

ARGUMENTAÇÃO ESTRATÉGICA E NEGOCIAÇÃO:

lições aprendidas no curso “A Defesa Nacional e o Poder Legislativo” da Escola Superior de Defesa

Ali Kamel Issmael Júnior *



Uma característica humana é seguir seus próprios traços de personalidade na forma de se relacionar com o mundo. Allport (1961) confirma isso ao afirmar que cada pessoa percebe e interage com o mundo de maneira distinta devido ao seu padrão único de traços. O problema de usar apenas nossas impressões e experiências é que, ao não considerar o outro lado em uma negociação, limitamos nosso horizonte de consciência e nosso poder de argumentação. O autor, um oficial engenheiro com perfil técnico, sentia falta de uma argumentação que considerasse mais do que seu campo de formação profissional. Em trabalhos técnicos para a Marinha, a demonstração da aderência dos requisitos técnicos aos aspectos operativos e estratégicos não parecia suficiente para convencer os decisores de que o apresentado não era apenas uma defesa dos próprios interesses do autor ou do setor envolvido.

Essa temática foi abordada nos cursos de carreira realizados pelo autor, com uma temática mais voltada para uma visão estratégica operacional da Marinha, das Forças e de outras Instituições, civis e militares, incluindo conceitos de interoperabilidade e operações interagências. Contudo, em sua visão, entendia que faltava uma

forma inequívoca de justificar a conexão de investimentos públicos em aquisições ou projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) com os Objetivos Nacionais da Política e Estratégia Nacional de Defesa (PND e END). Com essa autocrítica, o autor se interessou pelo curso “A Defesa Nacional e o Poder Legislativo” (CDNPL), realizado pela Escola Superior de Defesa (ESD) em parceria com o Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), cujo objetivo é desenvolver competências sobre segurança, desenvolvimento e defesa, analisando o papel do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas e seus reflexos para a Base Industrial de Defesa, oferecendo subsídios aos projetos do Poder Legislativo (BRASIL, 2022).

Motivado pela relevância das disciplinas oferecidas pelo CDNPL para a melhoria de seu desempenho profissional, o autor buscou essa capacitação em 2024, de forma a aprimorar a sua comunicação e argumentação com escalões decisórios da Marinha, das Forças Armadas, do Ministério da Defesa, de outros Ministérios, Agências e do Poder Legislativo. Desta forma, este artigo visa registrar as lições, metodologias e ferramentas aprendidas no curso, incentivando outros oficiais e assessores parlamentares a realizarem o CDNPL para um melhor desempenho de suas funções de assessoria.

PRIMEIRO PASSO: CONHECER A SI MESMO

Antes das simulações do curso, os alunos assistiram ao filme “12 Homens e uma Sentença”, de Sidney Lumet (1957), e, em seguida, participaram de entrevistas virtuais sobre como o personagem Davis, interpretado por Henry Fonda, conseguiu mudar a decisão dos outros jurados. O objetivo era ajudar os alunos a entenderem seu próprio perfil e o dos colegas. Essa análise orientou a escolha de papéis e grupos para os exercícios de debate e decisão do MD e do Congresso Nacional. As entrevistas ajudaram os alunos a identificarem seu perfil de crenças e a alcançar autoconhecimento sobre suas visões de mundo, níveis existenciais e perfis decisórios.

Esta atividade permitiu a compreensão de que as outras pessoas têm perfis diferentes, e isso é crucial em debates e negociações. É essencial conhecer suas próprias motivações e entender as do outro lado para orientar ações e argumentos, buscando uma discussão que beneficie ambas as partes de maneira ética e transparente.

