

# ANÁLISE ESTRATÉGICA



EXÉRCITO BRASILEIRO  
Braço Forte - Mão Amiga

Centro de Estudos Estratégicos do Exército v.31, n.4, set./nov. 2023

A competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil

Livia Peres Milani

Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de Defesa na União Europeia, Reino Unido e OTAN

Helder de Barros Guimarães

O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Reino Unido

Enio Moreira Azzi

“Guerrear informacional” e atividades de influência no ambiente informacional contemporâneo: uma avaliação preliminar

Eugenio Diniz

Guerra híbrida: ambiguidade conceitual e imprecisão epistemológica

Marco Antonio de Freitas Coutinho

Painel “Liderança e Ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”

Daniela Schmitz Wortmeyer

John Thomas

Ruben Stewart





**REVISTA**  
**ANÁLISE**  
**ESTRATÉGICA**

Análise Estratégica. Ano 9. v. 31, n. 4, set./nov. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 126 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

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

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

### **EQUIPE**

#### **CHEFE**

Gen Bda Fernando Bartholomeu Fernandes

#### **COORDENADOR DE ESTUDOS**

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

#### **COORDENADOR ADMINISTRATIVO**

Cel Inf André Tavares da Silva

### **ANALISTAS**

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

1º Ten OTT Graciele Gomes Magalhães

### **COORDENAÇÃO DE PESQUISA**

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

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

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

### **ADMINISTRATIVO**

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

### **FOTO DA CAPA:**

Montagem do 2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

### **ARTE GRÁFICA:**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

2º Sgt QE Hélio Gonçalves de Mesquita

## **ANÁLISE ESTRATÉGICA**

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

### **CONSELHO EDITORIAL**

Gen Bda Fernando Bartholomeu Fernandes

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

### **REVISÃO**

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel Inf Ricardo Dias Lomba

Cel R1 Gêder Távora Said

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Romulo Cesar Souza da Silva

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4638

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

Disponível em PDF na plataforma:

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

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

Análise Estratégica. v. 31, n. 4, set./nov. 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 126 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)



# SUMÁRIO

5

## Editorial

7

### **A competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil**

Livia Peres Milani

25

### **Mudanças climáticas e os reflexos para o setor de Defesa na União Europeia, Reino Unido e OTAN**

Helder de Barros Guimarães

39

### **O planejamento e a arquitetura de segurança e defesa do Reino Unido**

Enio Moreira Azzi

61

### **“Guerrear informacional” e atividades de influência no ambiente informacional contemporâneo: uma avaliação preliminar**

Eugenio Diniz

83

### **Guerra híbrida: ambiguidade conceitual e imprecisão epistemológica**

Marco Antonio de Freitas Coutinho

109

### **Painel “Liderança e Ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”**

Daniela Schmitz Wortmeyer

John Thomas

Ruben Stewart



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

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

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

## Deixe sua avaliação!

Escaneie o QR Code e deixe seu comentário



O CEEEx produz estudos de temas de interesse e faz a análise de cenários que servem como suporte ao planejamento da Força.

Assim, procura responder, com eficácia e efetividade, aos desafios ditados pela evolução da conjuntura e pela mutação dos ambientes. Também, objetiva orientar as decisões presentes, com vistas à construção de trajetórias para o Exército na direção do futuro desejado.

A presença de pesquisadores civis no CEEEx possibilita uma visão mais abrangente das questões de Defesa, proporcionando outros pontos de vista e enfoques da sociedade.

# EXÉRCITO BRASILEIRO



# EDITORIAL

Prezados leitores,

A presente edição da Revista Análise Estratégica apresenta quatro artigos elaborados pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos, em prosseguimento ao ciclo de pesquisas 2023-2024, um artigo recebido como colaboração à Revista e uma seção especial sobre o Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”, conduzido pelo CEEEx.

No primeiro artigo, elaborado pela Profa. Dra. Livia Peres Milani, no contexto da linha de pesquisa Geopolítica e Estratégias Militares, são analisadas implicações geopolíticas para o Brasil advindas da presença de potências extrarregionais na América do Sul. A autora procura caracterizar as transformações recentes da Política Internacional, marcada pela intensificação de rivalidade entre grandes potências, e compreender como tais potências se posicionam em relação à América do Sul. Por fim, são levantadas algumas das implicações estratégicas desse contexto para o Brasil.

No segundo artigo, o Coronel R1 Helder de Barros Guimarães, no âmbito da linha de pesquisa Conflitos Armados e Emprego Militar, aborda os impactos das mudanças climáticas no setor de Defesa da União Europeia (UE), do Reino Unido e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Com base na análise de documentos estratégicos, o autor identifica que a ênfase dada à temática se reflete na busca de soluções alinhadas aos compromissos internacionais, visando ao enfrentamento dos principais impactos dos fenômenos climáticos no setor de defesa.

Na sequência, o Coronel R1 Enio Moreira Azzi, no âmbito da linha de pesquisa Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, apresenta um estudo de caso que focaliza os arranjos usados no planejamento estratégico de segurança e defesa do Reino Unido. O autor analisa como a administração do Reino Unido organizou a formulação da segurança e estabeleceu uma grande estratégia britânica. É discutida, também, a sistemática de planejamento estratégico militar desenvolvida no âmbito do Ministério da Defesa britânico.

No quarto artigo, o Prof. Dr. Eugenio Diniz, no âmbito da linha de pesquisa Inovação e Emprego Militar, desenvolve uma sugestão de arcabouço conceitual para discussão de “guerrear informacional” e atividades de influência. O autor propõe-se a testar preliminarmente a proposta delineada, a partir de algumas evidências empíricas, tendo como propósito principal avaliar sua viabilidade e pertinência de continuidade.

Na sequência, o Cel R1 Marco Antonio de Freitas Coutinho aborda o fenômeno do emprego das ameaças híbridas no contexto das crises, conflitos armados e guerras, buscando identificar suas origens, seu eventual enquadramento nas tipologias da guerra e, ainda, a forma como tais ameaças têm sido abordadas em diferentes países e arranjos de segurança e defesa. O autor propõe-se a analisar em que medida o surgimento das ameaças híbridas dá origem a uma nova tipologia da guerra no âmbito das ciências militares.

Ao final, esta edição apresenta uma seção especial sobre o Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”, conduzido pelo CEEEx no dia 10 de outubro de 2023. Após uma breve apresentação da atividade pela Ten Cel Daniela Schmitz Wortmeyer, analista do CEEEx, essa seção disponibiliza versões em língua portuguesa das apresentações realizadas por John Thomas, Presidente da Sociedade Internacional de Ética Militar na Europa, e por Ruben Stewart, Conselheiro de Forças Armadas e Grupos Armados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, assim como da sessão de perguntas e respostas realizada com participação da assistência.

Desejamos a todos uma ótima leitura!

Conselho Editorial





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

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

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

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

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



# A COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA GLOBAL, O LUGAR DA AMÉRICA DO SUL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

## GLOBAL STRATEGIC COMPETITION, SOUTH AMERICA AND STRATEGIC IMPLICATIONS FOR BRAZIL

LÍVIA PERES MILANI

### RESUMO

O objetivo neste ensaio é analisar implicações geopolíticas para o Brasil advindas da presença de potências extrarregionais na América do Sul. Os objetivos específicos são: i) caracterizar as transformações recentes da Política Internacional, marcada pela intensificação de rivalidade entre grandes potências, ii) entender como tais potências se posicionam em relação à América do Sul e iii) apontar algumas das implicações estratégicas deste contexto para o Brasil. O texto está dividido em três seções: na primeira, são discutidas formas de caracterizar a Política Internacional Contemporânea, a partir das noções de “nova guerra fria”, “crise da ordem liberal internacional” e “competição estratégica”. Na segunda seção são analisados documentos do planejamento estratégico de grandes potências, buscando entender como as relações entre elas e com a América do Sul aparecem. Na terceira parte, pontuam-se algumas implicações estratégicas para o Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Competição Estratégica; Potências Extrarregionais na América do Sul; Política Externa Brasileira.

### ABSTRACT

This essay aims to analyze geopolitical implications for Brazil arising from the presence of extra-regional powers in South America. The specific objectives are i) characterizing the recent transformations in International Politics regarding the intensification of rivalry between great powers, ii) understanding how major powers conduct their relations with South America, and iii) pointing out strategic implications of this context for Brazil. The text divides into three sections: firstly, it discusses the characterization of Contemporary International Politics, examining the notions of the “new cold war”, “crisis of the international liberal order”, and “strategic competition.” The second section analyzes strategic planning documents from great powers and seeks to understand how the relations between them, and their connections with South America, appear. The third part points out some strategic implications for Brazil.

**KEYWORDS:** Strategic Competition; Extra-regional Powers in South America; Brazilian Foreign Policy.

### A AUTORA

Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Universidade Estadual Paulista - UNESP/Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP/Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP). Pesquisadora contratada do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP -CEEEx) no ciclo 2023-2024.



# 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem havido um acirramento da competição e das rivalidades entre grandes potências em âmbito global, manifestada com maior intensidade na região Ásia-Pacífico, mas com implicações estratégicas para os países latino-americanos (Bernal-Meza, 2020; Brands; Berg, 2021; Gardini, 2021). Considerando este contexto, o objetivo deste ensaio é analisar implicações geopolíticas para o Brasil advindas da presença de potências extrarregionais na América do Sul. Os objetivos específicos são: i) caracterizar as transformações recentes da Política Internacional, marcada pela intensificação de rivalidade entre grandes potências, ii) entender como tais potências se posicionam em relação à América do Sul e iii) apontar algumas das implicações estratégicas para o Brasil advindas deste contexto.

O texto está dividido em três seções: na primeira, busca-se caracterizar o momento atual da Política Internacional e são discutidas três expressões que vêm sendo empregadas pela academia, por tomadores de decisão e pela mídia como formas de denominar o momento contemporâneo, são elas: “nova guerra fria”; “crise da ordem liberal internacional” e “competição estratégica”. Esta sessão apresenta as limitações dessas expressões e opta pela utilização do terceiro termo.

A seguir, são analisados documentos declaratórios de Política Externa e de Segurança de potências com influência regional. Foram selecionados os Estados Unidos da América (EUA), Rússia, China, União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Reino Unido. Na leitura dos documentos, buscamos entender como a competição estratégica e as relações bilaterais entre potências aparecem e de quais formas a América do Sul é descrita.

A última sessão traz considerações dos estudos de Política Externa Brasileira, as quais, à luz das estratégias de grandes potências, permitem averiguar como o cenário de instabilidade global impacta as possibilidades estratégicas do país. Por fim, são traçadas algumas considerações finais.

## 2 A POLÍTICA INTERNACIONAL EM TRANSIÇÃO E A COMPETIÇÃO ESTRATÉGICA

Nos últimos anos, a política internacional tem sido marcada pelo acirramento das rivalidades entre Estados Unidos – em conjunto com a OTAN – e países (re)emergentes, como são os casos de China e Rússia. A caracterização deste fenômeno está em debate na literatura acadêmica, sendo que alguns jornalistas, acadêmicos e políticos tratam a discussão como “nova guerra fria”, enquanto outros se referem à “crise da ordem liberal internacional” (Cooley; Nexon, 2020; Ikenberry, 2018) ou se reportam a uma “competição estratégica” (Brands; Berg, 2021; United States, 2022). Estas três caracterizações têm limitações e problemas – como será apresentado a seguir – e carregam visões de mundo ocidentais embutidas, já que foram formuladas e são discutidas nos Estados Unidos e na Europa. Contudo, uma breve discussão sobre esses conceitos auxilia a compreensão do momento atual.

Utilizar a expressão “nova guerra fria” implica uma comparação explícita entre as disputas EUA-China e o momento histórico marcado pela disputa URSS-EUA, o que gera falsos correlatos. Há significativas diferenças entre aquele período e o atual: em primeiro lugar, há importante interdependência econômica entre China e Estados Unidos e, apesar da política de desacoplamento promovida pela administração Joe Biden, a sua aplicação bem-sucedida ainda não é fato concretizado. No período da Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética formavam blocos econômicos bem delimitados, com pouca integração comercial; hoje a China é um dos maiores parceiros comerciais

dos Estados Unidos (Xing; Bernal-Meza, 2021).

O diagnóstico de bipolaridade<sup>1</sup> tampouco é preciso no momento atual, como fica claro pela relevância de potências como Rússia – com o maior arsenal nuclear do globo – e com a ascensão econômica de outros países, como a Índia, que hoje conta com o quarto maior orçamento de defesa em termos globais (Tian *et al.*, 2023). Há, na verdade, falta de consenso sobre como caracterizar o sistema internacional em termos de polaridade. Além disso, hoje não há competição ideológica na mesma medida, uma vez que – apesar de ser governada pelo partido comunista – a China aderiu à economia de mercado e a Rússia realizou a transição completa ao capitalismo.

Atualmente os alinhamentos são mais frouxos e não há paralelos com as alianças permanentes que marcaram a Guerra Fria. A partir dos anos 1990, além das alianças militares tradicionais – permanentes e com tratados formais entre os Estados –, outras formas mais frouxas de alinhamento ganharam importância, como as parcerias estratégicas, mais flexíveis, ad-hoc e sujeitas a mudanças (Wilkins, 2012). Como colocado por Stallings (2023, p. 52, tradução livre): “a situação atual é que não há aliados permanentes: praticamente todos os países estão em jogo”, o que igualmente ocorre nas vizinhanças das maiores potências. No caso da Europa, o alinhamento militar com os Estados Unidos convive com a interdependência em relação à China.

Portanto, no que se refere às áreas de influência, também há diferenças em relação ao período da Guerra Fria. Hoje os Estados Unidos mantêm importante presença militar em países geograficamente próximos à China, como Coreia do Sul ou Japão, além da bastante conhecida expansão da OTAN para a Europa Central. Rússia e China tem incipiente projeção econômica e/ou estratégica na América Latina, o que tem causado apreensão aos Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos mantêm sua primazia no campo militar e possuem capacidade de projeção estratégica global. Escrevendo no início dos anos 2000, Barry Posen (2003) entende que as bases militares da primazia dos Estados Unidos são estabelecidas com base no comando de áreas comuns do globo (command of the global commons): os oceanos, o espaço aéreo e o espaço cósmico. Nestas áreas, não há soberania e elas possibilitam o acesso para outras regiões, são espaços nos quais os Estados Unidos desenvolvem a maior parte das atividades militares e têm capacidade de negar o acesso de outras potências (Posen, 2003).

Embora Rússia e China promovam ações com o potencial de relativizar o domínio norte-americano nas áreas comuns do globo – como os programas de exploração espacial e a busca de controle de águas geograficamente próximas aos seus territórios – os EUA ainda mantêm a primazia em termos globais. Um indicador, ainda que imperfeito, da primazia militar dos Estados Unidos são seus gastos militares: em 2022, foram de 877 bilhões de dólares, correspondendo a 39% do total mundial, enquanto a China alocou 292 bilhões de dólares (13% do total mundial) para a Defesa e a Rússia 86,4 bilhões (3,9% do total mundial) (Tian *et al.*, 2023).

Assim, a ideia de “nova guerra fria” é imprecisa, pois há muitas diferenças entre o momento atual e o passado.

A perspectiva de crise da ordem liberal internacional (Cooley; Nexon, 2020; Ikenberry, 2018), por sua vez, ajuda a desvendar que os mecanismos de governança global foram constituídos sob a liderança dos Estados Unidos, o que tende a reforçar sua hegemonia global. Valores e formas de governo hegemônicas, como democracia e direitos humanos, que guiam as propostas de Organizações

---

<sup>1</sup>O emprego do termo bipolaridade refere-se aqui à distribuição de capacidades materiais concentrada em duas potências que se comportam como os principais atores de um sistema internacional.

Internacionais, tem origem no Ocidente. Esses valores compõem a ordem liberal internacional, o que decorre na busca pela expansão global de formas de governo e normas com origem no Ocidente. Há discussão sobre se a crise de liderança dos Estados Unidos leva à tribulação desta dimensão normativa ou se seria possível preservar a ordem liberal em um contexto de diminuição do poder dos EUA (Cooley; Nexon, 2020; Ikenberry, 2018).

Os Estados Unidos e Europa também possuem primazia nas instituições do sistema financeiro global. Na perspectiva liberal-internacionalista, as alianças estabelecidas pelos Estados Unidos são fonte de poder, assim como os valores liberais que as sustentam. Contudo, na sua versão mais conhecida, a literatura sobre “ordem liberal internacional” assemelha-se a uma justificativa da hegemonia dos Estados Unidos, ao pontuar benefícios globais supostamente decorrentes desta primazia e ao defender a superioridade dos valores ocidentais (Parmar, 2018).

Ademais, a ideia de crise da ordem liberal é bastante ampla e abrange fenômenos diversos – internos e externos aos Estados. Entre estes, cabe ressaltar o surgimento de movimentos de direita radical nos Estados Unidos e na Europa, que contestam valores liberais desde o centro do sistema, as mudanças e dificuldades de liderança desde os Estados Unidos e o fortalecimento de potências médias, com incipiente articulação entre si (Cooley; Nexon, 2020; Sanahuja; López Burian, 2020). Portanto, a discussão sobre crise da ordem vai além da variável que interessa nesse texto, a rivalidade interestatal entre grandes potências.

Por fim, o conceito de “competição estratégica” é mais voltado para a formulação de políticas e compõe as declarações oficiais do governo dos Estados Unidos sobre o momento contemporâneo (United States, 2022). Por meio de uma investigação conceitual, Winkler (2023) mostra que não existe uma definição consensual deste termo, para além da descrição de um espectro que abrange desde cooperação até conflito armado entre grandes potências. A noção de “competição estratégica” surgiu nos anos 1970 e, naquele momento, relacionava-se com a busca de gerir as rivalidades entre Estados Unidos e União Soviética, limitar as possibilidades de desastre nuclear e instituir mecanismos de controle de armamentos (Winkler, 2023).

Contudo, o conceito foi retomado com outro significado durante a disputa presidencial norte-americana de 2000, quando o então candidato George W. Bush criticava a política de acomodação frente à China e defendia uma postura mais agressiva, o que envolvia a caracterização como “competidor estratégico”. Nesse momento, “competição estratégica” ganhava significado ao ser contrastado com o conceito de “parceria estratégica”. Abandonado no contexto da Guerra ao Terror, o conceito foi retomado durante o governo de Donald Trump, fazendo referência a uma política de confrontar a China em uma estratégia que envolvia todo o governo (*whole-of-government approach*) (WINKLER, 2023). Durante o governo Biden, o conceito continua a guiar a estratégia de segurança dos Estados Unidos, sendo a política de rivalizar com a China um dos poucos consensos bipartidários hoje existentes.

Assim, entende-se aqui o conceito de “competição estratégica” como uma situação que amalgama cooperação e conflito entre grandes potências, em um contexto estrutural de diminuição da lacuna de poder entre elas, ao passo que a potência hegemônica não pretende abrir mão de sua primazia. A competição estratégica não é apenas militar, mas envolve dimensões econômicas, de disputa tecnológica, controle de infraestrutura e competição ideológica (Brands; Berg, 2021).

Este conceito será utilizado nesta pesquisa, mas é importante ter clareza que se trata não apenas de forma de descrição da realidade, também é uma forma de moldá-la, uma vez que compõe a prática política e estratégica estadunidense (Winkler, 2023). Esta opção foi feita em razão de que, apesar da discussão conceitual ainda ser incipiente, este termo é mais específico que “ordem liberal



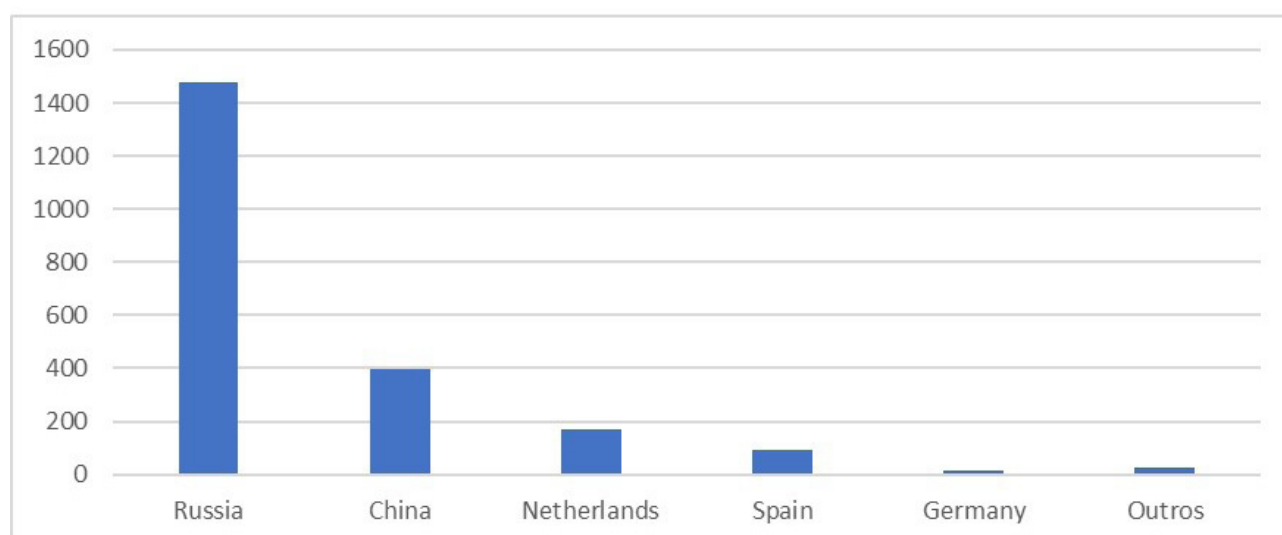
internacional” e não traz o peso histórico de “nova guerra fria”. A “competição estratégica” mostra-se presente no sentido de que, como será elaborado na próxima seção, as principais potências – e não apenas os Estados Unidos - se percebem imersas em uma disputa, descrevendo-se mutuamente como desafios ou ameaças.

Definido em linhas gerais o contexto de competição estratégica, cabe perguntar: qual o lugar da América do Sul nesta disputa? A literatura converge em apontar que a região não é prioritária na competição estratégica entre China e Estados Unidos, sendo que a atenção primordial recai sobre a região do Indo-Pacífico, espaço geográfico que se localiza entre a China e a Índia, e onde a primazia dos Estados Unidos é vista como imediatamente ameaçada pela maior assertividade chinesa (Pautasso; Cepik, 2022; United States, 2017, 2022).

Todavia, a América do Sul não fica alheia a essas transformações na política internacional. A região importa para a China em razão das intensas relações econômicas e pode representar um contraponto à projeção de poder estadunidense no Indo-Pacífico (Bernal-Meza, 2020). Embora não seja a área central de disputas, os Estados Unidos contam com burocracias específicas para manter sua influência regional, sendo que há divisões no Departamento de Estado, Defesa e em outras agências estatais específicas para a região (Long, 2016). As relações comerciais com a potência também se mantêm relevantes, assim como os contatos entre os militares, policiais, e outras agências estatais (Milani, 2021).

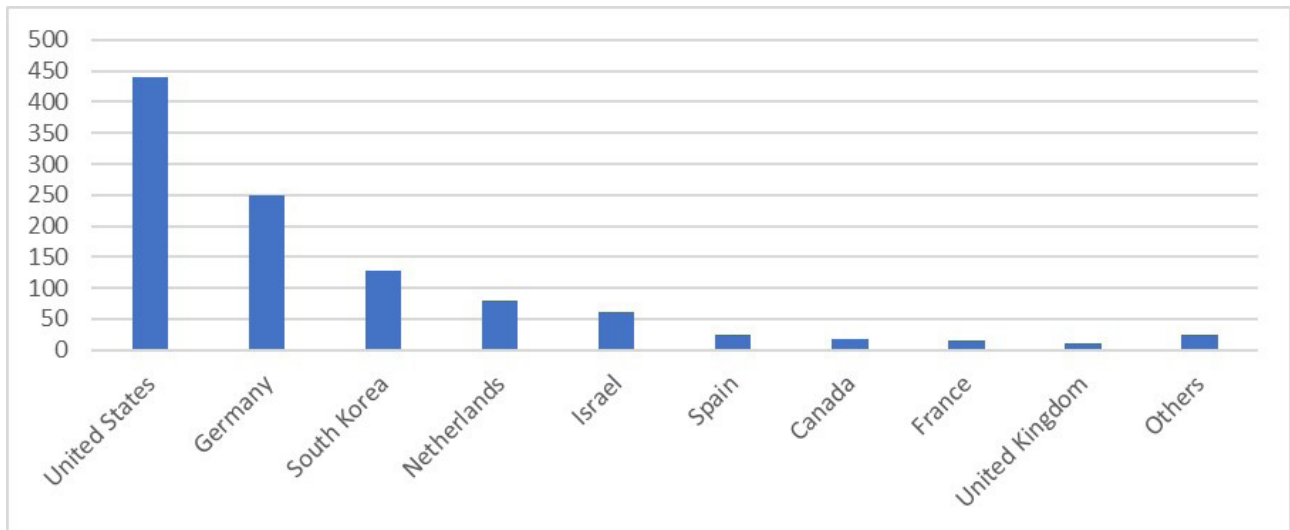
Ao olhar os dados sobre importação de sistemas de armas pelos países da América do Sul na última década, percebe-se que os países europeus e os Estados Unidos são fornecedores relevantes, mas a Rússia tem ganhado espaço. Para exemplificar, podem-se destacar os casos de Venezuela, que importa armamentos especialmente de China e Rússia, e os casos de Brasil e Colômbia, com tendência à importação de Europa e dos Estados Unidos – representando o padrão mais comum na região (Sipri, 2023).

**Gráfico 1** - Origens dos sistemas de armas importados pela Venezuela entre 2012 e 2022



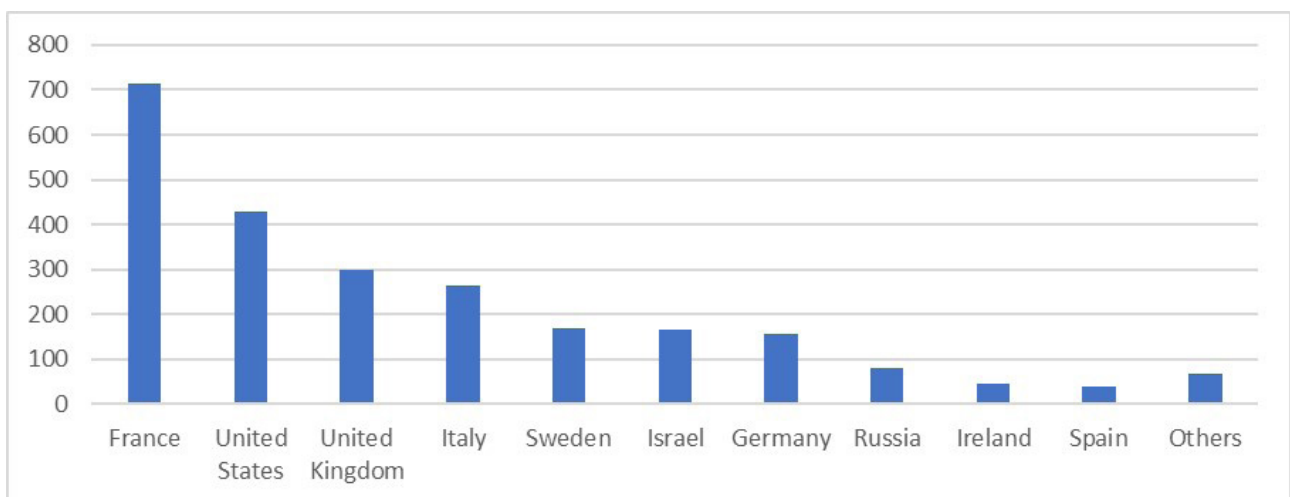
Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados de transferências de armas do SIPRI. Os números são valores do indicador de tendência elaborado pelo SIPRI (TIV) e expressos em milhões de dólares.

**Gráfico 2 - Origens dos sistemas de armas importados pela Colômbia entre 2012 e 2022**



Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados de transferências de armas do SIPRI. Os números são valores do indicador de tendência elaborado pelo SIPRI (TIV) e expressos em milhões de dólares.

**Gráfico 3 - Origens dos sistemas de armas importados pelo Brasil entre 2012 e 2022**



Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados de transferências de armas do SIPRI. Os números são valores do indicador de tendência elaborado pelo SIPRI (TIV) e expressos em milhões de dólares.

Neste contexto, nos últimos anos têm surgido os primeiros sinais de uma demanda para que a região se posicione nas disputas em curso. O conflito na Ucrânia sinalizou essa pressão por um posicionamento de solidariedade ao país atacado. Existiram atitudes discrepantes, porém diversos governos reiteraram princípios tradicionais de Política Externa, como não-agressão e não-intervenção, ao mesmo tempo em que se opuseram às sanções lideradas por Washington-DC, com condenação relutante a Moscou em diversos fóruns da Organização das Nações Unidas (ONU) (Long; Schulz, 2022; Mijares, 2022). Contudo, mais de um ano após a invasão russa, persistem a busca estadunidenses e europeias pelo posicionamento regional pró-Occidente e participação indireta no conflito, com a demanda, por exemplo, de envio de armas ou munição para a Ucrânia.

Ao mesmo tempo, a guerra na Europa não é o único ponto de tensão. Nos últimos anos, houve disputas entre China e Estados Unidos, também, no que se refere às tecnologias de informação e comunicação, especialmente relativas à construção de infraestrutura para a implantação da rede móvel de internet 5G (Majerowicz, 2020). Neste caso, existiu pressão estadunidense por formas de regulamentação específica que impedissem a participação de empresas chinesas.

Na próxima seção são analisadas as estratégias de EUA, OTAN, UE, Reino Unido, China e Rússia para a região e busca-se entender como a América do Sul se insere nos documentos e como as relações entre as potências são descritas. Posteriormente, revisaremos a literatura sobre Política Externa Brasileira e, à luz da leitura das estratégias de grandes potências, busca-se analisar implicações estratégicas para o Brasil decorrentes do cenário de competição estratégica.

### **3 AS ESTRATÉGIAS DE ATORES EXTRARREGIONAIS NA AMÉRICA DO SUL**

#### **3.1 Estados Unidos: conter outros atores e estabelecer alinhamentos**

A estratégia dos Estados Unidos para a região é orientada pela noção de “negação estratégica”, definida como a busca de “impedir que rivais poderosos alcancem pontos de apoio estratégico na América Latina ou possam prejudicar significativamente a influência dos EUA e a segurança do hemisfério” (Brands; Berg, 2021, p. 4, tradução nossa). Esse objetivo é duradouro, sendo um dos pilares da Doutrina Monroe, enunciada em 1823, e cujos pontos principais eram: i) contrariedade a mudanças no status quo territorial da região; ii) oposição à introdução de sistemas políticos ou ideológicos estrangeiros e iii) negação da intervenção política ou militar de outras potências nas Américas (Spykman, 1942). Tratava-se de uma fórmula para construir e manter a projeção de poder estadunidense e negar espaço a competidores.

Os objetivos regionais dos Estados Unidos também se vinculam e são guiados por sua estratégia global (Smith, 2008), portanto é necessário entender como os documentos oficiais da potência descrevem o contexto de segurança internacional. As administrações Donald Trump e Joe Biden definiram o sistema internacional como caracterizado pelas disputas entre grandes potências e o principal objetivo declarado era a manutenção da primazia. No campo militar, prometiam “garantir que nosso poder militar seja inigualável e totalmente integrado com nossos aliados e nossos instrumentos de poder” (United States, 2017, p. 26, tradução livre).

China e Rússia são identificados como poderes revisionistas e “a competição estratégica interestatal, e não o terrorismo, é agora a principal preocupação de segurança nacional dos EUA” (United States, 2018, p.1, tradução livre). Durante o governo Trump, apontava-se a necessidade de integração de ações em dimensões múltiplas – política, econômica e militar – assim como a atuação interagência. Com relação à China, foram destacadas especialmente suas ações no Indo-Pacífico e, no que se refere à Rússia, na Europa e no Oriente Médio. Ainda assim, os Estados Unidos se declaravam dispostos a colaborar com a China em temas específicos (United States, 2017).

O governo Biden reitera a visão de “competição estratégica” e apresenta de forma mais clara a China como desafio principal, definindo o país asiático como “ameaça duradoura” (*pacing threat*) e a Rússia como “ameaça aguda” (*acute threat*) (United States, 2022b). A China é vista como o único país com capacidade e intenção de modificar a ordem internacional (United States, 2022a, 2022b). A ideia de que se trata também de uma disputa de valores, que já aparecia na NSS de 2017,

é intensificada a partir da narrativa de uma competição entre Estados democráticos *versus* Estados autoritários (United States, 2022a).

O conceito de dissuasão integrada é um dos pontos centrais levantados pela National Defense Strategy (NDS) de 2022, sendo definido como o uso de “todas as ferramentas à disposição do Departamento, em estreita colaboração com nossos homólogos do governo dos EUA e com aliados e parceiros, para garantir que inimigos em potencial entendam a insensatez da agressão” (United States, 2022b, p. iv, tradução livre). Trata-se de uma estratégia que traz para primeiro plano elementos como: a atuação interagências, a interoperabilidade, a construção e o fortalecimento de parcerias para garantir o poder dos Estados Unidos e conter a percebida expansão chinesa.

A competição entre grandes potências não é o único desafio estratégico identificado pelo governo Biden, pois desafios compartilhados e transnacionais – mudança climática, pandemias, crises econômicas – também são enfatizados e entende-se que a cooperação é essencial para lidar com estas questões. Nestes casos, é aberta a possibilidade de cooperação mesmo com os “rivais geopolíticos” (United States, 2022a). A estratégia fala em coexistência pacífica e em competição responsável, porém há poucos avanços, sendo a tendência principal de acirramento de rivalidades.

A América do Sul aparece nos documentos declaratórios de defesa e segurança dos Estados Unidos como parte do “Hemisfério Ocidental”, recorte geográfico que engloba as Américas como um todo. Os documentos postulam que um hemisfério estável reduziria as ameaças para a potência, apontam que essa é a região que mais diretamente afeta a segurança dos Estados Unidos e propõem a continuidade de parcerias para construir capacidades, promover segurança e estabilidade (United States, 2022b).

Os desafios identificados pelo governo Trump em relação à região foram organizações criminosas transnacionais, regimes autoritários e a “influência maligna de forças não-hemisféricas”, China e Rússia (United States, 2017, p.51, tradução livre). A articulação entre os competidores no plano global e a Venezuela, também, é citada como desafio. As ações propostas foram isolar Estados que não agem de formas “responsáveis”, promover o “comércio justo” e reformas econômicas pró-mercado, ampliar a cooperação em segurança pública e justiça. Durante o governo Biden, também foram destacados desafios de segurança de caráter interno – organizações criminosas – e externos – interferência ou “coerção” de “atores malignos”, citando Rússia, China e Irã. A proposta continua sendo o fortalecimento de parcerias e há destaque para os esforços de mudança de regime/democratização em Venezuela, Nicarágua e Cuba (United States, 2022a).

Essas questões são reiteradas também nos discursos dos comandantes do U.S. Southern Command (Comando Sul), cuja área de atuação se estende da fronteira sul do México à Patagônia. No que se refere à China, são percebidos como desafios estratégicos: o investimento em estruturas críticas, especialmente portos, instalações espaciais e cyber; a presença da Huawei na infraestrutura de internet móvel 5G na região; o uso de equipamentos e tecnologias chinesas em sistemas urbanos de vigilância; a importação de minerais estratégicos; a pesca ilegal, não reportada e não regulamentada. Com relação à Rússia, há preocupação especialmente com supostas campanhas de desinformação e com as parcerias estabelecidas com Cuba, Venezuela e Nicarágua (Richardson, 2023).

