

REVISTA
ANÁLISE
ESTRATÉGICA

Análise Estratégica. Ano 11. v. 37, n. 2, mar./maio 2025. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 101 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 Giovani Moretto

COORDENADOR DE ESTUDOS

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

COORDENADOR ADMINISTRATIVO

Cel Inf Anselmo de Oliveira Rodrigues

COORDENADOR ADMINISTRATIVO ADJUNTO

Cel Eng Jéferson Flores Retori

ANALISTAS

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

1º Ten OTT Graciele Gomes Magalhães

COORDENAÇÃO DE PESQUISA

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

ADJUNTO DE EDITORAÇÃO E PUBLICIDADE

1º Sgt Inf Herbert Joviniano da Trindade

ADMINISTRATIVO

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

FOTO DA CAPA:

Montagem do S Ten MB Leonardo Soares de Moraes e 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 Giovani Moretto

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf Anselmo de Oliveira Rodrigues

Cel Eng Jéferson Flores Retori

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 Eng Jéferson Flores Retori

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

Disponível em PDF na plataforma:

ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE e no site:

www.ceeex.eb.mil.br

Análise Estratégica. v. 37, n. 2, mar./maio 2025. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 101 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

SUMÁRIO

5

EDITORIAL

7

CULTURA ORGANIZACIONAL, ÉTICA E LIDERANÇA EM UMA ABOARDAGEM SISTÊMICA: HORIZONTES PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DAS FORÇAS ARMADAS

Daniela Schmitz Wortmeyer

35

FINS, CAMINHOS E MEIOS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: UM ESTUDO COMPARADO DE OTAN, REINO UNIDO E FRANÇA

Natália Diniz Schwether

55

ALINHAMENTO, ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU GUERRA CENTRAL? CENÁRIOS DE CHINA-RÚSSIA FRENTE AOS ESTADOS UNIDOS E SEUS IMPACTOS NA AMÉRICA DO SUL E NA DEFESA DO BRASIL

Bruna Rohr Reisdorfer

83

PENSE NISSO ANTES DE AGIR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO, COLOMBIANO E BRITÂNICO (2022–2024)

Fernando Henrique Casalunga



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,

É com grande satisfação que apresentamos a 37ª edição da Revista Análise Estratégica, reunindo os artigos que coroam os trabalhos de pesquisa do ciclo 2024/2025 do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

Os textos relatam os achados das pesquisas que exploraram temas cruciais para a segurança, a defesa e a formulação estratégica brasileiras, com foco no Exército, mas no contexto internacional. São análises aprofundadas sobre cultura organizacional e liderança, comunicação estratégica, competição entre grandes potências e inteligência, destacando a relevância desses temas para o planejamento e a gestão em um ambiente global cada vez mais complexo e dinâmico.

Abrindo esta edição, a Tenente-Coronel **Daniela Schmitz Wortmeyer**, em seu artigo **“Cultura Organizacional, Ética e Liderança em uma Abordagem Sistêmica: Horizontes para a Gestão Estratégica das Forças Armadas”**, propõe uma perspectiva sistêmica para a gestão estratégica das organizações militares. A autora explora a cultura organizacional como elemento fundamental na estrutura e no funcionamento das Forças Armadas, enfatizando a importância da liderança como um processo relacional e da aprendizagem organizacional. O estudo destaca como a compreensão e a canalização da cultura podem fortalecer a gestão estratégica e a resiliência institucional frente aos desafios contemporâneos.

No artigo **“Fins, Caminhos e Meios da Comunicação Estratégica: Um Estudo Comparado de OTAN, Reino Unido e França”**, **Natália Diniz Schwether** aprofunda o debate sobre a comunicação estratégica no contexto da defesa, analisando as abordagens adotadas por OTAN, Reino Unido e França. A autora identifica semelhanças e diferenças nas estratégias de comunicação desses atores e realiza uma aproximação com a realidade brasileira, fornecendo reflexões valiosas para a formulação de políticas nacionais no campo da comunicação estratégica.

Dando continuidade à sua linha de pesquisa sobre a competição entre grandes potências e suas implicações para a defesa do Brasil, **Bruna Rohr Reisdorfer**, em **“Alinhamento, Aliança de Conveniência ou Guerra Central? Cenários de China-Rússia Frente aos Estados Unidos e Seus Impactos na América do Sul e na Defesa do Brasil”**, apresenta um modelo analítico para compreender os impactos dessa rivalidade no cenário sul-americano. O artigo discute três possíveis configurações da estrutura do sistema internacional para os próximos dez anos e examina como elas influenciam as





oportunidades e riscos para o Brasil. A análise evidencia a crescente pressão sobre a América do Sul e as opções estratégicas disponíveis para o país nesse contexto de “Paz Armada”.

Por fim, **Fernando Henrique Casalunga**, no artigo **“Pense Nisso Antes de Agir: Uma Análise Comparativa Entre os Serviços de Inteligência Brasileiro, Colombiano e Britânico (2022–2024)”**, explora as diferenças e similitudes entre as principais instituições de inteligência desses três países. A análise destaca os desafios e oportunidades que cada Estado enfrenta na formulação de políticas de inteligência eficazes, abordando temas como estrutura organizacional, desenvolvimento técnico-científico e integração interagências. O estudo fornece insights valiosos para aprimorar a atuação do setor de inteligência na proteção dos interesses nacionais.

A diversidade e a profundidade das análises apresentadas nesta edição refletem o compromisso da Revista Análise Estratégica em fomentar o debate acadêmico e contribuir para o avanço do conhecimento estratégico e da formulação de políticas públicas. Convidamos nossos leitores a explorar os artigos aqui apresentados e a refletir sobre os desafios estratégicos que moldam o presente e o futuro da segurança e 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.



CULTURA ORGANIZACIONAL, ÉTICA E LIDERANÇA EM UMA ABORDAGEM SISTÊMICA: HORIZONTES PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DAS FORÇAS ARMADAS

ORGANIZATIONAL CULTURE, ETHICS AND LEADERSHIP IN A SYSTEMIC APPROACH: HORIZONS FOR THE STRATEGIC MANAGEMENT OF THE ARMED FORCES

DANIELA SCHMITZ WORTMEYER

RESUMO

Neste artigo, propõe-se a adoção de uma abordagem sistêmica na gestão estratégica das forças armadas, baseada na compreensão e canalização de sua cultura organizacional. Inicialmente, delinea-se uma perspectiva da cultura como amálgama das relações na organização e discute-se a importância de sua canalização a partir da gestão no nível estratégico. Em seguida, são analisados horizontes para a gestão estratégica das forças armadas, tendo em vista os desafios que se apresentam para o emprego militar na contemporaneidade, destacando o desenvolvimento de uma compreensão sistêmica de sua atuação, a abordagem de valores e significados de forma dialógica e contextualizada, a promoção da liderança como processo relacional e compartilhado e a transformação da cultura organizacional com base na aprendizagem. Por fim, são discutidas implicações da abordagem proposta, considerando, particularmente, os desafios para a liderança a partir do nível estratégico nas forças armadas.

Palavras-chave: Cultura Organizacional; Ética; Liderança; Forças Armadas; Abordagem Sistêmica.

ABSTRACT

This article proposes the adoption of a systemic approach to the strategic management of the armed forces, based on the understanding and canalization of their organizational culture. Initially, a perspective of culture as an amalgam of relationships in the organization is outlined and the importance of its canalization from management at the strategic level is discussed. Next, horizons for the strategic management of the armed forces are analyzed, considering the challenges that arise for military employment in contemporary times, highlighting the development of a systemic understanding of their activity, the approach of values and meanings in a dialogical and contextualized way, the promotion of leadership as a relational and shared process, and the transformation of organizational culture based on learning. Finally, implications of the proposed approach are discussed, considering, in particular, the challenges for leadership from the strategic level in the armed forces.

Keywords: Organizational Culture; Ethics; Leadership; Armed Forces; Systemic Approach.

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

Nos primeiros contatos com uma organização, é possível observar aspectos como sua estrutura física, os elementos decorativos e a organização do ambiente, a maneira como seus integrantes se vestem e comportam externamente, até mesmo o organograma e a distribuição das funções, políticas e normas que regem suas atividades, e assim por diante. Há quem diga que “conhece” uma organização após ter acesso a informações dessa natureza.

Por outro lado, como tenho buscado salientar (Wortmeyer, 2024a), tais aspectos materialmente expressos constituem apenas uma dimensão superficial da vida organizacional: para compreender seus significados e os valores associados, que efetivamente orientam a atuação das pessoas naquele contexto, é necessário mergulhar nas dimensões mais profundas da cultura organizacional.

Assim, sob uma perspectiva mais externa e superficial, uma organização parece algo sólido, estável, tangível, quantificável. Alguns afirmariam que essa constitui, de fato, a única realidade a ser considerada, uma vez que pode ser materialmente comprovada.

Porém, é possível fazer um exercício de imaginação sobre como seria a existência da organização se todos esses aspectos materiais estivessem presentes, sem, contudo, haver pessoas que os vivificassem. Em tal cenário distópico, ainda que a estrutura física da organização estivesse intacta, que o arcabouço jurídico e normativo estivesse preservado, que os registros históricos não tivessem sido alterados, que os equipamentos e sistemas estivessem operando com relativa autonomia, se não houvessem interações humanas nesse contexto, a essência vital de uma organização deixaria de existir. Uma organização é constituída, sustentada e perpetuada por pessoas – não apenas como indivíduos isolados, mas como seres que estabelecem *relações*.

Pode-se afirmar, portanto, que a essência de uma organização está nas relações humanas: dentro das equipes e setores que a compõem, entre esses setores e com atores externos à organização. É nessas relações que são construídos os vínculos que sustentam as interações profissionais, assim como os significados que conferem valor e propósito às atividades realizadas. As nuances dessa dimensão qualitativa da vida organizacional não podem ser apreendidas mediante contatos superficiais: é necessária uma convivência mais prolongada, com abertura para compreender os aspectos sutis que permeiam as interações.

A afirmação de que a essência de uma organização está na qualidade das relações humanas que a sustentam pode parecer autoevidente. Entretanto, muito frequentemente, verifica-se na gestão das organizações um foco predominante em aspectos como estruturas, objetos e quantidades, em detrimento de processos, relações e qualidades – que constituem a dimensão onde é realmente engendrado o sucesso ou insucesso organizacional.

As relações entre as pessoas, geralmente, vêm para o primeiro plano apenas quando há graves problemas – não raro, sob um enfoque em que se procura identificar culpados, advertir ou punir os responsabilizados pelas falhas ocorridas, sem uma análise mais abrangente das dinâmicas na organização. Por outro lado, em situações de “normalidade”, é como se as relações humanas não exigissem maior atenção, tampouco uma abordagem intencional, abrangente e continuada a partir da gestão estratégica, considerando processos de médio e longo prazos e seus desdobramentos para a resiliência e a efetividade organizacional frente aos desafios do presente e do futuro.

Ao longo do percurso 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, tenho buscado delinear uma proposta de abordagem sistêmica, voltada à gestão estratégica das

forças armadas. Essa perspectiva implica atentar à dimensão mais sutil que vivifica a materialidade das organizações, a partir de uma compreensão ampliada sobre aspectos como: o desenvolvimento da cultura organizacional; o entrelaçamento de valores e significados às práticas cotidianas; as expectativas de natureza psicológica e social que perpassam as interações, implicando a legitimação da autoridade, a dinâmica da liderança e a construção da confiança nas relações, entre outros (Wortmeyer, 2024c, 2024d, 2025).

Como expresso por Capra e Luisi (2014), “Pensamento sistêmico significa uma mudança de percepção de objetos e estruturas para processos e padrões de organização não materiais, que representam a própria essência da vida” (p. 112). No contexto organizacional, trata-se de focalizar os processos relacionais e comunicativos que perpassam as estruturas formais, considerando as propriedades dinâmicas da organização, que passa a ser percebida não mais como máquina, mas como um sistema vivo (Wortmeyer, 2024c). De modo convergente, Kramer, Visser e Moorkamp (2023) destacam, sob uma perspectiva psicodinâmica sistêmica, que uma organização não é apenas um sistema de trabalho formal, mas, também, um ambiente psicológico, de modo que as características de ambos os domínios se influenciam mutuamente.

A adoção de uma abordagem sistêmica significa abandonar uma lógica causal linear simples para compreensão dos fenômenos, aceitando que o mundo é intrinsecamente complexo, não linear, interconectado e multideterminado (Capra; Luisi, 2014; Schein, 2009). Para as organizações de modo geral e, em particular, para as forças armadas, essa visão tem se revelado mais apropriada para fazer frente aos múltiplos desafios que se apresentam atualmente para sua atuação, envolvendo crescente nível de mudança, interconexão global, multiculturalismo e progresso tecnológico acelerado, exigindo elevada adaptabilidade frente a um ambiente cada vez mais complexo e incerto (Capra; Luisi, 2014; Schein; Schein, 2022; McChrystal *et al.*, 2015).

Essa nova visão acarreta uma mudança na compreensão sobre o funcionamento das organizações, sobre a dinâmica dos valores organizacionais, a atuação da liderança e as condições para aprendizagem na organização, visando a adaptação ágil e contínua a um contexto em constante transformação. Especialmente a partir do nível estratégico, a atuação das lideranças se torna orientada, principalmente, para a canalização da cultura organizacional, buscando promover um ambiente favorável às qualidades, processos e relações considerados essenciais para a efetividade e resiliência de longo prazo da organização (Wortmeyer, 2024a, 2024b). Como ressaltado por McChrystal *et al.* (2015), trata-se de “manter uma visão holística e de panorama geral, evitando uma abordagem reducionista, não importa quão tentador o microgerenciamento possa ser”. Nesse sentido, “a primeira responsabilidade do líder é para com o *todo*” (p. 246, tradução livre, grifo no original).

O presente artigo visa a integrar os estudos realizados¹, analisando horizontes que se apresentam para a gestão estratégica das forças armadas na contemporaneidade. Para tanto, retomarei brevemente alguns conceitos previamente abordados, esboçando uma abordagem da cultura como amálgama das relações na organização e destacando a importância de sua canalização a partir da gestão no nível estratégico. Em seguida, analisarei os principais horizontes identificados para a gestão estratégica das forças armadas, ligados a: desenvolver uma perspectiva sistêmica de sua atuação; promover valores e significados de forma dialógica e contextualizada; promover o desenvolvimento

¹ Nos textos anteriores, foram abordadas implicações da cultura organizacional para a atuação das forças armadas (Wortmeyer, 2024c), o desenvolvimento de valores no contexto organizacional militar (Wortmeyer, 2024d) e questões relacionadas ao exercício da autoridade, liderança e confiança (Wortmeyer, 2025). Após o presente artigo, será elaborado um *policy paper*, destacando implicações e recomendações para o Exército Brasileiro.

da liderança como processo relacional e compartilhado; e transformar a cultura organizacional com base na aprendizagem. Por fim, discutirei implicações dos horizontes delineados, particularmente, no tocante aos desafios para a liderança a partir do nível estratégico nas forças armadas.

2 A CULTURA COMO AMÁLGAMA DAS RELAÇÕES NA ORGANIZAÇÃO

Para compreender a cultura em profundidade, é necessário atentar aos processos de significação.

Conforme explorado (Wortmeyer, 2024c, 2024d), a construção de significados constitui uma necessidade humana fundamental, permitindo ao ser humano orientar-se frente às experiências vividas e conduzir-se em direção a metas voltadas para o futuro. Uma realidade diante da qual não se consiga encontrar um mínimo de coerência e estabilidade, de modo a atribuir sentido e intencionalidade às ações, é percebida como caótica e insuportável.

Assim, na medida em que estímulos provenientes do ambiente físico e social alcançam nossos órgãos dos sentidos, imediatamente buscamos lhes atribuir significado. A percepção, portanto, implica atenção seletiva e interpretação desses estímulos, não somente a partir de uma base lógica e racional, mas, sobretudo, em função de seus impactos sobre nossa sensibilidade.

Ao longo do percurso de desenvolvimento humano, esses significados carregados de afetos com valências positivas ou negativas, construídos a partir das interações do indivíduo com seu ambiente, podem alcançar diferentes níveis de generalização. Em alguns casos, eles se desconectam do contexto específico em que foram gerados e passam a atuar como orientações motivacionais gerais, constituindo filtros afetivos e cognitivos constantemente presentes. Dessa forma, configuram-se, no sistema psicológico, complexos de sentimentos e significados com elevado grau de generalização², relacionados a valores abrangentes, que passam a atuar como pano-de-fundo nas interações entre a pessoa e o ambiente, orientando ações no aqui-e-agora e projetos voltados para o futuro (Branco; Valsiner, 2012; Innis, 2016; Valsiner, 2012, 2014).

Sob uma perspectiva sistêmica das organizações, torna-se fundamental atentar aos processos de construção de significado promovidos no ambiente organizacional. A partir de uma visão estratégica, é importante analisar desde os processos voltados à educação e ao treinamento, até a configuração das experiências dos integrantes da organização em seus variados contextos de atuação, seja por meio de políticas, diretrizes e normas, seja por meio de ações adotadas pelos diversos atores, com especial atenção para as formas de exercício da autoridade e a dinâmica da liderança.

Mais do que o conteúdo oficial da comunicação, enunciados e discursos externalizados, é necessário analisar as mensagens implícitas, comunicadas de maneira não-verbal e eivadas de nuances emocionais, as quais impactarão a sensibilidade dos integrantes da organização, canalizando fortemente suas experiências e processos de construção de significado (Shweder; Much, 1991; Valsiner, 2012, 2014).

Como previamente abordado (Wortmeyer, 2024c, 2024d), as pessoas não são recipientes passivos das mensagens transmitidas em seu ambiente. No processo de internalização, cada indivíduo reconstrói ativamente as mensagens recebidas, a partir de seus próprios filtros afetivos e cognitivos, que refletem sua trajetória de vida e as interações significativas estabelecidas com outros, dentro e fora da organização. Por outro lado, o que foi internalizado será posteriormente externalizado de

²Tais complexos são denominados campos afetivo-semióticos hipergeneralizados (Valsiner, 2012, 2014). Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Wortmeyer (2024d).

diferentes formas, gerando impactos e potenciais transformações no ambiente organizacional – e sendo retroalimentado pelas informações oriundas desses efeitos, em um ciclo contínuo de intercâmbio entre a pessoa e seu ambiente (Branco; Valsiner, 2012; Zittoun *et al.*, 2013; Valsiner, 2012, 2014).

Nessa perspectiva, a cultura constitui um processo dinâmico de adaptação individual e coletiva às demandas emergentes nas interações com o ambiente, em cuja base se situam processos de construção de significado, alicerçados em valores. Assim, cada pessoa possui sua própria “cultura pessoal”, fruto da síntese única desenvolvida a partir de suas interações em variados contextos, caracterizados por culturas coletivas relacionadas a sociedades, organizações ou grupos sociais específicos (Valsiner, 2012, 2014). 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.

No contexto organizacional, a cultura reflete a história de experiências compartilhadas e a atuação de lideranças na organização, em que determinadas soluções se revelaram razoavelmente eficazes para fazer frente aos desafios de adaptação, considerando as necessidades de integração coletiva e as demandas externas relacionadas à missão da organização. Nesse processo, certos modos de perceber, sentir, pensar e agir diante dos problemas passaram a ser impregnados de valor, sendo transmitidos às novas gerações como pressupostos corretos e a definir a identidade coletiva (Berger; Luckmann, 1985; Schein, 2009; Valsiner, 2012, 2014; Wortmeyer, 2007, 2017, 2022).

Entretanto, ainda que a cultura apresente elevado grau de estabilidade, principalmente quanto aos valores e significados que constituem seus pressupostos básicos, sua continuidade depende da constante prática, atualização e resignificação desses fundamentos diante dos novos desafios que se apresentam nas interações cotidianas. No contexto organizacional, podem-se destacar fatores como mudanças no perfil dos integrantes da organização, em decorrência da integração de novas especialidades e categorias profissionais, assim como do ingresso de novas gerações em seus quadros, mudanças na sociedade, nos contextos de atuação e nas características das tarefas desempenhadas, entre outros. Dessa forma, a cultura de uma organização é continuamente negociada e reconstruída nas relações nutridas por seus integrantes, estando sujeita, em maior ou menor grau, a mudanças e transformações em decorrência dos continuados esforços de adaptação às necessidades emergentes.

Logo, estabilidade e mudança combinam-se de maneira dinâmica na cultura organizacional, refletindo os esforços humanos para buscar coerência, continuidade, adaptação e, eventualmente, transformação frente a um ambiente em constante mudança. A atuação das lideranças, em especial a partir do nível estratégico da organização, deve idealmente se basear, por um lado, na identificação e compreensão dos pressupostos básicos da cultura e, por outro, na capacidade de distanciamento e análise crítica das limitações e eventuais elementos disfuncionais da própria cultura, a fim de conduzir a mudança cultural (Schein, 2009).

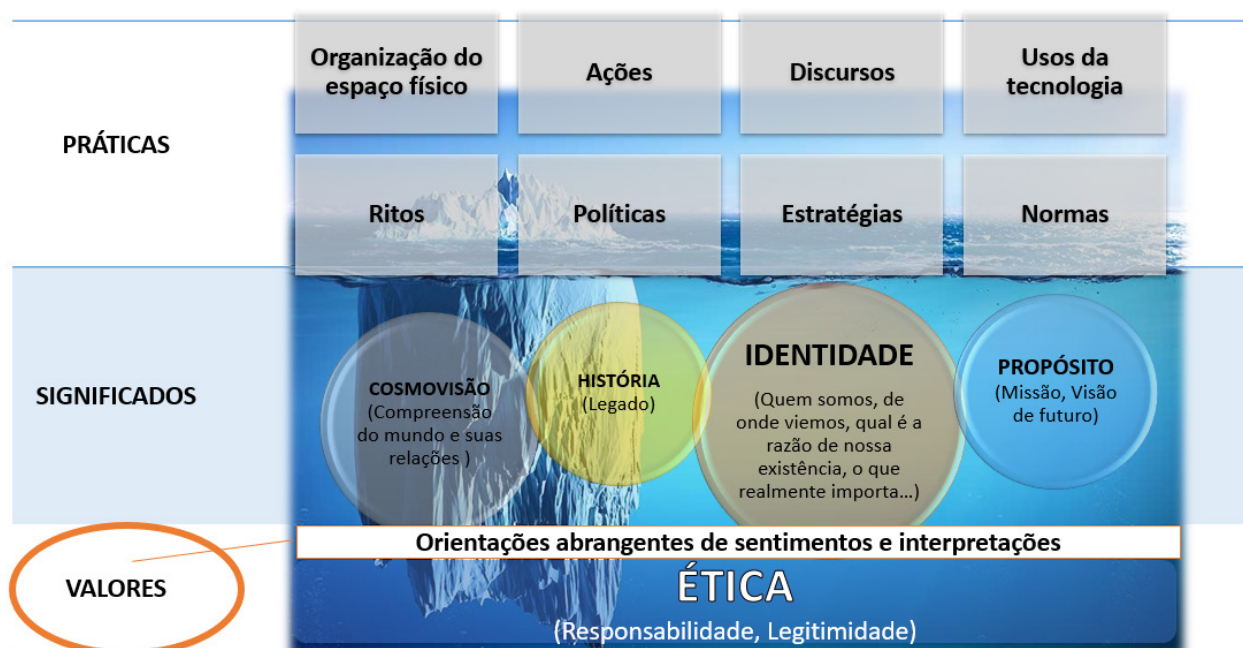
Nessa esteira, a função primordial da liderança no nível estratégico tem sido associada a desenvolver uma visão ampla dos ambientes interno e externo, inclusive no âmbito internacional, e promover o aprimoramento da cultura organizacional, dos valores e do senso de propósito da organização, com vistas a alcançar seus horizontes futuros em um cenário de crescente incerteza e complexidade (e.g. U.S. Army War College, 2016).

Para isso, faz-se necessário compreender que as *práticas* adotadas na organização constituem a dimensão superficial ou a “ponta do iceberg” da cultura organizacional. Para interpretar apropriadamente o que é praticado no contexto organizacional, é preciso analisar seus *significados*, que se relacionam não somente às experiências particulares de indivíduos e grupos, mas a noções

relativamente compartilhadas sobre a identidade da organização, ligadas a determinada compreensão do mundo, da história e do propósito coletivos, como procurei ilustrar na Figura 1.

Tais significados orientam as interpretações sobre as características coletivas, sobre o que realmente importa na atuação como membro da coletividade e os objetivos que devem ser almejados, entre outros aspectos. Em última análise, estão alicerçados em *valores*, que se encontram afetivamente arraigados, não são totalmente conscientes e podem ser definidos verbalmente apenas de modo limitado. Porém, estão presentes implicitamente em todas as interações cotidianas, sustentando as práticas que se perpetuam na organização. Como abordado, os valores podem ser definidos como orientações abrangentes de sentimentos e interpretações, constituindo a dimensão ética fundamental da organização, que se conecta ao senso de responsabilidade e legitimidade das ações (Figura 1).

Figura 1 – Dimensões da cultura organizacional



Fonte: Wortmeyer (2024a, 2024b), a partir de Schein (2009), Shweder e Much (1991) e Valsiner (2012, 2014)

Por outro lado, é importante ressaltar que, embora as práticas se situem no nível mais superficial da cultura, elas não apenas refletem, mas, também, retroalimentam os níveis mais profundos, na medida em que canalizam sentimentos e interpretações.

Assim, as experiências concretamente vivenciadas pelas pessoas na organização – seja a partir da organização do espaço físico, da participação em rituais sociais, da maneira como rotinas, normas e procedimentos são estruturados, da dinâmica das relações com superiores, pares e subordinados, entre diversos outros aspectos – portam sugestões relacionadas ao que realmente importa, às condutas valorizadas ou desvalorizadas, a como deve ser conduzido o trabalho e as interações, comunicando expectativas sobre os modos de sentir, pensar e agir considerados apropriados naquele ambiente. Trata-se dos processos de canalização cultural (Valsiner, 2012, 2014) promovidos por intermédio das práticas organizacionais, que portam sugestões sociais explícitas e, principalmente, implícitas, relacionadas a valores e significados (Wortmeyer, 2024d)³.

³ Para aprofundamento sobre processos de canalização cultural no contexto militar, ver Wortmeyer e Branco (2016) e Wortmeyer (2022) – neste, especialmente o Capítulo 1.

Considerando o papel fundamental da cultura para a orientação da atuação humana, a comunicação e a construção de um senso de pertencimento a uma coletividade, assim como para a integração das ações em torno de objetivos comuns, torna-se central para a gestão estratégica analisar os processos de canalização cultural desencadeados por suas ações. Dessa forma, torna-se possível direcioná-los de maneira consciente, convergente e coerente com os objetivos almejados (Wortmeyer, 2024a).

Nesse contexto, cabe considerar que, não raro, diversos setores de uma organização atuam como “silos”, isto é, com relativo grau de isolamento e autonomia na formulação de suas políticas, diretrizes e normas – desencadeando, portanto, processos de canalização cultural não necessariamente coordenados e convergentes. Todavia, seus efeitos confluem e se sobrepõem na experiência cotidiana dos integrantes da organização. Estes necessitarão, utilizando os recursos de que dispõem, integrar as diferentes orientações recebidas e construir uma interpretação própria, que é geralmente associada a uma imagem geral da organização. Quando não há uma abordagem sistêmica na gestão, englobando a reflexão sobre os processos de canalização cultural promovidos, há grande risco de ser gerado um hiato entre as intenções dos gestores e as interpretações construídas no dia a dia da organização, as quais guiarão efetivamente as ações de seus integrantes.

Portanto, é necessário desenvolver sensibilidade e capacidade de análise crítica a respeito dos impactos da gestão sobre a construção de significados e a promoção de valores. Nesse exercício, como previamente mencionado (Wortmeyer, 2024d), é preciso ter clareza que não são as práticas sociais em si, mas as qualidades *afetivas* associadas a essas experiências que orientam poderosamente a construção de significados, podendo favorecer o desenvolvimento de valores (Valsiner, 2012).

Tais aspectos são fortemente influenciados pelo contexto interno e externo da organização, envolvendo a qualidade das relações estabelecidas, especialmente, nas equipes de trabalho. Para compreender em profundidade os sentimentos e interpretações associados pelas pessoas às suas experiências na organização, pode ser necessário aprimorar a comunicação, de maneira que o recebimento de *feedback* seja favorecido por relações pautadas em transparência e confiança (Schein; Schein, 2022), como retomarei adiante.

Após esboçar uma visão geral da perspectiva sistêmica e cultural que norteia a presente proposta, buscarei analisar horizontes que se apresentam para a gestão estratégica das forças armadas, tendo em vista os desafios vislumbrados para sua atuação na contemporaneidade.

3 HORIZONTES PARA A GESTÃO ESTRATÉGICA DAS FORÇAS ARMADAS

3.1 DESENVOLVER UMA COMPREENSÃO SISTÊMICA DE SUA ATUAÇÃO

A adoção de uma abordagem sistêmica implica a superação da visão da organização como um somatório de partes independentes, passando a percebê-la como uma rede complexa, composta por inúmeros sistemas dinâmicos, interconectados e interdependentes, cuja essência se encontra na qualidade das *relações* estabelecidas entre as partes que compõem o todo. Como analisam Capra e Luisi (2014): “Compreender as coisas sistemicamente significa, literalmente, colocá-las em um contexto, estabelecer a natureza de suas relações” (p. 94).

Nessa perspectiva, o foco da gestão se torna, para além da definição de objetivos, canalizar os processos que dinamizam a atividade da organização, considerando o padrão de interações estabelecido entre os diversos atores que a integram como fator crítico de sucesso. Isso se aplica tanto

às interações dentro das equipes quanto entre os setores da organização, assim como às interações da organização com outras organizações. Nessa visão, deveria ser buscada e valorizada a capacidade de promover interação, participação, intercâmbio, cooperação e sinergia, sob uma perspectiva de sucesso compartilhado. O grande potencial a ser explorado torna-se a capacidade de promover conexões e colaboração, em lugar da perspectiva de realização e sucesso individuais de pessoas ou unidades organizacionais.

De modo convergente, Capra e Luisi (2014) analisam que todos os sistemas vivos são, simultaneamente, totalidades em si mesmos e partes de uma totalidade maior:

O duplo papel dos sistemas vivos, como partes e totalidades, exige a interação de duas tendências opostas: uma tendência integrativa, que os inclina a funcionar como partes de um todo maior, e uma tendência autoafirmativa, ou auto-organizadora, que os leva a funcionar para preservação da autonomia individual. (p. 95).

Assim, para o adequado funcionamento dos sistemas em todos os níveis, seria necessário desenvolver um equilíbrio dinâmico entre essas duas tendências opostas, mas complementares.

Contudo, a maior parte das organizações contemporâneas tende a orientar suas ações, predominantemente, focalizando uma das polaridades, isto é, adotando um padrão de pensamento autoafirmativo, racional, analítico, reducionista e linear. Tal padrão estaria associado a valores ligados à autoafirmação, expansão, competição, quantidade e dominação (Capra; Luisi, 2014).

A ênfase excessiva nessa tendência acarreta consequências negativas para as organizações. Por exemplo, esse padrão tende a favorecer, ao longo do tempo, o isolamento e a desconexão entre os diferentes sistemas (indivíduos, equipes, setores) que compõem o sistema da organização, assim como o isolamento da organização em relação ao seu contexto externo, resultando em prejuízos para sua integração aos sistemas maiores dos quais participa. Isso resulta em distanciamento e comportamento defensivo, comprometendo a comunicação e a transparência nas relações e enfraquecendo a cooperação e o intercâmbio efetivo. Em consequência, as atividades realizadas, do nível micro ao macro, se assemelham a uma colcha de retalhos, não possuindo unidade intrínseca e, não raro, sendo realizadas de modo ineficiente, redundante ou conflitante, uma vez que os processos são fragmentados, com escassa comunicação entre os participantes, carentes de visão holística e de um significado maior compartilhado (Wortmeyer, 2024b).

Nesse contexto, indivíduos e grupos podem se tornar excessivamente voltados aos próprios interesses, atuando de modo individualista ou corporativista e adotando uma lógica competitiva para alcançar seus objetivos. Tal padrão se relaciona, ainda, ao foco em resultados quantitativos, em detrimento dos processos e meios pelos quais foram alcançados. Há tendência a se abordar as tarefas de maneira superficial e imediatista, sem um aprofundamento ligado à qualidade e à consideração de seus desdobramentos ao longo do tempo, assim como à proliferação de múltiplas iniciativas, que não se consolidam e não apresentam continuidade e convergência. Dessa forma, esse padrão tende a conformar uma abordagem mecanicista na gestão de pessoas e atividades na organização, ao invés de uma abordagem sistêmica, que seria, por definição, humana e holística (Wortmeyer, 2024b).

Entretanto, a adoção de uma perspectiva sistêmica na gestão das organizações, como sublinhado (Wortmeyer, 2024c), “não significa que objetos, quantidades e estruturas não sejam mais importantes”, mas que 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” (p. 10).

Para tanto, considerando a tendência predominante, o grande desafio para as organizações seria contrabalançá-la, investindo no desenvolvimento de seu oposto complementar. Isso significa fomentar um padrão de pensamento integrativo, intuitivo, sintético, holístico e não linear, associado a valores de integração, conservação, cooperação, qualidade e parceria, entre outros (Wortmeyer, 2024b), conforme elencado no Quadro 1.

Quadro 1 – Tendências opostas complementares

PENSAMENTO		VALORES	
autoafirmativo	integrativo	autoafirmação	integração
racional	intuitivo	expansão	conservação
analítico	sintético	competição	cooperação
reducionista	holístico	quantidade	qualidade
linear	não linear	dominação	parceria

Fonte: Capra e Luisi (2014, p. 38)

Como discuti anteriormente (Wortmeyer, 2024c), o modelo burocrático de gestão (Weber, 1999), que se proliferou a partir da mecanização da indústria e da difusão da chamada “administração científica”, caracteriza-se por excessiva fragmentação de processos, hiper-racionalidade, impessoalidade e normalização detalhada de condutas, baseando-se em uma visão mecanicista das organizações. Com o desenvolvimento dos Estados modernos, as próprias forças armadas passaram a se configurar como organizações burocráticas ao longo de seu processo de profissionalização (Huntington, 1985). Porém, observa-se que o desenvolvimento levado ao extremo desse modelo de gestão, manifestado em aspectos como a rigidez de estruturas organizacionais, o distanciamento entre os níveis hierárquicos, a normalização excessiva de processos e formas de comunicação, a falta de percepção de um significado maior para as ações, entre outros, têm acarretado diversos óbices para as operações militares, conforme apontam diferentes estudos (McChrystal *et al.*, 2015; Kramer; Kuipers; de Graaff, 2022; Kramer; Visser; Moorkamp, 2023).

Assim, considerando os complexos desafios que se descortinam para a atuação das forças armadas na contemporaneidade, a superação de tal perspectiva mecanicista, rumo a uma perspectiva sistêmica de gestão, se mostra cada vez mais necessária. Nessa direção, é preciso iniciar uma autoavaliação organizacional profunda, no intuito de identificar como os pressupostos relacionados ao modelo racional-burocrático se expressam na cultura organizacional, limitando a adoção de estruturas e processos mais simples e flexíveis, menos burocráticos, que promovam “maior efetividade diante de situações caracterizadas por complexidade dinâmica”, favorecendo, ainda, “que indivíduos e grupos compreendam o significado maior de sua atuação e, por conseguinte, atuem de modo moralmente responsável” (Wortmeyer, 2024d, p. 24).

Mais além, é preciso analisar como crenças e valores relacionados à própria identidade profissional e à maneira considerada correta de abordar os problemas e tarefas no contexto organizacional podem dificultar a adaptação às novas demandas e características das tarefas e equipes de trabalho, conduzindo à reprodução de padrões não mais efetivos diante de uma realidade em transformação. A partir desse diagnóstico, torna-se possível desencadear ações que sejam efetivas para promover um processo de aprendizagem organizacional, a partir do nível estratégico, voltado ao desenvolvimento

de novas percepções sobre a realidade em que a organização está inserida e sobre os modos de realizar suas missões, ensejando a exploração de formas alternativas de construir relacionamentos e abordar os problemas e, em última análise, a ressignificação da identidade profissional à luz dos desafios emergentes.

Como mencionado (Wortmeyer, 2024c, 2024d), as interações humanas são mediadas pela cultura, que amalgama práticas, significados e valores, relacionando-se às identidades individuais e coletivas. Na Figura 2, ilustra-se a mediação da cultura nas relações no contexto organizacional e suas implicações para a qualidade dessas interações, promovendo, em maior ou menor grau, o desenvolvimento e a valorização de determinados aspectos. Como ressaltado, cada indivíduo se apropria da cultura organizacional de maneira singular, atuando não apenas no sentido da reprodução da cultura coletiva, mas, também, em alguma medida, de sua transformação.

Figura 2 – Cultura e relações no contexto organizacional

Relações no contexto organizacional



Fonte: autoria própria

Nessa direção, pode-se vislumbrar a importância de se potencializar a cooperação e a integração, seja considerando a dinâmica interna das equipes de trabalho, seja considerando diferentes grupos ocupacionais e profissionais, setores ou unidades organizacionais, de modo a estimular e valorizar a comunicação e o estabelecimento de intercâmbios e parcerias, projetos conjuntos, formação de redes, foco na qualidade das ações, em seus objetivos e na sustentabilidade em longo prazo, entre outros aspectos. Isso se refere tanto às relações no contexto de uma força armada singular, considerada como sistema em sua autonomia, quanto às suas relações como parte de sistemas maiores, envolvendo as forças armadas em seu conjunto, os âmbitos do setor de Defesa, do Estado e da sociedade, assim como as relações no âmbito internacional.

