

# O PLANEJAMENTO E A ARQUITETURA DE SEGURANÇA E DEFESA DO REINO UNIDO

## UK SECURITY AND DEFENSE PLANNING AND ARCHITECTURE

ENIO MOREIRA AZZI

### RESUMO

Este estudo de caso busca identificar e descrever os arranjos usados no planejamento estratégico de segurança e defesa do Reino Unido, além de delinear seus traços básicos. Inicialmente, é feita uma caracterização do país, enfatizando suas potencialidades e posição relativa no cenário mundial. Na seção seguinte, demonstra-se como a administração do Reino Unido organizou a formulação da segurança e estabeleceu uma grande estratégia britânica. Posteriormente, discute-se a sistemática de planejamento estratégico militar desenvolvida no âmbito do Ministério da Defesa britânico, identificando os principais atores, perspectivas e produtos desse processo. Após isso, da análise das duas seções anteriores, são destacados e discutidos os aspectos mais relevantes para a estruturação da segurança e da defesa do Reino Unido e que podem ser objeto de reflexão mais aprofundada, por terem sido determinantes na sua modelagem. Na última parte, pondera-se sobre a pertinência e a validade do estudo, chamando a atenção para os elementos evidenciados na exposição, por merecerem ser considerados em elaborações futuras.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Estratégico; Segurança Nacional; Defesa; Grande Estratégia.

### ABSTRACT

This case study seeks to identify and describe the arrangements used in UK strategic security and defense planning, as well as outlining their basic traits. Initially, a characterization of the country is made, emphasizing its potential and relative position on the world stage. The following section demonstrates how the UK administration specifies the security formulation and established a British grand strategy. Subsequently, the system of military strategic planning developed within the scope of the British Ministry of Defense will be discussed, identifying the main actors, perspectives, and products of this process. After that, the analysis of the two statements above highlights and explains the most relevant aspects for the structuring of security and defense in the United Kingdom and that may be the object of further reflection, as they were instrumental in its modeling. In the last part, the pertinence and validity of the study are considered, calling attention to the elements highlighted in the exposition, as they deserve to be considered in future elaborations.

**KEYWORDS:** Strategic planning; National Security; Defence; Grand Strategy.

### O AUTOR

Coronel da Reserva do Exército Brasileiro. Doutor em Ciências Militares (ECEME). Graduado em História (UFMG). Pós-graduação lato sensu em Logística e Transporte pela Universidade de Miami. Especialização em Defesa Nacional e Inteligência Estratégica na Argentina. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) no ciclo 2023-2024.



# 1 INTRODUÇÃO

O planejamento de segurança e defesa leva em consideração a perspectiva estratégica de um Estado, buscando alinhar interesses de segurança nacional, viabilidade política, recursos e requisitos militares para compor forças armadas eficazes, com capacidade de enfrentar os desafios presentes e futuros. Este ensaio é um estudo de caso que pretende estudar a dinâmica da formulação da estratégia nacional de segurança e do planejamento estratégico de defesa britânicos. O objetivo geral é ampliar o conhecimento e a compreensão dos sistemas e estruturas de planejamento de longo prazo, explorando o caso do Reino Unido, que vem consolidando esse processo. Para isso, busca mapear e examinar os processos formais de planejamento de defesa e as instituições neles envolvidas.

Mesmo tendo perdido sua posição de proeminência na primeira metade do século XX, o Reino Unido continua sendo uma grande potência, com considerável capacidade militar e atuação importante no sistema internacional. Além de participar de missões de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tem integrado várias coalizões, com engajamentos no Afeganistão, Iraque e Líbia. O Reino Unido possui tradição e cultura no desenvolvimento e aplicação do planejamento estratégico de segurança e defesa, tanto no nível político governamental como no âmbito do setor de defesa. É um dos países europeus que mais investem em defesa, constituindo forças armadas com capacidade de serem desdobradas globalmente.

O espaço geográfico insular do Reino Unido é determinante em termos econômicos e na sua arquitetura de segurança e defesa. A sua geografia, historicamente, lhe é favorável em termos de segurança, inclusive face a atual ameaça russa (Marshall, 2022). A posição no extremo oeste da Europa lhe confere acesso direto às principais rotas oceânicas mundiais. Em vista disso, o poder marítimo britânico foi a chave para sua expansão, desenvolvimento e proteção. Com base nele e impulsionado pela revolução industrial, o Reino Unido criou um império e permaneceu hegemônico até a Segunda Guerra Mundial, quando, enfraquecido, teve de ceder seu lugar aos Estados Unidos da América (EUA), com quem mantém uma “aliança especial” em termos geopolíticos (Foerster; Raymond, 2017). O país preserva como herança do período de apogeu quatorze territórios ultramarinos, inclusive um conjunto de ilhas que serpenteiam o Atlântico Sul. Ainda no século XX, se aproximou dos blocos formados pelos países da Europa continental, militarmente, como membro fundador da OTAN e, economicamente, como integrante da União Europeia, até 2016. Apesar da mudança do ambiente econômico impactado pela inflação, o Reino Unido mantém uma força armada potente, com capacidade de engajamento no exterior, empregada para assegurar a soberania em suas possessões e em suporte à política externa britânica. Mais recentemente, os britânicos têm apoiado a guinada da política externa estadunidense para o Indo-Pacífico por intermédio de mecanismos de segurança e inteligência como a AUKUS, aliança militar tripartida formada em 2021 entre Austrália, Reino Unido e EUA.

O efetivo ativo das Forças Armadas do Reino Unido soma um pouco mais de 188 mil militares (Exército: 113.439; Marinha: 38.769; Força Aérea: 36.609), o que corresponde, em termos comparativos, a 54% do contingente brasileiro (Ministry of Defence, 2023a). Além disso, o Reino Unido, com variadas configurações, mantém tropas desdobradas em seus territórios ultramarinos e em mais de uma dezena de países. Embora a sofisticada indústria de defesa britânica não atenda por completo a todos os requisitos de suas forças militares, o setor é globalmente competitivo e tem uma participação relevante na economia do país (Jedhub, 2023). A atividade de defesa do Reino Unido inclui manter a dissuasão nuclear e sustentar uma ampla gama de capacidades convencionais, sobretudo o

combate ao terrorismo. As forças armadas britânicas também podem desempenhar um papel no apoio à gestão de emergências civis domésticas (IISS, 2023).

Após um período de redução dos gastos militares, com a diminuição no tamanho e nas capacidades das forças armadas, o Reino Unido vem promovendo uma recomposição no seu orçamento de defesa. Em 2022, o país teve os maiores gastos militares na Europa Central e Ocidental, chegando a US\$ 68,5 bilhões (Sipri, 2023), enquanto nesse mesmo período o orçamento de defesa do Brasil teria ficado em US\$ 23 bilhões. Assim, o Reino Unido foi um dos nove países membros da OTAN a atingir a meta de gastos em defesa, alcançando 2,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Uma parte significativa do esforço de defesa do Reino Unido em 2022 foi dedicada ao fornecimento de material e suporte de treinamento para a Ucrânia – cerca de US\$ 2,5 bilhões (3,6% do orçamento de defesa), levantando algumas questões sobre os próprios estoques e a capacidade de sustentação das suas forças armadas (IISS, 2023).

Em termos de Segurança, quatro aspectos distinguem o Reino Unido no concerto das nações e são determinantes no estabelecimento da política de segurança nacional e na elaboração de seu planejamento estratégico de defesa. Primeiro, o Reino Unido é membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), portanto, com poder de veto sobre as resoluções do colegiado. Apesar de enfraquecido no contexto da guerra na Ucrânia, o CSNU é o fórum mundial de consenso no âmbito das Nações Unidas voltado exclusivamente para a promoção da paz e que admite algum tipo de intervenção internacional nos conflitos. Portanto, a condição ocupada pelo Reino Unido é de extrema relevância na mediação das relações internacionais, aumentando a importância de sua atuação como ator global, particularmente quanto a seus posicionamentos estratégicos em termos de política externa e articulação militar.

Segundo, o Reino Unido é membro da OTAN, a maior aliança militar do planeta, estruturada com base do princípio da defesa coletiva, o que, apesar de sua posição geográfica privilegiada, confere aos britânicos compromissos centrais na arena euro-atlântica e em relação aos outros integrantes do bloco, particularmente aqueles que dividem fronteira com a Rússia, identificada como a “ameaça direta mais aguda” (HM GOVERNMENT, 2021, p. 18). A invasão militar da Ucrânia em fevereiro de 2022 induziu vários países da Aliança a aumentarem seus gastos em defesa, acelerando os esforços para cumprir o compromisso conjunto de investimento da Organização. Além disso, implicou no reforço da segurança nos flancos leste e sul da área euro-atlântica, com tropas e equipamentos adicionais.

Terceiro, o Reino Unido é um país declaradamente nuclear, adotando uma postura de dissuasão nuclear mínima credível, atribuída à defesa da OTAN. Segundo o *Bulletin of the Atomic Scientists* de 2021 (Kristensen; Korda, 2021), o Reino Unido possui um estoque de aproximadamente 225 ogivas nucleares, das quais até 120 estão operacionalmente disponíveis para implantação em quatro submarinos de mísseis balísticos movidos a energia nuclear. Embora não haja indicações que o Reino Unido tenha aumentado seu arsenal de armas nucleares em 2022, espera-se que o estoque de ogivas cresça no futuro como resultado do anúncio do governo britânico em 2021 de que estava aumentando seu limite de 225 para 260 ogivas, muito provavelmente como consequência da deterioração das relações geopolíticas no sistema internacional. O governo também informou que não divulgaria mais publicamente suas quantidades de armas nucleares, ogivas ou mísseis implantados.

