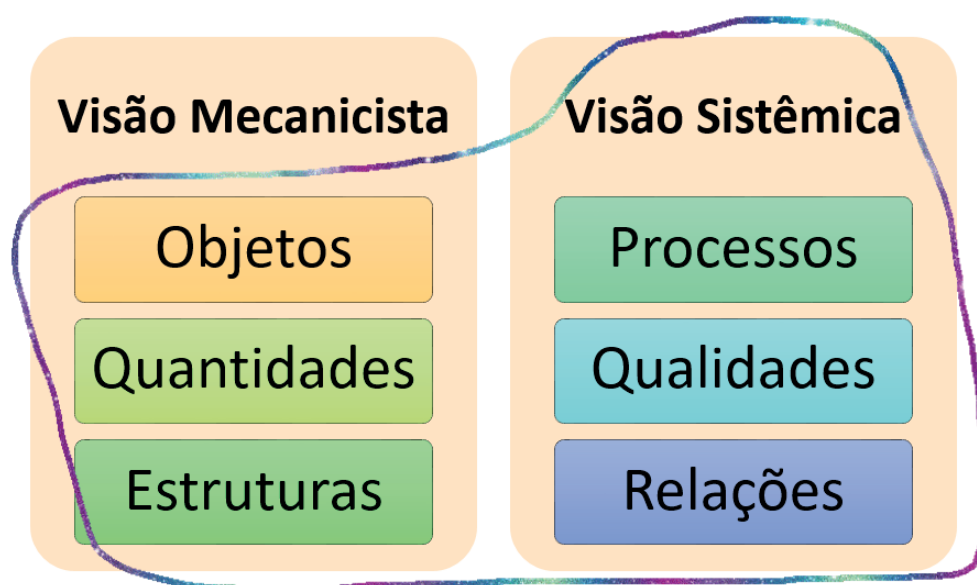
A esse respeito, Capra e Luisi (2014) sintetizam:

Na linha de frente da ciência contemporânea, não concebemos mais o universo como uma máquina composta de blocos de construção elementares. Descobrimos que o mundo material, em última análise, é uma rede de padrões de relações inseparáveis; que o planeta como um todo é um sistema vivo e autorregulador. A visão do corpo humano como uma máquina e da mente como uma unidade separada está sendo substituída por outra, para a qual não apenas o cérebro, mas também o sistema imunológico, cada tecido corporal e até mesmo cada célula é um sistema vivo e cognitivo. (p. 13-14).

Identifica-se, portanto, a emergência de um novo paradigma, em que o mundo passa a ser percebido como uma rede complexa, composta por inúmeros sistemas dinâmicos, interconectados e interdependentes. Essa nova abordagem, que tem sido denominada visão sistêmica, holística ou ecológica, implica uma mudança da ênfase em objetos e estruturas para “os processos e padrões de organização não materiais que representam a própria essência da vida” (Capra; Luisi, 2014, p. 112).

Contudo, isso não significa que objetos, quantidades e estruturas não sejam mais importantes. Esses aspectos passam a ser integrados em uma visão abrangente, que ultrapassa a superfície dos fenômenos e passa a enxergar relações, qualidades e processos subjacentes, considerando suas conexões com o funcionamento da totalidade do sistema (Figura 1).

**Figura 1 – Visão mecanicista X Visão sistêmica**



Fonte: elaborado pela autora a partir de Capra e Luisi (2014)

Quando esse novo paradigma é transposto para sistemas sociais humanos, torna-se necessário considerar que estes “não existem apenas no domínio físico, mas também em um domínio social simbólico” (Capra; Luisi, 2014, p. 177). Assim, para além da materialidade dos objetos, torna-se fundamental perscrutar significados, sentimentos e valores associados, os quais efetivamente guiarão as interpretações e ações humanas em dado contexto. Faz-se necessário, portanto, aprofundar a compreensão sobre o fenômeno da cultura e suas implicações para as relações humanas e o funcionamento das organizações, como detalharei a seguir.

### 3 CULTURA E PROCESSOS DE SIGNIFICAÇÃO

*“Um signo é um objeto que está para a mente (ou aos olhos) de alguém em lugar de outra coisa.” (Peirce, 1973/1986 apud Valsiner, 2012, p. 39)*

Imaginemos a situação hipotética de uma pessoa que, ao despertar pela manhã, se encontre em um ambiente que não seja seu local de dormir habitual. Assim que abre os olhos, o que provavelmente acontece?

Seu organismo capta, através dos órgãos dos sentidos, estímulos provenientes do ambiente: formas, cores, texturas, sons, cheiros e, instantaneamente, procura interpretá-los. Ao perceber que esses elementos não lhe são familiares, ela talvez se sinta confusa, desorientada, quem sabe ansiosa ou extremamente insegura. Irrompe a necessidade urgente de responder determinadas questões básicas, como: “Onde estou? O que estou fazendo aqui? Como cheguei até aqui?” e assim por diante. A partir de sua bagagem prévia, ela busca desesperadamente fazer associações, inferências, generalizações, procurando identificar indícios em sua memória e no espaço físico que a auxiliem a preencher uma necessidade humana fundamental: construir significado para sua relação com aquele ambiente.

Pode-se imaginar que essa pessoa utilizará todos os recursos a que tiver acesso para alcançar esse intento, uma vez é por meio dos processos de significação que se torna possível construir um senso de ordem, direção, coerência e estabilidade diante das experiências vividas (Geertz, 1989; Bruner, 1990; Vygotsky, 1988; Valsiner, 2012, 2014), sem o que o estar-no-mundo seria virtualmente caótico e insustentável. Trata-se da chamada “função semiótica”, característica do funcionamento psicológico humano, que permite que diferentes tipos de signos (palavras, imagens, sons, gestos etc.)<sup>1</sup> sejam associados de modos complexos às experiências, possibilitando a construção de significados com níveis crescentes de generalização e abstração (Vygotsky, 1988; Valsiner, 2012, 2014; Zittoun *et al.*, 2013).

Ao compreender a importância vital que a construção de significados possui para a existência humana, podemos analisar de forma mais aprofundada o fenômeno da cultura. Naturalmente, o desenvolvimento da cultura também abrange os inúmeros processos ligados à transformação do ambiente material, por meio de variadas ferramentas e práticas, visando à viabilização da existência física e social dos grupos humanos. Porém, convém destacar que mesmo essa atuação material necessita ser coordenada no campo psicológico, a fim de que seja atribuído sentido e intencionalidade às ações.

---

<sup>1</sup> Em sentido amplo, a semiótica pode ser definida como a ciência dos signos e seus usos. Os signos são instrumentos essenciais para a atribuição de significados às experiências, sendo construídos culturalmente. De acordo com a teoria semiótica de Charles Sanders Peirce, os signos podem ser de três tipos: ícones, índices e símbolos. Diferentes signos são combinados de forma dinâmica na mente humana, e a maior parte dos significados são processados mediante complexos campos simbólicos (Valsiner, 2012, 2014).

Nas palavras de Capra e Luisi (2014):

O significado é essencial para os seres humanos. Precisamos continuamente manter coerência entre nossos mundos exterior e interior, de modo que ambos façam sentido para nós, encontrar significado em nosso ambiente e em nossas relações com os outros seres humanos, e agir em conformidade com esse significado. Isso inclui, em particular, nossa necessidade de agir com um propósito ou objetivo em mente. Por causa da nossa capacidade para projetar imagens mentais no futuro, nós agimos com a convicção, legítima ou não, de que nossas ações são voluntárias, intencionais e propositadas. (p. 382).

Na visão do antropólogo Clifford Geertz (1989), a cultura é sustentada por sistemas de símbolos significantes – teias de significados relacionados a determinados contextos. Esse estudioso argumenta que os seres humanos dependem essencialmente desses padrões, forjados culturalmente, para se orientar no curso dos acontecimentos, controlar suas próprias reações e comunicar-se com outros. Portanto, para compreender a cultura, seria fundamental desvendar essas redes semióticas:

Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado. (Geertz, 1989, p. 15).

Assim, para além do desenvolvimento de tecnologias com graus crescentes de sofisticação, os grupos humanos são caracterizados por expressões ligadas à arte, à religiosidade, à moralidade e à lei, pela perpetuação de histórias sagradas, rituais e objetos de valor simbólico, que contribuem para a construção de sentido diante dos inúmeros desafios que perpassam sua existência, proporcionando orientação e estabilidade (ainda que provisória) diante do futuro desconhecido (Eliade, 1972; Valsiner, 2012, 2014; Wortmeyer & Branco, 2016; Wortmeyer, 2022b). Para Rosa e González (2012), a cultura pode ser sintetizada como um conjunto de práticas sociais (hábitos, normas, instituições, linguagem etc.) investidas de valor, que imprimem significado à experiência coletiva e individual.

Nesse contexto, é importante observar que o processo de construção de significados não ocorre em um nível puramente lógico e racional. Para o psicólogo cultural Jaan Valsiner, as experiências no mundo são apreendidas, em primeiro lugar, pela via da sensibilidade. Nas palavras do autor: “a vida psicológica humana, em sua forma mediada por signos, é afetiva em sua natureza” (Valsiner, 2012, p. 251). Nessa perspectiva, o domínio dos sentimentos constitui o solo sobre o qual as pessoas constroem sentidos para suas relações com o mundo, utilizando recursos semióticos na tentativa de organizar essas experiências por meio do exercício reflexivo. A dimensão cognitiva é, portanto, entendida como uma ferramenta na busca de estabilidade, ainda que temporária, diante das incertezas que rondam cada momento na sequência infinita do tempo irreversível (Valsiner, 2012, 2014).

Assim, o vivenciado no aqui-e-agora é apreendido segundo valências afetivas positivas e negativas (Innis, 2016), ensejando uma interpretação valorativa das experiências, consideradas agradáveis ou desagradáveis, boas ou más e, finalmente, certas ou erradas. Ao longo do tempo, esses significados afetivamente enraizados podem alcançar níveis crescentes de generalização, ultrapassando os contextos de experiência específicos em que se originaram e passando a guiar avaliações e metas em outros contextos, como valores hipergeneralizados situados em um nível pós-verbal e supraconsciente (Valsiner, 2012, 2014). Dessa forma, a pessoa apenas “sente” que deve agir de determinada forma em dada situação, sem a necessidade de extensas considerações racionais para tomar decisões.



No próximo ensaio deste ciclo de estudos, abordarei, com maior profundidade, como os valores se desenvolvem em conexão com experiências vivenciadas em determinados ambientes socioculturais e suas ligações com a dinâmica organizacional. Por ora, é importante destacar que os valores ocupam uma posição central no sistema psicológico individual, atuando como filtros afetivo-semióticos que medeiam todas as relações entre a pessoa e seu ambiente (Valsiner, 2014, 2016). Do ponto de vista social, os valores se situam no cerne da cultura coletiva, possibilitando a experiência intersubjetiva, a comunicação e o estabelecimento de metas compartilhadas, assim como o desenvolvimento de um senso de identidade e propósito (Rosa; González, 2012; Hofstede, 1997; Valsiner, 2012, 2014; Wortmeyer, 2017, 2022b).

Portanto, ao coordenar sua atuação em torno de uma tarefa, um grupo não desenvolve apenas relações instrumentais e racionalmente orientadas, mas estabelece vínculos (afetivos) e constrói uma história comum, ao longo da qual determinadas estruturas são impregnadas de valor (Wortmeyer, 2007). Dada sua fundamental importância, uma vez sedimentados, os valores tornam-se de difícil mudança, sendo perpetuados como a maneira correta de perceber, sentir, pensar e agir diante de certas experiências (Berger; Luckmann, 1985; Branco; Valsiner, 2012; Valsiner, 2012, 2014; Wortmeyer, 2022b). Na sequência, analisarei de modo mais específico como essas dimensões da cultura se manifestam no campo organizacional.

#### **4 PARA ALÉM DOS ARTEFATOS: EM BUSCA DOS FUNDAMENTOS DA CULTURA ORGANIZACIONAL**

*“A conclusão para os líderes é que se não se tornarem conscientes das culturas nas quais estão inseridos, essas culturas irão geri-los. A compreensão cultural é desejável para todos nós, mas é essencial para os líderes se quiserem liderar.” (Schein, 1992, p. 15, tradução livre)*

Para o psicólogo organizacional Edgar Schein (1992, 2008), qualquer unidade social que tenha algum tipo de história compartilhada desenvolverá uma cultura. Ele considera que o desenvolvimento da cultura corresponde à nossa necessidade de organizar a realidade, à nossa busca por estabilidade, consistência e significado.

Embora, à primeira vista, a cultura possa ser considerada como algo demasiadamente abstrato, trata-se de um fenômeno dinâmico constantemente presente na vida organizacional: nas interações diárias entre as pessoas, na atuação das lideranças, nas estruturas, rotinas e regras que orientam o comportamento. Em sua longa trajetória como consultor em organizações, o autor observou a importância de analisar cultura para compreender as dificuldades organizacionais e as possibilidades para o efetivo exercício da liderança (Schein, 1992, 2009, 2015).

Schein (1992, 2009) considera que a cultura nasce a partir da atuação de lideranças em momentos críticos da história do grupo, no enfrentamento de dois tipos de problemas básicos: a) sobrevivência, crescimento e adaptação em seu ambiente; e b) integração interna, que permita o funcionamento diário e a capacidade de se adaptar e aprender.

Assim, para o autor, cultura e liderança estariam inter-relacionadas. Em primeiro lugar, Schein analisa o papel das lideranças nos estágios iniciais da cultura: diante dos desafios a serem enfrentados coletivamente, determinadas lideranças teriam apresentado propostas de ação, as quais lograram ser adotadas pelo grupo e se revelaram eficazes no contexto dado. Uma vez que tais linhas de ação continuem se revelando efetivas, passam a não ser mais debatidas ou questionadas, tornando-se naturalizadas. Gradualmente, seus pressupostos passam a ser julgados como certos e bons e a operarem

de forma inconsciente. Tal padrão atua no controle da ansiedade do grupo, fornecendo-lhe estabilidade frente aos desafios da atividade e da interação social. Passa a definir a identidade coletiva e a ser transmitido às novas gerações como a forma correta de pensar, sentir e agir (Wortmeyer, 2007, 2009).

Em síntese, Schein (1992) define a cultura organizacional como:

[...] um padrão de pressupostos básicos compartilhados, aprendidos pelo grupo na resolução de seus problemas de adaptação externa e integração interna, que atuou bem o suficiente para ser considerado válido e, então, para ser ensinado para novos membros como o modo correto de perceber, pensar e sentir em relação àqueles problemas. (p.12, tradução livre).

Todavia, embora o autor considere os chamados pressupostos ou suposições básicas como a fonte última dos valores e das ações compartilhadas, estes não seriam facilmente acessíveis a um observador externo ou membro recém-chegado na organização. Em seus primeiros contatos, um novato teria condições de perceber apenas o primeiro nível, mais superficial, da cultura. Neste se situam os chamados “artefatos”: estruturas e processos visíveis da organização, ligados à tecnologia, à arte, a padrões de comportamento visíveis e auditivos, como procedimentos, rituais, vestimentas, apresentação do espaço físico, entre outros. Porém, os significados e valores associados a tais elementos materiais só poderiam ser compreendidos mediante um contato mais aprofundado com o grupo em questão.

Em um segundo nível, já mais abstrato, Schein (1992, 2008) situa as chamadas “crenças e valores manifestos”. Ali se situariam as estratégias, políticas, metas e filosofias da organização, que expressam as justificativas adotadas para as práticas, além de idealizações e racionalizações. Segundo o autor, os elementos apresentados neste nível podem apresentar maior ou menor congruência com o terceiro nível, mais profundo, da cultura.

No terceiro nível estariam situados crenças, percepções, sentimentos e pensamentos inconscientes acerca do mundo em suas diversas dimensões. Frequentemente, lidam com aspectos fundamentais da vida, tais como: a natureza do tempo e do espaço; natureza e atividade humanas; a natureza da verdade e como alguém a descobre; o modo correto para o indivíduo e para o grupo relacionarem-se um com o outro; a importância relativa do trabalho, da família e do autodesenvolvimento; os papéis próprios de homens e mulheres; e a natureza da família (Figura 2).

**Figura 2** – Níveis da cultura organizacional

## **Níveis da Cultura Organizacional**

(a partir de SCHEIN, 1992, 2009)



Fonte: adaptado de Schein (1992, 2008)

Podemos observar, portanto, que existe uma distinção entre os níveis da cultura em que ocorrem as manifestações verbais sobre valores no âmbito da organização – seja, por exemplo, por meio de discursos, políticas ou normas – e o nível mais profundo da cultura, em que se situam os valores efetivamente arraigados (associados por Schein a determinados pressupostos ou suposições básicas), que propriamente guiam as ações das pessoas nas situações concretas em seu cotidiano. Retomarei este ponto mais adiante neste ciclo de pesquisa, no contexto da análise dos processos afetivo-semióticos ligados ao desenvolvimento de valores (Valsiner, 2012, 2014).

Ainda segundo Schein (1992, 2008), toda tentativa de mudança nos pressupostos básicos da cultura provocaria reações defensivas no grupo, despertando altos níveis de ansiedade.

A cultura como um conjunto de suposições básicas define a que devemos prestar atenção, o que as coisas significam, como reagir emocionalmente ao que ocorre e que ações adotar em vários tipos de situações. Uma vez que tivermos desenvolvido um conjunto integrado de tais suposições – um “mundo de ideias” ou “mapa mental” –, nos sentiremos extremamente confortáveis com as outras pessoas que compartilham o mesmo conjunto de suposições e muito desconfortáveis e vulneráveis nas situações em que suposições diferentes operam, porque não entenderemos o que está ocorrendo ou, pior ainda, perceberemos e interpretaremos mal as ações dos outros. (Schein, 2009, p. 29-30).

Em decorrência, a rigidez de determinados padrões culturais pode se tornar um entrave para a interação com grupos e indivíduos culturalmente distintos, que representa uma demanda cada vez mais presente nos contextos organizacionais contemporâneos (Schein, 2015).

Além disso, Schein (1992, 2008) analisa que os padrões que funcionaram satisfatoriamente em dado contexto na história da organização podem não ser mais funcionais diante de novos cenários que se apresentam nos ambientes interno e externo. O autor destaca que, embora seja fundamental que as lideranças possuam a capacidade de compreender e trabalhar a cultura, cabe-lhes, também, perceber as limitações da própria cultura e desenvolvê-la adaptativamente, para sobreviver em um ambiente mutante. Ele considera que “a questão mais central aos líderes é como influenciar os níveis mais profundos da cultura, como avaliar a funcionalidade das suposições feitas nesses níveis e como lidar com a ansiedade que é manifestada quando esses níveis são desafiados” (Schein, 2009, p. 34).

A seguir, abordarei, de forma mais específica, como a análise da cultura organizacional se reflete no contexto das forças armadas.

## 5 ANÁLISE DA CULTURA ORGANIZACIONAL MILITAR

*“Os conceitos de honra e espírito marcial estão fundamentados em rituais de companheirismo. Esses rituais são apenas um dentre os meios de uma profissão que tem de controlar sua ansiedade decorrente de sua preocupação com a morte.” (Janowitz, 1967, p. 195)*

Aplicando o quadro de referência inicial esboçado no presente artigo, pode-se analisar que os aspectos fundamentais da cultura organizacional militar derivam dos esforços de organização da atuação humana em torno da tarefa que constitui a finalidade precípua das forças armadas: o combate armado bem-sucedido. Conforme sublinha Huntington (1985), a existência da profissão militar pressupõe interesses humanos em conflito e o emprego da violência para defender esses interesses, em nome do Estado. Assim, para compreender o significado profundo das práticas e valores que caracterizam a cultura militar, é necessário analisar os desafios de várias ordens ligados ao desempenho

dessa função social, bem como as soluções encontradas para fazer frente a tais demandas em diferentes contextos históricos e sociais (Wortmeyer, 2007, 2017, 2022b).

Ademais, é importante lembrar que, além de exercer a função de mediar a integração interna do grupo em torno de sua tarefa em comum, a cultura organizacional também se volta a responder a pressões ligadas às necessidades de adaptação externa da organização (Schein, 1992, 2008), mediando suas interações com outros grupos e organizações. Portanto, o desenvolvimento da cultura organizacional militar não ocorre em uma ilha institucional, exclusivamente em torno das atividades que constituem a finalidade das forças armadas, mas se relaciona, também, com as instituições, valores e objetivos da sociedade nacional mais ampla, além da comunidade internacional, envolvendo interações complexas em contextos histórico-culturais específicos (Wortmeyer, 2022b).

Como já explorado anteriormente (Wortmeyer, 2017, 2022b), as complexidades da atividade militar vão muito além de questões técnicas ou instrumentais, envolvendo os desafios da ação coletiva em contextos normalmente marcados pela ambiguidade e pela crise. O enfrentamento de riscos à própria integridade física e psicológica e a possibilidade de atentar contra a integridade de outros seres humanos mobiliza profundas questões existenciais de natureza ético-moral, suscitando, ainda, questões relativas à identidade, legitimidade e responsabilidade das forças armadas.

A busca de referências estáveis que sirvam de suporte frente à profunda incerteza da guerra tem se refletido, por exemplo, em aspectos culturais como o culto às tradições, a rigidez de fórmulas doutrinárias e a normalização minuciosa das condutas a serem adotadas por seus membros nas mais diversas situações (Janowitz, 1960, 1967; Wortmeyer, 2007, 2009). Assim, a tendência à excessiva rigidez cultural nas forças armadas pode ser compreendida, em parte, pelas características de sua própria atividade, como observou Janowitz (1960):

Preparar-se para a guerra e fazer a guerra é enfrentar uma incerteza contínua, repleta de graves consequências. As incertezas da guerra são tão grandes que o planejamento mais elaborado em tempos de paz e os exercícios mais realistas são, na melhor das hipóteses, indicadores fracos de imponderáveis emergentes. A doutrina dogmática é uma típica reação reflexa organizacional às incertezas futuras. O que aconteceu no passado torna-se um precedente poderoso para compromissos futuros. Os líderes militares que experimentaram o combate com sucesso desenvolvem reputações de prestígio e que podem dar um xeque-mate nos conselhos do cientista e do tecnólogo. (p. 24, tradução livre).

Além disso, a ênfase nos aspectos associados à coletividade, além de um recurso defensivo frente à ansiedade diante da morte (Tillich, 1976), pode ser analisada como decorrente das próprias características da atividade militar. Como analisou Huntington:

Tanto porque é seu dever servir à sociedade como um todo, quanto por causa da natureza dos meios que ele emprega para cumprir esse dever, o militar enfatiza a importância do grupo em relação ao indivíduo. O sucesso em qualquer atividade exige a subordinação da vontade individual à vontade do grupo. Tradição, *esprit*, unidade, comunidade – essas coisas têm alta conotação no sistema militar de valor. (1985, p. 63).

Como analisei em estudos anteriores (Wortmeyer, 2017, 2022b), a cultura organizacional militar caracteriza-se por uma “ética da comunidade”, na acepção definida pelo antropólogo social Richard Shweder e colaboradores (Shweder; Much; Mahapatra; Park, 2003). As qualidades valorizadas nas experiências se relacionam ao pertencimento à comunidade e visam a preservar os papéis desempenhados pelos indivíduos na estrutura coletiva, concebida como uma entidade com sua



própria identidade, história, reputação e tradições. Assim, os valores básicos derivam das noções de interdependência entre os membros, reciprocidade, dever e hierarquia (Shweder; Much; Mahapatra; Park, 2003).

Nessa esteira, associam-se valores relacionados a disciplina, responsabilidade, organização da ação coletiva, profissionalismo, sacrifício, patriotismo, lealdade, camaradagem, assim como outros que consubstanciam a construção de laços de confiança entre os membros do grupo, como as noções de integridade e honestidade. Vale reforçar que tais valores, alicerçados em sentimentos e significados abrangentes, constituem poderosos recursos psicológicos para o enfrentamento dos desafios relacionados à atividade e à convivência no contexto do emprego militar, permitindo a regulação afetiva e cognitiva dos indivíduos diante da realidade do combate (Wortmeyer, 2017, 2022b).

Atualmente, estudiosos de diferentes países têm se debruçado sobre a temática da cultura organizacional militar, considerando sua importância para a efetividade das forças armadas e analisando as oportunidades, desafios e riscos associados à sua transformação (e.g. Mansoor, 2020; Breslin, 2000; Ceden, 2022; Fowler, 2016; Sánchez, 2022).

Peter Mansoor (2020) considera que os militares estão sempre se preparando para a “última guerra”. Ele analisa que as forças armadas possuem tendência a utilizar como referência para sua preparação o que se revelou efetivo em combates passados, que serão, inevitavelmente, diferentes dos combates que estão por vir. Contudo, o autor considera que a capacidade de adaptação às novas realidades de emprego constitui um fator crítico para que as forças armadas tenham a possibilidade de, literalmente, sobreviver ao combate.

Mansoor (2020) aponta a cultura organizacional como o fator mais importante da efetividade militar – sendo, porém, o mais difícil de descrever e compreender. Na visão do autor, a cultura organizacional militar afeta a estratégia, o comportamento operacional, o treinamento, entre diversos outros fatores, possuindo um poder superior ao das políticas oficiais. Em múltiplos casos históricos, o autor identifica que padrões culturais arraigados impediram que forças armadas de diferentes países se adaptassem às novas configurações dos cenários operacionais, de modo a persistirem em práticas obsoletas e sofrerem, por fim, amargas derrotas.

Na visão do coronel Alessandro Visacro, haveria necessidade de profundas mudanças na forma de preparação dos militares, considerando a realidade dos combates futuros:

Os próximos combates serão marcados por engajamentos na órbita terrestre, velocidade hipersônica e fogos de maior alcance, precisão e letalidade. Atores estatais e não estatais lutarão em águas internacionais, no espaço cibernético e em “cidades de lata” entrecortadas por vielas com esgoto a céu aberto, onde hordas de crianças fora da escola e jovens sem emprego serão cooptadas por práticas de violência abjeta, em um ambiente de caos, anomia e barbárie. Possivelmente, o campo de batalha será “povoado” por civis inocentes, forças irregulares, mercenários e robôs militares autônomos – em detrimento dos enormes contingentes de “cidadãos soldados”, originários da Revolução Francesa, que protagonizaram as principais guerras do século XX. (Visacro, 2020, p. 58).

Dessa forma, a complexidade e a ambiguidade dos cenários em que se desenvolvem as operações militares têm apresentado novos desafios à cultura organizacional militar. Aspectos como a crescente descentralização das tropas nas operações, o onipresente uso da tecnologia e a amplificação de seus efeitos, a interação mais próxima e frequente com populações civis, por vezes, em contextos culturais diversificados, avanços jurídicos em diversas áreas, como direitos humanos em conflitos armados e direito ambiental (Wortmeyer, 2017), potenciais impactos das ações sobre a opinião pública,

para citar apenas alguns fatores, têm exercido pressões para a adaptação e a mudança cultural no contexto das forças armadas. Vislumbra-se a necessidade de desenvolver maior flexibilidade, abertura, iniciativa, autonomia, capacidade de compreender perspectivas diversas e analisar criticamente fatores variados implicados na tomada de decisão, como abordado em artigo anterior:

Atuar em redes integradas por múltiplos atores, dialogar com contextos socioculturais diversificados, desenvolver humildade para lidar com a incerteza e os limites do próprio conhecimento e, acima de tudo, estar constantemente aberto para rever conceitos estabelecidos e aprender continuamente são alguns dos desafios que se descortinam para os profissionais militares na atualidade. (Wortmeyer, 2022a, p. 23).

Convém lembrar que todas essas dimensões da cultura estão alicerçadas em valores e, portanto, acarretam implicações morais e éticas. Observa-se que a própria introdução de novos dispositivos tecnológicos nas atividades militares não é “neutra”, mas modifica a percepção da realidade e a qualidade das relações entre os envolvidos nas operações, exigindo acurada análise crítica sobre os efeitos decorrentes de sua utilização (Ruffo de Calabre, 2019; van Burken, 2013; Wortmeyer, 2022a).

Adicionalmente, é importante considerar que forças armadas de diversos países têm sido empregadas não somente em operações de combate tradicionais, mas, também, constituindo efetivos multinacionais em operações de paz e ações humanitárias em solo estrangeiro, frequentemente sob a égide de organismos internacionais. Trata-se de um novo tipo de política pós-nacional, que, conforme assinalado por Beck (2005), tem conduzido à emergência de um “humanismo militar”, que acarreta o emprego de militares mesmo quando seu próprio país se encontra em tempos de paz. Alguns autores (e.g. Breslin, 2000) têm discutido os possíveis impactos do emprego continuado em operações dessa natureza sobre a cultura organizacional militar, tradicionalmente relacionada ao combate, ponderando em que medida a preparação para a atividade-fim das forças armadas pode ser comprometida por tal realidade.

Assim, a diversificação das missões das forças armadas tende a apresentar reflexos sobre a configuração dos valores e práticas que caracterizam a cultura organizacional e, em consequência, a identidade militar. Em países como o Brasil, verifica-se o emprego das Forças Armadas no próprio território nacional, em ações em apoio ao desenvolvimento nacional, no suporte à defesa civil e, eventualmente, à segurança pública, além de em diversas ações subsidiárias. No caso do Exército Brasileiro, essa dualidade se expressa claramente no lema “Braço forte, mão amiga”, que caracteriza uma identidade institucional voltada à defesa do país e, ao mesmo tempo, ao suporte à população.

Cabe observar, ainda, que a atuação em sociedades democráticas apresenta certos desafios à profissão militar, que se encontra diante da expectativa de uma ação comprometida com valores democráticos, ao mesmo tempo em que se ancora em uma estrutura organizacional não democrática (Wortmeyer, 2017). Diante dessa potencial contradição, van Doorn (1975) ressalta que:

As forças armadas atuam em uma área limítrofe, onde o sistema democrático torna-se não democrático por razões de autopreservação. Elas operacionalizam e simbolizam um sistema de autoridade que se torna essencial quando todas as outras possibilidades foram exauridas (*apud* Senger, 2010, p. 224, tradução livre).

Nessa esteira, mudanças sociais têm representado, direta ou indiretamente, pressões para que sejam promovidas mudanças na cultura organizacional militar, no sentido de que as forças armadas reflitam de modo mais próximo as características da sociedade que visam a proteger. Por outro lado, Breslin (2000) pondera que determinadas mudanças poderiam vir a comprometer a efetividade militar,

contrariando, em última análise, os interesses da própria sociedade em relação à garantia de sua segurança:

O conflito pode surgir da necessidade percebida dos militares de manter aqueles valores, filosofias e tradições que são fundamentais para seus imperativos funcionais de combate necessários para o sucesso no campo de batalha. Esses imperativos funcionais estão frequentemente em desacordo com os imperativos sociais da sociedade que um militar serve. Por exemplo, nossa cultura civil valoriza a liberdade e o individualismo, o que coloca a sociedade em desacordo com os valores militares clássicos de sacrifício, unidade, autodisciplina e consideração dos interesses do grupo antes dos do indivíduo (Breslin, 2000, p. 12, tradução livre).

Em contrapartida, Stanar (2023) enfatiza que, embora algum tipo de separação das forças armadas em relação ao restante da sociedade seja prudente e proposital, devido à missão altamente específica dos militares e às características necessárias ao exercício da profissão, isso não deve ocorrer a tal ponto que resulte em alienação da sociedade, criando um distanciamento prejudicial às relações civis-militares.

Faz-se necessário, portanto, analisar em profundidade os fundamentos motivacionais da cultura organizacional militar, promovendo o necessário equilíbrio entre processos relacionados a estabilidade e mudança, a fim de que as forças armadas possam preservar sua identidade, ao passo em que se tornam cada vez mais efetivas no cumprimento de suas missões, de maneira convergente com os anseios mais elevados da sociedade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA PALAVRA DE CAUTELA

Iniciei este breve percurso analítico contextualizando a emergência de uma nova visão sobre as organizações humanas, que passam a ser percebidas não mais como máquinas, mas como sistemas vivos compostos por elementos dinâmicos, que se desenvolvem em contínua interação com outros sistemas. Dessa forma, procurei salientar a importância de se desenvolver um olhar que ultrapasse aspectos como estruturas, objetos e quantidades, atentando a aspectos mais sutis como processos, relações e qualidades, de modo a ser adotada uma abordagem sistêmica na gestão das organizações (Capra; Luisi, 2014).

Essa perspectiva conduziu à análise do papel da cultura na existência humana, particularmente, no tocante à construção de significados e valores que orientam interpretações e ações, geralmente, de maneira implícita e supraconsciente (Valsiner, 2012, 2014). Apresentei, na sequência, uma perspectiva sobre os níveis da cultura organizacional, que ressalta a necessidade de se compreender os pressupostos mais profundos que norteiam as ações no contexto organizacional. Tal compreensão se faz necessária, em especial, para a atuação das lideranças, a fim de que possam não apenas trabalhar a cultura, mas, também, promover conscientemente mudanças no sentido da adaptação da cultura a um ambiente em transformação (Schein, 1992, 2008).

Analisei, ainda, que a cultura organizacional militar, em função da natureza da atividade em torno da qual se desenvolve, tende a ser caracterizada por elevado grau de estabilidade e pela tendência à rigidez em termos de valores e práticas. Entretanto, também está sujeita a mudanças, em função de novas demandas de adaptação interna e externa, tendo em vista, por exemplo, a evolução dos cenários de emprego militar, a realização de missões de natureza variada e a ocorrência de mudanças de diversas ordens na sociedade em que se insere (Janowitz, 1960, 1967; Wortmeyer, 2022a, 2022b).

Para alguém que trava um primeiro contato com a abordagem da cultura, esta pode parecer extremamente vaga e abstrata, com pouca aplicação no dia a dia das organizações. Entretanto, um exercício cotidiano de observação pode auxiliar a erguer esse véu, revelando novos ângulos da experiência humana. Além de considerar os aspectos objetivos das ações humanas, pode-se buscar perceber: que significados as pessoas atribuem às atividades que executam; como interpretam seus papéis em relação à organização, à equipe, às autoridades; o que valorizam quando fazem escolhas no âmbito profissional e pessoal; o que julgam ser certo e errado em diversas situações; e assim por diante. Procurar compreender, de maneira empática, os significados profundos que práticas cotidianas adquirem para indivíduos e grupos constitui um passo essencial para se avançar na abordagem da cultura.

Como explorado ao longo deste ensaio, a cultura é construída ao longo da história coletiva e individual, conferindo estabilidade à experiência humana e sedimentando-se em valores profundamente arraigados. Assim, pela sua própria natureza, não pode ser mudada, simplesmente, por ações de agentes externos, ainda que dotados de autoridade formal – como constatado por Aktouf (1996) em relação aos “abusos” na aplicação do conceito de cultura organizacional no contexto corporativo. Conforme vimos, toda tentativa de mudança da cultura tende a suscitar ansiedade, insegurança e variadas reações defensivas. Portanto, é preciso ter cautela nas tentativas de mudança, dado o risco de se comprometer gravemente a qualidade das relações e ensejar mudanças apenas em níveis superficiais, que serão abandonadas na primeira oportunidade.

Como, então, promover mudanças construtivas – e efetivas – na cultura organizacional?

Antes de tudo: compreender, compreender, compreender. É necessário avançar na compreensão dos pressupostos básicos da cultura, dos valores e crenças arraigados, ligados à identidade coletiva e considerados pelas pessoas como o modo certo de perceber, sentir, pensar e agir frente aos problemas. Isto requer um exercício de empatia, buscando-se analisar o processo histórico e o contexto em que tais pressupostos foram desenvolvidos, assim como a função de desempenham para indivíduos e grupos.