Para isso, é preciso investir na qualidade das relações entre os atores envolvidos, cultivando-se o respeito mútuo, a confiança e a comunicação franca em torno das atividades realizadas,

assim como o desenvolvimento de um senso de unidade, propósito comum e interdependência. Para além das competências, talentos e realizações individuais, passam a ser valorizadas capacidades ligadas ao trabalho em equipe, à facilitação de processos coletivos e à construção de sinergia entre os diferentes elementos que compõem o sistema (Capra; Luisi, 2014; Schein, 2015; Schein; Schein, 2022; Wortmeyer, 2025).

Em uma abordagem sistêmica, tais aspectos devem ser promovidos a partir da gestão estratégica, por meio de diversos processos de canalização cultural orientados a valores e significados convergentes.

3.2 PROMOVER VALORES E SIGNIFICADOS DE FORMA DIALÓGICA E CONTEXTUALIZADA

Como previamente abordado (Wortmeyer, 2017, 2022), a cultura organizacional militar tem sido tradicionalmente caracterizada por uma “ética da comunidade” (Shweder *et al.*, 2003), na qual:

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). (Wortmeyer, 2024c, p. 18-19).

Nessa esteira, também se associam valores relacionados a disciplina, responsabilidade, organização, profissionalismo, sacrifício, lealdade, camaradagem, entre outros, que dão suporte ao enfrentamento dos desafios relacionados à atividade e à convivência nos contextos de emprego militar (Wortmeyer, 2017, 2022, 2024c). Os processos de socialização militar buscam favorecer a identificação dos indivíduos com a instituição, promovendo o desenvolvimento de fortes vínculos entre os membros da comunidade profissional – em especial, entre pares, que vivenciaram experiências de formação em comum (Wortmeyer, 2007).

Em contrapartida, muito embora a vinculação à comunidade militar seja fundamental para promover a integração, a coesão e o comprometimento dos militares em torno do cumprimento de sua missão, a ênfase excessiva nessa polaridade pode resultar em isolamento, dificuldades de comunicação e integração com indivíduos e grupos com bagagens culturais distintas.

Para Stanar (2023), um excessivo isolamento dos militares pode resultar em alienação e no estabelecimento de relações pautadas na desconfiança em relação ao restante da sociedade. O autor observa que:

uma vez completamente separados e isolados do resto da sociedade, e sem qualquer contato profissional real e significativo com o mundo civil, os militares tendem a gerar e cultivar um senso de superioridade em relação a praticamente todos os aspectos – organizacional, cultural, ético e até moral. (p. 31).

Ou seja, o isolamento levado ao extremo acarreta dificuldades de integração interna e externa para as forças armadas. No campo interno, a construção de uma forte identidade grupal associada a um percurso formativo específico pode dificultar a valorização e a efetiva integração de profissionais com formações distintas – notadamente, as realizadas em instituições de ensino civis – assim como dos que possuem diferentes formas de vinculação à instituição – como os militares “temporários”. No campo externo, ressalta-se a dificuldade de integração comumente observada

entre as forças singulares – particularmente, nos casos em que os itinerários formativos e percursos de carreira dos militares de cada força armada são conduzidos independentemente. Ressaltam-se, ainda, desafios para a integração com indivíduos e grupos ligados a diferentes culturas profissionais e organizacionais, integrantes da sociedade mais ampla, em variados contextos de interação.

Entretanto, os contextos contemporâneos de emprego militar têm exigido, crescentemente, a incorporação de novas capacidades e especialidades, com foco na multidisciplinaridade; a preparação para atuar em operações conjuntas, interagências e combinadas; a integração a redes de cooperação interorganizacionais; assim como interação e cooperação em contextos socioculturais diversificados (Exército Brasileiro, 2023). Para fazer frente a essa realidade, a identificação e a lealdade à comunidade militar, desenvolvidos ao longo da formação e da trajetória profissional, necessitam ser contrabalançadas pelo desenvolvimento da capacidade de compreender e colaborar com indivíduos e grupos com características distintas, manifestando empatia e autêntico respeito em relação aos seus valores, práticas e objetivos específicos.

Como já mencionado (Wortmeyer, 2024c), tendo em vista que a atividade militar ocorre tipicamente em contextos extremos, suscitando elevado grau de ansiedade face ao potencial emprego de violência e risco de morte, a organização necessita cultivar referências estáveis, que sirvam de suporte aos seus integrantes frente à incerteza da guerra. Além do desenvolvimento de fortes vínculos entre os membros dessa comunidade, isso se reflete “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” (p. 18).

Contudo, a ênfase excessiva nessa direção também pode se tornar contraproducente para o desempenho da própria atividade-fim pelos militares. Por exemplo, a inflexibilidade doutrinária (Janowitz, 1967) e operacional (Kramer; Visser; Moorkamp, 2023) e a adoção de práticas de gestão excessivamente padronizadas, que reforçam a impessoalidade e o distanciamento nas relações (Weber, 1999), podem gerar graves problemas no tocante à flexibilidade e adaptabilidade à realidade dinâmica do combate, assim como para o desenvolvimento do espírito de corpo, para a confiança, a transparência e a agilidade na comunicação entre os escalões, entre outros aspectos (McChrystal *et al.*, 2015).

Kramer, Visser e Moorkamp (2023) analisaram os problemas de desempenho operacional do Exército estadunidense na Segunda Guerra Mundial e, posteriormente, na Guerra do Vietnã, identificando práticas de gestão que estimularam o distanciamento entre os oficiais e a tropa, a divisão entre os círculos e o enfraquecimento dos laços, acarretando sintomas ligados à desintegração organizacional, como deserção, fragmentação, motim e abuso de drogas.

De modo convergente, estudos sobre operações militares recentes constataram que formas excessivamente rígidas e burocratizadas de comando e controle podem acarretar sérias dificuldades para as tropas no terreno, as quais, não raro, terminam por desenvolver, por sua própria conta, formas mais flexíveis de organização e relacionamento para fazer frente às necessidades emergentes (cf. Kramer; Visser; Moorkamp, 2023; Lindsay; Day; Halpin, 2011; Ramthun; Matkin, 2014; McChrystal *et al.*, 2015).

Como previamente abordado (Wortmeyer, 2024d), “Quanto maior a incerteza e a complexidade dos contextos de atividade, maior a necessidade de flexibilidade, autonomia e liberdade de ação para que as decisões sejam tomadas de maneira oportuna e adequada às situações emergentes ‘no terreno’” (p. 24). Nas atividades militares contemporâneas, frequentemente se faz necessário “tomar decisões que extrapolam o mero cumprimento de regras, exigindo que vários fatores contextuais sejam considerados e avaliados sob diferentes perspectivas” (p. 24). Tal realidade tem exigido o

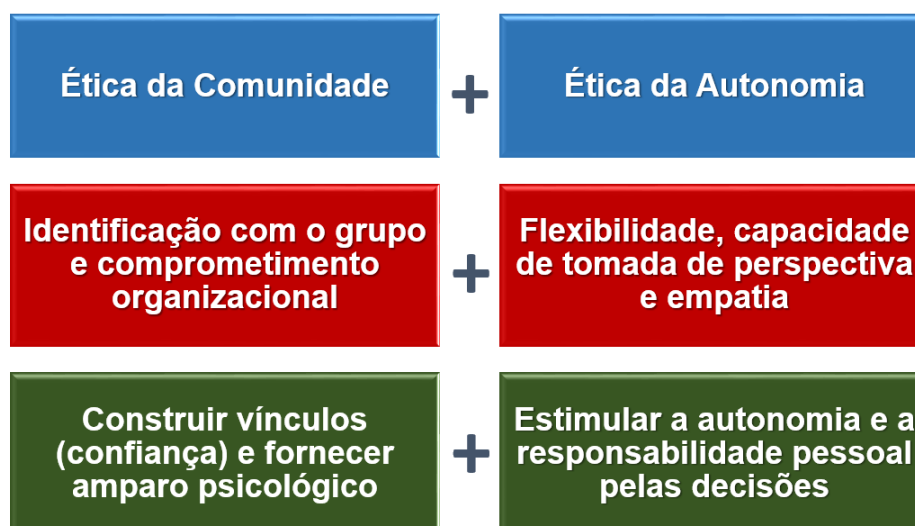
desenvolvimento da autonomia, do pensamento crítico, da capacidade de tomada de perspectiva e da responsabilidade pessoal pelas ações.

Considerando os aspectos até aqui mencionados, o horizonte que se apresenta para a gestão estratégica das forças armadas implica abraçar essa complexidade, adotando uma visão dialógica que integre posicionamentos opostos e complementares, em uma relação de mutualidade inclusiva. Em outras palavras, ao invés de enxergar as polaridades como mutuamente excludentes, abordando-as de maneira rígida e inflexível, é preciso compreender que estas se relacionam de modo dinâmico, dialogando, alternando-se e combinando-se de acordo com o contexto de atuação (Wortmeyer, 2024b). Isso se reflete, também, na valorização da diversidade de perspectivas, um recurso cada vez mais necessário para enfrentar os complexos problemas que se apresentam para as organizações contemporâneas (Schein, 2009, 2015). Para Angela Branco (2024), a capacidade de integrar posicionamentos aparentemente distintos constitui a essência do que se compreende como *sabedoria*.

Dessa forma, embora continue sendo fundamental desenvolver valores e práticas relacionados à coletividade, ao comprometimento com o grupo e com a organização (que incluem aspectos associados a disciplina, hierarquia, lealdade, espírito de corpo, entre outros), é preciso, também, desenvolver valores e práticas associados à individualidade, ao exercício da autonomia, do pensamento crítico, da flexibilidade e da criatividade, assim como a assunção de responsabilidade pessoal pelas ações (Wortmeyer, 2022c). Além disso, é preciso enxergar sua atuação no contexto de um sistema mais amplo, que ultrapassa a instituição militar, compreendendo os valores e princípios comuns que vivificam o todo e valorizando as contribuições de cada um dos elementos dessa rede. Em outras palavras, é preciso que valores ligados à coletividade, como a lealdade, sejam expandidos, por exemplo, para as relações com outras organizações, como analisado pelo tenente-general Chris Miller (2019).

Na Figura 3, sem a intenção de esgotar o tema, busquei exemplificar dimensões opostas que necessitariam ser integradas, de forma dialógica, em uma abordagem sistêmica da gestão das forças armadas.

Figura 3 – Integração de opostos complementares no contexto organizacional militar



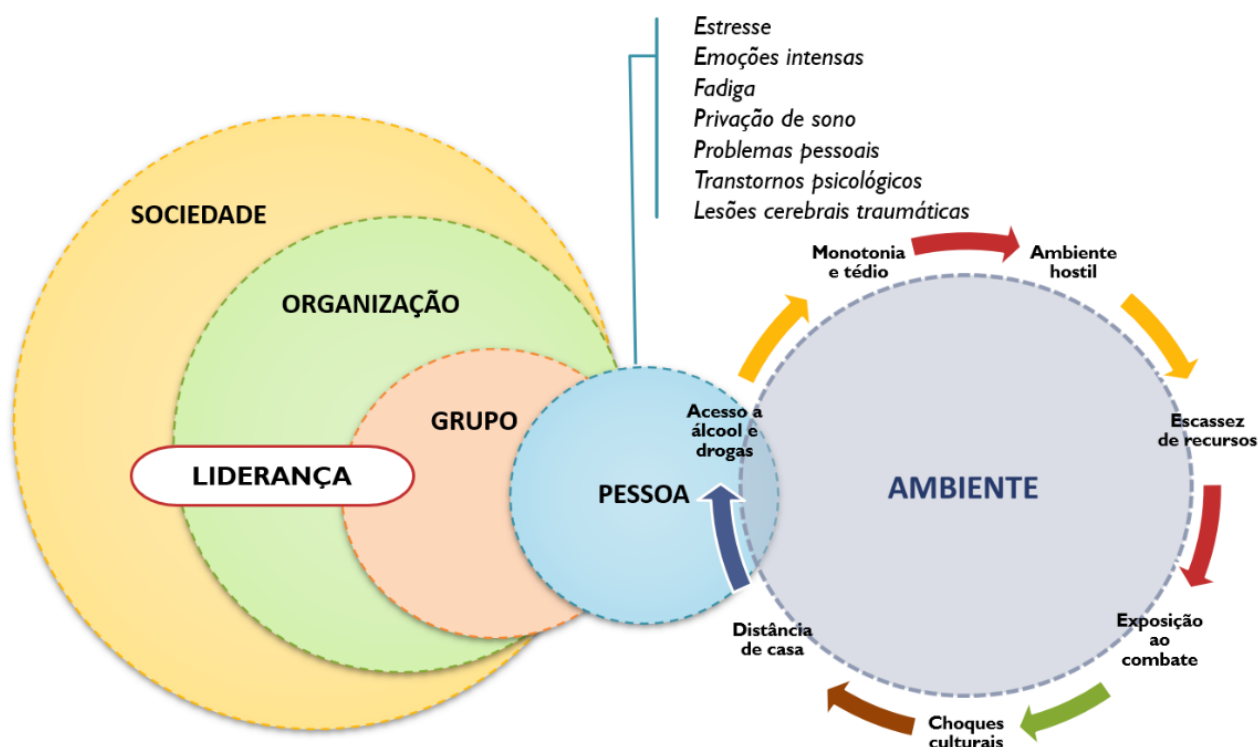
Fonte: Wortmeyer (2021)

O desenvolvimento de uma visão dialógica das relações implica a expansão das possibilidades de compreensão do mundo, dos outros e de si mesmo, de maneira a desenvolver um

repertório ampliado, que permita atuar com flexibilidade de acordo com as interpretações e avaliações emergentes em cada contexto. Trata-se de desenvolver a capacidade de realizar diálogos, internos e externos, entre diferentes posições e perspectivas das situações (Hermans; Kempen; van Loon, 1992; van Loon, 2010; von Fircks, 2024; Wortmeyer, 2024b). Nesse sentido, van Loon (2010) analisa que “A eficácia e o desenvolvimento da liderança têm a ver com *diálogo e reflexão em um contexto específico*” (p. 5, tradução livre, grifos no original).

Como indicado por Valsiner (2014), todos os fenômenos psicológicos emergem na interação da pessoa com seu ambiente, adquirindo significado a partir da relação com esse contexto. Logo, a capacidade de tomada de decisão ética decorre não apenas dos valores internalizados pelo indivíduo, de seu nível de educação e treinamento e da bagagem profissional que possui. Diversos fatores relacionados ao contexto também afetam, positiva ou negativamente, essa capacidade. No contexto das operações militares, destacam-se as condições relacionadas ao ambiente em que ocorrem as operações, as condições psicofisiológicas do indivíduo e as interações sociais que estabelece, tanto com seu grupo social imediato (por exemplo, a seção ou pelotão que integra) quanto com a organização de modo mais amplo e com a sociedade da qual se origina. Essas interações implicam diferentes processos comunicativos e relacionais, dentre os quais se salienta a liderança. Na Figura 4, exemplificam-se alguns desses fatores, no intuito de ilustrar sua diversidade e complexidade.

Figura 4 – Fatores que impactam a conduta ética em operações militares



Fonte: elaborada pela autora com base em Baker (2022), Vincent (2020) e U.S. Army (s.d.)

É importante considerar, ainda, que as forças armadas não atuam somente em contextos operacionais, havendo toda uma gama de contextos de atividades de suporte, assim como de missões variadas nos âmbitos doméstico e internacional (Wortmeyer, 2024c). Em consonância com as particularidades dessas atividades, é fundamental considerar que o desenvolvimento da capacidade de tomada de decisão, com base na ética, na moralidade e na legalidade e de maneira efetiva para o

atingimento dos objetivos organizacionais, implica interpretação e avaliação dos múltiplos fatores presentes em cada contexto. Para isso, valores e significados necessitam ser internalizados de modo dinâmico, dialógico e contextualizado, possibilitando uma adaptação flexível às diferentes situações e mantendo os valores fundamentais como norte (van Loon, 2010; Wortmeyer, 2024d).

Nessa direção, faz-se necessário promover um ambiente organizacional que dê suporte a essa abordagem dialógica, favorecendo o desenvolvimento da autonomia, da capacidade de tomada de perspectiva, da comunicação empática e da abertura para o diálogo sobre questões complexas, dilemáticas e sensíveis que emergem em cada contexto de atuação. Como analisado por van Baarle e Blom-Terhell (2022), é preciso desenvolver uma cultura em que questões sensíveis de natureza ético-moral possam ser debatidas de forma construtiva, sem evocar reações defensivas e com predisposição de todas as partes para a autoanálise e a aprendizagem (ver Wortmeyer, 2024d). A esse respeito, as autoras observam que:

Sempre haverá certa tensão em organizações hierárquicas com relação à discussão de questões (sensíveis) com aqueles de nível mais alto. Isso não significa, no entanto, que não devemos nos esforçar para permitir que questões sensíveis sejam discutidas. Onde questões morais e éticas estão envolvidas, todos nós podemos aprender uns com os outros. (van Baarle; Blom-Terhell, 2022, p. 33, tradução livre).

A possibilidade de diálogo sobre tais aspectos favorece, também, a prevenção do quadro conhecido como “desengajamento moral” (Bandura, 2002), em que os valores e padrões morais de uma pessoa ou grupo se tornam distorcidos, podendo resultar em graves consequências. Em tais casos, condutas que se desviam dos valores passam a ser gradualmente aceitas e justificadas, recorrendo-se a fatores como o deslocamento de responsabilidade, a minimização dos efeitos prejudiciais das próprias ações e a atribuição de culpa e desumanização daqueles que são vitimizados, entre outros⁴. A comunicação franca no contexto organizacional possibilita que questões emergentes sejam detectadas e trabalhadas, sanando-se oportunamente eventuais distorções na interpretação e prática dos valores (Wortmeyer, 2024d). Naturalmente, é preciso ser desenvolvida e mantida uma dinâmica relacional que proporcione segurança psicológica (Edmondson, 2003), para que as pessoas não se sintam constrangidas ou ameaçadas por levantar temas sensíveis para discussão.

Por outro lado, é fundamental que a organização desenvolva a capacidade de “ouvir e reagir de modo adequado ao que é dito” (Schein; Schein, 2022, p. 129), promovendo o contínuo aprimoramento de políticas, normas e práticas. Nesse sentido, a gestão estratégica deve estar constantemente em busca de *feedback*, analisando o impacto das ações sobre as relações na organização e realizando contínua autocritica, de maneira a zelar para que a canalização da cultura organizacional efetivamente estimule e dê suporte à conduta ética em todos os níveis (Wortmeyer, 2024d).

Tais aspectos se ligam diretamente à construção da confiança e à dinâmica da liderança na organização, que focalizarei a seguir.

3.3 PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DA LIDERANÇA COMO PROCESSO RELACIONAL E COMPARTILHADO

A crescente complexidade e dinamismo dos contextos de atuação das organizações contemporâneas têm fomentado a exploração de novas formas de exercício da autoridade, buscando-se

⁴ Para aprofundamento sobre o desengajamento moral, ver Bandura (2002) e van Baarle e Blom-Terhell (2022).

promover maior iniciativa, flexibilidade, abertura à inovação, comunicação franca e aprofundamento dos vínculos nas equipes.

Nesse contexto, observa-se a necessidade de transição do modelo de liderança heroica para a chamada “liderança humilde” (Schein; Schein, 2022), focada na cooperação, no fortalecimento de grupos de trabalho e na construção de relações fundadas na honestidade e confiança. Como anteriormente analisado (Wortmeyer, 2025), “Isso implicaria a superação do modelo mecanicista, que enfatiza o distanciamento hierárquico burocrático, a glorificação dos atributos individuais do líder e uma lógica competitiva nas relações na organização” (p. 17).

Na mesma direção, McChrystal *et al.* (2015) observam que:

O heroico líder “prático”, cuja competência pessoal e força de vontade dominaram os campos de batalha e as salas de reuniões durante gerações, foi esmagado pela velocidade acelerada, pela crescente complexidade e pela interdependência. Mesmo os líderes heroicos mais bem-sucedidos da atualidade parecem desconfortáveis no comando, todos muito conscientes de que a sua capacidade de compreender e controlar é uma quimera. Temos que começar a liderar de forma diferente. (p. 246, tradução livre).

Como destacam Schein e Schein (2022), “não é de modo algum possível a um indivíduo acumular conhecimento suficiente para dar todas as respostas. A interdependência e a mudança constante tornam-se um modo de vida no qual a humildade em face dessa complexidade é um recurso de sobrevivência crítico” (p. 26). Portanto, a liderança nas organizações passa a ser voltada a facilitar e dinamizar a atuação de equipes de trabalho, favorecendo a construção de vínculos.

Nessa esteira, compreende-se que a liderança não se encontra fixa na figura de um líder, sendo controlada por sua atuação, mas constitui um processo dinâmico de influência social, que se encontra distribuído de diferentes formas na organização. Assim, não são apenas as autoridades formais que têm a possibilidade de construir laços com seus subordinados, vindo a atuar, ao longo do tempo, como líderes. Em uma visão da liderança como um processo distribuído e compartilhado na organização, essa influência pode ocorrer entre pares e, também, no sentido vertical ascendente, contribuindo para que o grupo atinja seus objetivos (Bolden, 2011; Lindsay; Day; Halpin, 2011; Schein, 2015).

De modo convergente, McChrystal, Eggers e Mangone (2018) analisam que:

liderança é um sistema complexo de relacionamentos entre líderes e seguidores, em um contexto particular, que fornece significado aos seus membros. Às vezes, esse significado pode assumir a forma de conduzir e alcançar resultados. Outras vezes, assumirá a forma de alcançar algum senso de compreensão, esperança ou identidade. Mas perdemos parte do que torna a liderança poderosa se a limitarmos a apenas um aspecto ou outro. (p. 390, tradução livre).

Logo, compreende-se que a “emergência da liderança está diretamente ligada a processos de grupo, que refletem os anseios, necessidades e expectativas presentes a cada momento, assim como as características do contexto em que se desenvolvem as relações” (Wortmeyer, 2025, p. 16). Essa perspectiva converge com a abordagem sistêmica proposta, na qual tanto as equipes quanto a organização como um todo são percebidos como sistemas dinâmicos, cujas propriedades imanentes e padrões de atividade se expressam a partir das relações estabelecidas entre seus elementos constitutivos, de acordo com as necessidades emergentes em dado contexto (Capra; Luisi, 2014).

McChrystal, Eggers e Mangone (2018) analisam que a liderança não emerge apenas em função das necessidades objetivas ligadas ao alcance de determinados resultados, mas se relaciona a motivações humanas mais profundas. Dentre estas, encontra-se a busca de significado para a atuação

individual e coletiva, que forneça orientação frente ao futuro, considerando medos e esperanças e auxiliando a construir um sentido do possível.

Essa visão converge com o anteriormente explorado sobre a importância da construção de significados e valores para a orientação humana em direção a metas voltadas para o futuro, que é mediada pela interação com outros significativos (Branco; Valsiner, 2012; Valsiner, 2012, 2014; Vygotsky, 1988; Wortmeyer, 2024c, 2024d). A função da liderança pode ser compreendida, por conseguinte, como facilitadora da construção de significado e vínculo, contribuindo para o estabelecimento de relações pautadas na confiança e atuando como referência em termos de visão, propósito e valores, como representado na Figura 5.

Figura 5 – Liderança como facilitadora da construção de significado e vínculo



Fonte: autoria própria, a partir de Valsiner (2012, 2014), U.S. Army War College (2016) e outros

No âmbito das forças armadas, tem sido verificado que as realidades dinâmicas dos contextos de atuação militar, no campo operacional ou em outras esferas de atividade, ensejam a emergência de processos de influência em diferentes direções no âmbito das equipes, de maneira que frequentemente se observa a liderança compartilhada em ação (e.g. Lindsay; Day; Halpin, 2011; Ramthum; Matkin, 2014). Porém, tais experiências não costumam ser plenamente incorporadas à doutrina militar, de modo que autores como Lindsay, Day e Halpin (2011) consideram que o potencial da liderança compartilhada ainda é subempregado nas forças armadas.

É importante sublinhar, como já discutido (Wortmeyer, 2025), que potencializar o exercício da liderança compartilhada, a cooperação e a participação no seio das equipes, não significa abrir mão das responsabilidades associadas ao exercício da autoridade e a construção de laços de liderança a partir do exercício dos papéis na hierarquia formal da organização. Entretanto, a maneira de fazer isso tem sido ressignificada diante dos desafios emergentes, particularmente, em operações militares (McChrystal *et*

al., 2015). Nesse contexto, tem-se buscado “permitir maior flexibilidade e iniciativa nas interações entre indivíduos e grupos, a cooperação para além das fronteiras hierárquicas, o fortalecimento do binômio autonomia-responsabilidade e a construção de relacionamentos mais próximos, pautados pela confiança e comunicação franca” (Wortmeyer, 2025, p. 24). Para tanto, é preciso considerar a comunicação não apenas no sentido vertical descendente (*top-down*), investindo em espaços que permitam o diálogo e o intercâmbio de percepções e experiências em diferentes direções na organização.

Cabe à gestão estratégica canalizar o desenvolvimento de tais aspectos, de maneira alinhada aos objetivos e valores organizacionais, abordando a liderança como facilitadora de processos de grupo e do desenvolvimento individual e coletivo. Dessa forma, o foco é transferido da figura do líder individual para os processos coletivos e as relações de cooperação estabelecidas em torno da realização das atividades. Isso não significa, contudo, que a atuação dos líderes tenha perdido importância, mas que precisa ser ressignificada. Como analisam McChrystal, Eggers e Mangone (2018):

o treinamento de líderes ainda é necessário e importante, mas como os líderes são treinados e desenvolvidos deve ser revisitado. Em particular, os líderes não devem receber uma lista de verificação de atributos. Em vez disso, eles devem ser equipados com uma compreensão da liderança como um sistema, ver a si mesmos como os facilitadores desse sistema e aprender como ajustar sua abordagem com base nas necessidades desse sistema. (p. 392, tradução livre).

Por conseguinte, o desenvolvimento de líderes em potencial requer um percurso de autoconhecimento e desenvolvimento pessoal e profissional, visando à capacitação para atuar como facilitador de processos coletivos, atento às necessidades dinâmicas do sistema organizacional. É fundamental desenvolver humildade, flexibilidade e abertura para acolher diferentes pontos de vista e bagagens culturais, promovendo a participação e o diálogo franco e construtivo sobre questões relevantes. Nesse processo, deve-se buscar conhecer mais sobre as pessoas que integram as equipes – suas trajetórias, aspirações, necessidades e dificuldades – e sobre como apoiar seu desenvolvimento. Além disso, é necessário desenvolver competências para analisar e facilitar processos de grupo, considerando as características do ambiente e da tarefa a ser realizada, incluindo contingências emergentes.

Em última análise, essa concepção sistêmica de liderança focaliza a qualidade das relações, a promoção da cooperação e da integração entre os integrantes do sistema, seja este uma equipe de trabalho, uma unidade, uma força armada ou as forças armadas em seu conjunto, o setor de Defesa, o Estado ou os integrantes de operações interagências, combinadas ou transnacionais.

Em consequência, além de estimular o desenvolvimento de aspectos que favorecem a adaptabilidade e a efetividade das equipes dentro da organização – como confiança, propósito comum, consciência compartilhada e autonomia para a ação –, o desafio que se apresenta para a gestão no nível estratégico é a promoção desses aspectos nas relações entre os setores ou unidades da organização, assim como nas relações da própria organização com suas parceiras (McChrystal *et al.*, 2015).

Naturalmente, a exploração dos horizontes até aqui indicados requer um percurso de aprendizagem, que deve se tornar um valor fundamental na transformação da cultura organizacional.

3.4 TRANSFORMAR A CULTURA ORGANIZACIONAL COM BASE NA APRENDIZAGEM

A abordagem mecanicista da gestão das organizações volta-se a executar tarefas de maneira sistematizada e passível de reprodução em larga escala, com foco na eficiência. Como anteriormente discutido (Wortmeyer, 2024c), esse paradigma social amplamente difundido também

se refletiu nas forças armadas. Na análise de McChrystal *et al.* (2015), estas desenvolveram uma cultura organizacional orientada para a “busca pela previsibilidade – instruções cuidadosamente delineadas, procedimentos facilmente replicáveis, padronização meticulosa e um foco incansável na eficiência”, aspectos percebidos como fundamentais “para a luta militar contra o caos que sempre ameaça engolir as operações de combate” (p. 45).

No entanto, especialmente a partir dos anos 2000, as realidades emergentes nos contextos de combate têm forçado uma transição do foco na eficiência para a resiliência. Por exemplo, ao analisar os desafios enfrentados pelo Exército norte-americano no combate a organizações terroristas no Afeganistão e no Iraque, McChrystal *et al.* (2015) identificaram que “Tínhamos construído uma ‘máquina incrível’ – uma linha de montagem militar eficiente – mas ela era muito lenta, muito estática e muito especializada – muito eficiente – para lidar com essa volatilidade” (p. 93, tradução livre). Nesse contexto, a existência de uma estrutura militar robusta, construída para fazer frente a ameaças específicas, não se revelou suficiente para enfrentar a volatilidade e a flexibilidade das forças adversas, tampouco para se reconfigurar e adaptar rapidamente em resposta a situações imprevisíveis.

Para os autores, “A velocidade e a interdependência dos acontecimentos produziram novas dinâmicas que ameaçaram esmagar os processos consagrados e a cultura que construímos” (McChrystal *et al.*, 2015, p. 13, tradução livre). Assim, para atuar de maneira eficaz em um ambiente complexo, tornou-se necessário desenvolver resiliência, por meio de um processo de aprendizagem que implicava uma reconfiguração para enfrentar o desconhecido – o qual resultou, ao longo do tempo, em uma rede organizacional orgânica e altamente adaptável.

Como exemplifica o caso citado, o nível de adaptabilidade, flexibilidade e resiliência hoje exigido das forças armadas requer a transformação de sua cultura organizacional, visando a adaptação a um ambiente em constante mudança. Tal constatação pode parecer paradoxal, uma vez que, como mencionado (Wortmeyer, 2024c), o desenvolvimento da cultura organizacional se relaciona à busca por estabilidade, consistência e significado, assim como por padronização e integração (Schein, 2009). Pela sua própria natureza, a cultura “é uma força estabilizadora, conservadora, um meio de tornar as coisas significativas e previsíveis” (Schein, 2009, p. 367). Em consequência, especialmente no caso de organizações maduras, as tentativas de mudança cultural suscitam resistência e ansiedade. Como, então, desenvolver uma cultura que consiga se adaptar a um ambiente cada vez mais dinâmico e incerto?

Schein (2009) observa que “não sabemos como realmente será o mundo de amanhã, exceto que será *diferente*, mais *complexo*, de mudança mais *rápida* e *culturalmente* mais diverso (...). Isso significa que as *organizações e seus líderes terão que se tornar aprendizes perpétuos*” (p. 367, grifos no original). Nessa direção, acolher a aprendizagem como valor básico da cultura pode ser um fator de estabilização, integração e desenvolvimento coletivo face aos desafios emergentes.

Desenvolver uma “cultura de aprendizagem” (Schein, 2009) requer, em primeiro lugar, pressupor que a maneira apropriada de os seres humanos atuarem em relação ao seu ambiente é como solucionadores proativos de problemas, e não como vítimas passivas, guiadas por um posicionamento fatalista e reativo diante de mudanças. Isso se liga ao pressuposto de que as pessoas podem promover transformações no ambiente, exercendo certo controle sobre o que ocorrerá. Nesse sentido, as ações devem ser orientadas para algum ponto entre o futuro próximo e o futuro distante, isto é, para um tempo médio, que permita “pensar à frente o suficiente para ter condições de avaliar as consequências sistêmicas de diferentes cursos de ação”, mas, também, “pensar em termos de futuro próximo” para avaliar se as soluções propostas estão ou não funcionando (Schein, 2009, p. 373). Portanto, orientações para “viver no passado” ou para viver apenas como foco imediatista no presente passam a ser percebidas como claramente disfuncionais.

Com base nessa visão de futuro, é preciso adquirir a convicção de que a capacidade de aprendizagem é fundamental para a sobrevivência, efetividade e resiliência individual e coletiva. Assim, mais do que alcançar a solução para um problema específico, é necessário estar comprometido com o *processo* de aprendizagem. Schein (1995 *apud* Edmondson, 2003) observa que “A ansiedade associada à falta de aprendizagem deve ser maior do que a ansiedade associada ao risco de parecer ou se sentir incompetente, para que os indivíduos se envolvam em comportamentos de aprendizagem” (p. 32, tradução livre).

Edmondson e Singer (2008) analisam que, embora dificilmente alguém possa discordar sobre a importância da aprendizagem para o desempenho de indivíduos e organizações face a um ambiente em constante mudança, por vezes, seus custos podem ser considerados maiores do que os benefícios para o desempenho. Isso porque “Aprender pode ser confuso, incerto, arriscado interpessoalmente e sem resultados garantidos” (p. 2, tradução livre). O processo de aprendizagem envolve investigar novas possibilidades, experimentar e sujeitar-se ao insucesso, que certamente ocorrerá na exploração de novos caminhos, assim como estar aberto para acolher visões divergentes e submeter os próprios pressupostos à análise crítica. É preciso, portanto, estar disposto a correr riscos e aprender com os erros – o que, em uma visão imediatista, não necessariamente promoverá uma melhoria direta do desempenho na execução de certas tarefas. Porém, adotando uma visão de mais longo prazo, verifica-se que, “Apesar da maior taxa de fracasso que acompanha a experimentação deliberada, as organizações que experimentam de forma eficaz tendem a ser mais inovadoras, produtivas e bem-sucedidas do que aquelas que não assumem tais riscos” (Edmondson; Singer, 2008, p. 3, tradução livre).

Entretanto, indivíduos e organizações frequentemente apresentam dificuldade para aprender com os próprios erros, adotando uma série de comportamentos defensivos, evitando acolher informações que desconfirmem concepções previamente estabelecidas e procurando ignorar ou ocultar falhas. Edmondson e Singer (2008) observam que “Os indivíduos impedem o aprendizado quando ignoram seus próprios erros para se protegerem do desconforto e da perda de autoestima associados ao reconhecimento do fracasso” (p. 3). Isso é reforçado pelo fato de que “Os incentivos organizacionais geralmente recompensam o sucesso e punem o fracasso, criando um incentivo para evitar e ocultar erros” (p. 3). Todavia, os custos de ser estimulada uma cultura em que as falhas não podem ser assumidas e discutidas abertamente podem ser muito altos, especialmente, em contextos perigosos, como observam as autoras: “Em situações perigosas, pequenas falhas não identificadas como problemas que valem a pena examinar geralmente precedem falhas catastróficas” (p. 3, tradução livre).

Já analisei anteriormente (Wortmeyer, 2025) o quanto a comunicação franca no contexto organizacional militar torna-se um fator crítico de sobrevivência, particularmente, diante de cenários de emprego ambíguos e que evoluem rapidamente. Como mencionado, o desenvolvimento de relações baseadas na confiança mútua para abordar questões relevantes e, por vezes, sensíveis relacionadas ao trabalho requer a transformação de uma “cultura baseada em antigos pressupostos como ‘evitar erros a qualquer preço’ ou ‘identificar e punir culpados’, em direção a uma nova visão, fundada, por exemplo, em ‘trabalhar coletivamente em busca do melhor desempenho’ e ‘aprender sempre’” (p. 22). De modo convergente, Edmondson (2003) destaca que “o risco interpessoal inerente à aprendizagem em ambientes organizacionais pode ser mitigado por um clima de segurança psicológica entre colegas ou colaboradores” (p. 33, tradução livre). A autora esclarece que:

Segurança psicológica não implica um ambiente aconchegante no qual as pessoas são necessariamente amigas próximas, nem sugere ausência de pressão ou problemas. Em vez

disso, descreve um clima no qual o foco pode estar na discussão produtiva que permite a prevenção precoce de problemas e a realização de objetivos compartilhados, porque as pessoas são menos propensas a se concentrar na autoproteção. (Edmondson, 2003, p. 6, tradução livre).

Além da segurança psicológica, a autora ressalta a importância de haver metas compartilhadas claras e estimulantes para que as pessoas se sintam motivadas ao esforço no sentido da aprendizagem. Ela observa que “As pessoas são mais propensas a oferecer ideias, pedir ajuda e buscar ou fornecer *feedback* se acreditarem que seu esforço faz a diferença para atingir um resultado com o qual se importam” (Edmondson, 2003, p. 35, tradução livre).

Na mesma direção, McChrystal *et al.* (2015) observam que “A conectividade de confiança e propósito confere às equipes a capacidade de resolver problemas que nunca poderiam ser previstos por um único gestor – as suas soluções surgem muitas vezes como o resultado de interações de baixo para cima, e não de ordens de cima para baixo” (p. 127, tradução livre).

É importante sublinhar que não se trata apenas de estimular a aprendizagem e a busca de alternativas sobre questões ligadas a “mudanças no ambiente externo, mas também a aprendizagem sobre os relacionamentos internos e quão bem a organização está adaptada às mudanças externas” (Schein, 2009, p. 369). Assim, a “chave para a aprendizagem é obter *feedback* e dedicar tempo para refletir, analisar e assimilar as implicações do que o *feedback* tem comunicado” (Schein, 2009, p. 369). Tal processo envolve, portanto, avaliar inclusive os próprios processos de trabalho e a qualidade das interações nas equipes e na organização como um todo.