A percepção de China e Rússia como desafios tem organizado a estratégia do Comando Sul, contudo outras ameaças continuam a aparecer, especialmente o crime organizado transnacional. Por vezes, a narrativa articula fragilidades regionais e a presença de potências externas, argumentando que a corrupção ou instituições frágeis seriam uma porta de entrada para a influência chinesa e russa (que, por sua vez agravaria tais problemas) (Milani, 2022). A narrativa de Estados autoritários *versus*



Estados democráticos também é instrumentalizada e a presença de China e Rússia é apontada como um desafio à manutenção da democracia no Hemisfério (Richardson, 2023).

As ações propostas para lidar com tais ameaças envolvem a ampliação das parcerias, alianças regionais e ação coletiva, com o objetivo de que o Comando Sul se mantenha como o “parceiro preferido” para a cooperação militar (Richardson, 2023). Uma das maneiras identificadas de fazê-lo é por meio da cooperação e assistência em segurança, envolvendo treinamentos e exercícios conjuntos, programas de formação de oficiais nos Estados Unidos, transferência de armamentos, compartilhamento de inteligência, entre outras iniciativas (Richardson, 2023).

De acordo com Ellis (2019), a cooperação em segurança promove efeitos relacionais, definidos como a expectativa de comportamento desejado a partir do trabalho conjunto, além de condições que parceiros ajam de acordo com os objetivos dos EUA, dispensando a ação direta da potência. Assim, a cooperação em segurança é uma das formas que os Estados Unidos utilizam para promover maneiras, ainda que frouxas, de alinhamento.

### **3.2 Os aliados: OTAN, União Europeia e Reino Unido**

Entender a projeção estratégica europeia na América do Sul é importante por uma série de razões. Em primeiro lugar, há o histórico de colonização e seus legados, hoje manifestos na influência cultural e, inclusive, na existência de domínios ultramarinos. Ademais, os países europeus são relevantes para a região em termos de comércio e investimentos. Por fim, conforme comenta Rouquié (1984), nos anos 1960 e 1970, quando havia descompasso com os Estados Unidos no fornecimento de sistemas de armas, os países europeus eram demandados como fornecedores alternativos pelos países sul-americanos.

O mesmo ocorreu nos anos 2000, quando o Brasil optou pela construção de parcerias estratégicas com França e Suécia, por entender que haveria maiores vantagens em transferência de tecnologia nos processos de renovação da frota de submarinos e caças do país. Por outro lado, a “alternativa” europeia não é uma real diversificação de parcerias, já que são, em geral, países membros da OTAN, a qual compõe a hegemonia norte-americana.

De acordo com o último conceito estratégico publicado pela aliança, a área estratégica privilegiada é a Euro-Atlântica, a principal ameaça identificada é a Rússia e há uma sinalização de que a estabilidade do norte da África, no Oriente Médio e no Indo-Pacífico é relevante para a segurança europeia, mas não há menções à América do Sul. O documento ainda reproduz a narrativa estadunidense de uma disputa global entre Estados democráticos e Estados autoritários, e aponta as ambições e as políticas chinesas como desafios estratégicos. Assim como os Estados Unidos, a OTAN entende China e Rússia como desafios à ordem internacional baseada em regras (NATO, 2022). Embora a OTAN tenha como núcleo o Atlântico Norte, a aliança mantém um projeto de “parcerias globais”, à qual a Colômbia aderiu em 2017 (NATO, 2021).

De forma semelhante, o último documento de planejamento estratégico publicado pela União Europeia, o *Strategic Compass for Security and Defence* aponta que a Rússia está “minando a segurança e a estabilidade europeia e global” (European Union, 2022, p. 7, tradução livre) e que a China seria “um parceiro para a cooperação, um competidor econômico e um rival sistêmico” (European Union, 2022, p. 8, tradução livre). O documento faz menções diretas a construção de parcerias com a América Latina, mas a região aparece em último lugar, depois de comentários sobre a importância de África, Oriente Médio, Indo-Pacífico e Ásia. Embora o documento destaque parcerias com instituições

multilaterais na África e na Ásia, o mesmo não ocorre com a América Latina, referente à qual há comentários gerais e uma menção específica à Colômbia e ao Chile. O documento identifica ameaças transnacionais vindas da região e aponta a necessidade de ampliar a cooperação:

Devemos aprofundar nossa parceria com a América Latina, construindo a partir dos diálogos específicos de segurança e defesa com a Colômbia e o Chile. Reconhecendo que parceiros na América Latina contribuíram com a CSDP [Política Comum de Segurança e Defesa], missões e operações, podemos fazer mais coletivamente para assisti-los a conter ameaças híbridas, ataques cibernéticos e o crime organizado, assim como engajá-los no diálogo sobre clima, segurança e segurança marítima. Nosso objetivo é também promover ainda mais a participação de países da América Latina e do Caribe em esforços de segurança e defesa da União Europeia (European Union, 2022, p. 43, tradução livre)

As passagens do documento da UE sobre a América Latina mostram duas facetas de uma mesma moeda: o interesse em aumentar a cooperação com a região e a menor importância estratégica atribuída a esse objetivo quando em comparação a outras regiões. Por outro lado, algumas iniciativas, a exemplo da retomada do Fórum União Europeia-Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), cuja última reunião ocorreu em julho de 2023, e o renovado interesse do bloco por matérias-primas relevantes para o processo de transição energética – como o lítio – sinalizam a possibilidade de retomada da importância estratégica da região para a Europa.

Entre os membros da UE, destaca-se o caso da França, que tem projeção estratégica para a América do Sul a partir do Departamento Ultramarino da Guiana Francesa. A França mantém uma base de lançamento de foguetes e posiciona contingentes militares no território, incluindo meios das três forças (Da Silva, 2018). De acordo com o site do Ministério da Defesa francês, as Forças Armadas na Guiana (FAG) contam com um contingente de 2100 militares, mais 200 civis da Defesa, e tem como principais objetivos declarados – além da proteção da soberania – a proteção do centro espacial da Guiana e as lutas contra o garimpo a pesca ilegal e o tráfico de ilícitos (France, [s.d.]). A França busca cooperação com o Brasil nesses temas.

Por fim, o Reino Unido pós-Brexit lançou em 2021 uma nova estratégia denominada “Global Britain in a competitive age”, o que já mostra o diagnóstico compartilhado de competição global e a ambição britânica em aumentar sua projeção estratégica para além da Europa e do Atlântico Norte. Ao mesmo tempo, o documento reafirma os Estados Unidos como principal aliado. A retórica de competição estratégica e de uma disputa entre Estados democráticos e autoritários também é reproduzida neste documento, assim como a ênfase no Indo-Pacífico (United Kingdom, 2021).

A estratégia britânica destaca a intenção de ampliar parcerias com a América Latina e ressalta as parcerias bilaterais com Brasil, México, Argentina, Chile e Colômbia. Quando são enumerados esforços regionais, a América Latina aparece por último, depois de Europa, Indo-Pacífico, África e Oriente Médio. Temas como combate ao crime organizado, à corrupção e à proteção ao meio-ambiente aparecem como centrais para a relação do Reino Unido com a região. Por fim, o Reino Unido ressalta que continuará defendendo sua soberania nas Ilhas Malvinas (United Kingdom, 2021).

Cabe também destacar a projeção estratégica britânica no Atlântico Sul. O Reino Unido conta com os legados do Império, manifestos na presença militar e nas possessões insulares de Ascensão, Santa Helena, Tristão da Cunha, Malvinas/Falklands, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, sendo que “as três últimas são objeto de disputa de soberania com a Argentina, sendo o principal foco de tensão político-militar interestatal” no Atlântico Sul (Da Silva, 2018, p. 120). O Reino Unido possui um comando conjunto dedicado à defesa das ilhas e, após a Guerra das Malvinas, houve a construção

de uma base aérea, assim como há notícias de patrulha na região por submarino nuclear. A manutenção da projeção na área é interessante aos britânicos em razão de interesses econômicos – exploração de petróleo e pesca – e estratégica, ao permitir projeção para a Antártida (Da Silva, 2018).

Assim, de forma geral, pode-se perceber que a América do Sul não é uma prioridade estratégica para Europa, já que a ênfase é colocada em regiões geograficamente mais próximas ou na competição estratégica global. Contudo, ao mesmo tempo, os vínculos entre o continente e a América do Sul são históricos e se manifestam de diferentes formas, como intercâmbios acadêmicos e culturais, migrações, comércio e investimentos, além da transferência de armamentos, das parcerias estratégicas e da histórica projeção estratégica.

### 3.3 China: desenvolvimento e expansão

Nos últimos anos, a China tornou-se uma referência obrigatória para analisar a política internacional nas Américas. Embora a intensificação das relações com os países sul-americanos seja relativamente recente, é bastante significativa, especialmente do ponto de vista econômico. Assim, importa entender como o país tem formulado sua Política Externa e de Segurança, posicionando-se frente às outras potências e como a região se integra em sua estratégia.

Nos anos 1990 e início dos anos 2000, a Política Externa chinesa poderia ser considerada defensiva, tendo em vista que buscava a preservação de um sistema de governo e um modelo econômico próprio em um cenário marcado pela expansão da democracia liberal e do neoliberalismo econômico (Pecequillo; Forner, 2017), tendo como base as particularidades regionais e globais deste espaço geopolítico e geoeconômico, a atualização da política externa chinesa e da postura militar norte-americana na Ásia no período de 2009-2017. A Política Externa era caracterizada por cautela e descrição, visava evitar desconfiança sobre seu crescimento econômico, descrito por suas lideranças como um processo de “desenvolvimento pacífico” (Zhu, 2016). Esse paradigma pode ser sintetizado na ideia de “manter um perfil baixo” (*keeping a low profile*) e o principal objetivo era a manutenção de um ambiente internacional pacífico, compatível com o crescimento econômico do país. A estratégia guiava-se por princípios como não-alinhamento, não-liderança e priorização das relações com os Estados Unidos (Xuetong, 2014).

Contudo – em um contexto no qual as reticências ocidentais se mantinham e as disputas marítimas com países vizinhos cresciam – houve uma mudança significativa a partir de 2013, quando a ideia de “luta pelo sucesso” (*striving for achievement*) tornou-se o conceito central que organiza a Política Externa do país (Xuetong, 2014). Em um contexto no qual os objetivos nacionais principais – como definidos pela cúpula do Partido Comunista – referem-se à busca de “rejuvenescimento nacional”, entendido como aumento do poder nacional, tem tomado forma uma Política Externa mais assertiva, que busca criar as condições necessárias a esse objetivo, incluindo a conquista de aliados e a modificação (e não apenas a adaptação) do contexto internacional.

Nos últimos anos, e conforme se intensifica a competição estratégica perpetrada pelos Estados Unidos, as lideranças chinesas têm se tornado mais críticas do poder estadunidense. Um exemplo foi a confecção de um documento intitulado “A Hegemonia dos EUA e seus Perigos”, divulgado pelo Ministério das Relações Exteriores, que critica “o abuso de hegemonia pelos EUA nos campos político, militar, econômico, financeiro, tecnológico e cultural” e aponta “os perigos decorrentes de práticas dos EUA para a paz e estabilidade mundial e o bem-estar de todos os povos” (China, 2023, s/p, tradução livre). De certa forma, o documento apresenta os Estados Unidos como

fonte de agressão e exploração, enquanto a China serviria à paz, ao desenvolvimento e à promoção de benefícios mútuos (China, 2023, s/p).

Essa crítica à atuação dos Estados Unidos também se estende à América Latina, pois a China denuncia a interferência política na região, o bloqueio econômico à Cuba e a tentativa de mudança de regime na Venezuela (China, 2023). Uma consideração que precisa ser feita corresponde ao fato de que as prioridades de atuação internacional chinesa – especialmente em sua dimensão estratégica – concentram-se na região da Ásia-Pacífico, onde há ambição de ampliar a projeção estratégica e gerir os conflitos com países vizinhos, como nos casos de Índia, Japão, Taiwan e na região do Mar do Sul da China. Ademais, o *white paper* sobre cooperação para o desenvolvimento chinês mostra um predomínio dos acordos e projetos de cooperação com países asiáticos e africanos e uma quantidade menor com os latino-americanos (China, 2021). Contudo, a política externa do país se tornou global e a América Latina importa como fonte de grãos – essenciais para a segurança alimentar chinesa – e minérios.

Para a região, a retórica chinesa – que visa legitimar sua expansão econômica – é marcada pelas ideias de cooperação Sul-Sul, ganhos mútuos, complementariedade e pela noção de que o país asiático e os latino-americanos compartilhariam características comuns, por serem países em desenvolvimento (Bernal-Meza, 2020). Essa narrativa também se apresenta na Política Externa chinesa de forma geral, sendo que o país declara uma visão baseada na noção de “comunidade global de futuro compartilhado”, desencadeada pela interdependência e conexão (China, 2021).

De acordo com o primeiro *policy paper* específico para a região, de 2008, “a China e a América Latina e o Caribe estão distantes um do outro, [mas] os dois povos desfrutaram de uma amizade consagrada pelo tempo. Os dois lados estão em um estágio semelhante de desenvolvimento e enfrentam a tarefa comum de alcançar o desenvolvimento” (China, 2008, p. 1, tradução livre). Os objetivos declarados para a região eram: i) promoção do respeito e confiança mútuos, assim como a expansão do espaço estratégico comum, ii) aprofundamento da cooperação e dos ganhos mútuos, iii) avanço do intercâmbio e do progresso compartilhado, iv) promoção do princípio de uma só China e v) ampliação da cooperação abrangente (China, 2008).

Oito anos depois, o segundo *policy paper* divulgado descreve as relações como baseadas em “equidade e benefícios mútuos” e em “parceria abrangente e cooperativa [...], orientada para o desenvolvimento comum” (China, 2016, s/p). O texto de 2016, é mais enfático na ideia de que a China apoia mecanismos de coordenação e cooperação regional, o que se manifestou na articulação China-CELAC.

Embora as relações China-América Latina tenham se desenvolvido especialmente do ponto de vista econômico, os *policy papers* deixam claro o objetivo de tornar a cooperação abrangente, envolvendo áreas diversas como cooperação para o desenvolvimento, educação, mídia, coordenação em política internacional e cooperação em segurança e defesa. Os *policy papers* organizam as relações nas seguintes dimensões: i) campo político, ii) campo econômico, iii) aspectos sociais, iv) aspectos culturais e relações interpessoais, v) colaboração internacional e vi) paz, segurança e temas jurídicos. Neste último caso, as referências são a intercâmbios militares e diálogo, cooperação e assistência em defesa (China, 2008, 2016).

A retórica de cooperação Sul-Sul e benefícios mútuos pela China esconde as assimetrias existentes nas relações entre China e América Latina, que tem se assemelhado às relações com o Norte Global pelo padrão de trocas comerciais e pelo maior desenvolvimento econômico, científico e tecnológico chinês (Bernal-Meza, 2020; Jenkins, 2012). Assim como nos casos de Estados Unidos e Europa, a narrativa busca legitimar sua atuação regional, atrair novos parceiros ou consolidar a aproximação.



### 3.4 Rússia: multipolaridade e jogos de soma zero

Para a Rússia, a América do Sul importa em termos de romper seu isolamento internacional e diminuir a pressão das sanções impostas por potências ocidentais. Nos últimos anos, tem havido uma tendência de aproximação diplomática com diversos países da região, o que se materializou nas relações com o Brasil por meio do fórum BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Também há aproximação no plano estratégico-militar com a Venezuela, considerando a América do Sul, e com Cuba e Nicarágua, considerando América Central e Caribe.

No último conceito de Política Externa publicado pela Federação Russa, divulgado em 31 de março de 2023, o país se define como uma potência Euroasiática e Euro-Pacífica, cuja missão seria “manter o equilíbrio global de poder e construir um sistema internacional multipolar” (Russia, 2023, s/p, tradução livre). O documento ressalta a proteção não apenas de cidadãos russos, mas também daqueles “compatriotas” que compartilham a cultura russa. Nesse sentido, é afirmado que as Forças Armadas podem ser usadas para proteger cidadãos no exterior.

A ideia de um mundo multipolar também aparece em discursos de países latino-americanos, o que mostra alguma convergência diplomática entre a potência e a região (Ciccarillo, 2016). O documento apresenta o diagnóstico de uma transição de poder, com difusão para além das potências Ocidentais tradicionais, o que causa resistência por parte destas. Assim, é destacado que a Federação Russa pretende “eliminar os vestígios de dominação pelos EUA e outros estados hostis nos assuntos globais [...]” (Russia, 2023, s/p, tradução livre).

Há importante ênfase na competição estratégica global, quando o documento descreve os países europeus e os EUA como nações não-amigáveis. Sobre os primeiros, declara-se que “a maioria dos estados europeus segue uma política agressiva em relação à Rússia com o objetivo de criar ameaças à segurança e soberania da Federação Russa” (Russia, 2023, s/p, tradução livre). Os Estados Unidos são descritos como “o principal inspirador, organizador e executor da agressiva política anti-russa do Ocidente coletivo, fonte de grandes riscos para a segurança da Federação Russa [...]” (Russia, 2023, s/p, tradução livre).

O documento dedica uma sessão às prioridades regionais de Política Externa russa, listadas na seguinte ordem: Estrangeiro Próximo (*Near Abroad*), Ártico, Eurásia (China e Índia), Ásia-Pacífico, Mundo Islâmico, África, América Latina e Caribe, Europa, EUA e países anglo-saxões, Antártida. Há assim, a prioridade central são regiões vizinhas ao país. As prioridades relacionadas à América Latina são descritas da seguinte forma:

- 1) apoiar os Estados latino-americanos sob pressão dos Estados Unidos e seus aliados interessados em garantir a soberania e a independência, inclusive por meio da promoção e expansão da segurança, cooperação militar e técnico-militar; 2) fortalecer a amizade, o entendimento mútuo e aprofundar a parceria multifacetada e mutuamente benéfica com a República Federativa do Brasil, a República de Cuba, a República da Nicarágua, a República Bolivariana da Venezuela, desenvolvendo relações com outros estados latino-americanos, levando em consideração o grau de independência e construtividade de sua política em relação à Federação Russa; 3) aumentar o comércio mútuo e os investimentos com os Estados latino-americanos e caribenhos, inclusive por meio da cooperação com a Comunidade dos Estados latino-americanos e caribenhos, o Mercado Comum do Sul, o Sistema de Integração Centro-Americana, a Aliança Bolivariana para os Povos das Américas, a Aliança do Pacífico e a Comunidade do Caribe; 4) ampliar os vínculos culturais, científicos, educacionais, esportivos, turísticos e outros laços humanitários com os Estados da região (Russia, 2023, s/p, tradução livre).

Chama a atenção como a primeira prioridade declarada relaciona-se de forma clara com as relações EUA-Rússia, onde a Rússia se mostra, ao menos no discurso, menor preocupação em evitar reações negativas da potência hegemônica, e bem como percebe que tais relações são como jogos de soma zero, inclusive na América Latina. Assim, é possível que a projeção russa na América Latina seja pensada como um contraponto à crescente e consolidada presença dos Estados Unidos e da Europa Ocidental no entorno estratégico russo.

## 4 IMPLICAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA O BRASIL

A análise inicial das Políticas Externa e de Segurança das potências mostra como estas tem se percebido mutuamente como ameaças e desafios no plano global. Também na América Latina, enquanto os Estados Unidos nomeiam China e Rússia como ameaças, a Rússia promete apoiar esforços de defesa da soberania contra investidas norte-americanas. A China, por sua vez, busca não explicitar noções de ameaça ou de jogos de soma zero, mas não se mostra propícia a ceder para Washington e tem, cada vez mais, criticado a “hegemonia” estadunidense. Esses elementos indicam que há uma percepção – ainda que incipiente – de desafio hegemônico na América Latina. Esta tende a impactar na tomada de decisão e nas ações estratégicas dos atores mais relevantes deste processo (Paz, 2012).

Assim, para o Brasil, torna-se cada vez mais complexo colocar em prática uma política externa de diversificação de parcerias, que parece ser o caminho elegido pelo governo atual. Ao analisar o histórico da Política Externa Brasileira, Maria Regina Soares de Lima (1994), divide-a em dois paradigmas distintos: o da “aliança especial” e o do “globalismo” – no primeiro caso, o eixo estruturante são as relações com os Estados Unidos e, no segundo, a busca por diversificação de parcerias. O paradigma das “relações especiais” pressupõe um diagnóstico de hegemonia dos Estados Unidos e de possíveis benefícios da maior proximidade com a potência. Já o paradigma globalista, entende que possíveis benefícios das relações com os Estados Unidos seriam provenientes de um aumento da capacidade de barganha nacional, o qual dependeria da articulação com outros Estados do Sul Global (Lima, 1994).

No caso dos dois primeiros governos Lula, predominou a tendência de balizar-se pelo paradigma globalista. Vigevani e Cepaluni (2007) definem a estratégia de Política Externa daquele momento como baseada na “autonomia pela diversificação”, cujo objetivo era ampliar margens de manobra no processo decisório nacional por meio de parcerias com países do Sul Global. Atualmente, o governo entende a estratégia de atuação internacional dessa mesma maneira, como evidenciado pelo discurso de posse e pelas ações colocadas em prática até o momento.

Contudo, para pensar o momento contemporâneo e as questões mais específicas relacionadas à Defesa, cabe fazer algumas considerações sobre os desafios do momento atual. Em primeiro lugar, embora o aumento das relações com potência externas – e seu interesse pela região – possa representar tanto obstáculos como oportunidades para o Brasil, o acirramento das rivalidades entre elas torna mais difícil a diversificação de parcerias. Isso ocorre porque posições de equidistância ou de neutralidade tendem a ser vistas com maior desconfiança, especialmente pelas potências tradicionais que demandam sinais de alinhamento.

Atualmente, a retórica estadunidense de países democráticos *versus* autoritários cria dificuldades adicionais para a diplomacia brasileira, pois diversificar parcerias implica negociar com todos os países, independentemente de seu regime interno. O governo tem, portanto, valorizado a relação com países categorizados como “autoritários”, desde a perspectiva estadunidense. Assim, tanto

a retórica e o agravamento da competição estratégica, como a narrativa maniqueísta estadunidense, não interessam ao Brasil, que parece buscar esquivar-se de tais dinâmicas.

As questões relativas à Defesa são mais sensíveis e também são marcadas por dinâmicas próprias. Em primeiro lugar, transferências de armamentos – assim como instalações de infraestrutura de uso dual por potências não-ocidentais – são alguns dos fenômenos que tendem a ser lidos como desafios estratégicos pelas potências tradicionais. Assim, a diversificação de parcerias é mais complexa quando se trata da Defesa. No caso do Brasil, historicamente, a busca por novos parceiros foi bastante limitada e – quando ocorreu – centrou-se na busca de parcerias estratégicas com países europeus, os quais, como visto, tendem a alianças com os Estados Unidos no plano estratégico.

As relações entre militares estabelecidas pelo Brasil – como treinamentos, exercícios conjuntos, intercâmbios no âmbito da educação militar – tendem a ser centrados em tais países e, especialmente nos Estados Unidos, gerando uma situação de dependência estratégica (Penido; Milani; Wietchoski; *forthcoming*). Essa tendência, inclusive, foi ampliada nos últimos anos, com o incremento de exercícios de treinamento conjunto entre Brasil e Estados Unidos, realizados tanto no território nacional, como no daquela potência. Ainda mais grave, existem tecnologias sensíveis cujo mercado é dominado pelos Estados Unidos, que colocam empecilhos para a compra ou transferências por países que entendem como suspeitos.

O grande desafio, portanto, mostra-se em conciliar o objetivo de diversificação de parcerias e de formulação de uma Política Externa e de Defesa autônoma, sem que essas ações gerem suspeitas nos parceiros estratégicos tradicionais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto ao longo do artigo, a América do Sul não é considerada uma região prioritária para a atuação estratégica de grandes potências, embora seja importante em razão de *commodities* encontradas, do intercâmbio comercial e do potencial da região. De forma geral, há algumas semelhanças presentes nos documentos declaratórios das potências selecionadas. Em primeiro lugar, a subdivisão “América do Sul” não é utilizada por nenhuma das potências: as principais referências são à “América Latina” e, no caso dos Estados Unidos, ao Hemisfério Ocidental. Promover a subdivisão geopolítica “América do Sul” importa para o Brasil, uma vez que as regiões da América Central e do Caribe são mais próximas dos Estados Unidos e mais relevantes para a segurança nacional desse país e, em consequência, sua autonomia é mais impactada.

Em segundo lugar, cabe ressaltar a percepção de competição estratégica e desconfiança mútua, presente também nos documentos de todas as potências analisadas. Enquanto os Estados Unidos nomeiam explicitamente China e Rússia como ameaças, os países europeus têm como principal foco a noção de ameaça russa e veem maiores possibilidades de cooperação com China, especialmente no âmbito econômico. Rússia e China, por sua vez, criticam o abuso de poder pelos Estados Unidos. Essas percepções mútuas mostram a tendência de que a competição estratégica não seja passageira, pois há reforço mútuo de visões negativas.

Em terceiro lugar, as potências em geral buscam a construção de parcerias, ainda que flexíveis, com os países do Sul Global, entre os quais, os latino-americanos. Para os Estados Unidos, a principal forma declarada de reagir à presença de potências extrarregionais no Hemisfério é por meio do reforço de parcerias, sendo que o Comando Sul passa a ter maior protagonismo na Política Exterior do país. China, Rússia e Europa também parecem dispostos a aumentar as conexões com a

região, inclusive nos âmbitos da segurança e da defesa.

Contudo, embora essa situação possa implicar maior oferta de parcerias para os países sul-americanos, a rivalidade entre as potências impõe constrangimentos, já que os contatos tendem a ser vistos como excludentes e as relações entre elas são vistas como jogos de soma zero. Assim, para o Brasil, que busca uma estratégia de atuação internacional baseada na diversificação de parcerias, o desafio é conseguir ampliar essa estratégia para o campo da Defesa e, ao mesmo tempo, manter relações cordiais e positivas com os parceiros tradicionais.

## REFERÊNCIAS

- BERNAL-MEZA, R. Conclusion: China and Latin America in the Global Political Economy: The Development of a New Core- Periphery Axis. In: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Eds.). . **China–Latin America Relations in the 21st Century**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2020.
- BRANDS, H.; BERG, R. C. The Return of Geopolitics: Latin America and the Caribbean in an Era of Strategic Competition. **Jack Gordon Institute Research Publications**, v. 37, p. 26, 2021.
- CHINA. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. **US Hegemony and Its Perils**.
- CHINA. THE STATE COUNCIL. **China’s International Development Cooperation in the New Era**.
- CHINA. **Full text: China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Disponível em: <[https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/06/content\\_7179488\\_2.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2008-11/06/content_7179488_2.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- CHINA. **Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean**.
- CICCARILLO, S. G. The Russia-Latin America Nexus: Realism in the 21st Century. **Review of International Studies**, v. 47, p. 25–45, 2016.
- COOLEY, A.; NEXON, D. **Exit from Hegemony. The Unraveling of the American Global Order**. New York: Oxford University Press, 2020.
- DA SILVA, M. V. M. Guiana francesa e malvinas: A presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no continente sul-americano. **Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, v. 7, n. 14, p. 112–137, 2018.
- ELLIS, R. E. The U.S. Military in Support of Latin America and the Caribbean. **PRISM, the journal of complex operations**, v. 8, n. 1, p. 26–40, 2019.
- EUROPEAN UNION. **A Strategic Compass for Security and Defence** Brussels Council of the European Union, , 2022.
- FRANCE. MINISTÈRE DE ARMÉES. **Forces armées en Guyane**. Disponível em: <<https://www.defense.gouv.fr/operations/forces-prepositionnees/forces-souverainete/forces-armees-guyane>>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- GARDINI, G. L. **External Powers in Latin America**. New York: Routledge, 2021.
- IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.
- JENKINS, R. Latin America and China-a new dependency? **Third World Quarterly**, v. 33, n. 7, p. 1337–1358, 2012.
- LIMA, M. R. S. DE. Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña.

**América Latina/internacional**, v. 1, n. 2, p. 27–46, 1994.

LONG, T. THE UNITED STATES AND LATIN AMERICA: THE OVERSTATED DECLINE OF A SUPERPOWER. **The Latin Americanist**, n. 60, p. 497–524, 2016.

LONG, T.; SCHULZ, C.-A. Latin America, Ukraine, and the Legacies of “Republican Internationalism”. **Global Americans**, p. 1, 8 mar. 2022.

MAJEROWICZ, E. A China e a economia política internacional das tecnologias da informação e comunicação. **Geosul**, v. 35, n. 77, p. 73–102, 2020.

MIJARES, V. The War in Ukraine and Latin America: Reluctant Support. **GIGA Focus | Latin America**, v. june 2022, n. 2, 2022.

MILANI, L. P. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? **Contexto Internacional**, v. 43, n. 1, p. 121–146, 2021.

MILANI, P. U . S . Hegemony in Latin America during an Age of Challenges The Perception of Threats by the U . S Southern Command. v. XX, n. 88887, p. 1–17, 2022.

NATO. NATO 2022 Strategic Concept. **NATO. North Atlantic Treaty Organization**, p. 16, 2022.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Relations with Colombia**. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_143936.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2023.

PARMAR, I. The US-led liberal order: imperialism by another name? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 151–172, 1 jan. 2018.

PAUTASSO, D.; CEPIK, M. Indo-Pacífico : entre a estratégia estadunidense e a resposta chinesa. **Pensamiento Propio**, v. Volume 26, p. 45–69, 2022.

PAZ, G. S. China , United States and Hegemonic Challenge in Latin America : An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. **The China Quarterly** /, v. 209, p. 18–34, 2012.

PECEQUILO, C. S.; FORNER, C. N. O Reposicionamento Estratégico Sino-Estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, 30 dez. 2017.

POSEN, B. R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, v. 28, n. 1, p. 5–46, jul. 2003.

RICHARDSON, L. J. **Statement of General Laura J. Richardson Commander, United States Southern Command Before the 118 Th Congress House Armed Services Committee**, 2023.

ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. 1. ed. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.

RUSSIA. **The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation** Moscow The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, , 2023.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana : el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. **Cojuntura Austral Journal of the Global South**, v. 11, n. 55, p. 22–34, 2020.

SIPRI. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <<https://milex.sipri.org/sipri>>. Acesso em: 1 dez. 2022.



- SMITH, P. **Talons of the Eagle. Latin América, the United States and the World.** New York: Oxford University Press, 2008.
- SPYKMAN, N. J. **America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power.** New York: Institute of International Studies Yale University. Harcourt, Brace and Company, 1942.
- STALLINGS, B. China as a New Partner for Latin America: Toward a Diversification of International Relations. In: FORTIN, C.; HEINE, J.; OMINAMI, C. (Eds.). . **Latin American Foreign Policies in the New World Order. The Active Non-Alignment Option.** London: Anthem Press, 2023. p. 303.
- TIAN, N. et al. **Trends in World Military Expenditure, 2022.** Stockholm: [s.n.]. Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-world-military-expenditure-2022>>.
- UNITED KINGDOM. **Global Britain in a competitive age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy.** London: HM Government, 2021.
- UNITED STATES. DEPARTMENT OF DEFENSE. **National Defense Strategy** Washington, D.C. The White House, , 2018. Disponível em: <National Defense Strategy of%0AThe United States of America>
- UNITED STATES. THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy** Washington, D.C. The White House, , 2017.
- UNITED STATES. THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy** Washington, D.C., 2022. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>>
- UNITED STATES. U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **2022 National Defense Strategy of the United States of America** Washington, D.C., 2022.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273–335, 2007.
- WILKINS, T. S. 'Alignment' , not 'alliance' – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment. **Review of International Studies**, v. 38, n. 1, p. 53–76, 12 jan. 2012.
- WINKLER, S. C. Strategic Competition and US–China Relations: A Conceptual Analysis. **The Chinese Journal of International Politics**, 28 jun. 2023.
- XING, L.; BERNAL-MEZA, R. China-US rivalry: a new Cold War or capitalism's intra-core competition? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, n. 1, p. 1–20, 2021.
- XUETONG, Y. From keeping a low profile to striving for achievement. **Chinese Journal of International Politics**, v. 7, n. 2, p. 153–184, 2014.
- ZHU, Z. **China's New Diplomacy. Rationale, Strategies and Significance.** New York: Routledge, 2016.

# MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS REFLEXOS PARA O SETOR DE DEFESA NA UNIÃO EUROPEIA, REINO UNIDO E OTAN

## CLIMATE CHANGE AND THE REFLEXES FOR THE DEFENSE SECTOR IN THE EUROPEAN UNION, UNITED KINGDOM AND NATO

HELDER DE BARROS GUIMARÃES

### RESUMO

Este ensaio tem como objetivo identificar os impactos das mudanças climáticas no setor de Defesa da União Europeia (UE), Reino Unido e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Para isso, conduzimos uma análise inicial das condições climáticas no território europeu. Em seguida, abordamos as percepções e implicações desses fenômenos climáticos tanto para a União Europeia quanto para a OTAN. Posteriormente, realizamos uma análise mais objetiva do processo de adaptação às mudanças climáticas por parte dos países e instituições europeias no setor de defesa. Por fim, discutimos o processo de mitigação das mudanças climáticas, destacando as medidas implementadas pelos países membros da União Europeia e da OTAN. Nossas conclusões apontam para uma ênfase significativa dada pelas nações e organizações analisadas à questão das mudanças climáticas em seus documentos estratégicos, pois estas estão desenvolvendo soluções que coadunam com os compromissos internacionais de descarbonização e de enfrentamento dos principais impactos dos fenômenos climáticos no setor de defesa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mudanças Climáticas; União Europeia; OTAN

### ABSTRACT

This essay aims to identify the impacts of climate change on the Defense sector of the European Union (EU), United Kingdom, and the North Atlantic Treaty Organization (NATO). To achieve this, we conducted an initial analysis of the climatic conditions within the European territory. Subsequently, we addressed the perceptions and implications of these climatic phenomena for both European Union and NATO. Later, we conducted a more objective analysis of the adaptation process to climate change undertaken by European countries and institutions in the defense sector. Finally, we discussed the process of mitigating climate change, highlighting the measures implemented by member countries of the European Union and NATO. Our conclusions point to a significant emphasis placed by the studied nations and organizations on the issue of climate change in their strategic documents, as they are developing solutions that align with international commitments towards decarbonization and addressing the primary impacts of climatic phenomena on the defense sector.

**KEYWORDS:** Climate Changes; European Union; NATO

### O AUTOR

Doutor em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-doutor em Engenharia do Ambiente (Universidade Nova de Lisboa). Consultor do Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos. Assessor de Meio Ambiente do Comando Militar do Nordeste. Pesquisador contratado do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP -CEEEx) no ciclo 2023-2024.



# 1 AS CONDIÇÕES CLIMÁTICAS NA EUROPA

As alterações climáticas são um acelerador e multiplicador de catástrofes, instabilidade e conflitos, exigindo que as forças europeias se adaptem às operações num clima em mudança (Barry *et al.*, 2022).