A partir dessa compreensão aprofundada, é necessário desenvolver clareza do que precisa ser mudado e com quais objetivos – isto é, quais os problemas ou dificuldades que se pretende resolver, que consistentemente justificam as mudanças pretendidas. Faz-se necessária, ainda, uma atuação continuada e integrada de lideranças em diferentes níveis organizacionais, a partir do mais alto escalão, que tenham construído relações de genuína confiança na organização – uma tarefa cada vez mais desafiadora em um mundo pontuado por valores e visões de mundo concorrentes e divergentes, que dificultam o comprometimento com um projeto comum. Assim, dando sequência a este percurso de pesquisa, antes de abordar mais detalhadamente o fenômeno da liderança e a construção da confiança no contexto organizacional, será enfocado, no próximo ensaio, o desenvolvimento de valores e suas relações com a dinâmica organizacional.

## REFERÊNCIAS

AKTOUF, O. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, J.F. (Coord.) **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1996. v. 2.

BECK, U. War is peace: on post-national war. **Security Dialogue**, v. 36, n. 1, p. 5-26, 2005.

- BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 69-110.
- BRANCO, A. U.; VALSINER, J. Editor's introduction: values as culture in self and society. In: **Cultural psychology of human values**. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2012. p. vii-xviii.
- BRESLIN, C. B. **Organizational culture and the military**. USAWC Strategy Research Project - U.S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2000.
- BRUNER, J. **Acts of meaning**. London: Harvard University Press, 1990.
- CAPRA, F.; LUISI, P. L. **A visão sistêmica da vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. São Paulo: Cultrix, 2014.
- CASTELO BRANCO, P. H. V. B. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. **Lua Nova**, n. 99, p. 47-77, 2016.
- CEDENO, C. G. **Organizing military effectiveness**: organizational culture, military effectiveness, and military power. 2022. 386 f. Tese (Doctor of Philosophy) – Graduate School of Public and International Affairs, University of Pittsburgh, USA.
- ELIADE, M. **Mito e realidade**. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- FOWLER, E. S. **Culture and military effectiveness**: how societal traits influence battle outcomes. 2016. Tese (Doctor of Philosophy) - Political Science & Geography, Old Dominion University, DOI: 10.25777/fnbr-nx39.
- GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1989.
- HARDY, C.; CLEGG, S. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 260-289.
- HOFSTEDE, G. **Culturas e organizações**: compreender a nossa programação mental. Lisboa: Sílabo, 1997.
- HUNTINGTON, S. P. **The soldier and the state**: the theory and politics of civil-military relations. Cambridge-MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1985.
- HUNTINGTON, S. P. **O soldado e o estado**: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.
- INNIS, R. Affective semiosis: Philosophical links to cultural psychology. In: VALSINER, J.; MARSICO, G.; CHAUDHARY, N.; SATO, T.; DAZZANI, V. (Eds.). **Psychology as the science of human being**: the Yokohama manifesto. Cham, Switzerland: Springer, 2016. p. 87-104.
- JANOWITZ, M. **The professional soldier**: a social and political portrait. New York: The Free Press, 1960.
- JANOWITZ, M. **O soldado profissional**: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.
- MANSOOR, P. **The culture of military organizations**. Conferência apresentada no United States Army Heritage and Education Center (USAHEC), set. 2020. Disponível em: <https://www.youtube>.



com/watch?v=h0orkMOAnDs. Acesso em: 22 abr. 2024.

MEINDL, J. M. Reinventing leadership: a radical, social psychological approach. In: MURNINGHAM, J.K. **Advances in theory and research**. New Jersey: Prentice-Hall, 1993. p. 89-118.

MOURA, W. A produção coletiva e os eternos problemas de gestão. **Revista da ABAMEC** – Associação Brasileira dos Analistas de Mercado de Capitais. Rio de Janeiro, Dezembro, 1999.

MOURA, W. Os problemas de gestão e a incapacidade de lidar com o humano. **Revista da ABAMEC** – Associação Brasileira dos Analistas de Mercado de Capitais. Rio de Janeiro, Janeiro, 2000.

MOURA, W. **Curso de Psicologia Social do Poder**. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social. Rio de Janeiro, 2005.

ROSA, A.; GONZÁLEZ, F. Values, virtues, citizenship, and self from a historical and cultural approach. In: BRANCO, A.; VALSINER, J. **Cultural psychology of human values**. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2012. p. 3-30.

RUFFO DE CALABRE, M. Striking the balance between military necessity and the enhancement of military personnel. In: ENHANCING SOLDIERS: A EUROPEAN ETHICAL APPROACH, International Symposium, 2019, Paris. **Enriched Proceedings**. Paris: CREC Saint-Cyr& Euro-ISME, 2019. p. 36-43. Disponível em: [https://www.euroisme.eu/images/Documents/pdf\\_cahiers/Le%20soldat%20augment%C3%A9%2019-06-2020-web%20VFinal.pdf](https://www.euroisme.eu/images/Documents/pdf_cahiers/Le%20soldat%20augment%C3%A9%2019-06-2020-web%20VFinal.pdf). Acesso em: 1º set. 20.

SÁNCHEZ, E. G. A. Organizational culture and leadership in the Army. **Revista Seguridad y Poder Terrestre**, v. 1, n. 1, Jul./Set. 2022. DOI: <https://doi.org/10.56221/spt.v1i1.9>.

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. 2. ed. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1992.

SCHEIN, E. H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

SCHEIN, E. H. Organizational psychology then and now: some observations. **Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior**, v. 2, p. 1-19, 2015.

SENGER, R. Segmentation of soldiers' moral judgment. In: LIND, G.; HARTMANN, H. A.; WAKENHUT, R. (Orgs.). **Moral judgments and social education**. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2010. p. 221-242.

SHWEDER, R. A.; MUCH, N. C.; MAHAPATRA, M.; PARK, L. The 'Big Three' of morality (autonomy, community, divinity) and the 'Big Three' explanations of suffering. In: SHWEDER, R. A. **Why do men barbecue?: recipes for cultural psychology**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2003. p. 119-169.

STANAR, D. Military ethics education: bridging the gap or deepening the chasm? **Ethics and Armed Forces**, n. 02/23, p. 28-32, 2023.

TILLICH, P. **A coragem de ser**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

VALSINER, J. **Fundamentos da psicologia cultural: mundos da mente, mundos da vida**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

- VALSINER, J. **An invitation to cultural psychology**. London: Sage, 2014.
- VALSINER, J. **The human psyche on the border of irreversible time**: forward-oriented semiosis. Conferência apresentada no 31st International Congress of Psychology. Yokohama, Japão, 2016.
- VAN BURKEN, C. G. The non-neutrality of technology: pitfalls of network-enabled operations. **Military Review**, May-June 2013.
- VAN LOON, R. J. P. **The dialogical leader**: developing leaders for the future. Rotterdam: Deloitte University, 2010.
- VISACRO, A. O modelo brasileiro de Defesa Nacional em face dos atuais desafios estratégicos. **Análise Estratégica**, v.16, n. 2, p. 49-65, 2020.
- VYGOTSKY, L. S. **Thought and language**. London: Cambridge University Press, 1988.
- WEBER, M. Os tipos de dominação legítima. In: **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1. p. 139-167.
- WORTMEYER, D. S. **Desafios da internalização de valores no processo de socialização organizacional**: um estudo da formação de oficiais do Exército. 2007. 345 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- WORTMEYER, D. S. Introdução a uma perspectiva psicossociológica para o estudo das forças armadas. In: SVARTMAN, E.; D'ARAÚJO, M.C.; SOARES, S.A. (Orgs.) **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas**. Campinas-SP: Mercado de Letras, 2009.
- WORTMEYER, D. S. **O desenvolvimento de valores morais na socialização militar**: entre a liberdade subjetiva e o controle institucional. 2017. 292 f. Tese (Doutorado em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde) – Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília.
- WORTMEYER, D. S. Transformações emergentes nos conflitos contemporâneos: implicações éticas e desafios para a capacitação dos militares. **Análise Estratégica**, v. 23, n. 1, p. 7-25, 2022a.
- WORTMEYER, D. S. (Ed.) **Deep loyalties**: values in military lives. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2022b.
- WORTMEYER, D. S.; BRANCO, A. U. Institutional guidance of affective bonding: moral values development in Brazilian military education. **Integrative Psychological and Behavioral Science**, v. 50, p. 447-469, 2016.
- ZITTOUN, T.; VALSINER, J.; VEDELER, D.; SALGADO, J.; GONÇALVES, M.; FERRING, D. **Human development in the life course**: melodies of living. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2013.





O CEEEx produz estudos de temas de interesse e faz a análise de cenários que servem como suporte ao planejamento da Força. Assim, procura responder, com eficácia e efetividade, aos desafios ditados pela evolução da conjuntura e pela mutação dos ambientes. Também, objetiva orientar as decisões presentes, com vistas à construção de trajetórias para o Exército na direção do futuro desejado. A presença de pesquisadores civis no CEEEx possibilita uma visão mais abrangente das questões de Defesa, proporcionando outros pontos de vista e enfoques da sociedade.



# COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: PRIMEIROS APORTES

## STRATEGIC COMMUNICATION: FIRST CONTRIBUTIONS

**NATÁLIA DINIZ SCHWETHER**

### RESUMO

Este artigo é o primeiro da linha de pesquisa de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, do ciclo de estudos 2024-2025, do Núcleo de Estudos Prospectivos do Exército Brasileiro. O principal objetivo, nesta oportunidade, é reunir reflexões teóricas e conceituais sobre a comunicação, em especial, a comunicação estratégica, com o intuito de se construir uma base analítica que dará suporte aos trabalhos que se seguirão. Nesse sentido, o artigo inicia com um aporte sobre a comunicação na sociedade contemporânea e no contexto das organizações. Destaca o poder que a comunicação exerce, sobremaneira, na era digital. Discorre de forma panorâmica sobre as percepções teóricas sobre comunicação estratégica. Demonstra os principais elementos da comunicação estratégica na prática e em circunstâncias de crise. Para ao final, realizar as primeiras recomendações às organizações, dentre elas o Exército.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação; Comunicação Estratégica; Organizações.

### ABSTRACT

This article is the first in the research line on Strategic Planning and Defense Management, from the 2024-2025 study cycle, from the Brazilian Army's Prospective Studies Center. The objective is to bring together theoretical and conceptual reflections on communication, in particular, strategic communication, with the aim of building an analytical basis that will support the work that will follow. In this sense, the article begins with a contribution to communication in contemporary society and in the context of organizations. It highlights the power that communication exerts, greatly, in the digital age. It provides an overview of theoretical insights into strategic communication. Demonstrates the main elements of strategic communication in practice and in crisis circumstances. Finally, make the first recommendations to organizations, including the Army.

**KEYWORDS:** Communication; Strategic Communication; Organizations.

### A AUTORA

Doutora e Pós Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós Doutora em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Pesquisadora contratada do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2024-2025.





# 1 INTRODUÇÃO

Prognósticos apontam para grandes desafios advindos do avanço tecnológico. De maneira geral, manter a dianteira no cenário internacional exige dos Estados competência para atuação no ambiente futuro, para assegurar os objetivos de segurança nacional. A grande conectividade das pessoas, de forma dinâmica e veloz, gera um enorme volume de dados em um mundo volátil, incerto, complexo e ambíguo (VUCA) (Moreira, Pitangueira, 2021).

Nessa conjuntura, as informações são, mais do que nunca, importantes armas de guerra e áreas como a cibernética, a Inteligência Artificial (IAs) e a automação são o centro da atenção; a complexidade, a baixa previsibilidade, a vulnerabilidade e as incertezas provenientes desse ambiente, incidem diretamente na segurança dos Estados (Johnson, 2019).

A sociedade da desinformação<sup>1</sup> se amplia com as tecnologias digitais (Francisco, 2004). Conforme dados do Fórum Econômico Mundial (2024), a desinformação, em decorrência do avanço nos conteúdos gerados por IAs, constitui o segundo maior risco para a economia global em 2024.

O uso descontrolado das tecnologias, é uma fonte potencial de instabilidade e competição estratégica, ao mesmo tempo que levanta questões críticas para o estudo da política internacional<sup>2</sup>. No ciberespaço, o poder favorece de maneira assimétrica os atores e a capacidade de controlar os fluxos globais de informação é um ingrediente a mais nesse contexto (Horowitz, Schare, Velez-Green, 2019).

Aliado a isso, o poder que a comunicação, em suas mais variadas vertentes<sup>3</sup>, exerce na sociedade contemporânea é uma realidade incontestável. Manuel Castells (2009, p.23), no livro *Comunicação e Poder*, afirma: “[...]o poder depende do controle da comunicação. Igualmente o contrapoder depende de romper o dito controle [...] O poder da comunicação está no centro da estrutura e da dinâmica da sociedade”.

Na visão de Rafael Pérez (2008, p.445) haveria, contudo, uma possibilidade de se domar tal poder, através da comunicação estratégica, o que, por si só, elevaria ainda mais o poder da comunicação. Com essa finalidade, o processo de comunicação deveria ser visto para além do paradigma clássico - emissor, receptor, canal, mensagem e possíveis ruídos -, levando em consideração, também, a complexidade dos ambientes e a dinâmica das interações sociais (Ferreira, Kunsch, 2021).

Assim, envia esforços na compreensão do conceito ‘comunicação estratégica’ é, mais do que nunca, apropriado, haja vista as importantes mudanças impulsionadas pela tecnologia e pela economia nos meios de comunicação, as dificuldades em se diferenciar as diversas formas de comunicação e o reconhecimento de que a influência é o propósito fundamental das comunicações nas organizações (Hallahan, et.al, 2007).

Diante disso, o principal objetivo do primeiro artigo da linha de pesquisa de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa é reunir reflexões teóricas e conceituais sobre a comunicação, em especial, a *comunicação estratégica*, com o intuito de se construir uma base analítica que dará suporte aos trabalhos que se seguirão.

<sup>1</sup> O termo desinformação deriva do russo e significa “a arte do engano” (Pacepa, 2015).

<sup>2</sup> A IA pode facilitar a criação de perfis falsos e de ataques cibernéticos precisos e personalizados, bem como moldar e amplificar a narrativa política de adversários, além de contribuir para perturbações políticas e manipulação da opinião pública (Johnson, 2019).

<sup>3</sup> Comunicação institucional, comunicação mercadológica, comunicação interna, comunicação administrativa, comunicação organizacional, etc.

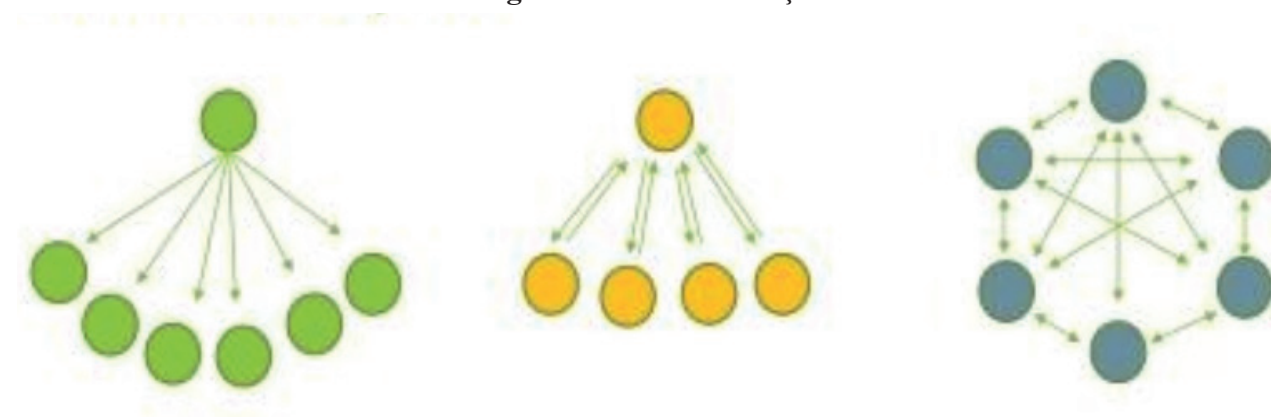
A linha de pesquisa prevê, ainda, a publicação de dois artigos que estudem a comunicação estratégica de forma aplicada, seja por Estados, organizações civis ou militares, com o intuito de conhecer as estruturas dedicadas a tal área. Ao final, um artigo comparativo reunirá os achados e os aplicará ao setor de defesa brasileiro.

A contribuição ora apresentada, trata-se, portanto, de um estudo exploratório, baseado em fontes bibliográficas primárias e secundárias, com o qual se pretende, sobretudo, trazer possíveis contribuições para a comunicação estratégica do Exército Brasileiro (EB).

## 2 A COMUNICAÇÃO POR DIFERENTES LENTES

Na teoria da comunicação, existem ao menos três lentes que nos auxiliam em sua compreensão: 1) a comunicação como um processo unidirecional de construção de significado; 2) a comunicação como um processo bidirecional de construção de significado, no qual duas ou mais pessoas constroem novos significados em conjunto; e, 3) a comunicação como um processo diacrônico omnidirecional, cujo foco está no desenvolvimento contínuo do significado (Ruler, 2018). Como é possível observar na figura (Figura 1) e será detalhado a continuidade:

**Figura 1 - A Comunicação**



Fonte: Governo do Estado de São Paulo, s.d

As primeiras teorias concentravam-se na comunicação como um processo unilateral, em que um remetente emite uma mensagem a um ou mais destinatários. Neste caso, o foco estava no fluxo de informações objetivas, em alguns casos com a pretensão de produzir uma mudança na atitude do receptor (Ruler, 2018). Na era das mídias sociais, a mudança do paradigma analógico para o digital alterou a tradicional forma unilateral de emitir informação. O receptor, antes passivo, se tornou, também, um emissor (Kunsch, 2018).

Assim, as abordagens mais recentes veem a comunicação como um processo bidirecional, interativo e participativo a todos os níveis. Isto é: todos os atores podem ser ativos e tomar iniciativas. A ênfase está muito mais na comunicação como um processo, no qual os significados são criados, trocados e compartilhados pelas partes envolvidas. É importante, neste caso, que as ações comunicativas sejam guiadas por planos de comunicação que considerem as demandas, os interesses e as expectativas dos sujeitos envolvidos (Ruler, 2018, Kunsch, 2018).

Essa última lente, entretanto, percebe a interação concreta como vital, ou seja, a

comunicação depende de um diálogo direto entre aqueles que estão literalmente envolvidos na conversa. Já, na comunicação omnidirecional, a interação é vista como dinâmica entre os atores em seus papéis de emissores e receptores. A interação está focada nos atos sociais de todos aqueles envolvidos no processo comunicativo, atingindo o nível das interpretações, que influenciam os significados de uma mensagem (Ruler, 2018).

De maneira que, os atores não estão necessariamente próximos uns dos outros, tampouco em uma conversa. A comunicação seria, portanto, um processo contínuo e complexo no qual os significados se desenvolvem ao longo do tempo, mediante a interpretação ativa do mundo (Ruler, 2018).

Deste breve panorama, observamos, desde logo, dois conceitos recorrentes quando se trata de comunicação: o de significado e o de influência. Para Littlejohn (1992, p. 378), “a comunicação não ocorre sem significado”; isto é, uma prática discursiva só ganha existência após confrontos, regidos por princípios de exclusão e escolha, os quais culminam em significados tomados como verdades (Oliveira, Lima, Generoso, 2021).

Em outras palavras, os atores sociais criam significados, os quais irão refletir suas crenças, valores e convicções em relação às situações vivenciadas, aprendendo, desconstruindo e reconstruindo as mensagens e significados (Castells, 2009). Para Foucault (2012/1969) o signo só adquire significado no jogo da coerção, ou seja, a construção do significado ocorre em interações marcadas por relações de poder (Oliveira, Lima, Generoso, 2021).

Por sua vez, a influência corresponde à capacidade de causar efeitos indiretos sobre alguém ou alguma coisa, suscitando, em alguns casos, modificações. No campo de estudos da comunicação, a influência associa-se com a noção de persuasão, como uma ferramenta à disposição de indivíduos (ou organizações) para promoção de novas ideias ou alteração do comportamento de seus pares (Cutlip, Center, Broom, 1995). Para Paul (2011), a comunicação é sempre uma questão de influência.

É oportuno, contudo, mencionar o papel da mídia atuando como intérprete nesse processo de criação de significado. Os meios de comunicação social têm um papel importante na formação das realidades sociais e culturais, não são meros canais de transmissão de informação, bem como o público não é um mero receptor. Mídia e público negociam juntos o significado (Holtzhausen, Zerfass, 2013)

Soma-se a isso, a crescente complexidade da sociedade digital global, a qual tem desafiado, ainda mais, os profissionais de comunicação e as organizações, não apenas na apresentação e promoção de suas estratégias, mas, principalmente, na formulação e planejamento das mesmas (Thorson, 2013). Nesse sentido, ergue-se uma primeira questão: *quais aspectos de toda a comunicação originada e transmitida pelas organizações pertence à comunicação estratégica?*

Kirk Hallahan, professor emérito de Jornalismo e Comunicação na Universidade do Colorado, identificou em seus estudos seis modalidades da comunicação comumente encontradas nas organizações. Cada uma delas seria praticada por diferentes funcionários e abordaria propósitos organizacionais específicos (Hallahan, et.al, 2007), como podemos observar no quadro (Quadro 1), a continuidade:

**Quadro 1 - Modalidades de Comunicação Organizacional**

	<b>Pessoal</b>	<b>Objetivos</b>
<b>Comunicação Gerencial</b>	Gerencial/administrativo	Facilitar as operações; promover a compreensão da missão, visão e objetivos; fornecer informações necessárias nas operações do dia a dia.
<b>Comunicação de Marketing</b>	Equipes de marketing e publicidade	Conscientizar e promover produtos e serviços; atrair e reter usuários e clientes; arrecadar fundos.
<b>Relações Públicas</b>	Relações Públicas ou Publicidade e Recursos Humanos ou equipes de Relações Governamentais.	Estabelecer e manter relacionamentos mutuamente benéficos, isso inclui consumidores e clientes, investidores, funcionários e voluntários, líderes comunitários e governamentais.
<b>Comunicação Técnica</b>	Equipes Técnicas, de Suporte, Engenharia e Treinamento.	Educar funcionários, clientes e outros para melhorar sua eficiência. Reduzir erros e promover eficácia e satisfação.
<b>Comunicação Política</b>	Equipes de assuntos governamentais	Construir consenso político sobre questões importantes. No nível internacional, inclui comunicações em apoio à diplomacia e às ações militares.
<b>Marketing Social</b>	Funcionários de organizações não governamentais e governamentais, agências, equipes corporativas.	Reduzir a incidência de comportamentos de risco ou promover causas importantes para a melhoria da comunidade.

Fonte: Elaborado pela autora com base em HALLAHAN, et.al, 2007.

Hallahan e outros (2007) propuseram que todas essas formas poderiam ser chamadas, também, de comunicação estratégica, uma vez que como afirmaram, na primeira edição do *International Journal of Strategic Communication*, a comunicação estratégica é “o uso proposital da comunicação por uma organização para cumprir sua missão” (Hallahan et al., 2007, p. 3). Na próxima seção nos debruçaremos sobre o conceito e suas especificidades.

### 3 A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA

Existem numerosas definições de comunicação estratégica, embora seja um campo de conhecimento jovem e muitos pesquisadores creditarem a definição seminal à Hallahan e outros (2007), ao longo dos anos e com o aprofundar das pesquisas foram acrescidos novos elementos (Heide, et. al, 2018).

Zerfass e outros (2018, p. 493), por exemplo, definem comunicação estratégica como: “toda a comunicação que é substancial para a sobrevivência e o sucesso sustentado de uma organização”. A chave desta acepção está na palavra substancial (ou significativo), assim dizendo, a comunicação estratégica trata das questões associadas ao “desenvolvimento, crescimento, identidade” da organização. Segundo os autores, isso separa a comunicação estratégica da comunicação que pode ter um propósito, mas o propósito é operacional e não estratégico (Bronn, 2021).

Outra visão da comunicação estratégica é oferecida por Argenti, Howell e Beck (2005, p. 61), os quais definem a comunicação estratégica como: “comunicação alinhada com a estratégia global da empresa, para reforçar o seu posicionamento estratégico”. Para eles, a comunicação estratégica



é uma influência essencial para e deve integrar a formulação da estratégia corporativa, em outras palavras, a comunicação estratégica constitui a estratégia, e não apenas a apresenta, a promove ou a impulsiona (Bronn, 2021, Ruler, 2018).

Para Thorson (2013) “A força da abordagem [da comunicação estratégica] é a sua ênfase na estratégia e não em táticas específicas”, semelhante à Hallahan et. al (2007), o autor propõe uma compreensão holística da comunicação estratégica, a qual integre diversas formas de comunicação da organização (Ruler, 2018).

Paul (2011, p.28) vai mais adiante ao afirmar que comunicação estratégica “não deve limitar-se a mensagens formais, mas as ações, também, transmitem significado e devem, portanto, fazer parte da comunicação estratégica. O que fazemos é muitas vezes mais importante do que o que dizemos”, quer dizer, a comunicação estratégica diz respeito tanto ao que o emissor diz quando a como ele age (Ruler, 2018).

A comunicação estratégica, por essa lógica, inclui examinar como uma organização se apresenta na sociedade como um ator social e, nesse sentido, deve assumir a importância de ativos intangíveis como a marca, a reputação e a imagem (Bueno, 2005).

Na esteira deste pensamento, Holtzhausen e Zeffass (2013, p. 284) postulam que a “comunicação estratégica é a prática de ações deliberadas e propositais que um agente de comunicação realiza na esfera pública em nome de uma entidade para atingir metas estabelecidas”. Nesta acepção a comunicação estratégica limita-se a ser um instrumento para consecução de objetivos pré-estabelecidos. A comunicação segue a estratégia e atua influenciando a esfera pública, mas não participa do processo de elaboração (Ruler, 2018).

No que tange ao papel da comunicação estratégica na tomada de decisões, Bronn (2021) afirma que o sucesso da comunicação está atrelado a líderes que sejam estrategistas e que tenham uma abordagem sistêmica. Por seu turno, Aggerholm e Thomsen (2015) alegam que todos os atores moldam a organização através do seu papel (estratégico) de comunicação na organização.

Ao invés de estudar como os gestores constroem e transmitem a estratégia aos executores, a abordagem emergente concentra-se em como os colegas de trabalho e sua comunicação são constitutivos da estratégia. Logo, é necessário resgatar a comunicação interna valorizando a diversidade, a pluralidade de ideias, as vivências e as opiniões individuais (Bueno, 2005, Heide, et. al, 2018).

### 3.1 A ESTRATÉGIA NA COMUNICAÇÃO

As duas palavras que compõem o conceito ‘comunicação estratégica’ são particularmente significativas e validam a necessidade de revisitar definições fundamentais.

Em primeiro lugar, destaca-se que a comunicação é atividade constitutiva da gestão. Assim, a comunicação não pode ser reduzida a uma única profissão ou função organizacional, ela é um processo transversal a toda a organização e é constitutivo da sua própria existência (Kuhn, Schoeneborn, 2015).

Para Taylor (2009), toda organização é um produto de processos contínuos de criação de sentido e de comunicação. Segundo Schall (1983, p.560), as organizações são: “criadas, sustentadas, transmitidas e alteradas por meio da interação social por meio de modelagem e imitação, instrução, correção, negociação, narração de histórias, fofoca, remediação, confronto e observação – todas atividades baseadas na troca de mensagens e na atribuição de significado, isto é, na comunicação”.

Em segundo lugar, sublinha-se que “na expressão comunicação estratégica, há que se considerar que a palavra estratégica é mais do que um mero adjetivo (como são adjetivos importante,

fundamental, relevante): trata-se de um conceito” (Bueno, 2005, p. 15), relacionado, naturalmente, com o conceito de estratégia - uma descrição de como os fins serão alcançados através dos meios.

A estratégia, tradicionalmente, envolve dois processos: a formulação (planejamento estratégico e pensamento estratégico) e a implementação. Não obstante, a pesquisa contemporânea colocou a micro estratégia também em debate, ou seja, o que os membros da organização realmente fazem com a estratégia na prática cotidiana (Heide, et. al, 2018). Em outras palavras, a teoria clássica trata do planejamento racional a longo prazo e a teoria recente frisa a mudança contínua e incremental (Ruler, 2018).

A partir de uma percepção de que a estratégia é algo que os membros da organização criam e materializam, Marchiori e Bilgarov (2012) defendem que devemos compreender a importância da comunicação na criação das estratégias. A estratégia é, portanto, uma prática comunicativa conduzida em diferentes níveis de uma organização, à medida que a organização é continuamente criada e reproduzida.

Nesse sentido, temos, então, que a comunicação estratégica diz respeito a forma como a organização se apresenta e se promove por meio de ações intencionais de comunicação; isto é, como os líderes, os funcionários e os profissionais de comunicação “*comunicam-se* propositalmente para avançar em sua missão” (Hallahan, et.al, 2007, p.4).

Assim, uma comunicação para ser considerada estratégica deve estar em sintonia com os objetivos, a missão, a visão e os valores da organização (Popa, 2019), bem como “alinhada com a estratégia global da empresa, para melhorar o seu posicionamento estratégico” (Argenti, Howell, Beck, 2005 p. 83). Isso exige que todos os agentes envolvidos a concebam como um fator estratégico indispensável, além de uma sistematização de práticas no cotidiano da organização (Kunsch, 2018).

Com vistas ao exposto, a próxima seção irá abordar de maneira mais detida a gestão estratégica da comunicação, ou seja, a utilização deliberada da comunicação para ajudar a alcançar o sucesso de uma organização.

## 4 A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA NA PRÁTICA

Como nos afirma Kunsch (2006, p. 7):

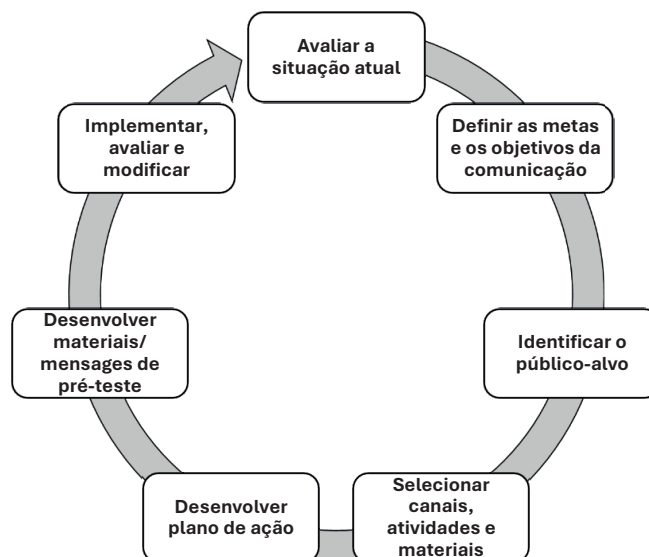
As organizações para fazer frente a todos os desafios da complexidade contemporânea, necessitam planejar, administrar e pensar estrategicamente a sua comunicação. Não basta pautar-se por ações isoladas de comunicação, centradas no planejamento tático para resolver questões, gerenciar crises e gerir produtos sem uma conexão com a análise ambiental e as necessidades do público de forma permanente e pensada estrategicamente.

De maneira análoga, para Bueno (2005), a comunicação estratégica, ao maximizar a dimensão social e cultural, deve partir de um diagnóstico do macroambiente, estabelecer procedimentos sistemáticos de avaliação e admitir reajustes de modo a garantir o cumprimento dos objetivos, sem prescindir, no entanto, do microambiente.

Uma comunicação estratégica requer, também, alguns requisitos prévios, tais como: revisão e avaliação dos paradigmas organizacionais vigentes e da comunicação; entendimento de que a comunicação estratégica é intencional e estruturada por políticas, estratégias e princípios; usos de metodologias flexíveis de formulação de estratégias; utilização de aportes teóricos de planejamento estratégico; valoração dos usos de pesquisas e auditorias; análise ambiental e estratégica de cenários; construção de diagnósticos situacionais; monitoramento e avaliação das ações comunicativas. Pressupõe também que o planejamento e gestão devem ser atividades bem articuladas e monitoradas por seus agentes (Kunsch, 2018).

A figura a seguir (Figura 2) ilustra um Modelo de Planejamento Comunicacional, no qual, sobretudo, observa-se a articulação cíclica entre as ações, em um processo contínuo de elaboração, implementação e avaliação.

**Figura 2 - Modelo de Planejamento Comunicacional**



Fonte: Elaborado pela autora com base em CRC, 2023.

Igualmente, Oliveira e Paula (2007) listam alguns componentes essenciais para a comunicação estratégica, tais como: o tratamento processual da comunicação e a combinação de diversos fluxos informacionais; o reconhecimento pela alta gestão e a inserção na cadeia de decisões; a valorização das interações e dos diálogos; o uso de metodologias para sistematização e alinhamento das ações; e, o acompanhamento e a avaliação dos impactos.

#### 4.1 CANAIS, PÚBLICO E CONTEÚDO

O canal é o meio pelo qual uma mensagem é transmitida ao público-alvo. O melhor canal para alcançar um público específico depende de muitos fatores, principalmente, circunstâncias regionais/locais. Cada canal tem um conjunto particular de características e é adequado para diferentes formas de conteúdo e públicos. Usar vários canais para atingir o público-alvo é essencial. No entanto, isso não significa que todos os canais devam ser utilizados (UNECE, 2021).

Os canais próprios “offline” incluem todos os meios de comunicação em formato não digital, como: contato direto entre pessoas (eventos ou conferência de imprensa); apresentações (conferências, cursos, seminários); mídia impressa (revistas, relatórios, campanhas publicitárias). O valor dos canais “offline” não deve ser subestimado, uma vez que têm potencial para construir redes mais sólidas.

Os canais “online” são canais acessados por dispositivos com conexão à Internet, como computadores, smartphones e tablets, dentre eles, as mídias sociais são especializadas em oferecer contato direto entre emissores e receptores. Sublinha-se a constante potencialidade de aparecimento de novos canais, com uso, até mesmo, de IAs (UNECE, 2021).

Os canais indiretos ou de terceiros são considerados a melhor opção para atingir o público em geral. Exemplos incluem: imprensa (mídia impressa, mídia de radiodifusão e mídia de notícias

“online”), que se distinguem entre mídia geral (mídia de notícias nacional, mídia regional), mídia direcionada (empresariais e profissionais) e comunidades de mídia social “online” (UNECE, 2021).

O engajamento, contudo, só é eficaz se o público estiver claramente definido e suas características forem conhecidas. Distribuir uma mensagem geral e indiferenciada para vários públicos será menos eficaz do que mensagens personalizadas. Portanto, é fulcral segmentar o público em diferentes grupos, realizar pesquisas demográficas, criar perfis e analisar o impacto que o assunto tem sobre o público, bem como examinar a posição atual do público em relação a questão e identificar quaisquer barreiras (UNECE, 2021).

Com base no perfil do público, o próximo passo é escolher o tipo de conteúdo e os melhores formatos de conteúdo para cada canal. Uma estratégia de conteúdo eficaz mapeia a combinação certa de canais para alcançar os públicos identificados. Um calendário pode ser útil para planejar, assim como é fundamental avaliar o impacto da campanha para cada canal (UNECE, 2021).

Atualmente, a circulação de informações é, cada vez mais, veloz, o que exige um monitoramento em tempo real dos canais de comunicação, bem como estar constantemente atento e apto para agir de forma ágil e assertiva. Assim dizendo, deve-se buscar “comunicar a melhor mensagem, através dos canais corretos, às pessoas certas, no momento certo e utilizar o feedback deste processo para manter o foco nos objetivos” (SIMPPLR, s.d.).

A Figura 3 reúne, de forma esquemática, os principais elementos para a utilização da ferramenta comunicacional de maneira estratégica. Destaca-se nela, a importância de se estar permanentemente atento ao objetivo organizacional previamente delimitado.

**Figura 3.** Estratégia comunicacional

<b>Objetivo</b>		
<b>Público-Alvo</b>		
<b>Mensagem</b>		
<b>Métodos de Entrega</b>	<b>Descrição</b>	<b>Periodicidade</b>
<b>Canal</b>		
<b>Atividades e Eventos</b>		
<b>Materiais</b>		

Fonte: Elaborado pela autora com base em CRC, 2023.