Nesse contexto, a atuação das lideranças se revela fundamental para promover um clima de segurança psicológica e estimular a investigação de novas possibilidades nas equipes, permitindo a comunicação franca sobre preocupações e inquietações relacionadas ao trabalho e a exploração de alternativas de ação. Essa perspectiva coaduna-se com a visão da liderança como processo relacional, dinâmico e compartilhado. McChrystal, Eggers e Mangone (2018) sublinham que o processo de liderança é mais bem-sucedido quando os “seguidores” atuam de maneira proativa, fornecendo “informações, *feedback* e recomendações para os líderes, em vez de esperar que as decisões e orientações fluam para baixo” (p. 392).

Ademais, é preciso prover incentivos e recursos para promover a aprendizagem efetiva. Para Edmondson e Singer (2008), “As organizações devem recompensar a melhoria em vez do sucesso, recompensar a experimentação mesmo quando resulta em fracasso, e divulgar e recompensar a manifestação de preocupações e erros, para que outros possam aprender” (p. 7, tradução livre). Na mesma direção, Schein (2009) ressalta que “uma cultura de aprendizagem deve valorizar a reflexão e a experimentação, e deve dar a seus membros tempo e recursos para fazê-los” (p. 370). Desse modo, trata-se não apenas de alcançar determinados resultados, mas de promover o desenvolvimento da *capacidade* de aprender e se adaptar ativamente a contextos em constante mudança.

Portanto, para que as forças armadas possam se adaptar às exigências dos contextos contemporâneos, atuando com efetividade e resiliência, é fundamental que seja promovida a transformação da cultura organizacional para fazer frente aos horizontes vislumbrados. Para tanto, a valorização da aprendizagem e da inovação tornam-se imprescindíveis, uma vez que ninguém pode se declarar detentor da fórmula que proverá a solução infalível para os problemas que surgirão. A adoção de uma perspectiva sistêmica implica, necessariamente, desenvolver humildade diante da complexidade do mundo, assim como a convicção de que apenas a cooperação e a integração efetivas entre os diferentes elementos que compõem o sistema podem garantir sua sobrevivência.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS PARA A LIDERANÇA A PARTIR DO NÍVEL ESTRATÉGICO

Mudanças, muitas vezes, são impostas pela necessidade. Em vários exemplos ao longo da história, forças armadas ao redor do mundo foram impelidas a transformar sua estrutura, processos e cultura organizacional em função de graves consequências.

Mudar gera insegurança, resistências e requer esforço. Sentimo-nos confortáveis fazendo o que sempre foi feito, adotando as mesmas formas, mantendo as posições já estabelecidas. Ao explorar novos caminhos, nossa própria identidade está em jogo: ficamos inseguros em relação a até onde podemos ir, se temos as capacidades necessárias para tanto, se esse modo de agir é correto. Sentimos receio do ridículo e do insucesso. Mudar exige correr riscos, experimentar e aprender, tanto com os acertos quanto com os erros, refletindo sobre os próprios processos e limitações e ampliando o conhecimento sobre as possibilidades de realização e desenvolvimento.

Como abordado neste ciclo de estudos, a complexidade e o dinamismo que caracterizam os desafios contemporâneos, apresentados para as organizações em geral e, em particular, para as forças armadas, tornam a humildade, a resiliência, a flexibilidade, a adaptabilidade, a criatividade, a capacidade de inovação, a abertura à diversidade de perspectivas e a cooperação cada vez mais fundamentais na busca pela excelência, requerendo a transformação de processos e relações no contexto organizacional.

O grande desafio para a gestão estratégica é atuar proativamente sobre os elementos sutis que vivificam as relações na organização, atentando aos horizontes futuros, de maneira a promover mudanças antes que graves necessidades se apresentem. Nesse contexto, a principal questão que se coloca para as lideranças, especialmente no nível estratégico, é como influenciar os aspectos mais profundos da cultura organizacional, lidando com o alto grau de ansiedade e as resistências que se manifestam quando estes são desafiados (Schein, 2009).

Para isso, em primeiro lugar, faz-se necessário compreender os aspectos fundamentais da cultura, que se relacionam a significados e valores profundamente internalizados, manifestados geralmente de forma implícita, no modo como as pessoas abordam as situações cotidianas, se relacionam e procuram solucionar os problemas que surgem. Se não forem alcançadas essas dimensões mais profundas da cultura, todas as tentativas de mudança empreendidas permanecerão na superfície, não chegando a afetar significativamente as maneiras pelas quais os integrantes da organização enfrentam suas atividades e interações cotidianas, conforme corroborado por Baker (2024).

Conforme analisado, é preciso atentar aos processos de canalização cultural promovidos por meio das práticas na organização, desde a educação e o treinamento, até a configuração das experiências dos integrantes da organização em seus variados contextos de atuação, seja por meio de políticas, diretrizes e normas, seja por meio de ações adotadas pelos diversos atores, com especial atenção para as formas de exercício da autoridade e a dinâmica da liderança. Para além das mensagens explícitas, é preciso analisar as nuances implícitas, frequentemente não verbalizadas, presentes no contexto da comunicação. Faz-se necessário avaliar em que medida tais processos de canalização cultural podem ser potencializados no sentido de favorecer, de maneira intencional e efetiva, valores, significados e práticas alinhados à visão de futuro da organização.

Nessa direção, como discutido, a qualidade das relações na organização constitui fator crítico de sucesso. A promoção de relacionamentos mais próximos, baseados na comunicação franca e na confiança, o desenvolvimento de um senso de propósito comum e de consciência compartilhada

das situações, assim como o estímulo à iniciativa, à participação, à autonomia e à responsabilidade, entre outros aspectos, tornam-se cada vez mais necessários para a efetividade e resiliência das equipes nos diferentes níveis da organização.

Para a gestão estratégica, impõe-se o desafio de estimular o desenvolvimento desses aspectos não apenas nas equipes de trabalho, mas, também, nas relações entre os setores e unidades na organização, superando o modelo de silos organizacionais, que funcionam de modo independente e com pouca conectividade. Dado que essas unidades envolvem um número de pessoas muito maior do que equipes específicas, caberia iniciar o processo, por exemplo, a partir das relações entre seus gestores. Vale ressaltar que a construção de laços não ocorre entre cargos, tampouco em resposta a uma determinação superior: é preciso viabilizar a conexão entre seres humanos de fato. Essa visão se aplica, também, às relações externas da organização: das forças armadas entre si, no âmbito do setor de Defesa, do Estado e nas interações com organizações parceiras, nacional e internacionalmente.

Tal processo requer, como abordado, o desenvolvimento de uma compreensão sistêmica de sua atuação pelas forças armadas. Nessa esteira, torna-se fundamental a construção de relações pautadas na confiança, em um senso de propósito comum e de interdependência, aprimorando-se o fluxo das comunicações e a cooperação. É preciso, ainda, desenvolver uma abordagem dialógica e contextualizada sobre os significados e valores que alicerçam sua atuação, possibilitando uma adaptação ativa e flexível a contextos complexos e dinâmicos, assim como a colaboração com atores variados, de maneira a promover sinergia, valorizando as contribuições das partes em sua diversidade para o funcionamento do todo.

Torna-se pertinente, como discutido, ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento da liderança, compreendendo-a como um processo relacional e dinâmico, que pode ser compartilhado, de acordo com as características da tarefa, o contexto de atuação e o perfil das equipes. É preciso superar a visão excessivamente centrada no líder, passando a focalizar seu papel como facilitador da construção de vínculos nas equipes e da potencialização da atuação coletiva, de modo significativo e efetivo em direção a metas compartilhadas. Por fim, a promoção de uma “cultura de aprendizagem” (Schein, 2009), que estimule a constante busca de novas alternativas, a experimentação, a reflexão e a abertura para abordar inquietações e falhas visando ao contínuo aprimoramento, revela-se essencial para fazer frente a contextos cada vez mais complexos e em mudança acelerada.

Para tanto, faz-se necessário superar barreiras nas práticas de gestão e nos pressupostos culturais associados a uma abordagem mecanicista, orientada pelo modelo racional-burocrático, que podem dificultar a fluidez nas relações e o desenvolvimento da compreensão sistêmica almejada. É preciso que a cooperação e a interdependência sejam reforçadas, de modo que cada elemento do sistema adquira consciência dos impactos de suas ações sobre os demais, atuando de modo convergente e não concorrente, ainda que inadvertidamente.

Nessa esteira, McChrystal *et al.* (2015) constataram que “O controle passo a passo que parecia natural para as operações militares provou ser menos eficaz do que nutrir a organização – sua estrutura, processos e cultura – para permitir que os componentes subordinados funcionassem com ‘autonomia inteligente’” (p. 239, tradução livre). Assim, o papel da liderança a partir do nível estratégico passou a ser menos o de agir diretamente para resolver problemas, e mais o de atuar para “cultivar o ecossistema” da organização, canalizando a cultura de maneira a estimular a transparência e a comunicação interfuncional. Assim, em vez de “microgerenciar com comando e controle”, os líderes no nível estratégico voltam-se ao desenvolvimento do ambiente mais amplo da organização, com uma visão holística voltada para o futuro.

Ao longo deste ciclo de pesquisa, busquei delinear os fundamentos de uma abordagem sistêmica para a gestão das forças armadas, entendendo que a canalização consciente e intencional da cultura organizacional a partir do nível estratégico torna-se fundamental para a mediação da construção de significado e o desenvolvimento de valores na contemporaneidade, promovendo integração, coerência, consistência e continuidade nas práticas organizacionais.

Nesse sentido, o aprofundamento da compreensão sobre as dimensões qualitativas que sustentam os relacionamentos e processos organizacionais pode apoiar a promoção de um ambiente que incentive e apoie a conduta ética, autêntica e efetiva em todos os níveis – fator crítico não apenas para prevenir crimes e violações extremas, mas, principalmente, para favorecer a construção de relações profissionais baseadas na confiança, cooperação e comprometimento genuíno. Considerando a amplitude dos desafios vislumbrados, essa abordagem dá sustentação à transformação da cultura organizacional das forças armadas, permitindo que sejam abraçadas a complexidade e a necessidade de autodesenvolvimento contínuo.

Ao avaliar os avanços alcançados a partir das transformações na estrutura, nos processos e na cultura da força-tarefa no Iraque, McChystal *et al.* (2015) constataram que estes não se deviam ao “ajuste de uma máquina hipereficiente”. Ao contrário, a força-tarefa “havia se tornado uma entidade mais transparente e mais orgânica” (p. 266), que passara, gradualmente, a funcionar como um sistema vivo, atuando como uma rede interdependente.

Ao contrário do que possa parecer a um observador inadvertido, a estabilidade dos sistemas vivos não é manifestação de uma natureza sólida e estática, mas de um equilíbrio dinâmico, em que posicionamentos opostos e complementares se integram dialogicamente. Como sistemas abertos, estão em contínuo intercâmbio com seu ambiente e em constante transformação. Sem movimento, interação e mudança, não poderia haver desenvolvimento, tampouco manutenção da vida.

As forças armadas, como organizações, são sistemas vivos, abertos, estimulados ao contínuo desenvolvimento por meio dos intercâmbios com ambientes internos e externos em constante transformação. A resiliência e a continuidade de sua estrutura e cultura organizacional dependem da capacidade de diálogo e adaptação a essas realidades dinâmicas, mantendo como norte a missão e os valores que constituem sua razão de existir.

REFERÊNCIAS

BAKER, D. P. **Fostering leaders and commanders: an Australian perspective**. Apresentação no Ethics and IHL Joint Workshop. EuroISME & ICRC, Amsterdam, 2023.

BAKER, D. P. **Reflections on Organizational Culture, Ethics and Leadership from a Systemic Approach by Daniela Schmitz Wortmeyer**. Apresentação no Workshop Organizational Culture, Ethics and Leadership in A Systemic Approach: Horizons for the Strategic Management of the Armed Forces. Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Brasília, 2024.

BANDURA, A. Selective moral disengagement in the exercise of moral agency. **Journal of Moral Education**, v. 31, n. 2, p. 101-119, 2002. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0305724022014322>. Acesso em: 24 jul. 24.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOLDEN, R. Distributed leadership in organizations: a review of theory and research. **International Journal of Management Reviews**, v. 13, p. 251-269, 2011.

BRANCO, A. U. **Social interactions, coconstruction of human values and ethical-moral development: contributions to a dialogue**. Apresentação no Workshop Organizational Culture, Ethics and Leadership in A Systemic Approach: Horizons for the Strategic Management of the Armed Forces. Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Brasília, 2024.

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.

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.

EDMONDSON, A. C. **Psychological safety, trust, and learning in organizations: a group-level lens**. Harvard Business School, Boston, MA, 2003. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/268328210>. Acesso em: 1 out. 2024.

EDMONDSON, A. C.; SINGER, S. J. Confronting the tension between learning and performance. **The Systems Thinker**, v. 19, n. 1, p. 2-7, 2008.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Estado-Maior do Exército. **Manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro - Operações de Convergência 2040** - EB20-MF-07.101. 1. ed. Brasília-DF: 2023.

HERMANS, H. J. M.; KEMPEN, H. J. G.; VAN LOON, R. J. P. The dialogical self: beyond individualism and rationalism. **American Psychologist**, v. 47, n. 1, p. 23-33, 1992.

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.

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.

KRAMER, E. H.; KUIPERS, H.; DE GRAAFF, M. An organisational perspective on military ethics. In: VERWEIJ, D.; OLSTHOORN, P.; VAN BAARLE, E. **Ethics and military practice**. Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2022. p. 83-99.

KRAMER, E.-H.; VISSER, M.; MOORKAMP, M. Exploring the relevance of the systems psychodynamic approach to military organizations. In: KRAMER, E.-H.; MOLENDIJK, T. (Eds.). **Violence in extreme conditions: ethical challenges in military practice**. Cham, Switzerland: Springer, 2023. p. 43-56.

JANOWITZ, M. **O soldado profissional: um estudo social e político**. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

LINDSAY, D. R.; DAY, D. V.; HALPIN, S. M. Shared leadership in the military: reality, possibility, or pipedream? **Military Psychology**, v. 23, p. 528-549, 2011.

McCHRYSTAL, S.; COLLINS, T.; SILVERMAN, D.; FUSSELL, C. **Team of teams**: new rules of engagement for a complex world. New York: Penguin, 2015.

McCHRYSTAL, S.; EGGERS, J.; MANGONE, J. **Leaders**: myth and reality. New York: Penguin, 2018.

MILLER, C.; FRENCH, S. **The future of military values**. Painei apresentado na McCain Conference, The Stockdale Center for Ethical Leadership, mar. 2019. Disponível em: <https://youtu.be/fHZsG7Tjf60?si=0toFejnstVsvimqR>. Acesso em: 20 out. 2024.

RAMTHUN, A. J.; MATKIN, G. S. Leading dangerously: a case study of military teams and shared leadership in dangerous environments. **Journal of Leadership & Organizational Studies**, v. 21, n. 3, p. 244-256, 2014.

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.

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**, n. 2, p. 1-19, 2015.

SCHEIN, E. H.; SCHEIN, P. A. **Liderança humilde**: o poder dos relacionamentos, da franqueza e da confiança na vida profissional. São Paulo: Cultrix, 2022.

SHWEDER, R.; MUCH, N. Determinations of meaning: discourse and moral socialization. In: SHWEDER, R. A. **Thinking through cultures**: expeditions in cultural psychology. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991. p. 186-240.

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.

U.S. ARMY. **Battlefield ethics**: governing soldier conduct in military operations. Material de treinamento desenvolvido pelo Dr. Christopher H. Warner e equipe. s.d. [2022?].

U.S. ARMY WAR COLLEGE. Academic Year 2017. **Strategic Leadership Course – Directive**. Carlisle, PA, 22 Sept./20 Oct. 2016.

VALSINER, J. **An invitation to cultural psychology**. London: Sage, 2014.

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

VAN BAARLE, E.; BLOM-TERHELL, M. 'The roof, the roof, the roof is on fire': moral standards and moral disengagement in military organisations. In: VERWEIJ, D.; OLSSTHOORN, P.; VAN

- BAARLE, E. **Ethics and military practice**. Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2022. p. 24-39.
- VAN LOON, R. J. P. **The dialogical leader**: developing leaders for the future. Rotterdam: Deloitte University, 2010.
- VAN LOON, R. J. P.; BUSTER, A. The future of leadership: the courage to be both leader and follower. **Journal of Leadership Studies**, v. 13, n. 1, p. 1-2, 2019.
- VINCENT, D. **Ethical leadership**: the BLAME model. Sandhurst Occasional Papers. Central Library, Royal Military Academy Sandhurst, 2020.
- VON FIRCKS, E. F. The dialogical self of taoistic dynamics: how scientists and practitioners can trigger the discovery of a harmonious self. **Integrative Psychology and Behavioral Science**, v. 58, p. 361–385, 2024. <https://doi.org/10.1007/s12124-023-09807-7>.
- VYGOTSKY, L. S. **Thought and language**. London: Cambridge University Press, 1988.
- WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1.
- WORTMEYER, D. S. **Desafios da internalização de valores no processo de socialização organizacional**: um estudo da formação de oficiais do Exército. Rio de Janeiro, junho, 2007. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado.
- 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. **O desenvolvimento de valores morais na socialização militar**. Conferência apresentada no I Simpósio de Ética Militar da Força Aérea Brasileira. Brasília, DF, 2021.
- WORTMEYER, D. S. (Ed.) **Deep loyalties**: values in military lives. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2022.
- WORTMEYER, D. S. **A cultural-systemic approach to military ethics**: shifting the focus to strategic leadership. Trabalho apresentado na 13th Annual Conference of the International Society for Military Ethics in Europe. Tallinn, Estonia, 2024a.
- WORTMEYER, D. S. **Leading in complexity**: the challenge of developing a dialogical strategic approach in a military context. Trabalho apresentado na 12th International Conference on the Dialogical Self. Tallinn, Estonia, 2024b.
- WORTMEYER, D. S. Uma aproximação à cultura organizacional e suas implicações para a atuação das forças armadas. **Análise Estratégica**, v. 34, n. 3, p. 7-25, 2024c.
- WORTMEYER, D. S. Desenvolvimento de valores no contexto organizacional militar: rumo a uma abordagem sistêmica. **Análise Estratégica**, v. 35, n. 4, p. 7-28, 2024d.
- WORTMEYER, D. S. Autoridade, liderança e confiança: a importância da qualidade das relações no contexto organizacional. **Análise Estratégica**, v. 36, n. 1, p. 7-28, 2025.
- 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.

AGRADECIMENTOS

Agradeço pelo apoio e pelas valiosas críticas e sugestões recebidos dos integrantes do CEEEx ao longo deste ciclo de pesquisa, em especial: Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros, Cel André Tavares da Silva, Cel Jose Luis Casatroja Kelis, Cel R1 Ênio Moreira Azzi, Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho, Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva e Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho. Agradeço também Profa. Dra. Angela Uchoa Branco, da Universidade de Brasília, e ao Prof. Dr. Deane-Peter Baker, da University of New South Wales, pelos comentários e contribuições relativos ao presente artigo.

FINS, CAMINHOS E MEIOS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: UM ESTUDO COMPARADO DE OTAN, REINO UNIDO E FRANÇA

ENDS, WAYS AND MEANS OF STRATEGIC COMMUNICATION: A COMPARATIVE STUDY OF NATO, THE UNITED KINGDOM AND FRANCE

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

RESUMO

O presente artigo, o quarto na linha de pesquisa de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, tem como principal objetivo, a nível teórico, retomar e acrescentar pontos relevantes ao debate sobre comunicação estratégica, os quais possam ser úteis ao planejamento e à aplicação prática, de maneira a fincar bases mais sólidas para a área. Por sua vez, à nível analítico, pretende encontrar semelhanças e diferenças ao comparar estudos anteriores realizados sobre as estratégias, condutas e estruturas de comunicação estratégica na OTAN, no Reino Unido e na França, para, por fim, realizar uma aproximação da realidade brasileira no âmbito da Defesa.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Estratégica; Defesa; Comparação.

ABSTRACT

The article, the fourth in the Strategic Planning and Defense Management research line, has as its main objective, at a theoretical level, to resume and add relevant points to the debate on strategic communication, which may be useful for planning and practical application, to establish more solid foundations for the area. In turn, at an analytical level, it aims to find similarities and differences, by comparing previous studies carried out on the strategies, conduct and structures of strategic communication in NATO, the United Kingdom and France. To, finally, approximate the Brazilian reality in the scope of Defense, contributing with possible recommendations.

KEYWORDS: Strategic Communication; Defense; Comparative Study.

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

Vivemos, hoje, em uma sociedade orientada por dados em que o poder da informação é crucial para o desempenho das atividades humanas e para a sobrevivência das organizações, “sem comunicação as organizações não existiriam” (Kunsch, 2020). Somado à relevância da questão instrumental e tecnológica, há de se observar o aspecto humano da comunicação, um fenômeno social básico, no qual comportamentos e ações influenciam outros (Echenique, Untiveros, 2020).

Em termos gerais, a comunicação estratégica trata da fusão de diferentes ações de comunicação para atingir os objetivos estratégicos das instituições (Zerfass et. al, 2018). De acordo com Duarte (2020), existem alguns critérios para a comunicação ser considerada estratégica, em especial, o seu alinhamento com os objetivos e com a missão da instituição. A comunicação opera os meios e atua a serviço das metas organizacionais, ao mesmo tempo em que integra o processo de gestão e influencia o processo decisório.

Dentre as suas funções está a gestão dos ativos intangíveis, como a imagem e a reputação¹ institucional. Cada vez mais, a reputação das organizações está menos atrelada às ações publicitárias e mais ao uso intencional da comunicação (Durán, 2020). Na esteira deste pensamento, o chefe do Estado-Maior do Exército, Gen. Richard Nunes (2019) afirmou: “A preservação e o fortalecimento da imagem do Exército, nos tempos atuais, indicam a necessidade de uma abordagem mais abrangente que a da comunicação social tradicional, de um redirecionamento para a adoção dos preceitos da comunicação estratégica”.

Neste sentido, a linha de pesquisa Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, do Núcleo de Estudos Prospectivos, do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, buscou demonstrar, ao longo do ciclo de pesquisa 2024-25, por meio de três ensaios que antecedem esta publicação, a vital importância da comunicação estratégica para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, bem como para os Estados.

Nesta oportunidade, o artigo tem como principal objetivo, a nível teórico, retomar e acrescentar pontos relevantes ao debate sobre o planejamento e a comunicação estratégica, de maneira a fincar bases mais sólidas para a área. E, a nível analítico, comparar os fins, os caminhos e os meios adotados para a comunicação estratégica na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no Reino Unido e na França, casos anteriormente estudados. Ao final, é feita uma aproximação à realidade brasileira no que se refere à comunicação estratégica em Defesa.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE COMUNICAÇÃO

Toda ação comunicativa estratégica exige um processo de planejamento, o qual considere a realização de cenários, pesquisas e auditorias, que componham um plano estratégico de comunicação em sintonia com os princípios organizacionais e que seja contributo para a consecução dos objetivos da organização (Kunsch, 2020). Félix (2020) nomeia tal plano de Política de Comunicação, capaz de formalizar processos, alinhar diretrizes e qualificar a comunicação organizacional.

¹ Para Duarte (2020), a reputação está relacionada com o passado e o presente da instituição, enquanto a confiança diz respeito ao futuro e à expectativa quanto à capacidade da organização em cumprir sua missão. Já, para Queiroz (2012), a imagem corporativa não deve ser confundida com a reputação corporativa: enquanto a primeira é mais conjuntural e vulnerável, a reputação é permanente e com maior tendência para perdurar.

A Política de Comunicação deve, entre outros, destacar para o público interno a importância estratégica da comunicação, tornar uníssona a fala institucional e estimular atitudes que levem à missão institucional. Assim sendo, deve ser decidida no mais alto nível da organização, sem, no entanto, prescindir da participação de todos os departamentos em sua elaboração. “Envolver os colaboradores [...] traz credibilidade, transparência e consequente aderência” (Félix, 2020).

Na construção de uma Política de Comunicação, algumas etapas são: o diagnóstico da estrutura, processos e procedimentos comunicacionais; a análise dos cenários e dos ambientes internos e externos; o conhecimento das diretrizes e dos objetivos estratégicos da organização; a condução de entrevistas para compreender demandas; a realização de oficinas e encontros; a definição do Mapa de Comunicação Estratégica; o estabelecimento de um organograma e um fluxograma; a definição de papéis, funções, responsabilidades e autonomias; e, ao final, a realização de uma campanha de lançamento (Félix, 2020).

O diagnóstico é, portanto, a primeira etapa do trabalho. Nele busca-se entender o que está acontecendo, caracterizar a questão, delinear o seu contexto e estabelecer a sua definição. Esta fase é considerada basilar e carece de uma perspectiva ampla, para que o problema possa ser examinado em todas as suas facetas e que as estratégias específicas possam ser estabelecidas, tanto para uma ação pontual, como para uma missão mais ampla. “É necessário conhecer os recursos, mas também o poder e a política” (Duarte, 2020).

Dentre as etapas para elaboração de uma Política de Comunicação está, também, a criação de um Mapa de Comunicação Estratégica; isto é, um instrumento capaz de sinalizar, para todos os integrantes da organização, os caminhos a serem percorridos para consecução dos objetivos. Nele, desde logo, são recordadas a missão, a visão de futuro e os valores institucionais. Na sequência, é exposto, sucintamente, o objetivo da comunicação, para, então, a partir dele, serem definidos bons indicadores e planos de ação.

Dentre os elementos que compõem o Mapa, destacam-se os indicadores ou instrumentos de mensuração de resultados, os quais devem estar associados, especificamente, às ações previstas e aos objetivos estratégicos, sendo indicadores: o nível de compreensão e engajamento dos colaboradores internos; o índice de comprometimento dos colaboradores; a audiência, alcance, penetração, engajamento; o nível de satisfação da sociedade; a reputação; e o impacto das crises (Félix, 2020).

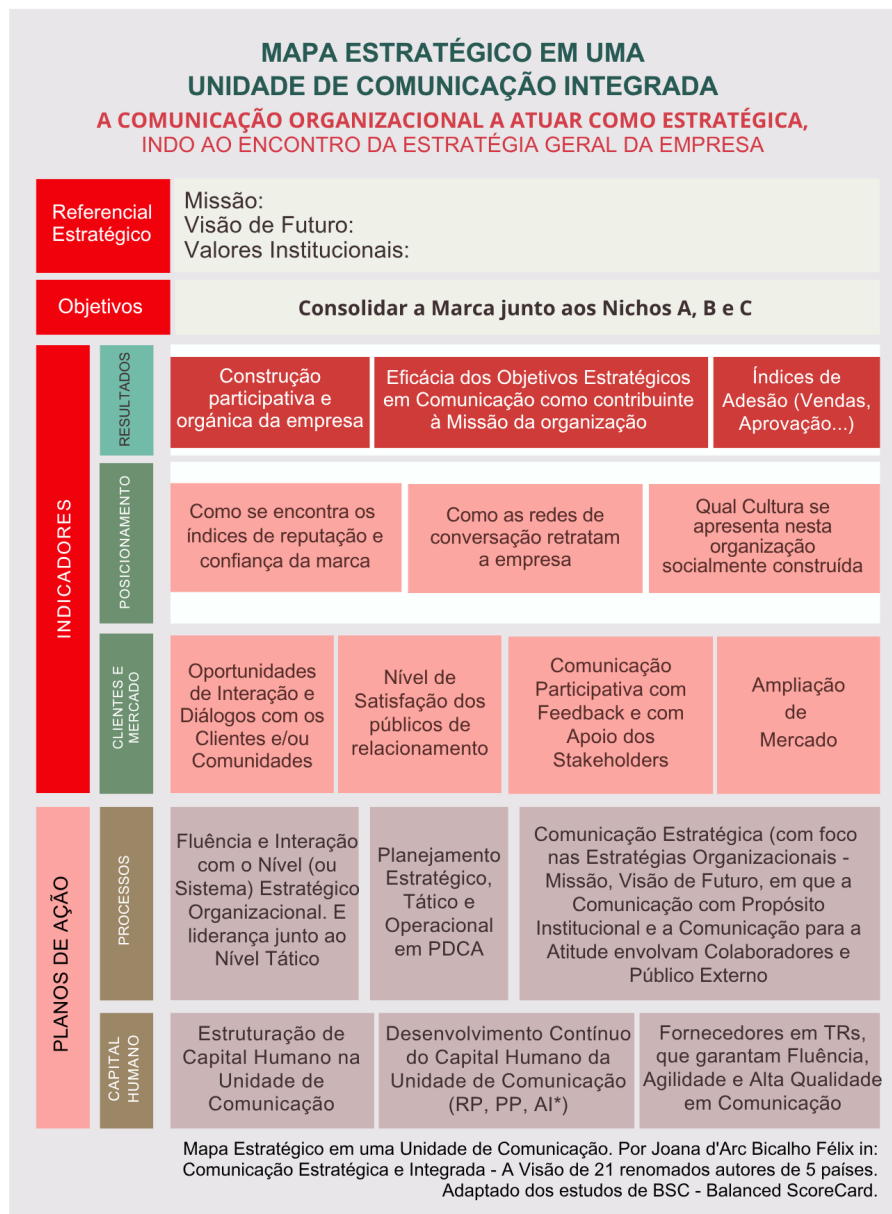
De maneira a obter uma maior precisão na apresentação dos resultados, é desejável que o gestor de comunicação considere a interatividade quantitativa e qualitativa dos dados, aferindo, por exemplo, o número de “curtidas” e compartilhamentos à qualidade dos comentários (Faustino, Rebelo, Souza, 2020).

Neste quesito, vale mencionar o poder da Internet em disseminar notícias falsas e os riscos que representam à imagem das organizações. Em razão disso, a necessidade de que a Política de Comunicação contemple, também, medidas específicas para definir, identificar, avaliar e combater tais notícias. Embora essencial, geralmente, essa é uma providência ignorada pela maioria das organizações (Moreira, 2020).

A vigilância e o acompanhamento permanente das mídias sociais, lado a lado ao emprego da metodologia para checagem de fatos, podem auxiliar no combate às notícias falsas. Em síntese, dentre as técnicas utilizadas estão: encontrar afirmações que possam ser verificadas por meio de outros registros, a busca pela melhor evidência disponível e a correção do registro (Moreira, 2020).

A figura a seguir (Figura 1) apresenta um exemplo de Mapa para adoção:

Figura 1- Mapa de Comunicação Estratégica



Fonte: Félix, 2020.

Isto posto, o sucesso da comunicação estratégica está associado, também, a um rearranjo da estrutura profissional, ou seja, o profissional da comunicação é ator importante na gestão e deve estar posicionado junto ao topo da hierarquia, numa função de consultoria, assessoramento ou direção. O profissional de comunicação estratégica não deve estar apartado das demais estratégias que a organização irá definir (Duarte, 2020)

Outrossim, diante dos desafios de um mundo complexo e volátil, a área de comunicação estratégica carece de uma perspectiva global e sistêmica, coerência e coordenação entre o planejamento, as mensagens, as narrativas e as condutas adotadas, bem como uma profícua interação entre todos os agentes envolvidos nos processos (Feitosa, 2021).

Mais do que isso, a área necessita de um propósito (presente e futuro) claro, capaz de mobilizar e orientar o trabalho, ao mesmo tempo que deve estar preparada para cenários disruptivos, onde fatores novos podem emergir, alterando substancialmente a realidade (Durán, 2020).

Cabe, por fim, à comunicação estratégica a criação e a manutenção de fluxos de comunicação com caráter informativo, educativo e dinâmico, não apenas para a audiência externa, mas, também, para os funcionários, sejam da alta administração ou operacionais, de forma a conquistar um envolvimento com a missão institucional e a sensibilização às demandas prioritárias, “o público interno é o primeiro *stakeholder* a ser alcançado” (Félix, 2020).

3 ANÁLISE COMPARADA

O objetivo analítico deste artigo visa a responder à seguinte questão de pesquisa: Como a OTAN, o Reino Unido e a França tratam o tema da comunicação estratégica na Defesa? A resposta para tal pergunta terá como inspiração o modelo criado por Kandrik (2015), o qual se baseia em três categorias - fins, caminhos e meios -, tradicionais na descrição estratégica. Para tanto, três perguntas de suporte foram elaboradas: Qual o objetivo final da comunicação estratégica para OTAN, Reino Unido e França? Como a OTAN, o Reino Unido e a França preveem alcançar o objetivo definido? E, o que é preciso ser feito para alcançar tal objetivo?

Assim, cada categoria consistirá em um conjunto de variáveis a serem comparadas. A categoria ‘fins’ empreende a análise dos objetivos, metas ou princípios da comunicação estratégica. Na categoria ‘caminhos’, serão enfocadas as estruturas, responsabilidades e papéis atribuídos para consecução dos objetivos. Na categoria ‘meios’, estão sob o olhar algumas das técnicas empregadas para se lograr os objetivos.

Ao final, um quadro comparativo resume e ilustra os achados, sem a pretensão, no entanto, de julgar qual a estratégia é a mais apropriada e, sim, consciente das realidades inerentes a cada contexto, colher observações que possam auxiliar o planejamento estratégico brasileiro no que tange à área de comunicação.

3.1 FINS – QUAL O OBJETIVO FINAL DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA?

Em 2009, a Política de Comunicações Estratégicas da OTAN definiu as comunicações estratégicas como a: “utilização coordenada e apropriada das atividades e capacidades de comunicação da OTAN [...] em apoio às políticas, operações e atividades da Aliança, para **fazer avançar os objetivos da OTAN**” (OTAN, 2009, grifo nosso).

Anos depois, em 2014, durante a Cúpula do País de Gales, os líderes da Organização afirmaram que o aprimoramento das comunicações estratégicas era crucial para garantir a eficácia no enfrentamento às ameaças da guerra híbrida.

Em 2017, a Política Militar sobre Comunicações Estratégicas atribuiu às comunicações estratégicas a finalidade de: I. contribuir para a implementação de operações, missões e atividades da OTAN; II. **criar consciência**, compreensão e apoio para políticas, operações e outras atividades específicas da OTAN; e III. contribuir para a **sensibilização do público** em geral sobre a OTAN (OTAN, 2017, grifo nosso).

Mais recentemente, em 2023, a Doutrina Conjunta para Comunicação Estratégica (AJP-10) definiu as comunicações estratégicas como: “a integração das capacidades de comunicação e do pessoal de informação com outras atividades militares, a fim de compreender e **moldar o ambiente de informação** em apoio aos objetivos estratégicos da OTAN” (OTAN, 2023, grifo nosso).

No Reino Unido, a Doutrina Conjunta Comunicação Estratégica: uma abordagem para

formulação e execução da estratégia (JDN 2/19) definiu, em seu primeiro capítulo, o propósito da comunicação estratégica de defesa como: “Promover os interesses nacionais usando todos os meios de comunicação da Defesa para **influenciar as atitudes, as crenças e os comportamentos** da audiência” (MOD, 2019, grifo nosso).

A Doutrina reafirmou, ainda, metas da comunicação estratégica em Defesa estabelecidas na Doutrina Conjunta Comunicação Estratégica: a contribuição da Defesa (JDN 1/12), a exemplo de: reafirmar a confiança nas instituições de Defesa; engajar, informar, alertar e conduzir os cidadãos a comportamentos resilientes; alterar atitudes e influenciar os comportamentos de grupos e indivíduos; reduzir a probabilidade de ações contra os interesses do Reino Unido; construir influência internacional; e apoiar os esforços diplomáticos para influenciar Estados parceiros ou hostis (MOD, 2012).

Na França, a comunicação estratégica (mais comumente conhecida como comunicação de influência) foi desenvolvida, na esfera da Defesa, a partir da década de 2000, quando foram delimitadas quatro grandes áreas de ação: a comunicação operacional (Comops), as operações de influência (OMI), as ações civis-militares e as ações indiretas. A primeira delas visa a contribuir para a plena integração das Forças, a coerência entre os objetivos da política ministerial e de ações específicas, além de estimular a compreensão pública sobre defesa. A segunda pretende obter efeitos, no ambiente de informação, sobre o comportamento de indivíduos, grupos ou organizações a fim de contribuir para o alcance dos interesses nacionais (Ministère des Armées, 2014).

Mais especificamente, a Doutrina Militar de Luta Informática de Influência (L2I), apresentada em 2021, afirmou ter como objetivos principais:

- **Informar:** conhecer o ambiente de informação de uma operação militar; detectar e caracterizar ataques de informações do adversário; conhecer as intenções e os dispositivos militares do adversário.
- **Defender:** combater ataques informativos contrários à ação de nossas forças para detê-los ou mitigar seus efeitos; promover a ação das forças na sua área de atuação.
- **Agir:** enfraquecer a legitimidade dos adversários; apoiar as operações realizadas no campo físico com manobras de dissimulação.

Logo, do escrutínio dos casos, é possível depreender um mesmo objetivo na comunicação estratégica dos três atores: o de influenciar, seja para moldar o ambiente de informação na OTAN, para promover os interesses nacionais no Reino Unido ou, ainda, para alcançar os objetivos políticos e militares na França.