Quarto, o Reino Unido é o principal aliado militar dos EUA, com quem compartilha perspectivas semelhantes em questões como o uso da força, desenvolvimento de capacidades militares e o papel da OTAN. Os dois países mantêm uma estreita cooperação em áreas como contraterrorismo, inteligência e defesa no âmbito da Aliança transatlântica, além de atuarem juntos em vários desafios

de segurança globais e regionais. O Acordo de Defesa Mútua estabelecido entre eles em 1958 criou condições para a estreita cooperação militar e em relação a armas nucleares. As duas potências compartilham bases militares e parcerias na indústria de defesa, além de desenvolverem programas conjuntos de equipamentos militares. Por outro lado, a situação de aliado privilegiado dos EUA tem feito com que a política externa e de defesa britânica se direcione na esteira da grande estratégia norte-americana, com implicações na aplicação do seu poder militar, nem sempre bem sucedida. Fruto dessa parceria estratégica, o Reino Unido tem mostrado sua disposição a realizar uma “inclinação para o Indo-Pacífico”, com presença militar maior e mais persistente (HM Government, 2021, p. 66).

Toda essa caracterização é importante, pois, a partir dela, é possível perceber as distinções em relação ao Brasil em termos de perspectivas e motivações que moldam o instrumento militar na conformação da arquitetura de segurança e defesa. Na seção seguinte, será descrito o processo de formulação da estratégia nacional de segurança britânica, que corresponde a uma grande estratégia nacional. A terceira seção aborda a sistematização e a estruturação do planejamento estratégico de defesa, desenvolvido no âmbito do Ministério da Defesa do Reino Unido, destacando os documentos que regulam a sua execução. Na quarta seção, são discutidos os aspectos relevantes encontrados na investigação, que poderão servir de reflexão para o desenvolvimento do planejamento de defesa brasileiro. O presente trabalho é concluído com algumas considerações, que ressaltam os pontos importantes encontrados e a pertinência do estudo no contexto da pesquisa em que ele se insere.

## **2 A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DO REINO UNIDO: A GRANDE ESTRATÉGIA BRITÂNICA**

“O Governo precisará combinar uma estratégia planejada – que estabeleça objetivos de longo prazo, antecipe os desafios ao longo do caminho e trace um rumo para - com uma abordagem adaptativa. Uma abordagem mais integrada apoia uma tomada de decisão mais rápida, uma formulação de políticas mais eficaz e uma implementação mais coerente, reunindo defesa, diplomacia, desenvolvimento, inteligência e segurança, comércio e aspectos da política doméstica na busca de objetivos nacionais intergovernamentais” (UK Integrated Review, 2021)

Até 2010, a organização do planejamento de defesa britânico de longo prazo era pouco estruturada e institucionalizada, além de não ter um cronograma para sua execução. Antes disso, as revisões de defesa eram conduzidas pelo Ministério da Defesa (*Ministry of Defence - MOD*) e lideradas pelo Secretário de Estado da Defesa. Entretanto, ao assumir o posto de Primeiro-Ministro do Reino Unido em maio de 2010, David Cameron empreendeu uma revisão da defesa, inserindo-a em um conceito abrangente de segurança, atribuindo ao processo uma perspectiva mais ampla, envolvendo vários outros ministérios com interesse na agenda de segurança, particularmente o de Relações Exteriores (*Foreign, Commonwealth & Development Office*) e o de Economia e Finanças (*HM Treasury*). Em vista disso, a revisão da defesa realizada naquele ano não foi preparada como de costume no MOD, mas sim no Gabinete do Primeiro-Ministro (*Cabinet Office*), um departamento destinado a assegurar a gestão eficaz do governo, que, em alguns casos, assume a liderança de áreas políticas críticas. O Gabinete possui uma estrutura robusta e é apoiado por 26 agências e órgãos públicos.

Além disso, naquela oportunidade, o Primeiro-Ministro criou e nomeou um Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council - NSC*), encarregado de supervisionar a estratégia nacional de segurança, inteligência e defesa (Håkenstad; Larsen, 2012). O NSC controlou o processo de



revisão, que ocorreu paralelamente à revisão de gastos do governo. O NSC tornou-se o principal fórum para discussão coletiva dos objetivos do governo para a segurança nacional e sobre a melhor forma de atingi-los considerando as condições financeiras do país. Vários atores foram envolvidos no processo de revisão da segurança e defesa, fornecendo informações e conselhos. As contribuições das forças armadas foram feitas por intermédio do Secretário de Defesa ou do Chefe do Estado-Maior de Defesa, após ouvidas as propostas encaminhadas pelas Forças. Os outros ministérios e órgãos do governo tiveram um nível de participação variável, com diferentes abordagens. O *Foreign and Commonwealth Office* e o *HM Treasury* foram os departamentos que mais se engajaram nas discussões. Durante os debates, o Ministro de Relações Exteriores, William Hague, enfatizou que se Grã-Bretanha quisesse manter seu status de grande potência era importante que os militares adquirissem as capacidades indispensáveis para sustentar essa posição. Por outro lado, o *HM Treasury* estava empenhado em garantir cortes nos gastos com defesa para que levasse adiante a recomposição do orçamento. O *Cabinet Office* manteve o processo em sigilo e incluiu apenas alguns especialistas para que pudessem apresentar suas observações antes de a revisão ser divulgada ao público, o que mais tarde foi muito criticado, uma vez que no Reino Unido, tradicionalmente, os *think tanks* e especialistas são muito ligados ao governo e à formulação de suas políticas (Håkenstad; Larsen, 2012).

Assim, em 2010, o governo publicou a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy - NSS*) e a Revisão Estratégica de Defesa e Segurança (*Strategic Defence and Security Review - SDSR*), fruto da primeira revisão abrangente da política e estratégia de defesa britânica desde 1998. Enquanto a NSS deveria fornecer os objetivos estratégicos e as linhas de ação, abordando principalmente os fins, o SDSR foi concebido para prover os meios. A partir de então, os principais partidos britânicos concordaram em realizar revisões quadrienais da defesa, em coincidência com o período de gestão de cada governo. Respondendo ao cenário de austeridade da época, o processo de planejamento realizado em 2010 foi focado em restrições financeiras ao invés de capacidades de defesa, produzindo impactos no tamanho e na composição das forças armadas. Enfim, foi uma medida *top down* tomada e assumida pelo líder máximo do governo britânico, ampliando sua abordagem e levando a questão para outro patamar, o que foi mantido pelas administrações posteriores. É uma política pública conduzida pelo executivo que, após discutida e elaborada, é apresentada ao Parlamento, à sociedade britânica e ao sistema internacional.

Em 2015, houve a fusão da NSS e da SDSR, buscando uma melhor integração entre os fins e os meios estratégicos, o que possibilitou se chegar ao produto de um processo conjunto em que a estratégia foi combinada com decisões do Governo sobre investimentos e capacidades. Em vista disso, o processo de elaboração da estratégia de mais alto nível nacional foi acompanhado da alocação e priorização dos recursos para atingir os objetivos da sua NSS, considerando, ainda, uma apurada avaliação de riscos (Amorós, 2017). Em março de 2021, no contexto pós-pandêmico, pós-Brexit e de maior atenção ao Indo-Pacífico, o Governo do Reino Unido publicou a Revisão Integrada de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa (*Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy – IR2021*) (HM Government, 2021), que representa a grande estratégia britânica. Logo em seguida o MOD divulgou o Documento do Comando de Defesa (*Defence Command Paper-DCP21*) com o título de “Defesa em uma Era Competitiva” (*Defence in a Competitive Age*) (Ministry of Defence, 2021a), estratégia de defesa decorrente da grande estratégia nacional de segurança, que estabeleceu os planos de modernização e reestruturação das forças armadas que já estava em curso desde 2020. Para sustentar esse projeto de modernização, a Revisão de Gastos feita pelo Tesouro britânico em 2020 (HM Treasury, 2020) incluiu

um aumento nos gastos de defesa de mais de £ 16,5 bilhões (US\$ 22,8 bilhões) divididos em quatro anos (2021-2024). Isso demonstra que o planejamento de segurança de longo prazo tem sido elaborado e implementado considerando, além dos objetivos vitais do país, a agenda e as prioridades da política externa, assim como o aporte orçamentário correspondente.

Isto posto, temos que a Revisão Integrada passou a ser um processo de todo o governo britânico, orientado por políticas, baseado em evidências e com projeção futura. Ele vai além dos parâmetros de uma revisão tradicional de defesa e segurança, considerando a totalidade das oportunidades e desafios globais que o Reino Unido enfrenta, e determinando como o Governo deve ser estruturado, equipado e mobilizado para enfrentá-los, conjugando esforços principalmente dos campos militar, diplomático, econômico e científico-tecnológico. Leva em consideração o contexto doméstico e global atual e suas projeções futuras, abordando as tendências que provavelmente caracterizarão o período intermediário, além de ser compatibilizada com a Revisão de Gastos. Ela define a visão do Governo para o papel do Reino Unido no mundo na próxima década e estabelece objetivos estratégicos da política externa e segurança nacional, enraizados nos interesses nacionais. Não obstante a NSS ser uma produção do poder executivo capitaneada pelo Gabinete do Primeiro-Ministro, o tema tem sido amplamente discutido no Parlamento britânico, nas instituições acadêmicas (Universidades de Cambridge e Oxford), em institutos militares e em reconhecidos centros de estudos estratégicos e *think tanks* dedicados ao tema da segurança e defesa (*Royal United Services Institute – RUSI, Chatham House, International Institute for Strategic Studies-IISS e o King’s College London*). Isso possibilita a formação de uma sólida cultura estratégica e contribui para que o debate sobre uma grande estratégia tenha a profundidade necessária e um maior alcance, embora a participação popular ainda seja limitada.