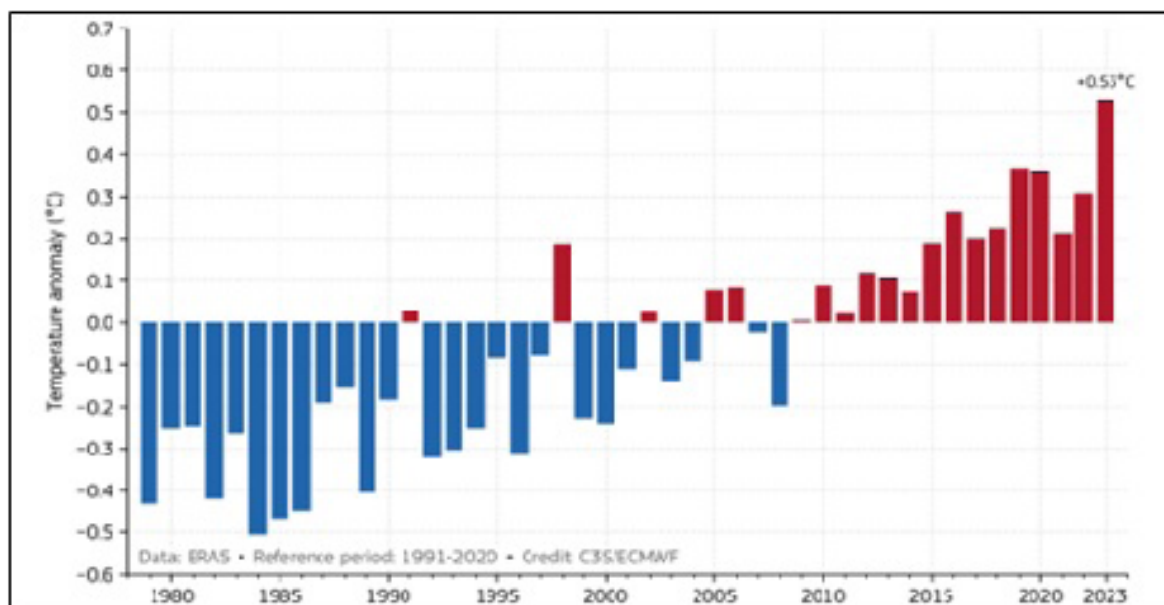
Compreender o estado do clima no continente europeu é, primordialmente, compreender como uma das regiões mais estratégicas do globo tem respondido às transformações ocasionadas pelas mudanças climáticas..

Vale salientar que a Europa tem se destacado por ser um dos continentes que mais estão sendo impactado pelas mudanças climáticas, como será tratado a seguir.

No mês de junho de 2023, as temperaturas na Europa excederam em mais de 0,5°C a média do período de 1991 a 2020, estabelecendo um novo recorde para o mês e superando as altas registradas em junho de 2019. Esses picos de temperatura foram especialmente notáveis no noroeste europeu. Paralelamente, no Ártico, a extensão do gelo marinho sofreu uma redução significativa desde 1979, revelando a influência das mudanças climáticas, conforme o relatório do Serviço de Mudanças Climáticas Copernicus da União Europeia (UE), que destacou essas transformações de caráter prolongado são em grande parte derivadas das atividades humanas (Copernicus, 2023).

Na figura 01 é possível identificar o comportamento dessa anomalia climática<sup>1</sup> no Mar do Norte. O mês de junho que, normalmente, é o mês com as maiores temperaturas no hemisfério norte, tem apresentado, desde 2010, uma tendência de aumento desses valores.

**Figura 1** – Anomalias na temperatura do ar na superfície do Mar do Norte no mês de junho



Fonte: Copernicus (2023).

Segundo WMO (2022), a Europa é a região do Planeta que tem sofrido um processo de

<sup>1</sup> Anomalia climática é uma flutuação extrema de um elemento em uma série climatológica, com desvios acentuados do padrão observado de variabilidade.

aquecimento mais intenso, equivalente a duas vezes mais que a média global, desde a década de 1980. Em 2022, a temperatura média anual da Europa foi a terceira maior já registrada e o verão foi o mais quente desde que se afere a temperatura do ambiente. Em muitos países do Oeste e Sudoeste da Europa, 2022 foi o ano mais quente já registrado.

Em 2022, a precipitação na maior parte do território europeu ficou abaixo da média, marcando o quarto ano consecutivo de seca na Península Ibérica e o terceiro ano consecutivo de seca nas regiões montanhosas dos Alpes e Pirenéus (WMO, 2022). Durante o mesmo período, as temperaturas da superfície do mar na área do Atlântico Norte alcançaram os patamares mais elevados já registrados. Extensas áreas da região marinha europeia foram impactadas por ondas de calor intensas e, em alguns casos, extremas. Notavelmente, as taxas de aquecimento da superfície oceânica, especialmente no leste do Mar Mediterrâneo, nos mares Báltico e Negro e no sul do Ártico, excederam em três vezes a média global (WMO, 2022).

Esses eventos meteorológicos e climáticos de alto impacto resultaram em mais de 16.000 mortes relatadas em 2022, quase inteiramente atribuídas às excepcionais ondas de calor que a Europa sofreu durante o verão. Uma onda de calor com elevado grau de severidade ocorreu em meados de julho do mesmo ano, com temperaturas recordes em muitos locais. No Reino Unido, por exemplo, a temperatura atingiu 40 °C pela primeira vez, com registros de 40,3 °C na cidade de Coningsby, em 19 de julho (WMO, 2022).

A Agência Europeia de Meio Ambiente também constata que o verão de 2022 foi o mais quente já registrado na Europa. Indicadores apontam que a temperatura média global perto da superfície, entre 2012 e 2021, foi de 1,11°C a 1,14°C mais quente que o nível pré-industrial, o que a torna a década mais quente já registrada. As evidências científicas são claras de que esse aumento de temperatura se deve aos gases de efeito estufa que a ação humana tem liberado na atmosfera (EEA, 2023)

As alterações climáticas já afetam a vida quotidiana dos europeus e continuarão a fazê-lo no futuro previsível. Espera-se que a Europa fique mais quente, algumas regiões ficando mais secas, enquanto outras mais úmidas. Essas mudanças não afetarão apenas a saúde, mas também os ecossistemas locais e o setor de defesa (EEA, 2023).

## **2 A PERCEPÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E REINO UNIDO QUANTO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA**

Como parte do processo de exploração do conhecimento e em busca do entendimento de como o setor de defesa da União Europeia e do Reino Unido têm se mobilizado nos processos de adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, abordaremos nesse tópico o binômio defesa *versus* mudanças climáticas.

Provavelmente, não seria factível esperar um consenso unânime entre os países membros da União Europeia em relação a uma questão de tal complexidade. As prioridades e perspectivas dos Estados-membros da UE são caracterizadas por uma diversidade igualmente intrincada. Com esse entendimento, optamos por analisar documentos governamentais emitidos por algumas nações, tais como Alemanha, França, Espanha, Portugal e Itália. Além desses países, também examinaremos documentos do Reino Unido. Partindo da premissa de que é viável identificar nos posicionamentos oficiais da UE uma expressão coletiva, conduziremos uma análise adicional dos documentos oficiais do Conselho Europeu, com um enfoque particular na Agência Europeia de Defesa.

## 2.1 Alemanha

A mudança climática induzida pelo homem representa uma ameaça aos nossos meios de subsistência e também afeta a estabilidade de países e regiões inteiras. Olaf Scholz – Primeiro Ministro Alemão (Federal Republic of Germany, 2023).

Em 14 de junho de 2023, o governo alemão lançou a primeira Estratégia de Segurança Nacional do país, a National Security Strategy (NSS). O documento apresenta com clareza os compromissos do setor de defesa e estratégias para implementação de transformações julgadas necessárias, bem como, deixa claro as prioridades e a visão de mundo da Alemanha. O documento faz várias referências às ameaças representadas pelas mudanças climáticas. Isso inclui o risco elevado de fome, doenças e conflitos em todo o mundo, bem como eventos climáticos extremos e danos à infraestrutura crítica na Alemanha (Federal Republic of Germany, 2023)

Uma curiosidade sobre o documento é a quantidade de vezes que se faz referência às transformações climáticas, a NSS cita o termo “clima” em abordagens sobre as mudanças climáticas e questões de adaptação em 71 ocasiões. Vale ainda destacar que o assunto é tratado como “crise climática” em 36 momentos.

A estratégia alemã afirma que conter a crise climática e lidar com suas consequências é uma das tarefas fundamentais e mais prementes deste século. Comentando, ainda, que as emissões globais precisam ser drasticamente reduzidas. Ao mesmo tempo, faz referência à possibilidade de que uma transformação global, sustentável, verde e socialmente justa apresenta grandes oportunidades, pois não significa apenas energia limpa, mas também menos dependência. Neste sentido, também detalha que, com o objetivo de aperfeiçoar a capacidade de avaliar o impacto da crise climática na segurança nacional, o Estado alemão encomendará um estudo das principais instituições acadêmicas em cooperação com o Serviço Federal de Inteligência Alemão (Federal Republic of Germany, 2023).

A NSS destaca que, para combater essa crise climática global, todos os estados devem participar e promover a proteção sustentável dos recursos naturais, limitando a crise climática e gerenciando seus impactos, de tal forma que se possa garantir o acesso à água e alimentos, bem como proteger a saúde das pessoas (Federal Republic of Germany, 2023).

Com relação ao ambiente segurança internacional, destaca-se que o mundo está se tornando mais multipolar e menos estável e, cada vez mais, definido pela ameaça existencial representada pela crise climática e que, em muitas regiões do mundo, as mudanças climáticas estão alimentando conflitos, contribuindo para a fome e outras emergências humanitárias. Faz-se referência que pobreza e fome, guerra e conflito, os impactos da crise climática e a destruição de habitats naturais representam uma ameaça constante para as pessoas nos países em desenvolvimento e os recentemente industrializados, em particular (Federal Republic of Germany, 2023).

Outro ponto que merece destaque é o de que o Governo Alemão pretende elaborar sua primeira estratégia de **diplomacia climática**, cujo objetivos são definir seus campos de atuação, objetivos e prioridades na esfera política, além de renovar e ampliar suas parcerias de cooperação para o enfrentamento da crise climática (Federal Republic of Germany, 2023).

Por fim, como forma de mitigar os efeitos das mudanças climáticas, a estratégia alemã sinaliza que vai promover a economia circular e a eficiência de recursos. Dessa forma, reduzindo os impactos climáticos causados pelos equipamentos, protegendo a biodiversidade, combatendo a poluição ambiental e aperfeiçoando a forma como lidar com os produtos químicos (Federal Republic of Germany, 2023).



## 2.2 França

Ao amplificar riscos e ameaças, as mudanças climáticas já estão afetando a paz e a segurança internacionais. A aceleração do processo de aquecimento global exacerbará tensões de todos os tipos, podendo levar a crises abertas ou mesmo a conflitos (France, 2022).

O documento francês analisado neste ensaio foi a Estratégia de Clima & Defesa, a *Stratégie Climat & Défense* (SCD) do Ministério das Armas Francês. Este material foi elaborado em 2022 e teve o objetivo de estabelecer uma estratégia global sobre “Clima e Defesa”, visando preparar a estrutura de defesa francesa para o desafio climático, ao buscar estabelecer o binômio conhecimento-antecipação dos desafios estratégicos das alterações climáticas e da implementação de uma política de adaptação por parte das Forças Armadas (France, 2022).

Existe o entendimento na SCD francesa de que as mudanças climáticas afetam a paz e a segurança internacionais, pois as alterações climáticas atuam como um amplificador de riscos e ameaças em todo o mundo. O documento afirma que, além da França, muitos países são a favor de que o Conselho de Segurança das Nações Unidas assuma a questão, denotando, assim, uma clara indicação da necessidade de securitizar o tema (France, 2022).

Em outro momento a SCD constata que, embora nenhum conflito da atualidade possa ser atribuído apenas à mudança climática, é possível que ela já contribuiu para o aumento das tensões que levaram à eclosão de violência, de crises internas ou de conflitos. Consequentemente, haveria o crescimento da importância do fator clima para as Forças Armadas, considerados os atores essenciais na gestão de crises e na manutenção da paz e segurança a nível nacional e internacional (France, 2022).

De forma muito semelhante à estratégia alemã, a estratégia francesa também destaca a necessidade de se estabelecer uma política preditiva quanto aos efeitos das mudanças climáticas. Fazendo referência aos Observatórios de pesquisa e monitoramento já implantados na França. Merece destaque o Observatório Geopolítico das questões climáticas em termos de segurança e defesa (“Defesa e Clima”), que é a primeira ferramenta de antecipação de conhecimento dedicada à segurança climática no Ministério das Armas Francês (France, 2022).

Outros Observatórios de investigação e monitorização, ligados às Forças Armadas francesas, contribuem também para o desenvolvimento de capacidades de conhecimento e antecipação sobre regiões, particularmente, afetadas pelas alterações climáticas ou temas transversais como a transição energética e a segurança (France, 2022).

## 2.3 Portugal

Portugal encontra-se entre os países europeus com maior potencial de vulnerabilidade aos impactos das alterações climáticas (Portugal, 2015).

No caso de Portugal, foram analisados dois documentos oficiais, a Estratégia Nacional Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAC) e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). O primeiro estabelece objetivos e o modelo para a implementação de soluções para a adaptação de diferentes setores aos efeitos das alterações climáticas, dentre eles, segurança das pessoas e dos bens. O segundo define os aspectos fundamentais da estratégia global a ser adotada pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e de defesa portuguesa (Portugal, 2015; 2013).

No item que trata da apreciação das estratégias relativas à segurança das pessoas em

bens, a ENAAC constata que se faz necessário adotar novas abordagens sobre o tema, de modo a reforçar a interligação das medidas a implementar no âmbito da redução do risco de catástrofes e da adaptação a alterações climáticas, destacando que as medidas de adaptação deverão orientar-se em duas áreas, quais sejam: planeamento das emergências, centrado na avaliação de riscos e vulnerabilidades, integrando a componente de adaptação a alterações climáticas nos planos de emergência de proteção civil; e na abordagem a respostas às emergências propriamente ditas, ou seja, o redimensionamento das estruturas com as necessárias adaptações de meios e recursos para fazer face aos impactos das alterações climáticas (Portugal, 2015).

No caso da CEDN, são destacados os riscos ambientais que, quer pelos efeitos destrutivos, quer pelo seu impacto potencialmente prolongado, podem afetar seriamente a capacidade do Estado português, complementando que a ocorrência de ondas de calor e de frio têm potenciais de efeitos na morbilidade e mortalidade da população (Portugal, 2013).

Da mesma forma que foi observado nos documentos francês e alemão, o CEDN enfatiza a necessidade de se estudar os impactos das alterações climáticas e planejar os recursos necessários para adaptação àqueles impactos (Portugal, 2013).

No contexto internacional, conclui-se que o ambiente de segurança global se confronta com riscos e ameaças relacionados aos desastres naturais e à mudança climática, afetando Estados, sociedades e populações, sem distinção, mas com efeitos mais graves e sobre os mais frágeis (Portugal, 2013).

## 2.4 Espanha

As alterações climáticas são uma ameaça para a segurança global e, na Europa, especialmente para a zona mediterrânica. É por isso que a mitigação e adaptação às alterações climáticas adquirem cada vez mais urgência (Espanha, 2021).

A Estratégia de Nacional Segurança espanhola - *Estrategia de Seguridad Nacional* (ENS), foi revisada em 2021, por previsão legal da Política de Segurança Nacional da Espanha. A ENS contém uma análise do ambiente estratégico, caracterizando os riscos e ameaças que afetam a segurança da Espanha e a definição das linhas estratégicas de atuação em cada campo de atuação (Espanha, 2021).

Abordando diversos temas, a ENS dedica um tópico inteiramente para tratar das emergências e catástrofes relacionadas com o fenómeno das mudanças climáticas, enfatizando em diversos momentos os efeitos no território espanhol. A degradação do ecossistema agravada pelos efeitos das alterações climáticas e do aumento da magnitude e da frequência de alguns fenómenos meteorológicos adversos são citados como impactos diretos, por exemplo: ondas de calor, esgotamento dos recursos hídricos, desertificação, cheias e incêndios florestais (Espanha, 2021).

No contexto internacional, faz-se referência ao Sahel, afirmando que a crise permanente de governabilidade e a ausência do Estado em grandes espaços de soberania somam-se às emergências humanitárias decorrentes de desastres naturais ou dos efeitos adversos das mudanças climáticas (Espanha, 2021).

## 2.5 Itália

A ligação entre ambiente, paz e segurança está hoje bem estabelecida, uma vez que os efeitos associados às alterações climáticas e ao progressivo aquecimento global constituem mais uma causa de desestabilização, afetam o desenvolvimento económico e social, alimentam conflitos e fluxos migratórios, agravam ameaças e aumentam a pressão sobre recursos naturais, com implicações nas operações de Defesa. (Italia, 2022).

A Diretriz para Política Militar e a Estratégia para Segurança e Defesa para o Mediterrâneo, em italiano, *Direttiva per la Politica Militare Nazionale* (DPMN) e *Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo* (ESDM), respectivamente, foram os dois documentos analisados com objetivo de compreender a perspectiva italiana sobre a relação das mudanças climáticas e o setor de defesa.

De forma muito semelhante aos demais países europeus, os documentos italianos também fazem referência à necessidade de investir em energia renovável, destacando os compromissos com a descarbonização e os desafios de desenvolver tecnologias resilientes aos efeitos das mudanças climáticas, destacando a iniciativa denominada “Defesa Verde” (Italia, 2022).

A DPMN destaca a importância de se analisar os efeitos que as mudanças climáticas já estão causando danos significativos à população, ao meio ambiente e à economia do país. Entre os principais riscos, aponta o hidrogeológico, já significativo, que se agravaram ainda mais com as referidas alterações climáticas, provocando um aumento da frequência e da intensidade de deslizamentos e de avalanches (Italia, 2022a).

Quanto aos efeitos das alterações climáticas em termo de segurança nacional, a DPMN cita que as alterações climáticas representam um dos principais desafios da atualidade do ponto de vista social e econômico, atuando como multiplicador de riscos e impulsionador de tensões em várias áreas do planeta, podendo também afetar adversamente o desdobramento de esforços internacionais de manutenção da paz e da prevenção de conflitos. Essas implicações são cada vez mais levadas em conta no planejamento das operações, na preparação das forças e na definição das características dos novos equipamentos, de forma a adequar a capacidade de resposta e estar pronto tanto para intervir rapidamente, em caso de catástrofes naturais, e operar em condições cada vez mais extremas (Italia, 2022a).

Como todos os países estudados neste ensaio, ESDM (2022) também aponta que a pressão do fenômeno migratório é alimentada por uma série de causas, como o ressurgimento do terrorismo sectário na zona subsaariana, a instabilidade geral da zona mediterrânica e os efeitos da pandemia e das alterações climáticas. Pois os efeitos associados às mudanças climáticas são mais uma causa de desestabilização e de insegurança. Em particular, a ligação entre a escassez de água e de alimentos e do aumento da pobreza e dos fluxos migratórios estão entre as principais causas do aumento das tensões e da insegurança em muitos países. Além disso, a ESDM (2022b) confirma uma preocupação que é comum aos demais países europeus, que é o derretimento da calota de gelo no Ártico, ao possibilitar a abertura de novos cenários em termos de linhas alternativas de comunicação marítima e de oportunidades de acesso a recursos estratégicos, bem como de novas possibilidade de conflitos (Italia, 2022b).

## 2.6 Reino Unido

É necessária uma ação significativa para descarbonizar a economia global até 2030 para evitar que a mudança climática acelere rapidamente e possivelmente de forma irreversível (UNITED KINGDOM, 2021).

A mudança climática é cada vez mais um risco para o Reino Unido, com os efeitos totais na segurança nacional do Reino Unido mais prováveis de serem vistos depois de 2035 (UNITED KINGDOM, 2021).

O termo “Mudanças Climáticas” é citado 85 vezes no *Global Britain - The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Este documento define a segurança nacional e a política internacional do Reino Unido, identificando os valores fundamentais da política

externa do Governo britânico, avaliando riscos e ameaças e como abordá-los. Este será um dos documentos de referência, que tomamos como base para realizar a análise do pensamento britânico sobre o tema (United Kingdom, 2021).

Ao discorrer sobre aspectos dos interesses internacionais e implicações das mudanças climáticas, é relatado que o Reino Unido é o vizinho mais próximo da região do Ártico, exercendo o papel de observador no Conselho do Ártico<sup>2</sup>, afirmando que vai contribuir para manter a região como uma região de alta cooperação e baixa tensão (United Kingdom, 2021).

O *Global Britain* traz a análise que resiliência do Reino Unido está entrelaçada com a resiliência global. No capítulo que trata da construção de resiliência no campo internacional, afirma-se que o enfrentamento das mudanças climáticas e a perda de biodiversidade exigem uma ação imediata e coordenada em todo o mundo. Esta será a principal prioridade internacional do Reino Unido, com base no compromisso doméstico de atingir a descarbonização até 2050. Afirmando, ainda, que o Reino Unido vai trabalhar para acelerar a transição para uma economia global de carbono zero, proteger e restaurar a biodiversidade e apoiar a adaptação e resiliência - particularmente para os mais vulneráveis em todo o mundo (United Kingdom, 2021).

Uma das partes da *Global Britain* que mais chama atenção é a que discorre sobre o bilionário projeto de descarbonização dos transportes, apresentando o ambicioso projeto de se tornar líder mundial em geração de energia renovável, mais especificamente com o hidrogênio verde. Para tanto, são mencionados planos de investir mais de £ 12 bilhões em energia eólica. Todo esse esforço é visto como uma oportunidade de gerar mais empregos e cumprir os acordos climáticos internacionais, inclusive promovendo transformações no setor de defesa (United Kingdom, 2021).

O outro documento analisado foi o *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. Este material, publicado em 2015, apresenta a estratégia de segurança do Reino Unido. E não com menos frequência, traz o tema mudanças climáticas em 31 momentos. A estratégia afirma que a mudança climática é um dos maiores desafios de longo prazo para o futuro do planeta e isso leva a uma grande instabilidade no exterior, inclusive por meio de estresse de recursos, migração, impacto no comércio e insegurança econômica e alimentar global (United Kingdom, 2015).

No campo das relações internacionais o Reino Unido indica que vai concentrar esforços diplomáticos na condução de uma ação global para reduzir as emissões por meio de políticas nacionais, de cooperação bilateral e de negociações no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>3</sup>. O país pretende desenvolver projetos com parceiros para gerenciar as consequências das mudanças climáticas, inclusive para interesses estratégicos internos, como nas regiões polares (United Kingdom, 2015).

## **2.7 European Defence Agency (EDA) - Agência Europeia de Defesa**

A Agência Europeia de Defesa foi criada em 2004 e tem por missão ajudar os seus 27

---

<sup>2</sup> O Conselho do Ártico é o principal fórum intergovernamental que promove a cooperação, coordenação e interação entre os Estados do Ártico, povos indígenas do Ártico e outros habitantes do Ártico sobre questões comuns do Ártico, em particular sobre questões de desenvolvimento sustentável e proteção ambiental no Ártico. Foi formalmente criado em 1996. São membros Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia.

<sup>3</sup> A Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas é um tratado internacional resultante da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e tem o objetivo de estabilizar a concentração de gases do efeito estufa na atmosfera.

membros (todos os países da EU) a desenvolver os respectivos recursos militares. Ao longo de 2021, a agência realizou um Exercício de Prospectiva Tecnológica. Os resultados deste Exercício ajudaram a definir os principais desafios que as forças armadas da Europa terão que enfrentar nos próximos 20 anos. Dentre os vários cenários sugeridos, dois são relacionados às mudanças climáticas (EDA, 2021):

- Problemas ambientais, abastecimento de energia, mudanças climáticas: até 2040, os aspectos climáticos e a biodiversidade se tornarão motores geoestratégicos e objetos de conflitos e confrontos. O fornecimento de energia também continuará sendo um fator importante de domínio estratégico. Do ponto de vista da defesa, e apesar dos enormes investimentos feitos em novos sistemas de geração e armazenamento de energia, a energia continuará sendo um desafio crítico para a maioria dos sistemas e operações de defesa.
- Proliferação de armas biológicas cada vez mais sofisticadas: até 2040, a mudança climática, a migração global e o surgimento de megacidades resultarão em novas doenças, catástrofes naturais e novos micróbios resistentes criados pelo uso indevido generalizado de antibióticos e outras drogas. Novos riscos biológicos decorrentes do uso de biologia sintética e tecnologias de edição de genes surgirão, que podem ser usados como armas biológicas ou ameaças biológicas.

Em relatório contratado pela EDA, denominado “Impactos das mudanças climáticas na infraestrutura energética crítica relacionada à defesa”, observou-se que a mudança climática pode afetar a infraestrutura militar, as capacidades militares, as missões e as operações. Perigos relacionados ao clima podem danificar ou destruir ativos militares ou torná-los impróprios para o propósito em certas condições operacionais, resultado em riscos à saúde e à segurança dos militares e aos custos mais altos, mas também aumentam a demanda por operações civis de emergência (Tavares et al., 2023).

Nesse contexto de cenários sugeridos, a EDA concentra suas análises nos reflexos no setor energético e as implicações para o setor de defesa. Destacam-se as vulnerabilidades da dependência energética e do processo de transição necessário para cumprir os compromissos internacionais de descarbonização (EDA, 2021).

Para o EDA, a energia é a espinha dorsal da defesa e do gerenciamento de crises e essencial para a eficácia das operações. As medidas para aumentar a eficiência e reduzir o consumo oferecem novos benefícios e oportunidades. A redução subsequente no consumo de combustível fóssil diminuiu os custos, diminuiu as emissões e reduziu dependência europeia de fontes externas. Na vertente operacional, constata-se que o número de vítimas em combate pode ser reduzido significativamente, pois ao restringir o número de comboios, diminuem as situações de vulnerabilidade (EDA, 2012).

### 3 OTAN E AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Lippert (2016) destaca que ao longo da última década, a OTAN reconheceu a influência direta do clima na segurança. No entanto, o envolvimento da OTAN na segurança climática e ambiental é modesto à luz da atenção significativa que a mudança climática recebe em jornais acadêmicos, por outras organizações internacionais e por estados membros da OTAN. O autor também comenta que os esforços da OTAN são, principalmente, direcionados para manter a conscientização básica sobre o assunto, patrocínio e participação em eventos ou prestação de assistência aos países parceiros.

Entretanto, mais recentemente, em relatório que trata da avaliação do impacto das mudanças climáticas na segurança, a OTAN (NATO, 2022) prevê que o escopo, a escala e a intensidade dos efeitos das mudanças climáticas aumentem consideravelmente após 2040. Estas condições representam um “multiplicador de ameaças” que tem implicações significativas para a OTAN, a nível tático,



operacional e estratégico. Por essa razão, os Chefes de Estado e de Governo da OTAN concordaram que a Organização deve ter como objetivo tornar-se a principal organização internacional, quando se trata de compreender e adaptar-se ao impacto das mudanças climáticas na segurança (NATO, 2022).

O supracitado relatório faz a avaliação dos impactos das mudanças climáticas na Europa, América do Norte, Oriente Médio e Norte da África / o Sahel e o Extremo Norte. Os impactos físicos iminentes incluem o aumento do número de tempestades, inundações, ondas de calor, secas, acidificação dos oceanos e aumento do nível do mar. As consequências secundárias incluem a degradação do abastecimento de água e redução da produtividade agrícola, além de interrupções dos recursos mais amplos e das cadeias de abastecimento de combustível, com impactos variados em diferentes partes do mundo. A competição por recursos cada vez mais escassos tende a exacerbar a fragilidade do Estado, alimentar conflitos e estimular a migração, criando assim condições que poderiam ser facilmente exploradas por grupos armados não estatais (NATO, 2022). Portanto, é importante destacar que os impactos mais amplos das mudanças climáticas também podem dificultar a manutenção da paz e da estabilidade, especialmente em países com uma base de recursos naturais estreita ou onde a competição pelos recursos já influencia a dinâmica do conflito (NATO, 2022).

Bem além dos impactos físicos, as mudanças climáticas abrem novas áreas de competição estratégica. Por exemplo, o aumento da acessibilidade aos canais de navegação e a competição por recursos naturais no Extremo Norte influenciarão as formas pelas quais alguns países desenvolvem suas capacidades militares e estruturas de força e, portanto, o ambiente estratégico geral da Aliança (NATO, 2022).

Em um contexto mais atual, o relatório também comenta que fruto da invasão russa à Ucrânia haverá a necessidade de buscar fontes alternativas e confiáveis de energia, inclusive para garantir a primazia da eficácia operacional e que essa transição também deve levar em conta o impacto das mudanças climáticas na segurança. Visualisa-se, ainda, que durante a transição energética, inclusive por meio da exploração de tecnologia inovadora, será vital garantir que não sejam criadas mais dependências de fornecedores não confiáveis, incluindo a Rússia e a China (NATO, 2022).

## **4 PROCESSOS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO DO SETOR DE DEFESA EUROPEU E OTAN**

Em termos conceituais, quando tratamos de mudanças climáticas, a palavra “mitigar” se refere ao combate às causas e à minimização dos possíveis impactos, enquanto a “adaptação” consiste em analisar a forma de reduzir as consequências negativas das mudanças climáticas e aproveitar as oportunidades que podem originar.

Observando como as forças armadas europeias e a OTAN têm trabalhado este processo de mitigação, e fruto da análise dos documentos oficiais referenciados, anteriormente, nota-se que os militares europeus estão dando respostas muito claras, principalmente, no que se refere às emissões de gases de efeito estufa (GEE). O setor de defesa é, frequentemente, o maior emissor individual dos Estados, um fato que está recebendo mais atenção, à medida que os governos se comprometem com a mitigação ambiciosa de GEE.

O Ministério da Defesa do Reino Unido, por exemplo, desenvolve um minucioso trabalho no caminho da transição energética, contribuindo com as metas nacionais de zero emissões, apresentando estratégias de como construir mecanismos de compensações de carbono significativas na área de defesa, em vez de simplesmente comprar compensações (United Kingdom, 2021).

Observa-se que a redução das emissões e os cumprimentos das metas estabelecidas no Acordo de Paris são uma preocupação unânime no setor de defesa das nações europeias. Barry *et al.* (2022) corrobora com esse dado ao apresentar um estudo o qual aponta que dos 50 países e territórios europeus, 39 apresentam metas de emissões zero de carbono. Apenas a Bósnia e Herzegovina, Croácia, Kosovo, Moldávia, Montenegro, Holanda, Macedônia do Norte, Polônia, Sérvia, Eslováquia e Romênia não apresentam essas metas. Quer os países reconheçam a mudança climática, quer apenas observem seus impactos, o assunto agora é comumente abordado no planejamento estratégico de defesa. A conscientização sobre esse assunto aumentou nos últimos anos. Isso se refletiu em algumas estratégias atualizadas mais recentemente, as quais abordam as mudanças climáticas de forma mais abrangente (Barry *et al.*, 2022).

As estratégias de mitigação dos países membros da União Europeia e OTAN têm sua maior expressão em projetos de eficiência energética, energia limpa, sequestro de carbono, desenvolvimento de tecnologias sustentáveis e infraestruturas resilientes. Barry *et al.* (2022) comenta que diversos países estão desenvolvendo projetos de eletrificação de veículos não táticos, hidrogênio verde e o desenvolvimento de equipamentos militares mais sustentáveis.

Em julho de 2023, partindo do entendimento que a crise climática pode impactar a resiliência de instalações e equipamentos militares, criando condições operacionais mais difíceis ou mais complexas, bem como alterar a natureza do ambiente estratégico, a OTAN criou o Centro de Excelência em Mudanças Climáticas e Segurança, no Canadá. A finalidade do centro é ser uma plataforma em que, tanto os atores militares quanto os civis, poderão desenvolver, aprimorar e compartilhar conhecimentos sobre os impactos das mudanças climáticas na segurança. O Centro também se propõe ser um local que permita que os membros da OTAN trabalhem juntos para desenvolver as capacidades necessárias e as melhores práticas, bem como contribuir para o objetivo da organização de reduzir o impacto climático nas atividades militares (Canada, 2023).

Barry *et al.* (2022) comenta que esses processos de adaptação do setor de defesa europeu têm apresentado oportunidades estratégicas para desenvolvimento de tecnologias de emprego dual (militar e civil). O autor apresenta exemplos de alguns países, como o da França, que pretende criar uma estrutura para desdobramento em campanha totalmente sustentável até 2025. Outro exemplo é o da Alemanha, que pretende alcançar a neutralidade de carbono em todas as bases militares até 2030.

Verificamos nos diversos documentos analisados, que os países europeus fazem referência ao aumento dos processos migratórios, principalmente, oriundos da África. Em consequência, os países têm investido no aperfeiçoamento de suas capacidades operacionais relacionadas às operações de humanitárias e de apoio à defesa civil (Barry *et al.*, 2022; NATO, 2022).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos revisados permite traçar um paralelo entre os desafios e as oportunidades que se apresentam para o setor de defesa brasileiro. Independentemente de diferença das dimensões territoriais e dos estágios de desenvolvimento tecnológico e econômico dos países europeus, o Brasil possui um capital ambiental diferenciado, tornando-se um ponto focal em todas as discussões relacionadas às mudanças climáticas.

Portanto, a partir da análise dos documentos estratégicos sobre as mudanças climáticas, das menções ao processo de mitigação em documentos do setor de defesa e das metas de descarbonização adotadas por países europeus e organizações como a OTAN, sugere-se aprofundar a discussão

de temas cruciais no contexto do setor de defesa brasileiro. Esses tópicos incluem: o fomento da eficiência energética, a promoção de fontes de energia limpa, a incorporação de equipamentos militares sustentáveis e a exploração do sequestro de carbono, quando se trata de estratégias de mitigação.

Além disso, é essencial considerar a incorporação de requisitos ambientais nos documentos operacionais, o desenvolvimento de capacidades para operações em condições climáticas extremas, o fortalecimento da capacidade operacional em missões subsidiárias de apoio à defesa civil e à promoção de infraestruturas mais resilientes, no contexto dos processos de adaptação.

Indubitavelmente, enfrentar as mudanças climáticas representa um imenso desafio para o setor de defesa de qualquer nação. As Forças Armadas frequentemente detêm extensas áreas de terra e infraestruturas públicas, contam com um significativo contingente humano e coordenam o transporte de consideráveis volumes de produtos, demandando uma atenção criteriosa em relação às questões ambientais. Não obstante, a necessidade de decisões assertivas é incontestável, requerendo ações proativas para garantir a resiliência do setor de defesa frente às transformações decorrentes das variações climáticas.

Atrasos nas ações podem amplificar o risco de perda de capacidade militar, incorrer em custos elevados e acarretar potenciais consequências adversas para a segurança nacional. Simultaneamente, as forças armadas têm uma oportunidade sem precedentes de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas, impulsionando a transição em direção a uma economia mais ecologicamente consciente e sustentável.

## REFERÊNCIAS

BARRY, Ben; FETZEK, Shiloh; EMMETT, Caroline. **Green Defence: the defence and military implications of climate change for Europe**. International Institute for Strategic Studies (IISS). 2022. Disponível em: <https://www.iiss.org/research-paper//2022/02/green-defence>. Acesso em: 29 jul. 2023.

CANADA. Minister of National Defence. **NATO Climate Change and Security Centre of Excellence**. 2023. Disponível em: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/nato-otan/centre-excellence.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/nato-otan/centre-excellence.aspx?lang=eng). Acesso em: 14 ago. 2023.

COPERNICUS. Copernicus: Climate indicator – sea ice. Press release Copernicus. 2023. Disponível em: <https://climate.copernicus.eu/climate-indicators/sea-ice>. Acesso em: 29 jul. 2023.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY – EEA. **Climate change impacts, risks and adaptation**. 2023. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/climate-change-impacts-risks-and-adaptation>. Acesso em 28 jul. 2023.

EUROPEAN DEFENCE AGENCY – EDA. MILITARY GREEN. **Energy & Environment at the European Defence Agency**. 2012. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/news/military-green-leaflet.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2023.

ESPAÑA. **Estrategia de Seguridad Nacional**. 2021. Disponível em: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategia/estrategia-seguridad-nacional-2017>. Acesso em: 1 ago. 2023

FRANCE. Ministère des Armées. **Stratégie Climat & Défense**. 2022. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/strategie-climat-defense>. Acesso em: 20 jul. 2023.