Em outras palavras, os três casos deixam explícita a pretensão de alterar atitudes e comportamentos a favor dos seus interesses. Soma-se a isso, a importância conferida por todos eles para a conscientização, a sensibilização e o estímulo à compreensão do público sobre as atividades desempenhadas, tanto pela Organização como pelo aparato de Defesa nacional.

3.2 CAMINHOS – COMO ALCANÇAR O OBJETIVO DEFINIDO?

Em 2010, o Conceito Militar para Comunicações Estratégicas da OTAN afirmou que as comunicações estratégicas deveriam ocupar posição central em todos os níveis da política, planejamento e execução militar (OTAN, 2010). Assim, na OTAN, as comunicações estratégicas são aprovadas pelo

Conselho do Atlântico Norte², o qual auxilia, também, na harmonização vertical das narrativas.

Por sua vez, o Secretário-Geral da OTAN, principal porta-voz da Organização, fornece orientações, aconselhamento e apoio aos órgãos e comandos civis e militares. Frisa-se a importância de que os comandantes, de todos os níveis, compreendam e incorporem a orientação estratégica no seu pensamento e planejamento (OTAN, 2023). Nessa empreitada, a OTAN introduziu oficiais de comunicações estratégicas em cada uma das suas divisões e operações.

Outrossim, instalou, em 2014, na Letônia, o Centro de Excelência de Comunicação Estratégica da OTAN (NATO StratCom CoE). O Centro tem como objetivo reunir conhecimentos militares, acadêmicos, empresariais e governamentais para “contribuir para os processos de comunicação da Aliança, fornecendo análises abrangentes, aconselhamento oportuno e apoio prático à Aliança” (Bentzen, 2016).

No Reino Unido, por sua vez, a JDN 1/12 considerou a comunicação estratégica como, primariamente, uma responsabilidade do nível estratégico - do nível em que a política nacional é definida. Não obstante, todos os níveis de comando possuam um papel no seu engajamento e implementação, inclusive o nível tático, onde a coerência com a narrativa oficial é crucial (MOD, 2012).

Na Doutrina Conjunta 2/19 Comunicação Estratégica de Defesa: uma abordagem para formulação e execução de estratégia, o destaque recaiu para a fusão doutrinária na formulação e execução das atividades do setor (MOD, 2019). O mesmo elemento foi retomado na Doutrina Conjunta Aliada para Comunicações Estratégicas (AJP-10), na qual afirmou-se que a comunicação estratégica em Defesa precisa ser alcançada como parte de um empreendimento integrado. Para tanto, pressupôs-se a consistência das atividades do setor de Defesa com os outros departamentos governamentais, além da integração dos seis domínios operacionais, dos níveis estratégico, operacional e tático, e dos parceiros e aliados internacionais (MOD, 2023).

No tocante à estrutura dedicada à comunicação estratégica, há, no Reino Unido, a Direção de Comunicações de Defesa (DDC), responsável por fornecer políticas e orientações. Sublinha-se a existência do *DDC Creative Hub*, incumbido da produção de conteúdo multimídia e consultoria; do Conselho de Comunicações Estratégicas de Defesa, principal órgão regulador, o qual dá coerência às comunicações de Defesa e aprova os documentos basilares da área; e do Grupo Profissional de Comunicações de Defesa, fonte de aconselhamento sobre questões de mídia e comunicação (MOD, 2023).

Finalmente, a comunicação, no nível estratégico, no Ministério da Defesa britânico é atribuição da seção de Efeitos Estratégicos Militares, a qual desenha, sincroniza e orquestra todo o espectro de efeitos estratégicos militares. No nível operacional, o Comando Estratégico coordena o desenvolvimento de uma força conjunta integrada. O Chefe de Operações Conjuntas é o responsável pelo comando e controle das forças designadas em operações conjuntas e, por sua vez, o Quartel-General Conjunto Permanente desdobra e apoia o pessoal nas operações, enquanto a Célula Conjunta de Apoio às Atividades de Informação realiza análises sobre a audiência, avalia o ambiente de informação, apoia o planejamento e monitora as ações (MOD, 2023).

No que concerne à França, a Delegação de Informação e Comunicação de Defesa (DICOd), criada em 1998, é responsável por propor e conduzir a política de comunicação do Ministério das Forças Armadas. A DICOd define e lidera a estratégia de comunicação interna e externa do Ministério, assim como prepara a comunicação de crise (Ministère des Armées, s.d).

² O Conselho do Atlântico Norte é o principal órgão de decisão política da OTAN, composto pelos países membros e dirigido pelo Secretário-Geral da OTAN.

Em se tratando das operações de influência, o comando é do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, sob a autoridade do Presidente da República. Em seu planejamento, condução e execução, atuam o Comando de Defesa Cibernética (COMCYBER) e unidades especializadas, como o Centro Conjunto de Ações do Ambiente (CIAE) (Ministère des Armées, 2021).

Ressalta-se que, as operações de influência inserem-se em um quadro mais amplo de governança interministerial, no qual o Ministério das Forças Armadas coordena-se com outros atores franceses, na luta contra a manipulação da informação e para a pronta resposta. Merece destaque, a criação, em 2021, do VIGINUM, um serviço técnico e operacional do Estado, responsável pela proteção do debate público digital, contra campanhas de manipulação da informação, que envolvam atores estrangeiros e que pretendam prejudicar a França e os seus interesses fundamentais.

Do exposto, podemos observar que nos três casos a comunicação estratégica é tema da mais alta hierarquia institucional, onde são realizadas as principais orientações e diretrizes, seja o Conselho do Atlântico Norte na OTAN ou o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas na França, isto significa dizer que há uma marcante verticalidade na construção das narrativas e ações estratégicas.

O Reino Unido coaduna com os demais no que tange ao aspecto estratégico da comunicação e à sua orientação no mais alto nível do Estado, entende a defesa como uma entre outras arenas para a consecução dos objetivos estatais e enfatiza a ação conjunta e orquestrada entre os diversos atores, órgãos e departamentos para o sucesso das atividades.

Outrossim, é comum aos três casos a inclusão da comunicação estratégica em estruturas prévias, acrescentando funções aos cargos ou seções já existentes. Vemos isso, por exemplo, na França, onde o Comando Cibernético foi incumbido das operações relativas à comunicação de influência e, no Reino Unido, onde a comunicação estratégica tornou-se de responsabilidade da Seção de Efeitos Estratégicos Militares sem, necessariamente, realizar a contratação de pessoal especializado para abordar o assunto.

Sem embargo, também, foi possível observar, nos três casos, a criação de espaços de reflexão, análises e aconselhamento, como: o NATO StratCom CoE; o DDC Creative Hub; o Grupo Profissional de Comunicações de Defesa no Reino Unido; e o VIGINUM, na França, este último somado à atribuição técnica de controle e combate à desinformação.

3.3 MEIOS – O QUE É PRECISO SER FEITO PARA ALCANÇAR O OBJETIVO?

O Conceito Militar para Comunicações Estratégicas da OTAN, de 2010, orientou que a comunicação estratégica deveria prezar pela precisão e veracidade das informações veiculadas, a fim de que o público possa compreender e avaliar as ações e intenções da Aliança. Na Doutrina Conjunta para Comunicação Estratégica, de 2023, afirmou-se que ações, imagens e palavras devem ser coordenadas para transmitir uma narrativa clara. O documento reforçou que tudo aquilo que a OTAN diz e faz, ou omite dizer e fazer, tem consequências intencionais e não intencionais (OTAN, 2023).

À vista disto, a OTAN preconiza por criar uma narrativa comum, usando ações, imagens e palavras e, mais do que isso, por manter a coerência entre tal narrativa, as atividades realizadas e os resultados almejados. Todas as atividades (discursos de comandantes, envio de unidades e exercícios militares, armas, uniformes utilizados, dentre outras) devem estar harmonizadas, para transmitir a mensagem correta ao público.

Igualmente, a OTAN entende que a ressonância com sua audiência requer uma abordagem de comunicação centrada naquilo que se quer ouvir. Nesse sentido, busca simplificar as mensagens

e criar uma conexão emocional com o público. Uma das técnicas empregadas são os quadros de comunicação estratégica, assinados pelo Secretário-Geral e enviados aos representantes diplomáticos dos países aliados. Estes quadros têm uma mensagem central e temas de apoio para promover a narrativa pretendida (Public Intelligence, 2012).

No Reino Unido, como parte de uma ampla estratégia governamental, a Defesa emprega a comunicação estratégica para apoiar os objetivos estatais. Para isso, implementa uma conexão, linear e ajustável, entre a narrativa nacional, o efeito informacional e a atividade planejada (MOD, 2012).

Vale ressaltar que, no Reino Unido, a comunicação estratégica tem sido fortemente compreendida por uma ótica centrada na audiência, desde as fases de planejamento, execução e monitoramento dos resultados, com foco em conquistar as mudanças comportamentais desejadas (MOD, 2019). “O sucesso é alcançado influenciando suficientemente os públicos-alvo para fazê-los mudar ou manter seu comportamento” (MOD, 2023).

Na França, as operações de influência consistem, essencialmente, em operações conduzidas na camada de informação do ciberespaço e podem, por exemplo, realizar o monitoramento digital, coletar informações e realizar operações de dissimulação, induzindo o adversário ao erro ou a revelar suas intenções, denunciar, conter, enfraquecer ou desacreditar, inclusive por meio de trapaça, um ataque informativo, bem como promover a atuação das Forças nas redes sociais e contribuir para a comunicação estratégica ministerial (Ministère des Armées, 2021).

Depreende-se, portanto, que tanto a OTAN quanto o Reino Unido aproximam-se, consideravelmente, nas técnicas empregadas para a consecução dos objetivos, ou seja, os dois atores prezam pela construção de uma narrativa forte e direcionada para os seus *stakeholders*. Para isso, exige-se um diagnóstico criterioso do público a ser atingido e adaptações nos recursos empregados.

A França, por sua vez, aporta um elemento, também pertencente ao meio da comunicação estratégica, mas não recorrente nos dois outros casos estudados, no que diz respeito ao combate à desinformação, detecção de fenômenos inautênticos nas redes sociais e manipulação da informação, agindo em coordenação com outras estruturas públicas francesas e cooperação com países aliados no tratamento das informações.

Quadro 1 - Comunicação Estratégica OTAN, França e Reino Unido

	FINS	CAMINHOS	MEIOS
OTAN	<p>Compreender e moldar o ambiente de informação em apoio aos objetivos estratégicos da OTAN.</p> <p>Contribuir para a implementação de operações.</p> <p>Criar consciência, compreensão e apoio. Sensibilizar o público.</p>	<p>Posição central em todos os níveis da política, planejamento e execução militar.</p> <p>Criação do Centro de Excelência de Comunicação Estratégica.</p>	<p>Coordenar ações, imagens e palavras. Construir uma narrativa clara.</p> <p>Conexão emocional com o público.</p> <p>Simplificação das mensagens.</p> <p>Estabelecimento de quadros de comunicação estratégica.</p>

FRANÇA	Contribuir para integração das Forças. Dar coerência entre os objetivos. Estimular a compreensão pública sobre Defesa. Obter efeitos sobre o comportamento de indivíduos, grupos ou organizações.	Delegação de Informação e Comunicação de Defesa; Comando de Defesa Cibernética; e Centro Conjunto de Ações do Ambiente.	Combate a desinformação. Monitoramento digital. Promoção das redes sociais. Contenção de adversários.
REINO UNIDO	Promover os interesses nacionais, usando todos os meios de comunicação da Defesa para influenciar atitudes, as crenças e os comportamentos da audiência.	Integração/Fusão doutrinária. Direção de Comunicações de Defesa - <i>DDC Creative Hub</i> ; Conselho de Comunicações Estratégicas de Defesa; Efeitos Estratégicos Militares.	Atividades conectadas à narrativa nacional. Ações planejadas, executadas e monitoradas com foco na audiência.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Cabe mencionar, ao final dessa comparação, que, sendo a OTAN uma organização intergovernamental, os governos membros individuais (dentre eles os dois Estados estudados), também, detêm um papel na comunicação estratégica da Organização. Isto é, eles são, individualmente, responsáveis por explicar, aos seus respectivos públicos, suas políticas nacionais de defesa e segurança, bem como o seu papel como membro da Aliança, de maneira a contribuir para a compreensão e o debate público (OTAN, 2022). Nessa linha, resta-nos evidente, da análise, que o Reino Unido, ao utilizar o documento mais recente publicado pela Organização para tratar o tema, apresenta mais paralelos e similitudes, enquanto, no caso francês, há uma maior dificuldade de observar tais convergências.

4 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NO BRASIL

Na Defesa, assim como nas mais variadas áreas, conquistar uma boa comunicação com os vários públicos potencializa o cumprimento da missão, contribui para atingir os objetivos e melhora a capacidade para combater as crises (Queiroz, 2012). Mais do que isso, a comunicação estratégica em segurança e defesa deve refletir os interesses nacionais e os objetivos do Estado-nação, e atuar, diretamente, no apoio à dimensão político-estratégica (Guerrero-Castro, 2013).

Contudo, o Estado brasileiro ainda carece de um documento estratégico, a nível político, o qual tenha como principal finalidade apresentar a visão de futuro do País, elencar estratégias, definir objetivos e, por conseguinte, racionalizar a estrutura funcional do Estado em setores específicos para alcance de resultados.

No Brasil, compete à Secretaria de Comunicação Social (Secom), órgão da Presidência da República, formular e implementar a política de comunicação, além de coordenar e acompanhar a comunicação interministerial, coordenar a aplicação de pesquisas de opinião pública, supervisionar as ações de comunicação do País no exterior, editar normas e manuais sobre a legislação aplicada à comunicação social e formular subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República (Brasil,

2023).

Dentre os órgãos específicos singulares que compõem a Secom, destaca-se, nessa pesquisa, a Secretaria de Análise, Estratégia e Articulação, a qual é responsável por promover o funcionamento integrado e articulado do Sistema de Comunicação Social da Presidência da República (SICOM), de modo a alinhar o posicionamento e as mensagens de governo, articular a comunicação interministerial, planejar e implementar estratégias de monitoramento de redes, orientar, por meio de pesquisas, a atuação do Poder Executivo federal nas redes, bem como planejar e implementar estratégias de enfrentamento à desinformação (Brasil, 2023).

O conjunto de órgãos compreende, também, o Departamento de Articulação Institucional, ao qual compete coordenar o relacionamento com os órgãos e entidades integrantes do SICOM e identificar oportunidades de comunicação e alinhar discurso e estratégias de comunicação integradas, identificar, com as assessorias de comunicação dos Ministérios, as demandas de imprensa, estabelecer o planejamento de estratégias e ações de curto e médio prazo da comunicação do Poder Executivo federal, e realizar a interlocução entre os órgãos e as entidades integrantes do SICOM (Brasil, 2023).

Contudo, em nossas buscas, não foi possível localizar nenhum documento que se assemelhe a uma Política de Comunicação consoante à abordada na primeira seção deste artigo, ou seja, a nível federal, não existe para a comunicação um documento que congregue ações, metas, prazos, papéis e indicadores. Há, sem embargo, projetos específicos para aproximação com a sociedade civil e maior veiculação de informações, como: o ComunicaBR, o Brasil contra Fake e a Secom Volante.

Tampouco, foi possível depreender como tem-se dado o trabalho da Secretaria e do Departamento citados, em específico, no que diz respeito à interlocução e à governança entre os Ministérios, essenciais para que se tenha um alinhamento entre as ações comunicativas. Afinal, a eficácia da comunicação depende de uma abordagem integrada, coerente e baseada num entendimento comum.

No tocante à Defesa, o Ministério da Defesa (MD) realiza a interação com a sociedade nos assuntos que envolvem a Defesa nacional, segurança e desenvolvimento. O MD alinha-se às orientações da SECOM, bem como tem sua atuação norteadas por premissas estabelecidas na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e na Política de Comunicação Social de Defesa (PCS). A PCS, apresentada em 2005, estabeleceu como objetivos para a área:

- I -- sensibilização e esclarecimento da opinião pública com o intuito de desenvolver a percepção da importância da defesa para a sociedade brasileira e demais setores do Governo;
- II -- instituição do Sistema de Comunicação Social de Defesa - SisComDef;
- III -- proposição de uma Doutrina de Comunicação Social para as operações combinadas e operações de paz;
- IV -- previsão dos meios, materiais e humanos, destinados à implementação das ações de comunicação social no âmbito do Ministério da Defesa;
- V -- fortalecimento da coesão, da integração, da motivação e da satisfação do público interno; e
- VI -- fortalecimento da imagem das Forças Armadas no âmbito da sociedade brasileira (Ministério da Defesa, 2005).

Observa-se, no texto, uma clara intenção de sensibilizar a opinião pública para a necessidade

e a importância da Defesa, além de buscar fortalecer a imagem das Forças Armadas. Entretanto, passados aproximadamente vinte anos de sua publicação, é flagrante a necessidade de uma avaliação de sua efetividade e uma atualização (Lisboa, 2019).

A atividade de Comunicação Social no MD está ligada ao Gabinete do Ministro, ao qual compete assistir e colaborar com o Ministro na formulação da política de comunicação social e na preparação de pronunciamentos e discursos. A Assessoria de Comunicação Social do Gabinete do Ministro da Defesa (Ascom) é o setor que realiza a atividade de Comunicação Social no âmbito do MD. As atividades envolvem: atendimento à imprensa, divulgação institucional, fotografia, produção e edição de programas de Rádio e TV, atualização dos Portais da Defesa e criação de conteúdo para as Redes Sociais (Andrade, 2018).

Tal e qual na esfera federal, não foi localizado, no nível ministerial, nenhum documento orientador para a comunicação estratégica, o que, desde logo, nos mostra pouca articulação entre os ramos, ausência de sistematização e vínculo estrito entre as ações de comunicação estratégica com os objetivos de Defesa.

As Forças Armadas, por sua vez, possuem, cada qual, um Centro de Comunicação Social – o Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEx), o Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER) e o Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM) –, os quais são responsáveis por planejar, coordenar e implementar a Política de Comunicação Social, os Planos de Comunicação Social e os demais documentos que orientam à condução das atividades (Andrade, 2018).

Na Marinha do Brasil (MB), o CCSM é o órgão central do Sistema de Comunicação Social da Marinha (SisComSocMB). O sistema integra estruturas, processos, rotinas e pessoas da MB envolvidas no planejamento, preparo, execução e avaliação das atividades de comunicação (Domingues, 2020).

De acordo com o Manual de Comunicação Social da Marinha EMA-860, formulado pelo Estado-Maior da Armada e aprovado pelo Comandante da Força, um dos objetivos permanentes da comunicação social da Marinha é o fortalecimento da convicção e da coesão do público interno. O EMA-860 aborda, também, os “Aspectos de uma comunicação eficiente”, a definição e o papel de uma comunicação planejada e “O caráter estratégico da comunicação social” (Ministério da Defesa, 2018).

Já, o Plano de Comunicação Social da Marinha (PCSM), atualizado anualmente, é concebido por meio de uma metodologia que prevê a priorização dos objetivos permanentes da comunicação, detalhados em temas, objetivos específicos, públicos, estratégias e ações (Domingues, 2020). O PCSM orienta, de forma prática, as ações das células que compõem o SisComSocMB, a fim de proporcionar fluidez, rapidez e dinamismo nas ações (Santos, 2021).

Por sua vez, o Plano Estratégico de Comunicação Social da Marinha, desenvolvido pelo CCSM, é um documento do mais alto nível, cujo propósito é orientar o planejamento operacional e tático da atividade. A elaboração do Plano é orientada pelos Objetivos de Comunicação (OBCOM)³, para os quais foram concebidas Estratégias de Comunicação, que se desdobraram em Ações Estratégicas de Comunicação, com o intuito de orientar as medidas a serem implementadas nos níveis operacional e tático (Aguiar, 2022).

³ São OBCOM: 1. Preservar e fortalecer a imagem da Marinha; 2 Estimular a mentalidade marítima dos brasileiros; 3. Aprimorar a percepção social sobre o papel do Poder Naval para a Defesa da Pátria; 4. Aperfeiçoar a interação da Marinha com a sociedade; 5. Aprimorar o relacionamento da Marinha com públicos específicos de interesse; e 6. Fomentar o interesse da população em integrar a Marinha.

Na Força Aérea Brasileira (FAB) o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) é o documento que formaliza o planejamento estratégico da instituição, estabelecendo os objetivos estratégicos que devem ser atingidos para o cumprimento da missão da Aeronáutica. Os objetivos definidos para a comunicação social no PEMAER vão desde fortalecer a imagem, promover a interação com a sociedade, divulgar os valores da FAB, promover o ingresso de recursos humanos, até informar, orientar e valorizar o público interno (Ministério da Defesa, 2018b).

Por seu turno, o planejamento operacional situa-se em nível intermediário e visa ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no planejamento estratégico. É nessa categoria de planejamento que são elaborados os Planos Setoriais. Os documentos que regulam a atividade de comunicação social na FAB são o Plano de Comunicação Social da Aeronáutica, o Plano de Comunicação Estratégica (Plano Complementar do PEMAER) e Manuais (Ministério da Defesa, 2018b).

O CECOMSAER é o Órgão Central do Sistema de Comunicação Social da Aeronáutica (SISCOMSAE) e, na prática, é a única organização da FAB que trabalha exclusivamente a comunicação social, contudo, as atividades de comunicação social são de responsabilidade de todas as organizações militares. Dessa forma, cabe a cada Comandante, Chefe, Diretor e Prefeito alinhar os seus planejamentos aos objetivos da comunicação social (Ministério da Defesa, 2018b).

Sendo o órgão central do sistema, o CECOMSAER é responsável pela gestão da comunicação do Comando da Aeronáutica (COMAER), devendo estabelecer, no Plano de Comunicação Social, o planejamento que norteará o trabalho de todos os elos. A execução das atividades elencadas no Plano será continuamente monitorada e controlada pelo CECOMSAER, por intermédio do Formulário de Atividades de Comunicação Social (FORMA-CS) (Ministério da Defesa, 2017a).

Uma característica interessante desta estrutura é sua organização sistêmica; isto é, para melhor eficácia, os assuntos de comunicação social podem, em algumas oportunidades, serem resolvidos diretamente pelas Assessorias de Comunicação Social das unidades envolvidas ou tratados diretamente com o CECOMSAER, sem percorrer toda a cadeia hierárquica (Silva, 2012).

Já, o SISCOMSAE é uma rede de comunicação composta pelas Assessorias de Comunicação Social distribuídas nas organizações militares da FAB, de todo o território nacional. O SISCOMSAE foi concebido para que as atividades desenvolvidas em prol da Comunicação Social estejam alinhadas e possam contribuir para o planejamento estratégico da FAB. É importante observar que é por meio desse Sistema que os integrantes zelam pela preservação e projeção da imagem da FAB. O objetivo do SISCOMSAE é garantir a transparência dos atos promovidos pelo COMAER, consolidando uma comunicação com a sociedade. Ele é composto pelo CECOMSAER e por Órgãos Executivos, Assessorias de Comunicação Social e Seções de Comunicação Social (Ministério da Defesa, 2017b).

No âmbito do Exército cabe ao CCOMSEx a missão precípua de preservar e fortalecer a imagem do Exército, propor os planos e diretrizes e coordenar as ações correspondentes, o qual integra o sistema corporativo da comunicação social do Exército: SISCOMSEx (Nunes, 2019). Atualmente, o CCOMSEx é responsável, ainda, pelo planejamento, execução e coordenação das ações de comunicação estratégica, sob a orientação do Estado-Maior do Exército (EME) (Feitosa, 2021).

O SISCOMSEx atua em consonância com os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE), estabelecidos pelo Plano Estratégico do Exército (PEEx)/2024-2027, de modo a empregar a comunicação social como elemento para fortalecer a imagem e a reputação do Exército (OEE-10). Para isso, são ações estratégicas: a consolidação da comunicação estratégica no Exército e a atualização da arquitetura da comunicação social do Exército (Ministério da Defesa, 2024).

O Plano de Comunicação Social (Pl Com Soc) do Exército Brasileiro tem por finalidade orientar o planejamento e a execução das atividades e ações de Comunicação Social do Exército, bem como definir as atribuições dos órgãos integrantes do SISCOMSEx. O Plano 2020-2023 define que cabe à Com Soc conduzir atividades de relações públicas, assessoria de imprensa e divulgação institucional, difundindo o trabalho, a importância, os princípios, os valores e os atributos militares (Ministério da Defesa, 2019).

Já a Diretriz de Comunicação Social do Exército almeja manter a unidade de discurso e planejamento, bem como define a atribuição dos órgãos. Em 2022, a Diretriz definiu a comunicação estratégica como a: “comunicação alinhada, integrada e sincronizada com OEE, impondo a combinação das práticas tradicionais de Com Soc, com as Relações Institucionais (Rel Ittc) e com o emprego das mídias digitais” (Ministério da Defesa, 2021).

No que tange aos documentos específicos sobre comunicação estratégica, em dezembro de 2020, o Exército divulgou a sua primeira Diretriz sobre a Comunicação Estratégica, na qual foram afirmadas a importância da interação e correlação entre as capacidades da Comunicação Estratégica e das Operações de Informação (Op Info), assim como da Inteligência Militar, de modo a proporcionar assessoramento à tomada de decisão. Em 2023, o documento foi atualizado e nele destacam-se as seguintes linhas de ação:

g. A imagem institucional é um ativo de grande relevância no EB. Sua preservação e fortalecimento devem conter abordagens preventivas e reativas, diante das ameaças potenciais ou concretas que possam afetá-la. Assim, os princípios éticos e os valores morais que sustentam a Instituição e a sua cultura organizacional devem ser resguardados contra posicionamentos adversos.

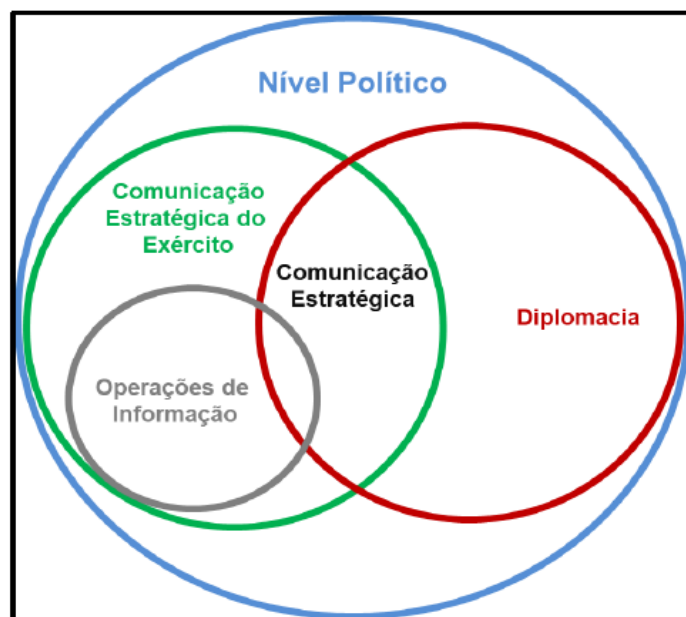
h. As ameaças à imagem do Exército podem ser direcionadas visando à desinformação e à contraposição de narrativas ao discurso institucional. A resposta adequada a eventuais ameaças deve ser precedida de efetivo monitoramento do espaço cibernético e acompanhamento da conjuntura (Ministério da Defesa, 2023).

A Diretriz reitera, ainda, que a Comunicação Estratégica deve: alinhar e sincronizar as narrativas em todos os níveis da instituição, bem como integrar veículos de comunicação de modo que os temas por eles disseminados estejam coerentes com os OEE, a fim de produzir o efeito sinérgico desejado (Ministério da Defesa, 2023).

Na sequência da Diretriz, foi publicado, ainda em 2023, o Caderno de Ensino Comunicação Estratégica pelo Departamento de Educação e Cultura do Exército, com a finalidade de estabelecer a orientação e os princípios doutrinários a respeito do tema. Nele, define-se a Comunicação Estratégica do Exército como: “a unidade de ações, palavras e imagens em sintonia com sua Missão, Visão, Valores e seus Objetivos Estratégicos, na paz ou em operações, de forma alinhada, integrada e sincronizada, visando alcançar seus públicos de interesse, produzindo efeitos de longo prazo” (Ministério da Defesa, 2023b).

De mais a mais, o Caderno afirma que as bases da comunicação estratégica são as intenções estabelecidas no nível político, sendo um esforço interministerial de Estado. Já, a comunicação estratégica militar é composta pelas Operações de Informação, que, por vezes, transbordam o campo militar e interagem diretamente com a Comunicação Estratégica de Estado. A figura 2 ilustra o entendimento:

Figura 2 - Comunicação Estratégica de Estado e Militar



Fonte: Ministério da Defesa, 2023b.

Finalmente, em 2024, houve a aprovação da Política de Comunicação Estratégica do Exército, a qual definiu a comunicação estratégica como “a sistematização contínua dos processos comunicacionais do Exército Brasileiro para todos os públicos de interesse, na busca de alinhamento, da integração e da sincronização da comunicação institucional, a fim de manter a legitimidade e a credibilidade, visando possuir liberdade de ação” (Ministério da Defesa, 2024), com a pretensão de contribuir para o atingimento dos OEE e manter a sociedade informada.

Atualmente, o CCOMSEX está em fase de apresentação e discussão de um Plano de Comunicação Estratégica – 2025, fruto de uma colaboração entre diferentes setores do Exército. Após a sua aprovação, o Plano será o documento norteador e permitirá que todos os Órgãos de Direção e Comandos Militares do Exército elaborem seus próprios planos (Ministério da Defesa, 2024b).

Destarte, depreende-se do averiguado que a inexistência de uma estratégia de comunicação de defesa integrada, em primeira medida, acarreta a pluralidade de abordagens para tópicos semelhantes. Embora todos os ramos das Forças Armadas concebam a importância atual da comunicação estratégica, cada qual percorre um processo distinto e a seu tempo, revelado, principalmente, pela variedade documental na área. Tal fato, dificulta a construção de uma narrativa comum, a divulgação de mensagens alinhadas, a racionalização de recursos, além de diminuir o impacto da comunicação.

Nesse sentido, é premente dotar a defesa brasileira de uma organização específica para as atividades de comunicação estratégica, a qual esteja responsável por elaborar uma Política de Comunicação, possibilitando que as ações de comunicação e a narrativa do Ministério da Defesa possam ser replicadas pelos inúmeros atores que compõem o sistema.

Mais do que isso, é crucial o estabelecimento de protocolos de cooperação com outros ministérios, principalmente, em um cenário em que o Brasil ainda não possui uma Grande Estratégia. Na esteira desse pensamento, é fundamental dar personalidade à marca ‘Defesa’, ou seja, torná-la mais próxima da sociedade, com atenção aos diferentes públicos e às novas mídias sociais.

Para tanto, entende-se como necessário a contratação de recursos humanos especializados para criar, atualizar e adequar as políticas, bem como promover novos *insights*. Nesta estruturação,

a seleção de analistas, agências de publicidade e influenciadores digitais, também, podem ser um valioso insumo, assim como a condução de pesquisas de opinião pública podem ser uma alternativa para humanizar o tema da defesa e aproximá-lo da realidade do cidadão comum.

Agrega-se, por fim, a importância do estímulo a uma mentalidade de comunicação estratégica dentro das Forças Armadas, principalmente, por intermédio do ensino, a partir da inserção do tema nas grades curriculares de todos os cursos de formação, de especialização e de capacitação dos recursos humanos da instituição.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se propôs a retomar e acrescentar pontos relevantes ao debate sobre a comunicação estratégica, bem como comparar a comunicação estratégica na OTAN, no Reino Unido e na França. Foram apresentados, na primeira seção, os elementos fundamentais para a construção de uma Política de Comunicação, dentre eles, fez-se menção especial à fase de diagnóstico e à formulação precisa de indicadores.

Uma importante aceção, diz respeito a criação de um pensamento organizacional voltado à comunicação estratégica, ou seja, todos os funcionários da instituição devem ter claro entendimento da missão, visão e valores e o plano elaborado para consecução dos objetivos. Isto tende a facilitar a comunicação tanto interna quanto externa e com os diferentes públicos. Evita-se, ainda, uma postura reativa em resposta aos eventos e circunstâncias emergentes ou, ainda, às tendências de momento.

Por sua vez, o estudo comparado gerou reflexões relevantes sobre os propósitos, as estruturas e os processos empregados pela comunicação estratégica nos três casos. Assim, levando em consideração as características intrínsecas brasileiras, as quais não nos permitem simplesmente nos espelhar nas realidades externas sem uma devida depuração, chamou-nos a atenção a ausência de uma grande estratégia, bem como a condução independente das políticas setoriais, com pouca ou nenhuma interação entre si.

De maneira mais específica, no tocante aos propósitos da comunicação estratégica, resta-nos claro que a defesa brasileira poderia adotar um caminho que preze por uma comunicação bidirecional, participativa e orientada pela busca de entendimento mútuo, evitando interações unilaterais, as quais visam a apenas a manipulação ou o controle (Schwether, 2024). Essa perspectiva comunicativa estaria alinhada com as expectativas sociais, de maneira a envolver a população e sustentar um vínculo histórico, baseado na confiança e na transparência.

Outrossim, parece-nos premente a criação de uma estrutura institucional para coordenar as atividades de comunicação estratégica nacional, assim como na esfera da defesa. Nesta última, faz-se menção à existência e ao trabalho já desempenhado pela Ascom do Ministério da Defesa, a qual poderia encampar mais essa tarefa, garantindo um maior alinhamento entre as ações, práticas comuns e, com isso, o alcance de melhores resultados para as três Forças.

Por fim, o ciberespaço e as mídias sociais despontam, hoje, como instrumentos fulcrais para consecução de objetivos, sejam eles utilitários, para fins de moldar pensamentos, ou que almejem o engajamento da população e a cooperação em determinadas ações. Nesse cenário, é crucial ponderar se o meio digital concebido promove, de fato, um ambiente inclusivo ou trata-se de uma mera ferramenta para a manipulação da opinião e o acirramento de tensões. Cabe, acima de tudo, aos agentes da comunicação a construção de uma narrativa genuinamente inclusiva, transparente e comprometida com os valores democráticos.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, O. **Comunicação Estratégica**: a importância do Plano Estratégico de Comunicação Social na Marinha do Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2022.
- ANDRADE, H. **Comunicação social**: o uso das mídias sociais na divulgação dos assuntos de Defesa. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: ESG, 2018.
- BENTZEN, N. NATO Strategic communications – an evolving battle of narratives. European Parliamentary Research Service (EPRS), **Briefing**, 2016. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586600/EPRS_BRI\(2016\)586600_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586600/EPRS_BRI(2016)586600_EN.pdf). Acesso em: dez. 2024.
- BRASIL, Presidência da República Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº11.362, de 1º de janeiro de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e remaneja cargos e funções de confiança, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11362.htm. Acesso em: out. 2024.
- DOMINGUES, Victor. **A comunicação como ferramenta essencial da Liderança Estratégica para disseminação e preservação de valores institucionais da Marinha do Brasil**. Tese apresentada à Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.
- DUARTE, Jorge. Estratégia em Comunicação. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada**: a visão de renomados autores de 5 países. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.
- DURÁN, María-Victoria. La comunicación estratégica qué es y para qué sirve?. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada**: a visão de renomados autores de 5 países. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.
- ECHENIQUE, Raúl; UNTIVEROS, Raúl. De la comunicación instrumental a la estratégica. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada**: a visão de renomados autores de 5 países. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.
- FAUSTINO, Paulo; REBELO, Cristina; SOUZA, Jorge. Performance comunicativa e as redes sociais: a importância de estratégias que envolvam o usuário. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada**: a visão de renomados autores de 5 países. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.
- FÉLIX, Joana. O fluir da comunicação estratégica: integrada em ambiente online e offline. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada**: a visão de renomados autores de 5 países. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.
- FEITOSA, A. A Comunicação Estratégica na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como possível referência para o Exército Brasileiro. **Policy Paper**, Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2021.
- GUERRERO-CASTRO, Cristian. Strategic Communication for Security & National Defense: Proposal for an Interdisciplinary Approach. **The Quarterly Journal**, 2013.
- KANDRIK, M. **Comparison of strategic communications in United States of America and United Kingdom**. Dissertação, Mestre em Ciência Política, Universidade de Masaryk, República Tcheca, 2011.

KUNSCH, Margarida. Comunicação organizacional integrada na perspectiva estratégica. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.

LISBOA, George. **Comunicação Estratégica no Ministério da Defesa**. Monografia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Portaria Normativa nº 1359 de 12 de dezembro de 2005. Aprova a **Política de Comunicação Social de Defesa**, 2005.

MINISTÉRIO DA DEFESA, Comando da Aeronáutica. Portaria nº 1100/GC3, de 26 de julho de 2017. Aprova a reedição do **Plano de Comunicação Social da Aeronáutica**, 2017a.

MINISTÉRIO DA DEFESA, Comando da Aeronáutica. Portaria nº 1.304/GC3. De 5 de setembro de 2017. Aprova a reedição da Norma de **Organização e Funcionamento do SISCOMSAE**, 2017b.