Segundo a IR2021, no centro da estratégia está o compromisso com a segurança e resiliência, para a proteção do povo britânico e a redução da vulnerabilidade contra ameaça de estados, terrorismo e crime organizado. A IR2021 reafirma os compromissos do Reino Unido com a OTAN e, principalmente, com os EUA, associados à projeção de poder com alcance global. O documento pretende ser um guia de ação para os responsáveis por aspectos de segurança nacional e de política internacional em todo o governo, com vistas a proteger e a promover os valores e interesses compartilhados pelo povo britânico, sintetizados em: soberania, segurança e prosperidade. A IR2021 declara a prioridade em termos de segurança para o espaço euro-atlântico e a intenção de aprofundamento econômico com o Indo-Pacífico, África e Golfo. Como resultado da Revisão Integrada, foi estabelecido um Quadro Estratégico, que responde às tendências predominantes no contexto internacional e se destina a fornecer corrimãos para futuras decisões políticas para cumprir uma abordagem de longo prazo. O Quadro define quatro objetivos abrangentes e de apoio mútuo: sustentar vantagem estratégica por meio de ciência e tecnologia; moldar a ordem internacional; fortalecer a segurança e a defesa; e construindo resiliência (HM Government, 2021).

Nesse processo, importante destacar dois aspectos fundamentais. Primeiro, o trabalho de inteligência estratégica como suporte ao planejamento e definição de objetivos e estratégias. A vantagem importante da informação permite uma melhor compreensão, avaliação, tomada de decisão e execução. Exemplo disso foi o levantamento dos níveis de risco destinados a orientar a priorização de políticas e a alocação de recursos, estabelecidos em conjunto com outras avaliações, como: a série “Tendências Estratégicas Globais” (*Global Strategic Trends*) (Ministry of Defence, 2018), produzida pelo Centro de Desenvolvimento, Conceitos e Doutrina do Ministério da Defesa (*MOD’s Development, Concepts and Doctrine Center*); apreciações fornecidas pela Organização Conjunta de Inteligência

(*Joint Intelligence Organisation – JIO*)<sup>1</sup>; análise de comissões e departamentos; além da contribuição de aliados e especialistas externos. Dessa forma, o impacto e a probabilidade de riscos podem ser considerados juntamente com a quantidade de esforços e recursos do governo que serão implantados para mitigá-los (Joint Committee, 2016). Segundo, a ênfase colocada, desde 2015, na resiliência doméstica às ameaças, marca uma mudança significativa na abordagem da segurança nacional. A sociedade resiliente foi listada antes das capacidades e agências que são convencionalmente citadas como os principais provedores de segurança do Reino Unido, como as forças armadas, agências de segurança e inteligência, aplicação da lei e serviço diplomático.

O Reino Unido tem se esforçado para conformar a resiliência nacional a partir de uma abordagem mais ampla e inclusiva, a fim aumentar sua capacidade de antecipar, avaliar, prevenir, mitigar, responder e recuperar de riscos – eventos potenciais ou ameaças, como perigos naturais ou ataques deliberados. A pandemia de Covid-19 e a identificação de outros riscos que podem afetar o Reino Unido fizeram com que o Governo passasse a dar mais ênfase à resiliência, inserindo o tema na abordagem da segurança nacional e da gestão de crises, considerando que o melhor enfrentamento dessas questões vão além da responsabilidade do governo ou do setor público. A IR2021 ressalta a necessidade de construção da resiliência nacional como contrapartida ao reforço da segurança e da defesa, orientada por uma nova estratégia, em resposta às ameaças e dos perigos nos mundos físico e digital, tanto no país como no exterior (HM Government, 2021). Parte do pressuposto que a ação do governo, mobilizando os serviços de emergência, os voluntários e as forças armadas, é insuficiente para lidar com crises sistêmicas agudas, havendo portanto a necessidade de trabalhar com todos os setores da sociedade e a população em geral, informando-os e capacitando-os a lidar com esses desafios. A partir da compreensão coletiva dos riscos, a Estratégia criada pelo Reino Unido procura sensibilizar, conscientizar e engajar a população, definindo objetivos para a construção da resiliência nacional, difundindo onde e como aplicar ferramentas, processos e relacionamentos de forma eficaz. No contexto mundial, busca concertar a cooperação internacional para enfrentar os desafios globais partilhados (Cabinet Office, 2021). Em 2022, o Governo estabeleceu um plano para fortalecer os sistemas e as capacidades subjacentes à resiliência, com medidas centradas na avaliação de riscos, responsabilidades e prestação de contas, parceria, comunidades, investimento e competências (HM Government, 2022). Por fim, a atualização da Revisão Integrada (*Integrated Review Refresh - IRR2023*) estabeleceu a resiliência nacional com um dos quatro pilares da grande estratégia nacional, abordando as vulnerabilidades do país a partir do enfoque da resiliência, a fim de reforçar a dissuasão do Reino Unido, diminuindo sua exposição a crises e a intervenientes hostis (HM Government, 2023).

A aceleração da reconfiguração do tabuleiro internacional provocada pela invasão da Ucrânia pela Rússia em fevereiro de 2022, o uso do suprimento de energia e alimentos como arma e o retorno da ameaça nuclear, combinados com a assertividade chinesa e a persistência de desafios transnacionais, levaram o Governo Britânico a realizar a atualização da Revisão Integrada de 2021. A reformulação da estratégia nacional buscou avançar nas medidas para responder às mudanças no contexto, requerendo recursos adicionais em defesa e segurança para cumprir os objetivos estabelecidos. Segundo IRR2023, as rápidas mudanças geopolíticas e tecnológicas exigem que o Reino Unido aja

---

<sup>1</sup> A Organização Conjunta de Inteligência conduz a avaliação de inteligência e o desenvolvimento da capacidade analítica da comunidade de inteligência do Reino Unido, apoiando o trabalho do Comitê Conjunto de Inteligência e do Conselho de Segurança Nacional.

de imediato e que faça um ajuste no planejamento para o longo prazo, convergindo esforços de suas forças armadas, rede diplomática, experiência em desenvolvimento e agências de inteligência. Nesse sentido, o documento estabelece quatro prioridades que orientarão a estratégia de segurança nacional: moldar o ambiente estratégico global com reforço das parcerias; ênfase na dissuasão e na defesa para manter o povo seguro; estabilidade e resiliência da economia e da sociedade como pré-condição da segurança; e investimento em ciência, tecnologia e inovação (HM Government, 2023).

A formulação da IRR2023 foi baseada em: um conjunto de avaliações e varredura do horizonte (*horizon-scanning*) de diversas agências; lições aprendidas de política e estratégia desenvolvidas nas últimas duas décadas, bem como do conflito na Ucrânia; *red-teaming*<sup>2</sup> e outras atividades desafiadoras, de acordo com os princípios de Chilcot<sup>3</sup>; e recomendações dos relatórios parlamentares; e consultas com aliados e parceiros. A IRR2023 está estreitamente alinhada com o novo Conceito Estratégico da OTAN (NATO, 2022) e atribui importância ao futuro papel da Força Expedicionária Conjunta (*Joint Expeditionary Force – JEF*) e da Força Expedicionária Combinada (*Combined Joint Expeditionary Force – CJEF*) com a França. A IRR2023 responde à invasão da Rússia na Ucrânia, à intensificação da competição hegemônica sistêmica, aos efeitos multiplicadores de desafios transnacionais sobrepostos e ao crescente impacto da volatilidade global na vida do povo britânico. Para tal, o orçamento de 2023 alocou £ 5 bilhões (US\$ 6,25 bilhões) adicionais para gastos com defesa em dois anos e mais £ 2 bilhões por ano nos anos subsequentes até 2027/28. Isso aumenta os gastos com defesa em um total de £ 11 bilhões (US\$ 13,75 bilhões) nesse período de cinco anos. A maior parte desse financiamento suplementar deve ser destinada a grandes projetos e investimentos (Kirk-Wade, 2023), o que indica aplicação de recursos para o desenvolvimento de tecnologias disruptivas (redes, exploração de dados, inteligência artificial, armas de energia dirigida e sistemas robóticos e autônomos), renovação da dissuasão nuclear e da ampliação de capacidades, além da recomposição de estoques. De acordo com relatos da mídia, jogos de guerra mostraram que em um conflito de alta intensidade, o Reino Unido esgotaria seus estoques de munição atuais em apenas oito dias (Aries; Giegerich; Lawrenson, 2023; Maidment, 2021).

### 3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA BRITÂNICO

“Propósito da Defesa: Proteger o povo do Reino Unido, prevenir conflitos e estar pronto para lutar contra nossos inimigos. Estamos preparados para o presente, aptos para o futuro” (Ministry of Defence, 2020).

O Ministério da Defesa (MOD) trabalha para desenvolver a política de defesa do Reino Unido e também fornece os meios para a geração e operação da capacidade militar. Dessa forma, ele trabalha em conjunto com outros departamentos governamentais para desenvolver a política e estratégia de segurança nacional do Reino Unido. Transforma essa política em tarefas de defesa e orienta como o Departamento cumprirá essas tarefas. Isso demanda uma organização funcional adequada e um planejamento estratégico que, traduzindo a política governamental, estabeleça diretrizes estratégicas

---

<sup>2</sup> Red-teaming é a prática de desafiar rigorosamente planos, políticas, sistemas e suposições adotando uma abordagem contraditória. Seu objetivo é superar erros cognitivos, como pensamento de grupo e viés de confirmação, que podem prejudicar a tomada de decisão ou a capacidade de pensamento crítico de um indivíduo ou organização.