## 4.2 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA E CRISE: INTERSECÇÕES

A crise é “uma violação percebida das expectativas das partes interessadas que podem criar resultados negativos para a organização”, ou seja, as crises têm o potencial de impactar, direta e indiretamente, na busca pelos objetivos organizacionais (Coombs, 2021).

Toda crise é, sobretudo, um processo, no qual podem ser reconhecidas três principais fases:



pré-crise, resposta à crise e pós-crise. A pré-crise envolve a mitigação e a preparação. Os gestores avaliam cuidadosamente os riscos que poderiam tornar-se crises e, se possível, tomam medidas para mitigar a probabilidade de que um risco se manifeste em uma crise. A resposta à crise, trata-se das ações tomadas após a eclosão da crise, circunstância mais vulnerável para a organização. Já, a fase pós-crise é o momento em que as operações começam a se normalizar. Os esforços pós-crise podem incluir: fornecer informações de acompanhamento e lições aprendidas (Coombs, 2021).

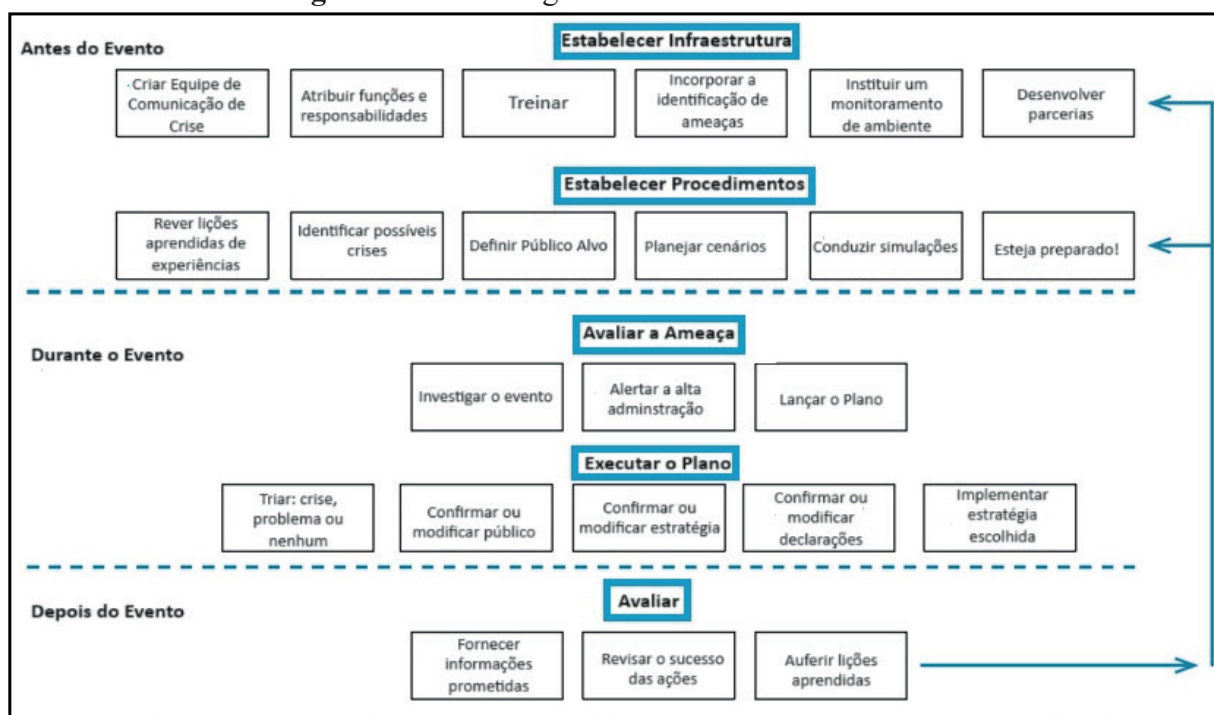
Há aqui uma sobreposição entre a gestão de crises, por um lado, e a gestão de riscos, por outro. Em particular, a gestão de riscos inclui a identificação, análise e ponderação (isto é, a priorização de riscos). A Inteligência pode, neste caso, contribuir para o planejamento das comunicações, identificando os riscos e crises mais prováveis (UNECE, 2021).

Nesse sentido, a comunicação de crise vai além de uma reação, é uma resposta estratégica e comunicativa à uma situação ameaçadora. A comunicação de crise é utilizada para proteger as partes interessadas e a organização. Logo, se a comunicação estratégica trata da busca dos objetivos organizacionais, contribuindo para o sucesso organizacional, a comunicação de crise pode ser, também, uma comunicação estratégica (Coombs, 2021).

É comum pensarmos na comunicação de crise como uma forma reativa de comunicação com a intenção, exclusivamente, de proteger uma organização. Embora, a resposta à crise seja muitas vezes reativa, a comunicação de crise também pode ser proativa e um recurso valioso, uma vez que no centro da gestão de crises está a marca que a organização criou. A gestão eficaz de crises baseia-se nos valores institucionais, aproveitando a reputação de integridade da organização, trabalha para reforçar ou restabelecer essa marca (Coombs, 2021, UNECE, 2021).

A seguir, apresentamos um quadro (Figura 4) detalhado das atividades de gestão comunicacional de crises em cada uma das fases do processo:

**Figura 4 - Fases da gestão comunicacional de crises**



Fonte: Elaborado pela autora com base em UNECE, 2021.

Na pré-crise ou “planejamento antecipado”, o principal objetivo é atribuir responsabilidades, definir procedimentos, preparar minuta de respostas (declarações) a serem usadas durante uma crise e obter a adesão da organização antes de ocorrer qualquer evento adverso (UNECE, 2021).

O planejamento antecipado começa com o estabelecimento da infraestrutura necessária para responder rapidamente com plena autoridade organizacional. A equipe é o elemento central em qualquer plano de comunicações de crise. A equipe determina e promulga as táticas de comunicação mais adequadas e deve ter a autoridade para agir em nome da organização (UNECE, 2021).

Estabelecer a infraestrutura organizacional também inclui o desenvolvimento de um bom sistema de alerta, através de um programa de monitoramento continuado das mídias tradicionais e sociais. Igualmente importante é instituir uma cultura corporativa onde funcionários em todos os níveis estejam em alerta para ameaças potenciais e cientes dos procedimentos para relatar os eventos (UNECE, 2021).

Ainda nessa fase, estão entre as atividades mapear ameaças potenciais e preparar reações ótimas, através da: revisão das lições aprendidas; identificação de prováveis crises; definição de públicos-alvo; planejamento de cenários; preparação de declarações e realização de exercícios de treinamento (UNECE, 2021).

Na resposta à crise ou execução do plano, o objetivo é gerenciar de forma eficiente e eficaz a crise em curso, para isso a equipe de crise pode seguir a seguinte sequência de etapas: 1. Avaliar a situação e as informações preliminares; 2. Consultar o plano de comunicação de crise; 3. Confirmar ou adaptar elementos do plano; 4. Implementar a estratégia (UNECE, 2021).

Por fim, no pós-crise ou na fase de avaliação, depois de ultrapassada a crise, o intuito é avaliar a eficácia após o processo de comunicação concluído. As atividades devem ser medidas e avaliadas para confirmar se alcançaram os objetivos. Feita de forma eficaz, a medição leva a resultados iterativos e melhorias na comunicação, ao passo que a avaliação pode orientar as atividades para o desenvolvimento de futuras estratégias, além de ajudar as organizações a desenvolverem uma compreensão do impacto da comunicação.

## **5 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Em se tratando do Exército Brasileiro (EB), Franklin (2022) afirma que a comunicação estratégica nessa instituição assume características próprias, facilitada pela projeção e capilaridade em âmbito nacional. A estratégia é focada no fortalecimento da imagem da Força, por intermédio da apresentação dos valores e do uso das mídias digitais.

O Manual Operações de Informação do Exército Brasileiro (EB70-MC-10.213) define a Comunicação Estratégica como: “a atividade na qual as FA devem realizar esforços deliberados para atuar sobre os públicos designados para criar, fortalecer ou preservar condições favoráveis ao avanço dos interesses, políticas e objetivos da nação, afetando percepções, atitudes e comportamentos” (BRASIL, 2019).

Assim, uma vez que a essência da comunicação estratégica é fazer avançar a missão, a Diretriz do Comandante do Exército 2023-2026 apresentou como primeira premissa o “Fortalecimento da imagem do Exército como Instituição de Estado” e discorreu “a Comunicação Estratégica é uma ferramenta importante para a preservação e o fortalecimento da imagem do Exército” acrescentou, ainda, a importância de “alinhar, integrar e sincronizar o discurso no âmbito do EB” (BRASIL, 2023).

O Comandante do Exército aprovou, ainda, em março de 2024, a primeira edição da Política de Comunicação Estratégica do Exército (EB10-P-01.-23), a qual afirma:

- a. Comunicação estratégica (Com Estrt) é a sistematização contínua dos processos comunicacionais do Exército Brasileiro (EB) para todos os públicos de interesse, na busca do alinhamento, da integração e da sincronização da comunicação institucional, a fim de manter a legitimidade e a credibilidade, visando possuir liberdade de ação.
- b. A Com Estrt é balizada pela missão da Força, confirmada pelas entregas à sociedade e alicerçada nos valores institucionais. Tem como objetivo final a sinergia de todos os esforços de comunicação, colimados no mais alto nível de governança e gestão, produzindo efeitos de longo prazo que cooperem com a concretização da visão de futuro do EB, contribuam para o atingimento dos Objetivos Estratégicos do Exército e mantenham a sociedade brasileira informada das ações, operações e valores do EB (BRASIL, 2024, p.5)

Do trecho, identifica-se a preocupação em sistematizar processos, criando sinergia entre os esforços de comunicação, em benefício dos objetivos estratégicos futuros da organização.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final deste primeiro artigo da linha de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, resta-nos claro que com a proliferação dos meios de comunicação e a cacofonia de mensagens, tornou-se cada vez mais importante que os atores sociais e as organizações sejam deliberados em sua comunicação para serem ouvidos. Principalmente, quando a comunicação é, progressivamente, mais internacional e virtual.

Ademais, podemos conhecer as distintas percepções que os estudiosos da comunicação estratégica possuem sobre o papel que a comunicação desempenha e como ela funciona. Alguns a veem como um processo unilateral que busca obter a aprovação do público para as suas escolhas estratégicas; enquanto outros, dão enfoque ao processo constitutivo pelo qual a estratégia é construída.

A visão predominante, não obstante, está centrada nos resultados pragmáticos das ações comunicativas. E parte do pressuposto de que um bom planejamento estratégico é capaz de alcançar os resultados desejados e promover uma comunicação eficaz. Contudo, ressalva deve ser feita, no que tange a importância de recursos humanos qualificados, bem como a disponibilidade de recursos financeiros e tecnológicos, que viabilizem tanto a implementação das estratégias quanto a avaliação dos resultados.

À vista disso é possível traçar algumas recomendações preliminares a todas as organizações que desejem empregar uma comunicação estratégica eficiente, credível e que coopere para o atingimento dos objetivos, dentre elas o Exército Brasileiro.

Temos, portanto que: significado e mensagem são fatores primordiais na associação humana e, por essa lógica, falhas na compreensão de ambos são uma das razões para os desafios da comunicação estratégica organizacional; isto é, situações, nas quais significados próprios e não, necessariamente, os das organizações as quais pertencam, são veiculados.

Nesse sentido, a importância de a estratégia de comunicação estar alinhada com os valores e os princípios das organizações, os quais devem ser claros e de fácil associação por seus membros, possibilitando que as práticas cotidianas individuais estejam em sintonia com as ações comunicativas.

Acrescenta-se a isso a importância de se definir o público-alvo, os canais e o conteúdo, levando em consideração, também, a gestão do tempo, haja vista que a comunicação estratégica tem como principal função apoiar a consecução dos objetivos futuros (a longo prazo) da organização, isto posto torna-se imprescindível, tanto o estabelecimento de um cronograma de ações, quanto avaliações recorrentes dos resultados.

Finalmente, cientes de que, por vezes, algumas questões correm mal, a gestão eficaz da comunicação estratégica de crises é fundamental para proteger e manter a reputação da organização, seja por meio do estabelecimento de uma equipe especializada como, também, da criação de protocolos de ação. A comunicação é, portanto, uma ferramenta fulcral na conscientização e compreensão dos riscos às organizações e de suas decisões, assim, uma estrutura na qual a comunicação atue, lado a lado, à gestão de riscos auxilia na prevenção e mitigação do impacto de uma crise e suas consequências.

## REFERÊNCIAS

- AGGERHOLM, H. K., THOMSEN, C. Strategic communication: the role of polyphony in management team meetings. In: HOLTZHAUSE, D. R., ZERFASS, A. (Eds) **The Routledge Handbook of Strategic Communication**, New York: Routledge, 2015. p.172-189
- ARGENTI, P. A., HOWELL, R. A., BECK, K. A. The strategic communication imperative. **MITSloan Management Review**, v. 46, n. 3, 2005. p. 83-89
- BRASIL. **Manual Operações de Informação do Exército brasileiro** (EB70-MC-10.213), 2019.
- BRASIL. **Política de Comunicação Estratégica do Exército** (EB10-P-01.-23), 2024.
- BRONN, P. Strategic Communication Requires Strategic Thinking. In: BALONA, S. RUÃO, T, CARRILLO, M. (Eds.) **Strategic Communication in Context: Theroretical Debates and Applied Research**. UMinho Editora, Braga, 2021.
- BUENO, W. A comunicação empresarial estratégica: definindo os contornos de um conceito. **Conexão – Comunicação e Cultura**, UCS, Caxias do Sul, v. 4, n. 7, p. 11-20, 2005.
- CASTELLS, M. **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- COOMBS, T. Crisis Communication as Course Correction: Communicative Efforts Revive Goals. In: BALONA, S. RUÃO, T, CARRILLO, M. (Eds.) **Strategic Communication in Context: Theroretical Debates and Applied Research**. UMinho Editora, Braga, 2021.
- CRC, Communication Resource Center. **Strategic Communication Planning**, 2023. Disponível em: <https://sprc.org/wp-content/uploads/2023/01/GLSWorkbook.pdf>. Acesso em: jun. 2024
- FERREIRA, A., KUNSCH, M. Comunicação estratégica e inovação organizacional: uma relação dialógica. **44º Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, virtual, out. 2021
- FRANCISCO, S. Sociedade da desinformação. **Observatório da Sociedade da Informação**, Setor de Comunicação e Informação da UNESCO. Brasília, 2004.
- FRANKLIN, L. A comunicação estratégica como ferramenta para a diplomacia militar brasileira. **Coleção Meira Mattos**, v. 16, n esp., 2022.
- FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber**. Editora Forense Universitária, 2012.
- FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Global Risks Report 2024**, 19ed., Geneva, 2024. Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf). Acesso em: abr. 2024
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Capacitação de Professores – Coordenação Pedagógica ETEC Anhanguera**, s.d. Disponível em: <https://pedagogicoetecanhanguera.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/capacitac3a7c3a3o-20072018.pdf>. Acesso em: jun. 2024.



- HALLAHAN, K., HOLTZHAUSEN, D., RULER, B., VERCIC, D., SRIRAMESH, K. Defining Strategic Communication. **International Journal of Strategic Communication**, v. 1, n. 1, 2007. p.3-35
- HEATH, R., WAYMER, D. Social Movement Activism: analysis of strategic communication in context. In: BALONA, S. RUÃO, T, CARRILLO, M. (Eds.) **Strategic Communication in Context: Theroretical Debates and Applied Research**. UMinho Editora, Braga, 2021.
- HEIDE, M., PLATEN, S., SIMONSSON, C., FALKHEIMER, J. Expanding the scope of strategic communication: towards a holistic understanding of organizational complexity. **International Journal of Strategic Communication**, v. 12, n. 4, 2018. p. 452-468
- HOLTZHAUSEN, D., ZERFASS, A. Strategic Communication: opportunities and challenges of the research area. In: HOLTZHAUSEN, D., ZERFASS, A. (Eds.) **The Routledge Handbook of Strategic Communication**, Routledge, New York, 2015.
- HOROWITZ, Michael, SCHARRE, Paul, VELEZ-GREEN, Alexander. A Stable Nuclear Future? The Impact of Autonomous Systems and Artificial Intelligence. **arXiv**, Cornell University, 2019. Disponível em: <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1912/1912.05291.pdf>. Acesso em: jan. 2024.
- JOHNSON, James. Artificial Intelligence and Future Warfare: Implications for International Security. **Defense & Security Analysis**, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/332623534\\_Artificial\\_intelligence\\_future\\_warfare\\_implications\\_for\\_international\\_security](https://www.researchgate.net/publication/332623534_Artificial_intelligence_future_warfare_implications_for_international_security). Acesso em: abr. 2024.
- KUHN, T., SCHOENEBOERN, D. The pedagogy of CCO. **Management Communication Quarterly**, v. 29, n. 2, 2015. p. 295-301.
- KUNSH, M. Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas. **Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura**, n. 34, 2006. p. 125-139
- KUNSH, M. Comunicação organizacional integrada na perspectiva estratégica. In: FÉLIX, J. B. (org.). **Comunicação estratégica: a visão de 23 renomados autores de 5 países**. Brasília, DF: Ed. Rede Integrada, 2020. p. 85-100.
- KUNSH, M. A Comunicação Estratégica nas organizações contemporâneas. **Media&Jornalismo**, v. 18, n. 33, 2018. p.13-24
- LITTLEJOHN, S. W. **Theories of human communication**. Belmont, CA: Wadsworth, 1992.
- MARCHIORI, M, BILGAROV, S. Strategy as communicational practice in organizations. In: HOLTZHAUSEN, D. R., ZERFASS, A. (Eds) **The Routledge Handbook of Strategic Communication**, New York: Routledge, 2015. p. 190-200
- MARIOTTI, A., NASCIMENTO, C. A comunicação estratégica e a sua sistematização no Exército Brasileiro: uma proposta. **Coleção Meira Mattos**, v. 15, n. esp., 2021.
- MOREIRA, A., PITANGUEIRA, A. O Spin-In da Comunicação Estratégica Organizacional para o Exército Brasileiro. **Coleção Meira Mattos**, v. 16, n. esp. 2021.
- OLIVEIRA, I., PAULA, M. **O que é comunicação estratégica nas organizações?**. São Paulo, SP: Paulus, 2007.
- OLIVEIRA, I., LIMA, F., GENEROSO, I. Mediated Strategic Communication: meaning disputes and social practice. In: BALONA, S. RUÃO, T, CARRILLO, M. (Eds.) **Strategic Communication in**

**Context:** Theroretical Debates and Applied Research. UMinho Editora, Braga, 2021.

OLIVEIRA, I. Novo sentido da comunicação organizacional: construção e um espaço estratégico. **INTERCOM** – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – BH/MG – 2 a 6 Set 2003

PACEPA, I. **Desinformação:** Ex-chefe de espionagem revela estratégias para solapar a liberdade, atacar a religião e promover o terrorismo. VIDE Ed, 2015.

PAUL, C. **Strategic Communication:** origins, concepts, and current debates. Santa Barbara, CA: Praeger, 2011.

PEREIRA, M. Comunicação Estratégica no Contexto Organizacional. **Revista Internacional de Ciências**, v. 4, n.2, 2014.

PÉREZ, R. **Estrategias de comunicación** (4. ed.). Barcelona: Editorial Ariel, 2008.

POPA, B. Strategic Communication. **Journal of Defense Resources Management**, v. 10, n. 2, 2019. p. 174-179

RUÃO, T, BALONAS, S, CARRILLO, M. How far can we take strategic communication? The Sky is the Limit. In: BALONA, S. RUÃO, T, CARRILLO, M. (Eds.) **Strategic Communication in Context:** Theroretical Debates and Applied Research. UMinho Editora, Braga, 2021.

RULER, B. Communication Theory: an underrated pillar on which strategic communication rests. **International Journal of Strategic Communication**, v. 12, n.4, 2018, p. 367-381.

SCHALL, M. A communication-rules approach to organizational culture. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 4, 1983. p. 557-581

SELF, C. Dewey, the Public Sphere, and Strategic Communication. IN: HOLTZHAUSEN, D., ZERFASS, A. (Eds.) **The Routledge Handbook of Strategic Communication**, New York: Routledge, 2015.

SIMPPLR. **Strategic Communications**. Disponível em: <https://www.simpplr.com/glossary/strategic-communications/>. Acesso em: jun. 2024

TAYLOR, J. R. Organizing from the bottom up? Reflections on the constitution of organization in communication. In: PUTNAM, L., NICOTERA, A. (Eds.) **Building theories of organization**. The constitutive role of communication. New York, NY: Routledge, 2009. p. 153-186

THORSON, K. **Strategic Communication**. Disponível em: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199756841/obo-9780199756841-0007.xml>. Acesso em: jun. 2024.

THOMAS, G., STEPHESEN, K. An introduction to Strategic Communication. **International Journal of Business Communication**, v. 52, n. 1, 2015. p.3-11

UNECE. **Strategic Communications Framework for Statistical Institutions**, 2021. Disponível em: <https://unece.org/statistics/publications/strategic-communication-framework-statistical-institutions>. Acesso em jun. 2024.

ZERFASS, A. VERCIC, D, NOTHHAFT, H, WERDER, K. Strategic communication: defining the field and its contribution to research and practice. **International Journal of Strategic Communication**, v. 12, n. 4, 2018. p. 487-505



# SOLDADO

## SEMPRE PRONTO PREPARADO PARA O FUTURO



**EXÉRCITO BRASILEIRO**



# O NÍVEL INTERNACIONAL NA ANÁLISE DO IMPACTO DAS GRANDES POTÊNCIAS NA AMÉRICA DO SUL E NO BRASIL: A INTERAÇÃO ENTRE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA COMO DETERMINANTE DAS PRESSÕES ESTRUTURAIS

## THE INTERNATIONAL DIMENSION WHILE ANALYZING THE IMPACTS OF THE GREAT POWERS ON SOUTH AMERICA AND BRAZIL: THE INTERACTION BETWEEN UNITED STATES, RUSSIA AND CHINA AS DETERMINANT OF STRUCTURAL PRESSURES

**BRUNA ROHR REISDOERFER**

### RESUMO

O presente ensaio é a primeira das cinco etapas (1/5) de pesquisa sobre as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil, cujo produto final deverá ser um policy paper ao Exército Brasileiro. Portanto, a pesquisa deve ser capaz de traduzir conhecimentos científicos em instrumentos úteis para a tomada de decisão política. Sua principal função é instrumental e não ideacional. Para tanto, propõe-se a construção de cenários (divididos em três níveis de análise: internacional, regional e estatal). Assim, após as cinco etapas, a contribuição final da pesquisa se dará de duas formas: a) substancial: produção de conhecimento com rigor científico sobre a temática em análise e b) metodológica: proposição de um método de análise útil para possível replicação em outras regiões. Dessa forma, o objetivo do presente ensaio (etapa 1/5) é desenvolver o marco situacional, teórico e metodológico que estrutura a análise proposta. O ensaio apresenta também, o primeiro nível de análise para cada cenário proposto, qual seja, o internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rivalidade Sistêmica; Realismo Neoclássico; Construção de Cenários; Interação Estados Unidos, China e Rússia.

### ABSTRACT

This essay is the first of five stages (1/5) of research into the implications of competition between the Great Powers for South America and for Brazil's defense. The final product should be a policy paper for the Brazilian Army. The research must, therefore, be capable of translating scientific knowledge into useful instruments for political decision-making. Its main function is instrumental and not ideational. To this end, it proposes the construction of scenarios (divided into three levels of analysis: international, regional and state). Thus, after the five stages, the final contribution of the research comes in two forms: a) substantial: production of knowledge with scientific rigor on the subject under analysis and b) methodological: proposition of a useful method of analysis for possible replication in other regions. Therefore, the aim of this essay (stage 1/5) is to develop the situational, theoretical and methodological framework that structures the proposed analysis. The essay also presents the first level of analysis (the international one) for each proposed scenario.

**KEYWORDS:** Systemic Rivalry; Neoclassical Realism; Scenario Building; United States, China and Russia Relations.

### A AUTORA

Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS). Foi pesquisadora visitante na Cátedra de Estudos Europeus e Relações Internacionais da Universität Würzburg (Alemanha). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Bacharela em Relações Internacionais (UFRGS). Analista de Relações Internacionais na Câmara Brasil-Alemanha (AHKRS) e professora no IDP Brasília. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2024-2025.





# 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio é a primeira das cinco etapas (1/5) de pesquisa sobre as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil. A pesquisa intitulada ‘Manutenção do Alinhamento; Estruturação de Aliança de Conveniência ou Engajamento para Guerra Central?’ A resposta de China-Rússia para as interações com os Estados Unidos e seus impactos para o Brasil’ visa desenvolver análise de conjuntura através do método da construção de cenários (divididos em três níveis de análise: internacional, regional e estatal). Isso porque, entende-se que uma abordagem apenas do nível internacional não é suficiente, uma vez que as pressões do Sistema Internacional são transmitidas através das dinâmicas e características regionais e nacionais<sup>1</sup>. Uma análise compartimentalizada em níveis permite a sua aplicação também para outras regiões.

O produto final (etapa 5/5) da pesquisa deverá ser um *policy paper* ao Exército Brasileiro. Ou seja, a pesquisa deve ser capaz de traduzir conhecimentos científicos em instrumentos úteis para a tomada de decisão política. Assim, a sua função primária é instrumental e não ideacional. Portanto, a contribuição final da pesquisa ao longo das cinco etapas se dará de duas formas: a) substancial: produção de conhecimento com rigor científico sobre a temática em análise e b) metodológica: proposição de um método de análise útil para possível replicação em outras regiões. Neste sentido, o objetivo do presente ensaio (etapa 1/5) é desenvolver o marco situacional, teórico e metodológico que estrutura a análise proposta. O ensaio apresenta também, o primeiro nível de análise para cada cenário proposto, qual seja, o internacional.

O foco da linha de pesquisa, na qual este projeto está inserido dentro do Exército Brasileiro, não é a América do Sul unicamente. Mas sim, o impacto da competição entre as Grandes Potências para a região. Ou seja, entende-se como necessária uma abordagem *top-down*. Isto é, da estrutura do Sistema Internacional para a região, uma vez que a América do Sul não possui agência nas dinâmicas internacionais sem que sofra interferências extrarregionais (especialmente de Estados Unidos, conforme será demonstrado no próximo ensaio) (Herz; Siman; Telles, 2017).

Parte-se, portanto, de uma ontologia realista e estruturalista das Relações Internacionais, que coloca o Estado como elemento central da análise (Jackson, 2011). Mesmo que tenha havido, no imediato pós-Guerra Fria, o fortalecimento das agendas de Segurança Internacional focadas em temáticas que perpassam a centralidade do Estado (com foco em ameaças híbridas) (Buzan; Hansen, 2009), os indivíduos ainda se relacionam através de estruturas estatais e contam com elas para a sua segurança e para a garantia de ordenamento jurídico para o seu desenvolvimento econômico. Dessa forma, no nível de análise da estrutura do Sistema Internacional, ainda são as agendas estatais que determinam as principais pressões sob as dinâmicas humanas. Nos próximos ensaios (etapa 2/5 e 3/5), quando então será debatida a transmissão das pressões estruturais nas especificidades da América do Sul e do Brasil, será necessário contextualizar as agendas de segurança da região que fortemente perpassam pela agenda das chamadas ameaças híbridas (Herz; Siman; Telles, 2017).

Pela natureza do produto final da pesquisa e pelo tempo de desenvolvimento da mesma, é necessário desenvolver abordagem com resultados diretos e agregados. A adoção de uma visão positivista da ciência, com ontologia racionalista, nos permite analisar a realidade de forma objetiva e

---

<sup>1</sup> Este é um refinamento teórico feito pelo realismo neoclássico ao realismo estrutural. Ele adota a causalidade da estrutura internacional nas ações dos Estados, mas reconhece os impactos específicos das características regionais e nacionais nas diferenças temporais e na forma de resposta dos países às pressões internacionais (Schweller, 1997; Walt, 1987).

empírica. A base metodológica da pesquisa é a visão metateórica de Kenneth Waltz (1990), mesmo que não se utilize diretamente a sua visão teórica. O autor argumenta que a realidade substancial/empírica é uma complexa configuração de relações e mecanismos causais, na qual todas as esferas estariam interligadas, sendo difícil a sua separação. Dessa forma, para que possamos acessar, entender e produzir previsões acerca dessa realidade, seria necessário compartimentalizá-la e drasticamente simplificá-la. Segundo a sua abordagem, o conhecimento teórico seria um instrumento para lidar – no nível analítico - com a realidade complexa e produzir, assim, conhecimento que poderá ser transformado em conceitos para ser aplicado na análise de outros fatos empíricos (Waltz, 1990). Assim, as teorias científicas não conseguiriam remover a incerteza que é característica da esfera da política e sim auxiliar a entendê-la. Isto é, o conhecimento teórico para ter utilidade prática seria necessariamente diferente da realidade empírica. Portanto, a sua utilidade para a produção de política pública está na sua capacidade de instrumentalizar regularidades e repetições (Waltz, 1990).

Dessa forma, fica claro que o presente ensaio (etapa 1/5) e a pesquisa não visam esgotar análises sobre as inúmeras variáveis internacionais e especificidades nacionais que atuam na América do Sul e na construção de agenda de defesa no Brasil (pois, se assim o fizesse, difícil seria a instrumentalização desse conhecimento para a produção de política pública). Mas visa sim, ordenar essa realidade complexa e multinível e propor um modelo de análise com base em parâmetros científicos que se entende útil para diminuir a subjetividade inerente a qualquer análise feita por seres humanos.

Como ponto de inflexão (marco situacional) para a análise da conjuntura atual, utiliza-se a anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014. Pois, esse fato reacendeu os debates acerca do papel das guerras locais e/ou proxies (indiretas) para a estabilidade estratégica do Sistema Internacional (Buzan, 2024; Glaser, 2024). Ademais, recolocou no centro dos debates de defesa as ameaças convencionais e as operações de alta intensidade (NATO, 2021). A anexação e a posterior escalada para invasão territorial em 2022, gerando resposta do ocidente através de sanções econômicas e políticas, abriu janela de oportunidade para a aproximação entre Rússia e China (Cozad et al, 2024). Como marco temporal final do projeto de pesquisa proposto será adotado o ano de 2034, englobando, assim, um período de 20 anos que permite analisar padrões passados para projetar comportamentos futuros.

Por mais que haja ascendentes a Grande Potência - como Índia - e a Potências Regionais - como o Irã - nenhum deles consegue ainda ter poderio suficiente autônomo (quais sejam: capacidade de segundo ataque, comando do espaço e inexpugnabilidade) (IISS, 2024) para garantir dissuasão nuclear frente a Estados Unidos e assim impactar nas dinâmicas estruturais do Sistema. É a partir da importância material estratégica de China e Rússia apresentada na próxima seção, juntamente com a relevância dada a ambos pelos discursos oficiais de Estados Unidos e seus aliados (US, 2023) - que se parte do pressuposto de que há rivalidade sistêmica estratégica, e, por isso, estrutural entre Estados Unidos, China e Rússia, com dinâmicas regionais de multipolaridade. O documento do Ministério da Defesa Brasileiro de 2020, intitulado “Cenários de Defesa (2020-2039)” também reconhece essa configuração sistêmica.

Convém explicitar que a Europa Ocidental é elemento importante nessa dinâmica, pois a manutenção do equilíbrio de poder regional e a sua subordinação ao poderio militar estadunidense, através da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) respectivamente, garante que na região não surja outro polo de poder (Reisdoerfer, 2022). A região se encontra, pois, com a influência estadunidense garantida, o que faz com que ela não possua capacidade estratégica autônoma e não se configure como polo de poder no nível da estrutura do Sistema Internacional. Isto é, evita que ela desenvolva capacidade de coerção autônoma sobre os demais polos de poder.

Conforme será desenvolvido nas próximas seções, a visão de que há precedência causal da estrutura internacional nas dinâmicas regionais e nacionais, faz com que o critério para a separação dos três cenários propostos para a análise do impacto da dinâmica das Grandes Potências na América do Sul e na defesa do Brasil, seja as relações entre Estados Unidos, China e Rússia. Assim, os cenários representam três possíveis configurações da estrutura do Sistema Internacional que definem as pressões (oportunidades e riscos) sob os demais níveis de análise. É com base em cada cenário (isto é, em cada possibilidade de interação entre os polos de poder), que as dinâmicas sul-americanas e a resposta estatal brasileira se inserem. Os próximos ensaios desenvolverão, respectivamente, o nível de análise regional (América do Sul) e o nacional (Brasil) dentro de cada cenário aqui proposto.

Após essa introdução, será apresentado o marco situacional (ponto de partida da presente proposta de cenários); seguido do marco teórico (que dará rigor científico à construção dos cenários, através dos fundamentos da lógica causal para a construção das hipóteses dos três diferentes cenários propostos). Após, seguirá o marco metodológico, explicitando: os fundamentos do método de construção de cenários em Relações Internacionais e, a partir dele e do marco teórico, as variáveis e indicadores selecionados para cada cenário proposto. Por fim, seguirá a seção de apresentação do nível de análise internacional de cada cenário. Convém explicitar que a análise da propensão de efetivação de cada cenário, será apresentada na etapa 4/5, composta por artigo que agregará os três níveis de análise (internacional, regional e estatal).

## **2 MARCO SITUACIONAL: A CONJUNTURA A SER ANALISADA ATRAVÉS DOS CENÁRIOS**

As instabilidades na Ucrânia com a anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014, sem respostas eficazes de contenção pelo ocidente, e a posterior escalada do conflito em 2022 para a invasão terrestre de outras partes do território ucraniano, demonstra a assertiva posição russa na atual configuração internacional. Seja a sua ação sendo interpretada como uma ação de agressão e revisionismo, ou como a busca por garantia de segurança frente a expansão da OTAN para o leste europeu (Glaser, 2024); o fato é que o Estado russo age buscando garantir a sua posição como polo de poder nas Relações Internacionais. O objetivo é garantir a sua autonomia e soberania, o que perpassa necessariamente por conter a busca por primazia nuclear estadunidense, como veremos na seção seguinte (Piccolli, 2019; Dall'Agnol, 2021; Cepik, 2013).

As instabilidades na Ucrânia recolocaram os planejamentos baseados em conflitos de alta intensidade<sup>2</sup> nas agendas de defesa dos países ocidentais, que nos anos 1990 e início dos 2000 estavam focadas em gerenciamento de crises e ameaças híbridas (como terrorismo, crime organizado e mudanças climáticas). Soma-se a isso, a consolidação da China como uma potência econômica e militar (IISS, 2024; Gopinath et al., 2024), aumentando a sua influência econômica sobre as zonas de influência geopolítica estadunidense (especialmente América Latina e União Europeia (Lopes Filho, et al., 2022) e fortalecendo o seu discurso pela reunificação de Taiwan (China, 2024). A China busca, assim como a Rússia, a garantia da sua soberania e da sua autonomia e tem como elemento central

---

<sup>2</sup>De especial atenção é a reestruturação estatal em curso na Alemanha, redirecionando recursos para a área da defesa. Pois, o país está sendo pressionado, pela primeira vez pós II Guerra Mundial, para desenvolver forte capacidade militar autônoma (Dienes; Weiss; Katsioulis, 2023). Isso pressiona a manutenção de acordos de paz pós II Guerra Mundial, como os Acordos 2+4, que visavam conformar e conter um possível revanchismo alemão. Claramente a estrutura ocidental de governança pós II Guerra Mundial vem sendo questionada.

da sua política de defesa, a garantia de espaço para o seu desenvolvimento econômico (China, 2024; Cozad et al., 2024). Fato que é fortemente representado pelo projeto do Cinturão e Rota, que busca o desenvolvimento global de infraestrutura para o escoamento dos produtos chineses e importação de matéria prima (Lopes Filho, et al., 2022).