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY. **Robust. Resilient. Sustainable. Integrated Security for Germany National Security Strategy**. 2023. Disponível em: <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.

ITALIA. **Direttiva per la Politica Militare Nazionale**. 2022a. Disponível em: [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/Direttiva%20PMN%202022.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Direttiva%20PMN%202022.pdf). Acesso em: 01 ago. 2023.

ITALIA. **Disponível em: Strategia di Sicurezza e Difesa per il Mediterraneo**. 2022b. Disponível em: [https://www.difesa.it/Il\\_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf](https://www.difesa.it/Il_Ministro/Documents/Strategia%20Mediterraneo%202022.pdf) Acesso em: 01 ago. 2023

LIPPERT, Tyler. **NATO, Climate Change, and International Security: A Risk Governance Approach, RAND Corporation**, RGSD-387, 2016. Disponível em: [https://www.rand.org/pubs/rgs\\_dissertations/RGSD387.html](https://www.rand.org/pubs/rgs_dissertations/RGSD387.html). Acesso em: 02 ago 2023.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION - NATO. **Climate Change & Security Impact Assessment**. 2022. Disponível em: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/280622-climate-impact-assessment.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

PORTUGAL. **Estratégia Nacional Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC)**. 2015. Disponível em [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Educacao\\_Ambiental/documentos/enaac\\_consulta\\_publica.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/ECidadania/Educacao_Ambiental/documentos/enaac_consulta_publica.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

PORTUGAL. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)**. 2013. Disponível em: <https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/estrategia/CEDN>. Acesso em: 24 jul. 2023.

TAVARES DA COSTA, Ricardo; KRAUSMANN, Elisabeth; HADJISAVVAS, Constantinos. **Impacts of climate change on defence-related critical energy infrastructure**, EUR 31270 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-76-58586-2, doi:10.2760/03454, JRC130884. Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130884> Acesso em: 09 Ago. 23.

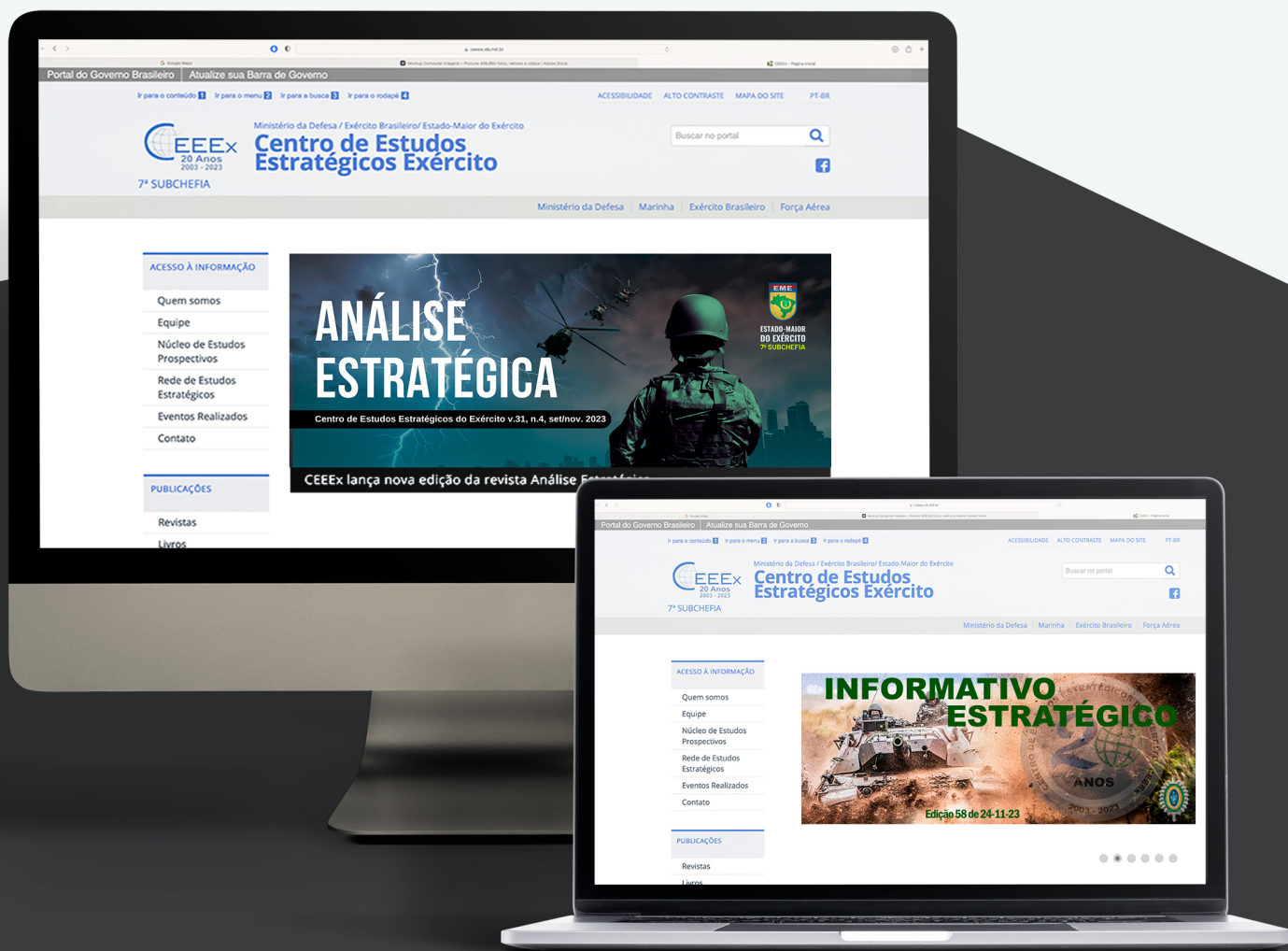
UNITED KINGDOM. **Global Britain - The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy**. 2021. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/975077/Global\\_Britain\\_in\\_a\\_Competitive\\_Age-the\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_Defence\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf). Acesso em: 24 jul. 2023.

UNITED KINGDOM. **National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015 - A Secure and Prosperous United Kingdom**. 2015. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478936/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_PRINT\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478936/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_PRINT_only.pdf). Acesso em 24 jul. 2023.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION - WMO. **Climate change impacts scar Europe, but increase in renewables signals hope for future**. Press Release. 2023. Disponível em: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/climate-change-impacts-scar-europe-increase-renewables-signals-hope-future#:~:text=It%20shows%20how%20Europe%20has,Paris%20Agreement%20on.> Acesso em: 02 ago. 2023.



# www.ceeex.eb.mil.br



## ACESSE



# 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 Comité 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

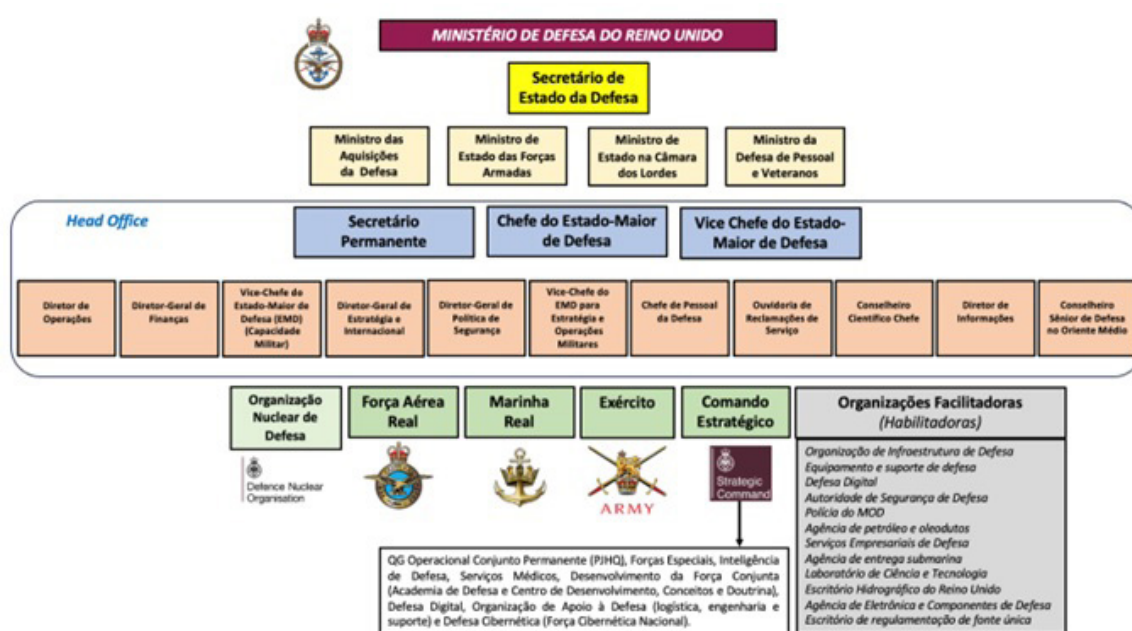
<sup>2</sup> Red-teaming é a prática de desafiar rigorosamente planos, políticas, sistemas e suposições adotando uma abordagem contraditória. Seu objetivo é superar erros cognitivos, como pensamento de grupo e viés de confirmação, que podem prejudicar a tomada de decisão ou a capacidade de pensamento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

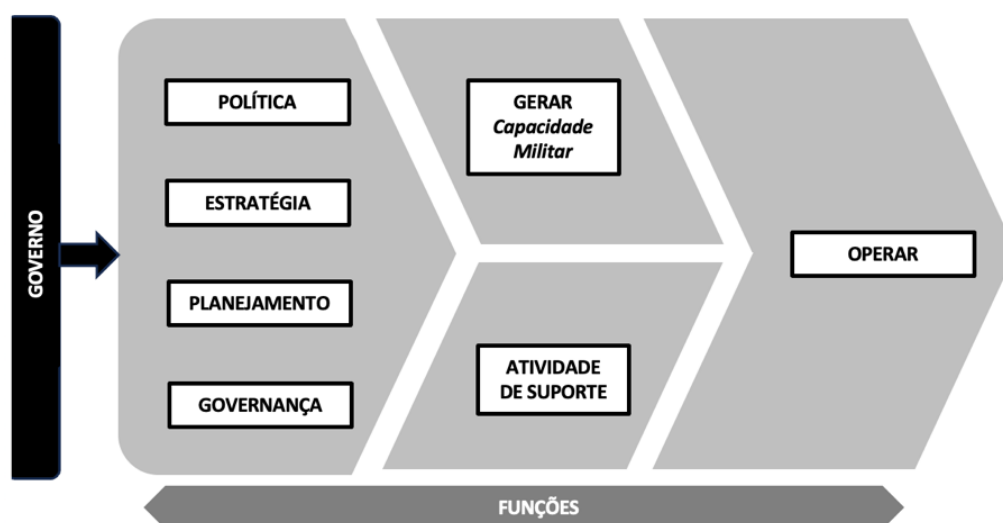
e as escolhas de equipamento, além fazer apreciações das capacidades operacionais.

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



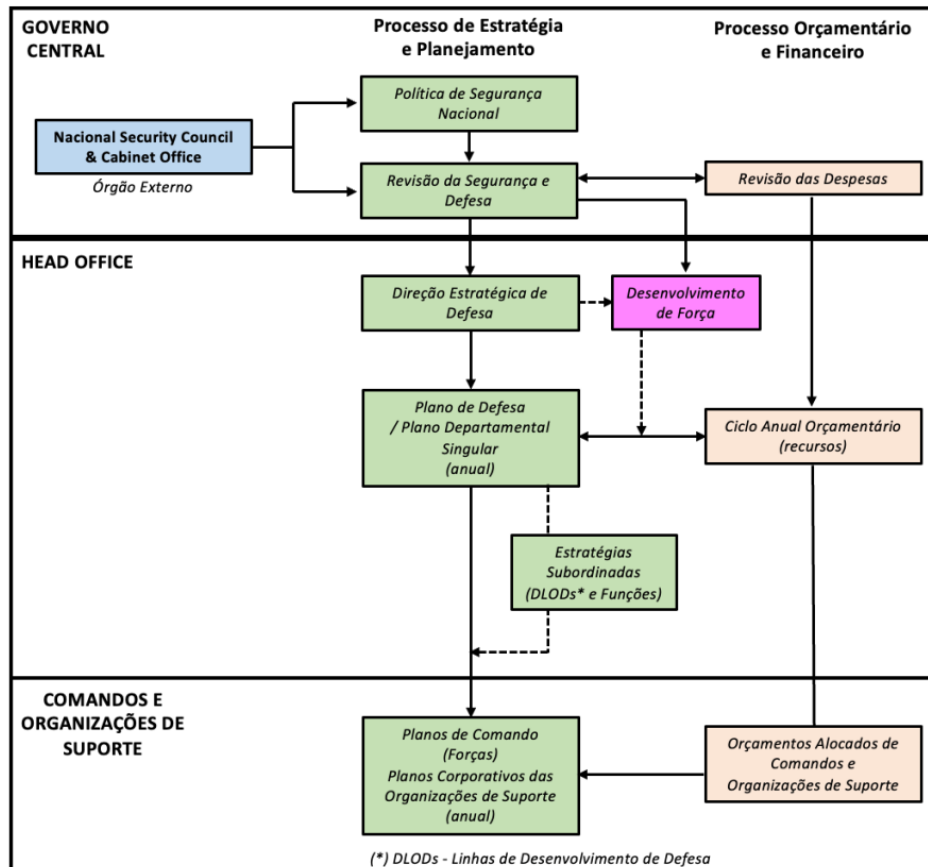
Fonte: *How Defence Works* (Ministry of Defence, 2020). (tradução livre)

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 consequente 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/DIEEE044-2017\\_Estrategia\\_UK-Espana\\_PrataAmoros\\_ENGLISH.pdf](https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE044-2017_Estrategia_UK-Espana_PrataAmoros_ENGLISH.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

ARIES, Hannah; GIEGERICH, Bastian; LAWRENSON, 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.



# FORÇA 40



**CONCEPÇÃO DE TRANSFORMAÇÃO  
DO EXÉRCITO BRASILEIRO É  
DESENHO DA FORÇA 40**





# “GUERREAR INFORMACIONAL” E ATIVIDADES DE INFLUÊNCIA NO AMBIENTE INFORMACIONAL CONTEMPORÂNEO: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

## “INFORMATION WARFARE” AND INFLUENCE ACTIVITY IN CONTEMPORARY INFORMATIONAL ENVIRONMENT: A PRELIMINARY ASSESSMENT

EUGENIO DINIZ

### RESUMO

Elabora-se, a partir de discussão sobre o ambiente informacional contemporâneo e sobre concepções doutrinárias acerca o “guerrear informacional”, feitas em ensaio anterior, uma sugestão de arcabouço conceitual para discussão de “guerrear informacional” e atividades de influência. Essa proposta é testada preliminarmente a partir de algumas evidências empíricas, tendo como propósito principal avaliar se a proposta dá conta das evidências, de tal modo que valha a pena continuar elaborando-a, testando-a e refinando-a. A evidência estudada aponta na direção geral esperada pelo arcabouço, mas, como se trata de uma avaliação preliminar, não é possível tirar conclusões definitivas, embora o caminho apontado pareça promissor.

**PALAVRAS-CHAVE:** Guerrear Informacional; Atividades de Influência; Ambiente Informacional Contemporâneo; Guerra Russo-Ucraniana.

### ABSTRACT

Elaborated on a discussion of the contemporary information environment and doctrinal conceptions of “information warfare” made in a previous essay, a conceptual framework for discussing “information warfare” and influence activities is proposed. A preliminary assessment of the framework is carried on under the light of empirical evidence, in order to check if it is solid enough to warrant further research and effort to develop, test and refine it. The evidence points toward the overall, broader direction in accordance with the expectations put forth after the proposed framework, but, since this is a preliminary assessment, it is not possible to draw definitive conclusions, although the path delineated looks promising.

**KEYWORDS:** Information Warfare; Influence Activities; Contemporary Information Environment; Russia-Ukraine War.

### O AUTOR

Professor do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG). Diretor Executivo e fundador da Synopsis - Inteligência, Estratégia, Diplomacia. É membro do International Institute for Strategic Studies - IISS (Londres) e da International Association for Security and Intelligence Studies - INASIS. É pesquisador 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Pesquisador contratado do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP-CEEEx) no ciclo 2023-2024.





# 1 INTRODUÇÃO

Como apontado em ensaio anterior (Diniz, 2023), a anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014-2015, deu grande impulso a ideias e temas, que haviam começado a circular ou a ser redefinidas, a partir da década de 1990 – dentre elas as ideias de “guerrear informacional” e “guerra informacional”, “operações de informação”, “comunicações estratégicas”, “gestão de percepções”, sendo que até as clássicas “operações psicológicas” foram renomeadas como “operações de suporte informacional militar”, tanto em debates acadêmicos quanto em publicações doutrinárias<sup>1</sup>. Com o passar do tempo, tornou-se predominante a interpretação de que o sucesso relativamente “fácil” da Rússia na ocasião dever-se-ia à superioridade que esta teria demonstrado na condução do “guerrear informacional”, que, junto com os componentes mais tradicionais das forças armadas teria convergido na concepção de “guerra híbrida”, contra a qual “o Ocidente” (basicamente, os EUA e seus aliados mais próximos, particularmente os da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) se teria revelado inteiramente despreparado. Urgiria, então, reavaliar o modo como esses países concebiam seus modos de guerrear, e, em particular suas doutrinas.

Uma das expressões mais acabadas dessa rediscussão doutrinária transparece na *Allied Joint Publication 10-1 – Allied Joint Doctrine for Information Operations* (AJP 10-1), publicação doutrinária da OTAN de 2023 (NATO, 2023). No ensaio referido anteriormente (Diniz, 2023) é feita uma análise mais detida da publicação, mas é pertinente retomar alguns pontos aqui. Segundo a publicação, na atual “Era da Informação”, seria possível “enviar, em tempo real, comunicação segmentada por audiências [*audience-tailored communication*)], de modo a relatar; transmitir ordens; informar; influenciar; persuadir; confundir; coagir; ou enganar” (NATO, 2023, § 1.3)<sup>2</sup>. Assim, é necessário dar atenção ao “ambiente informacional” no qual essas atividades têm lugar. Este é entendido como o ambiente “constituído pela própria informação; pelos indivíduos, organizações e sistemas que recebem, processam e transmitem informações; e pelo espaço cognitivo, virtual e físico no qual tudo isso ocorre” (NATO, 2023, p. 15). Quando se trata de “influenciar, persuadir, confundir, coagir, ou enganar”, o foco recai, obviamente, sobre os comportamentos das audiências, a dimensão cognitiva do ambiente informacional seria a mais importante, pois é nela que os indivíduos tomam suas decisões.

Por outro lado, em princípio, nada impediria que as mesmas atividades fossem conduzidas por atores hostis aos Estados destinatários da publicação, manifestando então uma forte preocupação com controlar “a narrativa” – termo que é entendido como “a expressão mais abrangente da estratégia de toda-a-Aliança para informar e influenciar audiências, atribuindo contexto à campanha, operação ou situação” –, que “dá às audiências o sentido a um conjunto de fatos e ações” (NATO, 2023, p.8). Essa linha de raciocínio foi resumida por Colley (2020) – que é crítico em relação a ela – nos seguintes

<sup>1</sup> Doravante, é possível que no texto haja referência àqueles termos e expressões sem o emprego de aspas, mas isso não significa nenhum tipo de endosso do autor à adequação ou à pertinência daquelas caracterizações; tratar-se-á apenas de um esforço em evitar poluição gráfica do texto.

<sup>2</sup> Note-se que, dentre essas oito atividades, as cinco últimas são fortemente associadas à ideia de propaganda – ainda que, em eventualmente, nas suas formas mais agressivas e até eticamente controversas –, e mesmo “informar” pode ser associada a ela (p. ex., Bernays, 2004; Ellul, 1973). Parece, aliás, que, em larga medida, que toda essa ginástica em torno de nomenclaturas talvez se deva às fortes conotações negativas que o termo *propaganda* tem em inglês (V. Kellen, 1973; Miller, 2004; Welch, 2014) – o que, embora possivelmente inconveniente para lideranças políticas, militares e outras, é amplamente reconhecido por analistas que discutem o assunto (p. ex., Colley, 2020; Simons, 2020; Spiers, 2014). Esse parentesco (para usar um eufemismo) com a propaganda, aliás, torna disponível um amplo reservatório de conhecimento acumulado para estudos das atividades de persuasão e influência na guerra. Voltar-se-á a esse ponto mais adiante.

termos:

A história seria a seguinte. O início da Era da Informação transformou os conflitos armados. A guerra agora ocorre principalmente por meio da mídia, tornando o principal campo de batalha as mentes dos públicos-alvos (...). Como se supõe que o “domínio cognitivo” seja o principal espaço de batalha, a informação é a arma mais importante no conflito contemporâneo, com a força militar cada vez mais subordinada ao “guerrear informacional”. (...) Um estrategista deve, portanto, procurar se comunicar da maneira mais eficaz, e as pesquisas sugerem que as narrativas são um modo de comunicação excepcionalmente persuasivo e essencial para a compreensão humana e a formação da identidade (...). Por esse motivo, os dispositivos de propaganda mais poderosos são as narrativas, a ponto de se considerar que “a história de quem vence” é tão importante quanto “o exército de quem vence” atualmente (...). Portanto, os estrategistas devem prestar mais atenção às narrativas estratégicas como as principais “munições da mente” no conflito contemporâneo(...) (Colley, 2020)<sup>3</sup>.

Entretanto, essas concepções, entretanto, têm muitos problemas e são inconsistentes com o que se sabe sobre as possibilidades de persuasão unilateral<sup>4</sup> identificadas no conhecimento acumulado sobre propaganda; e inconsistentes, também, com as características do ambiente informacional contemporâneo. A próxima seção desse ensaio apresenta uma perspectiva sobre o potencial e as condições de eficácia de esforços de convencimento, persuasão, influência, gestão da percepção, guerrear informacional, comunicação estratégica, operações de informação, enfim, atividades conduzidas principalmente em guerra e que são bastante semelhantes às que normalmente são designadas como *propaganda*. Em seguida, apresentam-se em caráter preliminar algumas evidências, que podem lançar luz sobre essa perspectiva. Na seção de conclusão, discutem-se e consolidam-se alguns pontos. Deve-se destacar, entretanto, que essas conclusões não são definitivas, pois as evidências aduzidas ainda são preliminares e o mais importante acontecimento para qualquer abordagem sobre o assunto – os acontecimentos que se seguem à invasão da Ucrânia pela Rússia, a partir de fevereiro de 2022 – ainda está em curso, e com muitas limitações à quantidade e à qualidade das informações disponíveis. Ao que parece, esse episódio ainda terá que ser adequadamente estudado, e por muito tempo, até que conclusões mais robustas possam ser obtidas.

## 2 UM ARCABOUÇO CONCEITUAL PARA ATIVIDADES DE INFLUÊNCIA NO AMBIENTE INFORMACIONAL CONTEMPORÂNEO

Em primeiro lugar, as pessoas dão muito mais crédito a informações provenientes de fontes em que confiam, e submetem a escrutínio muito menos intenso as informações que confirmam

<sup>3</sup> No original: “The story goes as follows. The onset of the Information Age has transformed armed conflict. War now takes place primarily through the media, making the key battleground the minds of target audiences (...). Since the ‘cognitive domain’ is assumed to be the key battlespace, information is the most important weapon in contemporary conflict, with military force increasingly subordinate to ‘information warfare’ (...). A strategist should therefore look to communicate in the most effective way, and research suggests that narratives are a uniquely persuasive mode of communication and integral to human understanding and identity formation (...). Because of this, the most powerful propaganda devices are narratives, to the point where ‘whose story wins’ is thought as important as ‘whose army wins’ today (Nye, 2004: p.106). Strategists should therefore pay closer attention to strategic narratives as the key ‘munitions of the mind’ in contemporary conflict (...)”. Na transcrição, foram excluídas as referências feitas pelo autor, que, por razões evidentes, não estão incluídas nas referências deste ensaio, a não ser, eventualmente, por coincidência.

<sup>4</sup> Por oposição ao convencimento propriamente dito, fruto de genuína troca de ideias, baseada em argumentos consistentes, embasados em evidências sólidas e pertinentes, espíritos abertos e respeito mútuo.

suas opiniões do que aquelas que as confrontam; aliás, salvo em condições específicas, na verdade, confrontar diretamente as opiniões e visões tende a ser contraproducente, fazendo com que as audiências se atherrem ainda mais a suas posições. Além disso, as pessoas tendem a confiar muito mais no que lhes é familiar do que no que lhes é desconhecido. Portanto, é muito difícil, para um ator externo, tentar mudar a visão de um outro público<sup>5</sup> sobre acontecimentos, sobre o mundo e sobre valores. O ator externo tende a ser, em relação a seu público-alvo, menos familiar; a compartilhar menos do seu patrimônio cultural, e, portanto, a estar muito mais propenso a mensagens equivocadas ou “gafes” que tendem a produzir reações negativas na audiência; e a ser vistos com mais desconfiança, exatamente por serem “externos”. Informações (falsas ou verdadeiras) repetidas frequentemente (mesmo que pela mesma fonte, se houver algum intervalo entre as repetições) e aquelas que chegam ao destinatário a partir de múltiplas fontes (ainda que a origem seja uma só, ou que as múltiplas fontes sejam, na verdade, perfis falsos com envios automáticos, os chamados bots) também tendem a ser consideradas mais críveis.

Dentre todos esses elementos do patrimônio cultural de uma coletividade, os mais perenes, mais difíceis de mudar, são aqueles que Ellul (1973) chama de mitos: para ele, um mito é “uma imagem super-abrangente, ativadora: uma espécie de visão de objetivos desejáveis que perderam seu caráter material, prático, e se tornaram extremamente atraentes [colored], avassaladores, abrangendo tudo, e que expulsam da consciência tudo o que não está relacionado com eles” (Ellul, 1973)<sup>6</sup>. Evidentemente, histórias ou “narrativas” são particularmente adequadas para a veiculação de tais mitos: (i) ao contrário de argumentos lógicos, as histórias, relatos e outras formas narrativas se valem de um enredo para criar uma estrutura de significados que dá um sentido integrado e coerente aos acontecimentos, a partir de uma “mistura seletiva de fatos, meias-verdades, hipérboles e omissões”, como destaca Colley (2020); (ii) narrativas tendem a produzir maior identificação emocional com suas personagens – e os acontecimentos da política internacional, e de guerras em particular, tendem a ser facilmente enquadráveis em enredos; (iii) pela tendência à imersão na trama, narrativas tendem a desencorajar avaliações críticas (Colley, 2020). Assim, ao contrário do que frequentemente se imagina, esforços de propaganda geralmente estão voltados não para mudar seus entendimentos, mas a valer-se de grandes valores e de mitos para levarem seus alvos a agirem do modo desejado; a propaganda tende a reforçar narrativas, e não a transformá-las ou substituí-las. Sim, “muito difícil” não quer dizer necessariamente “impossível”; contudo, eventuais sucessos tendem a levar prazos muito longos, geralmente medidos

<sup>5</sup> Note-se que, se se tratasse de um indivíduo com quem se estivesse propriamente discutindo, argumentando, isso pode não ser o caso; mas, nesse caso, o esforço seria não só demorado, como, exatamente, individualizado. Quando se trata de persuadir grupos, massas, sociedades, as dinâmicas são outras.

<sup>6</sup> Ressalte-se que a ideia de “mito”, para Ellul (1973), pode até ter uma ou outra afinidade com a maneira como o conceito é caracterizado por outros autores, como Mircea Eliade (2019), mas, em Ellul (1973), não se trata de discutir aspectos mais profundos da relação entre mitos e sociedades, mas simplesmente destacar que há ideias e valores tão profundamente arraigadas socialmente que fazem parte de como os integrantes dessas coletividades interpretam a realidade que os cerca e as informações que recebem. “Mito”, aqui, tem um sentido mais vago, mais genérico (e, evidentemente, não focado em sociedades tradicionais ou “arcaicas”), que em Eliade (2019), para quem: “*De modo geral pode-se dizer que o mito, tal como é vivido pelas sociedades arcaicas, 1) constitui a História dos atos dos Entes Sobrenaturais; 2) que essa História é considerada absolutamente verdadeira (porque se refere a realidades) e sagrada (porque é a obra dos Entes Sobrenaturais); 3) que o mito se refere sempre a uma “criação”, contando como algo veio à existência, ou como um padrão de comportamento, uma instituição, uma maneira de trabalhar foram estabelecidos; essa a razão pela qual os mitos constituem Os [sic] paradigmas de todos os atos humanos significativos; 4) que, conhecendo o mito, conhece-se a “origem” das coisas, chegando-se, conseqüentemente [sic], a dominá-las e manipulá-las à vontade; não se trata de um conhecimento “exterior”, “abstrato”, mas de um conhecimento que é “vivido” ritualmente, seja narrando cerimonialmente o mito, seja efetuando o ritual ao qual ele serve de justificação; 5) que de uma maneira ou de outra, “vive-se” o mito, no sentido de que se é impregnado pelo poder sagrado e exaltante dos eventos rememorados ou reatualizados*” (Eliade, 2019, p. 18).

em décadas de esforços preparatórios, consistentes e pouco contestados pelos atores que tivessem as vantagens de semelhanças culturais, afinidades grupais e familiaridades – isto é, aquilo que Ellul (1973) chama, respectivamente, de pré-propaganda e de propaganda sociológica –, e que pudesse então redefinir os termos pelos quais os indivíduos interpretam situações e eventos.

A rigor, porém, esses esforços não são onipotentes, e a exposição sistemática a múltiplos fatos e eventos que notoriamente contradigam as visões, opiniões, narrativas de um grupo podem acabar por miná-las e, eventualmente, solapá-las, sem que décadas tenham que transcorrer para que isso ocorra – principalmente se esses esforços não forem contestados. Em certos casos, isso pode valer a pena, pois, caso não sejam contestados, tais esforços podem produzir algum resultado relevante; e, caso sejam sistematicamente contestados, isso exigirá do oponente a alocação de recursos técnicos, organizacionais, financeiros e humanos que, se não estivessem sendo empregados nessa contestação, poderiam estar sendo utilizados em outros esforços – nesse último caso, isso pode ser particularmente vantajoso caso o oponente esteja significativamente em desvantagem quanto à disponibilidade desses recursos.

Consequentemente, quem queira produzir esse resultado sobre um determinado público terá que produzir tais fatos e eventos e divulgá-los junto àquele público. Normalmente, em guerras, é muito difícil e demorado produzir sistematicamente tais fatos e eventos, a não ser em situações que as vantagens de um dos lados sejam avassaladoras. Por outro lado, produzir falsos fatos e eventos, falsas notícias e divulgá-las junto ao público-alvo pode produzir algum efeito, ainda que temporário, mas os riscos são muito elevados: caso a falsidade seja exposta, tornar-se-á difícil ao propagandista obter resultados até mesmo com informações verdadeiras, pois estas serão presumidas falsas. É por isso que se diz frequentemente que, em propaganda, mente-se por omissão, e não por ação; ou seja, mente-se escondendo as informações indesejáveis, e não forjando as desejáveis.

Entretanto, cabe uma ressalva: frequentemente, pode levar muito tempo até que mensagens se revelem falsas. Até lá, haveria, em princípio, amplo espaço para que informações falsas sejam divulgadas e produzam impactos psicológicos, sociais e comportamentais – principalmente se não forem contestadas ou neutralizadas por emissores críveis e/ou com autoridade, repetidas vezes, por múltiplas fontes. Assim, por exemplo, numa guerra de curta duração, é bastante possível que atores hostis se dirijam aos públicos de seus oponentes, bombardeando-os com informações falsas, boatos, rumores de modo a, no mínimo, semear dúvidas, que se não forem contidas pelas respectivas lideranças (que, lembre-se, em princípio teriam melhores condições para fazê-lo, por familiaridade, pela sua pertença ao grupo, pelo fundo cultural comum compartilhado etc.), poderiam produzir paralisia ou comportamentos favoráveis aos atores hostis. À medida que o tempo passa, porém, é maior o risco de que a exposição das falsidades diminua a credibilidade de informações favoráveis aos atores hostis e/ou das fontes que as divulgam. Nesse último caso, porém, a multiplicação de perfis falsos e de *bots* tende a neutralizar, pelo menos parcialmente, o efeito de descrédito de fontes específicas.

Ainda assim, notícias falsas sobre eventos, acompanhadas ou não de vídeos, imagens ou áudios (que também podem ser forjados, ou então, embora autênticos, podem referir-se a situações bem distintas daquelas a que foram relacionados nas mensagens falsas) podem ter eficácia, maior ou menor, em algumas situações:

- i. quando, embora falsas, conformam-se às expectativas, interpretações, opiniões, valores previamente existentes ou predominantes nos públicos-alvos a que são dirigidas, reforçando-as;



- ii. quando não houver tempo hábil para que mensagens falsas sejam reveladas como tais, antes que os comportamentos desejados ocorram – ou porque os eventos se desenrolam muito rapidamente; ou porque expor eficazmente como falsa uma mensagem em que a audiência pode acreditar (ou que, pelo menos, pode produzir sobre ele uma atitude de incerteza, que poderia levar até a uma certa inação ou à mudança de comportamento) tende a exigir muito tempo e esforço, principalmente na reunião de múltiplas e robustas evidências (Chan; Jones; Jamieson; Albarracín, 2017);
- iii. quando, antes que o efeito de perda de credibilidade possa ocorrer, o esforço de veiculação de mensagens falsas é abandonado, em favor de mensagens verdadeiras, ainda que em menor quantidade e menos relevantes, de modo a neutralizar aquele efeito;
- iv. ou quando, por alguma razão, o esforço consistente e sistemático não for contestado à altura – porque quem quereria ou deveria contestá-las não tem como acessar o público-alvo (por bloqueio ou danos à infraestrutura necessária, ou por censura ou alguma forma de interdição), ou não dispõe de recursos técnicos, institucionais, humanos ou financeiros para fazê-lo; e
- v. por fim, mesmo mensagens eficazmente expostas como falsas e desacreditadas podem produzir alguns efeitos duradouros. Numa meta-análise notável, Chan; Jones; Jamieson; Albarracín (2017) chegaram à conclusão surpreendente, inclusive para eles, de que mensagens detalhadas que expunham mensagens como falsas (*detailed debunking messages*) – e suas evidências mostram que expor eficazmente uma mensagem como falsa exige mensagens detalhadas – tendiam a aumentar o efeito de persistência de má informação (*misinformation*) produzido pela mensagem exposta<sup>7</sup>.

De qualquer modo, a produção de fatos e eventos (verdadeiros ou falsos), por si só, não é suficiente, pois elas têm que chegar a seus públicos-alvos – ou, se for o caso, bloqueadas. Ambos os processos eram mais viáveis quando os custos de produção e veiculação de informações (e, mais ainda, de imagens e sons) eram muito elevados e, portanto, eram realizados de maneira centralizada por grandes corporações, públicas ou privadas, de maneira quase oligopolística e, majoritariamente, pelas comerciais, sediadas em países ocidentais (e razoavelmente suscetíveis à influências de seus governos, assinantes, anunciantes). No ambiente informacional contemporâneo, entretanto, cada *smartphone* funciona quase como um estúdio de TV e cada plataforma de mídia social ou serviço de hospedagem de blog funciona como uma emissora ou um sítio de notícias e análises (independentemente de sua qualidade). Tornou-se, então, muito mais difícil impedir tanto a divulgação de fatos e eventos indesejáveis quanto a exposição da falsidade de informações, inclusive visuais. Sim, os Estados que sediam as principais plataformas ainda têm alguma vantagem, às vezes significativa, tanto no sentido de maiores capacidades potenciais tanto de restringir a circulação de algumas informações quanto a de conseguir furar bloqueios e atingir determinados públicos-alvos. Entretanto, se o Estado-alvo sediar plataformas com amplo alcance no seu próprio público e dispuser de capacidade de restringir o acesso de sua população a plataformas sediadas externamente, essa vantagem é enfraquecida ou neutralizada.