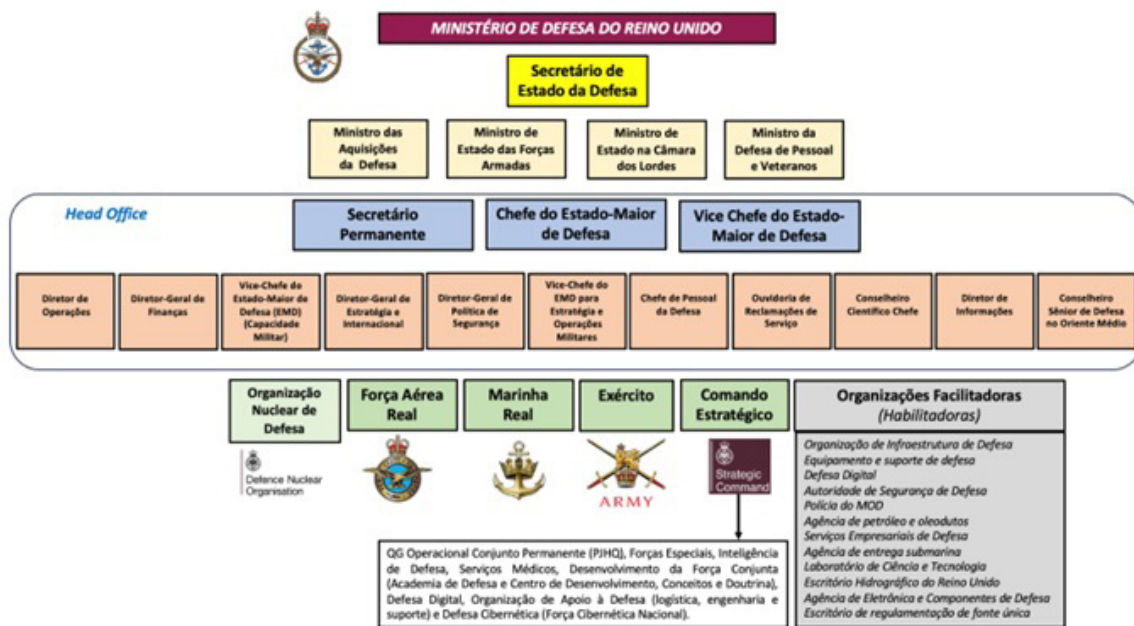
<sup>3</sup> Relatório Chilcot: relatório da comissão presidida por John Chilcot que investigou o engajamento do Reino Unido na Guerra do Iraque em 2003.



de defesa, com objetivos e metas específicos, a serem transmitidas às Forças Armadas, buscando-se assim o necessário alinhamento estratégico. A estrutura organizacional e o planejamento da defesa vêm se aperfeiçoando, principalmente após 2010, quando o governo assumiu e atribuiu maior abrangência à segurança nacional, além de promover uma profunda reforma no setor de defesa com o objetivo de desenvolver um novo modelo de gestão departamental, mais simples e econômico, com atribuições claras de responsabilidades, autoridade e prestação de contas (Levene, 2011).

Assim, o MOD foi estruturado, no mais alto nível de direção (Figura 1), buscando-se criar condições para que funcione de maneira integrada e eficiente.

**Figura 1** – Visão geral da direção de alto nível do Ministério da Defesa



Fonte: *How Defence Works* (Ministry of Defence, 2020) (adaptado - tradução livre)

O MOD é chefiado pelo Secretário de Estado de Defesa (correspondente ao Ministro da Defesa no Brasil), com a assessoria direta de quatro Ministros. Possui um órgão colegiado de direção, o *Head Office*, com onze chefes e diretores de destaque, liderados conjuntamente pelo Secretário Permanente, o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior de Defesa. Esses elementos compõem, sob variadas configurações, conselhos, comitês e subcomitês para o exercício da governança e gestão do setor de defesa britânico. Chama a atenção, o modelo de direção compartilhada adotado na condução de todos os processos desenvolvidos no âmbito do MOD, envolvendo tanto civis como militares nos diversos planejamentos estratégicos de defesa. O Secretário Permanente, além de principal conselheiro político do Secretário de Defesa, é responsável pela gestão e contabilidade dos recursos da Defesa, respondendo pessoalmente perante o Parlamento por assegurar o uso eficiente e eficaz dos recursos destinados à pasta. O cargo é exercido por funcionário público de carreira, da área de finanças, vinculado ao Serviço Civil do Governo. Em 2022, o MOD inovou ao criar uma nova seção, vinculada diretamente ao Secretário de Defesa – o Gabinete para Avaliação e Mudança Efetiva (*Secretary of State's Office for Net Assessment and Change - SONAC*), encarregada fornecer análises críticas para avaliar ameaças e vulnerabilidades por intermédio de investigações feitas por grupos externos, jogos de guerra e formação de equipes vermelhas, empregadas para testar as estratégias antes de serem implementadas. O SONAC deverá também analisar todas as áreas da defesa, especialmente a doutrina

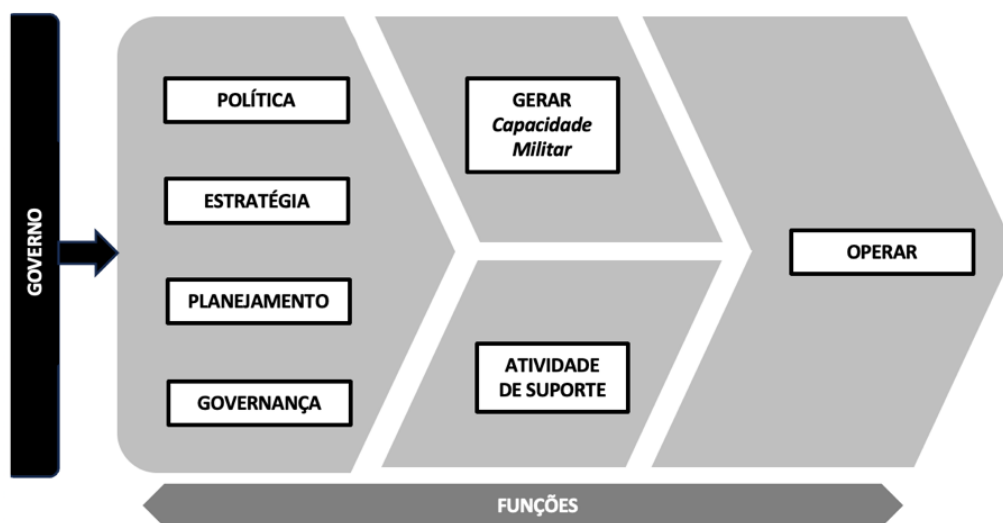
e as escolhas de equipamento, além fazer apreciações das capacidades operacionais.

O MOD possui um Conselho de Defesa (*Defence Council*), que se reúne eventualmente e é presidido pelo Secretário de Defesa, tendo poderes formais de comando e administração sobre as Forças Armadas, em nome de Sua Majestade o Rei, que é seu Comandante-em-Chefe. No entanto, a direção estratégica e supervisão da Defesa são desempenhadas pelo *Defence Board*, um conselho interno de alto nível que é apoiado por um Comitê Executivo. Além disso, a estrutura organizacional do MOD engloba as três forças armadas do Reino Unido (*Royal Navy, Army e Royal Air Force*), um Comando Estratégico (*United Kingdom Strategic Command – UKStratCom*), a Organização Nuclear de Defesa (DNO, sigla em inglês) e uma organização habilitadora ou facilitadora, que reúne um conjunto de órgãos que prestam serviços de suporte a todo o setor de defesa. Em 2019, o MOD transformou o antigo Comando das Forças Conjuntas (*Joint Forces Command*) em Comando Estratégico, com responsabilidades acrescidas para garantir a integração efetiva entre os cinco domínios do ambiente operacional: aéreo, terrestre, marítimo, espacial e cibernético. O Comandante do Comando Estratégico, um oficial-general de quatro estrelas, está no mesmo nível dos Comandantes de Força, respondendo, portanto, diretamente ao Chefe do Estado-Maior de Defesa.

Assim, verifica-se que essa estrutura está voltada prioritariamente para projetar a influência global do Reino Unido, em consonância com sua postura de engajamento persistente. O processo de planejamento de defesa inicia-se analiticamente com a avaliação das ameaças percebidas, seguido da formulação de como enfrentá-las, e, por fim, definindo, para isso, quais os equipamentos e recursos necessários. Portanto, as ameaças ao Reino Unido identificadas pelo Governo exigem que a tomada de decisões a todos os níveis se baseie em conhecimentos e previsões derivados da compreensão dessas ameaças e da avaliação de riscos, o que é proporcionado pela análise centrada na atividade especializada desenvolvida pela estrutura de inteligência estratégica britânica.

As principais atividades de planejamento e entrega de resultados realizadas pelo MOD, conduzidas com o propósito de orientar a formulação da política de defesa, gerar de capacidades militares, dirigir e realizar operações por intermédio dos elementos de defesa, estão sistematizadas no Modelo Operacional de Defesa do Reino Unido (*Defence Operating Model - DOM*) (Ministry of Defence, 2020), conforme representado esquematicamente abaixo.