Sob essa conjuntura, Estados Unidos e seus aliados declaram diretamente que China e Rússia são rivais estratégicos (US, 2023). É visando a contenção deles e a manutenção das suas zonas de influência e da soberania de seus aliados, que Estados Unidos age (US, 2022; IISS, 2024). As contínuas sanções econômicas impostas sobre os dois países, a posição de ‘Pivô para a Ásia’ e a transferência de auxílios financeiros e militares para os seus aliados regionais na Europa ocidental e na Ásia, perpassam as administrações de Barack Obama, Donald Trump e Joe Biden em maior ou menor intensidade (Westad, 2024), sugerindo a manutenção de uma postura de contenção estadunidense frente a China e Rússia, independente de mudanças na cadeira presidencial. Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos buscam manter a sua posição de hegemonia global, utilizando sua superioridade militar para dissuadir rivais e manter a ordem internacional favorável a seus interesses geopolíticos e econômicos. Para tanto, elemento central nessa política é a busca por primazia nuclear (Posen, 2003), isto é, a busca pela neutralização da capacidade de segundo ataque nuclear de qualquer polo de poder (Cepik, 2013).

Nesse sentido, conforme será apresentado na seção seguinte, Glaser (2024) explicita como essa dinâmica entre os três países ativa o Dilema de Segurança, levando a uma escalada perigosa de tensões internacionais. Buzan (2024) argumenta que estaríamos passando por um novo momento de confronto indireto entre as Grandes Potências. O confronto seria indireto, devido a manutenção do equilíbrio de poder nuclear entre elas. Ao confronto indireto entre Grandes Potências sob uma estrutura de equilíbrio estratégico, Buzan (2024) confere a nomenclatura de guerra fria. Ou seja, estaríamos passando por uma Segunda Guerra Fria, no uso do termo como uma categoria analítica e não histórica.

Sob essa ótica, o conflito na Ucrânia pode ser configurado como uma guerra indireta (*proxy*) para a definição de zonas de influência entre Rússia e o Ocidente, e como será demonstrado na próxima seção, para a manutenção da Rússia como Grande Potência. Dessa forma, a conjuntura atual recoloca o papel das guerras locais e/ou proxies (indiretas) para a estabilidade estratégica do Sistema Internacional. Ou seja, ela nos reaproxima dos debates realizados durante a Guerra Fria sobre o papel central das zonas de influência para as políticas de contenção e dissuasão das Grandes Potências. Momento em que houve forte pressão sob as regiões, reduzindo as suas autonomias para articularem as suas próprias agendas de defesa (Buzan; Hansen, 2009).

Sob essa realidade, abriu-se uma janela de oportunidade para o fortalecimento das relações entre China e Rússia<sup>3</sup>, com ambos complementando a capacidade estatal um do outro (através da venda de gás e petróleo, a Rússia contorna as sanções do ocidente e a China compra recursos energéticos a um preço mais baixo) (Cozad et al., 2024). Na esfera da geopolítica, a oportunidade se abre para que juntos consigam diluir custos e garantir a contenção dos Estados Unidos em seus entornos estratégicos, buscando consolidar uma ordem multipolar (Cozad et al., 2024; Glaser, 2024; Westad, 2024). Atuar de forma alinhada na Europa e na Ásia, faz com que os Estados Unidos tenham a necessidade de atuar em duas frentes. Portanto, mesmo com diferenças de poder material (com superioridade chinesa) e diferenças geopolíticas (especialmente na expansão econômica de ambos para a Ásia Central e o

---

<sup>3</sup>De especial atenção é o documento: “Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development,” Office of the President of Russia, February 4, 2022. Nele, ambos os países declaram o seu alinhamento.



interesse chinês no Ártico) (Cozad et al., 2024), ambos se mostram como parceiros convenientes um para o outro. É através da capacidade de pressionar os Estados Unidos em duas frentes, que os teatros de operação europeu e asiático se interligam; elevando, portanto, a importância russa para as disputas estruturais do Sistema Internacional.

Assim, dessa realidade internacional complexa, a pergunta que surge como central para entender os condicionantes estruturais para os próximos 10 anos e a partir disso, analisar os possíveis constrangimentos, oportunidades e riscos para a América do Sul e para o Brasil é: ocorrerá de forma coordenada com o conflito na Ucrânia, também um confronto indireto (*proxy*) em Taiwan como forma de conter os Estados Unidos? Em ocorrendo, quais os impactos para a estrutura internacional e para as regiões?

É visando ordenar as possibilidades internacionais advindas dessa situação, que o presente ensaio propõe os cenários que serão apresentados nas seções seguintes. Conforme será argumentado, entende-se que para que China atue de forma coordenada com Rússia, interligando os dois teatros de operação, é necessário que haja aumento da aproximação dos Estados Unidos com Taiwan e a diminuição relativa da capacidade estatal chinesa. Havendo somente o aumento da aproximação estadunidense com a ilha, sem modificação de sua capacidade estatal, China tenderia a atuar de forma autônoma.

Há incertezas e conflitos em outros teatros de operação que contam com apoio das Grandes Potências; como no Oriente Médio entre Israel e o mundo árabe. Todavia, conforme será argumentado na próxima seção, é Ucrânia e Taiwan que atualmente colocam em cheque a garantia da inexpugnabilidade e a capacidade de segundo ataque de dois polos de poder no Sistema Internacional. Ou seja, são duas regiões que coordenadas podem levar a um conflito para decidir a estabilidade estratégica do sistema.

Vimos nessa seção, as bases conjunturais de porque a estrutura internacional é definida pelas interações entre Estados Unidos, China e Rússia. Vejamos agora os fundamentos teóricos para tanto.

### **3 MARCO TEÓRICO: POR QUE PARTIR DA ANÁLISE DA ESTRUTURA DO SISTEMA INTERNACIONAL E POR QUE ESTADOS UNIDOS, CHINA E RÚSSIA?**

A estrutura do Sistema Internacional é formada pelo caráter das unidades (atualmente Estados-nação), pelo princípio ordenador (atualmente anarquia) e pela polaridade (a distribuição das capacidades materiais (poder) entre as unidades). Em um Sistema Internacional com o princípio ordenador sendo a anarquia, isto é, no qual não há nenhum poder de polícia que garanta a sobrevivência dos Estados ou que puna e constranja tentativas agressivas, os Estados passam a depender de sua autoajuda para sobreviverem. Esse é, pois, o principal constrangimento da estrutura internacional nas ações estatais. Ou seja, a anarquia pressiona a ação do Estado-Nação, pois ela coloca limites à própria sobrevivência do Estado. Isso ocorre porque dependendo da ação tomada, ele poderá ser punido com anexação, destruição, perda de autonomia ou perda de soberania. Por isso, os Estados são pressionados a agirem de forma a maximizar os seus interesses nacionais baseados em relações de poder relativo (preocupam-se com o poder dos demais), uma vez que dependem da autoajuda para sobreviverem (Waltz, 2000; Mearsheimer, 1995). Nessa configuração de sistema, os principais fatores que condicionam o comportamento dos Estados de forma individual ou quando coordenados através de alinhamentos e alianças, são os mesmos: os seus interesses frente a um ambiente de autoajuda.

Glaser (2024) explicita claramente como a anarquia internacional está produzindo atualmente um dilema de segurança entre Estados Unidos, China e Rússia, contribuindo para uma conjuntura

internacional instável. O dilema de segurança é um paradoxo que só é possível em um ambiente de incertezas, como o que a anarquia internacional produz. Ele ocorre quando não há garantias de que as ações de fortalecimento militar de um Estado (buscando garantir a sua segurança) não serão utilizadas de forma agressiva. Quando não há essa garantia, os demais Estados são compelidos a também aumentarem as suas capacidades militares, criando um ciclo de desconfiança e escalada (Jervis, 1978).

O fortalecimento das capacidades nucleares de Estados Unidos, China e Rússia, conjuntamente com o aumento das capacidades cibernéticas e de entrega (como os mísseis hipersônicos) (IISS, 2024) e a busca pelo aumento da influência nos entornos estratégicos uns dos outros, aumenta o dilema de segurança e a instabilidade estratégica (Glaser, 2024). De especial menção é o aumento da influência de Estados Unidos e seus aliados no teatro europeu (expansão da OTAN pro leste e projeto do escudo antimíssil) e no teatro asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), e vice versa de China em Taiwan e no Mar do Sul da China e de Rússia na Ucrânia e na Coreia do Norte.

Portanto, mesmo que a estrutura do Sistema Internacional não seja diretamente observável, ela pode ser detectada através da interação entre os Estados, gerando fortes constrangimentos e impulsionando ações. Isso porque, conforme exemplificado pelo dilema de segurança (Jervis, 1978), as unidades posicionadas de forma diferente e combinadas agem diferentemente e na interação produzem resultados distintos. Isto é, se mudarmos o caráter das unidades ou os seus recursos de poder, por exemplo, isso geraria efeitos nas interações entre elas independentemente de seu controle interno. No atual Sistema Internacional, como o caráter das unidades (Estados-Nação) e o princípio ordenador (anarquia) permanecem constantes, a estrutura é definida pela polaridade. Ou seja, pelo padrão de comportamento dos países mais poderosos do Sistema (Waltz, 2002).

É sob essa lógica que os Estados buscam equilibrar o aumento de poder de outro Estado, escolhendo estratégias militares que levam ao balanceamento interno e/ou externo. O interno é a construção de capacidades nacionais e o externo são os alinhamentos e as alianças (Walt, 1987; Wilkins, 2012). Assim, expandindo a capacidade de análise da teoria realista, o realismo neoclássico, inclui variáveis regionais e nacionais na análise do impacto da estrutura do Sistema Internacional nas ações dos Estados. Ele argumenta que os países não atuariam respondendo apenas ao poder agregado dos demais (Teoria da Balança de Poder), mas sim a como esse poder agregado é percebido (se como ameaça ou não).

A Teoria da Balança de Ameaças de Walt (1987) argumenta, pois, que a percepção de ameaça (ou seja, o medo) é determinada pela interdependência de quatro elementos: a) poder agregado; b) poder ofensivo; c) proximidade geográfica e d) intenções agressivas<sup>4</sup>. A análise desses quatro grupos de indicadores levaria a conclusão por parte dos governos centrais sobre quais são efetivamente as suas ameaças e qual opção de estratégia militar adotar.

Quanto menos recursos internos, mais propenso o Estado será a buscar externamente opções de balanceamento (alinhamentos e alianças) e mais vulnerável ele será às dinâmicas externas.

---

<sup>4</sup> Os seus indicadores são: a) poder agregado: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior a população, a capacidade industrial, militar e tecnológica autônoma, tanto maior o seu potencial de ameaça a outros atores. Todavia, deve-se levar em consideração a capacidade que este país terá para transformar esse poder que é latente, em ação. Por isso, é necessário analisar a variável poder ofensivo. b) Poder ofensivo: a capacidade de ameaçar a integridade territorial e a soberania de outro país com custos aceitáveis. Ou seja, a capacidade de transformar o poder agregado através da infraestrutura estatal em capacidade militar ofensiva. c) Proximidade geográfica: países próximos geograficamente impõem ameaças maiores do que os mais distantes, pois a habilidade de projetar poder declina com a distância geográfica. d) Intenções agressivas: são as ambições declaradas e as ações ofensivas dos países (Walt, 1987).

Assim, a escolha pelas opções de ação internacional depende das que estão disponíveis e da percepção de ameaças. Tem-se, assim, uma retroalimentação entre a capacidade estatal, a percepção de ameaças (o medo) e as opções de alinhamento. Portanto, o quanto o Estado depende do exterior para construir as suas capacidades e de quem ele depende, determina a sua propensão ao diálogo internacional (Walt, 1987; Reisdorfer, 2022). Ou seja, para que China e Rússia coordenem os seus esforços como forma de balancear os Estados Unidos, é necessário que ambas se coloquem como opções viáveis uma para a outra e que suas capacidades estatais as pressionem para tanto.

É nesse ponto que entra a análise da capacidade do Estado de responder de forma autônoma às pressões de autoajuda do Sistema Internacional (capacidade estatal). Essa capacidade está diretamente interligada com a vulnerabilidade do Estado, pois ele será mais vulnerável caso possua maior dependência de recursos e estruturas externas para a sua sobrevivência. O Estado pode mobilizar os recursos, a ideologia, a cultura e quebrar a dependência de trajetória quando se trata do campo da defesa, porque ele articula o medo da população (Dyson, 2010; Taliaferro, 2006). Por isso, é a capacidade estatal que subordina as demais variáveis internas para serem mobilizadas a favor da resposta do Estado à estrutura internacional, que por sua vez é traduzida regionalmente através da balança de ameaças. Portanto, a capacidade estatal compõe a percepção de ameaça e é essencial para a escolha da ação a ser tomada pelos Estados.

Convém, pois refinar a caracterização das opções de ação internacional disponíveis aos países, pois como nos aponta Wilkins (2012), há o emprego dos termos ‘alinhamento’ e ‘aliança’ como sinônimos. Todavia, deveria se classificar aliança como apenas uma forma específica de alinhamento. Pois, como encontrado nas dinâmicas contemporâneas e na própria relação atual entre China e Rússia, há formas de alinhamento dinâmicas que acabam questionando a duração e a necessidade de formas rígidas como as alianças.

Por essa abordagem, aliança seria uma estrutura formal, precisa e setorial de cooperação. Ela foca majoritariamente no aspecto militar e formal dos alinhamentos. Isto é, haveria acordo explícito para o uso, contra países fora da sua associação, ou não uso – caso que pode ser aplicado à China e Rússia - da força militar em circunstâncias específicas (Wilkins, 2012). Já o alinhamento não estaria necessariamente ratificado por acordos formais e nem seria setorialmente ligado à área da defesa. Ele seria caracterizado por uma variedade de comportamentos estatais, focados em entendimentos compartilhados de diferentes áreas. Ou seja, seriam as expectativas dos países sobre o suporte ou oposição de outros países frente a suas ações futuras. Assim, as alianças seriam apenas uma das formas mais profundas de alinhamento e teria enfoque militar (Wilkins, 2012). Conclui-se, portanto, que “toda aliança é uma forma de alinhamento, mas nem todo alinhamento é uma aliança” (Reisdorfer, 2022, p. 36).

Cepik (2013) desenvolve tipologia indicando quais são os elementos necessários, na era digital, para a detecção dos países capazes de influenciar a estrutura do Sistema Internacional. Ou seja, para a definição da polaridade internacional. São eles: “as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais” (Cepik, 2013, p. 309).

1) A capacidade de segundo ataque diz respeito à capacidade de um país sofrer um ataque nuclear e ainda ser capaz de retaliar o atacante com outro ataque nuclear. Isso tornaria o custo do primeiro ataque maior do que o seu benefício. É somente assim, que se configura capacidade crível de dissuasão e, portanto, de contensão do inimigo (Cepik, 2013). A dissuasão nuclear depende, pois, da capacidade de segundo ataque.

2) A capacidade de segundo ataque é variável necessária, mas não suficiente, para um país

ser considerado Grande Potência. É necessário analisar também, o comando do espaço. Segundo Cepik (2013, p. 310), comando do espaço diz respeito “a capacidade de um país de assegurar o uso de seus ativos no espaço frente à tentativa de interferência por parte de um adversário”. Ou seja, a capacidade de utilização de forma autônoma e soberana de suas capacidades espaciais, as quais, na era da digitalização, são essenciais para que se tenha capacidade de segundo ataque (dissuasão nuclear). Isso se deve ao seu papel na guiagem e na precisão de entrega dos mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs). Ademais, o espaço sideral é importante também para a operacionalização dos sistemas digitais de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4SIR), cujo funcionamento dão suporte para as operações realizadas no ar, mar e terra. Nesse sentido, além dos Estados Unidos, somente China e Rússia possuem capacidades espaciais autônomas (satélites de posicionamento e de navegação e armamentos antisatélites (ASATs)) (IISS, 2024) que os permitem atuar no “espaço sideral sem ameaça iminente de negação de acesso a seus recursos” (Cepik, 2013, P. 311).

3) Para completar as variáveis necessárias para que um país seja considerado Grande Potência na era digital, Cepik (2013) acrescenta análise da capacidade de dissuasão convencional. Nessa esfera de poder é a inexpugnabilidade que importa. Isto é, a capacidade que um Estado tem de impedir uma invasão ao seu território e assim o fim da soberania estatal. Para tanto, não é necessário que o país domine o acesso a todas as regiões do globo, projetando poder às áreas que não pertençam a nenhum Estado<sup>5</sup>. Basta que se tenha capacidade de negar tal acesso a outro Estado, limitando a sua projeção de poder e assim a sua autonomia de ação – gerando, portanto, zonas contestadas.

Nesse ponto, Cepik (2013) articula os conceitos de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD). As políticas de A2/AD se configuram como defensivas, pois não visam o ataque e sim a negação de área e, por isso, de acesso do inimigo ao seu território através “de desabilitação da rede informacional do inimigo e de limitação da capacidade de atuação do oponente no teatro de operações” (Cepik, 2013, p. 313). Assim, ao tentar penetrar em um teatro de operações, determinado Estado sob impacto das tecnologias de A2/AD fica sem capacidade de se localizar e de se comunicar, tornando incerto e perigoso o seu ataque. Mesmo que haja assimetria de poder de projeção global entre Estados Unidos e China e Rússia, os dois últimos países mantêm sistemas e armamentos capazes de impedir a livre-circulação dos Estados Unidos em seus territórios e entorno estratégico (Cepik, 2013). Dessa forma, China e Rússia garantem teatros de operação inacessíveis para os Estados Unidos sem que haja um grande custo envolvido ou ameaça de retaliação convencional e nuclear.

O relativo equilíbrio de poder, isto é, a estabilidade estratégica na atual estrutura do Sistema Internacional está baseada no fato de que não há um país com primazia nuclear. Ou seja, não há um polo com capacidade de desarmar os demais antes que outro possa lançar mão de seus arsenais. Nem Estados Unidos, nem China e nem Rússia possuem capacidade de bloquear a capacidade de segundo ataque do outro (IISS, 2024; Cimbala; Mcdermott, 2015). O projeto de desenvolvimento do escudo antimíssil na Europa, com possibilidade de expansão para a Ásia (Glaser; Fetter, 2016), tem a busca por primazia nuclear através da neutralização da capacidade de segundo ataque de China e Rússia como a grande estratégia estadunidense desde a Guerra Fria (Glaser; Fetter, 2016; Cepik, 2013). É agindo visando manter o equilíbrio, que China e Rússia respondem.

Portanto, o ponto central da distribuição de poder em uma polaridade diferente da unipolar é o equilíbrio estratégico, ou seja, manter capacidades suficientes para impedir que um dos polos tenha

---

<sup>5</sup> Capacidade esta que Barry Posen (2003) classificou como o ‘Comando dos Comuns’ e que seria a fundação do poderio militar estadunidense desde o fim da II Guerra Mundial.



primazia militar e consiga ultrapassar a capacidade de dissuasão dos outros polos. Isso é essencial para manter a autonomia de ação e evitar um ataque preventivo. Nesse sentido, mantendo constante o equilíbrio estratégico nuclear e tecnológico entre os polos, é a inexpugnabilidade que garante o equilíbrio de poder. Ou seja, são as capacidades convencionais de antiacesso e negação de área (A2/AD) que definem a polaridade do Sistema Internacional (Cepik, 2013; Glaser, 2024). A estruturação de áreas com negação de acesso por parte de China e Rússia e a busca por primazia nuclear estadunidense dependem das regiões para as suas condições operacionais e logísticas.

Assim, sob essa realidade, as regiões adquirem importância central nas estratégias das Grandes Potências. Como também demonstrando pelo argumento de Buzan (2024), apresentado na seção anterior, entorno da tipologia da Segunda Guerra Fria. Especificamente para o equilíbrio estratégico na atual configuração da estrutura do Sistema Internacional, o leste europeu e Taiwan tornam-se essenciais para as estratégias de A2/AD de Rússia e China, respectivamente (China, 2024; Russia, 2021; Lake, 2023; Krepinevich, 2010). No próximo ensaio (etapa 2/5) será debatido o papel da América do Sul diante dessa conjuntura estratégica. Tem ou terá a América do Sul a mesma importância para os Estados Unidos? E para China e Rússia?

#### **4 MARCO METODOLÓGICO: O MÉTODO DA CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, A RELAÇÃO CAUSAL ANALISADA, SUAS VARIÁVEIS E INDICADORES**

Lidar com a incerteza do futuro é uma das tarefas mais difíceis nas ciências sociais e humanas. A incerteza é característica da ação humana. Não há máquinas ou modelos matemáticos que possam garantir certeza a um comportamento humano. Portanto, preparar-se para o futuro é ter capacidade de ordenar de forma lógica as possibilidades dele resultantes. E para reduzir o viés cognitivo – inerente a qualquer interpretação realizada por seres humanos – o método da construção de cenários auxilia através da construção de contrafactuais. Através da construção de hipóteses alternativas de futuro, pesquisadoras e tomadoras de decisão política são forçadas a confrontar suas pressuposições sobre como o mundo opera, quando analisam as possíveis implicações lógicas de diferentes valores para as variáveis independentes de interesse (Timothy; Mahnken, 2013).

Sob esse método, os dados não são automaticamente colocados numa projeção singular única do futuro, mas sim operacionalizados em afirmações alternativas causais de futuro. Para realizar esta tarefa, tem-se a necessidade de seguir um rigor metodológico. No método da construção de cenários, esse rigor passa por detectar a relação causal central que guiará a formação dos cenários, detectando a(s) variável(eis) independentes e as dependentes. A partir daí, detecta-se os seus indicadores e desenvolve-se as narrativas resultantes<sup>6</sup>. Esse rigor metodológico, permite a replicação das etapas de construção dos cenários, permitindo a avaliação por pares e o debate de seus argumentos (Timothy; Mahnken, 2013).

---

<sup>6</sup> Timothy e Mahnken (2013) descrevem 5 etapas para realizar uma construção de cenários rigorosa. Todas foram seguidas para a estruturação dos cenários aqui apresentados: 1) Deduzir forças motrizes da teoria de interesse que fornecem limites para quais alternativas são plausíveis (busca por balança de ameaças); 2) Identificar condições contextuais altamente prováveis para a narrativa futura (aumento da rivalidade sistêmica); 3) Identificar os resultados de baixa probabilidade e alto impacto que indicam os limites da narrativa proposta através dos cenários (China e Rússia se tornarem inimigas, contestando as zonas de influência uma da outra); 4) Identificar 'linhas de enredo', ou seja, os princípios (causation) que vinculam antecedentes a consequências e 5) Gerar uma lista de evidências (isto é, indicadores) para avaliar o grau em que a realidade social de interesse está de acordo com o modelo baseado em cenários, incluindo evidências que possam refutar a argumentação.

Em vez de serem meras especulações sobre um futuro imprevisível, como os críticos podem sugerir, os cenários ajudam os acadêmicos a desenvolverem hipóteses testáveis, coletar dados e identificar os limites superiores e inferiores de uma teoria. Além disso, os cenários são uma maneira eficaz de ensinar os alunos a aplicarem a teoria à produção de política (Timothy; Mahnken, 2013, p 374, tradução própria)<sup>7</sup>.

Há, sinteticamente, dois tipos de construção de cenários no campo das ciências sociais e humanas: vinheta (*vignette*) e completo (*full scale*). O cenário de tipo completo (*full scale*), após a estruturação da relação causal e da narrativa que dá suporte à estruturação dos cenários, analisa uma série de indicadores qualitativos e quantitativos que auxiliam na concretização do futuro analisado. Já os cenários de tipo vinheta (*vignette*) apenas apresentam a relação causal e as narrativas possíveis para o futuro analisado, sem desenvolver certa medição sobre a probabilidade deles (Timothy; Mahnken, 2013). Devido à complexidade da realidade internacional, somada ao curto período para o desenvolvimento da pesquisa, propõe-se um híbrido entre os dois tipos de cenário. Objetiva-se no mínimo a construção robusta de cenários do tipo vinheta (*vignette*), a fim de ordenar a empiria internacional, mas serão analisados também, indicadores agregados que permitem orientar a análise inicial de qual deles deve ser o mais provável. Assim, futuras agendas de pesquisa que visem aprofundar a medição e análise de cada um deles, já partirão de base sólida.

Por fim, conforme aponta Oliveira; El-Aouar e Nóbrega (2017), a utilização de cenários para o planejamento estratégico na área das ciências sociais aplicadas, é útil para: a identificação de oportunidades de ação, para a redução de incertezas, para a testagem da estratégia escolhida em diversos cenários, para o monitoramento da execução da estratégia escolhida e para prospectar possíveis mudanças no ambiente.

Nesse sentido, com base no referencial teórico do realismo neoclássico apresentado, detecta-se a seguinte relação causal como linha guiadora dos cenários propostos:

**Figura 1 - Relação causal guia dos cenários propostos**



Fonte: Elaboração própria com base em Walt, 1987 e Taliaferro, 2006.

<sup>7</sup>Do original em inglês: "Rather than constitute mere speculation regarding an unpredictable future, as critics might suggest, scenarios assist scholars with developing testable hypotheses, gathering data, and identifying a theory's upper and lower bounds. Additionally, scenarios are an effective way to teach students to apply theory to policy (Timothy; Mahnken, 2013, p. 374).

Convém esclarecer que os cenários propostos visam analisar as possíveis ações de China e Rússia frente a desdobramentos da conjuntura internacional atual, pois são as mais desconhecidas. A possível escolha de ação do outro polo de poder, isto é, dos Estados Unidos, já está desenhada. Isso porque, no teatro europeu está constituída uma aliança regional, a OTAN, e no teatro asiático alianças com Japão e Coreia do Sul.

Portanto, cabe detectar como elemento central para a construção dos cenários propostos, quais seriam as possíveis escolhas de ação de China e Rússia frente a maior percepção de ameaças. As duas principais variáveis que se configuram como ameaças para ambos os países e direcionam para diferentes opções de ação internacional são: ‘ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan’ (medição objetiva: maior, menor, constante<sup>8</sup>) e ‘mudanças na capacidade estatal’ (medição objetiva: sim ou não e qualitativa: verificação de acesso dos países aos recursos).

Serão diferentes configurações das duas variáveis que podem levar China e Rússia a escolherem por: 1) manterem as relações nos níveis atuais. Isso leva a configuração do primeiro cenário possível: manutenção do alinhamento. Não haveria maior coordenação estratégica entre ambos e o conflito permaneceria somente no teatro europeu; 2) intensificarem o atual alinhamento na direção de aumento da coordenação estratégica e de formação de uma aliança de não uso da força entre eles. Pelas características específicas das relações bilaterais entre ambos os países e da situação internacional atual (ambos explicitados na seção do marco situacional), essa aliança seria de conveniência; 3) alinharem os seus planejamentos estratégicos a ponto de China coordenar as suas ações militares em Taiwan com as ações russas na Ucrânia. Isso desencadearia mais uma guerra local, que com a participação dos Estados Unidos se transformaria também em uma guerra indireta (*proxy*). Os três polos de poder envolvidos em confrontos coordenados que podem modificar a distribuição de poder entre eles, configura uma Guerra Central.

**Figura 2** - Relação causal guia dos cenários propostos



Fonte: Elaboração própria com base em Walt, 1987 e Taliaferro, 2006.

<sup>8</sup> A base de medição são as ações já realizadas atualmente. Se houver mais ações sendo feitas do que atualmente, a variável será medida como maior. Se houver menos, será menor.

Para trabalharmos com as variáveis, é necessário refinar os seus indicadores. Como indicadores da variável ‘ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan’, serão utilizados: vendas de armamento, iniciativas de cooperação militar e aproximação política. No que se refere aos indicadores para a variável ‘mudanças na capacidade estatal de China e Rússia’, importa projetar se haverá ou não mudança no acesso de China e Rússia aos recursos necessários a serem extraídos da sociedade para construir uma resposta às ameaças internacionais. Isto é, analisar a capacidade latente do Estado (Taliaferro, 2006). Quais sejam: energia, economia e tecnologia. Como agregados para energia utiliza-se: perfil da matriz energética (dependência de gás, de petróleo...); origem dos recursos energéticos (se interno ou externo). Como agregados de economia utiliza-se: composição do PIB; parceiros econômicos e orçamento de defesa. Por fim, a posição dos países no mercado mundial de vendas de armamentos consegue agregar a capacidade de transformação dos recursos tecnológicos do país em capacidade material, colocando-o em perspectiva mundial.

**Tabela 1** – Variável causal e interveniente e seus indicadores.

<b>Variáveis</b>		
<b>Indicadores</b>	<b>Ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan</b>	<b>Mudanças na capacidade estatal de China e Rússia</b>
	Vendas de armamento	Energia: perfil da matriz energética e origem dos recursos energéticos
	Iniciativas de cooperação militar	Economia: composição do PIB; parceiros econômicos e orçamento de defesa
	Aproximação política	Tecnologia: posição no mercado mundial de vendas de armamentos
<b>Medição</b>	Objetiva: maior, menor, constante	Objetiva: sim ou não Qualitativa: verificação do acesso dos países aos recursos

Fonte: Elaboração própria com base em Walt, 1987 e Taliaferro, 2006.

Por fim, para que, na etapa 4/5 da pesquisa, seja possível debater sobre as possibilidades de ocorrência de cada cenário desenhado, será analisada a correlação entre: ‘a medição dos indicadores elencados em 2014 e 2023’ e ‘as aproximações efetivas entre China e Rússia desde 2014’. Assim, é possível verificar a tendência de ação de ambos quando há alteração em algum dos indicadores analisados. Especialmente, será possível verificar se o aumento considerável das ações de Estados Unidos na Ucrânia após 2022 levou China e Rússia a se aproximarem e se houve aumento da presença chinesa em Taiwan.

## **5 MANUTENÇÃO DO ALINHAMENTO; ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU ENGAJAMENTO PARA GUERRA CENTRAL? O NÍVEL DE ANÁLISE INTERNACIONAL DOS TRÊS CENÁRIOS PROPOSTOS**

### **5.1 CENÁRIO 1: MANUTENÇÃO DO ALINHAMENTO ENTRE CHINA E RÚSSIA NAS BASES ATUAIS**



Devido a poucas mudanças na ação de Estados Unidos na Ucrânia e em Taiwan e poucas mudanças na capacidade estatal de China e Rússia, o padrão de interação internacional permanece nas bases atuais, com estabilidade estratégica e confronto indireto (*proxy*) somente no teatro europeu entre Rússia e Estados Unidos. O teatro asiático não é ativado.

Neste cenário, China e Rússia mantêm a cooperação com aproximação formal em alguns aspectos econômicos e energéticos, também através do BRICS, mas não avançam na coordenação de seus planejamentos estratégicos, adotando uma estratégia conjunta de ação e projeção internacional. Ou seja, não há estruturação de dois blocos distintos centrados em duas alianças. Dessa forma, o triângulo formado pela relação dos três países, permanece triângulo.

#### 5.1.1 Ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan: constante

a) Ucrânia: a OTAN<sup>9</sup> mantém os níveis atuais de engajamento na Ucrânia, com transferência de armamentos e treinamento de tropa, mas sem envio de soldados para o campo de batalha. Engajamento político permanece no sentido de apoio ao governo ucraniano e condenação do avanço russo.

b) Taiwan: Estados Unidos continua com vendas e transferência pontual de armamentos para Taiwan, sem forte cooperação militar e engajamento político (continua não reconhecendo a independência de Taiwan).

#### 5.1.2 Mudança na capacidade estatal de China e Rússia: relativa estabilidade na capacidade estatal de ambos os países.

a) China: projetos do Cinturão e Rota não produzem avanços significativos ou produzem leve avanço no sentido de fortalecimento do acesso chinês a recursos financeiros, de energia e para o escoamento de tecnologia. Isso mantém o acesso e o suprimento do Estado chinês relativamente estável e não há, pois, maiores incentivos para fortalecimento da aproximação com a Rússia. Composição e crescimento do PIB estáveis na base atual ou leve melhora.

b) Rússia: mantém acesso alternativo a mercados sancionados, mantendo o escoamento de seus recursos de petróleo e gás e mantendo estável ou leve melhora em seu PIB. Devido ao esforço de guerra na Ucrânia, o complexo industrial militar permanece robusto, não havendo incentivos para maiores aproximações com China.

### 5.2 CENÁRIO 2: ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA ENTRE CHINA E RÚSSIA

Devido ao aumento do engajamento militar e político dos Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia, impactando fortemente as linhas de comunicação terrestre e marítimas de Rússia, a instabilidade regional aumenta. A partir dessa situação, dois cursos de ação podem ocorrer: a) China aproveita o maior engajamento estadunidense no teatro europeu e se prepara para atuar sozinha em Taiwan (possibilidade que se realiza se a escalada do conflito na Ucrânia não impactar na capacidade estatal chinesa, o que é improvável devido a importância da Europa para o projeto do Cinturão e

---

<sup>9</sup>A OTAN é utilizada nos cenários como representando a ação indireta dos Estados Unidos.

Rota). A partir disso, Estados Unidos agiria se aproximando de Taiwan ou b) Estados Unidos aumenta preventivamente a sua presença no estreito de Taiwan, visando dissuadir a China de agir sobre a ilha. O fato é que as duas possibilidades levam ao aumento da presença estadunidense no teatro asiático, aumentando o dilema de segurança e portanto, a instabilidade na região.

O provável impacto da escalada no conflito ucraniano para as capacidades estatais chinesas e o inegável impacto nas capacidades estatais russas, coloca os dois países como mais propensos para a busca pelo balanceamento através de parcerias externas. Assim, o alinhamento econômico, energético e político já existente entre China e Rússia se transforma em uma aliança pelo não uso da força entre eles (liberando recursos direcionados para a militarização das fronteiras conjuntas) e pela coordenação estratégica de suas ações internacionais. A aliança também pode se basear no acordo de ação conjunta em outros teatros de operação, que visariam barrar a expansão estadunidense e garantir o equilíbrio de poder regional, como por exemplo no Oriente Médio ou na Coreia do Norte.

O triângulo vira nesse momento, uma linha, com a formalização de duas alianças estratégicas distintas entre os polos de poder – mesmo que o confronto indireto (proxy) ainda se mantenha apenas na Ucrânia.

#### 5.2.1 Ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan: maior.

a) Ucrânia: alguns países pequenos, membros da OTAN efetivam o envio de forma individual de tropas a Ucrânia. A OTAN inicia processo de decisão sobre envio de tropas. Aumenta o envio de auxílio financeiro e armamentos para a Ucrânia. O engajamento político aumenta, com negociações sobre a entrada da Ucrânia na União Europeia.

b) Taiwan: Estados Unidos aumenta a venda e transferência de armamentos para Taiwan, formalizando a cooperação militar através de memorandos de entendimento e exercendo mais manobras militares no estreito. Forte debate interno nos Estados Unidos sobre possível reconhecimento da independência de Taiwan<sup>10</sup>.

#### 5.2.2 Mudança na capacidade estatal de China e Rússia: impacto negativo nas infraestruturas externas.

a) China: configura-se a incapacidade de efetivar programas essenciais do projeto Cinturão e Rota, especialmente na Eurásia devido a instabilidades políticas regionais. Ocorre a diminuição do crescimento econômico chinês, devido à dificuldade de escoar os seus produtos como efeito das instabilidades regionais e das sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos. A dificuldade de acessar matéria-prima vinda de Taiwan (semicondutores), também pressiona a economia chinesa. Tudo isso impacta no orçamento de defesa. Assim, o crescimento da China encontra limites nas zonas de influência estadunidense.

b) Rússia: recuos na guerra da Ucrânia e possibilidade de entrada do país na União Europeia aumentam a incerteza sobre a capacidade de manutenção do escoamento de petróleo e gás pela Rússia. Ao mesmo tempo, há aumento das sanções financeiras ocidentais e esgotamento das alternativas (principalmente bancárias) para escapar dos efeitos das sanções. O dinamismo econômico

---

<sup>10</sup> A maioria da população de Taiwan apoia manter o status quo. Um pequeno número apoia a independência imediata e outro menor apoia a unificação com a China (Hart et al., 2024). Portanto, se a escolha de Taiwan fosse por manter o status quo, em havendo uma maior ação chinesa, o país necessitaria de auxílio externo. Qualquer que seja a escolha interna, Taiwan não possui capacidade de agência autônoma nas Relações Internacionais, sofrendo constantemente interferências externas em suas escolhas políticas.

e o investimento em infraestrutura, sofrem impacto do desvio de grandes investimentos para a indústria militar.