---

<sup>7</sup> Os próprios autores levantam a hipótese de que mensagens que são expostas como falsas por mensagens detalhadas sejam elas mesmas também mais detalhadas, mas isso não pode ser testado no seu estudo. Consideram, portanto, que mais pesquisas são necessárias para estudar esse efeito surpreendente.

Por fim, um último ponto a abordar com relação a isso é que, na maior parte dos casos<sup>8</sup>, quando falamos de plataformas de mídias sociais, trata-se da circulação de informação sobre fatos, eventos e comentários que, a rigor, pouco têm a ver com o sentido em que “narrativas”, no seu sentido mais robusto, mais profundo, mais consequente, teriam ampla vantagem em termos de produção de sentido, de significado. Para que informações (verdadeiras ou falsas) e comentários (procedentes ou não) circulem e sejam acessados e lidos, observados, assistidos e/ou ouvidos nas plataformas de mídias sociais, elas têm que estar em mensagens muito curtas, tanto de texto quanto de vídeo, ou, idealmente, simplificadas na forma de memes e tuítes. Esses formatos não são adequados para o aproveitamento da principal vantagem das histórias, relatos ou outras formas de narrativas, que seria a construção de uma moldura ampla e coerente, que impusesse sentido a múltiplos acontecimentos e informações e excluísse as informações inconsistentes com esse enquadramento. Na verdade, em larga medida, uma das condições de eficácia da maior parte desse tipo de conteúdo tende a ser a sua consistência com os quadros interpretativos de seus públicos-alvos – esses, sim, plasmados ao longo de muito tempo e erigidos principalmente a partir do amplo fundo de histórias, contos, lendas, piadas, folclores que fazem parte do patrimônio cultural de uma coletividade –, e o sucesso daquelas mensagens pode ser medido em termos de seu efeito no reforço daquele quadro interpretativo; ou, alternativamente, quando for o caso, em pô-lo em dúvida, nas condições já mencionadas anteriormente.

Desse ponto de vista, a ideia de numa guerra controlar “a narrativa” não faz muito sentido: normalmente, haverá não uma única, mas várias narrativas próprias a cada um dos diversos grupos em interação, direta ou indiretamente; tentar confrontá-las diretamente ou substituí-las tende a ser ineficaz ou até contraproducente, salvo em condições muito específicas. Tipicamente, os esforços tendem a ser mais produtivos quando: (i) voltados para os membros do próprio grupo, no sentido de reforçar suas narrativas e, a partir delas tentar induzi-los a agir do modo desejado; (ii) voltados para proteger a própria capacidade de fazê-lo; e (iii) voltados para impedir ou ao menos dificultar, que o outro lado faça o mesmo com relação a suas audiências. Ou seja, fora situações muito excepcionais, o que se pode obter, realisticamente, é preservar a capacidade própria de induzir os comportamentos desejados no seu próprio público e reduzir ou neutralizar a capacidade do oponente de fazê-lo; talvez pudéssemos chamar esse esforço de “reforçar as narrativas próprias”. Quanto ao esforço dirigido aos adversários, em princípio, parece mais promissor não quando dirigido contra seus quadros interpretativos em si, diretamente, mas sim a: (i) impedir-lhe ou dificultar-lhe realizar seu próprio esforço de “reforçar a narrativa”; (ii) esvaziar as mensagens que as reforcem; e (iii) minar a credibilidade das mensagens reforçadoras e de suas fontes. Isso é muito distinto de “controlar a narrativa”.

Com tudo isso em mente, seria de se esperar que, no que concerne às atividades de “guerrear informacional” no ambiente informacional contemporâneo, a evidência empírica mostrasse o seguinte:

- Amplo esforço dos Estados em atingir seus próprios públicos de modo a, reforçando suas narrativas, mitos, afinidades, maximizar a observância dos comportamentos desejados e minimizar comportamentos indesejados;

---

<sup>8</sup> As principais exceções são os *blogs* e plataformas como o YouTube ou o Rumble: os primeiros podem apresentar comentários mais longos, com maior conteúdo analítico e maior diversidade de fontes (embora nem sempre seja o caso), e as plataformas mencionadas podem apresentar programas com longa duração, também permitindo maior conteúdo analítico – sendo apropriadas, por exemplo, para esforços de exposição da falsidade de conteúdos. Cabe a ressalva, contudo, de que textos e vídeos longos tendem a ter públicos mais restritos e a ser menos acessados que as mensagens mais curtas. Note-se que o TikTok, por exemplo, que é focado em vídeos curtos, não tem as mesmas características do YouTube ou do Rumble.

- Amplo esforço no sentido de divulgar informações favoráveis junto a seu próprio público – o que inclui a multiplicação de mensagens com informações selecionadas, incompletas, e eventualmente distorcidas ou falsas, bem como o emprego de *bots*;
- Amplo esforço de *negação de capacidade informacional (information denial)* ao adversário:
  - Tanto no sentido de impedir a veiculação de informações indesejadas em qualquer tipo de mídia junto a seu público (ou seja, censura);
  - Quanto no sentido de neutralizar a capacidade do oponente de veicular informações – negando-lhe o acesso a infraestrutura que esteja sob controle do Estado em questão; destruindo a infraestrutura física de suas comunicações (ou seja, ataque à “dimensão física”); bloqueando o tráfego de veículos e canais, domínios e endereços IP; ou realizando ataques virtuais que dificultem ou impeçam ao oponente sua capacidade de utilizar sua infraestrutura informacional – mediante ataques do tipo DDoS (negação de serviço distribuída), ou instalação de malwares, ou penetração em sistemas e alteração ou destruição de arquivos etc. (ataque à “dimensão informacional”).
- Pouco esforço no sentido de confrontar diretamente os quadros interpretativos de públicos adversários; e
- Esforços no sentido de divulgar, seletivamente, junto aos públicos adversários; informações verdadeiras e significativas que pudessem efetivamente minar as percepções daqueles públicos, ou, em períodos iniciais curtos, até mesmo informações falsas.

Passa-se então, agora, a um esforço preliminar de avaliação do que a evidência mostra a respeito.

### **3 ATIVIDADES DE INFLUÊNCIA E SUA CONTESTAÇÃO NA GEÓRGIA E NA UCRÂNIA: EVIDÊNCIAS PRELIMINARES**

Enfatiza-se que esse é um esforço preliminar, pois uma avaliação ampla e sistemática não só exigirá esforços mais prolongados do que os viáveis nesse momento, como, a nosso ver, o evento com maior potencial de esclarecimento – os acontecimentos na Ucrânia a partir de fevereiro de 2022 – ainda estão em curso, e sob condições muito restritivas de acesso à informação. Mesmo para esse período, entretanto, já há alguma evidência que pode ser trazida; mas os resultados desse exame não devem ser considerados ainda conclusivos, e sim indicativos.

Cabe esclarecer por que considerar esse evento como tendo maior potencial de esclarecimento? Primeiro, porque ocorre em condições em que o atual ambiente informacional já pode ser considerado plenamente vigente – ao contrário, por exemplo, dos acontecimentos na Geórgia, em 2008, em que vários dos seus aspectos, embora já existentes em vários lugares do planeta, ainda não vigiam plenamente naquele contexto específico. Segundo, porque, ao contrário do período relacionado à anexação da Crimeia pela Rússia, em 2014, o emprego das atividades de persuasão ou “guerrrear informacional” não pegou nenhum dos lados de surpresa, e as atividades de todos os envolvidos, direta e indiretamente, já puderam incorporar esforços de reflexão e de aprendizado em como lidar com o assunto. Terceiro, porque os dois lados dispunham de grande capacidade informacional a seu dispor:

a Rússia dispõe de aparato estatal de mídia tradicional de porte significativo, bem como plataformas de mídias sociais próprias com ampla participação de seu público, o que lhe dá alternativas em caso de restrições impostas por plataformas ocidentais que, embora não controladas pela Ucrânia, estão sediadas em países que a apoiam claramente – algo que não é tão nítido na Síria, por exemplo. Quarto, e finalmente, após fevereiro de 2022, o ritmo dos acontecimentos é mais acelerado e o que está em jogo é de máxima importância, o que, em tese, forçaria ao emprego mais intenso e mais eficiente dos recursos de persuasão, influência ou propaganda.

Por conseguinte, em caráter indicativo e preliminar, explorar-se-ão aqui algumas evidências disponíveis para:

- i. a guerra entre Rússia e Geórgia em torno da Ossétia do Sul, em 2008, de modo a observar-se se, mesmo em condições informacionais comparativamente precárias, houve esforços de atividade informacional ou de restrição às atividades informacionais adversárias;
- ii. para o período posterior à anexação da Crimeia pela Rússia e anterior à invasão de fevereiro de 2022, em função de, sua duração e ritmo menos intenso dos acontecimentos – o que permite observar esforços em progresso e, de certo modo, observar atividades que se desenrolariam na suposta “zona cinzenta entre paz e guerra” propalada em alguns textos doutrinários e acadêmicos<sup>9</sup>; e
- iii. apesar das limitações, para o período posterior à invasão da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022 em diante, no que for possível e significativo.

Embora buscas revelem uma grande quantidade de títulos, muitos dos textos têm focos muito específicos. Assim, como se trata de uma discussão preliminar, foram selecionados, a partir da leitura de *abstracts*, alguns textos com maior potencial de esclarecimento e ilustração. O ideal seria que trabalhos posteriores realizassem análises sistemáticas de grupos de artigos que enfocassem pontos específicos, de modo a permitir um quadro geral mais completo e sistemático.

Considerando-se a trajetória dos conceitos de “guerrear informacional” e correlatos em conjunto com a do ambiente informacional contemporâneo (caracterizado pela presença de todos os seus principais elementos, ou seja, o amplo acesso à Internet, o surgimento das plataformas de mídias sociais, os *smartphones* conectados à Internet, junto com o declínio da centralidade das grandes corporações de jornalismo e entretenimento), pode-se dizer que seu primeiro evento significativo foi a guerra entre a Rússia e a Geórgia, em 2008. De acordo com Deibert, Rohozinski e Crete-Nishihata (2012), em agosto de 2008, a penetração da Internet era baixa na Geórgia, e não se pode dizer que a região estivesse totalmente conectada ao ambiente informacional global. Ainda assim, e mesmo tendo a guerra durado apenas cinco dias, tanto a Rússia quanto a Geórgia fizeram uso de “operações informacionais” e “comunicação estratégica” em conjunto com suas capacidades convencionais, utilizando a Internet, incluindo blogs influentes, para disseminar notícias e rumores. O que os autores acima chamam de “operações de moldagem da informação no nível estratégico” ocorreram por intermédio tanto da mídia tradicional quanto das então “novas mídias”, que naquele momento restringiam-se, basicamente, a sítios de notícias e blogues. Não há qualquer referências às grandes plataformas de mídias sociais, como Facebook ou Twitter, que já tinham grande presença em outros lugares. Sob esse aspecto, o ambiente informacional vigente ainda não era o contemporâneo,

---

<sup>9</sup> A respeito de problemas relacionados a essa ideia de “zona cinzenta entre paz e guerra”, v. Diniz (2023).



estando numa etapa que poderíamos chamar de transicional entre o ambiente informacional vigente à época da Guerra do Golfo (1991) e o atual.

Segundo eles, os públicos-alvos das “comunicações estratégicas” da Rússia eram principalmente as populações russófonas distribuídas pela Comunidade de Estados Independentes (CEI), e, secundariamente, organizações de imprensa internacionais e “a comunidade internacional mais ampla”. A mensagem russa era que as forças russas estariam conduzindo uma missão de manutenção da paz em resposta ao que teriam sido ações de agressão contra integrantes russos de uma força de manutenção da paz e contra a população civil da Ossétia do Sul; a Rússia estaria então tentando proteger as vidas de cidadãos russos e evitar uma crise humanitária. Por conseguinte, os dois temas principais seriam: proteger a população russa (tema caro para a audiência principal) e agir militarmente para preservar a paz e evitar uma crise humanitária (tema voltado para o público internacional). Boa parte do esforço russo foi conduzido por lideranças russas de alto nível, particularmente o então Presidente Dmitri Medvedev e o Primeiro-Ministro Vladimir Putin. No que concerne à audiência internacional, o destaque foi um artigo de opinião publicado no *The New York Times* – o veículo por excelência da mídia tradicional – por ninguém menos que Mikhail Gorbachev, de reconhecido prestígio internacional, notadamente nos EUA, ainda que junto a um público menos jovem<sup>10</sup> da população adulta dos EUA<sup>11</sup>. Já a audiência principal das lideranças da Geórgia eram os países ditos ocidentais, e seus temas eram: (i) que a Geórgia tivera que reagir a ataques contra cidades georgianas por forças da Ossétia do Sul; e (ii) que a Geórgia era uma democracia que precisava de ajuda contra o imperialismo russo.

Segundo os autores, os dois lados atuaram para inviabilizar a realização dessas atividades por seus adversários, particularmente por meios de ataques DDoS contra sítios de Internet. Pelo menos parte dos ataques não se ligava diretamente a órgãos oficiais, especialmente no caso da Rússia. Outras formas de dificultar as atividades, bastante empregadas por ambos os lados, foram a realização de ataques físicos (ou “cinéticos”) contra instalações críticas de comunicações e o emprego de contramedidas e contracontramedidas eletrônicas (ou “guerrear eletrônico”). A Geórgia tentou combater os ataques DDoS aplicando filtros contra endereços IP russos, mas os esforços russos migraram para servidores no exterior e *softwares* que mascaravam os endereços IP<sup>12</sup>. A Geórgia teve que criar espelhos de sítios oficiais e transferi-los para servidores de hospedagem de domínios baseados no exterior (principalmente em Atlanta, no Estado estadunidense que tem o mesmo nome da Geórgia).

A atividade informacional russa junto a seu público-alvo principal teria sido tão eficaz que, além de bloquear sítios e servidores baseados na Rússia, a Geórgia teria decidido censurar transmissões de televisão russas nas maiores cidades da Geórgia. Ao mesmo tempo, porém, ataques físicos (“cinéticos”) a instalações de transmissão de rádio e televisão georgianas, junto com os bloqueios já mencionados, criaram um “blecaute informacional” na Geórgia, justamente quando começaram a circular rumores de que as forças russas estariam avançando em direção a Tbilisi. Por causa desse blecaute (que incluiu provedores russos que até então eram utilizados também pela Geórgia), as autoridades georgianas perderam a capacidade de comunicação com sua própria população, o que

<sup>10</sup> O auge da atividade política de Mikhail Gorbachev e de seu prestígio internacional foi entre 1985 e 1991, ou seja, 17 anos antes.

<sup>11</sup> Em 2008, a parcela da população dos EUA com idade igual ou superior a 20 anos representava 72,56% do total; o grupo com idade ou superior a 40 anos representava 62,51% daquela parcela, ou 45,36% da população total. Fonte: cálculos do autor a partir de <https://www.populationpyramid.net/united-states-of-america/2008/>

<sup>12</sup> Embora a expressão na seja usada no texto em questão, parece que se trataria do que hoje se conhece como redes virtuais privadas ou VPNs.

permitiu que os rumores do avanço russo proliferassem, produzindo até mesmo um certo pânico e até a uma perda do controle do desenrolar da campanha pelas autoridades georgianas (Deibert; Rohozinski; Crete-Nishihata, 2012, pp. 9-12).

Por outro lado, a Geórgia foi bem-sucedida no seu esforço propagandístico junto ao público dito ocidental – apesar do sucesso de algumas atividades de disrupção e interferência por parte da Rússia. Deibert, Rohozinski e Crete-Nishihata (2012) destacam dois incidentes: uma situação em que o Presidente georgiano Mikhail Sakashvili não conseguiu se conectar para uma entrevista à CNN, devido a um ataque cibernético a um sistema de telefonia pela internet (VoIP) georgiano; e outro em que a Rússia fez circular um vídeo em que o Presidente Sakashvili mascava nervosamente sua própria gravata enquanto aguardava, fora do ar, para dar uma entrevista à CNN (Deibert; Rohozinski; Crete-Nishihata, 2012, pp. 9).

Em 2014, a principal fonte de notícias para 97% da população ucraniana era a televisão – uma participação muito maior que nos outros países europeus. Além disso, essa audiência era majoritariamente de emissoras russas (Pervyi Kanal, NTV, Rossiia 1, entre outras) ou ligadas à Rússia (p. ex., 112 Ukraine, NewsOne, ZIK TV), com o governo russo exercendo forte controle sobre o conteúdo transmitido por elas. Além disso, segundo Miller (2022), a Rússia disseminava informações (verdadeiras ou falsas) por intermédio de uma rede “independente”:

Graças a uma combinação de cenouras motivadoras e porretes ameaçadores, jornalistas independentes, veículos de mídia e criadores de mídias sociais produzem e disseminam conteúdo informativo que imaginam que estará de acordo com a vontade do Kremlin. (Miller, 2022, p. 3)<sup>13</sup>.

A Rússia também se beneficiou do Telegram, que é um aplicativo de mensagens semelhante ao WhatsApp, fundado em 2013, e que é originário da Rússia, mas não é mais sediado lá. Há muitos canais<sup>14</sup> do Telegram populares na Ucrânia que difundem mensagens alinhadas ao governo russo.

Depois da derrubada do Presidente Viktor Yanukovich, em 2014, a Rússia usou suas vantagens informacionais para capitalizando a notória colaboração de nacionalistas ucranianos com a ocupação nazista durante a Segunda Guerra Mundial, difundir junto à população russófona da Ucrânia – principalmente nas *oblasti* de Luhansky e Donetzky e na Crimeia – a mensagem de que o governo ucraniano seria composto de fascistas/nazistas/neonazistas russofóbicos, e que, em breve, “neonazistas do oeste da Ucrânia iriam à Crimeia e ao Donbass para implementar retaliações genocidas contra a população russófona”. As mensagens remetiam a temas caros a essa população, relacionados à Segunda Guerra Mundial (ou “Grande Guerra Patriótica”, como caracterizada pela então URSS), fazendo com que houvesse um aumento do apoio tanto à separação da Crimeia e do Donbass em relação à Ucrânia, seja a sua anexação pela Rússia. Miller (2022) traz evidência de que, mesmo em outras regiões da Ucrânia, a população russófona foi bastante receptiva à mensagem propagada pelos canais pró-Rússia. Na medida em que se aproximava do final de 2021, a propaganda russa junto à população russófona da Ucrânia insistia na iminência de um ataque ucraniano às *oblasti* de Luhansky e Donetsk, aumentando

<sup>13</sup> No original: “Due to a combination of motivating carrots and threatening sticks, independent journalists, media outlets, and social media creators produce and disseminate information content that they anticipate will be in line with the Kremlin’s desires”.

<sup>14</sup> Os canais do Telegram são diferentes dos grupos de WhatsApp (e do Telegram). Eles são públicos e voltados para a divulgação de mensagens, e não para a interação direta entre os assinantes.

a insegurança das populações russófonas nessas áreas e aumentando sua receptividade à entrada das forças russas.

A reação inicial das autoridades ucranianas foi na direção da negação de capacidade informacional, tanto na forma de censura quanto na de ataque à infraestrutura física. Ainda em 2014, segundo Miller (2022), houve a proscrição de canais de TV favoráveis à Rússia. Em 2015, as propagandas russas em emissoras ucranianas foram proibidas, e os cabos analógicos que permitiam à Rússia conectar-se à Ucrânia foram cortados. Claro, ainda havia as transmissões por meio do espectro eletromagnético e a mídia pró-Rússia interna à Ucrânia, que continuou atuando até 2021, bem como a capacidade comunicacional que não dependia daqueles cabos. Assim, as mensagens favoráveis à Rússia, especialmente junto às populações russófonas, continuaram a ser transmitidas, mas em situação menos vantajosa que a anterior.

Outra resposta, mas esta não diretamente ligada às autoridades ucranianas, foi as iniciativas de identificação e de exposição de informações falsas e de “alfabetização midiática”, promovidas por instituições acadêmicas e Organizações Não Governamentais (ONGs). Várias histórias e imagens que circularam foram reveladas como falsas por essas instituições. Esses esforços parecem ter sido tão eficazes que teriam levado a tentativas, por parte da Rússia, de recrutar jornalistas que trabalhavam em uma dessas organizações (Miller, 2022, p. 4).

Ainda assim, os esforços russos continuaram sendo exercidos com vantagem, pois as autoridades ucranianas parecem ter subutilizado sua principal vantagem do ponto de vista informacional, que seria o fato de compartilharem com a população ucraniana não russófona o pertencimento a um mesmo grupo, a familiaridade, a autoridade e um fundo cultural comum. De fato, ao que parece, foi somente a partir do final de 2021 (coincidindo com a crescente concentração de forças russas para a invasão de 2022) que as lideranças ucranianas, e principalmente o Presidente Volodymyr Zelensky, dedicaram-se mais intensamente a divulgar sua própria mensagem. Em particular, o Presidente Zelensky, um bem-sucedido ator em filmes de comédia antes de ser presidente, passou a usar sua presença midiática de modo a desacreditar comunicações russas e, secundariamente, valorizar aspectos culturais ucranianos. A ideia seria bombardear o público na Ucrânia com essas mensagens, de modo a ofuscar a propaganda pró-Rússia.

Por outro lado, no esforço de veicular mensagens favoráveis, informações notoriamente falsas foram veiculadas como parte do esforço de propaganda ucraniano. Miller (2022) destaca como as histórias relativas ao “Fantasma de Kiev” – falsas histórias sobre um alegado excepcional ás da aviação ucraniano – ou a dos “13 defensores da Ilha da Serpente” podem ter sido contraproducentes, desacreditando o próprio esforço de contrapropaganda ucraniano.

A Ucrânia tentou também restringir o acesso da população ucraniana às plataformas de mídias sociais russas.

Em 15 de maio de 2017, o então Presidente da Ucrânia, Petro Poroshenko, assinou um decreto que proscreveu vários sítios de Internet russos, incluindo o *Vkontakte* (uma plataforma de mídia social com características semelhantes às do Facebook) e o *Yandex* (um motor de busca, com características semelhantes às do Google). O anúncio foi feito logo no dia seguinte, com as medidas entrando em vigor imediatamente. Até então, a possibilidade havia sido apenas ventilada uma ou outra vez em público, sem que se soubesse se a medida seria efetivamente tomada ou não, e muito menos quando. Nesse sentido, o anúncio pode ser considerado um anúncio súbito, ou seja, não transcorreu tempo suficiente para a obtenção e a difusão de qualificação e de recursos técnicos em escala suficiente para permitir a uma parcela significativa dos usuários a continuidade do acesso à plataforma restrita.

De acordo com Golovchenko (2022), até então, o *Vkontakte* era de longe o sítio mais visitado na Ucrânia, ao passo que o Facebook vinha em oitavo lugar. De acordo com o autor, desde 2014, o *Vkontakte* vinha sendo cada vez mais pressionado a ceder dados privados sobre seus usuários ao Serviço Federal de Segurança (conhecido pela sigla FSB). Seu fundador resistiu ao fazê-lo, mas ele acabou sendo substituído pelo Conselho da empresa e, desde então, a plataforma colaboraria com o governo russo, e informações cedidas por ela foram utilizadas inclusive em processos a usuários por mensagens contrárias ao governo russo postadas no *Vkontakte*. Além disso, embora a maior parte do conteúdo veiculado na plataforma não tivesse relação com assuntos políticos, pesquisas e relatos jornalísticos teriam apontado que a plataforma era um veículo para propaganda, desinformação, vigilância e ciberataques em prol da Rússia, além de recrutamento para os movimentos separatistas (Golovchenko, 2022, p. 641).

A reação inicial do governo ucraniano, em 2014 (ano da operação que levou à anexação da Crimeia pela Rússia), foi recomendar aos cidadãos ucranianos que apagassem suas contas em plataformas de mídia social russas, até que, em 2017, implementou-se a proibição. Entretanto, havia serviços de VPN gratuitos disponíveis, e usuários não seriam processados caso driblassem a proibição. Por outro lado, a essa altura, não havia qualquer possibilidade de implementar a proibição na Crimeia, já anexada pela Rússia. Assim, a situação apresenta excelentes condições para uma avaliação do resultado da política de proscrição – inclusive com a disponibilidade de um grupo de controle, que seria a atividade virtual da população da Crimeia no *Vkontakte*.

Os resultados foram os seguintes: embora 94,1% dos 23.506 usuários ativos no “continente” (que é como Golovchenko, 2020 designa o território da Ucrânia sem a Crimeia) tenham acessado a plataforma pelo menos uma vez desde a data de plena implementação das medidas (que ele considera como sendo 18 de maio de 2017), e 90,8% tenham continuado a acessá-la mais de 30 dias depois – e, na Crimeia, seriam respectivamente 99,0 e 98,3% – o fato é que, no “continente”, a atividade diária média por usuário na plataforma (medida em postagens feitas pelos usuários nos respectivos murais) reduziu-se, pela estimativa mais conservadora, em 45,42%, ao passo que na Crimeia o declínio foi muito menor e muito mais lento. O efeito é ressaltado pelo fato de que, antes da proibição, a atividade diária média por usuário era normalmente muito maior no “continente”, com a situação se invertendo depois da proibição. Por outro lado, a redução no “continente” não afetou diferentemente os públicos. A redução foi basicamente homogênea entre os usuários pró-Ucrânia e os usuários pró-Rússia, em termos de posições políticas; também não houve variação significativa na taxa de redução entre os usuários com mais contatos sociais na Rússia e os com menos. A pesquisa revelou ainda que houve redução da atividade diária média na plataforma inclusive entre os usuários com capacidade e recursos técnicos para driblar as restrições, o que mostra a eficácia da proibição em termos de desincentivo ao acesso e, principalmente, à atividade. Com efeito, em 14 de agosto de 2018 (um ano e três meses após a assinatura do decreto), o *Vkontakte* caíra de sítio mais visitado para a quinta posição, ao passo que o Facebook passara da oitava posição para a quarta. Ou seja, a proibição efetivamente diminuiu a exposição da população ucraniana, tanto a mais favorável à Rússia, quanto a mais hostil, quanto ainda a menos engajada politicamente, ao material informacional proveniente da Rússia veiculado na plataforma.

Golovchenko (2022, p. 651), considera que isso teria sido possível:

- i. pelo fato de que a medida foi implementada de modo a criar dificuldades técnicas que, mesmo pequenas, eram suficientes para desincentivar a atividade na plataforma, o

que nem sempre é possível – por exemplo, segundo ele, quando a Rússia tentou fazer o mesmo com o Telegram (que também é de origem russa), a plataforma moveu seu serviço para servidores do Google e da Amazon, o que não permitiu desincentivar a atividade na plataforma;

ii. pelo fato de que havia uma alternativa similar facilmente disponível, ou seja, o Facebook, que não tinha, do ponto de vista das autoridades ucranianas, as mesmas desvantagens do VKontakte; e

iii. pelo fato de que o VKontakte já era então muito popular – de fato, era o sítio mais popular na Ucrânia. Caso não o fosse, a proibição poderia ter ajudado a divulgar a plataforma e aumentado a curiosidade sobre ela, o que poderia acabar aumentando a atividade na plataforma.

O autor considera que mais pesquisas serão necessárias para validar esses resultados, e acrescenta ainda um outro aspecto que pode limitar a generalização dos resultados: o fato de que, como salientado antes, as medidas foram súbitas. Caso houvesse um tempo maior entre o anúncio da proibição e sua implementação, talvez houvesse mais tempo para que usuários motivados aprendessem a driblar as restrições. Entretanto, não deixa de ser curioso que mesmo indivíduos que já detinham os recursos e os conhecimentos técnicos para contorná-las reduziram suas atividades na plataforma.

Por outro lado, mesmo nas plataformas de mídias sociais, nem todos têm a mesma visibilidade ou popularidade. Com efeito, tais plataformas não existem em vácuos sociais, e é por isso que, na maioria dos casos, os perfis mais populares são ligados a celebridades, personalidades políticas, outras personalidades públicas e grandes empresas jornalísticas e de entretenimento. Notoriamente, grandes corporações e governos têm recursos para promover conteúdo de seu interesse e dispor de profissionais voltados para a gestão de suas contas e perfis em plataformas de mídias sociais. Não obstante, indivíduos que não pertencem a essas categorias eventualmente se destacam e adquirem grandes números de seguidores, particularmente em alguns nichos; são os chamados “influenciadores” (*influencers*). O fato é que, mesmo num contexto tão aparentemente democrático como tais plataformas, alguns agentes têm capacidade desproporcionalmente maior de moldar a discussão, pelo menos no interior de determinadas redes.

Golovchenko (2018) pesquisou se essa dinâmica de fato existiria, ou se, como boa parte da literatura de “comunicações estratégicas”, “guerrear informacional” e “operações informacionais” parece supor, audiências no ambiente informacional contemporâneo tenderiam a ser mais maleáveis, passivas, receptivas a mensagens propagadas por agentes estatais ou a serviço do Estado. O teste foi realizado com base em mensagens no antigo Twitter (atualmente “X”) a respeito de um incidente ocorrido na Ucrânia em 17 de julho de 2014: a aeronave que realizava o voo MH17 da Malaysian Airlines caiu na Ucrânia, e todos os 298 passageiros e tripulantes morreram – sendo 193 deles holandeses. Inicialmente, havia quase um consenso de que se tratara de um trágico acidente; ainda assim, circularam em alguns veículos jornalísticos ocidentais versões segundo as quais a aeronave teria sido abatida por separatistas pró-Rússia, ao passo que o governo russo alegava que a aeronave fora abatida pelas forças armadas ucranianas.

Dado o grande número de vítimas da Holanda, este país empreendeu uma investigação oficial detalhada, cujos resultados foram divulgados em 2015, e liderou um consórcio investigativo (o *Joint Investigative Team*, ou JIT) envolvendo servidores policiais e judiciários da Austrália, Bélgica, Holanda, Malásia e Ucrânia, cujo relatório foi divulgado em 2016. Ambas as investigações basearam-se



em ampla evidência pericial e entrevistas com testemunhas. Concluiu-se que a aeronave fora abatida por um míssil superfície-ar disparado de uma área controlada por separatistas pró-Rússia.

Tomando como parâmetro os resultados das investigações do JIT, Golovchenko classifica mensagens como “favoráveis à Rússia” (5,5% da amostra); “favoráveis à Ucrânia” (10,3% da amostra); e “nem pró-Ucrânia nem pró-Rússia” (84,2% da amostra). O autor usa o método de análise de redes sociais<sup>15</sup> para analisar o papel dos cidadãos na produção, seleção e divulgação de conteúdo, ou o que ele chama de *curatoria*<sup>16</sup> feita pelos usuários, tendo como base a reação a esse evento. Foi utilizada a ferramenta *Botometer* para excluir prováveis contas-robôs, mas não foi possível excluir com grande confiabilidade a possibilidade de que alguns perfis caracterizados como “cidadãos” pertencessem de fato a agentes estatais ou a serviço de governos; mas há indícios robustos de que isso não teria ocorrido. Em seguida, foram selecionados os perfis mais influentes ou mais ativos; no caso, aqueles que “retuitaram”, ou “foram retuitados” por, pelo menos 10 outros usuários – o chamado “núcleo k-10” da rede. Enquanto o conjunto da rede era constituído por 364.773 usuários e 511.127 “retuítes”, o núcleo k-10 tinha 2.434 perfis com 47.229 “retuítes”.

Segundo o autor, os perfis ligados à imprensa (tanto veículos quanto jornalistas individuais), que representavam 13% do núcleo k-10, se agruparam em dois enclaves (*clusters*), um “ocidental, pró-Ucrânia”, e outro “pró-Rússia” ligado à agência RT (antigamente conhecida como *Russia Today*). Entretanto, há uma diferença: as organizações de mídia tendem a retuitar pouquíssimas vezes conteúdos produzidos por outrem, e praticamente não trafegam entre os enclaves; mas jornalistas individuais, em qualquer dos enclaves, retuíam bastante e, como ponte entre os enclaves, só perdem para perfis de grupos da sociedade civil (mas cujo índice médio, nesse papel, é o dobro dos jornalistas individuais).

Entretanto, a categoria com maior quantidade de conteúdo retuitado são os cidadãos individuais: do total de 47.229 retuítes no núcleo k-10, 27.195 (ou seja, 57,6%) reproduziam conteúdo produzido por cidadãos individuais<sup>17</sup>. Embora cada cidadão individual, na média, não tivesse uma média tão alta, como grupo eles produziram bem mais da metade dos retuítes; ou seja, os conteúdos mais circulados no núcleo da rede não foram produzidos nem por jornalistas, nem por corporações de mídia privada ou estatal, nem por políticos, nem por ocupantes de cargos públicos, nem por organizações estatais. Além disso, embora as médias individuais dos cidadãos não sejam altas, dentre os 50 principais perfis do núcleo k-10, 25 (ou seja, a metade) pertencem a cidadãos individuais, e 6 pertencem a organizações da sociedade civil; 7 pertencem a organizações de mídia. Isso significa que mais de 60% dos 50 principais perfis são independentes de governos, estados e grandes organizações de mídia, privadas ou estatais. Interessantemente, os perfis de cidadãos individuais, na média, também

<sup>15</sup> Não confundir redes sociais, que são um fenômeno social, com as plataformas de mídias sociais. Segundo Recuero; Bastos; Zago (2020), redes sociais “são constituídas pelas relações entre os indivíduos e vão servir como estrutura fundamental para a sociedade. São, assim, uma forma de olhar os grupos sociais, onde [sic] se percebem as relações e os laços sociais como conexões e os indivíduos como atores que estão unidos por essas conexões, formando o tecido social” (Recuero; Bastos; Zago, 2020, p. 23); já as mídias sociais ou “redes sociais da Internet” são “...traduções das redes sociais dos espaços off-line dos indivíduos, de suas conexões sociais” (Recuero; Bastos; Zago, 2020, p. 23). É importante ter em mente que “...nem todo o site representa, efetivamente, uma rede social nem toda a rede social está contida em um site” (Recuero; Bastos; Zago, 2020, p. 22)

<sup>16</sup> O sentido aqui é semelhante à atividade exercida pelos curadores de uma exposição de um artista, ou de um grupo de artistas, ou então de um museu.

<sup>17</sup> 6.390 (ou seja, menos de ¼ dos retuítes de conteúdo produzido por cidadãos individuais) eram de organizações comerciais ou estatais de mídia; 5.928 eram de jornalistas; 2.932 eram de grupos da sociedade civil; 1.592 de contas que foram removidas do então chamado Twitter; 1.038 eram de instituições estatais; 1.007 de ocupantes de cargos públicos; 775 de políticos; e 372 de “outros”.

tendem a circular entre os enclaves, e não apenas dentro de cada enclave – quase tanto quanto os de jornalistas individuais. Os perfis de cidadãos individuais são também os que mais retuítam, tanto na média individual quanto no agregado, entre os perfis do núcleo k-10.

Contudo, se toda a rede é incluída, e não apenas o núcleo k-10, aí sim o conteúdo produzido por perfis ligados à imprensa (jornalistas e veículos ou organizações) tem maior circulação. Nesse grupo, a quantidade de perfis de cidadãos entre os 50 mais importantes cai de 25 para 10 – ainda assim, um número alto, equivalendo a 20% desse subgrupo –, e os de organizações de mídia sobe de 7 para 23. Isso quer dizer que, no contexto estudado, organizações de mídia – que têm *baixíssima circulação entre os enclaves* – têm maior importância em relação ao público *menos ativo politicamente* e atingem basicamente os públicos de seus próprios enclaves; ”jogam para a torcida”, por assim dizer, e têm mínima capacidade de atingir os outros públicos.