MINISTÉRIO DA DEFESA, Marinha do Brasil. **Manual de Comunicação Social da Marinha**. Brasília: CCSM, 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA, Comando da Aeronáutica. Portaria nº 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica**, 2018b.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. Portaria nº 1.886, de 14 de novembro de 2019. Aprova o **Plano de Comunicação Social do Exército para os anos de 2020 a 2023** (EB10-P-11.001), 2019.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. Portaria C Ex nº 1.649 de 9 de dezembro de 2021. Aprova a **Diretriz de Comunicação Social do Exército para o ano de 2022** (EB10-D-11.003), 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. **Diretriz Anual de Comunicação Estratégica para o Exército Brasileiro – 2023** (EB20-D-02.017), 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. Portaria – DECEX / C Ex nº 342, de 10 de outubro de 2023. Aprova o **Caderno de Ensino Comunicação Estratégica** (EB60-CE-11.001), 2023.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. Portaria C Ex nº 2.201, de 12 de março de 2024. Aprova a **Política de Comunicação Estratégica do Exército** (EB10-P-01.023), 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Exército Brasileiro. **CCOMSEx discute proposta inicial do Plano de Comunicação Estratégica – 2025**, 2024b. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/exercito-brasileiro-discute-proposta-inicial-do-plano-de-comunicacao-estrategica-2025>. Acesso em: out. 2024.

MINISTÈRE DES ARMÉES. **Doctrine D'emploi des Forces**, Doctrine interarmées DIA-01(A), N°128/DEF/CICDE/NP, 2014. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cicde/20140612-NP-CICDE-DIA-01-DEF.pdf>. Acesso em: dez, 2024.

MINISTÈRE DES ARMÉES. **Éléments Publics de Doctrine Militaire de Lutte Informatique D'Influence** (L2I), COMCYBER, 2021.

MINISTÈRE DES ARMÉES, **Délégation à L'Information et à la communication de la défense**, s.d.

MOD, Ministry of Defence. **Joint Doctrine Note 1/12 Strategic Communication: the Defence Contribution**, 2012.

MOD, Ministry of Defence. **Joint Doctrine Note 2/19 Defence Strategic Communication: an approach to formulating and executing strategy**, 2019.

MOD, Ministry of Defence. **Allied Joint Doctrine for Strategic Communications**. Edition A, version 1, with UK national elements, 2023.

MOREIRA, Manoel Henrique. Os impactos das Fake News nas estratégias de comunicação das organizações públicas brasileiras. In: FÉLIX, Joana (Org) **Comunicação estratégica e integrada: a visão de renomados autores de 5 países**. 1. Ed. Brasília: Ed. Rede Integrada, 2020.

NUNES, Richard. A Comunicação Estratégica do Exército e a Dimensão Informacional. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 13, n. 48, p. v-xi, 8 nov. 2019.

OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte. **Allied Joint Doctrine for Strategic Communications**, AJP-10, Ed. A, Version 1, UK Ministry of Defence, 2023.

OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte. **Communications and Public Diplomacy**, 2022. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69275.htm. Acesso em: nov. 2024

OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte. **Military Concept for NATO Strategic Communications**, International Staff, Private Office of the Secretary General, 2010.

OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte. **NATO Military Police on Strategic Communications**, Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 2017.

OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte. **NATO Strategic Communications Policy**, International Staff, Private Office of the Secretary General, 2009.

PUBLIC INTELLIGENCE. **Strategic Communications: How NATO shapes and manipulates public opinion**, 2012. Disponível em: <https://publicintelligence.net/nato-stratcom-shaping-public-opinion/>. Acesso em: jul. 2024

QUEIROZ, José. **O Imperativo de uma estratégia de comunicação de defesa nacional**. IESM, CPOG 2011/2012, Lisboa, 2012.

SANTOS, J. **A comunicação social aplicada às operações militares: o uso estratégico do Twitter pela Marinha do Brasil como ferramenta de comunicação na operação Covid-19**. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2021.

SCHWETHER, N. Comunicação Estratégica: primeiros aportes. **Análise Estratégica**, v. 34, p. 27-42, 2024.

SILVA, V. **Gestão estratégica da comunicação organizacional: um estudo da Força Aérea Brasileira**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação Midiática, Universidade Estadual Paulista, Bauru, 108p., 2012.

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, p. 487-505, 2018. DOI:10.1080/1553118X.2018.1493485



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.



ALINHAMENTO, ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU GUERRA CENTRAL? CENÁRIOS DE CHINA-RÚSSIA FRENTE AOS ESTADOS UNIDOS E SEUS IMPACTOS NA AMÉRICA DO SUL E NA DEFESA DO BRASIL

ALIGNMENT, ALLIANCE OF CONVENIENCE OR CENTRAL WAR? CHINA-RUSSIA
SCENARIOS VIS-À-VIS THE UNITED STATES AND THEIR CONSEQUENCES FOR SOUTH
AMERICA AND BRAZIL'S DEFENSE

BRUNA ROHR REISDOERFER

RESUMO

Este artigo é a quarta das cinco etapas (4/5) de pesquisa que visam a responder quais são as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil nos próximos 10 anos. A etapa final (5/5) será um policy paper ao Exército Brasileiro. Para tanto, desenvolveu-se um modelo de análise de três níveis, sendo aplicado em três cenários possíveis de rivalidade entre Estados Unidos, China e Rússia. Conclui-se que a tendência é de aumento da rivalidade sistêmica e, por isso, de consolidação de aliança de conveniência entre China e Rússia e de aumento da pressão estadunidense sobre a América do Sul. Abre-se, pois, oportunidade de barganha ao Brasil. Vivemos uma Paz Armada.

PALAVRAS-CHAVE: Rivalidade Sistêmica; Construção de Cenários; América do Sul; Brasil; Alinhamento Regional.

ABSTRACT

This article is the fourth of five steps (4/5) of research aimed at answering what the implications of competition between the Great Powers are for South America and for Brazil's defense over the next 10 years. The final step (5/5) will be a policy paper for the Brazilian Army. To this end, a three-level analysis model was developed and applied to three possible scenarios of rivalry between the United States, China and Russia. The conclusion is that the tendency is for systemic rivalry to increase and, therefore, for China and Russia to consolidate an alliance of convenience and for US pressure on South America to increase. This opens up bargaining opportunities for Brazil. We are living through an Armed Peace.

KEYWORDS: Systemic Rivalry; Scenario Building; South America; Brazil; Regional Alignment.

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). Bacharel 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

A presente pesquisa visa servir de subsídio para a elaboração de um policy paper ao Exército brasileiro com o foco na análise da competição entre as Grandes Potências e suas implicações para a defesa do Brasil. Para tanto, é necessário transformar conhecimento teórico em prático. Assim, a principal função deste trabalho é instrumental e não ideacional.

O trabalho não visa esgotar a análise de todas as variáveis envolvidas na temática. Mas sim, propor uma, dentre tantas possíveis abordagens, que seja útil para ordenar a realidade internacional complexa e multinível. Cria-se, então, um modelo de análise em três níveis (internacional, regional e nacional), sendo projetado em três cenários de rivalidade entre as Grandes Potências para os próximos 10 anos. Assim, é possível tomar decisões informadas e até mesmo desenvolver futuras agendas de pesquisa - com replicação do modelo para outras regiões e países. O método da construção de cenários permite diminuir a subjetividade na tomada de decisão, pois os dados analisados não são automaticamente colocados numa única projeção do futuro, mas sim operacionalizados em afirmações alternativas, sob uma relação causal lógica (Timothy; Mahnken, 2013)¹.

A abordagem aqui proposta adota uma visão realista neoclássica. Isto é, entende-se que a estrutura do Sistema Internacional possui precedência causal e produz os principais incentivos e constrangimentos às ações dos países, traduzidos através das dinâmicas regionais. A forma e o tempo de resposta deles a essas pressões são impactados pela sua disponibilidade de recursos materiais de poder (Dyson, 2010; Taliaferro, 2010; Schweller, 1997)².

Entende-se que uma abordagem em três níveis se torna necessária, pois, partir de uma análise apenas do nível nacional para o Brasil, um país que não é um dos polos de poder no Sistema Internacional, não englobaria os constrangimentos externos à sua capacidade de agência. Da mesma forma, uma abordagem apenas do nível internacional, não dá conta das variáveis regionais e nacionais que impactam na forma e no tempo de resposta do Brasil aos constrangimentos sistêmicos (Dyson, 2010; Reisdorfer, 2022). Assim, compreende-se que para analisar a competição entre as Grandes Potências e suas implicações para a defesa do Brasil é necessário detectar: 1) quem são as Grandes Potências (ou seja, a estrutura do Sistema Internacional); 2) seus principais teatros de operação (isto

¹ Há, sinteticamente, dois tipos de construção de cenários no campo das ciências humanas: vinheta (vignette) e completo (full scale). O último, após a estruturação da relação causal e da narrativa que dá suporte à estruturação dos cenários, analisa uma série de indicadores que auxiliam na identificação do futuro analisado. Já os cenários de tipo vinheta (vignette) apresentam a relação causal e as narrativas possíveis para o futuro analisado, mas sem desenvolver medição sobre a probabilidade de ocorrência de cada um (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. Objetiva-se no mínimo a construção robusta de cenários do tipo vinheta (vignette), mas serão analisados também, alguns indicadores agregados que permitem orientar a análise inicial de qual deles deve ser o mais provável. Assim, futuras agendas de pesquisa já partirão de base sólida.

² Por essa abordagem, as lideranças domésticas ou os sistemas políticos nacionais não determinam as ações dos Estados. Elas têm capacidade de impactar apenas na sua temporalidade. Tal escolha teórica e a definição da estrutura internacional foram debatidas nas etapas 1/5 e 3/5 da pesquisa, sumarizadas nos ensaios: Reisdorfer, 2024bc. Portanto, partindo de uma visão positivista, que foca na detecção de padrões para prospecção de comportamentos futuros (e não em eventos inesperados) (Waltz, 1990), convém ressaltar que não será desenvolvida análise específica sobre a recente eleição de Donald Trump, que independente de sua retórica, seguirá sendo constrangido a atuar tendo em vista as pressões, oportunidades e retaliações da estrutura internacional. Em outras palavras: as contínuas sanções econômicas impostas sobre China e Rússia, a posição de 'Pivô para a Ásia' e a transferência de auxílios financeiros e militares para os seus aliados na Europa ocidental e na Ásia, perpassam as administrações de democratas e republicanos em maior ou menor intensidade, demonstrando a manutenção de uma postura de contenção estadunidense frente à China e Rússia, independente de mudanças na cadeira presidencial (Westad, 2024).

é, o lugar da América do Sul nela); e 3) o acesso do Brasil aos recursos materiais de poder necessários para responder às ameaças percebidas dessa realidade.

Por mais que haja ascendentes a Grande Potência - como Índia - e a Potências Regionais - como o Irã - nenhum deles têm ainda poderio autônomo suficiente para garantir a dissuasão nuclear frente a Estados Unidos, China e Rússia e assim impactar nas dinâmicas estruturais do Sistema (IISS, 2024; Cepik, 2013). 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, que se parte do pressuposto de que os três são os pólos de poder no Sistema Internacional e de que há rivalidade estratégica entre eles (US, 2022b; Glaser, 2024; Buzan, 2024). É com base em cada possibilidade de interação entre os pólos e a importância que cada região tem em cada uma delas, que as dinâmicas regionais e as respostas nacionais se inserem. Assim, os cenários propostos apresentam três possíveis configurações da estrutura do Sistema Internacional para os próximos 10 anos que definem as pressões (oportunidades e riscos) sobre os demais níveis de análise. São eles: i) rivalidade constante³ e alinhamento entre China e Rússia em temas restritos; ii) aumento da rivalidade internacional e estruturação entre China e Rússia de uma aliança de conveniência⁴ e iii) Guerra Central⁵ entre Estados Unidos e aliados e China-Rússia e aliados.

Como ponto de inflexão (marco situacional) para a análise da conjuntura atual, utiliza-se a anexação da Crimeia pela Rússia em março de 2014. Esse fato reacendeu os debates sobre o 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 por parte da Rússia e a posterior escalada para invasão territorial em 2022, gerando resposta do ocidente através de sanções econômicas e políticas, e de auxílios militares à Ucrânia, aumentou a janela de oportunidade de aproximação entre China e Rússia (Cozad et al, 2024). Como marco temporal final da presente análise, adota-se o ano de 2034; englobando um período de 20 anos que permite analisar padrões passados para projetar comportamentos futuros.

2 O MODELO DE ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA COMPETIÇÃO ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS PARA A DEFESA DO BRASIL

As dinâmicas advindas da estrutura do Sistema Internacional são transmitidas aos países através de sua percepção de ameaças, a qual possui uma relação de co-constituição com os recursos materiais de poder disponíveis ao Estado. Isto é, a determinação de ameaças e a vulnerabilidade dos países a elas, depende da disponibilidade dos recursos necessários para construir capacidade de resposta (Walt, 1987; Taliaferro, 2006; Schweller, 1997). A partir da identificação de quais recursos de poder estão disponíveis, é possível identificar qual estratégia militar poderá ser a mais adequada adotar e qual a capacidade do Estado de efetivá-la.

³ Isto é, mantém-se ativado confrontos somente em um teatro estratégico para as Grandes Potências - notadamente na Ucrânia.

⁴ Nesse cenário, há clara ameaça de ativação de confrontos em mais um teatro estratégico além da Ucrânia - notadamente em Taiwan.

⁵ Uma guerra central se configura quando todos os polos de poder estão envolvidos em teatros de operação que possam resultar na anulação das capacidades que os estruturam como Grande Potência (Dall'Agnol; Dornelles Jr, 2017; Cepik, 2013).

Frente às dinâmicas anárquicas internacionais, o Estado atua buscando balancear os riscos à sua sobrevivência (Waltz, 2002; Jervis, 1978). Há duas opções de balanceamento: i) o interno, através do fortalecimento ou construção de capacidades próprias e ii) o externo, através do alinhamento com outros países. Esse alinhamento pode ter diferentes configurações, como o formato de cooperação regional, parceria estratégica ou de aliança (Waltz, 2002; Walt, 1987; Schweller, 1997). Wilkins (2012) chama atenção para a necessidade de refinar o entendimento acerca do conceito de alinhamento. Segundo o autor, há o emprego dos termos ‘alinhamento’ e ‘aliança’ como sinônimos. Todavia, deveria ser classificado como aliança apenas uma forma específica de alinhamento. Pois, há formas de alinhamento dinâmicas que acabam questionando a duração e a necessidade de formas rígidas como as alianças (Wilkins, 2012).

Por essa abordagem, aliança seria uma estrutura formal, precisa e setorial de alinhamento. Isto é, haveria acordo explícito para o uso - contra países fora da sua associação - ou não uso - contra os próprios signatários - da força militar em circunstâncias específicas. Por sua vez, 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, focados em entendimentos compartilhados de diferentes áreas. Ou seja, seriam as expectativas, demonstradas de diversas formas, 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 teriam enfoque estritamente militar (Wilkins, 2012).

Segundo Walt (1987), a percepção do que seria uma ameaça aos Estados é determinada pela interdependência de quatro elementos: a) poder agregado; b) poder ofensivo; c) proximidade geográfica e d) intenções agressivas. 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 política de defesa e de estratégia militar adotar. Essa é, pois, a Teoria da Balança de Ameaças. Por ela, os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior a população, a capacidade industrial, militar e tecnológica autônoma, tanto maior os recursos de poder disponíveis para construção de capacidades e, portanto, tanto maior o potencial de ameaça a outros atores (Walt, 1987).

Já a Teoria da Balança de Oportunidades de Schweller (1997) argumenta que o balanceamento externo (os alinhamentos) seriam também respostas a oportunidades de lucro e ganhos fáceis e não somente a ameaças e a poder agregado. O autor argumenta que os países podem escolher aproximar-se do Estado ou coalizão com maior poder (*bandwagoning*) por razões oportunistas, buscando maximização de lucro e poder. Por essa visão, seria possível concluir que uma aproximação do Brasil com Estados Unidos e União Europeia, representaria um *bandwagoning* para maximização de poder através de acesso à tecnologia militar.

Portanto, quanto menos recursos de poder autônomos, mais propensão (ou necessidade) o Estado terá a buscar o balanceamento externo, isto é, o alinhamento. Isso porque, mais vulnerável ele será às dinâmicas internacionais. Por sua vez, a escolha das opções de balanceamento externo depende das que estão disponíveis e da percepção de ameaças. Tem-se, portanto, uma relação bidirecional entre os recursos de poder nacionais e as opções de alinhamento (Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, a (in)dependência do Estado frente ao exterior para acessar os recursos necessários para a construção de capacidades e a identificação de quem ele depende, determina a sua propensão ao diálogo internacional (Reisdorfer, 2022).

Assim, por determinar a configuração da estrutura internacional (distribuição de poder,

nível de rivalidade e paradigma tecnológico), o nível internacional demarca o papel das regiões nas Relações Internacionais e o quanto elas são permeadas pelas agendas extrarregionais. Por sua vez, o nível regional apresenta, aos países, opções e limitações para responderem às suas ameaças impactadas pelas dinâmicas internacionais. Por fim, o nível nacional indica a necessidade e por isso, a propensão dos países para o balanceamento externo - tendo em vista as oportunidades e as limitações regionais e internacionais (Dyson, 2010; Walt, 1987; Taliaferro, 2006; Reisdorfer 2022; Reisdorfer 2024abc). Isto é, o nível internacional constrange, o regional estimula e o nacional produz as variações na resposta dos países às pressões internacionais ao longo do tempo. Portanto, dessa realidade complexa e multinível, é necessário identificar para os próximos 10 anos, os condicionantes estruturais, os regionais e os nacionais para a defesa do Brasil.

Conforme será demonstrado, a América do Sul não possui importância estratégica para a atual dinâmica das Grandes Potências. É somente se houver aumento da rivalidade entre elas em outros teatros de operação que o engajamento e a pressão de Estados Unidos, China e Rússia sobre a região tenderá a aumentar em busca da consolidação de zonas de influência, da contenção uns dos outros ou como moeda de troca (Chindea et al, 2023). Portanto, torna-se imperativo monitorar os movimentos internacionais, especialmente a escolha de resposta de China e Rússia frente aos Estados Unidos. Para analisar a propensão russa e chinesa a escolher o balanceamento externo, isto é, o alinhamento entre ambos como resposta às pressões estruturais, importa identificar as duas principais variáveis que se configuram como ameaças e os direcionam para diferentes opções de balanceamento (Walt 1987): 1) ‘ação de Estados Unidos em Taiwan e na Ucrânia’ (medição objetiva: maior, menor, constante) e 2) ‘mudanças nos recursos materiais de poder’ (medição objetiva: sim ou não e qualitativa: verificação de acesso aos recursos). A primeira causa a ação dos dois países e a segunda determina se ela será através de balanceamento interno ou se haverá também a busca pelo externo. Essas duas variáveis nos auxiliam, pois, a responder à pergunta: ocorrerá de forma coordenada com o conflito indireto (*proxy*) entre Estados Unidos e Rússia na Ucrânia, também um entre Estados Unidos e China em Taiwan?

Entende-se que para que China atue de forma alinhada com Rússia, interligando estrategicamente os dois teatros de operação, é necessário que haja aumento da aproximação dos Estados Unidos com Taiwan e impacto no acesso de China aos recursos materiais de poder. Havendo somente o aumento da aproximação estadunidense com a ilha, sem modificação nos recursos materiais de poder chineses, o país tenderia a atuar de forma autônoma (balanceamento interno) (Reisdorfer, 2024b). Ou seja, para que China e Rússia coordenem os seus esforços de balancear os Estados Unidos, é necessário que ambas se coloquem como opções viáveis uma para a outra e que seus recursos materiais de poder as pressionem para tanto. Assim, são diferentes configurações das duas variáveis que podem levar China e Rússia a escolherem o aprofundamento ou não da sua relação - levando a um dos cenários propostos. A possível formação de uma aliança pode se dar pelo não uso da força entre eles. Pelas características históricas das relações bilaterais e da situação internacional atual, essa aliança seria de conveniência (Westad, 2024).

Conforme argumentado, na última década, com o aumento da rivalidade estratégica, há relativa regressão da capacidade de agência das regiões, devido a novas pressões para alinhamento às políticas das Grandes Potências (Cozad et al, 2024; NATO, 2021; UE, 2022). Assim, conforme será demonstrado, a América do Sul oscila entre se projetar de forma autônoma ou alinhada aos Estados Unidos. Ela se coordena como bloco com agenda própria quando os Estados Unidos se afasta e entra sob influência estadunidense quando as rivalidades sistêmicas se intensificam (Reisdorfer, 2024a). Portanto, a rivalidade internacional determina se haverá maior ou menor presença dos Estados Unidos

na região. Quando há maior, há menos espaço para ação autônoma e quando há menor, há mais espaço. É, pois, o ambiente internacional que permite à América do Sul ter mais ou menos agência nas Relações Internacionais; uma vez que é ele que determina o nível de pressão extrarregional. Assim, movimentos de cooperação autônomos tendem a existir quando há menor rivalidade sistêmica.

Historicamente, o nível regional oscila entre maior ou menor polarização política entre os seus países (Reisdorfer, 2024a). Com diferentes espectros políticos/ideológicos entre os países sul-americanos, há menos incentivo para alinhamento regional, levando a decisões uni, bi ou no máximo minilaterais. Com espectros políticos/ideologias similares, há maior incentivo para que ocorra a cooperação regional como escolha política para fazer frente às ameaças e aproveitar as oportunidades.

Portanto, operacionalizando a análise de três níveis para a América do Sul, temos que o nível nacional determina a propensão dos países ao balanceamento externo (isto é, ao alinhamento). O nível regional determina se haveria condições para um alinhamento na região ou não. Por fim, a estrutura internacional é o elemento qualificador de forma, determinando se ele se dará em um modelo autônomo ou sob pressão estadunidense. Dessa forma, no nível nacional, importa verificar a percepção de ameaças do Brasil e seu acesso aos recursos materiais necessários para construir uma resposta a elas⁶. Pois, é essa condição que vai nos indicar a maior ou a menor propensão do país em escolher o balanceamento interno e/ou o externo como resposta às pressões internacionais.

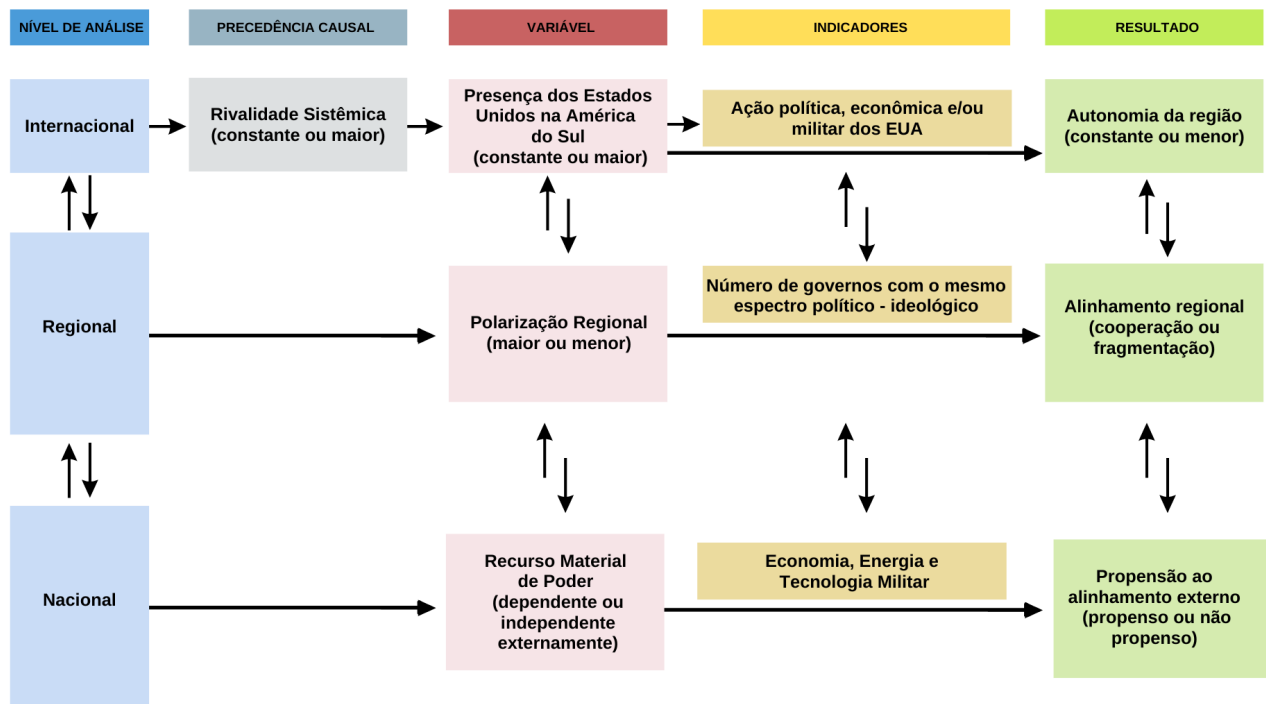
Utilizando como base os indicadores de poder agregado de Walt (1987), entende-se, como recursos de poder material necessários para um país responder às suas ameaças: i) economia (agregando o indicador de Walt (1987) de capacidade industrial e população), pois nos mostra a fonte de recursos financeiros do país; ii) energia, pois é outra fonte de recurso vital para a transformação dos recursos latentes em capacidade efetiva, seja industrial civil ou militar e iii) tecnologia militar, aplicando os indicadores de tecnologia para o seu uso militar. São esses agregados que nos indicarão: i) os recursos disponíveis para que seja efetivado o planejamento de defesa dos países e, portanto, ii) a propensão de Brasil, China e Rússia para o balanceamento externo. Adota-se como:

- Agregados econômicos: composição do PIB; principais parceiros econômicos, Investimento Externo Direto (IED) e porcentagem do PIB advindo do comércio exterior.
- Agregados de energia: perfil da matriz energética e dependência energética externa (medição ordinal: alta (> 50%), média (até 50%), baixa (< 30%)).
- Agregados de tecnologia militar: i) para o Brasil: análise qualitativa da origem dos principais armamentos, da Base Industrial de Defesa (BID) e da porcentagem do PIB destinado à defesa. Dessa forma, pode-se concluir acerca da dependência ou não de tecnologia externa. Acrescenta-se também o número de militares brasileiros, indicando uma possível necessidade ou não de formação de aliança. ii) para China e Rússia: posição no mercado mundial de vendas de armamentos.

Argumenta-se, pois, que os três níveis de análise (internacional, regional e nacional) e as suas respectivas variáveis ('presença dos Estados Unidos na América do Sul', 'polarização regional' e 'recurso material de poder') são interligadas e necessárias para explicar os condicionantes, a forma e a temporalidade das respostas brasileiras às pressões estruturais.

⁶ Adota-se o pressuposto realista da precedência causal dos recursos materiais sobre os imateriais no campo da defesa. Isto é, as demandas sociais, as ideologias e a política tendem a ser moldadas pela disponibilidade e acesso aos recursos materiais (Reisdorfer, 2024c; Dyson, 2010; Schweller, 1997; Walt, 1987).

Figura 1 - Modelo de Análise dos Impactos da atual Rivalidade Sistêmica na América do Sul e no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora

3 NÍVEL INTERNACIONAL: OS POLOS DE PODER E A IMPORTÂNCIA DAS REGIÕES

Mesmo com a existência das capacidades cibernéticas, a ‘bala de prata’ para a dissuasão militar continua sendo as capacidades nucleares (US, 2022a). Como aponta Buzan (2024, p. 242), elas trouxeram, pela primeira vez, a possibilidade de “suicídio da espécie humana”. Portanto, elas tornam a guerra entre as Grandes Potências no modelo ‘frio’ (indireto) como um resultado estrutural. Isto é, enquanto houver equilíbrio de poder nuclear entre os pólos, o confronto entre eles e a manutenção de seu poderio passará por outras esferas que não a do confronto militar direto. Ele passará especialmente pela determinação de zonas de influência.

Por isso, a tipologia criada por Cepik (2013) para identificar, na era digital, quais são os polos de poder nesse sistema, continua válida. Utilizando-a é possível também derivar o papel das regiões frente a maior rivalidade sistêmica. Ou seja, é possível derivar quais regiões são estratégicas para as dinâmicas estruturais e quais possuem importância operacional e tática⁷. Assim, pode-se

⁷ A instrumentalização dos conceitos de estratégico, operacional e tático para a classificação da importância das regiões, tem como base o Manual de Operações do Exército Brasileiro (2017). Mesmo que não haja limites precisos entre os três níveis, cada um possui funções distintas e por isso, importâncias distintas. O nível estratégico é o que permite alcançar os objetivos políticos das operações militares (EB, 2017). Por isso, enquadram-se aqui as regiões que sozinhas tem poder de anular as capacidades que estruturam as Grandes Potências como tais. No nível tático são colocadas em prática as várias ações que coordenadas auxiliam a alcançar os objetivos estratégicos das operações. Por sua vez, o nível operacional planeja e organiza essas ações. Portanto, ambos estão totalmente conectados e não terão efetividade para alcançar o objetivo político das operações se não estiverem coordenados com o nível estratégico (EB, 2017). Por isso, enquadram-se aqui as regiões que só possuem capacidade de questionar o status de uma Grande Potência se estiverem interligadas com as regiões estratégicas.

prospectar acerca dos constrangimentos que elas sofrerão sob diferentes cenários. Da interpretação de Cepik (2013), os elementos que definem a polaridade internacional (ou seja, as Grandes Potências) podem ser reunidos em: a) capacidade de dissuasão nuclear e b) capacidade de dissuasão convencional. A dissuasão nuclear depende da ‘capacidade de segundo ataque’ e do ‘comando do espaço’ (Cepik, 2013). 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. Ou seja, conteria uma possível ação militar nuclear. Para que tal capacidade seja crível, é necessário também, que o país possua o ‘comando do espaço’.

Segundo Cepik (2013, p. 310), ‘comando do espaço’ diz respeito à “capacidade de um país assegurar o uso de seus ativos no espaço frente à tentativa de interferência por parte de um adversário”. Ou seja, é a garantia de utilização de forma 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 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, terra e ciberespaço. Assim, mesmo com diferenças no quantitativo de ogivas nucleares, há somente 3 países com capacidade de dissuasão nuclear: Estados Unidos, China e Rússia. Os três, além das ogivas e de ‘capacidade de segundo ataque’ possuem capacidades espaciais autônomas (armamentos antisatélites (ASATs) e satélites de posicionamento e de navegação) que os permitem atuar no “espaço sideral sem ameaça iminente de negação de acesso a seus recursos” (Cepik, 2013, p. 311; SIPRI, 2024; IISS, 2024;).

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 do Estado de dissuadir uma invasão no seu território e o fim da soberania estatal. Para tanto, não é necessário que o país seja superior em todos os domínios de projeção de poder⁸. Basta que ele tenha capacidade de negar tal acesso a outro Estado, limitando a sua projeção e assim a sua autonomia de ação – gerando, portanto, zonas contestadas. Nesse ponto, Cepik (2013, p.313) articula os conceitos de Antiacesso e Negação de Área (A2/AD) como estratégicos. Pois, através da “desabilitação da rede informacional do inimigo e de limitação da capacidade de atuação do oponente no teatro de operações”, o país nega o acesso ao seu território. Mesmo que haja assimetria de poder de projeção entre Estados Unidos, China e Rússia, os dois últimos mantêm sistemas e armamentos capazes de impedir a livre circulação dos Estados Unidos em seus territórios e entorno estratégico (IISS, 2024; Glaser, 2024). Dessa forma, China e Rússia garantem teatros de operação inacessíveis para os Estados Unidos sem que haja um grande custo envolvido e a 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 o outro possa lançar mão de seus arsenais. Nem Estados Unidos, China ou Rússia conseguem bloquear a capacidade de segundo ataque do outro (IISS, 2024; Cimbala; McDermott, 2015; Cepik, 2013). O projeto de desenvolvimento do escudo antimíssil na Europa, com possibilidade de expansão para a Ásia (Glaser; Fetter, 2016), tem a busca por primazia

⁸ 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.

nuclear através da neutralização da capacidade de segundo ataque de China e Rússia como a grande estratégia estadunidense desde a Guerra Fria (Cepik, 2013; US, 2022a). A primazia nuclear garantiria a unipolaridade estadunidense. É visando manter o equilíbrio estratégico, que China e Rússia respondem (Piccolli, 2019; Dall'Agnol, 2021; China, 2024; Cozad et al., 2024). Nesse sentido, mantendo constante nos próximos 10 anos o equilíbrio estratégico nuclear e tecnológico entre os pólos, é a geografia da inexpugnabilidade que importa. É dessa forma que as regiões voltam a adquirir importância central nas estratégias das Grandes Potências.

Portanto, para que sigam sendo polos de poder, China e Rússia precisam manter a capacidade de segundo ataque (evitar escudos antimísseis balísticos em seu entorno) e a sua inexpugnabilidade (garantir A2/AD). Da mesma forma, Estados Unidos necessita evitar escudos antimísseis em seu entorno e manter o seu A2/AD. Por isso, as regiões estratégicas na atual configuração de rivalidade entre as Grandes Potências são: Taiwan, Ucrânia e América Central e Caribe (China, 2024; Rússia, 2021; Lake, 2023; Krepinevich, 2010; US, 2022a). As demais são regiões de disputas operacionais e táticas⁹.

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) e a busca pelo aumento de influência, aumenta o dilema de segurança e a instabilidade no nível estratégico (Glaser, 2024; IISS, 2024). Sob essa conjuntura, Estados Unidos e seus aliados declaram diretamente que China e Rússia são rivais estratégicos (US, 2022ab; UE, 2022). Assim, sendo pressionados pelos mesmos atores¹⁰ e possuindo complementariedade de recursos (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)); abre-se uma janela de oportunidade para o alinhamento entre os dois países.

Um alinhamento ou aliança de conveniência (não são aliados históricos) entre China e Rússia pode apresentar duas grandes possibilidades: 1) Aumentar os custos da expansão estadunidense para os entornos estratégicos de ambos, pois haveria a necessidade dos Estados Unidos atuar em duas frentes coordenadas. 2) Aumentar a capacidade dos dois países de projetarem poder na retaguarda estadunidense. Isto é, em Cuba e Nicarágua (com possível apoio logístico na Venezuela). Portanto, China e Rússia se mostram parceiros convenientes um para o outro (mesmo com diferenças de poder material - superioridade chinesa - e diferenças geopolíticas - expansão econômica de ambos para a Ásia Central e o interesse chinês no Ártico (Cozad et al., 2024)). 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.

4 NÍVEL REGIONAL: O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL NA RIVALIDADE ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS

Tendo verificado como se configura a atual estrutura do Sistema Internacional e quais são as regiões estratégicas para a dinâmica das Grandes Potências; importa verificar o lugar da América do Sul nela e quais os seus constrangimentos e oportunidades.

⁹Há conflitos em outros teatros de operação que contam com apoio das Grandes Potências; como no Oriente Médio entre Israel e o mundo árabe. Há também, envolvimento da Coreia do Norte na Guerra da Ucrânia. Todavia, é Ucrânia e Taiwan que atualmente sozinhas podem colocar em cheque a garantia da inexpugnabilidade e a capacidade de segundo ataque de China e Rússia.

¹⁰“O inimigo do meu inimigo é meu amigo” (Ditado Popular).

Conforme será reforçado pela análise das características da América do Sul e das posições estadunidenses, chinesas e russas para a região, ela não possui importância estratégica para a disputa entre as Grandes Potências, pois provavelmente não será a região que definirá a polaridade do sistema. Todavia, pela capacidade de sua porção noroeste se articular com a América Central e Caribe, ela adquire importância operacional e tática. Ou seja, a América do Sul está suficientemente longe dos Estados Unidos para evitar um ataque preventivo em caso de maior aproximação chinesa e russa, mas suficientemente perto do teatro estratégico para virar uma moeda de troca.

O geopolítico Mário Travassos (1938) auxilia a construção desse argumento. Segundo Travassos (1938, p. 71), os Estados Unidos têm no Mar do Caribe o seu ‘mediterrâneo’. Isto é, uma região capaz de controlar o acesso a importantes centros mundiais. Através do Canal do Panamá é possível acessar os dois maiores oceanos do mundo (que atualmente são os dois mais dinâmicos economicamente) e ao mesmo tempo se interligar territorialmente com a massa americana no sul. Além disso, as linhas naturais de entrada das bacias do Magdalena (Colômbia), Orinoco (Venezuela) e Amazonas (Brasil), interligam o teatro sul-americano ao centro americano e caribenho; se tornando ponto de ingresso fácil para influências extrarregionais, especialmente dos Estados Unidos. Portanto, Travassos argumenta que é o noroeste da América do Sul (ou seja, os territórios da Colômbia, Venezuela e norte do Brasil) que seriam mais passíveis de disputas e ‘fragilidade política’ (Travassos, 1938, p. 47).

Os documentos oficiais de Estados Unidos, China e Rússia não declaram a América do Sul como região única de interesse e sim a inserem dentro da categorização ‘América Latina e Caribe’. Os Estados Unidos declara apoio à ‘autodeterminação democrática’ da população da Venezuela, Cuba e Nicarágua (US, 2022b, p. 4). A China denuncia o bloqueio econômico a Cuba e a interferência política na Venezuela (China, 2024). Por fim, a Rússia declara que visa reforçar a parceria multifacetada com Brasil, Cuba, Nicarágua e Venezuela (Russia, 2021). Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos há menção direta somente à importância ‘vital’ (US, 2022b, p. 40) da América do Norte (Canadá e México) para a prosperidade e a segurança do país. A América Central e o Caribe também recebem citação direta como regiões, cuja estabilidade democrática traz benefícios econômicos e de segurança para o país (US, 2022b). Por fim, acrescenta-se que, das Américas, os únicos parceiros comerciais que figuram entre os cinco principais de importação e exportação de Estados Unidos, são México e Canadá (Worldbank, 2024b). Ademais, devido à forte interligação do país com a Europa, depreende-se que é o Atlântico Norte e não o Atlântico Sul que se torna prioridade para os estadunidenses (US, 2022a). A presença da China nas Américas é vista como ameaçadora nos projetos de investimento em infraestrutura crítica de portos e de energia, em estruturas cibernéticas (como o 5G, vigilância urbana) e espaciais. Acrescenta-se a importação por parte do país de recursos minerais sul-americanos e o aumento da cooperação técnica, econômica e militar. Quanto à Rússia, é a sua projeção política (que segundo os Estados Unidos se dá através de campanhas de desinformação) e militar - notadamente em Cuba, Nicarágua e Venezuela - que são vistas como ameaça (US, 2022a; Milani, 2023).