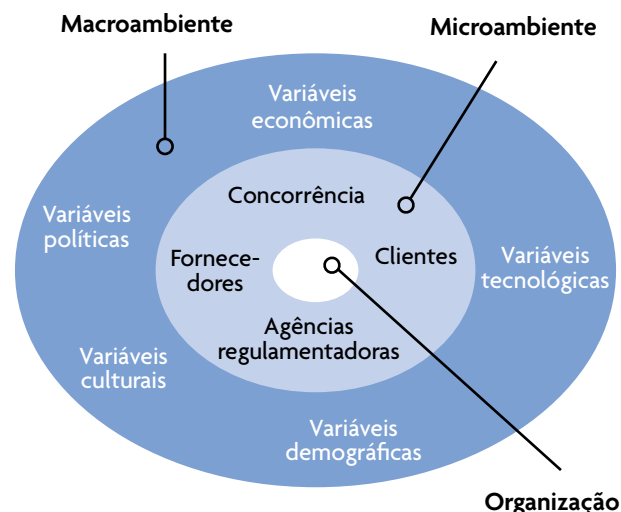
TEORIA DA DECISÃO: METODOLOGIAS APLICADAS, FERRAMENTAS E SIMULAÇÃO DE CENÁRIOS

O CDNPL abordou a Teoria da Decisão de Herbert Alexander Simon (1947), que introduz o conceito de “racionalidade limitada”. Segundo Simon, devido a limitações cognitivas e de informação, os indivíduos não podem tomar decisões perfeitamente racionais, buscando em vez disso soluções satisfatórias dentro das limitações de tempo e informação disponíveis. Simon acreditava que o processo decisório pode ser analisado cientificamente e que a decisão é baseada na escolha entre conjuntos alternativos de premissas. Ele via a organização como um complexo sistema de decisão, onde cada pessoa participa racionalmente, escolhendo alternativas mais ou menos racionais de comportamento (BRASIL, 2024b).

O modelo de Simon (1947) considera os seguintes elementos: a) tomador de decisão – escolhe entre várias alternativas; b) objetivos – metas a serem alcançadas; c) preferências – critérios para a escolha; d) estratégia – caminho escolhido para atingir o objetivo; e) situação – aspectos ambien-

tais que envolvem o decisor; e f) resultado – consequência de uma estratégia. A organização e o ambiente influenciam todos esses elementos, conforme ilustrado na imagem abaixo.

Tomada de decisão, Organização e Ambiente



As decisões podem ser de dois tipos: a) programadas, que são rotineiras e repetitivas, com dados adequados e respostas objetivas, utilizando regras e computações, com alto grau de certeza; e b) não-programadas, que são novas e não estruturadas, com dados únicos e condições dinâmicas, envolvem intuição e criatividade, e apresentam alto grau de incerteza e risco. Fatores que influenciam a tomada de decisão incluem elementos estratégicos, estilo de liderança, estrutura organizacional, objetivos organizacionais, clima e cultura organizacional, motivação e satisfação, sistema de comunicação e qualificação profissional (BRASIL, 2024b).

Finalmente, temos dois modelos para a Tomada de Decisão (BRASIL, 2024b).

- Modelo decisório genérico, que possui as seguintes etapas: 1) decisão de decidir – escolher decidir; 2) definição do que decidir – definir o problema; 3) formulação de alternativas – criar várias soluções possíveis; e 4) escolha da alternativa – tomar a decisão final.
- Modelo decisório racional, que possui as seguintes etapas: 1) identificação e definição de problemas – analisar oportunidades e ameaças; 2) elaboração de soluções – criar várias opções; 3) comparação das alternativas – ava-

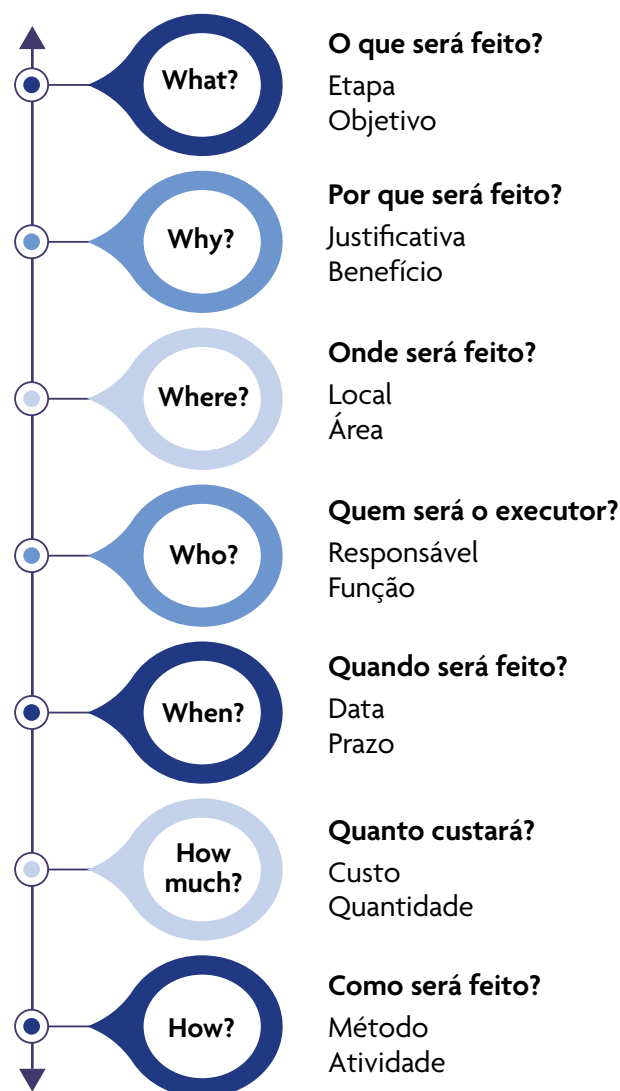
liar e decidir; e 4) implementação da decisão – aplicar a solução ótima. Um exemplo desse modelo é o Processo Decisório e o Estudo de Estado-Maior (EEM) preconizado pela Marinha (BRASIL, 2015).