**Figura 2 – Modelo Operacional de Defesa do Reino Unido**



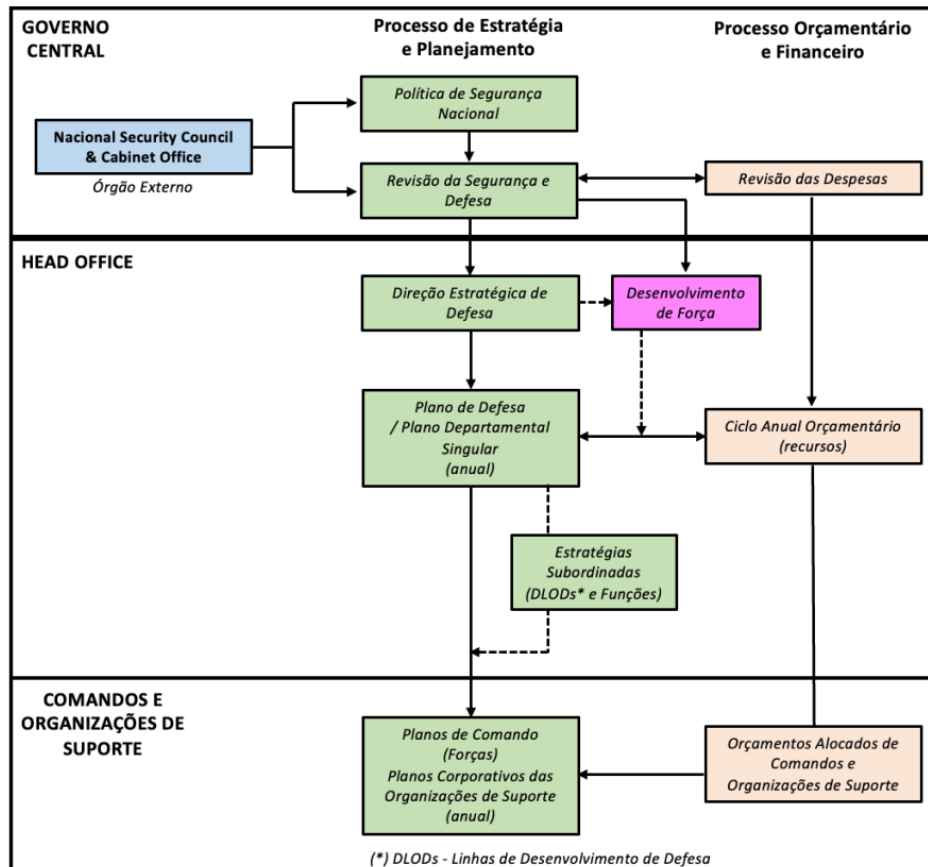
Fonte: *How Defence Works* (Ministry of Defence, 2020). (tradução livre)

O DOM procura explicar como a defesa funciona como um todo, como suas partes constituintes atuam, como se integra aos demais órgãos do governo e como se relacionam com outras organizações, incluindo a indústria e parceiros internacionais. Além disso, define as funções e responsabilidades das diferentes estruturas de governança do MOD e como elas se articulam e se integram para apoiar os processos de tomada de decisão e obter os resultados desejados. A Figura 2 mostra que a defesa procura fornecer seus resultados por meio das sete atividades representadas esquematicamente, juntamente com uma série de funções transversais e outras específicas da defesa, como Inteligência e Gestão de Capacidade Militar.

As atividades de “Política”, a “Estratégia”, o “Planejamento” e a “Governança” são conduzidas pelo *Head Office*, juntamente com elementos do UKStratCom e da Organização Nuclear de Defesa. A “Política” de Defesa define o que precisa ser feito para atingir os objetivos de Defesa do Governo, constituindo a base para a Estratégia e o Planejamento. Em seu processamento, é indicado como as capacidades de defesa e as parcerias internacionais podem e devem ser usadas para alcançar a segurança nacional do Reino Unido e os objetivos governamentais mais amplos. Também molda o desenvolvimento de capacidades futuras e estruturas de força dentro do MOD. Neste âmbito, equipes do *Head Office* coordenam a contribuição para a formulação de políticas em conjunto com outros departamentos governamentais, como a política industrial, ambiental e finanças. Além disso, se produzem recomendações sobre como as Forças Armadas podem se desenvolver até 30 anos no futuro. Por outro lado, a “Estratégia” de Defesa envolve a definição e priorização de objetivos, identificando e avaliando as diferentes formas de os atingir e decidindo sobre o melhor caminho a seguir, com base na Política de Defesa acordada no âmbito da Estratégia de Segurança Nacional. A Estratégia está articulada na chamada Direção Estratégica de Defesa (*Defence Strategic Direction – DSD*), que define as Tarefas de Defesa que formam a base do Planejamento. O Grupo de Desenvolvimento de Estratégia (*Strategy Development Group*), presidido pelo Secretário Permanente e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, é o principal fórum de governança para o desenvolvimento da Política e Estratégia de Defesa. A DSD define como se alcançará a Força Futura (*Future Force*) e descreve como o MOD usará e adaptará a capacidade militar existente. Além disso, fornece a estrutura central para o planejamento de longo prazo e descreve as “Suposições de Planejamento de Defesa”, que são parte integrante do processo de desenvolvimento da força de Defesa e informam a Política, Estratégia e Planejamento (Ministry of Defence, 2020).

No caso do “Planejamento”, o principal documento produzido é o Plano de Defesa Anual (*Annual Defence Plan*), que orienta o trabalho de todo o Departamento e é estruturado em torno das Tarefas de Defesa definidas pela DSD. O Processo de Planejamento de Defesa, conduzido pelo *Head Office*, traduz a DSD em resultados e atividades para esses planos. Envolve priorizar e planejar a entrega de resultados em cada parte da Defesa, a fim de atender à intenção estratégica geral do MOD, conforme estabelecido pela DSD e em outras estratégias de apoio. O processo inclui a alocação de recursos apropriados em toda a defesa para entregar esses produtos através do Ciclo Orçamentário Anual (*Annual Budget Cycle*). O principal resultado do Processo de Planejamento é uma clara articulação dos resultados necessários com as Tarefas de Defesa, cada uma com várias subtarefas e atividades. O processo de Planejamento de Defesa deve estar alinhado ao planejamento de segurança nacional e o planejamento das Forças, como sintetizado na Figura 3.

**Figura 3 – Processo de Planejamento de Defesa**



Fonte: Esquema adaptado pelo autor com base no *How Defence Works*, 2020. (tradução livre)

A “Governança” é estruturada em conselhos e comitês de defesa, que se articulam para apoiar os processos de tomada de decisão de nível superior do Departamento. O *Defence Board* é o principal conselho departamental do MOD, sendo responsável pela liderança e gestão de alto nível da defesa, com foco na estratégia e nos planos para a geração de capacidade militar, além de assegurar o alinhamento entre recursos e objetivos. O MOD possui também uma política de gestão de riscos, em todos os níveis, que informa os processos de tomada de decisão da defesa, buscando assegurar a efetividade dos principais controles para reduzir a incerteza e identificar oportunidades. Anualmente, o MOD presta contas e apresenta os resultados obtidos por intermédio do Relatório Anual e Contas (*Annual Report and Accounts*) (Ministry of Defence, 2023a), que dá publicidade ao desempenho do Setor de Defesa e à contabilidade da aplicação dos recursos, devidamente auditada.

A atividade de “Gerar”, atribuída às Forças Armadas, ao UKStratCom e à DNO, abrange as atividades necessárias para fornecer capacidade militar para uso em operações. É a combinação de equipamentos, pessoal treinado e apoio para o cumprimento das tarefas atribuídas às Forças. Essas atividades permitem que os Comandos Militares das Forças atinjam os objetivos de seus respectivos Planos de Comando e cumpram as Tarefas de Defesa conforme orientado pelo Plano de Defesa. A Capacidade Militar é gerenciada por meio de um processo de ponta a ponta que visa traduzir os Objetivos Estratégicos de Defesa em capacidade entregue, que é integrada nas Linhas de Desenvolvimento de Defesa e está pronta para uso em operações. A atividade de “Habilitar”, provida pelas organizações habilitadoras (ou facilitadoras) e por elementos do UKStratCom, representa a ampla gama de atividades que apoiam a defesa como um todo e contribuem para sua capacitação. Muitos



desse serviços de apoio são essenciais para as atividades de “Geração” nas Forças e na DNO. Essas atividades são conduzidas por diretores executivos, responsáveis perante o Secretário Permanente pelo cumprimento dos objetivos de entrega acordados. Por fim, a atividade “Operar”, desempenhada pelo Quartel-General (QG) Militar Estratégico, dentro do *Head Office*, e pelos QG Operacionais das Forças e do UKStratCom, trata de conduzir operações militares, utilizando as forças geradas pelos Comandos Militares, sob autoridade dos Ministros, o que assegura o controle democrático das Forças Armadas britânicas. Normalmente, nesse caso, o Chefe do Estado-Maior de Defesa nomeia um Comandante Conjunto para liderar o planejamento e a execução no nível operacional, com vistas à conquista dos objetivos estratégicos militares estabelecidos.

Antes de passarmos às estratégias de defesa adotadas recentemente em resposta à rápida evolução da conjuntura e do ambiente de segurança internacional, conforme apresentado, ao considerarmos a breve descrição da estrutura e da metodologia adotadas pelo MOD, cabe destacar a significativa participação civil na geração de capacidades, assim como na condução e no planejamento estratégico da defesa britânico. As Forças Armadas, como um todo, contabilizam quase 189 mil militares e mais de 60 mil servidores civis (Ministry of Defence, 2023a, p. 48). Além do número de civis ser expressivo, na composição dos seus quadros, o MOD – incluindo as Forças – concentra-se no aspecto qualitativo, com foco nas competências e habilidades necessárias para se obter os resultados de defesa esperados, sobretudo em áreas-chave como Cibernética/Digital, Inteligência, Saúde e Engenharia. Apoiados por uma estrutura burocrática robusta e uma sistemática formal de atribuições e responsabilidades, a participação civil no setor da defesa se sustenta também nos mais elevados níveis do Ministério. Em termos de composição civil nos assuntos de defesa, isso torna-se mais relevante ao se levar em conta a apropriação da condução da segurança nacional feita pela direção executiva do Governo em 2010, além do conseqüente maior engajamento do Parlamento.