Portanto, a América do Sul importa para os Estados Unidos em sua capacidade de servir de ponto de apoio operacional e tático para a contenção da presença chinesa e russa no seu entorno estratégico e para garantir mais uma região base para a sua projeção de poder (Posen, 2003). Esse fato é corroborado pela posição histórica da Doutrina Monroe, que visa dissuadir países não americanos de construir ponto de apoio no continente (Milani, 2023). Portanto, argumenta-se que os Estados Unidos dispenderão maior atenção para a América do Sul, quanto mais a sua posição hegemônica puder ser questionada.

A China se configura como um dos principais parceiros econômicos, não só dos países da América do Sul, mas de todos os países da América Latina (Worldbank, 2024c). Ela se tornou economicamente inevitável. Para o país, a América do Sul importa como fonte de matérias primas e como espaço para expansão de seu grande projeto de desenvolvimento e projeção, o Cinturão e Rota, focado na facilitação do comércio e de investimento nas áreas de infraestrutura, ciência e tecnologia, energia, transportes, agricultura, manufatura e tecnologia da informação (China, 2024; Lopes Filho, et all, 2022). Assim como nos documentos estadunidenses, a América do Sul também não é citada diretamente pelos documentos chineses, que classificam a América Latina e Caribe como uma região (China, 2016; Chindea et all, 2023). As prioridades do país estão na Ásia-Pacífico (China, 2024). Convém acrescentar também, que a parceria dos países sul-americanos com a China oscila conforme ocorre pressão estadunidense e mudanças nas posições políticas dos governos locais (Roy, 2023).

A Rússia se coloca como potência Euroasiática e Europacífica, buscando a manutenção do equilíbrio global de poder e a construção de um sistema multipolar (Russia, 2021). Por isso, também para o país, a América do Sul se configura como um teatro secundário, não havendo em seus documentos menção direta a ela e sim a América Latina. Todavia, desde o aumento da rivalidade sistêmica na Ucrânia e as sanções ocidentais, a América do Sul aumentou a sua importância para a política russa (Berg; Bledsoe, 2024). Notadamente a Venezuela¹¹ em sua capacidade de triangulação com Cuba e Nicarágua; e a presença de Brasil no BRICS+ se configuram como opções para contornar as sanções econômicas, o isolacionismo político e se projetar para o entorno estratégico dos Estados Unidos (Gielow, 2024). Mesmo a América Latina e Caribe se configurando como uma das últimas regiões de prioridade para a Rússia, ela define claramente os seus objetivos para a região, que passam por apoiar os países que estejam sob pressão dos Estados Unidos e de seus aliados. Declara apoio por meio da cooperação técnica e militar, em uma clara indicação ao caso cubano e venezuelano. No setor econômico, declaram intenção de aumentar o comércio e investimentos bilaterais e multilaterais, apoiando os blocos regionais: CELAC, Mercosul, Sistema de Integração Centro-Americana, ALBA, Aliança do Pacífico e Comunidade do Caribe (Russia, 2021).

Apresentados até aqui os constrangimentos da estrutura do Sistema Internacional na capacidade de agência da América do Sul, torna-se necessário analisar também as características da região, as quais potencializam oportunidades e desafios às ações dos países. Desde o pós II Guerra Mundial, a influência política e militar dos Estados Unidos é consolidada através de arranjos de cooperação bilateral, de treinamento conjunto de forças policiais e militares e de instituições pan-americanas (como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Conferência de Ministros de Defesa das Américas ...) (Saint-Pierre; Silva, 2013; Milani, 2023). Aqui, destaca-se também a Colômbia como parceira global da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (NATO, 2023)¹².

A substancial interposição de agendas sobre os países sul-americanos não se limita à história recente com os Estados Unidos. As relações extrarregionais, fazem parte da formação dos Estados Nacionais sul-americanos, devido ao seu longo histórico de colonização e às fragilidades estruturais

¹¹ A Rússia se tornou o principal fornecedor de armamentos e sistemas de defesa da Venezuela, apresentando valores maiores do que todos os demais fornecedores somados. China ocupa a segunda posição (Milani, 2023; SIPRI, 2024; Gielow, 2024).

¹² Desde 2019 (com negociações iniciadas em 2013), a Colômbia é o único país da América Latina com esse status. Desde então, o país tem participado de programas conjuntos de treinamento e educação, de interoperabilidade e de alinhamento do planejamento estratégico (NATO, 2013). Mesmo após o início em 2022, do governo de Gustavo Petro, esse alinhamento permanece (Reisdoerfer, 2024a).

remanescentes. A tendência (ou necessidade) de utilização das Relações Internacionais como instrumento de captação de recursos materiais (notadamente tecnológicos) para o seu desenvolvimento, representa, pois, marco permanente da política regional (Herz, 2010). A relação Sul-Sul só é ativada quando há menor polarização regional, o que ocorre quando há menor polarização internacional disputando influência na região. Essa realidade dificulta a construção de um entendimento regional autônomo acerca de ameaças comuns (Saint-Pierre, 2013). Assim, as iniciativas de cooperação regional no âmbito da segurança e defesa se mantêm fragmentadas ou subordinadas a agendas extrarregionais (RESDAL, 2024).

Pós Guerra Fria, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a menor rivalidade sistêmica diminuiu a direta pressão política por parte dos Estados Unidos na América do Sul e propiciou maior espaço para agendas regionais autônomas (Herz, Siman, Telles, 2017; Buzan; Hansen, 2009). Isso, somado à aproximação dos espectros políticos/ideológicos dos governos sul-americanos (colocando-os como opções de alinhamento uns para os outros), serviu de estímulo para a institucionalização de iniciativas de cooperação. Destacam-se: Mercosul; ALBA; Unasul e Aliança do Pacífico (Herz, 2010; Milani, 2023). Da análise dessas iniciativas, verifica-se que todas buscam alcançar, através do alinhamento regional, o desenvolvimento dos países membros. Além disso, buscam também uma projeção internacional mais robusta do que se atuassem separadamente. A América do Sul oscila, pois, entre se alinhar com os Estados Unidos ou adotar uma postura de autonomia (Herz, 2010). Os projetos dos países sul-americanos são, majoritariamente, governamentais (e não estatais), oscilando conforme se altera o espectro político do governo (Herz, 2010; Weiffen; Villa, 2017). Isso impacta no alinhamento regional autônomo; que, portanto, só é alcançado quando há compatibilidade política entre os países. Essa realidade, somada a diferenças na geografia e no desenvolvimento econômico, resulta em diferentes níveis de dependência de recursos externos e em variações nos interesses estratégicos (Travassos, 1938; Dyson, 2010).

A realidade securitária própria da América do Sul é melhor detectada se transferirmos a lente de análise da segurança do Estado para a segurança humana. A região é uma das mais violentas do mundo em taxas de homicídio e de crime organizado (Weiffen; Villa, 2017). Portanto, as principais ameaças à maioria dos seus países são intra e não interestatais. Isto é, elas advêm de dentro da própria realidade econômica e societal e devido às suas características transnacionais, pressionam por ações regionais coordenadas (Medeiros Filho, 2017; Weiffen; Villa, 2017). A disputa entre as Grandes Potências não seria, portanto, temática primária para a realidade securitária da região.

Dessa forma, a sobreposição de iniciativas, a oscilação política e econômica dos países membros e as agendas extrarregionais, acabam por impor desafios à consolidação das iniciativas regionais autônomas e, por conseguinte, ao fortalecimento da capacidade de agência da região. Assim, as iniciativas autônomas de alinhamento regional permanecem em segundo plano, como por exemplo, a Unasul. Todas essas características produzem uma realidade complexa, multifacetada e com inúmeros atores envolvidos. Portanto, a América do Sul como região, carece de capacidade de projeção internacional coordenada e efetiva. O nível de análise regional se mistura, então, mais ao internacional e ao nacional do que em outras regiões altamente institucionalizadas como a Europa.

5 NÍVEL NACIONAL: A PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS DO BRASIL E OS SEUS RECURSOS MATERIAIS DE PODER

O Brasil não possui uma Política de Segurança Nacional, a qual englobaria todas as esferas responsáveis pelos recursos de poder nacionais e dela resultaria uma grande Estratégia de Segurança Nacional e uma estratégia setorial de defesa. O país possui, pois, uma lacuna em seu

planejamento estatal e não declara quais são as ameaças ao Estado brasileiro. A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)¹³ tentam suprir parte dessa demanda elencando objetivos de defesa. Determinando apenas objetivos, negligencia-se os possíveis impedimentos (ou seja, as ameaças) para a sua consecução. A isso, acrescenta-se o fato de que os objetivos elencados se confundem, ao longo de todo o documento, com o que foi classificado como pressupostos de defesa e com a própria estratégia de defesa (Brasil, 2024)¹⁴. Portanto, não delimitar claramente uma Política de Segurança Nacional impõe dificuldades ao planejamento do setor de defesa, pois não é especificado contra o quê o Estado deve se defender (ou pelo menos a natureza das ameaças, relegando ao setor militar a responsabilidade de determiná-las) e assim não fica claro quais são os recursos materiais de poder necessários para tanto, qual o papel de cada esfera estatal nesse processo e quais estratégias de balanceamento externo ou de balanceamento interno poderiam ser relevantes.

Da PND e da END depreende-se que segurança é uma condição, um estado de ser e a defesa é uma ação para alcançar ou garantir a condição de segurança. A defesa nacional é entendida como a defesa da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças manifestas ou potenciais, ‘preponderantemente externas’ (Brasil, 2024, p. 11). Por sua vez, a manutenção da capacidade de defesa é feita através de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar do poder. O Brasil elenca 8 objetivos de defesa e a partir deles, áreas geográficas estratégicas. Os objetivos são (Brasil, 2024, p. 24):

- 1) Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- 2) Assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas. Ou seja, garantir que o Brasil tenha acesso aos recursos de poder;
- 3) Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- 4) Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- 5) Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- 6) Ampliar o envolvimento da sociedade nos assuntos de Defesa Nacional;
- 7) Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e segurança internacionais;
- 8) Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Além dos objetivos, alguns dos pressupostos e fundamentos de defesa do Brasil são (Brasil, 2024, p. 11; 20):

- 1) Fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) e a autonomia tecnológica;
- 2) Proteger e integrar a Amazônia brasileira;

¹³ O Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) do Ministério da Defesa - responsável por orientar e alinhar o planejamento de todos os órgãos setoriais da defesa – a Política Militar de Defesa (PMiD) e os planos estratégicos de cada Força Singular (como o Plano Estratégico do Exército (PEEx), entende-se que deveriam ser desenvolvidos a partir da PND e da END e por isso, não serão analisados separadamente.

¹⁴ Isto é, os pontos elencados são objetivos finais a serem alcançados ou caminhos, decisões e ações (estratégia) necessários para alcançar algum outro objetivo final?

- 3) Privilegiar a cooperação internacional e a integração sul-americana;
- 4) Participar de organismos multilaterais internacionais;
- 5) Defender iniciativas de eliminação total de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares;
- 6) Priorizar o relacionamento com os países detentores de maiores capacidades tecnológicas;
- 7) Conferir especial atenção para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos esforços de cooperação em defesa;
- 8) Proporcionar às Forças Armadas as capacidades (financeiras e de infraestruturas críticas como transporte, energia e comunicação) necessárias para realizar a vigilância, o controle e a defesa do território, das águas jurisdicionais e dos espaços aéreo e exterior brasileiros e prover a segurança das linhas de comunicação marítimas de interesse.

O Brasil declara também, que seu entorno estratégico passa pela América do Sul, Atlântico Sul, Antártica e se estende até a costa ocidental africana, buscando a manutenção da região como zona de paz e cooperação (Brasil, 2024, p. 11). O país declara a intenção de participar de operações de paz internacionais e reconhece o aumento da rivalidade internacional, declarando que pode ser necessário utilizar a força (com respaldo constitucional e de acordo com o direito internacional) para contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais (Brasil, 2024, p. 17; 21; 31; 32). Declara também que, ao buscar a inserção em processos decisórios internacionais, “as atenções externas tenderão a voltar-se para o país, de sorte que sua ascensão no contexto global requer ações no sentido de garantir a sua soberania” (Brasil, 2024, p. 11-12).

Portanto, da análise dos objetivos/pressupostos/fundamentos/estratégias de defesa brasileira, fica clara a sua busca pelo desenvolvimento de capacidades nacionais e de capacidade de projeção internacional. Isto é, declara-se o balanceamento interno como a principal estratégia para a defesa do país frente às dinâmicas internacionais, podendo ser conjugado com alinhamentos regionais e extrarregionais (balanceamento externo). No entanto, o Brasil necessita ter recursos para isso. Se não os possuir de forma autônoma, será pressionado a se focar no alinhamento externo. Nesse ponto, resalta-se também a dualidade (ou a falta de clareza) na determinação das regiões prioritárias ao Brasil. Os pressupostos/fundamentos de defesa 3 e 6 se contradizem.

Analisando os agregados selecionados de poder material do Brasil (economia, energia e tecnologia militar apresentados detalhadamente no ensaio 3 - Reisdorfer, 2024c), identifica-se que referente à disponibilidade de recursos, o Brasil não se mostra altamente vulnerável. O país possui importante segurança no acesso a recursos energéticos, seu PIB não é altamente dependente do comércio exterior e de Investimentos Externos Diretos (IED) (BCB, 2023; Worldbank, 2024d) e mesmo dependente de tecnologias militares externas, possui mecanismos para mitigação de impactos externos - como a presença de filiais industriais no país e a previsão de novos investimentos (IISS, 2024). Ou seja, o Brasil possui importante poder latente.

Todavia, é na capacidade de qualificar esses recursos, que o país esbarra. O Brasil ainda continua vulnerável aos preços das commodities internacionais e ao fornecimento de tecnologias chave como o GPS - recursos controlados ou influenciados pelas Grandes Potências. Ademais, o país esbarra em seus problemas sociais (alta desigualdade social, alta taxa de homicídios...) e de

infraestrutura crítica (portos, ferrovias, rodovias, conectividade, saneamento básico...) (CNI, 2024). Assim, para alcançar os seus objetivos de defesa, o país se torna propenso ao alinhamento com algum polo de poder que disponibilize tecnologias e investimentos chave. Isto é, ele se torna propenso ao alinhamento extrarregional. Todavia, o alinhamento regional pode ser uma alternativa no sentido de permitir a diluição de custos em desenvolver tecnologias ou em lidar com os problemas ou ameaças comuns. Ademais, um bloco regional coeso poderia permitir o aumento da capacidade de barganha com as Grandes Potências em um cenário de oportunidade para tanto ou a mitigação dos impactos de um possível desacoplamento com um dos polos.

Da análise dos agregados econômicos e militares do Brasil (Reisdoerfer, 2024c), pode-se afirmar que mesmo que o comércio exterior com a China seja alto, Estados Unidos e Europa juntos ainda se mostram como os principais parceiros econômicos/militares brasileiros. Todavia, como identificado pelos IED's recebidos e os produtos exportados, a base da relação com eles se dá no modelo Norte-Sul (BCB, 2023). Ou seja, essas relações não qualificam a estrutura econômica brasileira. A busca por diversificação de parcerias e por uma relação menos assimétrica (característica da relação Sul-Sul) se faz necessária para o alcance pelo Brasil de seu objetivo de desenvolvimento da capacidade de projeção internacional. Para tanto, a disponibilidade de investimentos através do projeto chinês do Cinturão e Rota poderia ser uma alternativa para suprimir os gargalos ao desenvolvimento brasileiro. Assim, o alinhamento com China e Rússia através do BRICS+ e seu Banco de Desenvolvimento, mostra-se estratégico e necessário como capital político para barganhar por melhores condições de alinhamento com os Estados Unidos e seus aliados europeus, caso o Brasil seja pressionado por eles a desacoplar de ambos em um cenário de maior rivalidade sistêmica.

6 CENÁRIOS: ALINHAMENTO, ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA OU GUERRA CENTRAL?

6.1 CENÁRIO 1: RIVALIDADE SISTÊMICA CONSTANTE - ALINHAMENTO ENTRE CHINA E RÚSSIA EM ASSUNTOS PONTUAIS

6.1.1 Resumo do Nível Internacional¹⁵: devido a poucas mudanças na ação de Estados Unidos na Ucrânia e em Taiwan e poucas mudanças no acesso de China e Rússia aos seus recursos materiais de poder, o padrão de interação internacional permanece com estabilidade estratégica e confronto indireto (*proxy*) somente no teatro europeu entre Rússia e seus aliados e Estados Unidos e seus aliados. O confronto em território asiático não é ativado. Nesse cenário, China e Rússia mantêm o alinhamento em setores econômicos e energéticos, também através do BRICS+, mas não avançam na coordenação de seus planejamentos de defesa. 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.

6.1.2 Nível Regional: nesse cenário de rivalidade sistêmica constante, isto é, de manutenção do confronto em somente um teatro estratégico, as aproximações de China na América do Sul permanecem fortes no âmbito econômico, não sendo aprofundada a aproximação política. A Rússia permanece com o engajamento político-militar seletivo na Venezuela em ligação com Cuba e Nicarágua. Nesse contexto, mantém-se também de forma seletiva a presença estadunidense na América do Sul, com

¹⁵ Para verificação da descrição completa do nível internacional de cada cenário, ver Reisdoerfer, 2024b.

continuidade dos programas de cooperação técnica militar e de segurança pública. Tal ambiente confere relativo espaço de agência para a região desenvolver as suas agendas. Com a região já apresentando inserções extrarregionais, a tendência é que as ações políticas dos governos locais orbitem em torno dessas disputas, visando a maximização de seus interesses individuais. Por isso, tende a haver maior polarização regional, dificultando a cooperação. Assim, os países sul-americanos tendem a agir de forma unilateral ou com arranjos bi ou minilaterais.

6.1.3 Nível Nacional: com nenhuma modificação significativa na conjuntura internacional e regional que impacte os objetivos de defesa brasileiros, o país tende a continuar com a propensão para o alinhamento extrarregional. Sob essa conjuntura, não há forte pressão para o desacoplamento com alguma das Grandes Potências e o Brasil pode utilizar da janela de oportunidades advinda da rivalidade sistêmica existente para barganhar com a inserção de China e Rússia na região, buscando maiores investimentos tecnológicos e estruturais. O pragmatismo no alinhamento com as Grandes Potências permite qualificar os seus recursos materiais de poder e a sua capacidade de utilizá-los, alavancando um possível desenvolvimento nacional e a consecução dos objetivos de defesa. Esse cenário de relativo espaço de autonomia nas Relações Internacionais - assim como no âmbito regional, por não haver mudança significativa na percepção de ameaças - tende a produzir também polarização política interna sobre com qual zona de influência se alinhar.

6.2 CENÁRIO 2: RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR - ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA ENTRE CHINA E RÚSSIA

6.2.1 Resumo do Nível Internacional: devido ao aumento do engajamento militar e político de Estados Unidos e aliados na Ucrânia, 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 nos recursos materiais de poder chineses - o que é improvável, devido à importância da Eurásia para o projeto do Cinturão e Rota). A partir disso, Estados Unidos agiria se aproximando de Taiwan ou b) Estados Unidos aumenta preventivamente a sua presença militar 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 chinesas e o inegável impacto nas 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 no mínimo em uma aliança pelo não uso da força entre eles e no máximo 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 Península Coreana. O triângulo vira, nesse momento, uma linha, com a formalização de duas alianças estratégicas distintas – mesmo que o confronto indireto (*proxy*) ainda se mantenha apenas na Ucrânia.

6.2.2 Nível Regional: nesse cenário, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na região

se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês. O aumento da rivalidade sistêmica diminui a autonomia da região, pois há maior presença estadunidense através de pressão política e militar (especialmente sobre Colômbia e Brasil) por alinhamento com eles e desacoplamento com China, Rússia e Venezuela. Nesse ambiente, tende a haver aumento da fragmentação das ações políticas dos governos locais, pois ainda há espaço de relativa barganha para a consolidação em torno das posições das Grandes Potências. Isso mantém as iniciativas de cooperação regional fragmentadas, pois os países tendem a agir de forma autônoma ou com arranjos bi ou minilaterais.

6.2.3 Nível Nacional: o aumento da rivalidade sistêmica e da presença de China e Rússia na América do Sul (especialmente no noroeste), resultando em maior presença estadunidense e pressão sobre Brasil e Colômbia, abre uma tênue (mas importante) janela para que o Brasil negocie com Estados Unidos e Europa, os custos de permanecer sobre a ordem ocidental. Nesse cenário, o Brasil ainda apresenta maior propensão à cooperação extrarregional, tendo em vista a oportunidade de adquirir, através de barganha com tentativa de neutralidade, ganhos para a qualificação de seus recursos materiais de poder. Soma-se a isso, os contínuos baixos incentivos para a cooperação regional devido à maior polarização. Sob esse cenário, o Brasil é pressionado a se direcionar mais fortemente para o norte de seu território e a fragmentação política interna em torno dos assuntos de defesa tende a diminuir conforme aumenta a percepção de ameaças - seja por alcance ou imposição de consensos mínimos nessa área.

6.3 CENÁRIO 3: RIVALIDADE SISTÊMICA MÁXIMA - GUERRA CENTRAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA-RÚSSIA

6.3.1 Resumo do Nível Internacional: o avanço militar de China em Taiwan, seja por ação própria ou por resposta às ações estadunidenses, ativa mais um teatro estratégico e transforma o triângulo, que virou linha, em um ‘cabo de guerra’. Os confrontos militares entre as Grandes Potências permanecendo indiretos (*proxy*) ou não, a ativação de mais de um teatro estratégico leva à configuração de uma Guerra Central (Dall’Agnol; Dornelles Jr, 2017). Se houver atuação direta do Ocidente com contingentes militares em Taiwan e/ou na Ucrânia, aumenta a probabilidade de os confrontos transbordarem para outros teatros devido a ações de retaliação, corte de suprimentos e/ou de cadeia logística. Nesse momento, os alinhamentos e as alianças prévias (OTAN, BRICS+, aliança de Rússia com Coreia do Norte, aliança de Japão e Coreia do Sul com os Estados Unidos...) poderiam levar a uma guerra em escala mundial.

6.3.2 Nível Regional: nesse cenário, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos (moeda de troca). Assim, aproximações de ambos na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela (e em Cuba e Nicarágua). A rivalidade sistêmica tendo chegado ao nível máximo através do confronto central diminui a autonomia da região, pois há consolidação da presença dos Estados Unidos, seja por vontade própria dos países sul-americanos ou por imposição através de presença militar e/ou sanções políticas e econômicas. Nessa realidade, já não há mais espaço de barganha, pois as posições das Grandes Potências já estão definidas e o papel de suas zonas de influência também. Isso tende a diminuir a polarização política regional, estimulando o alinhamento - pois, haveria isolamento dos países que assim não o fizessem. Todavia, as iniciativas de cooperação que daí resultam, ocorrem sob liderança estadunidense. Nesse cenário, tende a aumentar, portanto, o isolamento da Venezuela na América do Sul.

6.3.3 Nível Nacional: a efetivação do confronto central pode impactar diretamente os recursos materiais de poder brasileiros. Se nos cenários anteriores o Brasil não tiver conseguido barganhar e efetivar a qualificação de seus recursos materiais de poder e os gargalos tecnológicos, sociais e de infraestrutura continuarem, o país terá pouco espaço para o fazer, pois terá de atuar mitigando os danos do possível desacoplamento com China e Rússia advindo de pressão dos Estados Unidos e União Europeia (Acordo Mercosul-UE). Um desacoplamento de ambos, sem uma substituição efetiva para essas relações, provavelmente trará impactos consideráveis na economia brasileira: impacto no setor agrícola, aumento dos preços de peças e componentes tecnológicos, aumento dos preços dos bens de consumo e alimentos... Ademais, quanto mais o Brasil desacoplar de Rússia, mais propensão o país euroasiático poderá ter a apoiar possíveis ações venezuelanas contra o Brasil visando a sua entrada no BRICS+ e/ou a sua expansão para a região de Essequibo. Assim, a propensão brasileira para o balanceamento externo, somada a um possível alinhamento político na América do Sul, coloca a cooperação regional como uma opção para mitigação de danos ou diluição de custos em produzir soluções a eles. Nesse cenário, o Brasil é pressionado a intensificar a sua presença militar no norte do seu território e com o aumento da percepção de ameaças e da pressão estadunidense e europeia, a fragmentação política interna em torno dos assuntos de defesa tende a ser sobrepujada pela busca ou imposição de consensos mínimos.

7 MONITORAMENTO INICIAL DOS CENÁRIOS

A fim de iniciar - para que agendas futuras de pesquisa possam aprofundar - a análise de qual cenário deve ser o mais provável no horizonte de 10 anos, apresenta-se a medição inicial dos agregados de capacidade material de poder de China e Rússia em 2014 e 2023, juntamente com análise inicial da ação de Estados Unidos em Taiwan e Ucrânia, correlacionando-os com as principais aproximações entre China e Rússia desde 2014. Conforme será apontado, houve - concomitantemente com o aumento das ações de Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia e em Taiwan - modificação no acesso aos recursos de poder material por parte de China e Rússia (colocando-os, portanto, mais propensos ao alinhamento externo). Consequentemente, conforme esperado, detectou-se aumento da aproximação entre China e Rússia.

Do ponto de vista dos agregados econômicos, o PIB da Rússia (medido em dólares constantes de 2015) apresentou um aumento, saindo de 1,39 trilhões em 2014, para 1,52 trilhões em 2023. Ele apresentou uma pequena queda em 2015 e 2016 e também em 2020 e 2022 (Worldbank, 2024b). Ou seja, o país buscou alternativas para as sanções econômicas ocidentais em vigor desde 2014 e intensificadas em 2022. A composição do seu PIB permaneceu quase inalterada (Worldbank, 2024a). Portanto, onde se verifica maior modificação é em seus parceiros comerciais. Isto é, a Rússia buscou o balanceamento externo como forma de superar restrições de acesso a recursos materiais. Chama atenção que o país substituiu os seus parceiros europeus majoritariamente pelos asiáticos (OEC, 2024; Statista, 2024).

Tabela 1 - Principais parceiros comerciais da Rússia

	2014	2023
Exportação	Holanda, China, Itália, Alemanha e Japão	China, Índia, Turquia, Cazaquistão, Brasil
Importação	China, Alemanha, Bielorrússia, Estados Unidos e Itália	China, Turquia, Cazaquistão, Alemanha, Coreia do Sul

Fonte: Elaboração própria com base em OEC, 2024; Statista, 2024.

Por parte da China, convém mencionar, que mesmo com a intensificação da guerra comercial em 2019, os Estados Unidos continuou sendo um dos principais parceiros econômicos chineses e o PIB do país cresceu de 10,33 trilhões em 2014 para 17,17 trilhões em 2023 (em dólares constantes de 2015) (pequena queda apenas em 2020) (Worldbank, 2024c; OEC, 2024; Statista, 2024).

Do ponto de vista da tecnologia militar, China e Rússia figuram entre os principais fornecedores de armamentos do mundo. No período de 2005-2009, a Rússia ocupava a segunda posição e a China a nona (os Estados Unidos era e continua sendo o principal exportador mundial) (SIPRI, 2015; 2024). No período de 2010-2014, a China substituiu a Alemanha como terceiro maior exportador de armas. Todavia, no período de 2019-2023, o país diminuiu em 5,3% a sua venda de armamentos e caiu para a quarta posição, sendo ultrapassado pela França. Apesar de permanecer na segunda posição do ranking nesse período, a Rússia apresentou uma queda significativa de 53% em suas vendas (SIPRI, 2015; 2024).

Verifica-se, portanto, impacto nos recursos materiais de poder tanto de China quanto de Rússia, colocando ambos como opções viáveis um para o outro para o alinhamento externo. Pela tabela 2, pode-se verificar a intensificação da aproximação de OTAN e UE na Ucrânia, indicando também pressão sistêmica para Rússia e China se aproximarem.

Tabela 2 - Histórico recente das Relações OTAN-UE-Ucrânia

Anos 1990	Início das relações da OTAN e EU com a Ucrânia, após a sua desassociação da União Soviética.
2008	Os aliados concordaram que a Ucrânia se tornaria membro da OTAN.
2009	O Programa Nacional Anual foi introduzido como o principal instrumento para promover reformas na Ucrânia visando a sua integração à OTAN.
2014	Negociações resultaram na ratificação pelo parlamento ucraniano do Acordo de Associação com a União Europeia.
2016	Início da Área de Livre Comércio Abrangente e Aprofundado (DCFTA) entre Ucrânia e UE.
2017	O Parlamento ucraniano adotou legislação que restabelece a participação na OTAN como um objetivo estratégico de política externa e de segurança.
2019	Uma emenda constitucional na Ucrânia entra em vigor visando a entrada na OTAN.
Fev 2022	Ucrânia aplica formalmente para a sua adesão à UE.
Jun 2022	O Conselho Europeu concedeu o status de candidata à Ucrânia.
Jun 2024	UE realizou sua primeira conferência intergovernamental com a Ucrânia, abrindo formalmente as negociações de adesão.
2024	OTAN reafirma que o futuro da Ucrânia é na Aliança.

Fonte: Elaboração própria com base em US, 2024; NATO, 2024; EU, 2024; Ukraine, 2021.

A relação dos Estados Unidos com Taiwan é marcada por ambiguidades, com o não reconhecimento oficial do status de independência da ilha, mas com manutenção da aproximação política e militar. Em 2022 ocorreu aprovação de legislação histórica permitindo que os Estados Unidos disponibilize auxílio militar em forma de empréstimos e subvenções a Taiwan - o que não acontecia desde 1979. Até 2022, os Estados Unidos não disponibilizava auxílio militar direto e sim vendia armamentos à ilha. A Ucrânia é o único outro parceiro que recebe este tipo de ajuda militar (Masters; Merrow, 2024).

Por fim, analisando as principais aproximações entre China e Rússia desde 2014, verifica-se o seu desenvolvimento concomitante às movimentações do Ocidente na Ucrânia e em Taiwan. Conforme observamos aumento da rivalidade sistêmica, observa-se também aprofundamento da

aproximação entre os dois países. Especula-se inclusive, que possa já ter existido no mínimo uma consulta bilateral prévia à invasão territorial russa na Ucrânia em 2022, pois 22 dias antes do início da invasão, China e Rússia lançaram uma declaração conjunta de ‘cooperação estratégica’. Por ela, ambos declararam forte apoio à soberania, integridade territorial e à proteção dos interesses fundamentais um do outro, se opondo à interferência de forças externas nos seus assuntos internos (China; Rússia, 2022). Declararam também, que iriam aumentar a cooperação nessas áreas e que a Rússia se opõe a qualquer forma de independência de Taiwan. Por sua vez, China declarou suporte às propostas russas de criar garantias de longo prazo para a segurança europeia e juntos se opuseram à expansão da OTAN. Por fim, reafirmaram que:

(...) as novas relações interestatais entre a Rússia e a China são superiores às alianças políticas e militares da era da Guerra Fria. A amizade entre os dois Estados não tem limites, não existem áreas de cooperação “proibidas”, o reforço da cooperação estratégica bilateral não é dirigido contra terceiros países nem é afetado pela evolução do ambiente internacional e pelas mudanças circunstanciais em terceiros países (China; Russia, 2022).¹⁶

Ou seja, já em 2022 parece ter sido desenhado o início de uma aliança, não só com um claro componente de não uso da força entre eles, mas também de alinhamento estratégico em suas políticas internacionais. Dias depois, a Rússia invadiu a Ucrânia e a ‘cooperação estratégica bilateral’ continuou se intensificando.

Tabela 3 - Principais Aproximações entre China e Rússia desde 2014

2014	Assinatura de 17 acordos econômicos e energéticos. Entre eles: negociação do valor da exportação do gás russo à China; fornecimento dele através de dois gasodutos (rota oriental e ocidental); negociação para utilização do Yuan nas transações entre ambos os países. Todos os acordos foram efetivados nos anos seguintes.
2016	Declaração bilateral de ‘reforço da ajuda mútua e confiança para interligação de suas estratégias’. Os dois países declararam também, a interligação entre a iniciativa chinesa Cinturão e Rota e a proposta russa da União Econômica Euroasiática, além de estreitar a colaboração nos assuntos regionais e internacionais.
2019	Assinatura de 30 acordos visando suprimir barreiras comerciais e energéticas. A China diminuiu a importação de gás natural dos Estados Unidos e focou nos acordos para o desenvolvimento do gasoduto oriental, ligando a Sibéria ao país. Também investiu, sob o projeto do Cinturão e Rota, US\$ 373 milhões na construção de sua parte de uma ponte sobre o rio Amur, unindo a província de Heilongjiang e a cidade russa de Blagoveshchensk visando facilitar o transporte de produtos agrícolas.
2022	Declaração conjunta de ‘cooperação estratégica bilateral’.
2023	Declaração conjunta sobre a importância vital das relações entre ambos para a ordem mundial moderna.
2024	Declaração conjunta de 5 princípios para a ‘Parceria estratégica abrangente de coordenação para a nova era’.

Fonte: Elaboração própria com base em: Lij, 2014; (China (...), 2024); (Como (...), 2019); China; Russia, 2022 - 2024.

¹⁶Do original em inglês: “(...) the new inter-State relations between Russia and China are superior to political and military alliances of the Cold War era. Friendship between the two States has no limits, there are no “forbidden” areas of cooperation, strengthening of bilateral strategic cooperation is neither aimed against third countries nor affected by the changing international environment and circumstantial changes in third countries” (China; Russia, 2022).

Em 2024, ambos declararam 5 princípios para as relações sino-russas. Entre eles, que ambos sempre dispenderão apoio para os interesses centrais um do outro e que esse princípio é central para a: ‘parceria estratégica compreensiva de coordenação entre China-Rússia para a nova era’ (China; Rússia, 2024). Ambos declararam também, que darão apoio ‘firme’ e respeitarão a trajetória de desenvolvimento um do outro e que buscarão continuar a fortalecer a confiança política mútua, se focando também fortemente na promoção da cooperação cultural entre as suas sociedades. Por fim, alegam que trabalharão para auxiliar que as cadeias globais industriais e de suprimento permaneçam estáveis (China; Rússia, 2024). Nesse ponto, novamente vemos um elemento que pode justificar uma atuação externa conjunta.

Por fim, em novembro de 2024, os Estados Unidos realizou três ações que corroboram as argumentações e a estrutura lógica dos cenários aqui desenvolvidos em maio de 2024: 1) 17 nov: o governo estadunidense autorizou a utilização pela Ucrânia de mísseis de longo alcance no território russo, o que ocorreu em 19 de novembro. Em resposta, em 21 de novembro, a Rússia lança um novo sistema de míssil balístico de médio alcance na Ucrânia (Liptak; Bertrand; Liebermann, 2024); 2) 17 nov: às vésperas da reunião de cúpula do G20 e do encontro bilateral de alto nível entre Brasil e China, o presidente dos Estados Unidos realiza pela primeira vez uma visita e um pronunciamento oficial na Amazônia brasileira, sem a presença do presidente brasileiro (Jeronymo, 2024). Ou seja, uma clara demonstração de presença e de autonomia de ação na região; 3) 26 nov: os Estados Unidos enviaram um avião militar ao estreito de Taiwan, reafirmando a região como espaço internacional (Pequim..., 2024).

8 CONCLUSÃO

A presente pesquisa buscou ordenar a realidade internacional complexa para propor um modelo de análise a ser aplicado em possíveis configurações de futuro. Através do monitoramento dos indicadores elencados, é possível verificar qual dos cenários tende a ser o mais provável e quais as suas possíveis consequências e oportunidades. A tomada de decisão se torna, portanto, menos subjetiva e mais informada.

O trabalho demonstra que a capacidade de agência da América do Sul sofre impacto da estrutura do Sistema Internacional e que na sua atual configuração, outros atores para além do Brasil também possuem protagonismo regional, especialmente no noroeste da região. Portanto, partiu-se da análise das dinâmicas de rivalidade entre Estados Unidos, China e Rússia para detectar o possível cenário, sobre o qual a América do Sul e o Brasil estarão inseridos nos próximos 10 anos. Do monitoramento inicial das variáveis elencadas, verifica-se que há a tendência de consolidação do cenário 2 – aprofundamento de uma aliança de conveniência entre China e Rússia - com possibilidade de direcionamento para o cenário 3, guerra central. Isso porque, detecta-se tendência de aumento da rivalidade sistêmica.