Porém, um achado particularmente interessante é que, no que concerne aos 50 principais perfis do núcleo k-10 que divulgam “contradesinformação” – entendida, pelo autor, como a difusão dos resultados da investigação do JIT –, o maior subgrupo é o composto pelos cidadãos: 19 perfis. Dentre os demais, 11 são de jornalistas; 10 da imprensa comercial ou estatal; 6 de grupos da sociedade civil; e 4 de ocupantes de cargos públicos ou de instituições estatais.

Dito de outro modo: os cidadãos eram os principais produtores e difusores de conteúdo informacional, tanto verdadeiro quanto falso, entre o público mais engajado e motivado, e não só para os membros dos próprios enclaves, mostrando significativa capacidade de receber e divulgar informações contrárias às suas opiniões; já no público em geral, grandes organizações de mídia tendem a atingir um público maior, mas com pouca circulação entre os enclaves. Grandes organizações de mídia parecem ser, portanto, bastante capazes de evitar que os enclaves de opinião sejam expostos a informações contrárias a suas crenças e interpretações; mas são ineficazes em levar os públicos a questionar ou mudar suas opiniões e crenças estabelecidas. Essa ineficácia parece valer para instituições estatais e lideranças políticas.

Um trabalho particularmente interessante foi realizado por Alyukov, Kunilovskaya e Semenov (2023), cujo subtítulo, bem autoexplicativo, é “Um estudo sobre a manipulação da informação nas mídias sociais russas durante a guerra Rússia-Ucrânia” – referindo-se aqui ao período posterior à invasão de fevereiro de 2022. Trata-se de identificar a ocorrência da prática de “*astroturfing*”<sup>18</sup> em favor da guerra nas mídias sociais russas, e de avaliar se, e em que medida, qual tipo de efeito foi produzido.

O material analisado (ou “*corpus*”, como os autores o chamam) reúne publicações sobre a guerra disponíveis em russo para o público russo, e é composto de duas partes:

- um conjunto de publicações de mídia tradicional (imprensa e TV) – incluindo 415 sítios de Internet de veículos de imprensa (tais como *gazeta.ru*, *una.news*, *ren.tv*, *vz.ru*, *russian.rt.com*, *iz.ru*) e 25 de canais de TV (*Channel One*, *REN TV*, *Channel 5*, *Russia 24*). Essa parte do material é composta por publicações feitas entre fevereiro e setembro de 2022;
- um conjunto de mensagens divulgadas em plataformas de mídia social, com destaque para *Vkontakte*, *Odnoklassniki*, *Telegram* – o *Instagram* e o *Facebook* foram bloqueados

<sup>18</sup> A técnica de *astroturfing* pode ser entendida como “[o] emprego de prova social forjada para criar a impressão de apoio popular” a uma ideia, um produto, uma mensagem, criando “a ilusão de que pessoas semelhantes a você (a base social [grassroots]) apoiam uma ideia ou produto específico”, e é considerada uma prática “*antiética, desonesta e injusta*” (Andrews, Van Leewen; Van Baaren, 2013).

a partir de março de 2022. Só foram incluídas mensagens em russo, de usuários registrados na Rússia. Essa parte é composta por publicações feitas entre julho e setembro de 2022.

Esse conjunto de mais de 1 milhão e 700 mil publicações é designado pelos autores como *WarMM-2022*.

As publicações da imprensa equivalem a apenas 10% do total<sup>19</sup>. No texto em questão, as análises foram feitas a partir do material recolhido entre julho e setembro, que reúnem publicações dos dois subgrupos.

Com a proibição do *Instagram* e do *Facebook*, o *Vkontakte* (VK) tornou-se de longe a plataforma de mídia social mais usada na Rússia, seguida do *Telegram* e do *Odnoklassniki* (OK)<sup>20</sup>, seguidos do *WhatsApp* e o *YouTube*. O público do VK é bem mais jovem que o do OK, e o do *Telegram* está entre ambos. O público do OK é tipicamente mais idoso, e a plataforma é considerada como um espaço dos simpatizantes do Presidente Vladimir Putin, com uma atitude frequentemente antiocidental e pró-Kremlin. É bem documentado o emprego de *trolls* e de *bots*<sup>21</sup> pelo governo russo, de modo a ampliar a divulgação de mensagens favoráveis ao governo russo, promover mensagens e sítios governamentais nos resultados de motores de busca e inflar a popularidade de mensagens e perfis. As publicações foram selecionadas por meios de palavras-chaves que permitem identificar o conteúdo como relacionado à guerra, bem como se as atitudes dos autores são: favoráveis à guerra; contrários à guerra; ou têm uma atitude basicamente neutra.

No caso das publicações nas plataformas de mídias sociais, Alyukov, Kunilovskaya e Semenov (2023) classificaram os perfis em três grupos: os *profissionais* (que publicaram em média 20 ou mais mensagens sobre a guerra por semana ao longo do período, e tipicamente são perfis de organizações de mídia); o *público em geral* (média igual ou inferior a 1 mensagem sobre a guerra por semana ao longo do período); e os *usuários ativos* (média superior a 1 e inferior a 20 mensagens por semana no período).

Os autores constatarem que o uso das palavras-chaves foi muito volátil, com muitos picos ocorrendo regularmente para algumas delas. Constataram também que esses picos não passavam de momentos em que havia grande publicação de mensagens praticamente idênticas – não confundir com o compartilhamento de mensagens publicadas por outrem, mas de postagens do mesmo texto como se se tratasse de mensagens novas. Quando as mensagens repetidas são retiradas – naturalmente, mantendo-se uma delas –, os picos desaparecem, e as palavras-chaves recorrem nos níveis normais.

As palavras-chaves correspondentes em russo, a “desnazificação” e a “desmilitarização”, que se associam a mensagens favoráveis à guerra e ao governo russo, ocorrem em quantidades baixas e basicamente consistentes no *Telegram* e no VK. No OK, porém, ocorrem em vários picos, que, como no padrão apontado anteriormente, desaparecem quando as mensagens repetidas são excluídas, e com um detalhe significativo: quando as duplicatas são removidas, as frequências de ocorrências são semelhantes entre as três plataformas. Um aspecto curioso é a palavra-chave “desmilitarização”, que

<sup>19</sup> De acordo com os autores, isso vale também quando são contadas as quantidades de palavras, mas os valores específicos não aparecem no texto.

<sup>20</sup> Como visto antes, o governo russo tem forte influência no *Vkontakte*, ao passo que o *Telegram* é bem mais independente. Note-se o contraste com o que aconteceu na Ucrânia: enquanto nessa última buscou-se fazer com que o público migrasse para plataformas com públicos e audiências mais diversificadas, buscou-se o contrário na Rússia: garantir que os usuários ficassem restritos a plataformas menos plurais e mais homogêneas culturalmente.

<sup>21</sup> Nesse contexto, *trolls* são indivíduos pagos para produzir mensagens que reproduzem conteúdos favorecidos; *bots* são miniprogramas que reproduzem e divulgam automaticamente mensagens nas plataformas de mídias sociais.

deixou de ser empregada nas contas de organizações de mídia controladas pelo governo russo ao fim do período estudado, deixou de ser empregada também no OK. O mesmo padrão de picos causados por um súbito influxo de mensagens idênticas é reproduzido, também no OK, no emprego de termos depreciativos em referência aos ucranianos. Os autores levantam a possibilidade de que as mensagens idênticas fossem uma forma de “viralização”, em que, ao invés de compartilhar as mensagens, outros perfis simplesmente as reproduzissem. Contudo, eles não a consideram plausível, uma vez que essas mensagens desapareciam completamente em um ou dois dias, de maneira inconsistente com a dinâmica normal de “viralização”.

Entretanto, os autores destacam que, ao contrário de *bots*, os *trolls* não necessariamente publicam mensagens idênticas; ao contrário, normalmente são pagos para produzir mensagens próprias, alinhadas com os objetivos dos pagantes. Assim, a mera retirada das postagens idênticas pode estar subestimando a intensidade do *astroturfing* das autoridades russas.

Analisa-se também as palavras-chaves associadas a posições contrárias à guerra e em oposição ao governo russo, como as equivalentes em russo a “agressão russa”, “anexação”, “ocupação de territórios ucranianos”, “invasão russa” e similares. Segundo os autores, essas palavras-chaves são muito menos frequentes no OK e bem mais recorrentes no *Telegram*, e a remoção de duplicatas não altera significativamente os padrões – embora, no caso do VK, a retirada das duplicatas deixa a atividade contrária à guerra mais saliente, o que sugere alguma atividade de *astroturfing* também nesta plataforma, embora menos intensa.

Um outro aspecto particularmente significativo ocorre em mensagens relacionadas às notícias fortemente desfavoráveis ao governo russo – principalmente as referentes aos sucessos ucranianos ocorridos no final de agosto e início de setembro de 2022: embora mantidas fora da imprensa e das TVs controladas pelas autoridades russas, houve publicações que as comentaram, principalmente no *Telegram*. Os autores destacam que, embora fossem poucas, eram genuínas, e a retirada de duplicatas não afetou o resultado. Além disso, contrastando as publicações dos perfis da categoria “profissional” com os dos “público em geral”, constatou-se que esses últimos são muito menos propensos a uma caracterização dos ucranianos como “inimigos”<sup>22</sup>.

Por fim, e talvez especialmente importante, num grupo constituído pelos 5% de publicações mais populares<sup>23</sup>, os assuntos contrários à guerra e à posição do governo russo são mais frequentes, ao passo que os comentários favoráveis à guerra são proporcionalmente, bem menos frequentes que no total da amostra. Dentre as mil publicações mais populares, 494 foram consideradas favoráveis à guerra, 27 foram considerados neutros e 479 foram considerados contrários à guerra. Quando se tomam as 50 publicações mais populares, entretanto 48 (ou seja, 96%) foram considerados contrários à guerra e 2 foram favoráveis (nenhum desses 50 foi considerado neutro); os 38 mais populares foram contrários à guerra, e o mais popular dos favoráveis à guerra ocupou apenas a 39ª posição no índice de engajamento.

Assim, a conclusão dos autores é:

<sup>22</sup> Embora os autores não se detenham sobre esse ponto, parece claro que isso sugere que mesmo a prática sistemática de *astroturfing* não é eficaz em convencer um público menos engajado em adotar a posição preferida e promovida pelos responsáveis pela prática.

<sup>23</sup> Alyukov; Kunilovskaya; Semenov (2023) estabeleceram um “índice de engajamento” (*engagement score*) constituído pela soma de “likes”, compartilhamentos e comentários de cada publicação nas plataformas de mídias sociais. As 5% mais populares foram selecionadas com base nesse índice.

Em vez de tentar alcançar os oponentes da guerra ou usuários sem preferências nítidas, a comunicação astroturf do regime parece florescer em um ambiente predominantemente favorável à guerra. (...) [A] principal estratégia da comunicação astroturf do regime na Internet assemelha-se à propaganda autoritária: reforçar as crenças daqueles que já são a favor do regime em vez de conquistar novos apoiadores. (...) A partir do objetivo de identificar a intensidade do apoio às ideias promovidas e a eficácia dessas estratégias, nossas análises, baseadas na atividade do grupo de usuários e nas reações nas mídias sociais, demonstraram que muitas dessas narrativas fracassam junto ao público doméstico. Um número modesto de russos participando de discussões públicas mostra que grande parte da comunicação virtual é unidirecional, com as pessoas se retirando do espaço público. As reações públicas disponíveis no WarMM-2022 demonstram que a extensão do apoio às ideias promovidas é bastante limitada. (Alyukov; Kunilovskaya; Semenov, 2023, p. 159).

Por outro lado, embora tenha sido possível ter alguma informação sobre a eficácia e as características das atividades de influência conduzidas pela Rússia e pela Ucrânia, não encontramos pesquisa sistemática sobre as atividades exercidas pelos aliados ocidentais da Ucrânia. Isso não só é frustrante, como, de resto, pode mesmo ser um indício adicional de que esses países estariam realizando seu “guerrear informacional” próprio, ao que tudo indica, com o concurso de organizações privadas. Alguns outros indícios bastante conspícuos podem ser aduzidos: por exemplo, desde o início de março de 2022, o YouTube bloqueou os canais da RT (antiga Russia Today), do Sputnik e de outras mídias estatais no mundo inteiro (Dave, 2022) e, em abril do mesmo ano, bloqueou o canal da Duma, o parlamento russo (Reuters, 2022). Outro indício relevante é a publicação seletiva de informações pela inteligência britânica no X (antigo Twitter), particularmente nos primeiros meses da invasão, em que regularmente havia a divulgação de estimativas sobre baixas entre as forças russas, mas não das ucranianas – sobre as quais, seria razoável esperar, a inteligência britânica teria melhores informações. Por fim, outro indício relevante é que, embora grandes empresas jornalísticas ocidentais disponham de jornalistas acompanhando as forças ucranianas, não os há, até onde seja de nosso conhecimento, junto às forças russas na Ucrânia. Junto às forças russas, há notícias de repórteres russos (Weir, 2022) e pelo menos um chinês (Davidson, 2022), mas não de outros países.

A proibição do *YouTube*, aliás, tem um aspecto curioso: embora seja um indício claro da realização de atividade informacional agressiva, por outro lado, a julgar pela tentativa da Ucrânia de fazer com que seus cidadãos evitassem as plataformas de mídias sociais russas e migrassem para as ocidentais, e dos esforços russos no sentido contrário, ou seja, de restringir o acesso dos usuários russos às plataformas ocidentais e dirigi-los às plataformas russas – inclusive proibindo o *Instagram* e o *Facebook* –, à primeira vista, pareceria que a atitude da Alphabet, Inc. (a empresa controladora do *YouTube*) estaria facilitando o trabalho da Rússia. Uma avaliação sistemática dos resultados desse comportamento seria particularmente importante observar.

De qualquer modo, dado o caráter assistemático dessas últimas observações, não nos parece apropriado sequer considerá-las como evidências propriamente ditas, mas, como mencionado acima, apenas como indícios, e parece necessário aguardar o acúmulo de trabalhos mais sistemáticos.

## 4 CONCLUSÃO

A evidência aduzida aqui, em caráter preliminar, parece sugerir que, em situações de maior intensidade, as atividades de influência, propaganda, “comunicação estratégica” ou “guerrear informacional” se dariam de acordo com o conjunto de expectativas delineadas ao final da segunda seção deste ensaio. Privilegiam-se as mensagens destinadas aos públicos já alinhados, e tenta-se restringir a



capacidade dos adversários de alcançarem seus próprios públicos e também os públicos já alinhados. Essas tentativas de restrição vão desde a censura pura e simples, passando por restrições técnicas, negação de servidores e plataformas e indo até a destruição física de infraestrutura comunicacional. Junto aos públicos próprios, já alinhados, os esforços mais frutíferos parecem ser os de mantê-los alinhados, reforçar e assegurar sua lealdade, e menos de levá-los a mudanças mais nítidas de atitude. Por outro lado, principalmente no que concerne aos acontecimentos na Ucrânia, que ainda estão em curso, há muito a estudar e a aprender, e é importante continuar acompanhando a publicação científica e sistemática sobre as atividades e sua eficácia.

Um aspecto sobre o qual não encontramos evidência é a expectativa de que, à medida que os acontecimentos se mostrassem mais favoráveis a um dos lados (ou desfavoráveis a seus adversários), poderia haver um aumento da tentativa de atingir os públicos alinhados ao adversário com mensagens que alardeassem esses desdobramentos – talvez porque, desde o final de setembro de 2022 até o final de agosto de 2023, não tenha havido grandes e significativas alterações no quadro geral dos eventos<sup>24</sup>. Esse é um ponto particularmente importante para o entendimento das atividades de influência no ambiente informacional contemporâneo.

Como salientado anteriormente, trata-se aqui basicamente de um esforço exploratório, visando a contribuir para o entendimento de qual pode ser o papel, e quais podem ser as limitações, das atividades de influência ou de persuasão por meio da comunicação e da informação durante uma guerra, ou até mesmo numa situação de rivalidade e de hostilidade prolongadas, sem o recurso, pelo menos em larga escala, à força física (ou, no jargão em voga atualmente, a “atividades cinéticas”). Consequentemente, a argumentação e as evidências trazidas aqui não podem ser consideradas como conclusivas, mas como um arcabouço robusto o suficiente para que valha a pena continuar a explorar suas possibilidades. Trata-se de assunto cuja discussão sofreu uma inflexão muito brusca, súbita, a partir de 2014, e que talvez só agora esteja amadurecendo de maneira mais apropriada. A intenção da reflexão apresentada aqui é permitir um enfoque que, ao mesmo tempo que reconhece a importância da discussão, não fique sujeito à incorporação pouco crítica de conceitos e atitudes que podem acabar se revelando pouco eficazes e até mesmo, inadvertidamente, inconsistentes com valores importantes para as Forças Armadas e a sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALYUKOV, Maxim; KUNILOVSKAYA, Maria. 2023. “Wartime Media Monitor (WarMM-2022): A Study of Information Manipulation on Russian Social Media during the Russia-Ukraine War”. *Proceedings of the 7th Joint SIGHUM Workshop on Computational Linguistics for Cultural Heritage, Social Sciences, Humanities and Literature (LaTeCH-CLfL2023)*, pp. 152–161

ANDREWS, Marc; VAN LEEWEN, Matthijs; VAN BAAREN, Rick. 2013. *Hidden Persuasion*: 33

<sup>24</sup> Porém, vale a pena mencionar uma mensagem intrigante, que circulou no X no final de agosto de 2023 (quando se multiplicavam as alusões às dificuldades que as forças ucranianas estariam enfrentando na sua tão anunciada contraofensiva, e depois da ampla constatação de corrupção entre os recrutadores de forças ucranianas), e que está disponível em [https://twitter.com/narrative\\_hole/status/1696213382943150182?t=ZP3N6RdIdkxOQaE1gap4gQ&s=08](https://twitter.com/narrative_hole/status/1696213382943150182?t=ZP3N6RdIdkxOQaE1gap4gQ&s=08); acesso em 28 de agosto de 2023. Nessa mensagem, claramente dirigida aos soldados ucranianos e às suas famílias, anunciava-se que se tratava “da última chance” que eles teriam, que seria a rendição, apelando tanto para o medo quanto para as notícias sobre corrupção de autoridades e a suposta inevitabilidade do avanço russo. Trata-se de uma observação episódica, anedótica, mas que parece apontar na direção mencionada. Agradeço a Augusto Teixeira Jr. a informação sobre essa mensagem.

*psychological influence techniques in advertising*. Amsterdam, BIS Publishers.

BERNAYS, Edward. 2004. *Propaganda*. New York, IG Publishing.

BURDIAK, Pavlo. 2021. “Restricting Freedom of Information Online in Ukraine within the Russian-Ukrainian Hybrid War”. *Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*: 109.

CHAN, Man-pui Sally; JONES, Christopher R.; JAMIESON, Kathleen Hall; ALBARRACÍN, Dolores. 2017. “Debunking: A Meta-Analysis of the Psychological Efficacy of Messages Countering Misinformation”. *Psychological Science*, 28 (11), pp. 1531-1546.

COLLEY, Thomas. 2020. “Strategic Narratives and War Propaganda”. In: Baines, Paul; O’Shaughnessy, Nicholas; Snow, Nancy. 2020. *The Sage Handbook of Propaganda*. Los Angeles, Sage.

DAVE, Paresh. 2022. “YouTube blocks Russian state-funded media channels globally”. *Reuters*, March 11, 2022. Disponível em <https://www.reuters.com/business/media-telecom/youtube-blocks-russian-state-funded-media-channels-globally-2022-03-11>; Acesso em 28 de agosto de 2023.

DAVIDSON, Helen. 2022. “‘I’m on the frontline in Mariupol’: the Chinese reporter embedded with Russian troops”. *The Guardian*, March 16, 2022. Disponível em <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/16/im-on-the-frontline-in-mariupol-the-chinese-reporter-embedded-with-russian-troops>; acesso em 28 de agosto de 2023.

DEIBERT, Ronald J.; ROHOZINSKI, Rafal; CRETE-NISHIHATA, Masashi. 2012. “Cyclones in cyberspace: Information shaping and denial in the 2008 Russia–Georgia war”. *Security Dialogue* 43 (1), pp. 3-24.

ELIADE, Mircea. 2019. *Mito e Realidade*. São Paulo, Editora Perspectiva. 8. ed.

ELLUL, Jacques. 1973. *Propaganda: The Formation of Men’s Attitudes*. New York, Vintage Books.

GOLOVCHENKO, Yevgeniy; HARTMANN, Mareike; ADLER-NISSEN, Rebecca. 2018. “State, Media and Civil Society in the Information Warfare over Ukraine: citizen curators of digital disinformation”. *International Affairs* 94: 5 (2018) 975–994; doi: 10.1093/ia/iiy148

KELLEN, Konrad. 1973. “Introduction”. In: ELLUL, Jacques. 1973. *Propaganda: The Formation of Men’s Attitudes*. New York, Vintage Books.

MILLER, Mark Crispin. 2004. “Introduction”. In: BERNAYS, Edward. 2004. *Propaganda*. New York, IG Publishing.

MILLER, N. (2022). “Adaptive Russian Information Warfare in Ukraine”. *Russian Analytical Digest*, 282, 2-5. <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000541999>

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. 2023. *Allied Joint Publication 10-1: Allied Joint Doctrine for Information Operations*. Bruxelas, NATO Standardization Office (NSO).

RECUERO, Raquel; BASTOS, Marco; ZAGO, Gabriela. 2020. *Análise de Redes para Mídia Social*. Porto Alegre, Ed. Sulina,

REUTERS. 2022. “YouTube blocks Russian parliament channel, drawing ire from officials”. *Reuters*,

April 9, 2022. Disponível em <https://www.reuters.com/world/europe/youtube-blocks-russian-parliament-channel-drawing-ire-officials-2022-04-09>; acesso em 28 de agosto de 2023.

SIMONS, Greg. 2020. “Syria: Propaganda as a Tool in the Arsenal of Information Warfare”. In: BAINES, Paul; O’SHAUGHNESSY, Nicholas; SNOW, Nancy. 2020. *The Sage Handbook of Propaganda*. Los Angeles, Sage.

SPIERS, Edward M. 2014. “NATO and Information Warfare”. In WELCH, David (ed.). *Propaganda, Power and Persuasion: From World War I to Wikileaks*. New York, Tauris & Co. Ltd.

WEIR, Fred. 2022. “For Russian public, how full a view of war do front-line reporters give?”. *Christian Science Monitor*, June 23, 2022. Disponível em <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2022/0623/For-Russian-public-how-full-a-view-of-war-do-front-line-reporters-give>; acesso em 28 de agosto de 2023.

WELCH, David. 2014. “Opening Pandora’s Box: Propaganda, Power and Persuasion”. In WELCH, David (ed.). *Propaganda, Power and Persuasion: From World War I to Wikileaks*. New York, Tauris & Co. Ltd.

# GUERRA HÍBRIDA: AMBIGUIDADE CONCEITUAL E IMPRECISÃO EPISTEMOLÓGICA

## HYBRID WARFARE: CONCEPTUAL AMBIGUITY AND EPISTEMOLOGICAL IMPRECISION

MARCO ANTONIO DE FREITAS COUTINHO

### RESUMO

O fenômeno da guerra baliza a história, mas seu futuro é influenciado pela própria evolução da sociedade. Tem ocorrido uma crescente discussão, no âmbito das ciências militares, sobre a evolução do combate no ciclo pós-guerra fria, que vem progressivamente adotando uma mistura de táticas e métodos convencionais e irregulares, mediante execução descentralizada, com presença crescente de atores não-estatais e uso, dentre outros, de meios cibernéticos e outras tecnologias cada vez mais sofisticadas no campo de batalha, gerando técnicas, táticas e procedimentos cada vez mais inovadores e disruptivos. Desde a década de 2000 surgiu uma discussão relativa ao aparecimento de uma nova tipologia de guerra baseada nessas características, denominadas ameaças híbridas, e que vem recebendo no Brasil a classificação de guerras híbridas, sendo denominadas por alguns autores no exterior como hybrid wars, e por outros, como hybrid warfare. A partir da eclosão do conflito verificado na Ucrânia em 2014, a discussão vem tomando maior dimensão. Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise sobre o fenômeno do emprego das ameaças híbridas no contexto das crises, conflitos armados e guerras, procurando identificar suas origens, o seu eventual enquadramento nas tipologias da guerra e, ainda, a forma como tais ameaças têm sido abordadas em diferentes países e arranjos de segurança e defesa. Como conclusão, se buscará confirmar ou refutar a hipótese de que o surgimento das ameaças híbridas dá origem a uma nova tipologia da guerra no âmbito das ciências militares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder Militar; Estratégia; Conceito Operativo; Métodos Estratégicos; Coerção.

### ABSTRACT

The phenomenon of war marks history. However, its future is influenced by the very evolution of society. There has been a growing discussion within the Military Sciences about the evolution of combat in the post-Cold War Cycle. A progressively adopted mixture of conventional and irregular tactics and methods was object of discussion, through decentralized execution, with an increasing presence of non-state actors and the use of, among others, cyber means, and other increasingly sophisticated technologies on the battlefield, generating increasingly innovative and disruptive techniques, tactics, and procedures. Since the 2000s, this discussion has arisen regarding the appearance of a new typology of war based on these characteristics, called hybrid threats, and that has been receiving in Brazil the classification of hybrid wars, but at the same time being called by some authors abroad as hybrid warfare. Since the outbreak of the conflict in Ukraine in 2014, the discussion has taken on a greater dimension. In this sense, the present work aims to carry out an analysis on the phenomenon of the use of hybrid threats in the context of crises, armed conflicts and wars, seeking to identify their origins, their eventual framing in the typologies of war and the way such threats have been addressed in different countries and security and defense arrangements. As a conclusion, we will seek to confirm or refute the hypothesis that the emergence of hybrid threats gives rise to a new typology of war in the field of Military Sciences.

**KEYWORDS:** Military Power; Strategy; Operating Concept; Strategic Methods; Coercion.

### O AUTOR

Coronel do Quadro de Material Bélico da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro; Bacharel em Ciências Militares (AMAN, 1986), Mestre em Operações Militares (EsAO, 1994) e Mestre em Ciências Militares (ECEME, 2003). Pós-graduado em Análise de Sistemas e Relações Internacionais. Mestrando em Ciência Política Internacional pela Fundação Universitária Iberoamericana (Espanha)





# 1 INTRODUÇÃO

O instinto de luta pode ser inato na natureza humana, mas a guerra — a violência organizada — vem com a sociedade organizada. A guerra moldou a história da humanidade, as suas instituições sociais e políticas, os seus valores e ideias. A nossa própria língua, os nossos espaços públicos, as nossas memórias privadas e alguns dos nossos maiores tesouros culturais refletem a glória e a miséria da guerra. A guerra é um assunto incômodo e desafiante, até porque revela tanto os aspectos mais vis como os mais nobres da humanidade (Macmillan, 2021, tradução nossa)<sup>1</sup>.

O fenômeno da guerra baliza a história. Mas seu futuro é influenciado pela própria evolução da sociedade, pelos valores e ideias que se desenvolvem, pela forma como a sociedade se organiza, pelas transformações e disputas hegemônicas da geopolítica, pelo impacto do desdobramento de infraestruturas de transporte, pelo fenômeno da urbanização, pelo desenvolvimento científico e tecnológico, dentre tantos outros fatores que poderíamos aqui elencar.

O fato é que a humanidade sempre busca formas e métodos inovadores para conduzir a guerra em face de seu próprio desenvolvimento. Mas é importante observar que os avanços tecnológicos e outros fatores da conjuntura influenciam a arte operacional, normalmente a partir do seu nível tático. No entanto, conforme já nos ensinava Clausewitz (apud Isserson, 2013, p.11, tradução nossa): “As mudanças na natureza das táticas precisam também influenciar a estratégia. Se as manifestações táticas numa determinada situação são diferentes de outras, então, as manifestações estratégicas também devem mudar; de outra forma, elas não serão sequenciais e nem racionais”<sup>2</sup>.

Tem ocorrido uma crescente discussão, no âmbito das ciências militares, sobre a evolução do combate no ciclo pós-guerra fria. Os conflitos das últimas décadas vêm sendo caracterizados por uma mistura de táticas e de métodos convencionais e irregulares, mediante execução descentralizada, com presença crescente de atores não-estatais e uso, dentre outros, de meios cibernéticos, estes últimos de difícil atribuição de responsabilidade. Também se verifica uma combinação de uso de tecnologias tradicionais e outras cada vez mais sofisticadas no campo de batalha, gerando técnicas, táticas e procedimentos cada vez mais inovadores e disruptivos, assim como da necessidade de meios de comando e controle que permitam o essencial domínio da informação e a manutenção dos processos decisórios em todos os níveis, com acerto e tempestividade, em situações cada vez mais complexas.

Entretanto, o grau de complexidade e instabilidade se agrava, principalmente, ao se considerar que todos esses desenvolvimentos vêm ocorrendo em meio a uma conjuntura caracterizada por um processo crescente de disputa hegemônica, com o surgimento da China como uma forte candidata ao papel de liderança global, assim como da Rússia com uma atuação cada vez mais assertiva na tentativa de retomar um papel de relevo no sistema internacional e delimitar seu espaço de influência regional. Tais países constituem apenas exemplos de atores que buscam impor um crescente questionamento ao papel dos Estados Unidos da América (EUA) no sistema internacional. E isso tudo

---

<sup>1</sup>No original: *The instinct to fight may be innate in human nature, but war — organized violence — comes with organized society. War has shaped humanity's history, its social and political institutions, its values, and ideas. Our very language, our public spaces, our private memories, and some of our greatest cultural treasures reflect the glory and the misery of war. War is an uncomfortable and challenging subject not least because it brings out both the vilest and the noblest aspects of humanity.*

<sup>2</sup>No original: *Changes in the nature of tactics must also influence strategy. If tactical manifestations in a given instance are of a different nature than in another, then strategic manifestations must also change; otherwise, they would not be sequential and rational.*

sem falar no preocupante enfraquecimento do papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas e do esgarçamento da arquitetura dos acordos de controle de armas nucleares.

Nessas circunstâncias, não apenas atores estatais, mas também não estatais, vêm lançando mão de novos mecanismos de influência sobre rivais recalcitrantes e, para tal, utilizam-se de um variado conjunto de formas e métodos convencionais e não convencionais para impor a sua vontade e alcançar seus objetivos.

Todo esse contexto deu origem ao uso do termo “ameaças híbridas”, numa tentativa de classificar uma possível nova tendência de desenvolvimento dos conflitos armados, ou de um novo padrão de ameaças para a paz e a segurança internacionais. Na verdade, não se trata de um fenômeno tão recente. De fato, o termo “híbrido” foi introduzido nas discussões sobre conflitos armados com maior intensidade a partir dos anos 2000, e desde então tem sido bastante empregado em diferentes situações, muitas das vezes sem grande rigor científico.

Entretanto, um fato novo tem sido o conflito verificado na Ucrânia a partir de 2014, que vem recebendo no Brasil o rótulo de “Guerra Híbrida” e, mesmo no exterior, se constata que algumas fontes empregam o termo “Hybrid War” e outras o termo “Hybrid Warfare” para a ela se referir. A designação de tal fenômeno entre nós como “Guerra Híbrida” pode dar a entender que se estaria verificando o surgimento de uma nova tipologia da guerra. Entretanto, tal entendimento poderia estar sendo contaminado por uma questão linguística. O termo “warfare” não encontra na língua portuguesa um correspondente adequado, sendo invariavelmente traduzido entre nós pelo vocábulo “guerra”, mesmo entre especialistas das ciências militares. Entretanto, na língua inglesa o vocábulo é definido, de forma distinta, como sendo a atividade de combate numa guerra, geralmente incluindo armamentos e métodos empregados<sup>3</sup>.

A importância do tema vem sendo reconhecida no âmbito da academia, como o fez o pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Fernando da Silva Rodrigues (2021, p. 46), ao recomendar o aprofundamento do estudo do conceito de Guerra Híbrida a partir de um debate conceitual, promovendo atualizações da Doutrina Militar da Força Terrestre.

Neste sentido, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise sobre o fenômeno das ameaças híbridas, a partir da própria epistemologia das terminologias envolvidas, procurando identificar suas origens, o seu eventual enquadramento nas tipologias da guerra e, ainda, a forma como tais ameaças têm sido abordadas em diferentes países e arranjos de segurança e defesa.

Como conclusão, se buscará confirmar ou refutar a hipótese de que o surgimento das ameaças híbridas dá origem a uma nova tipologia da guerra no âmbito das ciências militares. No presente estudo adotaremos o conceito de ciência militar adotado oficialmente pelo Exército Brasileiro, e que a define como um sistema de conhecimentos relativos à arte bélica, obtido mediante pesquisa científica, práticas na esfera militar, experiência e observação dos fenômenos das guerras e dos conflitos, valendo-se da metodologia própria do ensino superior militar (Exército Brasileiro, 2010).

## 1.1 A concepção das ações híbridas

Segundo o *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE)*, o termo ameaça híbrida refere-se a uma ação conduzida por atores estatais ou não estatais, cujo objetivo

---

<sup>3</sup> Conforme verbete “warfare” da Cambridge Dictionary online. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles-portugues/warfare>. Acesso em: 21 fev. 2023

é minar ou prejudicar um alvo, influenciando sua tomada de decisão a nível local, regional, estatal ou institucional (European..., 2023)<sup>4</sup>.

Tais ações são, normalmente, coordenadas e sincronizadas e visam a atuar deliberadamente nas vulnerabilidades dos atores estatais, podendo ocorrer em diferentes expressões do poder, tais como a política, a econômica, a militar, a psicossocial e a científica-tecnológica. São conduzidas utilizando uma vasta gama de meios e concebidas, particularmente, para permanecerem abaixo do limiar de atribuição, ou seja, impossibilitando a responsabilização pela sua execução e tornando as ações híbridas muito difíceis de prevenir ou responder (ibid).

A característica principal de uma ação híbrida é a sua ambiguidade, uma vez que os seus executores propositalmente atuam numa zona cinza entre o internacional e o nacional, o legal e o ilegal, a paz e a guerra. Mas segundo o *Hybrid CoE*, a ambiguidade é particularmente criada pela combinação de meios tradicionais (convencionais) e irregulares (não convencionais), estes últimos podendo envolver a desinformação, ataques às infraestruturas críticas, operações cibernéticas, atividades criminosas e o terrorismo.

Nessa mesma linha de pensamento se expressou Najžer (2020, p. 22) pois, segundo ele, a principal característica de um produto híbrido é que ele resulta da fusão de dois antecedentes distintos, nem mais nem menos. No caso em questão, Najžer considera, assim como o *Hybrid CoE*, que as ações híbridas se apoiam numa combinação entre formas e métodos convencionais e não convencionais, que seriam os antecedentes básicos de uma forma híbrida de conduzir a guerra (*Hybrid Warfare*).

Na Figura 1 é apresentado um modelo esquemático de como se verifica a integração entre meios convencionais e não convencionais nas ações híbridas.

**Figura 1 – Ações híbridas**



Fonte: (Najžer, 2020, p. 31, adaptado pelo autor)

Outra característica das ações híbridas, e que vem se tornando cada vez mais comum, é a utilização de agentes intermediários, que agem por procuração de outros atores interessados e que desejam se manter ocultos. São os chamados agentes proxy, podendo eles ser de natureza militar

<sup>4</sup>Ressalta-se que o Hybrid CoE é uma organização da sociedade civil sediada na Finlândia e que realiza pesquisas voltadas para o fenômeno das ameaças híbridas, mantendo uma cerrada cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) neste tema.

convencional ou apenas atuar como um ator não convencional, estatal ou não. O emprego dos agentes proxy atende perfeitamente ao propósito de reforçar a proteção contra a atribuição de responsabilidades aos verdadeiros mentores (European..., 2023).