Desde 2010, a publicação das revisões integradas, definindo as prioridades estratégicas para a segurança e o envolvimento internacional do Reino Unido, são seguidas pelo decorrente Documento do Comando de Defesa. A IR2021, publicada em 2021, inclui um quadro de objetivos e ações até 2025 e algumas decisões de despesas para prover a sua implementação. Em decorrência, o governo anunciou a destinação de recursos para apoiar essa grande estratégia nacional, incluindo verbas para cobrir pesquisas em tecnologias emergentes, reestruturar as Forças Armadas, estabelecer o Comando Espacial e a Força Cibernética Nacional, assim como dar continuidade à renovação da dissuasão nuclear e ao desenvolvimento da próxima geração de embarcações navais e aeronaves de combate. Na sequência, conforme já dito, agora sobre o enfoque do MOD, a Defesa publicou o DCP21 (*Defence in a competitive age*) (Ministry of Defence, 2021a), definindo de forma abrangente como projetaria e equiparia as Forças Armadas nas próximas décadas. Isso considera as ameaças ao Reino Unido e os seus interesses à luz do contexto estratégico em mudança e fornece uma avaliação das capacidades com que o Departamento pode e irá contribuir, além de prever os desenvolvimentos tecnológicos que serão relevantes no futuro campo de batalha, tais como: inteligência artificial, tecnologias quânticas, engenharia biológica, dentre outros. Além de promover uma avançada estratégia digital, um dos projetos centrais do MOD é o desenvolvimento, em parceria com a indústria e a academia, do Centro de Inteligência Artificial de Defesa, em operação desde 2022, com vistas a acelerar o aproveitamento do potencial poder transformador da aplicação da IA no campo militar, o que conforma a intenção do Reino Unido em obter e manter uma vantagem estratégica por intermédio do domínio e absorção de tecnologias emergentes.

Na oportunidade, o MOD lançou também o Conceito Operacional Integrado (*Integrated*

*Operating Concept*) (Ministry of Defence, 2021b), que projeta como as forças armadas britânicas devem se preparar para atuar na década de 2030, em um contexto estratégico cada vez mais complexo, dinâmico e competitivo. O documento estabelece a necessidade de competir abaixo do limiar da guerra, além de ressaltar a distinção entre “Operar” e “Combater”. Segundo avaliado, estima-se que nos próximos dez ou quinze anos, haverá um combinação de novas tecnologias e armas tradicionais mais sofisticadas, principalmente pelo domínio e aplicação bélica da inteligência artificial e da computação quântica. Para responder a esse contexto, o novo Conceito Operacional destaca o desafio de combinar capacidades “sunrise” (novas capacidades previstas para uma força modernizada após 2030) e capacidades “sunset” (que ainda podem ser usadas por um tempo no ambiente operacional emergente). Devido as implicações do conflito russo-ucraniano, o MOD mantém o monitoramento e a análise contínua da guerra, cujas lições emergentes reorientaram a sua abordagem estratégica. Em vista disso, deixa o alerta de que, independente da absorção dos avanços tecnológicos, manter as habilidades militares essenciais deve ser sempre uma prioridade.

Em decorrência do lançamento da IRR2023, a Defesa também atualizou sua estratégia correspondente e publicou um novo Documento de Comando de Defesa, denominado “A resposta da Defesa a um mundo mais contestado e volátil” (*Defence Command Paper - DCP23: Defence’s response to a more contested and volatile world*) (Ministry of Defence, 2023b). Ao procurar responder ao ambiente em mudança e ao ensinamentos extraídos do conflito russo-ucraniano, essa nova estratégia ajusta prioridades para atender a algumas áreas que precisariam evoluir ou acelerar em relação à abordagem feita anteriormente. Além disso, o DCP23 define como a Defesa cumprirá os objetivos políticos por meio do empreendimento nuclear e das forças convencionais, além de descrever o incremento do compromisso com a OTAN e definir a atuação militar global, inclusive em relação às parcerias estratégicas. O documento também explica como o MOD investirá em capacidades estratégicas, infraestrutura e estoques. Enfim, fruto do planejamento de defesa, o DCP23 estabelece como o Setor contribuirá para o Reino Unido alcançar os objetivos definidos na estratégia nacional de segurança, a IRR2023, a partir da mudança do ambiente estratégico e econômico. Essa adequação de rumo demonstra a relevância das questões da defesa assumidas pelo Reino Unido e a flexibilidade dos planejamentos de segurança e defesa para responder à deterioração do ambiente de segurança internacional, à rápida evolução tecnológica e ao consequente aumento no grau de incertezas e ameaças.

Sir Lawrence Freedman, Professor Emérito de Estudos de no King’s College London, tenha observado que ambos os documentos “leem de forma diferente”, ele pensou que eles “se encaixam” um no outro. Ele disse, no entanto, que “eles foram baseados, como todas as perspectivas futuras, em uma aposta sobre o futuro de que você não será surpreendido pelos acontecimentos, embora isso quase sempre aconteça”.

## **4 ASPECTOS RELEVANTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE SEGURANÇA E DEFESA DO REINO UNIDO**

“Eles [os documentos de política e estratégia de segurança e de defesa] foram baseados, como todas as perspectivas futuras, em uma aposta sobre o futuro de que você não será surpreendido pelos acontecimentos, embora isso quase sempre aconteça.” Lawrence Freedman

Apenas recentemente o governo do Reino Unido estabeleceu formalmente uma estratégia de segurança nacional, passando o domínio da defesa a constituir um de seus componentes, o que exigiu vontade e concertação política. Ao atribuir maior abrangência à estratégia de segurança e defesa,

ministérios cujas atividades impactam o tema da segurança foram envolvidos diretamente no seu processo de elaboração e execução, o que implicou no deslocamento da condução do planejamento estratégico do Ministério da Defesa para o Gabinete do Primeiro-Ministro. A formulação da grande estratégia, orientada pelos interesses fundamentais do Reino Unido, passou a resultar, primordialmente, da conjugação e integração do poder militar, da agenda da política externa e dos recursos alocados para sua implementação. Após sua adoção em 2010, essa sistemática, pela importância e coerência, obteve continuidade e vem se consolidando como uma estratégia elaborada no mais alto nível do governo, que encarregou-se de promover sua discussão, estabelecer suas prioridades políticas e de comunicar ao Parlamento, à sociedade e ao público internacional. A estratégia de segurança nacional é orientadora do planejamento e da ação desenvolvida no âmbito da defesa, da diplomacia, das finanças e de departamentos e agências cujas diretrizes de segurança e inserção internacional tangenciam suas respectivas atividades.

A ampliação do escopo e a transferência de sua condução para o Gabinete do Primeiro-Ministro demandou a criação de estruturas de direção e gestão do processo de formulação da estratégia nacional, assim como a mobilização de agências e instituições afins. O órgão mais relevante criado foi o Conselho de Segurança Nacional, que se transformou no principal colegiado de discussão e definição dos objetivos políticos de segurança, assim como os modos e meios para que sejam alcançados. Além de questões relacionadas à segurança nacional, o Conselho considera como objeto de trabalho assuntos estratégicos de longo prazo referentes à política externa, defesa, comércio, relações internacionais, desenvolvimento, resiliência e segurança de recursos. O Conselho representa o mecanismo de interação interdepartamental para coordenar questões de segurança nacional a partir do centro do governo – o que era buscado a décadas por sucessivos dirigentes políticos –, a fim de atenuar a dificuldade de gerenciar um tema tão complexo e essencial. Um dos principais objetivos do Conselho é assegurar que os ministros considerem a segurança nacional de forma estratégica. A sua instituição contribuiu para a atenção contínua do Primeiro-Ministro, regularidade do processo, frequência de participação de dirigentes de alto nível, apoio focado dos ministérios e agências, além de proporcionar maior clareza e objetividade às questões de segurança nacional. A permanência e sustentabilidade desse órgão dependerá sempre de sua efetividade, assim como do empenho e comprometimento dos líderes políticos responsáveis por conduzir o processo (Devanny; Harris, 2014).

Cabe acrescentar que, juntamente com o Conselho de Segurança Nacional, foi criado o cargo de Conselheiro de Segurança Nacional, com atribuições nas áreas de segurança, inteligência, defesa e alguns assuntos de política externa. O objetivo foi o de fortalecer ainda mais a capacidade de coordenação dentro do Governo em matéria de segurança nacional. O cargo tem sido ocupado por um civil, nomeado pelo Primeiro-Ministro. Além de assessorar diretamente o Chefe de Governo, o Conselheiro lidera e coordena análises de segurança e defesa que avaliam os futuros interesses estratégicos do país e as necessidades dos sistemas militares e de inteligência para atingir os objetivos nacionais. Ele também exerce as funções de Secretário do Conselho de Segurança Nacional e Chefe da Segurança e Inteligência Nacional. Enfim, a formulação e condução da segurança nacional, como uma grande estratégia, demanda, pela sua complexidade, estruturas capazes de conduzir o processo de planejamento e de supervisionar sua implementação.