O alinhamento entre China e Rússia em assuntos econômicos e energéticos, detectado já em 2014, se expandiu para uma ‘cooperação estratégica’ em 2022 e para uma ‘parceria estratégica compreensiva de coordenação’ em 2024. Ambas com evidentes traços de uma aliança, pois há busca de coordenação estratégica e identifica-se possíveis cenários de atuação conjunta: como a proteção das cadeias globais industriais e de suprimento. Conforme previsto, esse movimento é concomitante ao aumento da aproximação de Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia e Taiwan - intensificando o dilema de segurança em ambas as regiões e aumentando a busca por estruturação de alianças e zonas

de influência. Isto é, o triângulo da estrutura internacional virou uma linha e tem as suas relações baseadas na rivalidade. Há, pois, um equilíbrio estratégico delicado, evidenciando para a próxima década uma *Pax Armada*¹⁷.

Conforme argumentado, sob o cenário 2, a América do Sul tende a aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em seus teatros estratégicos. Consequentemente, a região tem a sua importância, também para a política estadunidense, aumentada. Assim, haverá aumento da pressão estadunidense, especialmente sobre Colômbia e Brasil para desacoplamento com China, Rússia e Venezuela. Sob esse cenário, abre-se uma tênue e perigosa, mas importante janela para que o Brasil negocie com Estados Unidos e União Europeia, os custos de permanecer sob a ordem ocidental e assim tentar adquirir ganhos para a qualificação de seus recursos materiais de poder (ou seja, buscar investimentos em infraestrutura crítica). Ela é perigosa, pois o Brasil precisa trabalhar para não ser excluído do BRICS+ e se desacoplar de China sem antes ter alternativas robustas aos seus recursos de poder¹⁸. Além disso, conforme o Brasil desacople de Rússia e Venezuela, pode haver incentivos para um aumento do apoio russo aos venezuelanos em detrimento do Brasil. Nessa realidade, o Brasil será pressionado a ocupar o seu espaço na região amazônica e a auxiliar a dar uma resposta à questão venezuelana. Havendo um aumento do apoio russo (inclusive militar) a Venezuela, haverá um aumento do apoio militar estadunidense ao Brasil?

Nesse ambiente, tende a haver aumento da polarização política regional, pois ainda há espaço de relativa barganha para os países sul-americanos consolidarem as suas posições em torno das Grandes Potências. Isso mantém as iniciativas de cooperação regional em arranjos bi ou minilaterais. A aproximação de espectro político entre o governo de Lula no Brasil e de Petro na Colômbia, representa janela de oportunidade para atuação conjunta visando diluir custos de adotar uma estratégia de dissuasão extrarregional no noroeste da América do Sul.

Detectado os polos de poder e o papel da América do Sul na dinâmica entre eles, verifica-se que a região importa somente de forma operacional e tática enquanto ela puder servir de barganha e dificilmente China e Rússia terão disposição e recursos para bancar os custos do seu desacoplamento total com os Estados Unidos (vide Venezuela). A possível interligação do confronto entre as Grandes Potências nos teatros estratégicos das três (Ucrânia, Taiwan e América Central e Caribe), indica a dificuldade de manutenção de posições neutras, devido à importância vital dos possíveis conflitos nessas regiões e a necessidade de ativação das alianças para o seu enfrentamento. Quanto mais os Estados Unidos forem pressionados em duas (ou três) frentes, mais necessitarão de aliados e mais pressionarão a América do Sul. Por isso, do ponto de vista da mitigação de danos e da maximização de certas oportunidades, se consolidando o cenário 3, racionalmente a região tenderia a permanecer na zona de influência direta dos estadunidenses. Portanto, cabe aos países da região aproveitarem a janela de oportunidade que se abre entre o momento atual de conformação em torno das negociações dos custos de manter as zonas de influência das Grandes Potências e o momento de confronto central, no qual essa janela se fechará pela necessidade de determinação clara dessas zonas – seja por adesão ou

¹⁷ Chama atenção a rapidez do aumento da rivalidade sistêmica desde o início da pesquisa em maio de 2024. Por isso, se a promessa de aumento da rivalidade entre Estados Unidos e China sob o governo Trump 2 se consolidar, pode-se acelerar a chegada do cenário 3.

¹⁸ O Acordo Mercosul-União Europeia poderia ser utilizado para barganhar por opções para o agronegócio brasileiro e por transferência de tecnologia industrial que pudessem mitigar um possível desacoplamento com a China. O mercado indiano também poderia se mostrar uma alternativa possível.

imposição. Nele, não haverá mais negociação, apenas as consequências do desacoplamento econômico com China e político com Rússia; ou das sanções e isolamento (com possível intervenção militar) por parte dos Estados Unidos e seus aliados.

De qualquer forma, mesmo que estejamos caminhando para um cenário de maior presença estadunidense e, portanto, menor autonomia para a América do Sul, a cooperação regional pode se mostrar como um instrumento importante para minimizar os danos do desacoplamento com China e Rússia e maximizar a capacidade de barganha brasileira. Por fim, convém apontar que evitar o isolamento da Venezuela, apresentando uma solução sul-americana para a questão, colocaria a América do Sul como outra opção, além de Rússia e China, para as relações do país bolivariano. Assim, a cooperação se configuraria como um elemento de dissuasão extrarregional (Medeiros Filho, 2017) e contenção de um possível confronto indireto (*proxy*) na região - evitando que o Brasil lute guerras que não são suas. Para tanto, os países sul-americanos têm de superar a dependência da necessidade de alinhamento no espectro político/ideológico entre seus governos para que haja coordenação regional.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB. **Relatório de Investimento Direto**. Brasília, 2023.

BERG, Ryan; BLEDSOE, Rubi. How Russia Tries to Sway Latin America on Ukraine. **Americas Quartely**, 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa**. 2024.

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 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. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. The State Council, 2016.

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.

CHINA e Rússia vão reforçar cooperação no âmbito da OCS. **Diário do Povo Online**. 2024. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2016/0624/c309809-9077056.html>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

CHINA; RUSSIA. **President Xi Jinping and Russian President Vladimir Putin Jointly Meet the Press**. 2024.

CHINA; RUSSIA. **Press statements by President of Russia and President of China**. 2023.

CHINA; RUSSIA. **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**. 2022.

CHINDEA, Irina et al. **Great Power Competition and Conflict in Latin America**. Santa Monica: RAND, 2023.

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

Como aproximação ‘sem precedentes’ entre Rússia e China materializa pesadelo dos EUA. **BBC News**. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48561016>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – CNI. **Estatísticas**. 2024.

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

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.

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

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

EUROPEAN UNION - UE. **Ukraine**. 2024. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/ukraine/>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

EXÉRCITO BRASILEIRO - EB. **Manual de Campanha: operações**. Comando de Operações Terrestres, 2017.

GIELOW, Igor. **Frota de ataque de Putin chega à Venezuela após visitar Cuba**. Folha de São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/frota-de-ataque-de-putin-chega-%C3%A0-venezuela-ap%C3%B3s-visitar-cuba/ar-BB1pihPT?ocid=entnewsntp&pc=DCTS&cvid=d3ba329a2f3741dda3a96b61bed20206&ei=13>>. Acesso em: 23 jul 2024.

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

HERZ, Monica Herz. Concepts of Security in South America. **International Peacekeeping**, 17:5, 598-612, 2010.

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.

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

JERONYMO, Guilherme. **EUA formalizam apoio à conservação em visita de Biden à Amazônia**. Agência Brasil, 2024. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/meio-ambiente/>>

noticia/2024-11/eua-formalizam-apoio-conservacao-em-visita-de-biden-amazonia>. Acesso em: 04 dez 2024.

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

LAKE, John. China's Stealthy Area Denial. **Asian Military Review**, 2023.

LIPTAK, Kevin; BERTRAND, Natasha; LIEBERMANN, Oren. **EUA autorizam Ucrânia a utilizar armas de longo alcance na Rússia**. CNN Brasil, 2024. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eua-misseis-longo-alcance-ucrania-russia/>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

LIY, Macarena. A Rússia e a China estreitam relações, mas não fecham acordo sobre gás. **El País**. 2014. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/05/20/internacional/1400603127_418232.html>. Acesso em: 07 nov. 2024.

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

MASTERS, Jonathan; MERROW, Will. U.S. Military Support for Taiwan in Five Charts. **Council on Foreign Relations**, Set 2024.

MEDEIROS FILHO, Oscar. A Construção de uma Identidade Regional de Defesa para a América do Sul: Agendas e Desafios. **Lua Nova**, São Paulo, 101: 203-220, 2017.

MILANI, Livia. A Competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, v.31, n 4, set/nov 2023.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. NATO 2030. 2021. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf2106_factsheet_nato2030_en.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Relations with Colombia**. 2023. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm>. Acesso em: 23 jul. 2024.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Relations with Ukraine**. 2024. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37750.htm>. Acesso em: 03 dez. 2024.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY - OEC. **(China); (Russia); (United States)**. 2024. Disponível em: <<https://oec.world/en/profile/country/rus?redirect=true&yearSelector1=2014&yearlyTradeFlowSelector=flow0>>. Acesso em: 07 nov. 2024.

PEQUIM envia forças militares a Taiwan após passagem de avião de vigilância dos EUA. **rfl**. 2024. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/mundo/20241126-pequim-envia-for%C3%A7as-militares-a-taiwan-ap%C3%B3s-passagem-de-avi%C3%A3o-de-vigil%C3%A2ncia-dos-eua>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

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

RED DE SEGURIDAD Y DEFESA DE AMÉRICA LATINA - RESDAL. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe**. RESDAL Internacional - 1a ed. Montevideo, Uruguay: RESDAL Internacional, 2024.

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.

REISDOERFER, Bruna R. As Regiões na Rivalidade Sistêmica entre Estados Unidos e China-Rússia: onde se encontra a América do Sul? **Análise Estratégica**, v. 35 n 4, 2024a.

REISDOERFER, Bruna R. 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. **Análise Estratégica**, v. 34 n 3, 2024b.

REISDOERFER, Bruna R. Os Recursos Materiais de Poder como Condicionantes de Ação do Brasil frente à Dinâmica das Grandes Potências. **Análise Estratégica**, v. 36 n 1, 2024c (no prelo).

ROY, Diana. China's Growing Influence in Latin America. **Council on Foreign Relations**, 2023. Disponível em: <https://www.cfr.org/background/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>>. Acesso em: 23 jul 2024.

SAINT PIERRE, Hector; SILVA, Diego Lopes. **A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa**. IN: DO CARMO, et all. **Relações Internacionais: Olhares cruzados**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

RUSSIA. **Russian President's Decree about National Security Strategies**. President of the Russian Federation, 2021.

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

STATISTA. **Export value of goods from (China) (Russia) (United States) in 2023, by major destination**. 2024. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/1002015/russia-leading-export-partners/>>. Acesso em: 07 nov. 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.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. **SIPRI Arms Transfers Database 2015; 2024**. Disponível em: < <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 07 Nov 2024.

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**.

TRAVASSOS, Mário. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938. 3 Ed.

UNIÃO EUROPEIA - UE. **Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa**. Conselho da UE: 2022.

UKRAINE. Mission of Ukraine to the EU. **Overview of Ukraine-EU Relations**. 2021. Disponível em: <<https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/2633-relations/zagalnij-oglyad-vidnosin-ukrayina-yes>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

UNITED STATES – US. U.S Department of Defense. **National Defense Strategy**. 2022a.

UNITED STATES – US. The White House. **National Security Strategy**. 2022b.

UNITED STATES – US. U.S Department of Defense. **Russian War in Ukraine: Timeline**. 2024. Disponível em: <<https://www.defense.gov/Spotlights/Support-for-Ukraine/Timeline/>>. Acesso em: 03 dez 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. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEIFFEN, Brigitte; VILLA, Rafael Duarte. **Re-Thinking Latin American Regional Security: the Impact of Power and Politics**. IN: SUAREZ, Marcial; VILLA, Rafael; WEIFFEN, Brigitte. [editors]. Power Dynamics and Regional Security in Latin America. Basingstoke-UK, Palgrave Macmillan, 2017.

WESTAD, Odd. Sleepwalking Toward War. Will America and China heed the Warnings of Twentieth-Century Catastrophe? **Foreign Affairs**, Vol. 103, Nº4. 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.

WORLDBANK. **Country Profile – Russia**. 2024a. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

WORLDBANK. **DataBank Countries: United States**. 2024b. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/country/USA/556d8fa6/Popular_countries>. Acesso em: 23 Jul 2024.

WORLDBANK. **GDP (constant 2015 US\$) – (Russia), (China), (United States)**. 2024c. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

WORLDBANK. **Trade (% of GDP) – Brazil**. United States. 2024d. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR>>. Acesso em: 12 set. 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

PENSE NISSO, ANTES DE AGIR: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRO, COLOMBIANO E BRITÂNICO (2022–2024)

PRIOR TO ACTING, CONSIDER IT: A COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN BRAZILIAN, COLOMBIAN, AND BRITISH INTELLIGENCE SERVICES (2022–2024)

FERNANDO HENRIQUE CASALUNGA

RESUMO

Com o intuito de verificar como a inteligência pode contribuir com a formulação de estratégias que favoreçam os interesses nacionais de cada um deles, este artigo apresenta uma análise comparativa entre as principais instituições e sistemas responsáveis pelo setor no Brasil, na Colômbia e no Reino Unido. A análise comparativa permite um exame apurado sobre como diferentes Estados abordam os desafios securitários contemporâneos. Porquanto, com o objetivo de identificar os mecanismos que facilitam a atuação assertiva no desempenho de suas atividades, o modelo proposto considera alguns fatores-chave como elementos cruciais para robustecer as operações e a fiúza pública de suas principais agências. Assim, procuro compreender diferenças e similitudes, destacando as intersecções e divergências inerentes a cada uma delas.

PALAVRAS-CHAVE: Ameaças; Ética; Integração Interagências; Inteligência; Técnico-Científico.

ABSTRACT

The main intelligence sector organizations of Brazil, Colombia, and the UK are compared in this article to see how they could aid in the creation of policies that further the goals of each nation. The comparative study allows for a detailed examination of how they address contemporary security concerns. Consequently, the proposed model considers a few key factors as crucial elements to improve the functioning and public trust of their agencies in order to identify the processes that boost the effectiveness of their operations. With a focus on the points of convergence and divergence founded, I seek to understand both parallels and distinctions among each of them.

KEYWORDS: Threats; Ethics; Interagency Integration; Intelligence; Technology.

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

O presente artigo é o quarto de uma série de cinco produtos que serão desenvolvidos pela linha de pesquisa ‘Inteligência’ do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) até 2025¹.

Partindo do pressuposto registrado nos três ensaios apresentados e discutidos no âmbito do Núcleo², nos quais se reforça a significância da atividade de inteligência para a formulação de políticas, estratégias, e planos de segurança mais eficazes, este artigo apresenta uma comparação entre estruturas responsáveis pelo setor no Brasil, Colômbia e Reino Unido.

Dentre as unidades de análise considera-se, no Brasil, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e a Assessoria de Inteligência de Defesa (AIDef) que operam, respectivamente, sob o Ministério da Casa Civil e o comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA); na Colômbia, a Direção Nacional de Inteligência (DNI) que opera em estreita relação com agências civis no enfrentamento de ameaças internas associadas ao narcotráfico e à insurgência; e, no Reino Unido, as agências GCHQ, MI5 e MI6 subordinadas ao Gabinete do Primeiro-Ministro britânico.

Ao lançar luz sobre o interesse institucional pelo desenvolvimento de capacidades que permitam confrontar o problema das ameaças securitárias contemporâneas, em particular, das ilicitudes atribuídas ao terrorismo e/ou crime organizado, proponho explorar o argumento de que a eficácia das agências supracitadas depende da combinação adequada de fatores-chave como estrutura organizacional, desenvolvimento técnico-científico, conduta ética, e integração interagências. De tal, a hipótese aventada afirma que as unidades de análise promotoras de uma colaboração fluida e respeitosa, tendem a produzir informações mais relevantes e acionáveis, impactando positivamente o planejamento estratégico.

Logo, a fim de verificar a sua plausibilidade, este artigo aborda não apenas as suas idiossincrasias organizacionais e/ou capacitárias, mas também os mecanismos que permitem a formulação e implementação de estratégias mais eficazes. Dessarte, se acha dividido em três seções que destacam: i) o funcionamento das principais estruturas e sistemas responsáveis pela inteligência no Brasil, Reino Unido e Colômbia, ii) apresenta uma análise comparativa entre elas; iii) discute o seu papel no planejamento estratégico. Por fim, uma breve conclusão sumariza os resultados obtidos pela linha de pesquisa.

2 A INTELIGÊNCIA NO BRASIL, COLÔMBIA, E REINO UNIDO

Nesta seção apresento, brevemente, as estratégias de Brasil, Colômbia, e Reino Unido para lidar com desafios securitários contemporâneos, acentuando aspectos normativos que estruturam e regulam as atividades de suas principais instituições de inteligência.

Sem embargo, no Brasil, a Constituição Federal de 1988, estabelece que o Conselho de Defesa Nacional (CDN) é o órgão responsável por assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do regime democrático (Brasil, 2023a), primazia refletida na Política Nacional de Defesa (PND) que

¹ Os achados e resultados dos produtos desenvolvidos ao longo deste ciclo servirão de base para a construção de um *Policy Paper* que deverá indicar implicações e recomendações ao Exército brasileiro.

² Os ensaios podem ser consultados no sítio eletrônico do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/issue/archive>.

orienta o planejamento das ações.

A estratégia brasileira destaca a importância de uma gestão eficaz da inteligência como fator essencial para apoiar as decisões e promover os interesses nacionais (Brasil, 2020). Por conseguinte, o foco do setor repousa sobre o controle de ameaças e a identificação de oportunidades, buscando atuar de modo assertivo frente aquelas associadas à espionagem, sabotagem, interferência externa, ataques cibernéticos, terrorismo, exfiltração de propriedade intelectual, corrupção e atentados contra a ordem democrática (Brasil, 2016).

Ante a demanda, fontes oficiais destacam a competência do setor em produzir e disseminar conhecimento às autoridades competentes sobre fatos e situações que possam impactar processos decisórios e a segurança do Estado³. Nesse ensejo, sublinham a significância estratégica do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), centro que concatena esforços interagências para defender os interesses do Estado e da sociedade brasileira (Brasil, 2016; 2017)⁴.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) representa o órgão civil central deste Sistema, responsável por planejar, executar e coordenar as atividades de inteligência nacional. Sob a Doutrina da Atividade de Inteligência (DAI), monitora grupos envolvidos em atividades ilícitas, buscando neutralizar ações que possam desestabilizar a segurança política, econômica e social⁵. Suas principais atribuições incluem a coleta e análise de informações, proteção de propriedade intelectual e dados sigilosos, avaliação de ameaças ao regime democrático, além da cooperação com estruturas e órgãos de segurança internacionais sempre que necessária (Brasil, 2023b).

A atuação da ABIN se orienta pelo zelo ao bem público, avaliando potenciais impactos sociais e mantendo o compromisso com a produção de informações imparciais e empiricamente verificáveis. Em contrapartida, o controle das atividades é realizado pelos três poderes da República⁶. Ademais, a instituição exige de seus agentes a incorporação de valores éticos como pilares de conduta pessoal (Brasil, 2023b).

No tocante à esfera militar, o SISBIN opera em acordo com as diretrizes do Ministério da Defesa (MD) que orientam as atividades do setor. Dentre as principais estruturas destacam-se: o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE), subordinado ao MD, que por intermédio da Assessoria de Inteligência de Defesa (AIDef) atende ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas⁷.

³ Documentos basilares que orientam as atividades do setor reforçam o papel da inteligência no monitoramento da conjuntura geopolítica, proteção de infraestruturas críticas e conhecimentos sensíveis, e promoção de uma contra-inteligência efetiva (Brasil, 2016). Ademais, enfatizam a importância das atividades especializadas de produção e disseminação de informações para o planejamento e avaliação das políticas de Estado, reforçando o papel central do sistema de inteligência na orientação dos processos decisórios (Brasil, 2017).

⁴ Criado em 1999, o SISBIN foi idealizado para concatenar esforços de planejamento e execução das competências relativas à inteligência, representa o centro da engenharia institucional responsável por prover informações significativas que ofereçam suporte aos processos decisórios capitaneados pelos líderes civis e/ou militares. Sua funcionalidade é marcada pela capacidade de agregar interesses de diversas instituições, fator que tem efeito positivo sobre a eficácia das atividades de inteligência ao passo em que promove ações conjuntas (Brasil, 2016; 2017).

⁵ A DAI estabelece três regras fundamentais para guiar suas operações: adequabilidade dos meios, escolha apropriada das técnicas e proporcionalidade no uso dos recursos, assegurando que os métodos respeitem os limites legais e a integridade das atividades sigilosas (Brasil, 2023b, p. 29-30).

⁶ Para garantir transparência e legalidade no Legislativo, a Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI), juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU), supervisionam suas atividades; no Executivo, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e a Controladoria Geral da União (CGU), acompanham a execução da Política Nacional de Inteligência monitorando os recursos empregados (Brasil, 2017, p. 10).

⁷ O Sistema de Inteligência do Exército (SIEEx) faz parte do SINDE e tem como órgão central o Centro de Inteligência do Exército (CIE), sendo estas estruturas responsáveis pelas atividades de inteligência voltadas à defesa de infraestruturas críticas e apoio ao planejamento de ações terrestres.

A defesa considera essencial o aprimoramento das capacidades do SINDE para antecipar cenários adversos e garantir que o Estado esteja preparado para lidar com ameaças complexas no ambiente estratégico. Por esse prisma, aspectos como neutralidade ideológica e objetividade analítica informacional são percebidos como elementos chave (Brasil, 2023c).

Não obstante, na Colômbia, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2022-2026 (PND) aponta para o controle institucional e a defesa do território como elementos fundamentais para assegurar a segurança humana e a justiça social⁸. À conta disso, os colombianos priorizam o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental, refletindo uma visão integrada que busca ir além da segurança física tradicional, visando combater organizações criminosas em áreas estratégicas⁹.

O PND prioriza três objetivos fundamentais, a organização do território em torno da água; transformação das estruturas produtivas em direção a economias sustentáveis; e a promoção da equidade e inclusão, que devem ser perseguidos por meio da exploração sustentável de riquezas naturais e da construção de laços entre os setores público e privado. Através da construção de incentivos ao desenvolvimento e redução de desigualdades, as lideranças buscam restaurar a confiança dos cidadãos nas instituições, reafirmando o papel do Estado como promotor do bem-estar e da paz (Colômbia, 2023a).

No tocante à defesa, a Constituição Política da Colômbia de 1991, estabelece o zelo pela soberania, independência, integridade territorial, e a ordem constitucional como missão fundamental das Forças Armadas. Por conseguinte, sua competência para proteger os interesses nacionais contra ameaças internas e externas, sejam estas convencionais ou não, se estende por todos os domínios (Colômbia, 2022).

Neste ensejo, a noção de segurança é compreendida como a percepção de ausência de ameaças que comprometam a existência, propriedade e interesses de um Estado e seus cidadãos¹⁰. Daí, definem o conceito de ameaça como um fenômeno que representa risco aos interesses nacionais e aos propósitos estratégicos do Estado, podendo gerar danos significativos à vida, propriedade, infraestrutura e recursos naturais, dependendo de sua gravidade (Colômbia, 2022)¹¹.

A estrutura de inteligência colombiana é complexa e reflete os desafios de segurança e desenvolvimento enfrentados pelo Estado¹². Em específico, a Direção Nacional de Inteligência

⁸ Este documento foi elaborado a partir de diálogos regionais com diversas comunidades e setores, visando consolidar propostas que fortaleçam o papel do Estado como garantidor de oportunidades de desenvolvimento. Ele propõe a formulação de políticas públicas para enfrentar injustiças históricas e promover transformações nas estruturas produtivas, adequando-as às demandas contemporâneas de integração e proteção socioambiental (Colômbia, 2023a).

⁹ As instituições civis e militares devem promover a noção de segurança humana e o desenvolvimento de capacidades que permitam lidar com ameaças domésticas e/ou transnacionais. Por essa lógica, o conceito de segurança ultrapassa a mera ausência de conflitos armados, englobando também aspectos de violência indireta, como desastres naturais e necessidades sociais básicas (Colômbia, 2023a; 2023b).

¹⁰ A segurança deve ser encarada como um estado no qual a nação se protege contra destruição ou agressão estrangeira, enquanto a defesa é o instrumento que garante a preservação das estruturas políticas, jurídicas e econômicas do Estado, protegendo seu território, população e soberania (Buchan & Mackintosh, 1975, *apud* Colômbia, 2022).

¹¹ Classificados entre Grupos Armados Organizados (GAO) transnacionais, e Grupos Armados Organizados Regionais (GAOR) com foco em atuação local, essas agremiações disputam o monopólio da força em âmbito doméstico, e, por vezes, acabam assumindo funções governamentais, colocando em questão a soberania do Estado (Colômbia, 2022).

¹² Desde a assinatura do Acordo de Paz em 2016, a Colômbia enfrentou novos desafios, incluindo a crescente presença de grupos criminosos que exploram o vácuo de poder deixado pela extinção das FARC-EP, adotando práticas ilícitas de controle social em várias regiões. As ameaças contemporâneas são caracterizadas pela transformação dos grupos organizados, que agora se dedicam a atividades como tráfico de drogas, extorsão e mineração ilegal. Essa mudança no cenário requer uma resposta mais robusta por parte do governo e das forças de segurança, que devem adaptar suas estratégias para entender a complexidade social, política e econômica dos novos desafios (Colômbia, 2023b).

(DNI), subordinada à Presidência, desempenha papel central na coordenação das atividades do setor (Colômbia, 2023c)¹³. Conquanto, vale frisar que sua competência extrapola as funções tradicionais da defesa, englobando a proteção de direitos civis, e o combate à pobreza e à corrupção (Colômbia 2023b).

As ações da Direção se voltam ao atendimento dos interesses nacionais, em acordo com o Plano Estratégico Setorial e Institucional (PESI) que objetiva aprimorar as capacidades do setor para lidar com grupos armados ilegais e organizações criminosas que ameaçam a soberania estatal. Este documento destaca a integração de informações e a utilização de novas tecnologias como essenciais para antecipar e neutralizar ameaças. Por esse prisma, as instituições securitárias propõem o fortalecimento da infraestrutura tecnológica da DNI como medida assertiva para aprimorar a eficiência na execução de suas funções, assim como a formação contínua dos agentes em novas tecnologias (Colômbia, 2023c).

Num contexto geopolítico distinto do sulamericano, no Reino Unido, a Revisão Integrada (RI), aponta quatro tendências que influenciarão a ordem internacional nos próximos anos: mudanças na distribuição de poder global, competição interestatal sobre a natureza da ordem internacional, rápida evolução tecnológica e o agravamento de desafios transnacionais. Em efeito, num ambiente internacional caracterizado pela transição para um sistema multipolar, fragmentado e contestado, considera *mister* o desenvolvimento de capacidades dissuasórias (Reino Unido, 2023a).

Frente ao cenário prospectivo, a estratégia se estrutura sob quatro pilares principais: moldar o ambiente internacional, dissuadir e competir em todos os domínios, abordar vulnerabilidades por meio da resiliência, e produzir vantagens estratégicas. Conquanto, em que pese se tratar de uma união política entre quatro Estados constituintes -Escócia, Inglaterra, Irlanda e o País de Gales-, possuidores de recursos e capacidades técnicas e humanas avançadas, os britânicos contam com uma estrutura de inteligência robusta.

As principais agências que compõem este sistema são: o Serviço de Segurança (MI5) atuando na gestão de ameaças internas; o Serviço Secreto de Inteligência (SIS/MI6) responsável pelo monitoramento de ameaças externas; e, a Sede de Comunicações do Governo (GCHQ) que protege dados sensíveis e coordena operações do setor (Reino Unido, 2023b).

As atividades de inteligência britânica dão apoio à formulação de estratégias para identificar as capacidades e intenções de adversários, produzir avaliações preditivas, realizar monitoramento de ameaças e aplicar contrainteligência para conter interferências externas. Porquanto, fornecem informações que permitem aos líderes desenvolver uma compreensão abrangente dos cenários de interesse, atendendo tanto às necessidades imediatas quanto aos objetivos de longo prazo (Reino Unido, 2023b)¹⁴.

Por conseguinte, a criação de incentivos à formulação de políticas voltadas para a proteção e armazenamento de grandes volumes de informações é encarada como medida necessária para fortalecer a capacidade das instituições de inteligência (Reino Unido, 2023a). Para alcançar esse objetivo, sublinham importância de dispor de infraestrutura adequada e habilidades específicas, além

¹³ Criado em 2011, o órgão substituiu o Departamento Administrativo de Segurança (DAS) e tem como atribuições principais a supervisão da coleta e análise de informações para lideranças políticas e militares, colaborando estreitamente com a Polícia Nacional.

¹⁴ A abordagem inclui uma análise preditiva e dedutiva para responder mais do que questões como “quem, o que, onde e por que”, antecipando possíveis evoluções do ambiente operacional. Outrossim, têm como objetivo detectar padrões de mudança e tendências emergentes para garantir o controle da iniciativa em crises que exijam respostas rápidas, permitindo a antecipação de cenários e formulação de estratégias assertivas frente às ameaças (Reino Unido, 2023b).

de aderir a princípios fundamentais como objetividade, segurança, continuidade e colaboração¹⁵.

No contexto da defesa, a direção dos esforços de coleta e análise de informações é conduzida pelo comandante e seu estado-maior que apresentam questionamentos específicos a serem respondidos. A aquisição de informações é realizada por instituições competentes, sendo as fontes divididas entre controladas, descontroladas, e casuais, avaliadas conforme a sua confiabilidade. Após a coleta, os dados passam por um processo de depuração rigoroso que utiliza Técnicas de Análise Estruturada (TAEs) para eliminar vieses cognitivos (Reino Unido, 2023b).

Em síntese, as estruturas de inteligência supracitadas refletem abordagens distintas para a segurança nacional, moldadas por seus contextos geopolíticos e desafios particulares. Com base no exposto, a próxima seção apresenta uma análise comparativa destas estruturas, mediante a consideração de fatores essenciais que afetam o seu funcionamento.

3 ANÁLISE COMPARADA ENTRE AS INSTITUIÇÕES DE INTELIGÊNCIA DE BRASIL, COLÔMBIA, E REINO UNIDO

Nesta seção apresento uma comparação entre as instituições de inteligência do Brasil, Colômbia e Reino Unido, com base em uma seleção de fatores chave que realçam as diferenças e similitudes entre as unidades de análise. Tais indicadores servem como parâmetros para que possamos compreender como cada agência opera e se adapta para lidar com diferentes desafios securitários em seus respectivos contextos.

Nesta pesquisa foram considerados os seguintes fatores a) estrutura organizacional; b) desenvolvimento técnico-científico; c) ética e transparência; d) integração interagências. Em resumo, essas categorias avaliam: a) hierarquia e distribuição de responsabilidades entre as instituições de inteligência em cada país, considerando como estão integradas ao governo e as Forças Armadas, bem como as funções específicas atribuídas a cada instituição como coleta de informações, contrainteligência e análise estratégica; b) adoção de novas tecnologias e métodos de análise que potencializam as capacidades operacionais das instituições, refletindo sua adaptação às ameaças contemporâneas; c) como cada Estado percebe a importância da ética nas operações de inteligência, incluindo o respeito aos direitos civis e à necessidade de transparência em suas atividades; e, por fim, d) a colaboração entre diferentes agências de segurança e defesa, bem como a coordenação com entidades internacionais.

Destarte, as estruturas examinadas desempenham papéis cruciais na segurança nacional de seus respectivos Estados. Entretanto, apresentam diferenças significativas que merecem atenção, a primeira a ser destacada reside na estrutura organizacional.

No Brasil, o SISBIN opera sob a Presidência da República, refletindo uma integração direta com a esfera governamental; de modo similar na Colômbia, a DNI assessora o Presidente e o Conselho de Segurança Nacional, entretanto, adota uma abordagem difusa que borra a linha divisória entre segurança pública e defesa. Em contraste, o Reino Unido possui três agências principais subordinadas ao Gabinete do Primeiro-Ministro, cada uma com um foco específico (Brasil, 2016; Reino Unido, 2023b; Colômbia, 2024).

O Sistema brasileiro conta com uma estrutura mais abrangente que integra diferentes órgãos

¹⁵ A flexibilidade e a agilidade são tomadas como elementos chave para que a inteligência se adapte rapidamente às mudanças e ofereça suporte oportuno baseado numa compreensão aprofundada das situações, garantindo a alocação eficiente de recursos e a minimização de incertezas (Reino Unido, 2023b).

civis e militares, priorizando a coleta e análise de informações em uma variedade de contextos e cenários. Enquanto que a Direção colombiana possui função central na coordenação das atividades de inteligência voltadas à segurança interna, combate ao narcotráfico e enfrentamento de grupos insurgentes. Já as agências britânicas focalizam um horizonte mais amplo, com vistas à projeção de poder nacional por intermédio das atividades do setor.

Igualmente, as competências e funções de cada instituição se diferem substancialmente. Embora o SISBIN, no Brasil, e a DNI, na Colômbia, possuam um papel abrangente na coleta e análise de informações para a segurança nacional, integrando as funções de inteligência ao suporte de forças militares e civis, o primeiro aborda uma gama mais ampla de desafios internos e externos, ao passo em que a segunda se concentra no combate às ameaças domésticas. Em contrapartida, as agências britânicas descentralizam atribuições, o que permite tratar dos problemas de modo abrangente em diferentes contextos.

O segundo fator a ser notado trata do desenvolvimento técnico-científico, aspecto onde residem semelhanças entre as unidades de análises. Nesse sentido, podemos considerar ponto pacífico para as instituições examinadas, o reconhecimento da importância estratégica do domínio cibernético para a segurança nacional. Uma vez que infraestruturas e sistemas de informação automatizados desempenham função vital nas sociedades contemporâneas, ataques disruptivos capazes de causar interrupção dos serviços básicos podem produzir efeitos cinéticos e/ou cognitivos significativos (Brasil 2023b; Colômbia, 2023b; Reino Unido, 2023b).

No Brasil, este fator é considerado preponderante para fortalecer as capacidades de projeção de poder nacional, desde a produção de tecnologias de uso dual à proteção das infraestruturas, passando pelo emprego de ferramentas cibernéticas úteis para a defesa (Brasil, 2016; 2017). Ante a demanda, tanto a ABIN quanto a AIDef têm intensificado seus esforços para desenvolver capacidades de monitoramento e neutralização de ameaças, sejam provenientes de atores estatais e/ou não estatais (Brasil, 2020, 2023b).

De modo similar, a evolução dos desafios tecnológicos fez deste tópico central às instituições securitárias colombianas, atentas à importância de proteger suas próprias infraestruturas e dados sensíveis contra ataques disruptivos. Em efeito, sublinham a importância estratégica das tecnologias informacionais para obter uma compreensão abrangente dos riscos e ameaças à segurança nacional (Colômbia, 2023a; 2023b).

Ante a demanda, a DNI tem buscado modernizar suas capacidades para uso efetivo de ferramentas como a inteligência artificial e de vigilância cibernética, apontadas como peças chave na construção de um ambiente de segurança mais robusto e adaptável, preparado para enfrentar adversários em constante transformação. Daí, o aperfeiçoamento de sistemas de segurança e o uso de algoritmos de aprendizado de máquina são apontados como soluções eficazes para detectar e prevenir ações hostis, permitindo análises detalhadas que ajudam, por exemplo, a identificar e mitigar operações de espionagem, sabotagem e/ou infiltração (Colômbia, 2023c)¹⁶.

No Reino Unido, a tecnologia é considerada central para a consecução dos objetivos estratégicos nacionais, pois, se trata de um garantidor da posição de liderança internacional. No campo cibernético, essa realidade se constitui por meio de cinco ferramentas fundamentais: inteligência artificial;

¹⁶ A DNI tem implementado tecnologias cibernéticas para fortalecer suas operações e monitorar atividades criminosas. A integração de ferramentas permite à DNI coletar dados relevantes que podem ajudar a prevenir e responder a ameaças. Além disso, a capacidade de interceptar comunicações digitais é vital para dismantelar redes criminosas e obter informações sobre suas operações. De modo que o ciberespaço, portanto, se torna um domínio fulcral na luta contra o crime organizado, proporcionando conhecimentos que antes eram difíceis de alcançar (Colômbia, 2023c).

engenharia biológica; telecomunicações; semicondutores; e computação quântica (Reino Unido, 2023c).

Haja vista que enfrentam ameaças oriundas de diversas fontes, incluindo Estados hostis e grupos extremistas organizados, os britânicos consideram o avanço tecnológico como um elemento de risco securitário difuso. Em outras palavras, o desenvolvimento de novas ferramentas informacionais é interpretado como ambivalente, na medida em que, embora possibilite o fortalecimento da segurança nacional por meio de tecnologias avançadas de monitoramento, análise de dados e defesa cibernética, também amplia as vulnerabilidades estratégicas ao expor infraestruturas críticas e sistemas sensíveis a ataques sofisticados e de difícil previsibilidade.

Sob essa perspectiva, reconhece-se que a emergência de novas arenas de conflito, nas quais as fronteiras entre guerra e paz se tornam progressivamente mais nebulosas, tem facilitado a execução de ataques remotos de forma anônima, empregando armas cibernéticas altamente complexas, as quais desafiam não apenas a segurança doméstica, mas também a estabilidade da ordem internacional (Reino Unido, 2023b; 2023c)

Frente ao cenário, a vigilância e a prevenção de ataques desta natureza, se acham fortemente interligadas com processos de análise de dados digitais e informações de inteligência, cada vez mais complexos. À conta disso, o GCHQ e o MI5 contam com alta capacidade de monitoramento e interceptação de comunicações eletrônicas, permitindo uma resposta rápida e assertiva às ameaças. Por outro ângulo, através de campanhas de reconhecimento e exploração, o MI6 é capaz de reunir informações cruciais tanto para avaliar intenções, quanto comprometer sistemas operacionais de seus adversários (Reino Unido, 2023b).