Ainda segundo o *Hybrid CoE* (ibid), a transição hegemônica em curso nas estruturas de poder no sistema internacional proporciona um ambiente particularmente fértil para as ações híbridas. Nesse sentido, até mesmo o aumento da polarização entre valores conservadores e progressistas verificado na esfera interna de muitas sociedades atuais, inclusive no Brasil, pode tornar os Estados mais vulneráveis a interferências externas.

Não se pode deixar de citar o impacto das tecnologias disruptivas, das mídias sociais, da inteligência artificial, da internet das coisas, da computação quântica, da engenharia genética, dentre outras, que ao conformar uma dimensão informacional cada vez mais complexa, criam um ambiente favorável e se apresentam como meios poderosos para a execução das ações híbridas.

## 2 GUERRA HÍBRIDA (*WAR*) OU GUERRA HÍBRIDA (*WARFARE*): SOBRE O QUE ESTAMOS FALANDO?

O conflito verificado na Ucrânia desde o ano de 2014, e que vem recebendo no Brasil o rótulo de “Guerra Híbrida”, é por muitos considerado um evento que estaria marcando o surgimento de uma nova tipologia da guerra, baseada num largo emprego de ameaças híbridas. Entretanto, a revisão realizada por meio do referencial teórico do presente trabalho nos deixou mais dúvidas do que certezas sobre esse ponto em particular, reforçando a problematização que a hipótese levantada pelo presente trabalho pretende confirmar ou refutar.

O emprego de ameaças híbridas caracterizaria uma tipologia da guerra ou apenas uma estratégia? Essa dúvida se torna mais forte quando se constata que, mesmo no exterior, algumas fontes empregam o termo “*Hybrid War*” e outras o termo “*Hybrid Warfare*”. Particularmente na língua portuguesa, onde o termo “*warfare*” não encontra um correspondente adequado, a escolha pelo vocábulo “guerra” para sua tradução, mesmo entre especialistas das ciências militares, pode redundar num erro epistemológico de precisão.

Mas, a julgar pela observação constante do recentemente publicado Manual *Joint Concept for Competing* (JCC), a dúvida não se restringiria aos falantes da língua portuguesa. Segundo o referido Manual:

*Warfare* é o mecanismo, método ou modalidade de conflito armado contra um inimigo. É o “como” travar uma guerra. Em contraste, *Warfighting* é sinônimo de travar uma guerra. A mudança na compreensão da força conjunta sobre o método de combater a guerra no nível operacional começou com o conceito conjunto para campanhas integradas em 2018. O JCC alarga este pensamento e argumenta que as mudanças ambientais exigem que a força conjunta sofra uma transformação semelhante e complementar do seu entendimento de *warfare* (como travar uma guerra) no nível estratégico (The Joint Chiefs of Staff, 2023, tradução nossa)<sup>5</sup>.

Neste sentido, e para evitar continuados erros de entendimento sobre o que se está falando,

---

<sup>5</sup>No original: *Warfare is the mechanism, method, or modality of armed conflict against an enemy. It is “the how” of waging war. In contrast, warfighting is a synonym for waging war. The shift in Joint Force understanding of warfare at the operational level began with the Joint Concept for Integrated Campaigning in 2018. The JCC expands on this thinking and argues that environmental changes require the Joint Force to undergo a similar and complementary transformation of its understanding of warfare at the strategic level.*



aceitaremos o conselho do *The Joint Chiefs of Staff* e passaremos a não mais utilizar o termo “Guerra” como tradução para a palavra “*Warfare*”.

Tendo em vista o fato de que a “Guerra Híbrida”, seja ela entendida como “*Hybrid War*” (Guerra Híbrida) ou “*Hybrid Warfare*” (modo híbrido de conduzir a guerra), não encontra adequado abrigo no referencial teórico até aqui analisado, passaremos a realizar uma revisão de caráter acadêmico mais abrangente.

## 2.1 Antecedentes

Com relação ao conceito de *Hybrid Warfare*, a primeira citação identificada se deu por meio da dissertação de mestrado do Tenente Robert G. Walker, do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, trabalho apresentado à *Naval Postgraduate School* dos EUA, ainda no ano de 1998. Partindo da definição para Operações Especiais então adotada pelo Departamento de Defesa dos EUA<sup>6</sup>, Walker defendeu a hipótese de que haveria uma área de intersecção entre tais operações e as operações convencionais, e que justamente ele denominou *Hybrid Warfare*. Segundo ele, este modo de conduzir operações militares possuiria características especiais e convencionais, e operar nestas condições iria requerer uma grande flexibilidade.

É curioso observar que o conceito de Operações Especiais apresentado por Walker poderia muito bem se enquadrar, sem muito esforço intelectual, no conceito de *Hybrid Warfare* de Hoffman:

Operações conduzidas por forças militares e paramilitares especialmente organizadas, treinadas e equipadas para alcançar objetivos militares, políticos, econômicos ou psicológicos, empregando meios militares não convencionais em áreas hostis, negadas, ou politicamente sensíveis. Essas operações são realizadas durante a guerra e operações não guerra, de forma independente ou em coordenação com operações convencionais ou outras forças convencionais. Considerações político-militares frequentemente influenciam diretamente as operações especiais, exigindo técnicas clandestinas ou de baixa visibilidade, assim como supervisão fiscalização em nível nacional (Walker, 1998, p. 4, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Em que pese o fato de que Walker não tenha chegado a formular um conceito claro para o *Hybrid Warfare*, ele concluiu que operações na intersecção entre o espectro convencional e especial estavam se tornando comuns, com a realização frequente de operações de paz, de ajuda humanitária ou de evacuação de não-combatentes e, julgava ele, que o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA deveria obter capacidades híbridas para desempenhar esse papel no âmbito das Forças Conjuntas dos EUA (Walker, 1998, p. 98).

Outra referência importante sobre o conceito de *Hybrid Warfare* foi a dissertação de mestrado do Major William J. Nemeth, também do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, que no ano de 2002 elaborou um estudo de caso sobre a Guerra da Chechênia. Analisando o trabalho do

<sup>6</sup> Joint Pub 1-02, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, 1 dec. 1989.

<sup>7</sup> No original: *Operations conducted by specially organized, trained, and equipped military and paramilitary forces to achieve military, political, economic, or psychological objectives by unconventional military means in hostile, denied, or politically sensitive areas. These operations are conducted during war and operations other than war, independently or in coordination with operations of conventional or other non-special operations forces. Political-military considerations frequently shape special operations, requiring clandestine, covert, or low visibility techniques and oversight at the national level.*

Major Nemeth, verifica-se que seu foco era um pouco diverso do que se está tratando no presente artigo científico, pois na sua argumentação, ele se ateve mais à forma como se estruturavam as forças militares de países que ele chamava de sociedades híbridas, no caso em particular a Chechênia, pouco se aprofundando nas suas estratégias e táticas. No entanto, Nemeth chega a citar que “certamente uma sociedade menor, igualitária, com tecnologia simples e a economia de subsistência tem de conduzir a guerra de forma diferente de um estado altamente organizado, com uma tecnologia complexa e uma economia com excedentes” (Nemeth, 2002, p. 18)<sup>8</sup>.

Entretanto, além de Walker e Nemeth, outros autores já se haviam debruçado sobre a questão do uso combinado de táticas que envolviam aspectos convencionais e irregulares, mesmo que não tenham chegado a adjetivar tais *modus operandi* com o termo híbrido. Citaremos os dois mais relevantes para balizar os antecedentes.

A mais antiga referência foi encontrada na academia russa, de autoria do Tenente-General Maganov, veterano do Exército Soviético, e que publicou no ano de 1996 um artigo científico baseado nas experiências oriundas de guerras ocorridas a partir do ano de 1964, particularmente da Guerra do Vietnã (1964-1975), da Guerra do Afeganistão (1979-1989), da Primeira Guerra do Golfo (1991) e da Guerra da Chechênia (1994). Como lugar comum em todas elas, Maganov identificou formas de emprego convencionais e irregulares ocorrendo no mesmo espaço de batalha, e apontou essa como uma tendência futura. Ele chamou esse tipo de conflito armado como “Guerras Locais”, e já alertava que esse tipo de conflito exigiria o emprego de estratégias especiais para sua condução, seja no nível operacional quanto tático. Segundo Maganov (1996, pp. 1-3), o emprego em guerras locais seria particularmente impactado pelas condições táticas a serem enfrentadas em um teatro de operações onde inexistisse uma definição clara de limites e zonas de ação. Ainda segundo Maganov, essa condicionante teria um efeito determinante no escopo e no desempenho das operações, pois ao mesmo tempo que as tropas teriam que possuir maior independência tática, elas deveriam ainda ser capazes de atuar com alta mobilidade, poder de choque e poder de fogo.

Maganov também já previa a necessidade de que os comandos operacionais deveriam passar a contar com o apoio de agências governamentais e órgãos de segurança civis:

Um lugar especial no contingente das Forças Armadas alocado para resolver problemas em guerras locais deve ser ocupado por agências das forças de segurança interna. As formas de seu uso são diversas, tais como a participação em operações conjuntas, operações independentes (operações de combate), investimentos, fornecimento de grupos especializados e outras formas. Com o início da agressão, as forças de segurança interna podem participar de operações defensivas, aéreas e aeromóveis, participar ou realizar de forma independente operações de combate, incursões, dissuasão, bloqueio, demonstrações de força e dissimulação. Depois de executar tarefas específicas, algumas frações das forças de segurança podem permanecer em reserva (Maganov, 1996, p.3).

As ideias do Gen Maganov e o seu conceito de guerras locais foram formalmente introduzidos na doutrina das Forças Armadas da Federação da Rússia, conforme veremos mais à frente.

Um outro trabalho bastante relevante, e que teve reflexos até mesmo na participação do Brasil na missão de paz no Haiti, teve origem num artigo publicado em 1999 pelo então Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, General Charles Krulak, onde ele lançou o conceito de

---

<sup>8</sup>No original: *Certainly a smaller, egalitarian society with simple technology and subsistence economy has to conduct warfare differently from a modern highly organized state with a complex technology and surplus economy.*

“*Three-Block War*” (guerra em três quarteiros), baseado na experiência do emprego de sua tropa na chamada Batalha de Mogadíscio (Somália). Interessante notar que as ideias lançadas em 1998 pelo Tenente Walker, sobre as quais já discorreremos brevemente, podem ter influenciado o General Krulak em alguma medida.

Krulak (1999, p. 16) ressaltava que a disponibilidade generalizada de armas e sistemas sofisticados “nivelará o campo de jogo” e poderia negar a superioridade tradicional das tropas dos EUA. Destacava ainda que as linhas que separam o nível da guerra e que distinguem os combatentes dos não-combatentes iriam se esmaecer e os adversários passariam a recorrer a novos meios para equilibrar as ações.

Segundo Krulak (1999), os militares para serem capazes de lutar e vencer nesse novo tipo de campo de batalha deveriam estar preparados para atuar em todo o espectro dos conflitos, uma vez que ações de diferentes intensidades poderiam estar ocorrendo simultaneamente e em locais muito próximos. O exemplo citado por ele seria uma situação hipotética na qual militares estariam combatendo numa cidade e, em um quarteirão, alguns estariam realizando uma ação humanitária, distribuindo alimentos e medicamentos. Em outro quarteirão estariam escoltando e protegendo um comboio de ajuda humanitária contra a ação de criminosos locais. E em um terceiro quarteirão estariam executando uma operação militar de larga escala contra uma força oponente. Daí o termo por ele cunhado.

Interessante notar que tais pensamentos efetivamente influenciaram o emprego das tropas brasileiras. O Almirante Fuzileiro Naval Vianna Braga (2019, p. 91) cita que o conceito de “*Three Block-War*” foi amplamente empregado pelos nossos capacetes azuis Fuzileiros Navais no Haiti. No mesmo diapasão, o Capitão-de-Fragata Pinto Homem (2015, p. 58) cita que as ideias de Krulak também teriam servido de inspiração para a atuação dos Fuzileiros Navais na Operação de Garantia da Lei e da Ordem “São Francisco”, realizada no Rio de Janeiro, entre os anos de 2014 e 2015. O então Coronel Hertz, num artigo sobre a concepção de emprego da Força Terrestre, também destaca a influência desse conceito no emprego da tropa do Exército Brasileiro na missão de paz no Haiti (Nascimento, 2013, p. 24).

Mas também é interessante notar que, apesar de sua influência na prática de emprego, nem na doutrina militar norte-americana, nem na brasileira, tal conceito chegou a encontrar abrigo de forma explícita, permanecendo em discussões acadêmicas.

## 2.2 Visão nos EUA

Como pudemos constatar, o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA já vinha trabalhando com alguns conceitos “híbridos” e, também, com o conceito de “*Three Block War*”. Não é de se surpreender que a partir de uma demanda da referida força, o *Center for Emerging Threats and Opportunities* do Instituto Potomac elaborou um estudo para subsidiar o planejamento estratégico dos *Mariners*, e que foi publicado no ano de 2007. Elaborado por Frank Hoffman, ele também um ex-oficial do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA, o trabalho recebeu o título de “Conflitos no Século 21: O Surgimento das Guerras Híbridas”<sup>9</sup> (Hoffman, 2007).

Nas suas análises, Frank Hoffman chegou à conclusão de que a partir do fim da Guerra Fria, o mundo parecia entrar numa fase em que variadas formas de conduzir a guerra (*warfare*) estariam

---

<sup>9</sup> No original: *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*.

sendo empregadas, de forma simultânea, por adversários que adotam técnicas flexíveis e sofisticadas, dando origem a conflitos cada vez mais caracterizados por uma mistura “híbrida” de táticas tradicionais e irregulares, planejamento e execução descentralizados, com participação de atores não estatais, usando tecnologias simples e sofisticadas de maneiras inovadoras (ibid, p.5).

Hoffman acrescenta que “as ameaças híbridas incorporariam uma gama completa de diferentes modos de conduzir a guerra, incluindo capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, atos terroristas, incluindo violência indiscriminada e coerção, e desordem criminal. As guerras híbridas podem ser conduzidas tanto por estados como por uma variedade de intervenientes não estatais”<sup>10</sup> (ibid, p. 8, tradução e grifos nossos).

Os componentes regulares e irregulares da Guerra Híbrida, segundo Hoffman, encontrariam-se mesclados e presentes num mesmo espaço de batalha, e teriam que ser enfrentados por uma mesma força (ibid). É curioso notar que esse aspecto central da tese de Hoffman é exatamente igual ao que propunha o Tenente-General Maganov, quando tratou do tema das “Guerras Locais”, e mesmo do General Krulak, quando discorreu sobre as *Three Block Wars*.

Hoffman ainda destaca que “o surgimento da forma híbrida de conduzir a guerra não representa o fim das formas tradicionais ou convencionais. Mas representa um fator complicador para o planejamento de defesa do século 21”<sup>11</sup> (ibid, p. 9, tradução e grifos nossos).

A leitura do artigo de Hoffman nos deixa a impressão de que o autor eventualmente teria misturado os conceitos de *war* e *warfare*, erro de precisão epistemológica para o qual o Manual *Joint Concept for Competing* (The Joint Chiefs of Staff, 2023) nos alerta para ser evitado, conforma já destacamos.

Além de suas ideias relacionadas à Guerra Híbrida, Hoffman também procurou explorar o conceito de “Zona Cinza” (Hoffman, 2018, p. 34-36). Segundo ele, haveria a necessidade de que os EUA adquirissem a capacidade de competir com maior agilidade abaixo do nível de guerra, particularmente contra “ameaças multifuncionais e multidimensionais” (ibid).

Hoffman analisou diversos conceitos que buscavam explicar o fenômeno da zona cinza, mas concluiu afirmando que as definições de zona cinza ainda permaneceriam inconsistentes e não contribuiriam para uma coerência analítica, uma vez que tal espaço constituiria uma parte significativa do espectro das crises e conflitos. E na medida em que cada caso traria consigo diferentes influências e contextos, o conceito de zona cinza não contribuiria para a formulação de planejamentos estratégicos, mascarando situações, mais do que revelando problemas a serem enfrentados (ibid, p. 36).

O fato é que, desde a publicação das ideias de Hoffman, um intenso debate se iniciou no âmbito da comunidade acadêmica dos EUA sobre o tema. E as críticas não foram pequenas e nem desprovidas de argumentos. Uma das mais estruturadas foi apresentada por Ofer Fridman, no seu livro *Hybrid Conflicts and Information Warfare: New Labels, Old Politics*, publicado em 2019. Na sua análise, Fridman identificou três aspectos principais que refutavam as ideias de Hoffman: a ausência de novidade no fenômeno descrito, a natureza ambígua do conceito e seu caráter meramente operacional (Fridman, 2019, p. 70).

<sup>10</sup>No original, com grifos nossos: *Hybrid threats incorporate a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. Hybrid Wars can be conducted by both states and a variety of non-state actors.*

<sup>11</sup>No original, com grifos nossos: *The rise of Hybrid Warfare does not represent the end of traditional or conventional warfare. But it does present a complicating factor for defense planning in the 21st Century.*



Quanto à ausência de novidade no conceito apresentado por Hoffman, Peter Mansoor participou da elaboração de um detalhado estudo denominado “*Hybrid Warfare: Fighting Opponents from the Ancient World to the Present*”, no qual foram apresentados nove estudos de caso representativos da guerra híbrida, segundo o conceito apresentado por Hoffman, abrangendo desde os tempos antigos até o presente, a saber: os combates travados pelas Legiões Romanas na Germânia (século I), a Guerra dos Nove Anos na Irlanda (século XVII), a Guerra de Independência dos EUA, as Guerras Napoleônicas, a Guerra Civil nos EUA, a Guerra Franco-Prussiana, a Guerra dos Bôeres, a Guerra Sino-Japonesa e a Guerra do Vietnã. Mansoor concluiu que o exame cuidadoso dos fatos históricos analisados na pesquisa teria revelado que as ideias de Hoffman pouco acrescentaram à ciência militar como conceito de guerra (Mansoor, 2012, p. 3).

Com relação à crítica sobre a natureza ambígua das ideias defendidas por Hoffman, Hew Strachan (apud Fridman, 2019, p. 71) teria afirmado que o conceito de Guerra Híbrida não deixa claro se tais conflitos armados ocupam algum ponto médio no espectro entre regular e irregular, ou se eles seriam caracterizados pela atividade simultânea em ambas as extremidades desses espectros. Uma das ideias centrais da teoria de Hoffman é baseada na premissa de que se trata de uma forma de conduzir a guerra que permite ao seu executor atingir objetivos políticos sem a necessidade de desencadear uma guerra convencional em larga escala. Entretanto, historicamente esse tipo de estratégia estaria relacionada aos “Conflitos de Baixa Intensidade”, conceito já previsto na doutrina dos EUA<sup>12</sup>.

Najžer (2020, p. 29) também critica o mesmo ponto, ao afirmar que Hoffman aponta uma lista de possíveis componentes de uma Guerra Híbrida, entretanto, sem apresentar uma clara definição, o que para ele constitui condição essencial para permitir o examinar o fenômeno em maiores detalhes e explorar suas nuances.

O terceiro ponto da crítica de Fridman estaria relacionado ao fato de que a teoria da Guerra Híbrida não considera o papel central da estratégia na escolha das opções disponíveis. Neste mesmo sentido, Bettina Renz (ibid) havia argumentado que os conceitos de guerra híbrida de Hoffman não apresentam fundamentos para a formulação de uma estratégia, mas meramente geram opções no âmbito da elaboração de um plano de campanha, ou seja, trariam contribuições somente ao nível operacional.

Outra crítica bastante contundente partiu de Cox, Bruscino e Ryan (2012, p. 25-26), que apontaram um problema prático na linha de pensamento de Hoffman. Segundo eles, a teoria da guerra híbrida estabelece uma premissa, na qual o inimigo que a desenvolve praticamente dependeria de um nível de desempenho que lhes garantisse “poderes quase místicos” para seu sucesso. Hoffman, ao argumentar que forças inimigas num campo de batalha poderiam atuar de maneira quase simultânea entre os espectros convencional e irregular da guerra e, ainda, realizar atividades criminais ou terroristas, acabou por tornar o conceito pouco exequível.

Mais recentemente, Kähkö (2021, p. 47) publicou um artigo no prestigioso *US Army College Quarterly*, no qual destaca que o conceito de guerra híbrida vem se mantendo presente em debates acadêmicos, políticos e públicos, mas o faz sob o disfarce de um neologismo mal definido. Segundo ele, a guerra híbrida seria um chavão que pode significar quase tudo. Conclui afirmando que esse tipo de imprecisão conceitual pode explicar em parte a popularidade desse conceito em círculos políticos, mas tal ambiguidade dificulta uma melhor compreensão da guerra contemporânea e, finalmente, atrapalha a formulação de uma melhor política para a área de segurança e defesa. Ele

---

<sup>12</sup> US Army, Military Operations in Low Intensity Conflict, FM 100-20/1990.

conclui afirmando que essa ambiguidade parece infeliz e acima de tudo desnecessária.

Stoker e Whiteside (2020) consideram que os conceitos de “zona cinza” e “*Hybrid War*” estariam bastante interrelacionados, e apresentam uma visão bastante crítica de ambos, pois segundo eles, seriam exemplos de teorias construídas sem rigor científico e que mais geram dúvidas do que esclarecimentos. Na visão dos autores, tais conceitos distorcem ou ignoram a história, na maioria das vezes identificando como fenômenos novos determinadas problemáticas que não revelam novidades para as ciências militares. Mas talvez as críticas mais contundentes de Stoker e Whiteside sejam no sentido de que tais conceitos alimentariam uma tendência perigosa de confundir guerra e paz, o que tem o potencial de corroer o pensamento estratégico dos EUA através da construção de documentos políticos e estratégicos com base em ideias falhas, resultando em orientações estratégicas abrangentes baseadas em aspectos táticos, o que caracterizaria uma perigosa inversão do método de planejamento estratégico (ibid, p. 14).

O impacto dessas críticas no âmbito dos formuladores de políticas e estratégias de segurança e defesa nos EUA parece ter sido relevante e pode ser observado na evolução da Estratégia Militar Nacional dos EUA e outros documentos relevantes. Por exemplo, a versão de 2015 do referido documento trazia o conceito de Conflitos Híbridos, basicamente transcrevendo as palavras de Hoffman (The Joint Chiefs of Staff, 2015, p. 4).

Entretanto, a versão do mesmo documento datado de 2018 apresenta uma lista de tendências relevantes para a segurança (The Joint Chiefs of Staff, 2018, p. 2): o ressurgimento da competição entre as grandes potências; uma ordem pós-Segunda Guerra Mundial resiliente, mas enfraquecida; a tecnologia impactando o caráter da guerra; o empoderamento de atores não estatais; os EUA não poderão mais ser considerados um santuário; a ameaça de armas de destruição em massa; a importância de novos aliados e parceiros; a batalha de narrativas; e a escala e urgência das mudanças. Em nenhum momento o termo “híbrido” é tratado.

Da mesma forma, as edições mais recentes da Estratégia de Segurança Nacional (The White House, 2022) e da Estratégia de Defesa Nacional (Department of Defense, 2022) não trazem qualquer referência à guerra híbrida, estratégia híbrida ou ameaça híbrida.

No mesmo sentido, o documento conceitual mais recente elaborado pela Junta de Chefes de Estado-Maior do EUA, e que já foi abordado no presente trabalho, o *Joint Concept for Competing* (JCC), também não apresenta tais conceitos. O mais próximo que o JCC trata do tema seria uma observação sobre a necessidade de manter capacidades que permitam que as Forças Conjuntas possam se contrapor às ameaças abaixo do nível de conflito armado tradicional (The Joint Chiefs of Staff, 2023, p. 31).

Da análise dos documentos doutrinários oficiais mais recentes dos EUA, a tipologia híbrida não é considerada como integrante da classificação da guerra.

## 2.3 Visão na Rússia

Na doutrina russa, a guerra constitui uma forma extrema de resolução de conflitos, caracterizada por uma mudança brusca nas relações entre Estados, Nações ou outros atores políticos, por meio do uso de meios de conflito armado e outros tipos de violência, para alcançar objetivos que podem ser sócio-políticos, econômicos, ideológicos, territoriais, nacionais, étnicos, religiosos e outros (Ministry Of Defence, 2023).

Segundo Vitaly Kabernik (In: Fridman, 2019, p. 43-44), o pensamento militar russo não

apenas define a guerra como um fenômeno sócio-político, mas, indo além, discrimina a diferença entre *war* e *warfare*, e essa discriminação é importante para uma melhor compreensão dos conceitos russos. A Guerra (*war*) seria um estado da sociedade, enquanto a forma de conduzir a guerra (*warfare*) é entendida pelos estudiosos militares russos como atividades associadas ao conflito armado, uma implementação prática de princípios para o combate.

A doutrina russa classifica a execução das guerras das seguintes formas (Ministry of Defence, 2023):

- quanto à composição dos participantes: bilateral ou de coalizão;
- quanto à escala: larga escala, regional e local;
- quanto à intensidade da luta armada: baixa, média e alta intensidade;
- quanto à abrangência: internacional ou intraestatal;
- quanto aos objetivos dos contendores: ofensivos, defensivos, de libertação etc.;
- quanto aos meios utilizados: com o uso de armas de destruição em massa ou convencional.

Chama a atenção, na classificação quanto à escala, a presença do conceito de Guerra Local, que se encontra em linha com o conceito apresentado em 1996 pelo Tenente-General Maganov. Na doutrina russa atual, uma guerra local é aquela realizada entre dois ou mais Estados, com ou sem a participação de atores não-estatais, limitada por objetivos políticos, em que as ações militares serão conduzidas, geralmente, dentro das fronteiras dos estados opostos e afetam principalmente os interesses apenas desses Estados (territoriais, econômicos, políticos e outros).

Uma guerra local pode ser travada por grupos de tropas implantados na área de conflito, com seu possível reforço devido à transferência de meios adicionais de outras esferas governamentais e ao desdobramento estratégico parcial das Forças Armadas. Sob certas condições, as guerras locais podem se transformar em uma guerra regional ou em grande escala (ibid).

A Enciclopédia online do Ministério da Defesa da Federação da Rússia acrescenta, ainda, que a tendência atual das guerras locais é no sentido de adotar o emprego de diferentes formas e métodos de condução da guerra, seja no nível tático, operacional ou estratégico. Conclui afirmando que a possibilidade de emprego premeditado ou acidental de armas nucleares não pode ser excluída no caso de uma Guerra Local<sup>13</sup>.

Se observa que a definição de guerra local adotada pelos russos enquadra perfeitamente o conflito militar em curso na Ucrânia.

Vitaly Kabernik (In: Fridman, 2019, p. 47-53), realiza uma análise sobre três experiências vivenciadas na história militar russa: os movimentos partisans na Grande Guerra Patriótica (2ª Guerra Mundial), a Guerra do Afeganistão e o Conflito na Chechênia. Ele conclui no sentido de que tais conflitos armados poderiam ser classificados como “híbridos” pela ótica da teoria de Hoffman, mas julga que, de fato, nenhum deles seria uma Guerra Híbrida.

É importante destacar algumas ideias constantes no documento de mais alto nível da Federação da Rússia no campo da Segurança, que é a Estratégia de Segurança Nacional (Kremlin, 2021). Em que pese o documento não fazer referência ao termo “híbrido”, ele apresenta algumas considerações importantes no nível político. Ele aborda alguns tipos de ameaças que temos classificado ao longo deste trabalho como híbridas, tais como uso de tecnologias informacionais interferindo

---

<sup>13</sup> <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=6483>

em assuntos internos e violando a soberania russa, os ataques cibernéticos visando infraestruturas críticas, atentados terroristas, incentivo estrangeiro para ocorrência de distúrbios civis, ações do crime organizado com fins políticos, dentre outras. O documento prioriza a adoção de medidas para se contrapor a estas ameaças que já se configuram contra a Federação da Rússia.

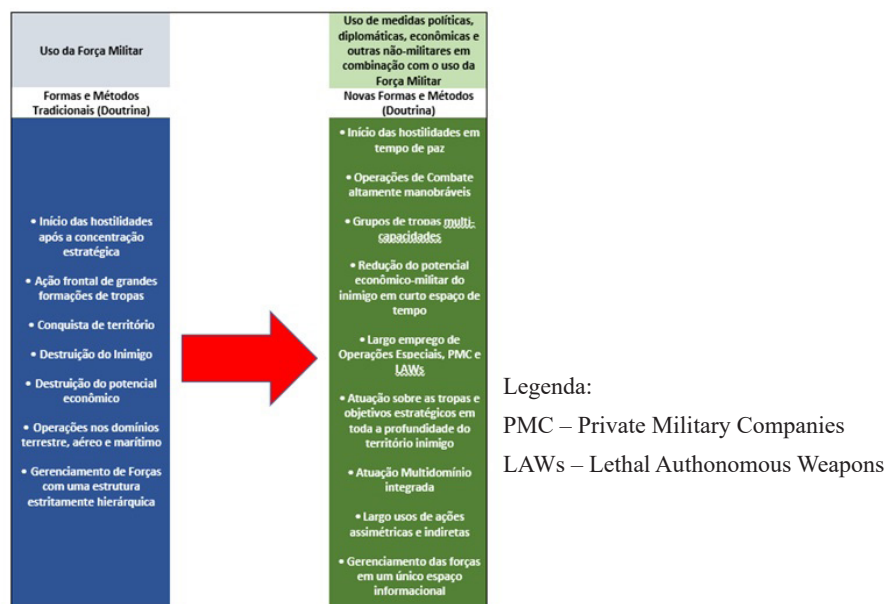
Surge neste ponto um questionamento: existiria uma Doutrina Gerasimov?

Desde 2013, com a publicação do texto de uma palestra ministrada pelo Chefe do Estado-Maior Geral das Forças Armadas Russas para a Academia Russa de Ciências Militares, a imprensa e alguns analistas ocidentais logo se adiantaram em afirmar que o General de Exército Valery Gerasimov havia apresentado um modelo russo para a Guerra Híbrida. O título da palestra de Gerasimov havia sido “O valor da Ciência está na previsão: novos desafios exigem repensar as formas e métodos de execução das operações de combate”<sup>14</sup> (GERASIMOV, 2013).

Kabernik (In: FRIDMAN, 2019, p. 59), Najžer (2020, p. 143) e Kähkõ (2021, p. 117) são unânimes em afirmar que a eventual interpretação de que existiria uma Doutrina Híbrida formulada por Gerasimov constitui uma ideia incorreta. Na verdade, em nenhum momento Gerasimov emprega a palavra “híbrida” na sua apresentação. O foco do Chefe do Estado-Maior Geral da Rússia foi no sentido de apresentar uma análise sobre as Revoluções Coloridas (revoltas populares verificadas no norte da África, oriente médio e vários países da ex-União Soviética) e que, segundo ele, teriam sido claramente organizadas pelos EUA e seus aliados ocidentais com o objetivo de substituir governos locais existentes por facções “progressistas”, que iriam implementar um modelo democrático no padrão ocidental e provocar uma guinada de tais países em direção a um alinhamento aos interesses norte-americanos.

Gerasimov apresentou dois quadros para apoiar seus argumentos. Um deles apresentava o título de “Alterando a Natureza dos Conflitos Armados”, onde resumia sua visão de como os Estados Unidos e seus aliados ocidentais estavam transformando o emprego da força militar (Figura 2).

**Figura 2 – Alterando a Natureza dos Conflitos Armados**



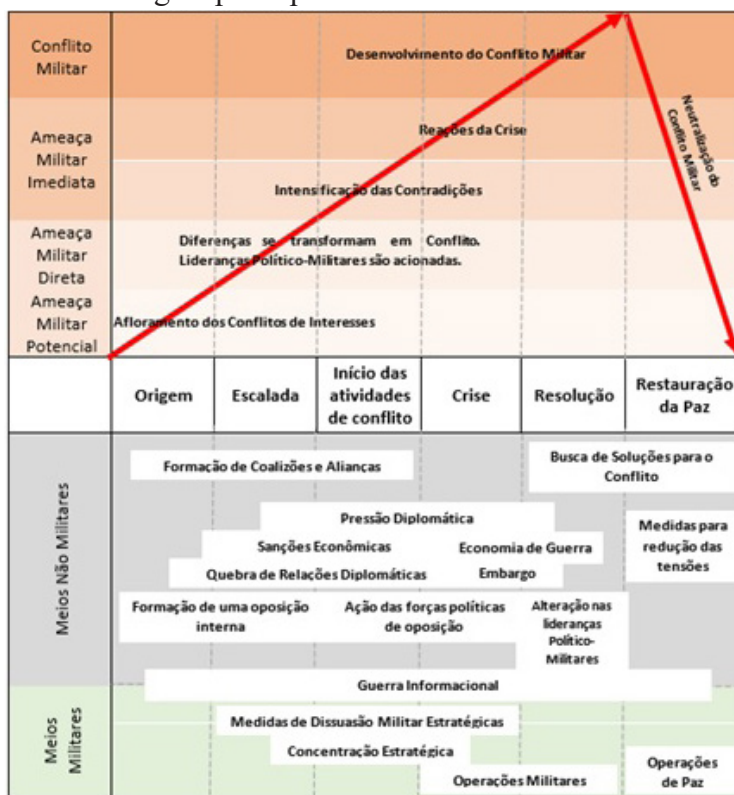
Fonte: (Gerasimov, 2013, traduzido e adaptado pelo autor)

<sup>14</sup> No original: Cennost Nauki v Predvidenii: Novii vjzovii trebuüt pereosmiisliť Formii i Sposobii Vedenia Boeviih Deystviy.



O outro, com o título de “Principais Estágios no Desenvolvimento de um Conflito”, Gerasimov apresentava a progressiva aplicação de meios militares e não militares em cada fase de um conflito (Figura 3).

**Figura 3** – Estágios principais no desenvolvimento de um conflito



Fonte: (Gerasimov, 2013, traduzido e adaptado pelo autor)

O General russo destacou o fato de que o conhecimento de formas e métodos assimétricos para as operações militares era superficial no âmbito das Forças Armadas da Federação da Rússia, e conclamava os professores e alunos da Academia de Ciências Militares a se debruçarem sobre o tema.

Com uma visão bastante particular, e pouco apoiada em documentos oficiais recentes, Clark (2020) elaborou um estudo para o *Institute for the Study of War*, no qual procurou identificar um padrão russo para as “Guerras Híbridas”. Clark afirma que diversos estudos de autores ocidentais apontam que “o Kremlin empregará ‘meios híbridos’ em qualquer guerra convencional, mas não explora o inverso – que o Kremlin execute operações militares convencionais naquilo que os EUA definem como ‘espaço de competição’” (ibid, p. 12, tradução nossa)<sup>15</sup>.

Ainda segundo Clark, tais avaliações seriam equivocadas, pois ao focar nas ameaças separadamente, deixam de compreender o todo das estratégias russas. Baseado nessa avaliação, ele conclui afirmando que a Rússia na verdade executa *Hybrid Wars*, e não *Hybrid Warfare*, tendo baseado sua afirmação na existência de uma elevada concentração de artigos científicos de autores russos tratando de lições aprendidas e teorização da guerra híbrida (*Hybrid War*) nas publicações profissionais militares russas, nomeadamente as revistas *Pensamento Militar (Voennaia mysl')* e *Coleção do Exército*

<sup>15</sup>No original: *The Kremlin will use “hybrid means” in any conventional war, but do not fully explore the inverse—that the Kremlin conducts conventional military operations in what the US considers the “competition space.”*

(*Armeiskii Sbonik*) (ibid, p. 13). Entretanto, numa pesquisa realizada por este autor no site da Revista Pensamento Militar<sup>16</sup>, dos sessenta e quatro artigos publicados entre janeiro de 2021 e janeiro de 2023, apenas um deles tratou do tema da guerra híbrida, que foi um de autoria do Coronel Bartosh (Veterano do Exército Russo).