Além dos modelos de Tomada de Decisão, o CDNPL (BRASIL, 2024b) se utilizou das metodologias abaixo.

- Gestão de Portfólios e de Projetos Estratégicos (BRASIL, 2024b): processo dinâmico, com projetos constantemente atualizados, avaliados e priorizados. Novos projetos são integrados, enquanto existentes podem ser acelerados, eliminados ou rebaixados, com recursos realocados conforme necessário. Caracteriza-se por incertezas devido a mudanças de informações, oportunidades dinâmicas, múltiplas metas, interdependência entre projetos e decisões locais. Seus objetivos incluem o alinhamento estratégico dos projetos, a maximização do valor do portfólio e o balanceamento entre projetos. Problemas comuns incluem falta de alinhamento com a estratégia, baixa qualidade do portfólio, falta de critérios claros, escassez de recursos e técnicas de gestão de portfólio ainda não consolidadas.
- Análise de Custo-Benefício (BRASIL, 2024b): usado por organizações para decidir quais ações tomar. O analista soma as recompensas esperadas e subtrai os custos totais. Se os benefícios superam os custos, a decisão é seguir em frente; caso contrário, a organização deve revisar ou evitar o projeto. O protocolo SROI (Retorno Social sobre Investimento) considera também o valor social e ambiental das intervenções, além dos aspectos monetários.
- Modelo Político Burocrático de Graham Allison e Philip Zelikow (BRASIL, 2024b): utiliza o Modelo Político Burocrático de Allison e Zelikow (1999) para analisar as decisões dos Estados Unidos da América (EUA) durante a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962. Eles argumentam que as ações dos EUA resultaram de interações complexas entre diversos grupos e indivíduos com agendas próprias no governo, destacando a influência das políticas internas e das burocracias na formulação de políticas públicas e decisões estratégicas.

- Uso de ferramentas de gestão: No CDNPL, foi destacado o uso de ferramentas que explicitem claramente as considerações em uma argumentação, com a combinação da ferramenta 5W2H (*Who? What? Where? When? Why? How? How Much?*) com a matriz GUT (Gravidade, Urgência e Tendência). A 5W2H, criada na indústria automobilística japonesa nos anos 50, é uma ferramenta administrativa e de qualidade que organiza e guia ações organizacionais, facilitando a compreensão de fatos e o aproveitamento de informações (FOCCOERP, 2023), pois ela ajuda a obter respostas que clareiam cenários e ajudam a organizar e sistematizar ideias (BRASIL, 2024b). A figura abaixo ilustra esta ferramenta.

Plano de Ação 5W2H



Já a matriz GUT foi utilizada para análise e priorização de ações, ajudando a identificar e classificar problemas pela gravidade, urgência e tendência de evolução. Essa ferramenta, usada na gestão de projetos, auxilia na identificação dos problemas

mais urgentes e fornece um caminho claro para a resolução, permitindo decisões baseadas em fatos e prioridades claras. Cada ação é avaliada em graus de um a cinco para gravidade, urgência e tendência, conforme os critérios da tabela a seguir.

GRAU	GRAVIDADE (G)	URGÊNCIA (U)	TENDÊNCIA (T)
1	SEM GRAVIDADE Danos leves, podendo ser considerados até mesmo secundários	PODE ESPERAR Não há pressa para se resolver o problema	NÃO IRÁ MUDAR Nada irá acontecer ou o problema pode até mesmo desaparecer
2	POUCO GRAVE Danos mínimos	POUCO URGENTE Apesar de mais urgentes que os anteriores, podem esperar mais um tempo	IRÁ PRIORIZAR A LONGO PRAZO Tende a crescer lentamente
3	GRAVE Danos regulares	URGENTE Precisam ser resolvidos assim que possível	IRÁ PRIORIZAR A MÉDIO PRAZO Vai permanecer se nada for feito
4	MUITO GRAVE O problema pode causar grandes danos para a empresa ou organização	MUITO URGENTE Quanto mais cedo melhor	IRÁ PRIORIZAR A CURTO PRAZO Pode piorar em curto período de tempo
5	EXTREMAMENTE GRAVE Devem ser priorizados. Caso contrário, os danos podem ser irreversíveis	IMEDIATAMENTE Precisa agir agora mesmo, sob pena de agravar a situação	IRÁ PIORAR RAPIDAMENTE É imprescindível agir agora

O Grau Final para cada ação é dado pela multiplicação $G \times U \times T$. A partir da composição da ferramenta 5W2H e da matriz GUT, chegou-se à planilha seguinte, adotada para as simulações do curso.