Nesse cenário, os teatros de operação europeu e asiático se interligam, porque, o teatro europeu impacta nos projetos de desenvolvimento chineses e conjuntamente eles abrem a possibilidade de diluição e otimização dos custos de balanceamento dos Estados Unidos - garantindo a não efetivação da primazia nuclear estadunidense e permitindo a estruturação de uma ordem multipolar.

### **5.3 CENÁRIO 3: GUERRA CENTRAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA-RÚSSIA**

Uma guerra central se configura no momento em que todos os polos de poder do Sistema estão envolvidos em teatros de operação que possam resultar na anulação das capacidades que os estruturam como Grande Potência (nesse caso, capacidade de segundo ataque, comando do espaço ou inexpugnabilidade) (Dall'Agnol; Dornelles Jr, 2017). Conforme demonstrado nas seções anteriores, o teatro de confronto na Ucrânia e em Taiwan apresentam esse potencial. Além do impacto nas capacidades de China e Rússia, a interligação de confrontos nos dois teatros de operação, tem também potencial de impactar as capacidades estadunidenses.

Mesmo que os Estados Unidos tenha estruturado uma ampla rede de alianças e zonas de influência, servindo como defesa avançada e tornando muito maior os custos do que os benefícios de agir buscando quebrar a sua a inexpugnabilidade e a sua capacidade de segundo ataque, a aliança de conveniência entre China e Rússia pode fazer com que os dois países conjuntamente consigam ter capacidades para não só conter a presença estadunidense em seus entornos estratégicos, como também se projetarem sobre zonas de influência e entorno estratégico dos Estados Unidos. Isso poderia inviabilizar a estruturação de escudos antimísseis e até mesmo ameaçar a inexpugnabilidade estadunidense (Cuba poderia ser um exemplo).

Assim, a ativação do teatro asiático através de Taiwan, transforma o triângulo que virou linha, em um 'cabo de guerra'. A interligação dos dois cenários de guerra indireta (*proxy*), que levam a uma configuração de guerra central, pode transbordar para uma guerra em escala mundial.

#### **5.3.1 Ação de Estados Unidos na Ucrânia e Taiwan: maior.**

a) Ucrânia: OTAN envia oficialmente tropas para a Ucrânia e aumenta o envio de auxílio financeiro e armamentos. O engajamento político aumenta, com início do processo de entrada da Ucrânia na União Europeia.

b) Taiwan: Estados Unidos aumenta a transferência de armamentos para Taiwan e o treinamento militar, formalizando a cooperação militar através de memorandos de entendimento e exercendo mais manobras militares no estreito e com seus aliados Japão e Coreia do Sul. Estados Unidos reconhece oficialmente Taiwan como independente, defendendo a solução de duas Chinas.

#### **5.3.2 Mudança na capacidade estatal de China e Rússia: forte impacto nas infraestruturas externas.**

a) China: configura-se a incapacidade de efetivar programas essenciais do projeto Cinturão e Rota, especialmente na Eurásia devido a instabilidades políticas regionais. Diminuição do crescimento econômico chinês, devido à dificuldade de escoar os seus produtos como efeito das instabilidades

regionais e das sanções econômicas impostas pelos Estados Unidos. A dificuldade de acessar matéria-prima vinda de Taiwan (semicondutores), também pressiona a economia chinesa. Tudo isso impacta no orçamento de defesa. Assim, o crescimento da China encontra limites nas zonas de influência estadunidense.

b) Rússia: recuos na guerra da Ucrânia e entrada do país na União Europeia aumentam a incerteza sobre a capacidade de manutenção do escoamento de petróleo e gás pela Rússia e da capacidade de manutenção da Crimeia como território russo (porto essencial para acesso do país a águas quentes). Ao mesmo tempo, há aumento das sanções financeiras ocidentais e esgotamento das alternativas (principalmente bancárias) para escapar dos efeitos das sanções. O dinamismo econômico e o investimento em infraestrutura, sofrem impacto do desvio de grandes investimentos para a indústria militar.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, na situação atual, as perspectivas para a interação internacional são de maior tensionamento e reavivem os debates sobre a importância das regiões para as políticas de contenção e de dissuasão das Grandes Potências e dos espaços de autonomia que elas terão. Portanto, é a partir do ordenamento das possíveis configurações que a estrutura internacional poderá adotar (esforço que foi realizado nesse ensaio), é que é possível ordenar as possíveis pressões que serão impostas à América do Sul e ao Brasil.

Assim, o presente ensaio (etapa 1/5) explicitou a realidade estrutural atual sob a qual o Brasil se insere e quais as possíveis projeções advindas dela. É a partir desse conhecimento, que no próximo ensaio (etapa 2/5) serão analisados os possíveis constrangimentos e oportunidades para a América do Sul, de cada cenário estruturado.

Haverá maior pressão por parte dos Estados Unidos e da Europa ocidental para que a América do Sul adote uma política de *decoupling* (desacoplamento) com a China? Em caso de estruturação clara de alianças, quais estratégias militares (*bandwagoning*, balanceamento, *decoupling*, cooperação...) a estrutura do Sistema Internacional imporá ao Brasil, devido a sua posição geopolítica na América do Sul? A América do Sul está suficientemente longe dos Estados Unidos para evitar um ataque preventivo pelo país em caso de maior aproximação política chinesa ou russa; mas suficientemente perto e com importância geopolítica para virar uma moeda de troca ou uma zona contestada. Sendo assim, China e Rússia aproveitarão uma possível aproximação conjunta em Cuba e aumentarão a sua presença política também na América do Sul? Esses são alguns dos questionamentos que guiarão a estruturação do próximo ensaio (etapa 2/5).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Cenários de Defesa (2020-2039)**. Ministério da Defesa, 2020.

BOLT, Paul. Sino-Russian Relations in a Changing World Order. **Strategic Studies Quarterly**, Vol. 8, No. 4, 2014, pp. 47-69.

BUZAN, Barry. A new cold war?: The case for a general concept. **International Politics (2024)** 61:239–257.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge:



Cambridge University Press, 2009.

CEPIK, M. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (Org.). **Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. 1 ed. San Jose: FLACSO, 2013.

CHINA. **Defense Policy: Resolutely safeguarding China's sovereignty, security and development interests is the fundamental goal of China's national defense in the new era**. Ministry of National Defense, 2024. Disponível em: <<http://eng.mod.gov.cn/xb/DefensePolicy/index.html#:~:text=China%20is%20always%20committed%20to,%2Dweapon%2Dfree%20zones%20unconditionally.>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CIMBALA, Stephen J; MCDERMOTT, Roger N. A New Cold War? Missile Defenses, Nuclear Arms Reductions, and Cyber War, **Comparative Strategy**, v. 34:1, 2015, p. 95-111.

COZAD, Mark et al. **Future Scenarios for Sino-Russian Military Cooperation. Possibilities, Limitations and Consequences**. Santa Monica: RAND, 2024.

DIENES, Alexandra; WEISS, Simon; KATSIOULIS, Christos. **In the middle of Zeitenwende: change and continuity of public attitudes in Germany**. Viena: Friedrich Ebert Stiftung, 2023.

EUROPEAN UNION -EU. European Council. **The European Union's Global Strategy: three years on, looking forward**. 2019. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_global\\_strategy\\_2019.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

DALL'AGNOL. Augusto. **Queda & Ascensão da Rússia: Estabilidade Estratégica, Construção do Estado e Reforma Militar de Larga Escala (1991-2021)**. Curitiba: Editora Appris, 2021.

DALL'AGNOL. Augusto; DORNELLES JR, Arthur. Classificação de guerras: a problemática das (in)definições. **Rev. Bra. Est. Def.** v. 4, nº 1, jan./jun. 2017, p. 45-58.

DYSON, Tom. **Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

GLASER, Charles. Fear Factor. How to Know When You're in a Security Dilemma. **Foreign Affairs**, Vol 103, Nº 4, July/August 2024.

GLASER, Charles L; FETTER, Steve. Should the United States Reject MAD? Damage Limitation and U.S. Nuclear Strategy toward China. **International Security**, Vol. 41, No. 1 (Summer 2016), pp. 49–98.

GOPINATH, Gita et al. **Changing Global Linkages: a new Cold War?** New Yor: International Monetary Fund, 2024.

HAYLEY, Andrew. Russia, China seal economic pacts amid Western criticism. Beijing, **Reuters**, 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/russia-china-set-ink-bilateral-pacts-despite-western-criticism-2023-05-24/>>. Acesso em: 18 abr 2024.

HART, Brian et al. **Taiwan's 2024 Elections: Results and Implications**. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2024. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/taiwans-2024-elections-results-and-implications>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

HERZ, Monica; SIMAN, Maira; TELLES, Ana Paula. **Regional Organizations, Conflict Resolution and Mediation in South America**. IN: SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. [editors]. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

JACKSON, Patrick Thaddeus. **The Conduct of Inquiry in International Relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics**. Oxon: Routledge, 2011.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (Jan., 1978), pp. 167-214.

KREPINEVICH, Andrew. Why AirSea Battle? Washington: **Centre for Strategic and Budgetary Assessments**, 2010.

LAKE, John. China's Stealthy Area Denial. **Asian Military Review**, 2023. Disponível em: <<https://www.asianmilitaryreview.com/2023/03/chinas-stealthy-area-denial/>>. Acesso em: 12 ju. 2024.

LOPES FILHO, Carlos; et al., **Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina: entre adesões e hesitações**. Brasília: IPEA, 2022.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Harvard, v. 19, n. 3, p.5-49, 1995.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **NATO 2030**. 2021. Disponível em: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106\\_factsheet\\_nato2030\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106_factsheet_nato2030_en.pdf). Acesso em: 12 jun. 2024.

OLIVEIRA, Wanderson F. M; EL-AOUAR, Walid Abbas; NÓBREGA, Kléber Cavalcanti. A elaboração de cenários estratégicos como vantagem competitiva. **Revista Raunp**, v.10, n.1, p. 41-58, jun./nov.2017.

PICCOLLI, Larlecianne. **Armas estratégicas e equilíbrio internacional: a política de defesa da Rússia no século XXI – aspectos normativos e operacionais**. 2019. 433 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

POSEN, Barry. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer, 2003), pp. 5-46.

REISDOERFER, Bruna R. **Explicando a Cooperação em Defesa na Europa: estrutura internacional, poder regional e capacidade estatal**. 2022. 281 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.

RUSSIA. **Russian President's Decree about National Security Strategies**. President of the Russian Federation, 2021. Disponível em: <[https://rusmilsec.blog/wp-content/uploads/2021/08/nss\\_rf\\_2021\\_eng\\_.pdf](https://rusmilsec.blog/wp-content/uploads/2021/08/nss_rf_2021_eng_.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SHALAL, Andrea. UE vê sinais de que China está fornecendo componentes de duplo uso para a Rússia, diz Dombrovskis. **Reuters**, 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/>

reuters/2024/04/18/ue-ve-sinais-de-que-china-esta-fornecendo-componentes-de-duplo-uso-para-a-russia-diz-dombrovskis. Acesso em: 20 abr 2024.

SCHWELLER, Randall. New Realist Research on Alliances: Refining Not Refuting Waltz's Balancing Proposition, **The American Political Science Review**, United States, v. 91, n. 4, p. 927–30, 1997.

SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. [editors]. **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

TALIAFERRO, Jeffrey W. State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource Extractive State. **Security Studies**. United States, v. 15, n. 3, p.464 495, set. 2006.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS. The Military

Balance 2024: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2024.

TIMOTHY, Junio; MAHNKEN, Thomas G (2013). Conceiving of Future War: The Promise of Scenario Analysis for International Relations. **International Studies Review**, doi: 10.1111/misr.12061.

UNITED STATES – US. The White House. **G7 Leaders' Statement**. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

UNITED STATES – US. The White House. **National Security Strategy**. 2022. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/12/06/g7-leaders-statement-6/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

WALT, Stephen. **The Origins of Alliances**. London: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth. Realist Thought and Neorealist Theory. **Journal of International Affairs**. v. 44, n. 1, p. 21-37, Spring 1990.

WALTZ, Kenneth. Strutural Realism after the Cold War. IN: **International Security**, Vol. 25, No. 1, Summer 2000, pp. 5-41.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WESTAD, Odd. Sleepwalking Toward War. Will America and China heed the Warnings of

Twentieth-Century Catastrophe? **Foreign Affairs**, Vol. 103, N°4. July/August, 2024.

WILKINS, Thomas S. 'Alignment', not 'alliance' –the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, United States, v. 38, 2012, p 53-76.

# TE AJUDO A DECIDIR: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE INTELIGÊNCIA NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

## I HELP YOU DECIDE: THE ROLE OF INTELLIGENCE INSTITUTIONS IN NATIONAL STRATEGIC PLANNING

**FERNANDO HENRIQUE CASALUNGA**

### RESUMO

O ensaio objetiva compreender como as instituições de inteligência podem contribuir para o planejamento estratégico do Estado brasileiro. A partir da identificação de conceitos basilares e do exame de documentos oficiais que delimitam o papel das principais estruturas incumbidas deste setor, procura demonstrar que a eficiência no desempenho das funções atribuídas pelo poder público depende da observância aos limites éticos que perpassam suas atividades. Para tanto, emprega metodologia qualitativa exploratória para avaliar as capacidades das principais estruturas envolvidas em processo de aquisição, análise e disseminação de informações em contribuir para que as lideranças possam perseguir os interesses nacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inteligência Estratégica; Segurança Nacional; Resiliência; Conduta Ética.

### ABSTRACT

The purpose of the essay is to comprehend the role that intelligence agencies can play in the Brazilian State's strategic planning. It aims to show that adherence to the ethical guidelines that permeate their operations is a prerequisite for their efficient performance of the duties entrusted to them by the public authorities. This is based on the identification of fundamental ideas and the review of official documents that specify the roles of the primary structures in charge of this sector. In order to achieve this, it evaluates the capacities of the primary structures engaged in the process of gathering, evaluating, and distributing information to support leaders in pursuing national objectives using an exploratory qualitative technique.

**KEYWORDS:** Strategic Intelligence; National Security; Resilience; Ethical Conduct.

### O AUTOR

Doutor em Ciência Política (UFRGS/2024), Mestre em Ciência Política (UFPE/2020), Bacharel em Ciência Política com ênfase em Relações Internacionais (UFPE/2019), Bacharel e Licenciado em História (UNESP/2010). Realizou instância de investigação doutoral no Instituto Universitário de Lisboa (Portugal). Membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa; Associação Brasileira de Ciência Política e dos grupos de pesquisa do CNPq 'O Brasil e as Américas' e 'Segurança e Política Internacional'. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2024-2025.





## 1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Era da Informação que se consolida após o término da Guerra Fria (1947-1991), os Estados passaram a depender, sobremaneira, da atuação precisa e discreta de agências de inteligência, responsáveis por coordenar esforços de aquisição, análise e disseminação de informações cardinais aos líderes do poder público. Atualmente, tais estruturas simbolizam catalizadores das capacidades de consecução de objetivos estratégicos nacionais, mecanismos que asseguram o funcionamento de instituições encarregadas de perseguirem os interesses nacionais.

Tendo em vista a posição da República Federativa do Brasil frente ao contexto, considero mister responder ao seguinte questionamento: Como as instituições de inteligência podem contribuir para o planejamento estratégico do Estado?

Ao tratar deste problema, assumo como pressuposto que a aquisição de informações sobre a conjuntura geopolítica, em atenção aos processos de formação das percepções de nações e/ou grupos organizados sobre aspectos chave da segurança nacional, contribui para a formulação de estratégias mais eficazes que permitem ao poder público atuar de modo assertivo nos campos da segurança e defesa nacional. Entretanto, embora a compreensão apurada das capacidades e intenções de ameaças represente parte fundamental da competência das instituições de inteligência, cogito que o cumprimento de sua missão depende da observância categórica aos princípios legais que regulamentam e asseguraram a higidez dos processos conduzidos.

Destarte, sustento o argumento dedutivo de que o papel da inteligência no planejamento estratégico nacional se torna preponderante para a obtenção de vantagens significativas em campos de interesse do poder público, desde que observados certos princípios fundamentais. Em outras palavras, a hipótese aventada indica que a inteligência terá efeito positivo sobre a formulação e implementação da estratégia nacional a depender da robustez institucional que a subsidia.

Com o intuito de verificar sua plausibilidade, este ensaio está dividido em três seções: i) apresentação de conceitos basilares para a inteligência nacional; ii) descrição do papel das principais instituições responsáveis por seu exercício; iii) destacamento de aspectos éticos que incidem sobre os processos conduzidos. Por fim, com base nos resultados obtidos, apresento algumas considerações sobre o papel da inteligência no planejamento estratégico nacional<sup>1</sup>.

## 2 INTELIGÊNCIA NACIONAL: CONCEITOS BASILARES

Conforme o disposto em documentos oficiais, a inteligência representa uma atividade que pode ser definida como a espinha dorsal da produção de conhecimento significativo ao auxílio de lideranças incumbidas de processos decisórios que envolvam a formulação, implementação, e a avaliação de políticas públicas (Brasil, 1999). Em consequência, se ramifica dois eixos -inteligência e contrainteligência- que regulam sua produção e fluxo para mitigar efeitos nocivos sobre: i) o processo

---

<sup>1</sup> O presente ensaio é o primeiro de uma série de cinco produtos que serão desenvolvidos pela linha de pesquisa em Inteligência do Centro de Estudos Estratégicos (CEEEx) no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) entre 2024 e 2025. Tendo a análise do papel da inteligência no planejamento estratégico nacional como foco de investigação, os próximos dois ensaios apresentarão a estrutura de inteligência do Reino Unido e Colômbia com o intuito de identificar desafios e oportunidades para o emprego da Inteligência Estratégica em solo nacional. Com base nos achados, um artigo científico será erigido para comparar a robustez institucional brasileira à dos casos em destaque. Por fim, os subsídios deste ciclo darão origem a um *Policy Paper* que deverá indicar possíveis implicações e recomendações ao Exército brasileiro.

decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado; ii) a propriedade intelectual e as infraestruturas críticas (Brasil, 2016; 2017).

Constituídas por dois elementos centrais, a análise e a operação, tais atividades vêm se destacando por sua relevância estratégica. Nesta seção, apresento, brevemente, alguns dos principais conceitos que se encontram no cerne da orientação estatal para composição da agenda que regula seu exercício: planejamento estratégico; inteligência estratégica; segurança nacional; resiliência.

Sem embargo, o planejamento estratégico pode ser compreendido como um processo para definição de metas que deverão ser perseguidas em cursos de ação identificados como mais condizentes com as capacidades de projeção de poder nacional (Bryson, 2018). À vista disso, a atividade de inteligência se constitui como vetor preponderante na medida em que intenta fornecer informações necessárias para que os formuladores programem a alocação eficiente de recursos, permitindo às lideranças agirem de modo contingente em processos decisórios.

Consoante a este entendimento, o conceito de inteligência estratégica se refere a capacidade das instituições securitárias promoverem a coleta, análise e uso de informações necessárias para embasar processos de formulação de políticas públicas direcionadas à consecução de objetivos estratégicos nacionais<sup>2</sup>. Por essa lógica, a inteligência tem por dever disseminar de modo sistemático informações depuradas sobre tendências políticas, econômicas, sociais e tecnológicas que amparem decisões tomadas por atores do alto escalão na hierarquia institucional estatal, sejam civis e/ou militares.

Ao longo deste processo, as estruturas organizacionais responsáveis devem assegurar que a interpretação das informações encontre a maior aderência possível à realidade empírica examinada, somente a partir de então, o conteúdo pode ser comunicado com segurança aos decisores<sup>3</sup>. Por essa lógica, a avaliação de conjunturas e vulnerabilidades possibilita a identificação de capacidades e intenções não apenas de possíveis ameaças, como também a avaliação de pontos fortes e frágeis das estruturas militares e políticas responsáveis por prover a segurança nacional. Soma-se a este entendimento que o controle público desempenha função sumária, assegurando que se organizem em função dos interesses nacionais (Bruneau; Boraz, 2007).

O conceito de segurança nacional envolve a proteção política, social e econômica por intermédio da ação de instituições securitárias capazes de reduzir incertezas e mitigar os efeitos de ameaças internas e/ou externas, assim sendo, sua operacionalização deve enfatizar o combate preemptivo àquelas que por ventura possam causar ruídos de ordem militar ou civil (Clark, 2007). Entretanto, no que se refere ao enfrentamento deste desafio, a linha que separa as operações de competência militar e civil é tênue.

No tocante a este aspecto, embora grosso modo possamos sinalizá-la a partir da identificação do tipo de ameaça da qual se esteja tratando em uma situação específica, casos que

---

<sup>2</sup>O conceito abarca noções importantes para o funcionamento das estruturas responsáveis pela aquisição de informações tais como: i) **surpresa estratégica**, compreende a antecipação de momentos críticos que possam impactar os interesses nacionais, as instituições de inteligência atuam para mitigar a ação de ameaças fornecendo avisos sobre potenciais ameaças (KAM, 2004); e ii) **inteligência competitiva**, corresponde a aquisição de informações sobre atores transnacionais que permitam identificar tendências de mercado que favoreçam o desenvolvimento de empresas nacionais (Schoemaker, 1995; Fleisher; Bensoussan, 2015).

<sup>3</sup>A noção de **ciclo de inteligência** que corresponde a este processo envolve a coordenação interagências e interdepartamental como mecanismo fundamental que permite concatenar os esforços provenientes de fontes diversas como a inteligência humana (HUMINT), geoespacial (GEOINT), mensuração e assinaturas (MASINT); de fontes abertas (OSINT); e de sinais (SIGINT), que representam os elos da comunidade de inteligência que asseguram a efetividade das atividades desempenhadas (Lowenthal, 2009).

confundem tal divisão são recorrentes. À exemplo daqueles que envolvem novos domínios de guerra como o ciberespaço, onde tais ameaças possuem natureza híbrida provenientes de atores estatais e/ou não estatais que em graus distintos manifestam a intenção de cometerem ilicitudes<sup>4</sup>.

Tangente aos preceitos básicos atrelados à segurança nacional, o conceito de resiliência<sup>5</sup> pode ser considerado chave para determinar a capacidade destas instituições cumprirem de modo substantivo a competência que lhes encontra atribuída. Trata-se da capacidade para lidarem com o gerenciamento de risco proveniente de ameaças avançadas, assim, diferentemente da previsão, antecipa a alocação de recursos que serão impreterivelmente necessários em momento oportuno (Wildavsky, 19991; Keković; Dragišić; Ninković, 2014).

Neste ensejo, a literatura indica que ameaças com alto grau de complexidade organizacional raramente são compreendidas e mitigadas à priori, embora possuam potencial para provocar impactos significativos no funcionamento das sociedades modernas, pois, “se não conseguirmos prever uma ameaça iminente, a prevenção e a proteção tornam-se difíceis e caracterizadas com baixo custo-efetividade” (Keković; Ninković, 2020, P. 163).

No tocante à esfera militar Brasileira, o conceito figura em periódicos pedagógicos que o descrevem como a “capacidade de superar adversidade e, além disso, sair fortalecido e prosperar (é uma resposta positiva frente ao estresse)” (Fornari, 2014, p. 33). Transmutado para a dinâmica da inteligência, se refere à habilidade de superar crises e processos complexos sem incorrer em desgaste das estruturas que coloque em risco o provimento de suas atribuições.

Em termos aplicáveis, se pode considerar que o provimento da segurança nacional repousa no bojo da *raison d’etre* das estruturas de inteligência, compreendido como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado, a fim de preservar a integridade e a soberania nacional. Ante ao desafio, superar a complexidade que envolve o processo de formulação das diretrizes que orientam às atividades securitárias depende do funcionamento adequado das agências de inteligência que desempenham função decisiva na identificação de oportunidades que correspondam às capacidades de projeção do Poder Nacional.

O enfrentamento aos problemas centrais que permeiam esta problemática resta disposto em “um processo de negociação interativo entre três ambientes: o mundo político, a dinâmica burocrática da comunidade de inteligência e os coletores e analistas de inteligência” (Clark, 2007, p. 25). Por consequência, num contexto em que tomamos a aplicação da inteligência como vetor do planejamento estratégico, a capacidade de adaptação, recuperação e fortalecimento das estruturas responsáveis pelo setor frente às mudanças no comportamento das ameaças e/ou cenários nos quais a segurança nacional assume relevância estratégica, se torna salutar.

À vista disto, a próxima seção preocupa-se em explorar o contexto brasileiro, com atenção à descrição e mapeamento da funcionalidade das estruturas institucionais responsáveis pelo provimento das informações de interesse nacional.

---

<sup>4</sup>Para um aprofundamento sobre a classificação de ameaças cibernéticas baseada no potencial para causarem danos de baixa intensidade ao tecido social como os crimes cibernéticos, até àquelas de alto fator de impacto capazes de comprometer o funcionamento da economia e/ou o funcionamento de infraestruturas críticas ver: Lindsay (2013); Gartzke (2013); De Oliveira e Casalunga (2020); Casalunga, De Oliveira e Svartman (2022).

<sup>5</sup>O termo é conhecido por distintas áreas do conhecimento humano, sendo sua operacionalização variável em pesquisas acadêmico-científicas provenientes da física, psicologia, sociologia, engenharia, dentre outras. Sua adesão ao campo de estudos sobre segurança data do início do século vinte tanto em pesquisas como em documentos estratégicos e legislativos (Keković; Ninković, 2020).

### 3 ESTRUTURAS DA INTELIGÊNCIA NACIONAL: UM MAPEAMENTO INTRODUTÓRIO

Nesta seção, exploro as atribuições reservadas às instituições securitárias responsáveis pelo processo de emprego da inteligência estratégica com vistas à promoção da segurança nacional e consecução de objetivos estratégicos do Estado brasileiro. Tomando por base o conteúdo disposto em documentos oficiais<sup>6</sup>, ofereço uma visão sucinta e geral da funcionalidade das principais estruturas envolvidas no Setor de Defesa: a nível nacional, o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), tendo a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) como órgão central; e, no nível Sub Setorial, o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE); e o Sistema de Inteligência do Exército (SIEEx), dirigido pelo Centro de Inteligência do Exército (CIE).

Ciente de que um exame aprofundado do Sistema de Inteligência foge ao escopo da análise, haja vista a complexidade e capilaridade desta instituição que abarca uma extensa miríade de órgãos, opto por abordar somente àquelas diretamente envolvidas com a Defesa Nacional, com atenção especial ao Exército brasileiro.

Sem embargo, a primazia da Defesa em relação à soberania nacional encontra-se disposta na Constituição Federal, de 1988, documento que aponta em seu capítulo II, subseção II, art. 91, que é do Conselho de Defesa Nacional (CDN), órgão máximo da Defesa do país, consultado pelo Presidente da República, a competência para tratar dos assuntos relativos à soberania nacional e da Defesa do Estado Democrático de Direito no país (Brasil, 2023a)<sup>7</sup>.

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento central do planejamento das ações relativas à segurança nacional, dedicada ao estabelecimento de diretrizes para preparação e emprego de capacidades que permitam a manifestação plena do Poder Nacional. Razão pela qual, define a necessidade de investimentos em estruturas de comando, controle, e monitoramento dos sistemas de inteligência dos órgãos envolvidos como pedra angular do funcionamento das instituições securitárias do Estado (Brasil, 2020a, p. 17).

Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece objetivos e destaca medidas que deverão ser implementadas para que tais metas sejam alcançadas. No que tangencia a inteligência, considera a capacidade de gestão e fluxo contínuo de informações que amparem processos decisórios uma atividade de primeira ordem para assegurar a “ação preventiva do poder público e a eficácia dos meios operativos das Forças Armadas” (Brasil, 2020a, p. 37). A conta disso, estabelece o aperfeiçoamento do SISBIN como um dos pilares das ações estratégicas (Brasil, 2020a, p. 63)<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Documentos consultados: Constituição Federal (CF); Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) que condensam as diretrizes formuladas ao longo das últimas duas décadas por chefes de Estado brasileiros; Política Nacional de Inteligência (PNI), a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) e a Doutrina da Atividade de Inteligência (DAI); e, em específico à esfera militar, a Política de Inteligência de Defesa (PID) e a Estratégia de Inteligência de Defesa (EID) que orientam a ação institucional em processos de aquisição, análise e disseminação de informações de interesse nacional; Lei nº 9.883 que dá origem ao SISBIN; Decretos nº 11.693; e 11.816 que, respectivamente, reorganizam a atividade de inteligência e regulam a estrutura regimental de seu principal órgão.

<sup>7</sup> Em termos de Defesa da soberania, as competências do CDN incluem, dentre outras, a prerrogativa para declaração de guerra e celebração de paz, decretos sobre estado de defesa, de sítio e de intervenção, as condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional, especialmente em faixas fronteiriças. No que se refere à propriedade intelectual, é tratada como ponto de suma importância estratégica para o desenvolvimento de um país, na medida em que aumenta suas capacidades de projeção de poder nacional (Brasil, 2023a).

<sup>8</sup> Constituídos por meio da Lei nº 9.883, em 7 de dezembro de 1999, o SISBIN foi idealizado para concatenar esforços de planejamento e execução das competências relativas à inteligência, tendo a ABIN como instituição central responsável



Em consonância, a Política Nacional de Inteligência (PNI) frisa que a atividade de inteligência tem por finalidade “produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado” (Brasil, 2016, p. 2)<sup>9</sup>. Em virtude disso, dentre as competências do setor, se destacam: o monitoramento preventivo da conjuntura geopolítica com intuito de mitigar riscos e identificar oportunidades de ação; contrainteligência; proteção de infraestruturas críticas e conhecimentos sensíveis; e mobilização informativa que indique à sociedade a significância estratégica da inteligência nacional (Brasil, 2016, p. 14).

Na esteira de seu antecessor, a Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) reforça que o exercício da atividade de inteligência se define em “ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado” (Brasil, 2017, p. 7).

Com a finalidade de orientar a execução das atividades delimitadas, aprofundando a compreensão sobre o foco das atividades de inteligência no controle de ameaças e identificação de oportunidades que permeiam o ambiente estratégico, a ENINT sublinha o papel desempenhado pelo sistema de inteligência, no tocante ao provimento de informações depuradas de caráter relevante ao encaminhamento benéfico de processos decisórios em diversos níveis do poder público (Brasil, 2017).

Em geral, tanto a Política quanto a Estratégia Nacional de Inteligência destacam a competência coordenativa do SISBIN, responsável por concatenar esforços interagências e interdepartamentais que permitam ampliar a eficácia destas instituições no desempenho das funções atribuídas. Por essa lógica, sua funcionalidade é marcada pela capacidade em “Desenvolver a atividade de inteligência, de forma integrada, para promover e defender os interesses do Estado e da sociedade Brasileira” (Brasil, 2017, p. 11).

Conforme indica a Figura 1, tendo em consideração o preceito formal atribuído, em sua composição o Sistema conta com uma série de estruturas que contribuem para que obtenha êxito na missão de mitigar ações que por ventura possam atentar contra a segurança nacional<sup>10</sup>. Recentemente, a fim de incrementar a efetividade do assessoramento, o SISBIN sofreu alterações funcionais e organizacionais que visaram melhorar as capacidades de promover a cooperação; ampliar sua capilaridade ao incluir entidades estaduais ou distritais; e, fortalecer a ABIN. Com isso, o Conselho Consultivo (CONSISBIN)<sup>11</sup>, núcleo decisório responsável por assessorar a Presidência da República, foi alçado ao nível ministerial e passou a ser presidido pelo Ministério da Casa Civil, em detrimento de seu antecessor, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) (Brasil, 2023e).

---

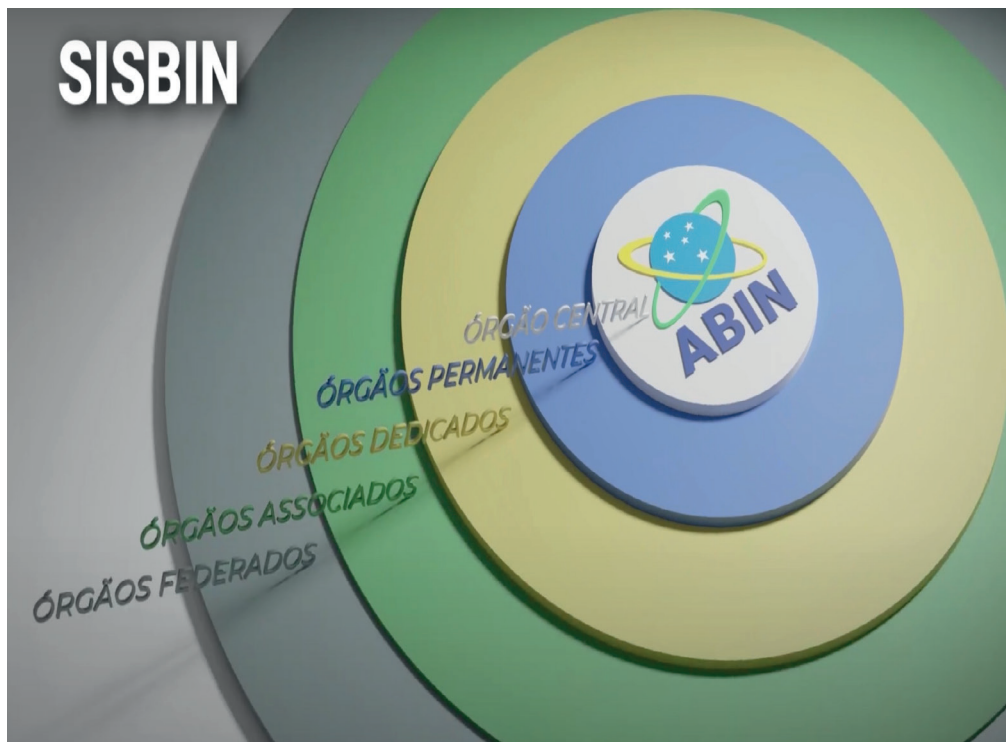
por executar e exercer o controle das atividades neste setor em estreita atenção ao regimento legal. Por essa lógica, estas estruturas figuram no centro da engenharia institucional responsável por prover informações significativas que ofereçam suporte aos processos decisórios capitaneados pelo Poder Executivo (Brasil, 2017, p. 8).

<sup>9</sup> O documento define, dentre as principais ameaças à segurança nacional, ações de grupos organizados, orquestradas com intuito de realizarem atividades de espionagem, sabotagem, interferência externa, ações contrárias à Soberania Nacional, ataques cibernéticos, terrorismo, exfiltração de propriedade intelectual, Armas de Destruição em Massa (ADM), criminalidade organizada, corrupção, e atentados contra a ordem do Estado Democrático de Direito (Brasil, 2016, p. 9-13).

<sup>10</sup> Atualmente, integram o Sistema quarenta e seis entidades estratificadas nos seguintes níveis: órgão central; órgãos permanentes; dedicado; associados; e federados. Em seu núcleo existem onze órgãos permanentes subordinados ao Poder Executivo federal com competências relativas à governabilidade, defesa externa, segurança interna e relações exteriores; já na camada subsequente, se encontram as unidades dedicadas à inteligência que exercem as atividades previstas na PNI (Brasil, 2023d).

<sup>11</sup> Compõem o CONSISBIN, os líderes dos seguintes ministérios: Casa Civil; Defesa; Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério das Relações Exteriores; e a ABIN (Brasil, 2023d).