A inteligência estratégica britânica é parte importante desse processo de coordenação da segurança nacional, no qual é viabilizada sua necessária interação com a segurança e a política externa. Agências de inteligências estruturadas e multifacetadas, adequadamente coordenadas e integradas têm proporcionado melhores condições para avaliações de riscos, identificação de ameaças e oportunidades,

constituindo elemento fundamental para o planejamento estratégico e o apoio à decisão. Tanto a Secretaria de Segurança Nacional, que fornece coordenação em questões de segurança e inteligência de importância estratégica em todo o governo, como Organização Conjunta de Inteligência, que produz avaliações independentes de todas as fontes sobre questões de segurança nacional e importância da política externa, assessoram e apoiam o NSC e o MOD no planejamento estratégico e na tomada de decisões.

A revisão ou atualização da segurança integrada, ao projetar uma alteração de rumo ou intensidade, demandada por mudanças importantes na conjuntura interna e externa, implica na realização da revisão de gastos do Governo, pois normalmente acarreta cortes de recursos e reduções diversas ou, ao contrário, em aportes financeiros e expansão do poder e/ou da capacidade militar, como ocorre no momento. A investigação evidenciou a notória preocupação do setor de defesa em ponderar a ambição de desenvolver novas capacidades para que se chegue a um equilíbrio e não excedam em muito os recursos disponíveis. A questão é permanentemente pautada no Parlamento britânico, que avalia e discute se as aspirações estabelecidas nos documentos de segurança e defesa estão corretas e se podem ser concretizadas na prática, equilibrando-se os objetivos com os recursos financeiros, principalmente levando-se em conta a mudança no ambiente econômico, devido aos atuais níveis de inflação.

Em relação ao planejamento de defesa no âmbito do MOD, sua efetividade está centrada na condução e gestão estratégica desenvolvida por um comitê multisetorial que conforma o *Head office*, dirigido conjuntamente pelo Secretário Permanente e pelos Chefe e Vice-chefe do Estado-Maior de Defesa. Além disso, o Chefe do Estado-Maior de Defesa e o Secretário Permanente copresidem o Grupo de Desenvolvimento de Estratégia, que molda a abordagem do MOD para questões de importância estratégica para a Defesa e desenvolve assessoria ao Secretário de Estado sobre esses assuntos. Assim, a gestão compartilhada preserva a coerência e unidade do planejamento de defesa, evitando possíveis distorções ou dispersões, assim como facilita a integração e coordenação entre as vertentes militar e de governança no âmbito ministerial.

Em 2011, um estudo sobre a reforma da defesa, que revisou a maneira como a defesa era estruturada e gerida, identificou que o caráter futuro dos conflitos aumentaria ainda mais a demanda por capacidades integradas e conjuntas. Em vista disso, recomendou que algumas capacidades deveriam ser integradas em uma base conjunta para permitir efetividade nas operações (Levene, 2011). Para tanto, foi criada uma nova Força na estrutura de defesa britânica, o Comando de Forças Conjuntas, com a responsabilidade de comandar e gerar as capacidades conjuntas, principalmente aquelas que são transversais às atividades principais, tais como: Sistemas de Comando; Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos (IRVA); Inteligência de Defesa; Forças Especiais etc. O JFC incorporou, ainda, unidades de doutrina (Centro de Desenvolvimento, Conceitos e Doutrina), de formação conjunta (Academia de Defesa), de logística, engenharia e saúde. A rápida evolução nas características da guerra, agregando as dimensões espacial e cibernética ao ambiente operacional, assim como as transformações tecnológicas implicaram em novas capacidades, fazendo com que, o JFC, em 2019, passasse a ser designado como Comando Estratégico. Para além da ação conjunta, o UKStratCom passou a integrar as capacidades militares para que pudesse coordenar a atuação do instrumento militar em todos os domínios, incorporando a Força Nacional Cibernética e a Defesa Digital. Essa medida estrutural está coerente com a doutrina de defesa conjunta adotada pelo MOD (Ministry of Defence, 2022) e pela OTAN. A Doutrina de Defesa avalia que apenas a combinação de capacidades pode criar efeitos físicos, cognitivos e virtuais nos domínios operacionais capazes



de alcançar um resultado bem-sucedido. A ação integrada tornou-se um dos três princípios básicos da doutrina de defesa britânica, uma vez que o emprego de uma Força isolada é considerado uma excepcionalidade. Após mais de uma década, essa abordagem conjunta ainda gera debates, porém, apesar de toda a complexidade, o MOD acredita que o modelo de condução de operações militares centrado em um comando conjunto permanente continua a ser o mais adequado.

Outro aspecto notável é o crescente investimento que vem sendo feito na construção da resiliência nacional em termos de segurança e defesa. Segundo o DCP23, a resiliência estratégica britânica advém, em parte, da capacidade de mobilizar em grande escala recursos militares em tempos de crise. Embora a conjuntura requeira que a defesa se concentre em seu papel central de defesa da pátria, ela também pode contribuir com o esforço do Governo no combate ao terrorismo e outras crises emergentes. A colaboração com a resiliência nacional se dá principalmente com o emprego de capacidades que apenas a defesa pode aceder, para, por exemplo, a defesa do espaço aéreo e a proteção de infraestruturas críticas. Além disso, a atuação da defesa na resiliência nacional requer integração com os outros setores do Governo em resposta aos desafios das alterações climáticas e dos fenômenos meteorológicos extremos, assim como na defesa cibernética e na segurança econômica. Portanto, consonante com a estratégia de segurança nacional, o MOD está incorporando a resiliência no rol de suas funções críticas (Ministry of Defence, 2021c).

Além de todo o esforço na modernização das Forças Armadas, reforçando e ampliando suas capacidades, chama a atenção a ênfase dada à utilização de novas tecnologias no processo decisório. Nesse sentido, um aspecto que pode parecer menor, mas que se reveste de importância para comandantes, líderes e gestores é a crescente procura pela defesa britânica de sistemas de simulação, também conhecidos por “jogos de guerra” como ferramenta para apoiar decisões e desenvolver conhecimentos sobre as questões complexas. Os jogos de guerra, mais comumente utilizados em simulações de combate, têm sido empregados no Reino Unido por diversos órgãos, desde forças operacionais até o Gabinete do Governo. Eles auxiliam na identificação de opções para oferecer melhor capacidade, inserir novas tecnologias e otimizar a forma como as Forças operam. Os jogos de guerra e análise, combinados com a tecnologia de varredura do horizonte, apoiaram muitas das conclusões do DCP23, indicando a necessidade de redefinir diversas prioridades e trançando considerações sobre competências, formas de operar, adequação de aplicação de recursos, dentre outras. Embora a ferramenta esteja em expansão e pesquisa, a integração da IA nos jogos de guerra analíticos poderá potencializar o seu uso, permitindo novos métodos de análise de dados para os decisores, proporcionando uma vantagem operacional (Ministry of Defence, 2017, 2023b; Knack; Powell, 2023).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo exploratório buscou identificar e caracterizar soluções empreendidas pelo Reino Unido para modelar e articular a segurança e a defesa nacionais, destacando as abordagens, métodos e prioridades experimentados no planejamento estratégico de defesa. Apesar do alcance limitado, o trabalho cria possibilidades para pesquisas mais aprofundadas com abordagens comparativas ou avaliativas. Algumas análises críticas sobre a condução pelo Governo e pelo MOD das políticas e estratégias de segurança e defesa apontam fragilidades e questionam a efetividade de certos direcionamentos e ações adotadas. Exemplo disso, é o documento publicado no início deste ano pelo Parlamento Britânico, que avalia a implementação e o alinhamento da Revisão Integrada e do Documento de Comando da Defesa, considerando o contexto atual. O relatório mostra que questões

como integração de estruturas nos diversos níveis, dimensionamento dos efetivos, distribuição do orçamento e definição de requisitos de capacidade ainda não chegaram ao termo desejado (House of Lords, 2023).

Após um histórico de tentativas de modelagem e reformulação do mecanismo de segurança no governo central, em 2010 o Reino Unido promoveu duas alterações estruturais significativas no setor de Defesa, a primeira vista, a partir de uma abordagem *top-down*. Primeiro, no âmbito governamental, o planejamento de defesa foi ampliado para o escopo da segurança nacional, num contexto interdepartamental, passando a ser conduzido no mais alto nível de direção política, o que demandou comprometimento das lideranças nacionais, a concertação entre vários ministérios e a criação de novas estruturas de governança para gerir o processo de forma integrada. Assim, o maior engajamento governamental nas questões de segurança e defesa produziu convergência de esforços e uma visão mais abrangente e transparente do tema. Segundo, na esfera da Defesa, foi marcante reorganização da sua estrutura com foco na ação conjunta e integrada. O MOD inovou ao criar um comando estratégico, no nível das Forças Singulares, destinado a gerar e comandar operações conjuntas, integrando capacidades para atuar no ambiente multidomínio, de acordo com novos conceitos operativos da guerra moderna. Apesar de ainda serem fontes de debates, os dois modelos vêm vencendo resistências e se consolidando com o tempo, com vias a se sustentarem e proporcionarem certa continuidade no processo, dependendo da vontade política e da sua efetividade.