O que?	Por que?	Onde?	Quem?	Quando?	Como?	Quanto?	Gravidade	Urgência	Tendência	Resultado
Ação 1 ABIN exemplo 1							5	5	5	125
Ação 2 ABIN exemplo 2							1	1	1	1
Ação 3 ABIN										
...										
...										
15 ações										

Essas ferramentas e métodos foram aplicados em quatro cenários de Simulação de Processo Decisório, descritos a seguir:

CENÁRIO 1

- **Tema da simulação de processo decisório:**

Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa (CONSUG-MD)

- **Atores:** Art. 3º do Decreto nº 9.628, de 26/DEZ/2018 – O Conselho Superior de Governança tem a seguinte composição → I) Ministro de Estado da Defesa (MD), que o presidirá; II) Comandante da Marinha; III) Comandante do Exército; IV) Comandante da Aeronáutica; V) Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCA); e VI) Secretário-Geral do Ministério da Defesa (SGMD).

- **Foco:** Intraministerial (Ministério da Defesa), envolvendo membros do Conselho de Governança do Ministério da Defesa; e Projetos Estratégicos de Defesa (Gestão de Portfólio de Projetos e ferramenta 5W2H).

- **Resultado Esperado:** Utilização de ferramentas gerenciais de gestão de portfólio de projetos estratégicos do MD, por meio da simulação de processo decisório → contribui para o alinhamento estratégico; melhora a troca de informações entre os tomadores de decisão; possibilita a simulação de cenários estratégicos em tempo real e a verificação do impacto na carteira de projetos em execução; prioriza projetos estratégicos de forma justificável e estruturada; e permite a alocação de recursos baseada em prioridades.

CENÁRIO 2

- **Tema da simulação de processo decisório:**

Comitê Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF/GSI)

- **Atores:** Gabinete de Segurança Institucional da PR (GSI-PR); Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do MD (CEMCA); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN); Ministério da Economia - Secretaria da Receita Federal (SRF); Ministério da Justiça e Segurança Pública - Polícia Federal; e Ministério das Relações Exteriores – Secretaria Geral.

- **Foco:** Interorganizacional – Programa de Proteção Integrado de Fronteiras (PPIF), envolvendo

membros do Comitê Executivo do PPIF (Gestão de Portfólio de Projetos e ferramenta 5W2H combinada com a matriz GUT).

- **Resultado Esperado:** A adoção de ferramentas gerenciais para facilitar o consenso do grupo em relação a seleção e priorização de ações e suas adequações às restrições orçamentárias.

CENÁRIO 3

- **Tema da simulação de processo decisório:**

Gabinete de Crise da Presidência da República

- **Atores:** Presidente da República; Vice-Presidente da República; Ministro de Estado Chefe da Casa Civil (CC); Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Ministro da Defesa (MD); Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCA); Ministro da Economia (ME); Ministro das Relações Exteriores (MRE); Ministro da Justiça e Segurança Pública (MJSP); Comandante da Marinha; Comandante do Exército; e Comandante da Aeronáutica.

- **Foco:** Interinstitucional (Gabinete de crise da PR) com crise humanitária em faixa de fronteira (uso dos modelos de análise de custo-benefício e político-burocrático de Graham Allison e Philip Zelikow).

- **Resultado Esperado:** utilização simultânea de ferramenta gerencial (análise de custo-benefício) com os modelos de Graham Allison e Philip Zelikow (organizacional e político-burocrático).

CENÁRIO 4

- **Tema da simulação de processo decisório:**

Apresentação para as bancadas estaduais (RS, TO, ES e CE)

- **Atores:** Presidente de Comissão; Relator; Deputado (decidir se atenderão as demandas das Assessorias Parlamentares do MD e das Forças); e Assessores Parlamentares do MD, MB, EB e FAB (obter os recursos necessários aos seus projetos ou demandas de base nessa destinação suplementar de verbas para as bancadas estaduais).