**Figura 1** – Organização Sistema de Inteligência



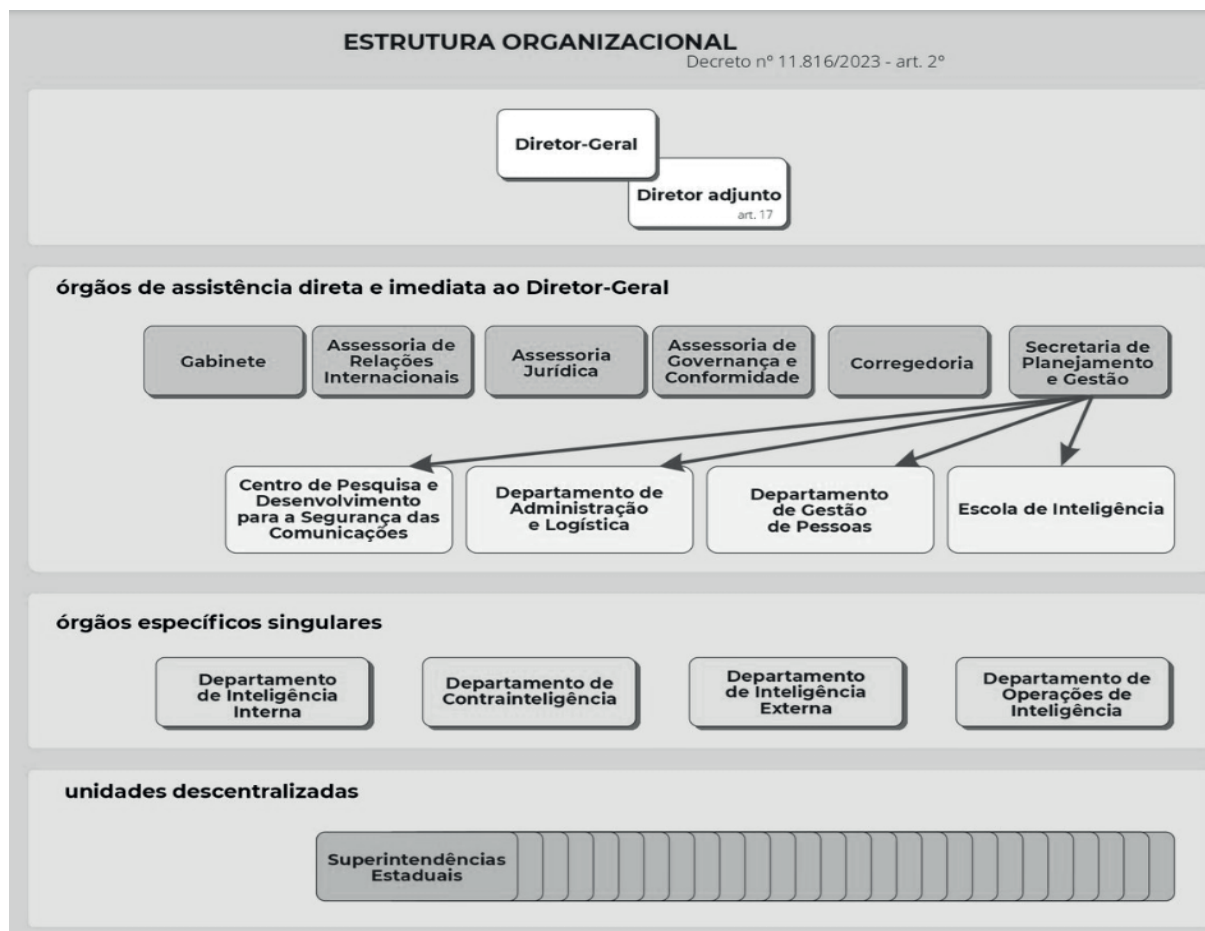
Fonte: Brasil, 2020b.

No tocante à esfera militar, dentre as instituições que compõem o Conselho, dada a sua significância estratégica, se destacam: a ABIN, o SINDE; o SIEx; e o CIE, engrenagens vitais dos processos de aquisição e depuração de informações direcionadas a oferecer suporte aos processos decisórios que correspondem aos interesses da segurança e defesa nacional, capitaneados por atores que ocupam cargos hierárquicos de nível elevado.

Representando o órgão central deste sistema, compete à ABIN “planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País” (Brasil, 2023f, p. 3), dentre as tarefas elencadas, se destacam: i) a coleta e análise de informações de interesse nacional; ii) a proteção de propriedade intelectual e dados sigilosos; iii) avaliação de ameaças internas e externas ao regime democrático (Brasil, 2023f). Dada a magnitude de suas competências, a atuação em cooperação com as demais instituições securitárias e órgãos internacionais é fulcral para assegurar a eficácia no desempenho de suas atividades (Brasil, 2023c, p. 24).

Não obstante, em observância ao disposto pela Doutrina da Atividade de Inteligência (DAI), a agência atua no monitoramento de grupos organizados envolvidos em atividades de espionagem, terrorismo e crime organizado, mediante a coleta de informações relevantes que permitam ao poder público minimizar ações que possam impactar a estabilidade política, econômica e social do Estado (Brasil, 2023b, p. 54). Ao que concerne àquelas ameaças organizadas em novos domínios, responde pela proteção de informações sigilosas contra a ação de ameaças avançadas que pretendam utilizá-los para espionar atores estatais civis e/ou militares; ou até mesmo provocar danos ao funcionamento de infraestruturas críticas (Brasil, 2023b, p. 47). A figura 2 apresenta a estrutura da agência:

**Figura 2** – Organização Agência Brasileira de Inteligência



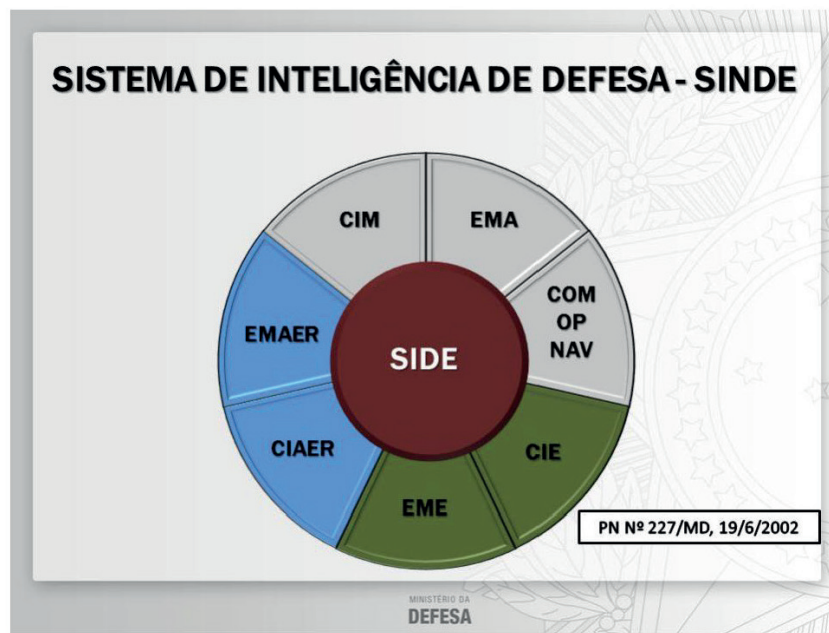
Fonte: Brasil, 2023g

Já o SINDE, criado em 2002, está subordinado ao Ministério da Defesa (MD) e tem por órgão central a Assessoria de Inteligência de Defesa (AIDef) que presta serviços em matéria de inteligência ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) com enfoque em temas institucionais, estratégicos e operacionais do interesse da Defesa. Integrado nesse Sistema, em específico, se encontra o SIEx, que, coordenado pelo CIE, desempenha função restrita ao planejamento da defesa de linhas terrestres e infraestruturas críticas (Brasil, 2020a).

Em atenção aos parâmetros normativos, o SINDE deve atuar em cooperação estreita com a ABIN em “ações de planejamento e execução de atividade de inteligência de defesa” (Brasil, 2020a, p. 53). Enquanto que, a nível Sub Setorial, o SIEx responde pelo assessoramento do Exército, promovendo a circulação de informações necessárias à manutenção da segurança nacional, contribui para que as instituições securitárias desenvolvam capacidades para lidar com ameaças à soberania e à integridade nacional<sup>12</sup>. Em linha, o CIE representa seu órgão central que, em conjunto com o Comando de Operações Terrestres (COTER) e o Estado-Maior do Exército (EME), atende diretamente ao Comandante do Exército em decisões que envolvem o controle de riscos e o desenvolvimento de capacidades de uso da Força (Rendeiro, 2017). A Figura 3 destaca a estrutura do Sistema.

<sup>12</sup> As agências e órgãos de inteligência que compõem o SIEx atuam na aquisição e circulação de informações de interesse da Defesa Nacional. Nessa dinâmica, as primeiras respondem pela aquisição e depuração, enquanto que os segundos produzem conhecimento informativo (Rendeiro, 2017).

**Figura 3** – Organização Sistema de Inteligência de Defesa



(Fialho, 2018, *apud* Eustáquio, 2018)<sup>13</sup>.

Atualizada conforme o Decreto nº 11.337/2023.

Conforme consta nas diretrizes estabelecidas pela Política e Estratégia de Defesa Nacional que orientam os procedimentos de aquisição e análise de informações relativos à defesa, ambos atuam no planejamento e execução das atividades de inteligência direcionadas ao auxílio de processos decisórios liderados pelo ministro da defesa e oficiais do EMCFA. A esse respeito, a Política de Inteligência de Defesa (PID) enfatiza que as atividades do setor correspondentes às necessidades da defesa devem, impreterivelmente, se desprender de vieses ideológicos e/ou político-partidários que as impeçam de obter êxito em perseguir, como “meta precípua a perfeita captura da realidade, a constante identificação das ameaças, minimizando incertezas e buscando oportunidades para o sucesso das operações” (Brasil, 2023c, p. 11-12).

Não obstante, dentre outros objetivos, sublinha a proteção de infraestruturas críticas e propriedade intelectual voltada à produção de tecnologias de uso dual, que alavancam as capacidades de projeção do Poder Nacional (Brasil, 2023c, p. 19). Em virtude disso, a construção de conhecimento que permita ampliar a eficiência operacional da defesa é considerada central para antecipar cenários hipotéticos que possam produzir efeitos perversos sobre a soberania e a integridade territorial (Brasil, 2023c, p. 21).

Em eixo correspondente, a Estratégia de Inteligência de Defesa (EID) indica os meios para o desempenho da atividade de inteligência militar, entre os desafios elencados, o uso e desenvolvimento de tecnologia da informação para atuação no domínio cibernético é encarada como fator preponderante. Nesse sentido, o aprimoramento das capacidades do SINDE é considerado necessário, uma vez que sua funcionalidade demanda o “emprego de instrumentos, estruturas e processos que possibilitem a

<sup>13</sup> A imagem utilizada pelo Cel. R1 Ivan Fialho, da Escola Superior de Guerra (ESG), em palestra ministrada em 2018, aos ingressantes do primeiro ano do Curso de Comando e Estado-Maior (Eustáquio, 2018) foi atualizada em razão da publicação dos Decretos nº 10.998/2022; nº 11.337/2023 que modificaram a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa (MD) dando origem à Assessoria de Inteligência de Defesa (AIDef), ligada diretamente ao EMCFA, que substituiu a Subchefia de Inteligência de Defesa (SIDE).



identificação de oportunidades e interesses para o desenvolvimento da Inteligência de Defesa e das Forças Armadas” (Brasil, 2023d, p. 19).

À luz dos documentos oficiais examinados, se percebe que o SISBIN e a ABIN representam estruturas abrangentes que têm por objetivo contribuir para a obtenção de vantagens significativas em campos de interesse do poder público, através do assessoramento em processos decisórios. Já no tocante à esfera militar, tanto os órgãos que compõem o SINDE quanto aqueles que integram o SIEx, atuam para fornecer subsídios informacionais que intentam assegurar a efetividade do emprego da Força, respondendo pelo o apoio às organizações e unidade militares em operações conjuntas e/ou estritamente terrestres.

Diante do exposto, as instituições responsáveis pela inteligência têm por objetivo contribuir de maneira efetiva com o planejamento estratégico, fornecendo informações necessárias para que as lideranças possam identificar caminhos razoáveis para a consecução de objetivos estratégicos, auxiliando na avaliação de riscos lastreados pela análise de informações que remetem a diferentes cenários e projeção de resultados.

Contudo, atualmente, o debate sobre os processos em que estão inseridas tem chamado atenção, dado a identificação de que no desempenho de suas atividades, por vezes, tais estruturas terminam por se modular em demanda de certos líderes, fator que termina por imprimir um caráter personalista às mesmas (Clark, 2016). Por esse ângulo, cabe ressaltar que a atividade de inteligência possui um aspecto peculiar que a diferencia das demais funções institucionais, o caráter sigiloso que orienta e da razão às suas atividades, uma vez que por intermédio destas “os governos procuram esconder algumas informações de outros governos, que, por sua vez, procuram descobrir informações ocultas por meios que desejam manter em segredo” (Lowenthal, 2009, p. 17).

Diante da assertiva, e tendo em consideração a problemática que envolve a competência das instituições de inteligência, a próxima seção pretende destacar a relevância de aspectos éticos que incidem sobre as atividades de inteligência, como indicador de sua robustez institucional. Assim, procuro compreender os limites que separam ações eficientes e viesadas.

## **4 CONDUTA ÉTICA: OS LIMITES DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NACIONAL**

Nesta seção, destaco a relevância de princípios éticos que regulam as atividades das instituições de inteligência, compreendidos como um indicador significativo da robustez de suas capacidades para desempenhar de maneira eficiente e discreta as competências atribuídas pelo poder público.

Tendo em vista que a constituição de um sistema de inteligência central represente o interesse do Estado brasileiro em construir incentivos à formação de mecanismos de interação entre as mais diversas agências securitárias, a fim de assegurar a circulação de informações sensíveis ao interesse nacional que permitam a construção eficiente do planejamento estratégico, a observância à conduta ética nas atividades desempenhadas pelas instituições responsáveis pelo setor parece preponderante para assegurar a higidez dos processos conduzidos.

Neste ensejo, diretrizes fundamentais foram inseridas nos principais documentos oficiais que os regulam. De acordo com a PNI, a noção envolve a atenção com “a preservação dos valores que determinam a primazia da verdade, sem conotações relativas, da honra e da conduta pessoal ilibada, de forma clara e sem subterfúgios” (Brasil, 2016, p. 3-4). Em sintonia, a ENI sublinha como princípios

fundamentais: o respeito à dignidade individual e o interesse coletivo; a imparcialidade da atuação, vedada ao atendimento de interesses paralelos; a cooperação interagências promotora do fluxo de informações necessárias à consecução de interesses nacionais; a discricionariedade e o sigilo; o senso crítico; a excelência no profissionalismo sistemático, diligente e oportuno (Brasil, 2017, p. 12-13).

No tocante à ABIN, a concepção estabelece que os atores da inteligência devem transcender o profissionalismo, compreendido como condição precípua aos integrantes da administração pública, para tê-la como pilar em sua vida pessoal. Em razão, o discernimento sobre suas ações resulta não apenas de sua qualidade de servidor público, regulada por parâmetros normativos, mas, também, “de sua formação familiar e cultural” (Brasil, 2023b, p.27).

Sob este aspecto, o cuidado com o bem público deve nortear a atividade de inteligência considerando não apenas o ordenamento legal, mas sobretudo potenciais danos causados à ordem social que resultem de seu exercício. Mais do que isso, dado o caráter sigiloso dos processos de produção de informações de interesse nacional e o acesso a dados sensíveis é preciso que os atores ponderem, ainda, cursos de ação que por ventura possam romper com a dicotomia básica entre o certo e o errado (Brasil, 2023b).

Destarte, as instituições de inteligência e seus atores devem estar cientes de que toda e qualquer atividade desempenhada pelo setor existe em função de oferecer suporte às “instituições estatais na formulação e no exercício de políticas, programas e operações destinadas à consecução de objetivos nacionais, levando-se em conta os benefícios gerados ao povo” (Brasil, 2023b, p. 28). Por essa lógica, o ciclo de inteligência tem por compromisso a produção de informações empiricamente comprováveis que se constituem em aderência à metodologia que a respalda e impede a “precipitação e suposição que levariam à distorção da realidade” (Brasil, 2023b, p. 28).

Em consequência, a DAI destaca três regras necessárias ao cumprimento das funções atribuídas à ABIN: i) adequabilidade de meios e técnicas; ii) imprescindibilidade na escolha daqueles mais necessários para determinada atividade; iii) proporcionalidade de uso que não ultrapasse o limite plausível do cumprimento de ações sigilosas (Brasil, 2023b, p. 29-30). Em efeito, se espera que o compromisso com a rígida atenção a preceitos metodológicos resguarde e torne hermética à intervenção externa as suas atividades.

Dada sua relevância institucional, a ABIN possui orientação ética rígida, suas atividades devem respeitar os limites legais que protegem os indivíduos como direitos humanos e privacidade dos cidadãos. Em virtude disso, as operações sigilosas capitaneadas por esta agência para adquirir, depurar e disseminar informações que favoreçam os interesses nacionais não podem se furtar à manutenção do tênue equilíbrio entre a transparência e a legalidade em seu cumprimento.<sup>14</sup>

Entretanto, no tocante à esfera militar, a conduta ética é abordada de modo sucinto, descrita pela PID, como baliza de valores que sustentam as informações produzidas por profissionais respeitosos e atentos aos princípios da honra e conduta pessoal ilibada (Brasil, 2023c, p.13). Já em relação à EID, não há qualquer citação ou mesmo menção destinada ao tópico.

<sup>14</sup> Com o intuito de evitar desvios o controle e a fiscalização das atividades de inteligência são realizados pelos três poderes da República, no Legislativo se dá através de comissões específicas como a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI); no Executivo através da Câmara de Relações Exteriores e a Defesa Nacional do Conselho do Governo que supervisionam a execução da PNI; e no Judiciário por intermédio do Tribunal de Contas da União (TCU) que considera o empenho de recursos públicos nas operações, além da Secretaria de Controle Interno da Presidência (CIS/PR) e do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) que atuam em âmbito interno (Brasil, 2017, p. 10).

Tendo em vista o tema brevemente abordado nesta seção, se verifica que as atividades do setor de inteligência conduzidas às margens dos princípios éticos que a regimentam podem resultar em processos que carecem do devido respaldo legal, fator que compromete tanto sua higidez quanto a credibilidade pública. Sob este prisma, a contribuição da inteligência ao planejamento estratégico parece encontrar limites objetivos que complexificam o cumprimento das missões designadas por gestores políticos.

A questão pode se agravar na medida em que questões de caráter pessoal apresentadas por líderes preocupados com agendas de governo distantes dos interesses nacionais tenham espaço dentro destas estruturas. Diante deste cenário, é mister que as instituições securitárias tenham a capacidade de lidarem com mudanças na composição política sem perder de vista a significância dos preceitos básicos que sustentam suas atividades.

Contudo, em última instância, o que determina a capacidade destas estruturas alcançarem êxito no exercício da competência que lhes é atribuída pelo poder público são as técnicas e os métodos analíticos empregados na construção de diagnósticos precisos sobre as conjunturas política, econômica e social em âmbito nacional e internacional (Heuer Jr., Pherson, 2011). Nesse sentido, a atenção à primazia do método que orienta suas atividades parece vital para que possam cumprir a missão de contribuir de modo substantivo com processos decisórios que envolvem a formulação de políticas voltadas à mitigação de ameaças e identificação de oportunidades que permitam a consecução de objetivos estratégicos do Estado de modo efetivo e livre de viés.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em considerações finais, procuro retomar o questionamento central deste ensaio sobre a importância da inteligência no planejamento estratégico nacional, resumindo os principais pontos discutidos acerca do problema.

Na primeira seção, o destaque aos conceitos chave para a construção da agenda que orienta a ação destas estruturas indica caminhos para redução da incerteza em processos decisórios que tangenciam a segurança nacional. Sob esse aspecto, a inteligência estratégica atua de modo cíclico com intuito de identificar oportunidades e apontar potenciais ameaças, oferecendo suporte às lideranças para formulação de políticas e estratégias condizentes com as capacidades de projeção de poder nacional.

A este respeito, se percebe que as instituições securitárias desempenham papel fundamental no planejamento estratégico na medida em que atuam de modo resiliente, ao se adaptarem às situações dinâmicas a que se sujeitam quando adentram os meandros dos problemas empíricos que afetam a segurança nacional. Em virtude disso, o conceito se refere à capacidade organizacional destas estruturas para agirem de modo flexível, diante de mudanças nos parâmetros de atuação das ameaças.

Destarte, a inteligência estratégica precisa considerar a integração interagências e interdepartamental como pedra angular das atividades dispostas a mitigar os riscos e enfrentar as ameaças à segurança nacional, sendo fulcral a incorporação de modelos de resiliência aplicada à produção de incentivos que permitam a construção de mecanismos de ação capazes de identificar e/ou conter àquelas que, por ventura, possam vir a atentar contra a soberania e a territorialidade do Estado brasileiro.

Em atenção à problemática, a segunda seção procurou demonstrar que as instituições de inteligência necessitam de aprimoramento contínuo de suas capacidades para que possam desempenhar suas atividades de modo efetivo. Concomitantemente, o SISBIN e as principais estruturas que o

compõem foram mapeadas com base em documentos oficiais que indicaram, sob a perspectiva realista, que a produção de conhecimento se encontra no cerne do problema da segurança nacional, sendo o processo avaliativo da conjuntura geopolítica decisivo para a construção de cenários que permitam ao Estado obter vantagens na consecução de objetivos estratégicos.

Tendo em vista que a inteligência desempenha papel chave ao apontar direções confiáveis às lideranças, para que possam perseguir os interesses nacionais, o exame dessas estruturas torna evidente a influência que exercem sobre políticas públicas reservadas aos mais diversos setores ministeriais que compõem o poder público. No entanto, dado o papel abrangente da competência legada a estas estruturas, se verifica a necessidade de atenção às normativas que regulam os processos conduzidos.

À conta disto, a terceira seção procurou enfatizar como a observância à conduta ética contribui para assegurar o impacto positivo da inteligência sobre o planejamento estratégico, permitindo a execução das atividades que competem às agências de modo efetivo e discreto. Em congruência, se constata que tanto a Política e a Estratégia Nacional de Inteligência enfatizam a importância de que as atividades do setor se orientem em estreita observância aos parâmetros legais que caracterizam o regime democrático, tendo em consideração sua finalidade atemporal naquilo que se refere ao atendimento de interesses vinculados, especificamente, ao Estado.

Diante do quadro, os documentos oficiais ancoram a hipótese de que a incorporação dos parâmetros em destaque permite o fortalecimento institucional das agências de inteligência, ampliando sua capacidade de executar tarefas de modo eficiente. Por essa lógica, robustece as capacidades necessárias para que as instituições securitárias se adaptem aos desafios contemporâneos, a fim de melhor compreenderem a realidade objetiva que permite a produção de informações confiáveis de modo responsivo.

Levando em conta o caráter prospectivo deste ensaio, no tocante à esfera militar creio que existe uma lacuna nos documentos oficiais que tratam do emprego da inteligência na defesa nacional que precisa ser suprida com a inserção de seções direcionadas ao esclarecimento do que se espera e/ou se compreende por conduta ética e responsabilidade no cumprimento de suas atividades, haja vista o caráter público destes documentos.

Não obstante, ao procurar oferecer uma resposta coerente e razoável à pergunta central, este ensaio procurou demonstrar que, em razão de sua significância estratégica, é considerável afirmar as instituições responsáveis pela inteligência nacional têm potencial para produzir efeitos significativos na formulação e implementação de políticas públicas que visam contribuir para a consecução de objetivos estratégicos do Estado brasileiro, se e somente se, observado o peso da conduta ética em suas atividades.

A guisa de conclusão, considero que a robustez das instituições de inteligência possa ser mensurada por sua capacidade em equalizar a característica sigilosa de suas operações com a observância ao devido processo legal e conduta ética das ações relativas à vigilância e recolha de dados. À vista disso, lidar com ineficiências institucionais e obstáculos burocráticos que dificultam a atividade de inteligência representa um desafio significativo que precisa ser encarado com afinco pelos agentes responsáveis pelo setor.



## REFERÊNCIAS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 mai. 2024.
- BRASIL. **Decreto que aprova nova Estrutura Regimental da ABIN é publicado**. Brasília, DF: Agência Brasileira de Inteligência. [2023g]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/decreto-que-aprova-nova-estrutura-regimental-da-abin-e-publicado>. Acesso em: 21 jun. 2024.
- BRASIL. **Decreto-lei no 11.693, de 06 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. Brasília, DF: Presidência da República, [2023e] Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11693.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11693.htm). Acesso em: 22 jun. 2024.
- BRASIL. **Decreto-lei no 11.816, de 06 de dezembro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das Gratificações da Agência Brasileira de Inteligência, e remaneja e transforma cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Brasília, DF: Presidência da República, [2023f]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11816.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11816.htm). Acesso em: 21 jun. 2024.
- BRASIL. **Doutrina da Atividade de Inteligência**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/doutrina/Doutrina-da-Atividade-de-Inteligencia-2023>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- BRASIL. **Estratégia de Inteligência de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. [2023d]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/publicacoes-1/publicacoes/MD60E01EstratgiadeInteligenciadeDefesa1Edio2023.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.
- BRASIL. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-inteligencia-1/ENINT.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2024.
- BRASIL. **Lei no 9.883, de 07 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência -ABIN, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19883.htm#:~:text=LEI%20No%209.883%2C%20DE,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19883.htm#:~:text=LEI%20No%209.883%2C%20DE,Art). Acesso em: 20 jun. 2024.
- BRASIL. **Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa** Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8865685&ts=1614082662204&disposition=inline>. Acesso em: 25 mai. 2024.
- BRASIL. **Política de Inteligência de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. [2023c]. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/publicacoes-1/publicacoes/MD60P01PolitcadeInteligenciadeDefesaPID1Ed.2023.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei no 8.793, de 29 de junho de 2016.** Fixa a Política Nacional de Inteligência Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/d8793.htm#:~:text=1%C2%BA%20A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,7%20de%20dezembro%20de%201999%20](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8793.htm#:~:text=1%C2%BA%20A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,7%20de%20dezembro%20de%201999%20). Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Composição do SISBIN.** Brasília, DF: Agência Brasileira de Inteligência. [2020b]. Disponível em: <https://www.gov.br/abin/pt-br/institucional/sisbin/composicao-do-sisbin>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRUNEAU, T. C., BORAZ, S.C. **Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness.** University of Texas Press. 2007. Disponível em: < <https://doi.org/10.7560/716605> >. Acesso em: 20.05.2024.

BRYSON, J. M. **Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement.** 5th. ed. 2018. John Wiley & Sons. 544 p.

CLARK, R. M. **Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach.** 5th. ed. Thousand Oaks: California CQ Press. 2016. 782 p.

CLARK, J. R. **Intelligence and National Security: A Reference Handbook.** Praeger Security International: Westport: London. 2007. 209 p.

EUSTÁQUIO, P. S. O Sistema de Inteligência do Exército no Contexto das Novas Ameaças. **Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.** Rio de Janeiro. Trabalho de Conclusão de Curso. 2018. 62 p.

FORNARI, M. M. Estratégias de Controle do Estresse: prevenção e promoção da saúde. **Revista Pedagógica da Escola Preparatória de Cadetes do Exército.** ed. 16, Campinas, São Paulo, 2014. Disponível em: < [https://espcex.eb.mil.br/downloads/Revista\\_Pedagogica/Revista\\_Pedagogica\\_2014\\_1.pdf](https://espcex.eb.mil.br/downloads/Revista_Pedagogica/Revista_Pedagogica_2014_1.pdf) >. Acesso em: 27.05.2024.

FLEISHER, C. S., BENSOUSSAN, B. E. **Business and Competitive Analysis: Effective Application of New and Classic Methods.** FT Press: New Jersey. 2015. 644p.

HEUER, R. J., PHERSON, R. H. **Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis.** CQ Press: Washington, DC. 2011. 263 p.

KAM, E. **Surprise Attack: The Victim's Perspective.** Harvard University Press. 2004. 295 p.

KEKOVIĆ, Ninković, V. Towards a conceptualisation of resilience in Security Studies. **Institute for Political Studies.** v. 67, n. 27, p. 153-175, 2020. Disponível em: <<https://www.ips.ac.rs/en/publications/towards-a-conceptualisation-of-resilience-in-security-studies/>>. Acesso em: 29.05.2024

KEKOVIĆ, Z., Dragišić, Z., Ninković, V. Towards Resilient Critical Infrastructure against Terrorism Risk. In: **Comprehensive approach as “sine qua non” for critical infrastructure protection**, eds. Denis Čaleta, and Vesela Radović, NATO ARW, Amsterdam: IOS Press. p. 45–59, 2014.

LOWENTHAL, M. N. **Intelligence: From Secrets to Policy.** 4th ed. CQ Press: Washington. 2009. 458 p.

RENDEIRO, Sérgio Henrique Lopes. A integração das Operações de Informação com a Inteligência Militar Terrestre. 2017. 43 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2017.

SCHOEMAKER, P. J. H. Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking. **Sloan Management Review**. v.36, n.2, 25-40, 1995. Disponível em: <<http://mitsmr.com/1nJI6Qi>>. Acesso em: 23.05.2024.

WILDAVSKY, A. **Searching for Safety**. New Brunswick. Oxford: Transaction Publishers. 1991. 258 p.

# MISSÕES DE PAZ COMO PROJEÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO URUGUAIO

## PEACEKEEPING MISSIONS AS A PROJECTION OF THE URUGUAYAN STATE'S FOREIGN POLICY

**JOSE LUIS CASATROJA KELIS**

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar como o Estado uruguaio projetou sua política exterior, utilizando as missões de paz como mais uma ferramenta, talvez a mais importante, para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, o Exército uruguaio tem colaborado ao longo do tempo com essa tarefa, tornando-se a principal força que realiza essa missão. O artigo começa com um desenvolvimento conceitual do que significam missões de paz e, logo depois, descreve a estrutura normativa que permite o desenvolvimento desse tipo de missões e como o Exército tem colaborado ao longo do tempo para fortalecer e divulgar os pilares básicos da política externa do Estado Uruguaio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Missões de Paz; Política Exterior; Exército Uruguaio; Contribuição da Tropa.

### ABSTRACT

The aim of this article is to analyze how the Uruguayan state has designed its foreign policy, using peace missions as another tool, perhaps the most important, for its development. The Uruguayan Army has collaborated with this task over time, becoming the main Uruguayan's force carrying out this mission. The article begins with a conceptual development of what peace missions mean, then describes the regulatory framework that allows peace missions to be carried out and how the Army has collaborated over time to strengthen and disseminate the basic pillars of the state's foreign policy through the peace missions it carries out.

**KEYWORDS:** Peacekeeping Operations; Foreign Policy; Uruguayan Army; Troops Contributions.

### O AUTOR

Coronel do Exército do Uruguai atualmente atuando como Oficial de Ligação e Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro, 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Oficial de Estado-Maior. Licenciado em Ciências Militares pelo Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES/2010). Participou de duas missões de paz, tendo sido destacado no Congo (2005 – 2006) e no Haiti (2013 – 2014).





## 1 INTRODUÇÃO

Desde a primeira participação em Missões de Paz no Chaco Boreal em 1930, o Uruguai esteve presente em muitas das diferentes missões ao redor do mundo. A participação das tropas em missões sob a égide das Nações Unidas e de outros organismos internacionais têm sido realizada por meio da participação individual de militares como Observadores Militares e Oficiais de Estado-Maior, assim como pelo envio de Contingentes Nacionais.

Dentro da legislação uruguaia na Lei Quadro de Defesa Nº 18650 estabelece: “A participação de contingentes nacionais em Missões de Paz constitui uma decisão soberana que será determinada pela política exterior da República, e nesse sentido tenderá a promover os interesses nacionais no cenário internacional, a prática de medidas de confiança mútua e a promoção de relações de cooperação e respeito entre os diferentes atores da comunidade com base nos termos do direito internacional<sup>1</sup>”.

O artigo começa com um desenvolvimento conceitual do que significam missões de paz e descreve a estrutura normativa que permite o desenvolvimento das mesmas e como o Exército tem colaborado ao longo de tempo para fortalecer e divulgar os pilares básicos da política externa do Estado Uruguaio.

## 2 CONCEITUAÇÃO DE MISSÃO DE PAZ

Muitos exércitos ao redor do mundo colaboram em missões de paz, tanto enviando Observadores Militares, quanto Contingentes de tropas, para praticamente todos os conflitos que existiram e ainda existem em nosso planeta. É por isso que o conceito de operações de paz é um termo conhecido por todos os militares. Entretanto, algumas definições são apresentadas aqui para unificar nosso entendimento sobre o assunto.

As Nações Unidas, definem missões de paz como “o destacamento de uma presença das Nações Unidas no terreno, até agora com o consentimento de todas as partes envolvidas, o que normalmente é feito através do recurso a pessoal militar e/ou policial<sup>2</sup>” (Ghali, 1992, p.11).

Mais recentemente a ONU as define como “operações de campo desdobradas para prevenir, gerenciar e/ou resolver conflitos violentos ou reduzir o risco de sua recorrência<sup>3</sup>” (Olivera, 2019, p.157).

Nesse contexto, são identificados os diferentes tipos de missões e estabelecem sua classificação da seguinte forma:

**a. ação diplomática:** em situações de alto risco, é estabelecido um mecanismo que ativa a diplomacia dos países mais influentes na área, para que evitem a declaração de hostilidades por meio de negociação e, em caso de conflito, tentem evitar que este se estenda ao longo do tempo;

**b. pacificação:** é a prática de assegurar que as partes beligerantes, por meios essencialmente pacíficos, respeitem o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, que trata da solução pacífica de controvérsias;

**c. manutenção da paz e segurança:** exige a presença de forças militares e civis na área que já estava em conflito anteriormente. Seu objetivo é separar os contendores e garantir a ajuda humanitária;

<sup>1</sup> Lei Quadro de Defesa Nacional Nº 18650 [LMDN]. Art. Nº 22. 19 de fevereiro de 2010 (Montevideu, Uruguai)

<sup>2</sup> Boutros Boutros Ghali, de nacionalidade egípcia, foi o 6º Secretário-Geral das Nações Unidas. Durante este período, o documento “Uma Agenda para a Paz” foi publicado, em 30 de junho de 1992.

<sup>3</sup> Olivera Andrade, I. e outros, (2019) “A atuação do Exército Brasileiro em operações de paz das Nações Unidas” em IPEA (Ed. 2019), “Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro” p. 157, CEEEx.

**d. imposição da paz:** nos termos do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, as medidas de imposição da paz são estabelecidas como a última solução. É estabelecido pelo Conselho de Segurança e as forças armadas são usadas sob a bandeira da ONU, ou sob sua proteção em conflitos abertos; e

**e. construção da paz:** esta etapa é pós-conflito e pode ocorrer por acordo das partes, pelo sucesso tanto das medidas de manutenção ou pelo êxito da missão de imposição da paz pelas forças armadas sob os auspícios da ONU.

### 3 QUADRO LEGAL EXISTENTE PARA O CUMPRIMENTO DE MISSÕES DE PAZ

Com relação à estrutura jurídica existente, analisaremos primeiro a Carta das Nações Unidas. A esse respeito, é pertinente citar alguns de seus artigos.

O Capítulo V, “O Conselho de Segurança”, define a composição, as funções, a votação e os procedimentos desse órgão. O Conselho é composto por 15 países-membros, dos quais cinco são membros permanentes, enquanto os outros dez são membros não permanentes. Estes são eleitos pela Assembleia Geral com base, principalmente, nos seguintes fatores<sup>4</sup>:

- contribuição dos membros para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- contribuição dos membros para os outros propósitos da organização; e
- respeito à distribuição geográfica equitativa.

Na mesma linha, o Capítulo VII, “Ação em caso de ameaças à paz, violações da paz ou atos de agressão”, estabelece que, com base nas convenções e acordos a serem desenvolvidos entre os países-membros e a Organização, as ações do Conselho de Segurança das Nações Unidas devem ser apoiadas com os recursos das forças armadas do país contribuinte<sup>5</sup>.