A construção do poder militar como instrumento de proteção, projeção de poder e prosperidade têm sido um desafio para o Reino Unido, que é enfrentado por intermédio de um planejamento estratégico de longo prazo, que busca constituir Forças Armadas fortes como elemento dissuasor. Dessa forma, o MOD desenvolve uma metodologia de planejamento estratégico sistematizada e estruturada, conjugando a participação de civis e militares na sua formulação, com ênfase na adequação orçamentária e na conformidade com a política externa do país. Cabe ressaltar que, no contexto da Defesa, tem sido central os investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação, com vistas a obtenção e manutenção da vantagem e autonomia estratégica, proporcionadas pelo domínio e aplicação de tecnologias emergentes, e sustentadas pela base industrial britânica. Verifica-se, portanto, que, âmbito da Defesa, a sistematização do planejamento estratégico contribuiu para continuidade do encaminhamento das peculiares questões de segurança e defesa nacional. A invasão da Ucrânia pela Rússia impactou na política de defesa e nas capacidades de militares do Reino Unido, provocando uma resposta aos efeitos desse desafio, com a atualização das estratégias elaboradas em 2021. No Modelo Operacional de Defesa estudado, chama a atenção a interação estrutural e funcional formada no nível estratégico do Ministério da Defesa, com a direção compartilhada na condução e no planejamento militar de defesa, bem como na governança departamental. Também pode-se identificar o esforço em convergir as funções adicionais específicas, de suporte e transversais com as atividades centrais operacionais.

Assim, embora a eficácia da estrutura e sistemática de segurança britânicas possam ser questionadas, elas proporcionam análises apuradas sobre temas vitais para a nação, que permitem estabelecer objetivos coerentes, de médio e longo prazo, e convergir estratégias e meios para alcançá-los. Essa nos parece ser a postura mais adequada de um governo para a promoção da segurança e do desenvolvimento do país, fugindo dos sobressaltos causados por uma atitude predominantemente reativa, ante às complexas questões que se apresentam. O planejamento de defesa britânico aqui mapeado, foi construído por lideranças políticas e militares segundo as características e interesses do país. As suas especificidades, bem distintas das do Brasil, não afastam a possibilidade de serem úteis

à reflexão dos formuladores de políticas de segurança e defesa, particularmente sobre os aspectos qualitativos destacados no texto.

## REFERÊNCIAS

AMORÓS, Joan Prats i. **The practice of Grand Strategy in Britain and Spain**. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017. Disponível em: [https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEEO44-2017\\_Estrategia\\_UK-Espana\\_PrataAmoros\\_ENGLISH.pdf](https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEEO44-2017_Estrategia_UK-Espana_PrataAmoros_ENGLISH.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

ARIES, Hannah; GIEGERICH, Bastian; LAWRENSEN, Tim. **The guns of Europe: Defence-industrial challenges in a time of war**. International Institute for Strategic Studies. Survival online, 19th June 2023. Disponível em: <https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/publications---free-files/survival/2023/06/65-3-aries-giegerich-and-lawrenson.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2023.

CABINET OFFICE. **The National Resilience Strategy: a call for evidence**. 2021. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1001404/Resilience\\_Strategy\\_-\\_Call\\_for\\_Evidence.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1001404/Resilience_Strategy_-_Call_for_Evidence.pdf). Acesso em: 24 ago. 2023.

DEVANNY, Joe; HARRIS, Josh. **The National Security Council: National security at the centre of government**. Institute for Government. London Report. 2014. Disponível em: [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/NSC%20final\\_0.pdf](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/NSC%20final_0.pdf). Acesso em 16 ago. 2023.

FOERSTER, Schuyler; RAYMOND, Ray. **The US-UK “Special Relationship” at a critical crossroads**. Atlantic Council, July 2017. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-us-uk-special-relationship-at-a-critical-crossroads-2/>. Acesso em 25 ago. 2023.

HÅKENSTAD, Magnus; LARSEN, Kristian Knus. **Long-term Defence Planning: a comparative study of seven countries**. Norwegian Institute for Defence Studies, p. 59-65, 2012.

HM GOVERNMENT. **Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy (Integrated Review 2021)**. London: March 2021.

HM GOVERNMENT. **The UK Government Resilience Framework**. December 2022. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1131163/UKG\\_Resilience\\_Framework\\_FINAL\\_v2.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1131163/UKG_Resilience_Framework_FINAL_v2.pdf). Acesso em: 25 ago. 2023.

HM GOVERNMENT. **Integrated Review Refresh 2023: Responding to a more contested and volatile world**. London: March 2023.

HM TREASURY. **Spending Review 2020**. HM Treasury, November 2020. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/938052/SR20\\_Web\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/938052/SR20_Web_Accessible.pdf). Acesso em: 4 jul. 2023.

HOUSE OF LORDS. **UK Defence policy: from aspiration to reality?** International Relations and Defence Committee Report, January 2023. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/ld5803/ldselect/ldintrel/124/124.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

IISS. **The Military Balance 2023**. The International Institute for Strategic Studies. London: IISS, 2023.

JEDHUB. **Annual Economic Report**. Joint Economic Data Hub, May 2023. Disponível em: [https://jedhub.org/docs/2023/20230504\\_JEDHub\\_Annual\\_Economic\\_Report\\_2023\\_v1.0.pdf](https://jedhub.org/docs/2023/20230504_JEDHub_Annual_Economic_Report_2023_v1.0.pdf). Acesso em 26 ago. 2023.

JOINT COMMITTEE. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015**. First Report of Session 2016-17. House of Lords & House of Commons, 2016.

KIRK-WADE, Esme. **UK Defence expenditure**. Commons Library Research Briefing. House of Commons, 2023.

KNACK, Anna; POWELL, Rosamund. **Artificial Intelligence in Wargaming**: an evidence-based assessment of AI applications. Center for Emerging Technology and Security. June 2023. Disponível em: [https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2023-06/cetas\\_research\\_report\\_-\\_ai\\_in\\_wargaming.pdf](https://cetas.turing.ac.uk/sites/default/files/2023-06/cetas_research_report_-_ai_in_wargaming.pdf). Acesso em: 24 ago. 2023.

KRISTENSEN, Hans M.; KORDA Matt. United Kingdom nuclear weapons, 2021. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 77, n. 3, p. 153-158. 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2021.1912309>. Acesso em: 8 jul. 2023.

LEVENE, Peter (org.). **Defence Reform**: an independent report into the structure and management of the Ministry of Defence. London: House of Lords, June 2011. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/27408/defence\\_reform\\_report\\_struct\\_mgt\\_mod\\_27june2011.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27408/defence_reform_report_struct_mgt_mod_27june2011.pdf). Acesso em 14 ago. 2023.

MAIDMENT, Jack. British Army “ran out of ammunition in just eight days of fighting” in simulated 10-day online war exercise, warns ex-commander of the US Army in Europe. **Daily Mail Online**, 7 July 2021. Disponível em: <https://www.dailymail.co.uk/news/article-9764165/British-Army-ran-ammo-eight-days-online-war-simulation.html>. Acesso em 23 ago. 2023.

MARSHALL, Tim. **O poder da geografia**: o futuro do nosso mundo em 10 mapas. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, p. 123-156.

MINISTRY OF DEFENCE. **Wargaming Handbook**. Development, Concepts and Doctrine Centre. August 2017.

MINISTRY OF DEFENCE. **Global Strategic Trends**: The Future Starts Today. 6ª ed. London: MOD, 2018. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1075981/GST\\_the\\_future\\_starts\\_today.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1075981/GST_the_future_starts_today.pdf). Acesso em: 4 jul. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE. **How Defence Works**. London: MOD, September 2020. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/920219/20200922-How\\_Defence\\_Works\\_V6.0\\_Sep\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/920219/20200922-How_Defence_Works_V6.0_Sep_2020.pdf). Acesso em: 7 jul. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE. **Defence in a competitive age**. London: MOD, March 2021a. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/974661/CP411\\_-\\_Defence\\_Command\\_Plan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974661/CP411_-_Defence_Command_Plan.pdf). Acesso em: 5 jul. 2023.



MINISTRY OF DEFENCE. **Integrated Operating Concept**. London: MOD, August 2021b. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1014659/Integrated\\_Operating\\_Concept\\_2025.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1014659/Integrated_Operating_Concept_2025.pdf). Acesso em: 7 jul. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE. **UK Operations: The Defence Contribution to Resilience**. Joint Doctrine Publication 02. 4th ed. London: MOD, November 2021c.

MINISTRY OF DEFENCE. **UK Defence Doctrine**. Joint Doctrine Publication 0-01, 6a ed. London: MOD, November 2022. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1118720/UK\\_Defence\\_Doctrine\\_Ed6.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118720/UK_Defence_Doctrine_Ed6.pdf). Acesso em: 7 jul. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE. **Annual Report and Accounts 2022-23**. London: MOD, March 2023a. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1172507/MoD\\_Annual\\_Report\\_and\\_Accounts\\_2022-23.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1172507/MoD_Annual_Report_and_Accounts_2022-23.pdf). Acesso em: 10 ago. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE. **Defence's response to a more contested and volatile world**. Defence Command Paper. London: MOD, July 2023b. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1171269/Defence\\_Command\\_Paper\\_2023\\_Defence\\_s\\_response\\_to\\_a\\_more\\_contested\\_and\\_volatile\\_world.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1171269/Defence_Command_Paper_2023_Defence_s_response_to_a_more_contested_and_volatile_world.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO). **Strategic Concept**. Madrid: NATO, June 2022, Disponível em: <https://www.nato.int/strategic-concept/>. Acesso em: 3 jul. 2023.

SIPRI. **World military expenditure reaches new record high as European spending surges**. Stockholm International Peace Research Institute-SIPRI, 24 April 2023. Disponível em: <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/world-military-expenditure-reaches-new-record-high-european-spending-surges>. Acesso em: 7 jul. 2023.

## AGRADECIMENTOS

O autor agradece ao coronel Renato Farias Bazi, Adido do Exército Brasileiro no Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, pelo inestimável apoio prestado na elaboração desse trabalho. Agradece também à equipe do CEEEx pela revisão e pelos comentários úteis ao apreciarem as versões anteriores do texto.