O terceiro fator comparativo diz respeito à importância da conduta ética e transparente no desempenho das atividades de inteligência. Sob esse aspecto, as unidades de análise enfrentam desafios semelhantes.

A doutrina que orienta as atividades da ABIN enfatiza a necessidade de diretrizes éticas para as operações, que devem atentar aos limites impostos pela legislação nacional (Brasil, 2023b). Contudo, embora estabeleçam diretrizes éticas que valorizam a honra e conduta ilibada, os documentos gerais examinados não abordam o tema com maior profundidade (Brasil, 2016; 2017).

Na Colômbia, em parte devido aos conflitos internos, a implementação de parâmetros éticos para condução das atividades securitárias tem sido particularmente relevante, em razão da necessidade de resgate da fízi pública nas instituições estatais (Colômbia, 2023a; 2023b). Por esse ângulo, as ações da DNI se orientam por princípios como necessidade, idoneidade e proporcionalidade que orientam a coleta, armazenamento e produção de dados. Tais medidas intentam assegurar que os processos de inteligência estejam em conformidade com os direitos humanos e promovam uma cultura de responsabilidade institucional (Colômbia, 2023c).

Em relação ao Reino Unido, a condução ética das atividades das instituições de inteligência como GCHQ, MI5 e o MI6, é considerada fundamental para manter o apoio da opinião pública. À conta disso, essas estruturas estão sujeitas a uma série de diretrizes rigorosas que impõem limites constitucionais às operações do setor, buscando promover um equilíbrio entre a segurança pública e os direitos civis, fundamental para o regime democrático (Reino Unido, 2023b)¹⁷.

¹⁷ A Lei de Regulamentação de Poderes Investigativos (RPI) estabelece um quadro legal rigoroso que regula as atividades, assegurando que qualquer ação, como vigilância ou uso de fontes humanas, esteja alinhada com os princípios de necessidade e proporcionalidade. Outrossim, o processo de autorização, previsto na Lei dos Poderes Investigativos (LPI) é crucial para as agências de inteligência (Reino Unido, 2023b; 2024).

Por fim, ao considerarmos o nível de integração interagências entre as unidades de análise examinadas, é possível notar uma forte disparidade nas estruturas brasileira e colombiana frente à britânica. A despeito disso, a colaboração é percebida como fator essencial para o sucesso das atividades de inteligência em todos os três casos.

A estrutura integrada do SISBIN prioriza a cooperação interinstitucional e a produção de conhecimento estratégico para orientar o processo decisório em alto nível, a ênfase é dada à proteção da ordem democrática e à neutralização de ameaças. Por esse ângulo, a colaboração com outras agências de segurança é percebida como necessária à implementação de estratégias mais eficazes, que permitam mitigar riscos e/ou responder rapidamente aos incidentes (Brasil, 2016; 2017).

Já na Colômbia, em atendimento ao conceito de segurança humana, a DNI alinha suas atividades de inteligência e defesa à promoção do desenvolvimento socioeconômico e à proteção dos direitos humanos. Ante o contexto, opera em estreita colaboração com as Forças Armadas e agências de segurança pública no enfrentamento às ameaças representadas por organizações criminosas que atuam em áreas estratégicas, impactando recursos naturais e comunidades vulneráveis (Colômbia, 2023c).

A reafirmação da soberania estatal, questão cara às esferas militar e política, passa pela capacidade de atingir estes objetivos. Para tanto, as lideranças apontam para a construção de mecanismos de gestão eficiente do setor público e a elaboração de projetos estratégicos, com foco no uso responsável dos recursos e na melhoria das condições de vida das populações afetadas, como medida assertiva a ser implementada (Colômbia, 2023a).

Já no Reino Unido, a integração interagências é percebida como fundamental para o aprimoramento das atividades de inteligência britânica, permitindo uma abordagem mais coesa, em conformidade com as diretrizes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Outrossim, frisam a necessidade de ação conjunta e do conceito de integração multidomínio, que potencializam a análise e o entendimento das informações coletadas, assegurando uma compreensão abrangente da realidade (Reino Unido 2023b).

A abordagem integrada e interdepartamental, envolvendo administrações locais, serviços de emergência e o setor privado, permite gerenciar riscos com maior acurácia. Em atendimento a demanda, um Ambiente Único de Inteligência (SIntE) foi criado para integrar esforços interagências e interdepartamentais, harmonizando todos os elementos do processo de inteligência, e dando fluidez ao compartilhamento de informações (Reino Unido, 2023a). Igualmente, a criação da Agência de Avaliação de Risco à Segurança Nacional (NSRA) tem por objetivo ajudar a identificar vulnerabilidades e preparar respostas a ameaças como disputas político-econômicas e mudanças climáticas (Reino Unido, 2022b).

As instituições de inteligência britânicas se beneficiam significativamente deste alinhamento, pois, a cooperação amplia o acesso a uma gama de informações e recursos. Em efeito, a partilha de inteligência entre GCHQ, MI5 e MI6, permite uma análise mais abrangente e a identificação de ameaças emergentes de forma mais ágil, tal sinergia não apenas melhora a capacidade de resposta a desafios complexos, mas também fortalece a resiliência das operações de segurança, garantindo que as agências estejam preparadas para enfrentar ameaças que transcendam fronteiras e exijam uma resposta coordenada (Reino Unido, 2023b).

Frente ao exposto, se verifica que cada uma das agências britânicas funciona como um sistema independente e integrado, adaptado à realidade geopolítica, operando num modelo de colaboração intensa, onde a troca de informações é facilitada por um ambiente regulatório que prioriza a agilidade e a eficiência. Em contraste, tanto o DNI quanto o SISBIN, lidam com um ambiente mais

fragmentado, onde a fluidez da cooperação interagências esbarra em limitações infraestruturais. Assim, embora as agências latinas tenham avançado na modernização de suas operações, ainda se encontram aquém da eficiência e a interoperabilidade, observadas no Reino Unido. A Tabela 1 sumariza os resultados.

Tabela 1- Capacidades da Inteligência no Brasil, Colômbia e Reino Unido

Fatores-chave	BRASIL		COLÔMBIA	REINO UNIDO	Distintos
	ABIN e AIDef		DNI	GCHQ, MI5, MI6	
	Estrutura organizacional	Subordinadas à Presidência. Perspectiva ampla, ameaças domésticas e externas	Subordinada à Presidência. Foco no enfrentamento de ameaças domésticas	Subordinadas ao Gabinete do Primeiro-Ministro. Foco em ameaças externas	Semelhantes
	Integração Interagências	Fragmentada	Fragmentada	Complexa, sistema de resiliência avançado	
Desenvolvimento técnico-científico	téc	Ferramentas analíticas cibernéticas de uso dual.	Modernização do setor produtivo	Tecnologias informacionais avançadas.	
	Ética e Transparência	Esfera civil regulado pelo poder público, âmbito militar pouco explorado.	Supervisão rigorosa	Supervisão rigorosa	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Ao compararmos as estruturas de inteligência é possível notar que existem semelhanças e distinções nas abordagens que buscam aumentar o nível de desempenho das atividades do setor que não podem ser compreendidas sem levarmos em conta a robustez institucional que sustenta cada uma das unidades de análise examinadas.

Os achados indicam que o Brasil, conta com uma estrutura organizacional que integra diversos órgãos, mas ainda enfrenta desafios relacionados à interoperabilidade - sistematização do compartilhamento de informações¹⁸- e transparência. Por sua vez, a Colômbia, embora tenha uma abordagem centralizada, luta para modernizar suas operações e garantir uma interação eficaz entre suas instituições securitárias. Já o Reino Unido, se destaca pela especialização de suas agências, que operam de forma altamente integrada e focada no desenvolvimento e uso de tecnologias da informação avançadas.

Não obstante, se percebe um padrão entre as unidades de análise no tocante ao interesse por fortalecer a segurança nacional através da inovação e da adaptação aos desafios impostos pelas ameaças contemporâneas. Razão pela qual, se espera que essas agências contribuam para proteger os interesses estratégicos inerentes a cada nação. A próxima seção discute o tema em profundidade.

4 A INTELIGÊNCIA NA FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

As variáveis examinadas na seção anterior fornecem uma base sólida para identificar o funcionamento das estruturas securitárias responsáveis pela inteligência. À conta disso, nesta seção, procuro discutir o papel crucial que elas desempenham na formulação de estratégias de segurança mais eficazes.

Na esfera militar, a inteligência oferece insights sobre as capacidades e intenções de adversários, possibilitando um planejamento mais robusto e alinhado aos objetivos de segurança

¹⁸ Interoperabilidade. Definição: nível de padronização referente à compatibilidade, intercambialidade e comunicabilidade.

nacional. Essa integração entre inteligência e operações militares não apenas aumenta a eficácia das missões, mas também minimiza os riscos e os custos associados a ações inadequadas (Lowenthal, 2017).

Da mesma forma, na esfera civil, a inteligência é vital para a formulação de políticas públicas que abordem questões de segurança interna. A análise de dados e informações relevantes permite que os formuladores de políticas compreendam melhor as dinâmicas sociais e econômicas, identificando tendências e riscos que podem afetar a estabilidade e o bem-estar da população.

Em contextos de crise, como pandemias, desastres naturais, ou ataques às infraestruturas críticas, a inteligência pode fornecer informações cruciais que orientem a implementação de medidas assertivas para assegurar a resiliência das instituições públicas. Por essa lógica, a colaboração entre agências do setor e órgãos governamentais se faz essencial para garantir que as ações sejam baseadas em informações precisas e oportunas, promovendo uma gestão mais eficiente dos recursos e uma melhor proteção dos interesses da sociedade (Treverton, 2009).

Conquanto, é preciso ter em conta que a realidade geopolítica influencia significativamente o funcionamento das estruturas de inteligência, revelando como diferentes contextos regionais moldam suas prioridades e as abordagens.

Neste ensejo, o Brasil, como uma potência emergente na América Latina, enfrenta desafios relacionados à segurança interna, como crime organizado e terrorismo, além de preocupações com a proteção de sua biodiversidade e recursos naturais. Essas questões exigem que a ABIN e a AIDef desenvolvam estratégias que abordem não apenas ameaças imediatas, mas também as complexidades que surgem de sua diversidade cultural e territorial.

No contexto da segurança nacional, a expressão “diversidade cultural” alude à multiplicidade de etnias, crenças, línguas e práticas sociais que caracterizam a população brasileira. Essa pluralidade, longe de ser apenas um aspecto sociológico, acarreta desafios significativos para as políticas públicas, sobretudo no que tange à segurança. As estratégias desenvolvidas pela ABIN e pela AIDef devem, portanto, integrar uma compreensão sensível e adaptativa dessa diversidade, respeitando as especificidades culturais das distintas comunidades, a fim de garantir uma atuação que favoreça a coesão social e a estabilidade nacional.

Já a “diversidade territorial” diz respeito à extensão geográfica e à heterogeneidade dos ecossistemas e das realidades socioeconômicas que compõem o Brasil. Desde as vastas florestas amazônicas até os complexos centros urbanos, o território nacional impõe desafios logísticos e operacionais para a implementação de políticas de segurança. Para uma efetiva resposta às ameaças que permeiam diferentes regiões, é necessário que as agências de inteligência adaptem suas estratégias ao contexto local, levando em consideração as condições ambientais, as particularidades socioeconômicas e a dinâmica política de cada área, assegurando uma ação integrada e eficaz em todo o país.

Por outro lado, a Colômbia vive um contexto mais agudo em termos de segurança nacional, marcada por um histórico de conflitos armados e o narcotráfico. Em efeito, após a assinatura do Acordo de Paz em 2016, o Estado buscou reforçar sua presença modernizando setores produtivos e promovendo o resgate da confiança social nas instituições securitárias, com a DNI desempenhando um papel vital na coordenação de esforços para enfrentar não apenas ameaças tradicionais, mas também novas dinâmicas do crime organizado (Colômbia, 2023a).

A Colômbia, com sua complexa geografia e um histórico de conflitos armados, enfrenta desafios singulares no que diz respeito à diversidade territorial e cultural. O país possui vastas regiões remotas, como a Amazônia e as montanhas dos Andes, que são de difícil acesso, onde grupos criminosos e guerrilheiros ainda operam, aproveitando-se da fragilidade do Estado nessas áreas. Além disso, a

diversidade cultural, marcada por uma pluralidade de etnias e tradições, torna ainda mais desafiadora a implementação de políticas de segurança eficazes. A modernização dos setores produtivos e a busca pelo resgate da confiança social nas instituições, exigem uma atuação sensível a essas particularidades locais, coordenando ações que considerem tanto as ameaças tradicionais, como o narcotráfico, quanto as novas dinâmicas do crime organizado, sempre com respeito às especificidades culturais e territoriais do país.

Ambos os Estados latinos se acham em condições distintas da observada no Reino Unido, onde a geopolítica é marcada por um papel global ativo, no qual a defesa e a segurança são moldadas por relações domésticas e exteriores, especialmente com aliados como os Estados Unidos e a União Europeia. De tal as agências de inteligência britânicas são constantemente desafiadas a se adaptarem aos novos tipos de ameaças, incluindo crises sanitárias globais, espionagem cibernética, e ataques terroristas, capazes de atingir tanto a segurança interna quanto a defesa de seus interesses internacionais (Reino Unido, 2023a).

O Reino Unido, embora possua uma geopolítica de destaque global, também enfrenta desafios internos relacionados à diversidade cultural e territorial, os quais impactam diretamente suas estratégias de segurança. A pluralidade étnica e cultural de sua população, somada à presença de regiões com especificidades políticas, como Escócia e Irlanda do Norte, exige uma adaptação contínua das agências de inteligência, como o MI5 e o GCHQ. Essas entidades precisam enfrentar ameaças externas, com especial atenção à sua potencial influência em dinâmicas internas, onde tensões culturais e regionais podem conduzir à instabilidade securitária.

Em atenção às questões peculiares de cada qual, a adoção de parâmetros necessários à condução assertiva das atividades de inteligência se torna um diferencial para àqueles que intentam promover cursos de ação estratégicos que permitam resolvê-las de modo eficiente e discreto. Razão pela qual, o uso de novas tecnologias se tornou uma prática crescente do setor que, cada vez mais, vem utilizando ferramentas informacionais avançadas para otimizar operações e enfrentar desafios emergentes, como o terrorismo e a espionagem cibernética (Treverton, 2009).

Em razão disto, nos três casos, se verifica que a integração interagências é considerada uma prática essencial para operações de inteligência de alto desempenho, capazes de contribuir de modo substantivo com os processos de tomada de decisão.

No Brasil, em cooperação com a ABIN, a AIDef busca assegurar que as informações circuladas entre as Forças Armadas sejam utilizadas de maneira estratégica para a proteção da soberania e integridade territorial. Já na Colômbia, as diretrizes que regulam as atividades de inteligência e contraespionagem, enfatizam a importância da ação interagências no desempenho de suas competências. Ademais, reforçam a importância da cooperação internacional para assegurar uma resposta coordenada e eficaz aos desafios securitários (Colômbia, 2023c). Entretanto, ambos carecem de um sistema integrado funcional e robusto.

Em contraste, no Reino Unido, as instituições de inteligência são compostas por estruturas sólidas e bem articuladas, por intermédio das quais comandos interconectados permitem uma colaboração mais eficaz, aumentando o nível de desempenho das atividades do setor. Conforme estabelecido oficialmente, é função de inteligência garantir que as atividades de defesa sejam realizadas de maneira harmoniosa, e alinhada às políticas governamentais. Essa integração interagências não apenas facilita a troca de informações, mas também cria um ambiente em que operações internacionais possam correr de maneira flexível, adaptando-se às dinâmicas do contexto global. (Reino Unido, 2023b).

Por este prisma, podemos posicionar o MI5, e o M16, e o GCHQ, como modelos ideais de adaptação a um ambiente de segurança dinâmico e multifacetado. Em contrapartida, tanto no Brasil

quanto na Colômbia, embora as principais estruturas de inteligência busquem tal excelência em matéria de integração, ambos enfrentam desafios relacionados à interoperabilidade institucional.

Sem embargo, se faz *mister* destacar os estágios distintos de desenvolvimento tecnológico em que se encontram as unidades em tela. Posto que, nas últimas décadas, tanto o Brasil quanto a Colômbia tenham investido em capacidades analíticas e cibernéticas, e, ainda que, atualmente, estejam empenhados em modernizar suas forças de inteligência por intermédio da incorporação de novas tecnologias, tais processos distam do que ocorre no Reino Unido.

No contexto sulamericano, as Indústrias 4.0 têm se concentrado na adoção de tecnologias digitais para aumentar a eficiência e a produtividade. Essa fase inclui a automação de processos, o uso de Internet das Coisas (IC) e a análise de grandes volumes de dados. No Brasil, o setor tem enfrentado desafios como a infraestrutura limitada e a necessidade de capacitação profissional, dificultando a plena implementação dos princípios deste modelo (Vanzella e Lima, 2020). Igualmente, na Colômbia, o setor produtivo está se modernizando, mas ainda lida com questões estruturais e socioeconômicas que impedem uma adoção mais ampla e integrada dessas tecnologias (OECD/UN/UNIDO, 2019).

Em contrapartida, a chamada Revolução Industrial 5.0, atualmente em curso no Reino Unido, busca não apenas otimizar processos produtivos por meio da automação e integração de tecnologias avançadas, mas também colocar o ser humano e a sustentabilidade no centro da produção. Essa abordagem faz-se evidente em iniciativas que priorizam a colaboração entre máquinas e humanos, promovendo a personalização em massa e a responsabilidade social. Em efeito, se propõe uma transformação onde a eficiência e a inovação, seguem *pari passu* a medidas de sustentabilidade, resultando num modelo que visa não apenas o lucro, mas também o desenvolvimento social (Alves et al., 2020; Shiyan et al., 2021).

Assim, enquanto o desenvolvimento técnico-científico britânico se encontra na fronteira do conhecimento, as forças produtivas no Brasil e Colômbia permanecem focadas na modernização e na eficiência de processos, refletindo as necessidades e contextos específicos de regiões historicamente dispare, como a latina e a europeia. Contudo, tendo em vista que a promoção da segurança humana constitui elemento central da estratégia colombiana, o modelo colombiano carrega alguma semelhança com o processo que se desenrola no Reino Unido.

A DNI está se modernizando, integrando tecnologias que potencializam suas capacidades operacionais e melhoram a resposta a ameaças, especialmente no combate ao narcotráfico e à insurgência. O uso de ferramentas de inteligência artificial e vigilância cibernética é apontado como chave para reduzir os custos de aquisição, depuração e transmissão de informações, apoiando a tomada de decisões no mais alto nível hierárquico e ampliando a capacidade de ação preventiva do Estado (Colômbia, 2023c).

Já no Reino Unido, a necessidade de incorporar métodos modernos e tecnologicamente avançados para identificar e neutralizar de modo assertivo um espectro mais amplo de atores, fez da capacidade de lidar com grandes volumes de informação um diferencial competitivo. Conforme registram os documentos oficiais, por lá, a automação, inteligência artificial e o aprendizado de máquina já vem sendo empregadas para identificação de riscos e oportunidades, otimizando a coleta e análise de informações que anteriormente eram difíceis de serem tratadas com métodos tradicionais (Reino Unido, 2023b).

Contudo, ao passo em que ampliam a eficácia no desempenho das atividades de inteligência, o uso de novas tecnologias informacionais suscita um importante debate a cerca de seus limites jurisdicionais. Tendo em vista as idiossincrasias contextuais, as instituições do setor enfrentam um

dilema fulcral, até que ponto as suas atividades devem ou não se moldar às demandas das lideranças?

A questão se faz pertinente, uma vez que as esferas política e militar, embora interdependentes, possuem culturas organizacionais distintas que influenciam suas expectativas e objetivos. Nesse sentido, enquanto líderes políticos podem buscar imprimir um caráter personalista às instituições securitárias, promovendo a busca por informações que legitimem seus interesses pessoais, as lideranças militares tendem a demandar a produção de dados que ajudem a maximizar a eficácia operacional das forças para cumprimento de missões designadas.

Destarte, o dilema levanta preocupações sobre a objetividade e a integridade da atividade de inteligência, uma vez que a sua adaptação ao que é solicitado pode comprometer a neutralidade e a capacidade analítica das agências. À vista disso, a necessidade de transparência torna-se um ponto central nesse debate.

Em geral, as agências de inteligência seguem normas que visam garantir que suas operações respeitem os direitos civis e os princípios democráticos. A importância dessas diretrizes é amplamente discutida na literatura que enfatiza que a ética não deve ser um mero complemento às operações de inteligência, mas uma parte integrante de sua cultura organizacional, uma vez que fiúza pública nas instituições estatais está intimamente ligada à percepção de que as informações são produzidas de forma independente e ética (Miller et al., 2021).

Não obstante, quando as agências se veem pressionadas a atender interesses específicos, pode haver um risco significativo de desvio de suas funções essenciais. Porquanto, a busca por um equilíbrio entre atender às demandas e manter a integridade da atividade de inteligência se constitui como um desafio incontestado aos agentes do setor. Mais do que isso, a transparência nas práticas de inteligência é vista como essencial para mitigar os riscos de abusos de poder e assegurar que as atividades estejam alinhadas com os interesses da sociedade.

No Brasil, o tema se tornou particularmente polêmico, dado o registro recente de mudanças na estrutura de comando das agências de Inteligência, com a transferência da ABIN do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) à tutela do Ministério da Casa Civil, em certa medida devido aos atentados orquestrados em 8 de janeiro de 2023, classificados pelo poder público como tentativa de golpe de Estado que colocaram em questão a eficácia das estruturas de inteligência (Verdélío, 2023; Oliveira, 2023).

Já em contextos onde as instituições de segurança têm um histórico de abusos, como na Colômbia, a promoção da ética é crucial para restaurar a confiança social e legitimar a atuação do Estado. Entretanto, recentemente o governo colombiano se tornou alvo de investigação por suposto esquema de espionagem ilegal orquestrado para monitorar membros da Corte Constitucional do país (AFP, 2024).

Tampouco no Reino Unido a discussão se torna trivial, uma vez que as agências de inteligência têm a responsabilidade de manter um equilíbrio delicado entre eficácia operacional e integridade moral, garantindo que as ações respeitem a dignidade humana e os valores democráticos (Omand, 2021).

Entretanto, ao passo em que precisam lidar com ameaças externas que intentam promover o caos através de campanhas de desinformação, ataques cibernéticos e influências políticas, as agências de inteligência tiveram de passar por um árduo processo de robustecimento de suas capacidades (The Economist, 2024). Essa expansão reforçou a importância do compromisso ético, pois, na ausência de sua vigilante observância a identificação de padrões distintivos que as separem de práticas autoritárias seria praticamente impossível.

Ao contrastar as abordagens ocidentais, baseadas na ética e transparência, com as táticas russas, a discussão sobre o controle ético na inteligência ganha relevo, não apenas dada a necessidade de proteção aos direitos civis, mas também em razão de seu potencial para fortalecer alianças internacionais e reduzir a hostilidade global. Em essência, a ética não é apenas uma restrição, mas uma ferramenta estratégica que legitima o uso da inteligência num cenário de ameaças complexas (Ohmand, 2021).

Para além da orientação de práticas operacionais, tais normativas contribuem, também, para assegurar que as atividades do setor tenham maior prestígio e legitimidade fortalecendo a cooperação entre o setor público, privado e a esfera social. Contudo, esses padrões devem ser constantemente revisados para que se mantenham relevantes num cenário de ameaças em constante mudança. Por meio de relatórios públicos e supervisão independente, a transparência nas operações pode ajudar a mitigar os riscos de abusos de poder e garantir que as atividades sejam conduzidas de maneira responsiva.

Não obstante, no Brasil, controvérsias recentes, como o caso da “Abin paralela”, demonstram a urgência de estabelecer diretrizes claras que distingam informações estratégicas sigilosas de dados que podem ser compartilhados com a sociedade. Isso porque na ausência de supervisão eficaz e de delimitações precisas, abusos de poder e desvios de conduta podem ocorrer, comprometendo significativamente a confiança pública nas instituições de Estado. Nesse sentido, o fortalecimento de mecanismos de controle é imperativo para assegurar a legitimidade das instituições de segurança e a proteção da democracia (Crisóstomo, 2024).

Por outro lado, informações diretamente vinculadas à segurança nacional, como identidades de agentes, operações em andamento e dados que possam comprometer estratégias de defesa, devem permanecer sigilosas. Esse equilíbrio é crucial para proteger o Estado de ameaças internas e externas, garantindo que a divulgação pública não comprometa a eficiência e a eficácia das operações de inteligência.

Embora na Colômbia a transparência nas atividades de inteligência busque equilibrar a proteção da segurança nacional com a preservação da legitimidade democrática, sendo particularmente relevante em um contexto marcado por histórico de abusos, as práticas de prestação de contas, como relatórios públicos, adotadas pela DNI, contrastam com denúncias recentes de espionagem ilegal que evidenciam a necessidade de fortalecer mecanismos de supervisão, fundamentais para restaurar a fúza pública e prevenir desvios institucionais (Colômbia, 2024).

Já no Reino Unido, o modelo de transparência nas atividades de inteligência enfatiza a supervisão pública sem comprometer a segurança nacional. Relatórios como o *Disruptive Powers* detalham a aplicação de poderes disruptivos de maneira alinhada a parâmetros legais, garantindo que as operações sejam conduzidas de forma ética e responsável (Reino Unido, 2020). No entanto, informações sensíveis, como dados operacionais e identidades de agentes, permanecem confidenciais, refletindo um equilíbrio entre o sigilo necessário e a responsabilidade democrática.

Desta forma, a discussão sobre transparência no setor de inteligência assume importância central, especialmente diante de crises institucionais e de polarização política. A adoção de práticas inspiradas em modelos como os da Colômbia e do Reino Unido podem facilitar a construção de um equilíbrio entre sigilo e prestação de contas, fortalecendo a confiança da sociedade, promovendo a ética nas operações e consolidando os princípios democráticos nas atividades de inteligência.

Por fim, tendo por base a ampla dimensão dos pontos destacados, se pode razoavelmente afirmar que apesar das diferenças contextuais, a eficiência das instituições securitárias depende da adaptação às inovações tecnológicas, observância ética e transparência das atividades, e a construção

de medidas de fortalecimento mútuo interinstitucional e interdepartamental, aspectos cruciais para lidar com as ameaças contemporâneas.

Ao abordarmos a intersecção entre as esferas civil e militar é importante reforçar o papel da inteligência como uma ferramenta que não apenas fundamenta a segurança nacional, mas também orienta a formulação de políticas públicas. A sinergia entre essas dimensões garante que as respostas a ameaças sejam abrangentes e integradas, refletindo uma abordagem holística que visa fortalecer a segurança e assegurar o bem-estar da população. Num mundo cada vez mais complexo, a capacidade de uma nação de formular e implementar políticas informadas pela inteligência pode ser considerada, portanto, um indicador de sua resiliência e eficácia na gestão de riscos.

Portanto, assumindo o pressuposto de que instituições de inteligência no Brasil, Reino Unido e Colômbia desempenham papéis vitais no planejamento estratégico, é plausível considerar que a integração somada ao uso de novas tecnologias informacionais de modo responsivo e transparente reflita a robustez institucional das unidades de análise supracitadas, na busca por obter vantagem estratégica e resiliência diante de ameaças complexas.

Dito de outro modo, a conjunção dos fatores-chave destacados nesta pesquisa tem efeito significativo sobre a capacidade das instituições de inteligência fornecerem suporte confiável e oportuno às lideranças, garantindo que as decisões estratégicas estejam fundamentadas numa compreensão objetiva dos desafios e oportunidades.

5 CONCLUSÃO

Os achados desta análise comparativa destacam a relevância das estruturas de inteligência no Brasil, na Colômbia e no Reino Unido como pilares estratégicos para a formulação de políticas e a salvaguarda da segurança nacional. A pesquisa revelou que, embora cada qual enfrente desafios e disponha de capacidades singulares, há uma convergência notável em torno da necessidade de integração interagências, do avanço técnico-científico e da observância de preceitos éticos para nortear suas operações. A eficácia das agências analisadas demonstra que a inteligência transcende o caráter meramente operacional, se configurando como um instrumento indispensável para a gestão de riscos em um ambiente global marcado pela crescente complexidade.

No contexto brasileiro, a integração de órgãos civis e militares por meio do SISBIN evidencia um avanço significativo para a gestão de questões de segurança nacional. Entretanto, subsistem desafios relacionados à interoperabilidade entre instituições e à transparência nas operações, que limitam o seu pleno potencial. Nesse sentido, a modernização tecnológica e a adesão aos princípios éticos e legais emergem como elementos cruciais para o fortalecimento da fúza pública e ampliação da eficácia operacional das agências de inteligência.

Na Colômbia, a Direção Nacional de Inteligência (DNI) desempenha um papel central no enfrentamento de ameaças internas, como o narcotráfico e as insurgências, ao mesmo tempo em que busca modernizar suas operações tecnológicas e aprimorar sua coordenação interinstitucional. Sua abordagem, que combina elementos de segurança e desenvolvimento socioeconômico, pode ser considerada um modelo promissor para lidar com as dinâmicas contemporâneas, embora ainda necessite de maior consolidação institucional que lhe assegure maior eficácia.

Por outro lado, o Reino Unido destaca-se pelo elevado nível de sofisticação de suas operações de inteligência, refletido na especialização de suas agências e no emprego de tecnologias avançadas. A integração robusta entre suas instituições e a observância rigorosa de normas éticas,

o posicionam como referência na gestão estratégica da segurança nacional. Contudo, mesmo nesse cenário, questões como o equilíbrio entre transparência e sigilo operacional evidenciam a necessidade de constante aprimoramento das práticas, garantindo a legitimidade e a eficácia do setor.

Por conseguinte, a continuidade desta agenda de pesquisa revela-se imperativa para aprofundar os estudos acerca da aplicação estratégica da inteligência no Brasil, especialmente no que tange à sua capacidade de articular os interesses das esferas política e militar. O fortalecimento das capacidades analíticas e operacionais das agências nacionais, aliado a uma maior integração interagências, poderá viabilizar respostas mais assertivas às ameaças contemporâneas. Além disso, o alinhamento da inteligência estratégica às exigências da segurança nacional não apenas subsidiará a formulação de políticas públicas mais robustas, como também contribuirá para a proteção da soberania e o fomento do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, avanços nessa linha de investigação têm o potencial de consolidar a resiliência institucional brasileira, afirmando sua posição como um ator estratégico de relevância no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

AFP. Petro Nega Espionagem Ilegal após Denúncia de Magistrado na Colômbia. **EXAME**, jun. 24. 2024. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/petro-nega-espionagem-ilegal-apos-denuncia-de-magistrados-na-colombia/>>. Acesso em: 22.10.2024.

ALVES, Joel., Lima, Tânia M., Gaspar, Pedro D. Is Industry 5.0 a Human-Centred Approach? A Systematic Review. **Processes** **2023**, 11 (1), 1-15, 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Inteligência Decreto nº 8.793**. 2016. Presidência da República. Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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.>. Acesso em: 02.06.2024.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-nacional-de-inteligencia-1/ENINT.pdf>>. Acesso em: 02.06.2024.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional, Estratégia Nacional de Defesa**. Presidência da República Secretaria-Geral. 2020. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8865685&ts=1614082662204&disposition=inline>>. Acesso em: 25.05.2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 25. 05.2024.

BRASIL. **Doutrina da Atividade de Inteligência**. Presidência da República Casa Civil Agência Brasileira de Inteligência. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/abin/pt-br/centrais-de-conteudo/doutrina/Doutrina-da-Atividade-de-Inteligencia-2023>>. Acesso em: 05.06.2024.

BRASIL. **Estratégia de Inteligência de Defesa**. 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/MD60E01EstrategiadeInteligenciadeDefesa1Edio2023.pdf>. Acesso em: 05.06.2024.

CRISÓSTOMO, Caio. **PF Liga Tentativa de Golpe e caso da Abin Paralela ao Indiciar Bolsonaro**. Folha de São Paulo. 2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/11/pf-liga-tentativa-de-golpe-e-caso-da-abin-paralela-ao-indiciar-bolsonaro.shtml>>. Acesso em: 22.11.2024.

COLÔMBIA. **Estrategia de Defensa Nacional (2022-2032)**. Escuela Superior de Guerra. Colombia. 1ªed., Bogotá. Fundación Konrard Adenauer. 2022. Disponível em: <<https://esdeglibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/book/161>>. Acesso em: 23 ago. 2024.

COLÔMBIA. **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potência Mundial de la Vida. Departamento Nacional de Planeación**. 2023a. Disponível em: <<https://www.dnp.gov.co/Planificacion/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026.aspx>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

COLÔMBIA. **Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías Para la Vida y la Paz (2022-2026)**. Ministério de Defensa Nacional. 2023b. Disponível em: <https://ddhhcolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/05/GARANTIAS-PARA-LA-VIDA-Y-LA-PAZ.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

COLÔMBIA. **Plan Estratégico Sectorial / Institucional (2023-2026)**. Dirección Nacional de Inteligencia. 2023c. Disponível em: <<https://dni.gov.co/wp-content/uploads/2024/01/PLAN-ESTRATEGICO-DNI-2023-2026.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2024.

COLÔMBIA. **Dirección Nacional de Inteligencia: Inteligencia Estratégica al Servicio del País**. Dirección Nacional de Inteligencia. 2024. <https://dni.gov.co/la-entidad/estructura-organica-organigrama/>>. Acesso em: 03 set. 2024.

LIU SHYAN., PENGYUE LI., JINFENG WANG., PENG LIU. Toward Industry 5.0: Challenges and Enablers of Intelligent Manufacturing Technology Implementation Under the Perspective of Sustainability. **Helyon**, 10, 1-15, 2024.

LOWENTHAL, M. M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. CQ Press. 2017.

MILLER, S. R. M., REGAN, M., WALSH, P. F. **National Security Intelligence and Ethics**, Routledge, 2021, 316 p.

OECD/UN/UNIDO. Transforming Industries: Unleashing the Potential of Industry 4.0 in Colombia, In: **Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity**, OECD Publishing, Paris, 2019.

OLIVEIRA, Caroline. Ex-Abin diz que GSI foi Alertado sobre Ameaça de Golpistas no 8/1 ‘em Grupo de Whatsapp’. **Brasil de Fato**, ago. 01. 2023. Disponível em: < <https://www.brasildefato.com.br/2023/08/01/ex-abin-diz-que-gsi-foi-alertada-sobre-ameaca-de-golpistas-no-8-1-em-grupo-de-whatsapp>>. Acesso em: 25.10.2024

OMAND, David. The Ethical Limits We Should Place on Intelligence Gathering as Part of an Integrated CT Strategy. **Terrorism and Political Violence**, 33 (2), 290-301, (2021).

REINO UNIDO. **HM Government Transparency Report: Disruptive Powers 2020**. UK

Government. 2020. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/disruptive-powers-2020/hm-government-transparency-report-disruptive-powers-2020-accessible> >. Acesso em: 22.11.2024.

REINO UNIDO. **The UK Government Resilience Framework**. Cabinet Office. 2022b. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework/the-uk-government-resilience-framework-html>>. Acesso em: 15.07.2024

REINO UNIDO. **Integrated Review Refresh 2023 Responding to a more contested and volatile world**. Presented to Parliament by the Prime Minister. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world/integrated-review-refresh-2023-responding-to-a-more-contested-and-volatile-world>>. Acesso em: 11.07.2024

REINO UNIDO. **Joint Doctrine Publication 2-00 Intelligence, Counter-intelligence and Security Support to Joint Operations**. Ministry of Defence. 2023b. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/653a4b0780884d0013f71bb0/JDP_2_00_Ed_4_web.pdf>. Acesso em: 18.07.2024.

REINO UNIDO. Law, oversight and ethics. **Security Service MI5, 2024**. Disponível em: <<https://www.mi5.gov.uk/how-we-work/law-oversight-and-ethics>>. Acesso em: 15.10.2024.

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.

THE ECONOMIST. Vladmimir Putin's spies are plotting global chaos. **International Going Feral**, out. 13. 2024. < <https://www.economist.com/international/2024/10/13/vladimir-putins-spies-are-plotting-global-chaos>>. Acesso em: 25.10.2024.

TREVERTON, G. F. **Intelligence for the 21st Century**. Cambridge University Press. 2009.

VERDÉLIO, Andreia. Governo Transfere Abin do GSI para a Casa Civil. **Agência Brasil**, fev. 03. 2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-03/governo-transfere-abin-do-gsi-para-casa-civil>>. Acesso em: 28.10.202

PRINCIPAIS ATIVIDADES EXECUTADAS

- Ligação com meio acadêmico
- Revista Análise Estratégica
- Informativo Estratégico
- Workshops, Colóquios e Seminários
- Núcleo de Estudos Prospectivos - NEP
- Diagnóstico
- Cenários
- Grupo de Estudos e Planejamento Estratégico do Exército



- Conjuntura nacional e internacional
- Sumário Estratégico
- Rede de Estudos Estratégicos do Exército
- Núcleos de Estudos Estratégicos / Cmdo Mil A
- Análises políticas e estratégicas
- Ligação com o Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República