Na legislação nacional do Uruguai, especificamente no que diz respeito à defesa nacional e às Forças Armadas, há leis que foram promulgadas de forma ordenada ao longo do tempo, de modo a permitir o planejamento estratégico da defesa nacional e das missões principais e subsidiárias decorrentes. Nesse contexto, incluem-se as missões operacionais de manutenção da paz, conforme representado na Figura 1.

**Figura 1** – Estrutura da Legislação de Defesa do Uruguai



Fonte: o autor

<sup>4</sup> Carta das Nações Unidas [UNC]. Art. No. 23, 1945, (São Francisco, Estados Unidos).

<sup>5</sup> Carta das Nações Unidas [UNC]. Art. No. 43, 1945, (São Francisco, Estados Unidos).

Analisaremos brevemente cada um destes marcos normativos, tendo em vista o objeto deste trabalho.

A **Lei Quadro de Defesa Nacional N° 18650**<sup>6</sup>, promulgada em 2010, estabelece que a política de Defesa Nacional deve, entre outras coisas, observar os princípios gerais do direito internacional, em coordenação com a política exterior do Estado, e especialmente respeitar os princípios de<sup>7</sup>:

- autodeterminação dos povos;
- preservação da paz;
- não intervenção nos assuntos internos de outros países;
- solução pacífica de controvérsias;
- cooperação entre Estados; e
- estabelecer a ação diplomática como primeiro instrumento de resolução de conflitos.

A mesma lei inclui em seus artigos um capítulo sobre missões realizadas pelas Forças Armadas fora do país, que estabelece que estas devem ser promovidas por organismos internacionais no âmbito de sua competência e que devem ter finalidade defensiva, humanitária, estabilizadora e de preservação da paz <sup>8</sup>. Ao mesmo tempo, a participação com contingentes de tropas nacionais é uma decisão soberana, que será determinada pela política externa da República, de acordo com o direito internacional, objetivando:<sup>9</sup>

- a promoção dos interesses nacionais no cenário internacional;
- a prática de medidas de confiança mútua; e
- a promoção de relações de cooperação e respeito entre os diferentes atores da comunidade internacional.

A **Política Nacional de Defesa**<sup>10</sup>, promulgada em 29 de abril de 2014, destaca conceitos estratégicos para a participação das Forças Armadas em operações de paz. A seção de relações internacionais nesta lei destaca o envolvimento e o compromisso de Uruguai com a integração na comunidade internacional e suas organizações. Reconhece que a projeção uruguaia no cenário internacional, além de se manifestar pela ação diplomática, também se faz por meio da política de participação em missões de paz, como compromisso com a segurança coletiva.

A mesma norma coloca o direito internacional e a promoção da paz entre os interesses nacionais estratégicos, com o objetivo de “contribuir para a manutenção da paz, da segurança internacional, da solidariedade e do respeito pela vida humana”. Nas diretrizes estratégicas de defesa nacional, na seção sobre aspectos internacionais, estabelece também alguns pontos de interesse para o país no que se refere à participação em missões de paz. Dentre estes, destacamos:

- aprofundar a participação ativa de Uruguai em fóruns multilaterais voltados para a estabilidade democrática e a paz, tanto em nível internacional quanto regional;
- contribuir para o fortalecimento das Nações Unidas como espaço de promoção da paz e prevenção de conflitos, em particular para promover a participação do Uruguai e de outros países da

<sup>6</sup>Disponível em: Política Nacional de Defesa | MDN ([www.gub.uy](http://www.gub.uy)), visitado pela última vez em 24 de março de 2024.

<sup>7</sup> Lei Quadro da Defesa Nacional N° 18650 [LMDN]. Art. N° 3 19 de fevereiro de 2010 (Montevideu, Uruguai).

<sup>8</sup> Lei Quadro da Defesa Nacional N° 18650 [LMDN]. Art. N° 21. 19 de fevereiro de 2010 (Montevideu, Uruguai)

<sup>9</sup> Lei Quadro de Defesa Nacional N° 18650 [LMDN]. Art. N° 22. 19 de fevereiro de 2010 (Montevideu, Uruguai)

<sup>10</sup>Disponível em: Decreto N° 371/020 ([impo.com.uy](http://impo.com.uy)), visitado pela última vez em 24 de março de 2024

região no Conselho de Segurança das Nações Unidas<sup>11</sup>; e

- participar ativamente do esquema de segurança coletiva das Nações Unidas por meio dos mecanismos disponibilizados por essa organização, na medida em que represente uma decisão soberana determinada pela política externa uruguaia.

A **Política de Defesa Militar**<sup>12</sup>, por sua vez, também expressa o interesse estratégico na participação de missões de paz, como parte da política externa do Uruguai. Nesse contexto, as “Diretrizes para o Uso de Instrumentos Militares” contêm um capítulo relacionado às contribuições para a manutenção da paz e da segurança internacionais, que estabelece os critérios para a participação das Forças Armadas em tais operações. O texto afirma que o destacamento das Forças Armadas em operações de paz tem sido uma constante na política externa do Estado uruguaio, demonstrando seu forte compromisso com a paz e a segurança internacionais.

A mesma norma destaca como objetivo dessas missões a promoção dos interesses nacionais no cenário internacional, enquadrados em conformidade com o direito internacional. São ressaltados aspectos como:

- a promoção e proteção dos direitos humanos;
- a prática de medidas de confiança mútua;
- a promoção de relações de cooperação; e
- o respeito entre os atores da comunidade internacional.

Ainda, a Política de Defesa Militar estabelece as principais formas pelas quais as Forças Armadas materializam sua participação em missões de paz, que são:

- contingentes orgânicos, compostos por pessoal militar;
- oficiais integrando Estados-Maiores Combinados;
- oficiais como Observadores Militares;
- meios de transporte para a ajuda humanitária e pessoal necessário treinado para as tarefas a realizar;
- meios aéreos e/ou navais de apoio a operações de manutenção da paz e tarefas humanitárias.

Por sua vez, a **Lei Orgânica Militar**<sup>13</sup> enumera as tarefas subsidiárias das Forças Armadas. Entre elas, encontra-se contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como contribuir para a promoção de relações de cooperação e confiança mútua com os demais países da região. Em linha com os demais marcos normativos analisados, a Lei Orgânica Militar contempla e concretiza os objetivos estratégicos nacionais, neste caso os que se referem à participação das Forças Armadas em missões operacionais de paz.

Como exposto, o Uruguai possui um quadro jurídico adequado, que permite às Forças Armadas realizar missões operacionais de manutenção da paz como parte das suas missões subsidiárias. As leis relativas à defesa nacional foram promulgadas na ordem cronológica coerente, o que permitiu que as normas tivessem uma linha estratégica comum que incluísse, também, a participação em missões de paz.

<sup>11</sup> O texto original também se refere à Unasul, organização da qual o Uruguai se retirou em março de 2020.

<sup>12</sup> Disponível em: Decreto Nº 129/016 (impo.com.uy), última visita em 24 de março de 2024

<sup>13</sup> Disponível em: Lei Nº 19775 (impo.com.uy), visitada pela última vez em 25 de março de 2024.



### **3 O URUGUAI E SEU EXÉRCITO NOS PROCESSOS DE PAZ**

#### **3.1 PROCESSO HISTÓRICO**

O Uruguai tem participado de processos de paz, em particular usando seu exército, desde os primeiros anos do século XX, inicialmente, sob o mandato da Liga das Nações, antecessora das Nações Unidas, e, mais tarde, sob égide desta última, além de outras organizações e acordos internacionais.

A Liga das Nações foi concebida durante a Primeira Guerra Mundial, sendo formada em 1919 como uma extensão do Tratado de Versalhes. Seu objetivo era promover a cooperação internacional para alcançar a paz e a segurança, visando evitar novos conflitos internacionais de grande escala, por meio da cooperação entre os países.

Naquela época, houve períodos de instabilidade na América do Sul e os estados começaram a tentar superar suas diferenças por outros meios que não os conflitos armados, de modo que a nova organização criada era atrativa para esses fins. Assim, no conflito sobre a região conhecida como “Chaco Boreal” entre as Repúblicas da Bolívia e do Paraguai, o Uruguai participou, entre 1929 e 1930, no âmbito do Comitê de Investigação e Conciliação da Liga das Nações, enviando dois Oficiais como garantia para a separação das forças beligerantes. Em 1935, foi realizada a segunda missão nesta zona de conflito, com um Grupo de Observadores Militares do Exército do Uruguai, naquela que é considerada a primeira participação histórica de Uruguai em missões de paz.

Em 24 de outubro de 1945 a Organização das Nações Unidas passou a existir formalmente como sucessora da Liga das Nações. A primeira missão de paz autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ocorreu em 1948, sendo enviada para o Oriente Médio. Essa missão foi chamada Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas (UNTSO), e tinha como objetivo monitorar o cumprimento do acordo de armistício entre Israel e seus vizinhos árabes.

O Uruguai, por seu turno, iniciou sua participação sob a bandeira das Nações Unidas em 1952, no conflito entre Índia e Paquistão, com a missão de observar o conflito fronteiriço entre esses países pela província de Caxemira, missão que continua até hoje.

A partir de então, a participação do Uruguai e do Exército Uruguaio em missões de paz foi crescente, atingindo o que é reconhecido como o primeiro marco na formação de contingentes nacionais a serem implantados em outro território. Trata-se do contingente formado para trabalhar na Força Multinacional de Observadores (MFO), desta vez não sob um mandato das Nações Unidas, mas no âmbito do acordo de Camp David. Isso aconteceu em 1982, quando um contingente de motoristas de veículos pesados e um Pelotão da Engenharia foram formados e desbordados na Península do Sinai, na área do conflito egípcio israelense, missão que continua até hoje.

Com o aumento dos conflitos, o Conselho de Segurança das Nações Unidas passou a ampliar os pedidos aos países contribuintes para apoiar com contingentes de tropas a serem destacados no terreno. Assim o governo nacional do Uruguai autorizou o envio de unidades até o nível de Batalhão, de modo que o Exército começou a preparar essas tropas para serem desdobradas. Os primeiros foram o contingente da Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), e depois o da Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), ambos em 1992. Seguiu-se o contingente da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III), em 1995.

O destacamento do contingente no Camboja marcou um acontecimento histórico para o Uruguai, pois foi o primeiro contingente de tropas armadas a ser destacado fora do país, em território

estrangeiro, desde a Guerra da Tríplice Aliança <sup>14</sup>.

### 3.2 PRESENTE E FUTURO

Ao final das missões desses contingentes, outras missões foram abertas e aceitas pelo Uruguai. Destaca-se a missão na República Democrática do Congo, onde um contingente valor Batalhão de Infantaria estava desbordado desde 1999. Esta missão continua até hoje e deve ser concluída até 2025. Nesse contexto, foram implantadas nesse país, ainda, uma Companhia de Engenharia de Combate, que atuou de 2001 a 2018, e uma Unidade de Purificação de Água, que instalou 6 estações de purificação de água, distribuídas por todo o Congo, para abastecer a missão e a população local, concluindo sua missão em 2023. Durante esses anos de implantação, uma mudança significativa ocorreu no desenvolvimento das missões de paz, quando as Nações Unidas mudaram o mandato da missão, que deixaram de se basear no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, passando a aplicar o Capítulo VII. Isto significa passar de uma atitude pacífica para a resolução de conflitos durante o desenvolvimento da missão para uma atitude mais enérgica das forças militares para alcançar a paz quando exigido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em junho de 2003 a pedido do Poder Executivo do Uruguai, o Parlamento Nacional uruguaio autorizou a permanência das tropas na missão, apesar da mudança de mandato.

Em 2004, o Uruguai enviou um Batalhão de Infantaria para a República do Haiti, missão que durou até 2016.

Durante esses anos, o Exército Uruguaio fez um esforço significativo para manter um elevado número de pessoal e recursos destacados no exterior e para realizar as missões que lhe foram atribuídas no próprio território nacional. Nesse período (1999 a 2016), a participação de Exército Uruguaio foi:

- um Batalhão de Infantaria na República Democrática do Congo;
- um Batalhão de Infantaria na República do Haiti;
- uma Companhia de Engenharia na República Democrática do Congo;
- um Pelotão de tratamento e purificação de água na República Democrática do Congo;
- um Pelotão da Engenheiros e Transportes na Península do Sinai; e
- Observadores Militares e Oficiais do Estado-Maior sob a bandeira das Nações Unidas em cerca de 20 países.

Esse esforço fez com que o Uruguai se posicionasse como o principal país contribuinte com tropas para as Nações Unidas. Conforme declaração da coordenadora das Nações Unidas em Montevideu, Susan McDade: “Em relação à sua população, o Uruguai é o país que mais contribui com tropas em todo o mundo”.<sup>15</sup>

Em 2019, o país também enviou uma Companhia de Infantaria Motorizada para a Força de Observação de Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF) nas Colinas de Golã, na Síria. A missão deste contingente foi ajudar a manter o cessar-fogo na área entre as forças sírias e israelenses, missão que permanece até os dias atuais.

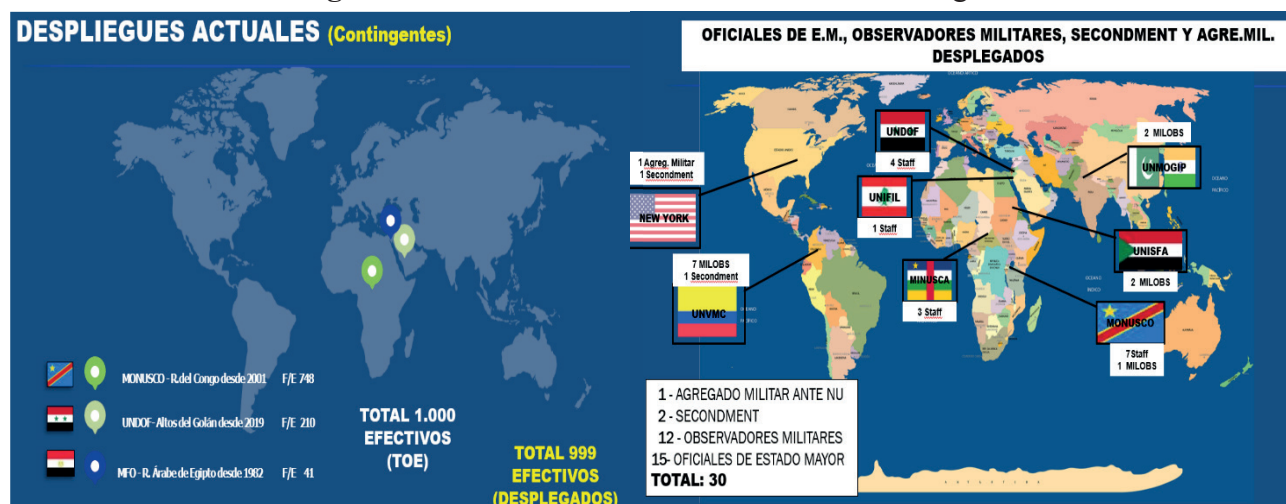
---

<sup>14</sup> A Guerra da Tríplice Aliança, ou Grande Guerra como é conhecida no Paraguai, opôs militarmente a coalizão formada por Brasil, Argentina e Uruguai contra o Paraguai entre 1864 e 1870.

<sup>15</sup> Disponível em: Uruguai é o país com maior contribuição para missões de paz em relação à população | Presidência (www.gub.uy), visitada pela última vez em 15 de março de 2024.

A participação do Exército Uruguaio em operações de paz tem sido mantida, com variações no curso das operações, mas sempre em conformidade com os compromissos que o Estado assumiu com a comunidade internacional. Na Figura 2, são apresentadas as missões em que o Exército do Uruguai participa atualmente.

**Figura 2** – Atual destacamento do Exército do Uruguai



Fonte: Centro Coordinador de Operações de Paz de Uruguai

### 3.3 CONTRIBUIÇÃO DA TROPA

Dentro do marco legal existente e com as necessárias autorizações do governo, o Exército do Uruguai tem mobilizado um número significativo de tropas ao longo do tempo e nas mais variadas áreas de operações. Considerando até o final de 2023 e apenas o continente africano, o número de soldados do Exército que realizaram missões operacionais naquela área chega a 34.277 uruguaiois. Por sua vez, integrando contingentes de tropas, incluindo a África, esse número é de aproximadamente 53.855 soldados, a maioria dos quais realizou mais de uma missão operacional de paz. Se forem considerados os militares destacados como Observadores Militares e Oficiais de Estado-Maior, esse número sobe para aproximadamente 56.000 soldados, quase 4 vezes a força efetiva do Exército uruguaio, que está perto de 15.200 soldados, conforme detalhado na Tabela 1.

**Tabela 1** – Efetivo do Exército Uruguaio com Missão de Paz

País	Missão	Período	Efetivo
Península Sinaí	M.F.O.	1982 – 2023	2946
Camboja	UNTAC	1992 – 1993	1330
Moçambique	ONUMOZ	1992 – 1995	2518
Angola	UNAVEM III	1995 – 1997	2508
D.R. Congo	MONUSCO	2001 – 2023	29521
R. Haiti	MINUSTAH	2004 – 2018	13616
Colinas de Golã	UNDOF	2018 – 2023	1684
<b>Total</b>			<b>53855</b>

Fonte: SINOMAPA<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Sistema Nacional de Operações de Paz (SINOMAPA), órgão vinculado ao Ministério da Defesa Nacional do Uruguai

### **3.4 O URUGUAI E O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

Como já mencionado, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é composto por cinco membros permanentes e dez membros não permanentes, e o Uruguai foi membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas como membro não permanente em duas ocasiões. A primeira foi entre 1965 e 1966, e a segunda entre 2016 e 2017. Estes períodos, em particular o último, coincidem com o maior esforço em termos de apoio às missões de paz por parte do Exército Uruguaio.

Esse compromisso tem contribuído sobremaneira para aumentar o prestígio internacional do Uruguai e do Exército em relação às operações de missão de paz. Os critérios para a seleção de países pelas Nações Unidas para integrarem o Conselho de Segurança incluem o compromisso do país em apoiar a paz mundial e em relação à própria Organização. Embora não haja certeza sobre os fatores que levaram o Uruguai a ocupar essa posição, não há dúvida de que o esforço feito pelo Exército uruguaio para se destacar em missões de paz contribuiu em alguma medida para essa designação.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A estratégia de política externa do Uruguai estabelece claramente os pilares básicos de sua concepção. Esses pilares se refletem em todo o corpo da legislação nacional, com destaque para os marcos normativos relativos à defesa nacional, e dizem respeito à resolução pacífica das diferenças, à proteção dos direitos humanos, à autodeterminação dos povos e ao princípio da não-intervenção.

Historicamente, o Estado uruguaio tem se destacado pelo respeito ao direito internacional e ao Estado de Direito. Nesse sentido, a adesão aos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas é uma parte importante do compromisso do país. As Forças Armadas têm um papel fundamental na projeção desses preceitos e da política externa do Estado no âmbito das Nações Unidas, por meio da participação em missões de paz.

Os marcos normativos existentes em relação à Defesa Nacional retomam esses preceitos e os incorporam em seus artigos, conferindo assim base legal adequada ao desenvolvimento de missões de paz pelas Forças Armadas. Nesse sentido, essas premissas fundamentais foram concretizadas e o Exército tornou-se um dos mais importantes órgãos do Estado para a promoção e o desenvolvimento das relações internacionais por meio de missões de paz.

No caminho para a projeção da política externa do Estado, o Uruguai tornou-se um dos maiores países que contribuem com tropas, proporcionalmente ao tamanho de sua população. O país acumulou uma grande experiência na preparação, instrução, e desdobramento de contingentes de tropas em missões de paz, tornando-se reconhecido internacionalmente por essa atuação. Por outro lado, o Exército Uruguaio tem enfrentado enormes desafios para cumprir essa missão. Oriundos de um país onde a geografia predominante são as pastagens e seu território é suavemente ondulado, os militares foram treinados e destacados para operar em diferentes cenários geográficos, totalmente desconhecidos. Sua implantação ocorre desde o deserto do Sinai, passando pela selva congoleza até a neve das Colinas de Golã, o que tem contribuído para a ampliação da formação profissional dos militares.

As Forças Armadas tornaram-se, assim, o principal multiplicador da política externa do Uruguai no que diz respeito às missões de paz em geral e às Nações Unidas em particular. Desde seu primeiro destacamento, em 1929, no Chaco Boreal, até os dias atuais, o Uruguai manteve tropas fora do território nacional, replicando os pilares básicos do Estado em termos de direito internacional e relações exteriores.



## REFERÊNCIAS

Boutros-Ghali, B. (1992). **Uma Agenda para a Paz: Diplomacia Preventiva, Pacificação e Manutenção da Paz**, Nações Unidas.

CEEEx (2019). **Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro**. Editorial IPEA

ONU (1945). **Presidente das Nações Unidas**. São Francisco: ONU. Disponível em: Carta-ONU.pdf (un.org), acesso em 14 de março de 2024.

Poder Legislativo (2010). **Lei de Quadro de Defesa Nº 18650**. Montevideu: Registro Nacional de Leis e Decretos. Disponível em: Lei Nº 18650 (impo.com.uy), último acesso em 24 de março de 2024.

Poder Legislativo (2014). **Política Nacional de Defesa**. Montevideu: Registro Nacional de Leis e Decretos. Disponível em: Decreto Nº 105/014 (impo.com.uy), acesso em 24 de março de 2024.

Poder Legislativo (2016). **Política de Defesa Militar**. Montevideu: Registro Nacional de Leis e Decretos. Disponível em: Decreto Nº 129/016 (impo.com.uy), último acesso em 24 de março de 2024.

Poder Legislativo (2019). **Lei Orgânica das Forças Armadas**. Registro Nacional de Leis e Decretos. Disponível em: Lei Nº 19775 (impo.com.uy), acesso em 25 de março de 2024.

# A GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO EXÉRCITO BRASILEIRO - PARTE 1: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

## THE MANAGEMENT OF THE TECHNOLOGICAL INNOVATION IN THE BRAZILIAN ARMY - PART 1: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

**ALDÉLIO BUENO CALDEIRA E LUIZ HENRIQUE PEDROZA MENDES**

### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo identificar os principais desafios e oportunidades da gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro, com o propósito de apontar estratégias e ações para o aumento da prontidão tecnológica, com foco no macroprocesso de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), visando o aumento das capacidades militares terrestres. A gestão da inovação tecnológica abarca tópicos fulcrais no contexto da Era do Conhecimento, como a gestão da propriedade intelectual e do conhecimento, e a prospecção tecnológica, podendo, portanto, assumir a função de catalisador da pesquisa, do desenvolvimento experimental e da inovação, contribuindo com a redução do tempo de obtenção de sistemas e materiais de emprego militar e, ainda, incrementando a geração de recursos financeiros por meio da exploração dos ativos intangíveis concernentes à propriedade intelectual.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão da Inovação Tecnológica; Capacidades Militares Terrestres; PD&I.

### ABSTRACT

This paper aims to identify the main challenges and opportunities of the management of technological innovation in the Brazilian Army, with the purpose of pointing out strategies and actions to increase technological readiness, focusing on the macro-process of Research, Development and Innovation (RD&I), aiming to increase land-based military capabilities. The management of technological innovation covers key topics in the context of the Knowledge Age, such as the management of intellectual property and knowledge, and technological prospecting, and can therefore assume the role of catalyst for research, experimental development and innovation, diminishing the acquisition time of military systems and materials and, furthermore, increasing the generation of financial resources through the exploitation of intangible assets concerning intellectual property.

**KEYWORDS:** Management of Technological Innovation; Land-Based Military Capabilities; RD&I.

### OS AUTORES

Coronel Engenheiro Militar do Exército Brasileiro. Possui pós-doutorado em Engenharia Mecânica pela University of Central Florida. Foi Chefe da Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC), Professor e Pró-reitor de Pesquisa, Extensão e Inovação do Instituto Militar de Engenharia (IME) e Engenheiro do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IPD). Atualmente é analista da 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército.



Coronel da reserva do Exército Brasileiro, com formação em Comunicações. Possui Bacharelado, Mestrado e Doutorado em Ciências Militares, Mestrado em Administração (Michigan University) e Bacharelado em Computação (Unitau - Universidade de Taubaté-SP). Atualmente, exerce a função de Professor na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.



## 1 INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro possui um robusto Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCTIEx) que abarca, além da formação e capacitação de recursos humanos, a pesquisa básica, a pesquisa aplicada, o desenvolvimento experimental, as avaliações técnica e operacional dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM) e a gestão da inovação tecnológica, atuando, assim, em todos os níveis de maturidade tecnológica, os quais podem ser mensurados por meio da escala TRL (*Technology Readness Level*) (França Junior; Galdino, 2019, Girardi; França Junior; Galdino, 2022). Nesse sentido, a escala TRL, dentre as suas diversas aplicações, pode ser utilizada como um instrumento de acompanhamento da evolução temporal dos projetos de SMEM obtidos por Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I).

Entretanto, o usual longo tempo despendido no processo de obtenção de SMEM por PD&I, ou seja, no processo que se inicia na pesquisa básica e que termina na plena utilização do SMEM pelo usuário final, em diversas instituições, sejam essas civis ou militares, tem impulsionado diferentes abordagens de gestão da inovação tecnológica a fim de reduzir esse lapso temporal, podendo ser mencionadas a inovação aberta e a tríplice hélice. Não obstante, o domínio nacional de todo o processo de PD&I possui características institucionalmente significativas para o Exército e para o País, as quais estão alinhadas com a Política Nacional de Defesa e com a Estratégia Nacional de Defesa, por fortalecer a soberania nacional no campo científico-tecnológico, impactando o poder militar, político, econômico e social.

O objetivo institucional permanente de gerar poder de combate é alicerçado, no âmbito da inovação tecnológica, pelo alinhamento estratégico das ações do SCTIEx, cujas metas estão presentes, fundamentalmente, no Plano Estratégico do Exército (PEEx) e no Plano Estratégico de Ciência, Tecnologia e Inovação (PECTI), nos quais podem ser destacadas as ações em prol dos Programas Estratégicos do Exército. Nesse mister, a gestão da inovação tecnológica é um instrumento relevante para catalisar os processos de PD&I, e, conseqüentemente, a obtenção de SMEM autóctones, influenciando diferentes fatores do DOAMEPI (Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura) e contribuindo com a geração de capacidades militares (Barbosa; Caldeira, 2022). Ademais, a gestão da inovação tecnológica, na atualidade, se apoia em instrumentos legais e normativos, consubstanciados no Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (Brasil, 2018) e na política institucional de inovação. Tais instrumentos proveem consistência e segurança jurídica aos processos de inovação tecnológica, viabilizando o incremento da inovação aberta, bem como o aumento das interações no contexto da tríplice hélice, ou seja, entre governo, indústria e academia.

No Exército Brasileiro, o Núcleo de Inovações Tecnológicas (NIT), a Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC) e o SisDIA (Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação) são estruturas devotadas à gestão da inovação tecnológica, revelando a crescente atenção institucional ao tema. Além destas, é relevante destacar a criação do Comitê de Governança de Projetos de PD&I de Sistemas e Materiais de Emprego Militar (CGPD&I/SMEM), contribuindo com a governança e a gestão dos projetos não pertencentes ao portfólio estratégico do Exército (Brasil, 2023).

Este trabalho tem por objetivo identificar desafios e oportunidades de melhoria na gestão da inovação tecnológica do Exército Brasileiro (EB) de forma a contribuir com o PEEx e com o PECTI, repercutindo positivamente nos processos de PD&I, e, por conseguinte, no aumento das capacidades militares e na geração do poder de combate.

## **1.1 PROBLEMA DE ESTUDO**

Na atualidade, o desenvolvimento tecnológico é fator relevante para o poder militar. Nesse sentido, a gestão da inovação tecnológica surge como instrumento catalisador do desenvolvimento tecnológico, científico, econômico, social e militar. Entretanto, desafios e oportunidades existem a fim de aprimorar os processos de gestão da inovação tecnológica, com o propósito de apontar estratégias para o aumento da prontidão tecnológica, com foco no macroprocesso de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), visando o aumento das capacidades militares do Exército. Assim, o problema de estudo pode ser sintetizado por meio da seguinte interrogação:

Quais são os, principais, desafios e oportunidades da gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro?

## **2 METODOLOGIA**

Esta seção tem por objetivo delinear o procedimento metodológico adotado a fim de apresentar uma solução para o problema de estudo proposto, especificando as etapas empregadas a fim de responder a questão problema.

Adicionalmente, o tipo de pesquisa conduzida, os meios utilizados, o alcance e as limitações são apresentadas nesta seção.

Desta forma, pautando-se em uma sequência lógica, sintética e visando proporcionar maior clareza, a presente seção está estruturada em:

- 2.1) Delimitação do estudo;
- 2.2) Concepção metodológica; e
- 2.3) Limitações do método.

### **2.1 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO**

Este estudo se destina a identificar os desafios e as oportunidades de melhoria da gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro, considerando, somente, o macroprocesso de pesquisa, desenvolvimento e inovação, empregado na obtenção de SMEM.

### **2.2 CONCEPÇÃO METODOLÓGICA**

Uma pesquisa exploratória foi desenvolvida, fundamentalmente, como uma pesquisa bibliográfica, empregando fontes primárias e secundárias, sendo usadas as bases PERIÓDICOS CAPES, GOOGLE SCHOLAR, bem como páginas de periódicos disponíveis na internet e a Biblioteca Digital do Exército.

A seleção das fontes de pesquisa se voltou, principalmente, aos documentos de Estado, aos trabalhos de conclusão de curso, dissertações e teses da ECEME, além de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Os periódicos científicos da área de Defesa foram priorizados.

Uma análise foi realizada de forma atingir os objetivos estabelecidos.

As etapas seguidas foram:

- levantamento da bibliografia;
- seleção da bibliografia;



- leitura da bibliografia selecionada; e
- análise.

## 2.3 LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método adotado apresenta limitações em relação ao escopo. Em outras palavras, o presente trabalho não tem o alcance ou mesmo a pretensão de identificar todas as oportunidades de melhoria ou desafios enfrentados pela gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro. Almeja-se identificar os principais desafios e as oportunidades, com base em documentos, fontes primárias e secundárias, de forma a contribuir com os planejamentos e processos institucionais.

A despeito destas limitações, entende-se que a metodologia empregada é coerente, permitindo responder a questão problema.

## 3. REFERENCIAL TEÓRICO

A presente seção tem por objetivo apresentar o referencial teórico de forma respaldar o estudo em tela, provendo uma base legal, normativa e conceitual.

A Política Nacional de Inovação foi instituída pelo Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. Este documento estabelece

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Inovação, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de:

I - **orientar, coordenar e articular as estratégias, os programas e as ações de fomento à inovação no setor produtivo**, para estimular o aumento da produtividade e da competitividade das empresas e demais instituições que gerem inovação no País, nos termos do disposto na Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e

II - estabelecer mecanismos de **cooperação** entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para promover o **alinhamento** das iniciativas e das políticas federais de fomento à inovação com as iniciativas e as políticas formuladas e implementadas pelos outros entes federativos (Brasil, 2020).

Além disso, a Política Nacional de Inovação destaca:

Art. 4º Os princípios da Política Nacional de Inovação são:

[...]

V - **apoio ao gestor público** com vistas a evitar a sua responsabilização em situações em que há **risco tecnológico** envolvido.

[...]

Art. 5º Os eixos para a implementação da Política Nacional de Inovação são:

[...]

V - **a disseminação da cultura de inovação empreendedora**, correspondente a um conjunto de práticas baseadas em valores e em princípios que visem à inovação a fim de gerar mudanças de paradigmas na economia;

[...]

Art. 6º Os objetivos da Política Nacional de Inovação são:

I - **estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação de empresas, de ICT e de entidades privadas sem fins lucrativos, com vistas ao aumento da produtividade e da competitividade da economia, da geração de riqueza e do bem-estar social;**

II - **promover a coordenação e o alinhamento dos instrumentos de políticas públicas, dos programas e das ações relacionados, direta ou indiretamente, ao fomento à inovação;**

III - **fomentar a transformação de conhecimento em produtos, em processos e em serviços inovadores**; e

IV - **desenvolver o capital humano** necessário para aumentar os níveis de inovação na economia.

[...]

Art. 8º A Política Nacional de Inovação contará com os seguintes instrumentos:

I - a **Estratégia Nacional de Inovação**, que será formulada e coordenada pela Câmara de Inovação; e

II - os **planos setoriais e temáticos de inovação** para consecução dos objetivos e das metas, acompanhados da definição dos órgãos e das entidades públicas e privadas responsáveis pela implementação das iniciativas e das políticas e da sistemática de acompanhamento periódico durante a sua execução (Brasil, 2020).

A estratégia nacional de inovação foi aprovada pela Resolução CI nº 1, de 23 de julho de 2021, constituindo instrumento normativo da câmara de inovação do ministério da ciência, tecnologia e inovação. Integram esta câmara, vários ministérios incluindo o Ministério da Defesa.

A política de ciência, tecnologia e inovação para a defesa (PCTID) foi aprovada pela portaria GM-MD no 3.063, de 22 de julho de 2021, “Art. 2º a política de ciência, tecnologia e inovação de defesa tem como objetivo geral estimular o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação de interesse de defesa” (Brasil, 2021).

Esta portaria traz em seu cerne o estímulo à inovação aberta, à tríplice hélice e à promoção da cultura da inovação. Assim, “promover a cultura de Ciência, Tecnologia e Inovação de interesse da Defesa, junto a diversos segmentos da sociedade” (Brasil, 2021) é um dos objetivos específicos.

Promover a tríplice hélice é evidenciado por: “integrar as iniciativas de ciência, tecnologia e inovação de interesse de Defesa, conduzidas nas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT), nas empresas e na academia” (Brasil, 2021).

Enquanto o incentivo a inovação aberta pode ser observado em:

estimular iniciativas conjuntas envolvendo os atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI);

[...]

incrementar a **cooperação** científico-tecnológico das ICT militares com instituições no Brasil e no exterior, em programas e projetos de interesse de Defesa;

[...]

implementar uma **rede de compartilhamento** de laboratórios dedicados à P&D entre as ICT militares;

[...]

estimular a **parceria** entre as ICT militares e as empresas;

[...]

ampliar e estimular a **prestação de serviços e produtos pelas ICT militares**;

[...]

estimular o **compartilhamento e a permissão de uso de infraestrutura e capital intelectual** das ICT militares com outras ICT, integrantes do setor produtivo ou pessoas físicas, nos termos da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 - Lei de Inovação Tecnológica (Brasil, 2021).

Por fim, a PCTID determina:

Art. 7º No âmbito do Ministério da Defesa, caberá aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica editar, em suas respectivas áreas de atuação, atos específicos complementares para a implementação da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa de que trata esta Portaria (Brasil, 2021).

Além da PCTID, o Ministério da Defesa instituiu Portaria GM-MD nº 3.439, de 18 de agosto de 2021, a qual aprova a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa (PPIMD). Este documento manifesta a visão da propriedade intelectual como um ativo estratégico com relevante interesse de sua exploração econômica, conforme: “estabelecer, desde o início dos estudos e pesquisas, mecanismos de proteção do conhecimento, uso e **exploração econômica da propriedade intelectual** gerada com a participação de ICT vinculadas ao Ministério da Defesa” (Brasil, 2021b).

Outro aspecto evidenciado, neste documento, é o incentivo a inovação aberta, evidenciado em: “estimular as **parcerias** com a BID e com demais instituições que desenvolvam tecnologias de emprego dual e de elevado valor agregado no interesse da defesa nacional” (Brasil, 2021b).

Vale ainda destacar na PPIMD:

I - Objetivo Específico nº 1 (criar um ambiente capaz de estimular a preservação da propriedade intelectual):

- a) **fortalecer a organização e estruturação dos NIT** como responsáveis, no âmbito de cada Força Singular, pela gestão da Política de Propriedade Intelectual das respectivas ICT;
- b) **disseminar** nas ICT do Ministério da Defesa a **cultura** de proteção do conhecimento e a gestão eficiente e eficaz desta Política no interesse da Defesa Nacional (Brasil, 2021b).