- **Foco:** contexto fictício de parlamento pluripartidário; dinâmicas focadas em diferentes momentos da legislatura e dos trabalhos parlamentares; coerência interna, cronologia lógica de eventos; paralelamente, informações específicas que devem

ser consideradas durante os trabalhos (“crises”); e referência ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados (com adaptações).

• **Resultado Esperado:** ao final do exercício, espera-se que os discentes tenham sido capazes de: negociar espaços políticos do ambiente simulado; construir uma pauta, tão consensuada quanto possível, para as deliberações; e realizar a deliberação de propostas na Comissão Mista de Orçamento.

RESULTADOS ALCANÇADOS

Destaca-se o desenvolvimento dos sentidos de crítica e autocrítica dos alunos, tanto em relação às suas funções nas simulações quanto à necessidade de adequar essas demandas aos interesses de outros atores, frequentemente divergentes. Isso reflete a dificuldade e a aderência à realidade que um assessor enfrenta para atingir os objetivos institucionais de seus líderes, seja no âmbito das Forças, no Parlamento ou no MD.

O uso das ferramentas e metodologias indicadas tornou as discussões das simulações mais concisas e precisas, baseadas em fatos e não em narrativas. Isso facilitou a convergência de interesses e o convencimento das partes, otimizando o atingimento dos objetivos setoriais de forma satisfatória para todos os envolvidos.

Por último, a presença de alunos militares e civis no CDNPL quebrou paradigmas e preconceitos entre esses dois grupos distintos. Isso é vital no combate a novas ameaças assimétricas, como terrorismo e tráfico, onde a interoperabilidade entre Forças Armadas e Operações Interagências é essencial. Além disso, a rede de contatos formada no curso contribui para a sinergia e agilidade na obtenção de respostas e parcerias para atingir objetivos estratégicos das instituições envolvidas.

CONCLUSÃO

O CDNPL proporcionou um crescimento profissional significativo ao autor, ampliando seu autoconhecimento e troca de experiências com representantes do MD, das Forças Armadas e dos Setores Executivo e Legislativo, expandindo a sua compreensão sobre a busca do atingimento da eficiência e eficácia no uso de recursos públicos para

atingir os Objetivos Nacionais e Estratégicos, não somente da Defesa, estabelecidos pelo Poder Político brasileiro, graças aos competentes trabalhos da ESD e do ILB.

Espera-se que este testemunho sensibilize os leitores sobre a importância de se manter e ampliar a participação de alunos dos segmentos mencionados no parágrafo anterior no CDNPL. O curso contribui para desenvolver uma mentalidade de defesa e segurança nacional, especialmente entre os assessores dos representantes políticos. Isso pode promover uma melhor compreensão do papel do MD e das Forças Armadas na garantia da soberania e no fortalecimento do Poder Nacional, especialmente em suas expressões militar e científico-tecnológica, visando ao bem comum da população. ■

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G. T., ZELIKOW, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). New York: Longman. 1999.
- ALLPORT, G. W. (1961). *Pattern and growth in personality*. New York: Holt, Rinehart, & Winston.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha. EMA-301 – FUNDAMENTOS DOUTRINÁRIOS DA MARINHA (FDM). 1ª Edição. Estado-Maior da Armada. 2024a.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Marinha. EMA-332 – Processo Decisório e Estudo de Estado-Maior (Rev.1). 1ª Revisão. Estado-Maior da Armada. 04 nov 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Defesa. Curso “A Defesa Nacional e o Poder Legislativo” (CDNPL). 12 jul 2022. Disponível no site: </https://www.gov.br/esd/pt-br/a-esd/cursos/cdnpl/>. Consultado em 20 jul 2024.
- BRASIL. Ministério da Defesa. ESD. Diretório com material do Curso. Site Google Drive. 2024b. Disponível no site: </https://drive.google.com/drive/folders/1JURdEJcyqudAk17SyyjD-TECiHvPCG96/>. Consultado em 20 jul 2024.
- FOCCOERP. 5W2H: o que é, qual sua importância e como usar? Site Foccoerp. 01 set 2023. Disponível no site: </https://foccoerp.com.br/blog/5w2h/>. Consultado em 20 jul 2024.
- GUIDUGL, M.L.S. *Análise 12 Homens e Uma Sentença* (1957). Site Centro de Crítica de Mídia. 18 jul 2022. Disponível no site: </https://blogfca.pucminas.br/ccm/analise-12-homens-e-uma-sentenca-1957/>. Consultado em 20 jul 2024.
- SIMON, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan. 1947.

* Capitão de Mar e Guerra (EN)