Ademais, a PPIMD estabelece em seu Objetivo Específico nº 2

valorizar a participação dos pesquisadores públicos das ICT do Ministério da Defesa em atividades de criação e inovação, utilizando-se **medidas de incentivo previstas em lei, tais como bolsas de estímulo à inovação, retribuição pecuniária e participação nos ganhos econômicos eventualmente auferidos** (Brasil, 2021b).

E por fim, a PPIMD, determina: “Art. 7º Caberá aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica editar, em suas respectivas áreas de atuação, atos específicos para a implementação da Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa” (Brasil, 2021b).

O Exército Brasileiro possui duas diretrizes que abordam assuntos pertinentes à gestão da inovação tecnológica:

a) A Portaria nº 22-DCT, de 6 de abril de 2017, a qual aprova as normas reguladoras para a celebração de contratos de licenciamento de direitos de propriedade intelectual e de transferência de tecnologia no âmbito do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT); e

b) a Portaria nº 1.137-C Ex, de 23 de setembro de 2014, aprova a Diretriz de Propriedade Intelectual do Exército Brasileiro.

Portanto, estas portarias do EB são anteriores à PCTID e à PPIMD.

É relevante enfatizar que um dos aspectos auspiciosos e basilares para se alcançar a inovação tecnológica é a interação entre diferentes atores. Esta ideia é evidente na tríplice hélice e na inovação aberta, mas também está inserida na conceituação do Sistema Nacional de Inovação. Assim, o Sistema Nacional de Inovação (SNI) é definido como o “conjunto de instituições públicas e privadas, cujas atividades e interações contribuem para a criação, avanço e difusão das inovações tecnológicas de um país” (Freeman, 1995, *apud* Galdino, 2018, p. 130).

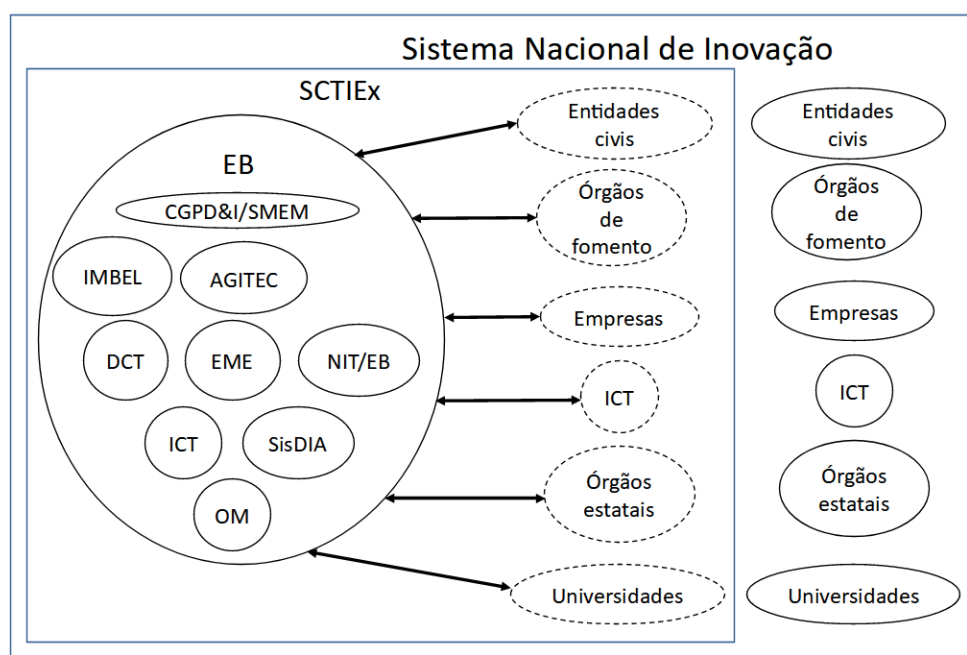
Pode-se ainda afirmar que “o Sistema Setorial de Inovação do Setor de Defesa é indissociável do SNI brasileiro” (Schons; Prado Filho; Galdino, 2020, p. 44). Além disso,

em que pese os esforços realizados pelo Exército Brasileiro, seu Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação interage, depende e está condicionado ao SNI do Brasil. Portanto, a capacidade de inovação daquele, depende visceralmente da desse sistema (Galdino, 2018, p. 130-131).

Assim, torna-se oportuno apresentar um conceito mais amplo do SCTIEx, ilustrado na Figura 1, que engloba não só as OM subordinadas ou vinculadas ao DCT, mas também as ICT do EB e instituições civis e militares que estabelecem algum tipo de parceria com essas OM, seja no fomento, na capacitação de recursos humanos, na execução de contratos de PD&I, ou ainda em outras atividades de suporte à PD&I.

A Figura 1 evidencia a interligação dos atores do Sistema Nacional de Inovação, os quais ao interagirem com o EB passam a integrar o SCTIEx.

**Figura 1** – Um novo conceito para SCTIEx.



Fonte: os autores

## 4 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NO EB

A gestão da inovação tecnológica no Exército Brasileiro está diante de desafios e oportunidades, muitos dos quais associados à organização, ao Sistema de Inovação do Setor de Defesa, ao Sistema Nacional de Inovação e ao contexto nacional e mundial.

O cenário nacional e mundial, pós-pandemia, apresenta uma economia mundial debilitada e desarticulada, com limitados recursos: financeiros, humanos e materiais. Estas restrições impõem a necessidade de maior racionalização e otimização do emprego desses recursos.

É importante ressaltar que o processo de transformação do Exército tem produzido resultados significativos e novas estruturas devotadas à gestão da inovação tecnológica foram criadas: SisDIA, NIT/EB e AGITEC. Estas estruturas evidenciam o posicionamento institucional favorável à Inovação Aberta e à Hélice Tríplice, bem como a importância que a instituição dedica ao tema.

Um modelo que vem sendo apontado para criar um ambiente ou um sistema propício à inovação é denominado de **Hélice Tríplice** (do termo em inglês Triple Helix – TH), cuja essência reside na cooperação ou integração entre governo, universidades e firmas, conforme defendido por



Etzkowitz (2005). Outro é a **inovação aberta**, conforme definido por Chesbrough (2012), em oposição à inovação fechada na qual as firmas usam estratégias verticalizadas, realizando internamente todo o processo de pesquisa, desenvolvimento, produção, venda e assistência técnica.

[...]

a **inovação aberta**, por meio de aquisições de patentes e de modelos de negócios sofisticados, propicia as firmas a aplicarem não apenas boas ideias geradas internamente, mas também as produzidas externamente em universidades, centros de pesquisa e startups, além disso, **pode gerar recursos substanciais com a venda de patentes ou com o licenciamento de tecnologias** que as firmas não pretendem comercializar ou explorar diretamente (Galdino, 2018, p. 131).

No contexto da inovação aberta e da tríplice hélice ressalta-se que:

a inovação não depende apenas das empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de como elas interagem entre si e com vários outros atores e como as instituições, inclusive as políticas, afetam o desenvolvimento do sistema (Cassiolato; Lastres, 2005, *apud* Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 30).

Nesse cenário, a inovação se apresenta como uma estratégia para a geração de capacidades militares terrestres (Barbosa; Caldeira, 2021). Contudo, a implantação dessa estratégia não é uma tarefa fácil. Logo, ao observar experiências de diferentes países com relação à inovação militar, as quais revelam ensinamentos significativos para o EB, foram identificados os seguintes desafios:

- a. evitar o *innovation theater*;
  - b. incentivar e criar mecanismos para explorar as inovações *bottom-up*;
  - c. combater a **burocracia excessiva**;
  - d. aceitar e compreender que os erros e os riscos estão presentes no processo de inovação;
  - e. incentivar o estabelecimento de **parcerias** interinstitucionais, segundo os princípios da inovação aberta;
  - f. desenvolver modelos de negócios sustentáveis; e
  - g. **implantar uma cultura e uma gestão da inovação com visão síncrona, sistêmica e integrada dos ciclos de inovação e de vida de PRODE, recorrendo-se a Engenharia de Sistemas, visando a geração de capacidades militares superiores e dinâmicas;**
- e portanto, **implantar mecanismos de integração e desenvolvimento dos fatores geradores de capacidades militares**, observando as restrições e o modelo de negócio (DOAMEPI-RN) (Barbosa; Caldeira, 2021, p. 286).

Entende-se o *innovation theater* como a situação na qual a inovação é uma atividade secundária, não inserida numa abordagem sistêmica, mas apenas considerando-a como uma obrigação estanque.

As inovações *bottom-up* são aquelas que nascem na ponta da linha, da criatividade e iniciativa do inventor, frente à necessidade vivenciada, diferindo das inovações *top-down*, as quais nascem da demanda do Órgão de Direção Geral.

Ademais, com base nas estratégias de inovação adotadas por diferentes países e abordadas no presente trabalho, contata-se que é fulcral fortalecer:

- a. a **hélice tríplice**, visando o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação em parceria

com universidades, institutos e centros de pesquisa, observando a sustentabilidade do modelo de negócio de serviços e produtos de defesa;

b. as agências e estruturas voltadas para a gestão da inovação no âmbito das Forças Armadas e do Ministério da Defesa;

c. a relação das Forças Armadas e do Ministério da Defesa com os órgãos de fomento de Ciência, Tecnologia e Inovação civis, mantendo constantemente em pauta os temas de interesse da Defesa Nacional;

d. os modelos de obtenção, observando a propriedade intelectual, a gestão do conhecimento e a sustentabilidade do modelo de negócio;

e. os incentivos à **pesquisa de tecnologias críticas** para o desenvolvimento de capacidades militares;

f. a qualificação de recursos humanos capazes de absorver e **desenvolver tecnologias críticas**; e

g. **otimizar as estruturas organizacionais e a aplicação de recursos materiais, humanos e financeiros, priorizando os projetos mais relevantes para o desenvolvimento e a manutenção das capacidades militares** (Barbosa; Caldeira, 2021, p. 287).

A inovação militar somente é alcançada por meio de uma abordagem sistêmica e síncrona, abarcando todos os fatores do DOAMEPI-RN, de forma a gerar as capacidades militares almejadas (Barbosa; Caldeira, 2021). O DOAMEPI-RN foi apresentado por Ferreira (2015), sendo, respectivamente, R, a regulamentação, e N, o modelo de negócio, os quais constituem fatores condicionadores.

não se exclui a iteração e recursividade entre os ciclos de CD&E [Conceito, Desenvolvimento e Experimentação] e de P&D, muito pelo contrário, tal entrelaçamento deve ocorrer via de regra para que a capacidade militar inovadora seja obtida (Ferreira, 2015, p. 64).

E corroborando a necessidade da abordagem sistêmica:

A integração sistêmica proposta contempla o desenvolvimento de inovações conceituais e tecnológicas abarcando todos os fatores de capacidades e condicionantes DOAMEPI-RN, sendo proposto neste trabalho o fator N – modelo de negócio (Ferreira, 2015, p. 72-73).

Repisa-se a ideia de que “as inovações tecnológicas (inovatec) dependem das inovações não-tecnológicas ou doutrinárias (inovadout) e vice-versa” (Franco Azevedo, 2018, p. 163).

Ao se analisar o Sistema Nacional de Inovação observa-se:

Mesmo nas áreas em que o Brasil possui boa competência acadêmica, a **burocracia excessiva** e um ambiente de negócios pouco dinâmico e protecionista dificultam o aproveitamento dos conhecimentos produzidos nas universidades para a concepção de novos produtos (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 32).

É fundamental desenvolver uma cultura de inovação para reduzir a fragmentação e a desarticulação entre os atores do SNI, em particular, dos integrantes da Tríplice Hélice (Azevedo, 2018; Cunha; Amarante, 2011 apud Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 33).

diferentemente dos países inovadores, no Brasil os ministérios finalísticos, tais como Defesa, Saúde e Agricultura, possuem **poucos recursos** para investir em inovação (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 33).

São também apontados como desafios do SNI: melhorar o ambiente de negócios e regulatório, assim como proporcionar segurança jurídica (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020).

Ademais, “o atual modelo do Sistema de Inovações do Setor de Defesa [...] é fragmentado e desarticulado” (Franco Azevedo, 2018, p. 145). Pois, “a inovação aberta e tríplice hélice [...] são de difícil implantação” (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 36), sendo ainda identificados os seguintes desafios: “a gestão do sigilo, da propriedade intelectual, do licenciamento de tecnologia, dos dividendos gerados pelas inovações” (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 37).

É digno de nota que

Para se destacar no campo da ciência, tecnologia e inovação é preciso contar com **capital humano** altamente **qualificado**, em todos os níveis; possuir uma **infraestrutura de pesquisa de ponta**; dispor de um **ambiente regulatório desburocratizado**, sólido, consistente, que incentive o **investimento privado de risco e de longo prazo**; **cumprir acordos, contratos e leis**; ter um **sistema de propriedade intelectual ágil**, que garanta o retorno dos investimentos; e contar com uma **estrutura de mercado que favoreça a competição**, sem protecionismos. Porém o essencial é que se tenha uma **educação básica de qualidade** para formar cidadãos esclarecidos e consumidores exigentes (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 45).

Pode-se afirmar que

Melhoria na **educação**, em todos os níveis, **incremento de investimentos em P&D e fortalecimento dos vínculos entre academia, indústria e governo** são algumas das principais medidas constantemente apontadas para aprimorar as características de desempenho do Sistema Nacional de Inovação do Brasil (Galdino, 2018, p. 142).

A cultura organizacional não deve ser desconsiderada no processo de gestão da inovação tecnológica, pois “é preciso que haja uma cultura organizacional que inspire **confiança**, espírito de corpo e capacidade de trabalhar em conjunto, aceitando e compreendendo os diferentes interesses de cada um dos agentes (Illusio)” (Franco Azevedo, 2018, p. 163).

Em particular, no setor militar, a hierarquia, característica da cultura organizacional, é identificada como um inibidor da inovação (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021).

Com relação às resistências (ou desafios) para a construção de parcerias para a inovação no Setor de Defesa são apontados:

- a) **dificuldade de penetração de assuntos de Defesa nos IES**, em função da concorrência com o mercado e da incompreensão da relevância da inovação no setor de Defesa para o País;
- b) **receio dos Institutos Militares em fazer alianças com empresas voláteis**, que trocam de proprietários rapidamente e muitas vezes são absorvidas por indústrias estrangeiras;
- c) receio de parte dos pesquisadores militares de que o IME e o ITA passem a focar em projetos de pesquisa aplicada, relegando a segundo plano a pesquisa básica;
- d) desconhecimento e **falta de regulamentação da Nova Lei da Inovação de 2016**, especialmente nos aspectos de financiamento e incentivo financeiro ao pesquisador;
- e) visão institucional de que as parcerias com a iniciativa privada incentivam a contratação dos pesquisadores militares, ampliando a **evasão de engenheiros** das fileiras das Forças;
- f) sensação de **desconfiança mútua** da capacidade dos recursos humanos dos atores envolvidos. [...];
- g) visão de que o Governo Federal deve ser o financiador dos projetos de pesquisas básicas e aplicadas no setor de Defesa em detrimento de recursos capitaneados por empresas.
- h) **ausência de polo de C&T no Exército**, dificultando a interação do IME com empresas, com outros IES e com Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT); e

i) **lentidão causada pelo processo burocrático e complexo processo de tomada de decisão das Forças que, por vezes, inviabiliza a parceria** (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021, 140-141).

Ainda com relação ao Setor de Defesa:

o fluxo de interação entre as Forças no âmbito do sistema de C&T é baixo.

[...]

a principal barreira no que diz respeito à integração entre Forças parece ser a falta de pré-disposição para parcerias, bem como uma possível desconfiança mútua quando se trata de inovações, que precisa ser superada. A solução encontrada pelo MD vai ao encontro dos argumentos de Sbragia *et al.* (2006). Os autores apontam que, para minimizar os elevados custos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), uma solução alternativa é a organização em redes (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021, p. 146).

Além disso, a organização de parcerias em redes para inovação também é defendida por Ferreira (2015) que propõe que “o modelo de inovação militar para o EB seja de 7ª Geração – Inovação Aberta em Rede” (Ferreira, 2015, p. 65).

A pulverização de esforços é um dos óbices enfrentados pelo Setor de Defesa: “os esforços difusos presentes no setor e a falta de prioridades nas iniciativas; Isto é há diversos projetos similares sendo realizados em fases distintas em cada uma das Forças, gerando **pulverização de esforços**” (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021, p. 142).

E ainda, “barreiras estruturais corroboram a percepção de que o Ministério da Defesa deva exercer a coordenação das inovações no setor” (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021, p. 121). Ou seja, a necessidade de integração e de coordenação de esforços no setor de CT&I é um desafio a ser superado.

Além disso, “Conforme Freeman (1995) as inovações dependem fundamentalmente das Alianças para Inovar” (Franco Azevedo; Borba; Araújo, 2021, p. 131), reforçando uma vez mais a necessidade de fortalecimento da inovação aberta e da hélice tríplice.

Contudo, é um grande desafio evoluir de um modelo de inovação pautado pela contratação de projetos para um modelo de inovação aberta baseado em parcerias, em cooperação.

Passar de um modelo de inovação tradicional, comumente denominado de Inovação Fechada, em que a participação da parcela civil da sociedade em atividades de P&D da Defesa se dá, principalmente, sob a forma de contratos, para um modelo cooperativo de inovação em que os diversos atores (Forças Armadas, Universidades, Empresas tradicionais e startups, Investidores Anjos e Órgãos de Fomento) participam de um mesmo empreendimento e compartilham resultados, impõe sérios e instigantes desafios, como a gestão do sigilo, da propriedade intelectual, do licenciamento de tecnologia, dos dividendos gerados pelas inovações, além dos corriqueiros desafios de se criar inovação em área de alto valor agregado e de alto risco tecnológico, como geralmente é o caso da Defesa (Schons, Prado Filho; Galdino, 2020, p. 36-37).

As principais estratégias de inovação aberta no processo acoplado, ou seja, com fluxos de conhecimento entrando e saindo de uma organização são: P&D em parcerias, participação em redes ou comunidades de criação, compartilhamento de instalações, supervisão conjunta de projetos e intercâmbio de recursos humanos (Marinho, 2022). É importante observar que estas estratégias são respaldadas pela Lei da Inovação, pela PCTID e pela PPIMD.

Dentre as estratégias de inovação aberta, na captação tecnológica, empregadas pelo SCTIEx



podem ser citadas: aquisição de propriedade intelectual, contratação de P&D externa, contratação de especialistas ou consultoria, *crowdsourcing* (consiste na publicação de chamadas para solução de problemas técnicos para o Exército), capacitação de profissionais em outras organizações e uso de informações em bancos de dados de patentes (Marinho, 2022).

Com relação às estratégias de inovação aberta, relativas ao fornecimento tecnológico, no âmbito das ICT do SCTIEx, são observáveis: fortalecimento da utilização dos instrumentos de proteção da Propriedade Intelectual; divulgação da existência das tecnologias para busca de interessados na cessão ou licenciamento; cessão ou licenciamento da tecnologia; realização de P&D; fornecimento de consultoria; e fornecimento de capacitação (Marinho, 2022).

No contexto do SCTIEx, **a burocracia pode ser entendida como o maior entrave para a formalização de parcerias** (Marinho, 2022), constituindo um grande desafio. Respalhando esta afirmação são citados como entraves ao estabelecimento de parcerias em entrevistas realizadas por Marinho (2022):

a **parte administrativa e jurídica ficaria a cargo dos pesquisadores**, o que acabou inviabilizando a iniciativa

[...]

muita tristeza de a gente não ter uma **fundação de apoio** do IME. (...) porque essas parcerias elas ficam muito facilitadas justamente por causa da **burocracia** quando você tem uma fundação de apoio, porque mesmo com a fundação de apoio você acaba tendo também uma certa burocracia, mas é muito menor.

[...]

eu não vejo nenhum professor da minha seção, do meu curso de pós-graduação conseguindo fechar um projeto de colaboração com empresa com a iniciativa privada. Isso seja iniciativa privada ou parcial, estatal [economia mista], tipo Petrobras, porque **a burocracia é imensa**

[...]

Mas, atualmente, tudo é muito difícil, você, às vezes, até consegue uma empresa interessada, pela qualidade do ensino, mas (...). Você vê que não é tão fácil fazer isso. Não sei se é pela **burocracia** do entorno, porque empresa interessada em investir tem (Marinho, 2022, p. 160).

Oportunidades de melhoria foram identificadas por Marinho (2022), com destaque para a criação de uma vitrine tecnológica, a fim de ofertar o licenciamento de tecnologias de propriedade intelectual do EB, e o fortalecimento da capacitação em Propriedade Intelectual, por meio dos cursos de Educação a Distância (EaD) da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Ademais, com relação à inovação aberta, no processo acoplado, com relação às ICT do SCTIEx, são identificadas as seguintes oportunidades de melhoria:

- a. aumentar a interação entre as organizações do SCTIEx;
- b. estimular a realização de pesquisas no CTEx e IDQBRN, por parte de alunos do IME;
- c. intensificar o número de coorientações de trabalhos de alunos do IME, por parte de integrantes das outras ICT; e
- d. utilizar o conhecimento do corpo técnico do IME para solucionar problemas de pesquisa nas outras ICT.

Uma oportunidade para a gestão da inovação no EB é a elaboração e a adoção de uma Estratégia de Inovação para o EB, inspirada na *Army Innovation Strategy* (AIS) (ESTADOS UNIDOS, 2017). Este documento promove a geração de ideias e estabelece processos para transformá-las em inovação. Adicionalmente também estabelece uma escala de maturidade de inovação, proporcionando

um processo para implementação da cultura de inovação e uma abordagem sistêmica para o DOAMEPI-P (Doutrina, Organização, Treinamento, Material, Liderança e Educação, Pessoal, Instalações e Política).

O AIS fornece o *framework* e a direção para levar o Exército ao nível 5 de maturidade em inovação.

[...]

Ele estabelece uma visão e os principais resultados para as atividades de inovação e investimentos em Doutrina, Organização, Treinamento, Material, Liderança e Educação, Pessoal, Instalações e Política (DOTMLPF-P) (tradução livre, Estados Unidos, 2017, p. 2).

## 5 ANÁLISE

Do exposto, ao se revisitar a problema de estudo, duas estratégias se mostram valiosas:

- a. racionalizar esforços e priorizar os projetos mais relevantes para o desenvolvimento e a manutenção das capacidades militares; e
- b. dinamizar a inovação aberta e a tríplice hélice.

A racionalização de esforços e a priorização dos projetos, considerando a relevância para o desenvolvimento e a manutenção das capacidades militares, são medidas basilares para o aumento da efetividade do macroprocesso de PD&I, bem como da gestão da inovação tecnológica. Tais medidas impactam diretamente na alocação de recursos e, por conseguinte, na redução do tempo de PD&I, aumentando a prontidão tecnológica.

Dinamizar a tríplice hélice e a inovação aberta são os principais desafios da gestão da inovação tecnológica no EB. Ademais, constatou-se que tanto a inovação aberta como a tríplice hélice tem em seus âmagos as parcerias, as quais podem ser formais ou informais, ou ainda interpessoais ou interinstitucionais. Nesta senda, foi identificado que a burocracia excessiva é o maior entrave para a formalização das parcerias para a PD&I.

Os desafios da gestão da inovação tecnológica no EB identificados foram:

- a. racionalizar esforços e priorizar os projetos mais relevantes para o desenvolvimento e a manutenção das capacidades militares;
- b. dinamizar a inovação aberta e tríplice hélice;
- c. combater a burocracia excessiva;
- d. internalizar a cultura da inovação;
- e. mudar a cultura da contratação para a cultura da cooperação;
- f. aumentar a confiança nas parcerias;
- g. aumentar a segurança jurídica;
- h. desenvolver uma abordagem sistêmica da inovação militar à luz do DOAMEPI;
- i. integrar a inovação tecnológica com a inovação não tecnológica (ou doutrinária);
- j. incrementar os recursos para a PD&I;
- k. estabelecer parcerias das ICT do EB com ICT civis e militares, e com empresas; e
- l. incentivar às pesquisas de tecnologias críticas.

A aprovação de uma Política de Inovação para o EB, abarcando todas as possibilidades, de interesse do EB, apresentas pela PCTID, pela PPIMD e pelo Marco Legal da Ciência, Tecnologia

e Inovação é uma grande oportunidade para dinamizar a inovação aberta e a tríplice hélice, por proporcionar instrumentos para o estabelecimento de parcerias, de captação de recursos financeiros, de retribuição pecuniária, e de compartilhamento de infraestrutura e de recursos humanos, contribuindo ainda com o aumento da segurança jurídica, com a governança e com a gestão da inovação tecnológica no EB.

Uma abordagem prevista na legislação e amplamente empregada pelas ICT civis é a utilização de fundações de apoio com o propósito promover a PD&I, simplificando os processos burocráticos, agilizando a captação de recursos financeiros e a contratação de recursos humanos, e promovendo a prestação de serviços técnicos especializados. Ressalta-se que estas fundações de apoio podem ser de apoio às ICT do EB ou às ICT civis. Ou seja, as ICT do EB podem ser apoiadas por fundações criadas para apoiar ICT civis, não sendo raro uma ICT ser apoiada por mais de uma fundação de apoio.

Foram identificadas as seguintes oportunidades para a gestão da inovação tecnológica no EB:

- a. estabelecer uma Política de Inovação para o EB;
- b. estabelecer uma Estratégia de Inovação para o EB, nos moldes do *Army Innovation Strategy*, apresentando um plano de implantação institucional da cultura da inovação e de uma abordagem sistêmica da inovação militar;
- c. elaborar Instruções Gerais e Instruções Reguladoras de forma a orientar a gestão da inovação tecnológica no EB, bem como a coordenação, articulação, integração e cooperação entre o NIT/EB, o SisDIA e a AGITEC;
- d. simplificar os processos de formalização dos instrumentos de parceria;
- e. delegar competência aos Dirigentes das ICT para estabelecer instrumentos de parceria alinhados à PCTID;
- f. empregar fundações de apoio às ICT com o propósito promover a PD&I;
- g. estabelecer parcerias com a BID e, em especial, com as ICT das outras Forças Armadas, principalmente as pautadas pela inovação aberta no processo acoplado e na organização em redes;
- h. estabelecer uma vitrine tecnológica na AGITEC, visando a divulgação das tecnologias de propriedade do EB passíveis de serem licenciadas, contribuindo com a exploração econômica das mesmas;
- i. criar mecanismos *bottom-up* para a viabilização e aproveitamento das soluções tecnológicas que nascem da necessidade vivenciadas pelo inventor, seja militar ou servidor civil;
- j. formalizar as parcerias interpessoais de pesquisadores das ICT com os pesquisadores de outras instituições, alinhadas com os interesses do EB, principalmente, as voltadas para as tecnologias críticas; e
- k. fortalecer a Rede de Estudos Estratégicos do Exército, aproximando as prospecções tecnológicas e doutrinárias.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os principais desafios para gestão da inovação tecnológica no EB são dinamizar a inovação aberta e a tríplice hélice, modelos de inovação que tem em seu cerne o fluxo de conhecimentos interorganizacionais e interpessoais. Ou seja, são baseados no estabelecimento de parcerias, formais

e informais. Ademais, este estudo também apontou a burocracia excessiva como o maior entrave à formalização das parcerias.

A fim de diminuir a burocracia excessiva, sugere-se a utilização de fundações de apoio ligadas ao EB e a delegação de competência aos dirigentes das ICT do EB para o estabelecimento de parcerias alinhadas com a PCTID.

A aprovação de uma Política de Inovação para o EB, abarcando todas as possibilidades presentes na PCTID e na PPIMD é uma grande oportunidade para dinamizar a inovação aberta e a tríplice hélice, contribuindo com a governança, com a segurança jurídica, com a captação de recursos, com o compartilhamento de recursos humanos e de infraestrutura.

A implantação da cultura da inovação é um desafio que tem sido enfrentado por diferentes instituições. Propõe-se para contribuir com este esforço a elaboração de uma Estratégia de Inovação para o Exército, inspirada no *Army Innovation Strategy*.

Repisa-se a necessidade de uma abordagem sistêmica da inovação militar, fundamentada no DOAMEPI e a coordenação das ações de gestão da inovação tecnológica e doutrinária.

Por fim, a dinamização das estratégias de inovação aberta e da tríplice hélice, propiciará maior racionalização de recursos e apropriação dos benefícios da inovação tecnológica pelo EB. Consequentemente, reduzir-se-á o tempo dos projetos de SMEM a serem obtidos por PD&I.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, F. G. F. T.; CALDEIRA, A. B. Desafios da inovação como estratégia para a geração de capacidades militares terrestres. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 15, n. 54, p. 273-293, 3 ago. 2021. DOI: <https://doi.org/10.52781/cmm.a054>. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/6904>. Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Presidência da República. Secretaria Geral. DECRETO Nº 10.534, de 28 OUT 2020 - **Ins-titui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10534.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10534.htm). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2018. Disponível em: [https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM\\_PUBLICACOES/marco\\_legal\\_de\\_cti.pdf](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/arquivos/ASCOM_PUBLICACOES/marco_legal_de_cti.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. PORTARIA GM-MD NO 3.063, de 22 JUL 2021. **Aprova a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021. Disponível em: [https://sinaer.dcta.mil.br/images/ngi/Diretrizes\\_Setoriais/PORTARIA\\_GM-MD\\_N\\_3063\\_de\\_22\\_de\\_julho\\_de\\_2021.pdf](https://sinaer.dcta.mil.br/images/ngi/Diretrizes_Setoriais/PORTARIA_GM-MD_N_3063_de_22_de_julho_de_2021.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. PORTARIA GM-MD Nº 3.439, de 18 AGO 2021. **Aprova a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021b. Disponível em: [https://sinaer.dcta.mil.br/images/ngi/Arquivos\\_site/PORTARIA\\_GM-MD\\_N\\_3439\\_de\\_18\\_de\\_agosto\\_de\\_2021.pdf](https://sinaer.dcta.mil.br/images/ngi/Arquivos_site/PORTARIA_GM-MD_N_3439_de_18_de_agosto_de_2021.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. PORTARIA Nº 22-DCT, de 6 ABR 2017. **Apro-**



**va as normas reguladoras para a celebração de contratos de licenciamento de direitos de propriedade intelectual e de transferência de tecnologia no âmbito do Departamento de Ciência e Tecnologia.** Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2017. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005\\_normas/01\\_normas\\_diversas/08\\_departamento\\_de\\_ciencia\\_e\\_tecnologia/port\\_n\\_022\\_dc\\_t\\_06abr2017.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/08_departamento_de_ciencia_e_tecnologia/port_n_022_dc_t_06abr2017.html). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. PORTARIA Nº 893, de 19 JUN 2019. **Recria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz de implantação e dá outras providências.** Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2019. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/01\\_diretrizes/01\\_comando\\_do\\_exercito/port\\_n\\_893\\_cmdo\\_eb\\_19jun2019.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/01_comando_do_exercito/port_n_893_cmdo_eb_19jun2019.html). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. PORTARIA Nº 1.137, de 23 SET 2014. **Aprova a Diretriz de Propriedade Intelectual do Exército Brasileiro.** Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2014. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/01\\_diretrizes/01\\_comando\\_do\\_exercito/port\\_n\\_1137\\_cmdo\\_eb\\_23set2014.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/01_comando_do_exercito/port_n_1137_cmdo_eb_23set2014.html). Acesso em: 15 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. PORTARIA Nº 1.193-EME/ C Ex, de 14 NOV 2023. **Aprova a Diretriz para Governança e Gestão de Projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) de Sistemas e Materiais de Emprego Militar.** Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2023. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/01\\_diretrizes/04\\_estado-maior\\_do\\_exercito/port\\_n\\_1193\\_eme\\_14nov2023.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_1193_eme_14nov2023.html). Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL, Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. PORTARIA Nº 1.218, de 9 AGO 2019. **Aprova o Regulamento da Agência de Gestão e Inovação Tecnológica.** Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2019b. Disponível em: [http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001\\_estatuto\\_regulamentos\\_regimentos/02\\_regulamentos/port\\_n\\_1218\\_cmdo\\_eb\\_09ago2019.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/02_regulamentos/port_n_1218_cmdo_eb_09ago2019.html). Acesso em: 15 maio 2024.

CALDEIRA, Aldélio Bueno. **A Gestão da Inovação Tecnológica no Exército Brasileiro e a Geração de Capacidades Militares.** 2023. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração Militar) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/12907/1/MO%201109%20-%20ALD%20c3%89LIO%20Bueno%20Caldeira.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

ESTADOS UNIDOS. U.S. Department of Army. **Army Innovation Strategy.** D.C.: U.S. Department of Army, 2017. Disponível em: <https://api.army.mil/e2/c/downloads/493916.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

FERREIRA, Armando Morgado. **Política de ciência, tecnologia e inovação no contexto da transformação do sistema de ciência e tecnologia do Exército Brasileiro.** 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://pergamumredebie.decex.eb.mil.br:82/pergamumweb/vinculos/00004a/00004a1c.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

FRANÇA JUNIOR, J. A.; GALDINO, Juraci Ferreira. Gestão de sistemas de material de emprego militar: o papel dos níveis de prontidão tecnológica. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 47, p. 155-176, 23 jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a009>. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/1910>. Acesso em: 15 maio 2024.

FRANCO AZEVEDO, C. E. Os elementos de análise da cultura de inovação no setor de Defesa e seu modelo tridimensional. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 12, n. 45, p. 145-167, 8 dez. 2018. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/582>. Acesso em: 15 maio 2024.

FRANCO AZEVEDO, C. E.; BORBA, G. A.; ARAÚJO, L. E. Desafios para a Política de Inovação no Setor de Defesa Brasileiro: Óbices e Barreiras Culturais e Estruturais. **Rev. Esc. Guerra Nav.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 121-160. janeiro/abril. 2021. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4182>. Acesso em: 15 maio 2024.

GALDINO, J. F. Sistema nacional de inovação do Brasil: uma análise baseada no índice global de inovação. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 12, n. 45, p. 129-144, 8 dez. 2018. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/1391>. Acesso em: 15 maio 2024.

GIRARDI, R.; FRANÇA JUNIOR, J. A.; GALDINO, J. F. A customização de processos de avaliação de prontidão tecnológica baseados na escala TRL: desenvolvimento de uma metodologia para o Exército Brasileiro. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 16, n. 57, p. 491-527, 28 set. 2022. DOI: <https://doi.org/10.52781/cmm.a084>. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9597>. Acesso em: 15 maio 2024.

MARINHO, Bruno Costa. **Proposta de Estratégias de Inovação Aberta para Instituições da Administração Pública: Estudo de Caso do Exército Brasileiro**. 2022. f. 260. Tese (Doutorado em Propriedade Intelectual e Inovação) – Instituto Nacional da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/a-academia/arquivo/dissertacoes/tese\\_bruno-costa-marinho.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/a-academia/arquivo/dissertacoes/tese_bruno-costa-marinho.pdf). Acesso em: 15 maio 2024.

SCHONS, D. L.; PRADO FILHO, H. V.; GALDINO, J. F. Política Nacional de Inovação: uma questão de crescimento econômico, desenvolvimento e soberania nacional. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 14, n. 49, p. 27-50, 21 jan. 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a021>. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/3063>. Acesso em: 15 maio 2024.



## CONHEÇA AS PUBLICAÇÕES DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO!



### ANÁLISE ESTRATÉGICA

Publicação trimestral dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém os textos produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do CEEEx e textos de colaboradores eventuais.



### INFORMATIVO ESTRATÉGICO

Publicação quinzenal que contém o resumo dos principais acontecimentos nacionais e internacionais referentes a temas de interesse estratégico.



### ANÁLISE

Publicação sem periodicidade definida. Contém análise de um fato recente que contribua para o entendimento da conjuntura atual.



**Acesse o nosso site**