Sobre o referido artigo, que recebeu o título de “Leis e Princípios da Guerra Híbrida”<sup>17</sup>, Bartosh faz uma análise sobre os mecanismos adotados pelos EUA e a OTAN, que segundo ele permitiriam aos aliados ocidentais priorizar o uso de métodos não violentos para impor sua vontade sobre rivais obstinados, de forma a alcançar a vitória por medidas diplomáticas, políticas, financeiras, econômicas e militares, estas últimas sendo empregadas como último argumento, em caso de grande resistência do oponente (Bartosh, 2022).

Da análise realizada sobre documentos oficiais russos, assim como do posicionamento de especialistas que se dedicaram a estudar a doutrina daquele país, verifica-se que a Federação da Rússia, ao menos oficialmente, não considera a tipologia híbrida da guerra.

## 2.4 Visão na OTAN

O sítio eletrônico da OTAN (North Atlantic Treaty Organization, 2023) conceitua apenas as “Ameaças Híbridas”, que segundo a organização combinariam meios militares e não militares, de forma encoberta ou explícita, incluindo desinformação, ataques cibernéticos, pressão econômica, implantação de grupos armados irregulares e uso de forças regulares. Apresenta também o conceito de “Métodos Híbridos”, que seriam aqueles usados para fazer confundir os limites entre guerra e paz, de forma a semear dúvidas nas mentes das populações-alvo. A OTAN destaca o fato de que a velocidade, escala e intensidade das ameaças híbridas vem aumentando nos últimos anos, cabendo à organização estar preparada para prevenir, combater e responder a ataques híbridos, seja por atores estatais ou não estatais.

No mesmo sentido, o recentemente publicado “Conceito Estratégico OTAN 2022”<sup>18</sup>, documento de mais alto nível da Aliança Norte-Atlântica, aprovado numa reunião entre Chefes de Estado e Governo dos países integrantes, destaca que o espaço Euro-Atlântico não está em paz e que a Federação da Rússia violou as normas e princípios que contribuem para uma ordem de segurança estável e previsível empregando, inclusive, táticas híbridas, de forma direta ou mediante proxies (elementos ou atores que agem por procuração). Destaca que a China também vem se utilizando de tais táticas para projetar poder no âmbito do sistema internacional (North Atlantic Treaty Organization, 2022, p. 3 - 5).

O documento nos traz o conceito de táticas híbridas, que envolveriam a realização de atividades maliciosas no ciberespaço e no espaço, a promoção de campanhas de desinformação, a instrumentalização da migração como ferramenta de pressão, a manipulação do suprimento de energia como forma de coerção econômica. Tais táticas envolveriam, ainda, um esforço deliberado para minar as normas e instituições multilaterais e promover modelos autoritários de governança (ibid).

Aparentemente, segundo as definições apresentadas pela OTAN, os conceitos de “Métodos Híbridos” e “Táticas Híbridas” seriam sinônimos.

---

<sup>16</sup> <https://vm.ric.mil.ru/>

<sup>17</sup> No original: *Zakony I Principy Gibridnoj Vojny*.

<sup>18</sup> No original: NATO 2022 Strategic Concept.

Da leitura do Conceito Estratégico da OTAN, se verifica que o emprego de táticas híbridas é considerado não apenas uma possibilidade, mas um desafio já presente para a Aliança e seus integrantes. O uso da expressão “tática híbrida” nos dá a entender que se estaria tratando do emprego de meios não militares no contexto de Estratégias Nacionais ou Estratégias Militares, objetivando o atingimento de objetivos políticos específicos.

Do que pode ser identificado em documentos oficiais da OTAN, a organização não considera a tipologia híbrida da guerra, mas considera que as ameaças híbridas integram um conjunto de ações que podem ser empregados por atores estatais e não estatais no contexto de uma estratégia para atingir objetivos políticos. Uma tipologia híbrida da guerra não é considerada nos documentos oficiais da OTAN.

## 2.5 Visão no Brasil

Além dos documentos que já tivemos a oportunidade de analisar referencial teórico, onde não foi encontrada a classificação da tipologia híbrida da guerra, verificamos que o Ministério da Defesa do Brasil, por meio Doutrina de Operações Conjuntas (Ministério da Defesa, 2020) e do Glossário das Forças Armadas (Ministério da Defesa, 2016), não apresenta qualquer referência ao termo ‘híbrido’, seja como ameaça, tática, método, estratégia ou mesmo tipologia da guerra.

Entretanto, convém observar que o Glossário das Forças Armadas apresenta o vocábulo “Guerra Irregular”, ali definido como um conflito armado executado por forças não regulares ou por forças regulares empregadas fora dos padrões normais convencionais, contra um governo estabelecido (movimento revolucionário) ou um poder de ocupação (movimento de resistência). A Guerra Irregular englobaria a guerra de guerrilhas, a subversão, a sabotagem e o apoio à fuga e evasão. Na medida em que o Glossário indica que tal classificação pode envolver forças regulares e não regulares fora dos padrões convencionais, é possível concluir que, numa guerra irregular, o emprego de táticas ou métodos híbridos não extrapolaria os limites do conceito. Isso confirma a tese de que o emprego de ameaças híbridas constitui um *modus operandi*, o que não implicaria no desenvolvimento de uma nova tipologia da guerra.

Entretanto, o recém-publicado manual de fundamentos “Conceito Operacional do Exército Brasileiro: Operações de Convergência 2040” (Exército Brasileiro, 2023), introduz o tema das “Ameaças Híbridas” e da “Zona Cinza”. Por ameaças híbridas, o manual as define como “manipulação de fragilidades institucionais, decorrentes da degradação do ambiente-político-institucional, como oportunidade para o desencadeamento de ações de desestabilização política de estados enfraquecidos” (ibid, 3-8). Quanto ao conceito de “zona cinza”, o manual a define como o “obscurcimento dos limites entre guerra e paz ... que torna evidente o caráter perene dos desafios à defesa” (ibid, 5-3).

O manual destaca que as ameaças híbridas, no que diz respeito à “zona cinza” dos conflitos, configuram-se como desafios perenes à segurança e defesa, na medida em que congregam atores que possuem potencial para atuarem em todos os campos do poder, com o principal objetivo de desestabilizar o governo inimigo e suas instituições. Destaca, ainda, que atores estatais e não estatais podem vir a comprometer os interesses do Estado, apropriando-se de ferramentas tecnológicas para a propagação da desinformação, integrada ou não a capacidades cinéticas militares (ibid).

O manual destaca alguns aspectos típicos que tendem a estar presentes na maioria das atividades de “zona cinza” que poderiam envolver:

- ações abaixo do limite que justificaria uma resposta militar;

- ameaças que se desdobram gradualmente no tempo;
- baixa capacidade de identificar o autor (baixo perfil), o agressor disfarça sua ação utilizando ataques cibernéticos, campanhas de desinformação, guerra por procuração etc.;
- intimidação mediante a possibilidade de escalada do conflito;
- emprego de meios e técnicas não militares;
- vulnerabilidades específicas em outras áreas são exploradas concomitantemente (clivagens sociais, polarizações políticas, economia) são aproveitadas para lograr ganhos estratégicos; e
- uso da violência de forma episódica e limitada.

A lista acima indica claramente um conjunto de formas e métodos passíveis de serem empregados por atores estatais ou não estatais. Em que pese não haver referências a métodos ou táticas híbridas, fica evidente que o manual a elas se refere ao tratar das atividades na zona cinza. Ao mesmo tempo, a indicação de que as ações se realizariam abaixo do limite que justificaria uma resposta militar, em princípio, exclui o enquadramento de tais formas e métodos numa nova tipologia de guerra.

Por outro lado, numa perspectiva diversa, se passarmos a analisar a história militar do Brasil, não demoraríamos a encontrar um conflito armado que poderia ser enquadrado no conceito apresentado por Hoffman. Como exemplo mais claro estariam as Guerra Holandesas no Nordeste (1624-1654). Desde a não existência de declaração formal de guerra, uma vez que integrávamos então a União Ibérica, ao emprego de táticas não convencionais, muitas delas tais como emboscadas e atos que poderiam ser facilmente enquadrados nos dias de hoje como terrorismo ou uso de *proxies* (elementos que agem por procuração), as táticas empregadas no referido conflito vêm de muito tempo sendo conhecidas como “uma solução brasileira estratégica, inteligente e criativa para o problema militar e uma manifestação de Doutrina Militar Terrestre genuinamente brasileira” (Academia..., 2023).

Mas de todo modo, Leal (2016, p. 15) alerta para a necessidade de que sejam realizados estudos consistentes a respeito do tema das ameaças híbridas no âmbito do Exército Brasileiro, a fim de que se possa avaliar eventuais medidas a serem adotadas no sentido da obtenção de capacidades necessárias para a defesa da Pátria em face de tais ameaças.

### **3 ANÁLISE DA HIPÓTESE SOB OS ASPECTOS EPISTEMOLÓGICOS**

Realizada uma revisão bibliográfica bastante abrangente, passaremos a analisar a hipótese formulada, qual seja que o surgimento das ameaças híbridas daria origem a uma nova tipologia da guerra. Para tanto, realizaremos a análise segundo seis critérios epistemológicos para avaliação de uma hipótese, sugeridas por Quine (apud Oliveira, 2016, p.8): conservação (adequação ao referencial teórico); simplicidade (adoção de um mínimo de premissas); generalidade (possuir amplitude de aplicabilidade); modéstia (não extrapolar seu propósito); precisão (não ser vaga ou ambígua); e refutabilidade (apresentação de contraevidências).

#### **3.1 Quanto ao critério da conservação**

Uma hipótese satisfaz o critério de conservação quando ela demanda pouca rejeição, em se considerando o referencial teórico de base. Como exemplo, a hipótese “a guerra pode implicar a mobilização de todas as expressões do Poder Nacional de um Estado, com predominância da expressão



militar” apresenta um bom critério de conservação, à luz do referencial teórico existente.

Da análise realizada foi possível concluir que os conceitos de “ameaças híbridas”, “métodos híbridos”, “táticas híbridas” e “estratégias híbridas” encontram abrigo no referencial teórico e outras fontes reunidas no presente trabalho. Entretanto, fica patente a não aderência do conceito de “Guerra Híbrida” em face aos mesmos referenciais.

Neste sentido, a análise realizada permite atingir duas conclusões. A primeira é que o emprego de ameaças híbridas constitui um método para conduzir a guerra, ou seja, o termo “*Hybrid Warfare*” se mostra apropriado para tratar do tema. A segunda conclusão nos revela que o termo “Guerra Híbrida” (*Hybrid War*) deve ser evitado, sob o ponto de vista do critério epistemológico da conservação.

### 3.2 Quanto ao critério da simplicidade

Uma hipótese é simples se pressupõe o mínimo de premissas para explicar algum fenômeno. Para facilitar o entendimento, podemos utilizar os seguintes exemplos: A doutrina para as Forças Armadas dos EUA reconhece apenas duas formas básicas de conduzir a guerra: a tradicional e a irregular, acrescentando que uma combinação criativa, dinâmica e sinérgica destas duas formas é normalmente a forma mais efetiva de conduzir a guerra. Por outro lado, a doutrina do Exército Brasileiro considera que a guerra obedece a diferentes enfoques e propósitos, reconhecendo cinco diferentes formas de conduzir a guerra (quanto ao tipo de forças, quanto à amplitude geográfica, quanto ao grau de engajamento do poder nacional, quanto ao poder relativo dos contendores e quanto à nacionalidade dos contendores). A hipótese adotada pelos EUA é a que melhor atende ao critério da simplicidade.

Quanto ao critério da simplicidade, iremos nos apoiar nas observações de Fridman quanto aos aspectos por ele levantados para refutar as ideias de Hoffman e, no caso em questão, na natureza ambígua do conceito formulado por este último (Fridman, 2019, p. 70), uma vez que tal aspecto nos obriga a lançar mão de inúmeras premissas para explicar o fenômeno da Guerra Híbrida.

### 3.3 Quanto ao critério da generalidade

O critério da generalidade se aplica a uma hipótese quando se observa o número de aplicações abrangidas por ela. Por exemplo, a observação de que “os conflitos armados possuem elevado grau de violência” é mais geral do que “as guerras possuem elevado grau de violência”, uma vez que a guerra constitui um tipo de conflito armado.

O critério da generalidade, à primeira vista, parece ser atendido pela teoria de Hoffman e daqueles que com ele concordam. Entretanto, a falta de uma clara definição e, como visto, a adoção de uma quantidade excessiva de premissas, torna o conceito extremamente generalista, o que lhe torna pobre em cientificidade. Ao fim e ao cabo, como observou Kähkö (2021, p. 47), obtém-se apenas um chavão, que pode explicar tudo, ou quase tudo, no campo dos conflitos armados.

### 3.4 Quanto ao critério da modéstia

O critério da modéstia tem a ver com a hipótese implicar outras, sem implicar ela mesma. Ou seja, ele é mais bem atendido quando a hipótese não extrapola seu propósito ou evita se basear em premissas pouco exequíveis na prática. Como exemplo, ao se estabelecer que um dos objetivos políticos de guerra seria a rendição incondicional de um inimigo, uma ampliação territorial, a manutenção do

*status quo* ou simplesmente restabelecer a paz, estamos atendendo melhor ao critério da modéstia do que quando estabelecemos que tal objetivo poderia envolver a implantação de um dogma religioso ou de um novo regime político-econômico, uma vez que estes últimos irão depender de muitos outros fatores culturais, políticos, econômicos e psicossociais para seu sucesso, sobre os quais a guerra terá pouco poder para influenciar.

Quanto ao critério da modéstia, a crítica elaborada por Cox, Bruscino e Ryan (2012, p. 25-26), apontou um problema prático na linha de pensamento de Hoffman, relacionado a uma possível extrapolação da capacidade de eventuais grupos de forças (não nos referimos aqui apenas em unidades individuais), inimigos ou amigos, serem capazes de atuar, simultaneamente e de forma bem coordenada entre os espectros convencional e irregular da guerra e, ainda, realizar atividades criminais ou terroristas, tornando o conceito pouco exequível.

### 3.5 Quanto ao critério da precisão

Uma hipótese é precisa quando não se revela vaga ou ambígua. Por falta de um vocábulo específico na língua portuguesa, as palavras da língua inglesa “*War*” e “*Warfare*” são ambas traduzidas pela mesma palavra “Guerra”, o que gera ambiguidade e, eventualmente, reduz a precisão de uma hipótese que as envolva. E essa foi justamente a conclusão inicial deste autor. Entretanto, ao ler o recém-publicado *Manual Joint Concept for Competing* (JCC), verificou-se que a dúvida não se restringiria aos falantes da língua portuguesa, e que nos EUA tal dúvida somente havia sido solucionada em 2018, com a publicação do novo conceito conjunto para as campanha integradas (The Joint Chiefs of Staff, 2023, p. 5).

Também como pudemos constatar, a análise da própria teoria de Hoffman nos revela que o referido autor se perde entre os conceitos de *War* e *Warfare*, tornado sua teoria irremediavelmente imprecisa.

### 3.6 Quanto ao critério da refutabilidade

Também conhecido como critério da falseabilidade. A aplicação desse critério visa procurar erros na hipótese, particularmente quando ela é submetida a um evento imaginário, possível de ocorrer, e onde a hipótese não se aplicaria. Segundo Oliveira (2016, p.8), há de ser ter cuidado com as hipóteses que não permitem ser submetidas a um falseador potencial, característica que não a qualificaria como uma teoria que possa contribuir com a ciência. Como exemplo clássico, podemos lembrar da seguinte hipótese: “na semana que vem os objetivos políticos da guerra podem ou não ser atingidos”.

Para submeter a hipótese ao critério da refutabilidade, não a confrontaremos com um evento imaginário, mas com a própria Guerra da Ucrânia, ainda em andamento, e que é por muitos apontada como uma guerra híbrida, conforme abordamos na introdução deste trabalho<sup>19</sup>.

Kong e Marler (2022), num recente artigo para o site da influente *Hand Corporation*, afirmam que “a agressão russa na Ucrânia implica numa Guerra Híbrida (*Hybrid War*)”, acrescentando que a Guerra Híbrida representa “uma interação ou fusão de instrumentos convencionais e não convencionais de poder e ferramentas de subversão... misturados de maneira sincronizada para explorar

<sup>19</sup> Na verdade, foi justamente a Guerra da Ucrânia o fator motivador para a problematização que deu origem ao questionamento da hipótese aqui tratada

vulnerabilidades de um antagonista e alcançar efeitos sinérgicos” (tradução nossa)<sup>20</sup>.

Tal afirmação confirmaria a inexistência de erro ou falseabilidade na hipótese para este caso.

Entretanto, em linha com o que concluíram Stoker e Whiteside (2020, p. 24), o que a Rússia vem executando na Ucrânia desde 2014 são ações prioritariamente relacionadas ao combate convencional, que dificilmente podem enquadradas, de forma substantiva ou mesmo balanceada, no bojo de um método baseado no emprego de meios não convencionais, com o propósito de atingir objetivos políticos, e que nos permitisse retirar a guerra da tipologia convencional e passar a enquadrá-la numa suposta tipologia híbrida.

Na verdade, um dos pressupostos básicos da Guerra Híbrida, segundo Hoffman, seria justamente a ideia de que a mistura de métodos convencionais e irregulares seja mantida de forma que não se atinja o nível de conflito armado convencional em larga escala. E a realidade nos mostra que isso está muito longe do que se vê na prática verificada na Ucrânia.

Mas a hipótese poderia ser aplicada em outros conflitos armados? De tudo o que vimos, fica claro que em todas as situações em que o nível de violência seja extremo (aspecto que constitui a característica mais clara de uma guerra), ali não caberia considerar que o emprego de táticas ou métodos híbridos teriam o condão de classificar tal conflito armado como uma “Guerra Híbrida”, pois ele manteria a sua tipologia convencional ou irregular (não convencional), dependendo da predominância dos meios adotados.

Me parece bastante inadequado, por exemplo, classificar a Guerra da Ucrânia como uma “Guerra Híbrida”, particularmente ao se considerar que a tônica desse conflito armado tem sido o combate nas trincheiras, o combate em ambiente urbano, o largo emprego de carros de combate, a pesadíssima preparação de fogos de artilharia, o emprego de mísseis balísticos e o uso de sistemas de aeronaves remotamente pilotadas.

Neste sentido, parece ter ficado patente que a hipótese não sobreviveu ao exame de sua refutabilidade.

## 4 CONCLUSÃO

Como já havíamos apontado nos primeiros parágrafos da introdução deste trabalho, a forma como o fenômeno da guerra é realizado sempre foi influenciada pela própria evolução da sociedade, pelos valores e ideias que se desenvolvem, pela forma como a sociedade se organiza, pelas transformações e disputas hegemônicas da geopolítica, pelo impacto do desdobramento de infraestruturas de transporte, pelo fenômeno da urbanização, pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e por tantos outros fatores quanto nossa imaginação permita levantar.

Mas os escritos de Clausewitz nos devem fazer refletir sobre dois aspectos básicos da guerra. O primeiro deles seria a sua imutabilidade, enquanto fenômeno político e social, sempre focada no emprego prioritário da violência para atingir objetivos políticos. E o segundo aspecto, relacionado ao fato de que os avanços tecnológicos e outros fatores da conjuntura influenciam a arte operacional, normalmente a partir do seu nível tático, e que se as manifestações táticas numa determinada situação são diferentes de outras, então, as manifestações estratégicas também devem ser distintas.

---

<sup>20</sup> No original: *an interplay or fusion of conventional as well as unconventional instruments of power and tools of subversion...blended in a synchronized manner to exploit vulnerabilities of an antagonist and achieve synergistic effects.*

Se em algum momento, baseado no intensivo emprego munições vagantes ou sistemas de aeronaves remotamente pilotados, surgisse uma teoria na qual o combate nas trincheiras vivenciado na região do Donbass ucraniano poderia ser enquadrado numa nova tipologia da Guerra, ou que, por esses ou outros aspectos táticos, os intensos combates urbanos na cidade de Bakhmut poderiam também dar origem a outra tipologia da guerra, creio que um exame mais atento e apurado eventualmente nos revelaria que tais teorias não possuiriam bases doutrinárias apropriadas.

Certamente em ambos os casos estaríamos falando em novas formas de *Warfare*, ou no “como conduzir a guerra”. Novos métodos impõem o desenvolvimento de novas estratégias.

A presente pesquisa nos levou a algumas constatações aparentemente óbvias, mas que mesmo nos níveis mais elevados da ciência militar brasileira estavam passando despercebidas em boa medida. A começar pelo fato de que as ciências militares nacionais nunca conseguiram cunhar uma palavra para traduzir o vocábulo “*warfare*”, sempre optando por utilizar o termo “guerra”. Dificuldade essa que, admito, me perseguiu cerradamente a cada etapa que fui desenvolvendo o presente trabalho.

A nossa dependência de fontes originárias nos EUA, ou mesmo de autores de outros países que redijam seus trabalhos na língua inglesa, somente agrava o problema. Mas também acabei por constatar que autores de renome na ciência militar norte-americana chegaram mesmo a elaborar teorias nas quais essa diferença básica deixou de ser considerada de forma apropriada.

Poderíamos simplesmente falar de método? Ou de estratégia? Optei por evitar maiores complicações, usando de maneira aleatória as expressões: “o como conduzir a guerra”, “a forma de conduzir a guerra” ou “o método de conduzir a guerra”.

Essa falta de precisão epistemológica, a meu ver, tem custado caro às nossas ciências militares. Talvez um trabalho futuro, onde se debruce sobre esse tema, possa contribuir diretamente para a solução desse problema, que não objeto desse trabalho.

Um outro aspecto que nos pareceu constituir uma nova problematização seria o tema da “Zona Cinza”. Por ocasião da revisão bibliográfica realizada foram identificadas críticas recentes e importantes para o referido conceito, e o aprofundamento do tema numa pesquisa científica mais específica certamente em muito contribuiria para o desenvolvimento das ciências militares e para a doutrina do Exército Brasileiro. E resalto esse aspecto doutrinário, uma vez que tal conceito chegou a ser incorporado no novo manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040. Uma vez que foi constatado que os documentos oficiais mais recentes da Junta de Chefes de Estado-Maior dos EUA deixaram de adotar esse conceito, eventualmente os setores diretamente envolvidos do Exército Brasileiro devam realizar uma análise mais aprofundada, à luz da Doutrina Militar de Defesa, de forma a ratificar ou retificar esse entendimento.

Mas voltando ao foco do nosso artigo, procuramos inicialmente estabelecer um referencial metodológico, que creio eu, tenha sido uma avaliação qualitativa de caráter inédito nas ciências militares nacionais. Tal referencial se mostrou essencial para a resposta à problematização formulada, mas também, se revelou bastante útil para o desenvolvimento do trabalho como um todo, e que nos levou a buscar um aprofundamento muito mais bem direcionado para a análise crítica que se almejava.

Reunir o referencial teórico mais atualizado se mostrou um trabalho bastante importante e, não necessário citar, essencial. Mas a revisão bibliográfica ainda não nos satisfaz completamente, pois acabou nos deixando algumas dúvidas que precisariam ser eliminadas.

A busca por visões mais críticas foi, portanto, um passo muito importante para que pudéssemos efetivamente entender a epistemologia do termo “Guerra Híbrida”.

Um aspecto interessante foi constatar que os conceitos da suposta “Guerra Híbrida” foram



em sua maioria gestados no ventre do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA. Um encadeamento lógico e certa continuidade se revelam na leitura dos trabalhos do Tenente Walker, do Major Nemeth, do General Krulak, finalizando com o trabalho encomendado pela força anfíbia dos EUA ao Instituto Potomac, trabalho esse que acabou sendo elaborado pelo também Tenente-Coronel Fuzileiro Naval da Reserva Frank Hoffman. Mas é também curioso verificar que nunca tal conceito foi incorporado oficialmente à doutrina dos *Mariners*.

De posse do referencial metodológico e de uma extensiva revisão bibliográfica, creio que ficamos em boas condições de submeter a hipótese formulada inicialmente aos critérios epistemológicos adotados. Ficou patente que a hipótese de que o surgimento das ameaças híbridas poderia dar origem a uma nova tipologia da guerra no âmbito das ciências militares não atendeu ao exame realizado, conclusão inteiramente corroborada por posicionamento de inúmeros autores de renome.

Na metodologia adotada, baseada nos critérios epistemológicos apresentados por Quine, escolhemos de forma proposital que o critério da refutabilidade (falseabilidade) fosse analisado ao final, pois entendíamos este como sendo o mais relevante. E escolhemos justamente a Guerra da Ucrânia como evento a ser submetido à hipótese. Tal escolha se deu em função da importância do conflito para o momento atual do sistema internacional, mas também por ser ele o motor que nos levou a adotar uma dúvida científica razoável, na medida que vinha sendo apontado por muitos como um modelo de “Guerra Híbrida”, tese que não se sustentou pela análise ora realizada.

Entretanto, no decorrer do desenvolvimento do trabalho, os conceitos de “ameaças híbridas”, “métodos híbridos” e “táticas híbridas” se mostraram adequados e pertinentes. Tais ações, métodos ou táticas podem eventualmente constar de estratégias, planos e ordens, seja no contexto de uma guerra convencional ou irregular (não convencional), num conflito armado não declarado, ou mesmo numa escalada de uma crise.

## REFERÊNCIAS

- ACADEMIA DE HISTÓRIA MILITAR TERRESTRE DO BRASIL. As Guerras Holandesas no Nordeste 1624-1654. Disponível em: <http://www.ahimtb.org.br/confliext3.htm>. Acesso em 6 mar. 2023.
- BARTOSH, A.A. Zakony I Principy Gibrinnoj Vojny. Voennaja Mysl': Voennno-Teoreticheskij Djurnal, [s. l.], n. 10, 2022. Disponível em: <https://vm.ric.mil.ru/Stati/item/441390/>. Acesso em: 2 mar. 2023.
- CARSWELL, Andrew J. Classifying the conflict: a soldier's dilemma. International Review of the Red Cross, [s. l.], v. 91, n. 873, p. 143-161, March 2009. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-873-7.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.
- CHIA, Robert; RASCHE, Andreas. Epistemological alternatives for researching strategy as practice: building and dwelling worldviews. In: GOLSORKHI, Damon et al. Cambridge Handbook of strategy as practice. Cambridge: Cambridge University Press, p. Cap. 2, p. 34-46, 2010.
- CLARK, Mason. Russian Hybrid Warfare. Washington, DC: Institute for the Study of War, 2020. 32 p. Disponível em: <https://www.understandingwar.org/report/russian-hybrid-warfare>. Acesso em: 21 fev. 2023.
- CLAUSEWITZ, C. O Voinê. Mosckva: Eksmo, 2013.
- COUTINHO, Marco A. F. Geopolítica e ciências afins: considerações teóricas. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares, v. 15, n. 52, p. 61-90, 18 dez. 2020.

COX, Dan G.; BRUSCINO, Thomas; RYAN, Alex. Why Hybrid Warfare is Tactics not Strategy: A Rejoinder to Future Threats and Strategic Thinking. *Infinity Journal*, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 25-29, Spring 2012.

DEPARTMENT OF DEFENSE (USA). Fact Sheet. National Defense Strategy 2022, Washington, DC, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>. Acesso em: 21 fev. 2023.

EXÉRCITO BRASILEIRO (Brasil). Comandante do Exército. Conceitua Ciências Militares, estabelece a sua finalidade e delimita o escopo de seu estudo. Portaria nº 734. Brasília, 19 ago. 2010. Disponível em: [https://www.decex.eb.mil.br/port/\\_leg\\_ensino/2\\_educacao\\_eb-decex/29\\_port\\_734\\_CmtEB\\_19Ago2010\\_ConcCienciasMil.pdf](https://www.decex.eb.mil.br/port/_leg_ensino/2_educacao_eb-decex/29_port_734_CmtEB_19Ago2010_ConcCienciasMil.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Chefe do Estado-Maior do Exército. Aprova o Manual de Fundamentos Estratégia. Portaria nº 187. Brasília, 11 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Chefe do Estado-Maior do Exército. Aprova o Manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040. Portaria nº 971. Brasília, 10 fev. 2023.

EUROPEAN CENTRE OF EXCELLENCE FOR COUNTERING HYBRID THREATS (Finland). Hybrid threats as a concept. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>. Acesso em: 2 mar. 2023.

FERREIRA, Walter da Costa. A Importância da Estratégia Militar para a Elaboração de Conceitos Operativos Futuros. *Análise Estratégica*, Brasília, v. 28, n. 1, p. 73-84, dez. fev. 2023. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/11456>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FRIDMAN, Ofer et al. (ed). *Hybrid conflicts and information warfare: new labels, old politics*. London: Lynne Rienner Publishers, 2019.

GERASIMOV, Valeriy. Cennost Nauki v Predvidenii: Novii vjzovii trebuüt pereosmiisliť Formii i Sposobii Vedenia Boeviiix Deystviy. [S. l.], 27 fev. 2013. Disponível em: [https://vpk.name/news/85159\\_cennost\\_nauki\\_v\\_predvidenii.html](https://vpk.name/news/85159_cennost_nauki_v_predvidenii.html). Acesso em: 21 fev. 2023.

HOFFMAN, Frank G. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

\_\_\_\_\_. Examining Complex Forms of Conflict: Gray Zone and Hybrid Challenges. *Prism*, [S. l.], v. 7, n. 4, p. 30-47, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26542705>. Acesso em: 7 mar. 2023.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. International Humanitarian Law: a branch of international law governing the conduct of States and individuals. [S. l.], 2023. Disponível em: [https://casebook.icrc.org/law/fundamentals-ihl#\\_ftnref\\_018](https://casebook.icrc.org/law/fundamentals-ihl#_ftnref_018). Acesso em: 25 fev. 2023.

ISSERSON, Gregorii. *The Evolution of Operational Art*. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press, July 2013. 111 p.

KÄIHKÖ, Ilmari. The Evolution of Hybrid Warfare: Implications for Strategy and the Military Profession. *The US Army College Quarterly: Parameters*, [s. l.], v. 51, n. 3, 25 ago. 2021. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3084&context=parameters>.

Acesso em: 21 fev. 2023.

KAPUSTA, Philip. The Gray Zone. Special Warfare, Fort Bragg, v. 28, n. 4, p. 18-25, oct. dec. 2015. Disponível em: <https://www.dvidshub.net/publication/issues/27727>. Acesso em: 26 fev. 2023.

KONG, Weilong. MARLER, Timothy. Ukraine's lessons for the Future of Hybrid Warfare. 28 nov. 2022. In: HAND COORPORATION. The Hand Blog. Disponível em: <https://www.rand.org/blog/2022/11/ukraines-lessons-for-the-future-of-hybrid-warfare.html>. Acesso em: 6 mar. 2023.

KREMLIN (Rússia). President of the Russian Federation. On the National Security Strategy of the Russian Federation. Decree nº 400. Moscow, 2 jul. 2021. Disponível em: [https://paulofilho.net.br/wp-content/uploads/2021/10/National\\_Security\\_Strategy\\_of\\_the\\_Russia.pdf](https://paulofilho.net.br/wp-content/uploads/2021/10/National_Security_Strategy_of_the_Russia.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

KRULAK, Charles C. The Strategic Corporal: Leadership in the three-block war. Leatherneck: Magazine of the Marines, [s. l.], v. 82, n. 1, p. 14-17, Janeiro 1999.

LEAL, Paulo César. A Guerra Híbrida: Reflexos para o Sistema de Defesa do Brasil. Doutrina Militar Terrestre em Revista, Brasília, v. 4, n. 9, p. 6-17, 4 jan. 2016. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/722>. Acesso em: 21 fev. 2023.

MACMILLAN, Margaret. War: How Conflict Shaped Us. [S. l.]: Johns Hopkins School of Advanced International Studies, 15 abr. 2021. Disponível em: <https://bipr.jhu.edu/events/2577-War-How-Conflict-Shaped-Us.cfm>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MAGANOV, Valentin N. Formy i Sposoby Primenenija Gruppirovok Vojsk (Sil) v Vooruzheniix Konfliktax i Lokal'niix Voynax. Militaryarticle: Voennaya Mysl', [s. l.], n. 2, 1996. Disponível em: <http://militaryarticle.ru/voennaya-mysl/1996-vm/8839-formy-i-sposoby-primenenija-gruppirovok-vojsk-sil>. Acesso em: 21 fev. 2023.

MANSOOR, Peter R. Hybrid Warfare in History. In: MURRAY, Williamson; MANSOOR, Peter R. (ed.). Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present. New York: Cambridge University press, 2012. cap. 1, p. 1-18.

MINISTÉRIO DA DEFESA (Brasil). Ministro da Defesa. Aprova o Manual de Emprego do Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) nas Forças Armadas. Portaria Normativa nº 1.069. Brasília, 5 maio 2011. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md34a\\_ma\\_03a\\_dicaa\\_1aed2011.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md34a_ma_03a_dicaa_1aed2011.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministro da Defesa. Aprova o Glossário das Forças Armadas. 5 ed. Portaria Normativa nº 9. Brasília, 13 jan. 2016. Disponível em: [https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35\\_G01.pdf](https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministro da Defesa. Aprova a Doutrina de Operações Conjuntas. v. 1. Portaria Normativa nº 84. Brasília, 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

MINISTRY OF DEFENCE (Russian Federation). Mission and Objectives of the Russian Armed Forces. In: Tasks. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://eng.mil.ru/en/mission/tasks.htm>. Acesso em: 21 fev. 2023.

NAJŽER, Brin. The Hybrid Age: International Security in the Era of Hybrid Warfare. London: Tauris, 2020. 238 p. ISBN 978-0-7556-0251-3.

NASCIMENTO, Hertz P. A abrangente concepção de emprego da Força Terrestre. *Doutrina Militar Terrestre em Revista*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 18-29, abr. jun. 2013. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/627/688>. Acesso em: 4 mar. 2023.

NEMETH, Willian J. Future war and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare. Orientador: Gordon McCormick. 2002. 100 p. Dissertação de Mestrado (Mestre em Ciências Militares) - Naval Postgraduate School, Monterey, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/36699567.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. Heads of State and Government at the NATO Summit. NATO 2022. Strategic Concept. Madrid, 29 jun. 2022. Disponível em: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf). Acesso em: 5 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. NATO's response to hybrid threats. 10 fev. 2023. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm). Acesso em 6 mar. 2023.

OLIVEIRA, Cinthia R. In: Seminário Sobre Universidade e Formação Científica, v. 1, 2016, Passo Fundo. Ciência, Método e Pesquisa: Critérios de Cientificidade. Disponível em: [https://www.upf.br/\\_uploads/Conteudo/sufc/2016-Oliveira.pdf](https://www.upf.br/_uploads/Conteudo/sufc/2016-Oliveira.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

PINTO HOMEM, Henrique de Castro. Operação São Francisco: Análise do emprego do GptOpFuzNav em uma operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). *O Anfíbio: Revista do Corpo de Fuzileiros Navais*, Rio de Janeiro, v. 33, 2015. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/sites/www.marinha.mil.br/cgcfm/files/Anfibio2015.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2023.

PRUDNIKOV, L.A. Primenenie Nevoennyx Mer V Interesax Obespetchenija Voennoj Bezopasnosti Rossii. *Voennaja Mysl': Voenno-Teoreticheskij Djurnal*, [s. l.], n. 1, 2023. Disponível em: <https://vm.ric.mil.ru/Stati/item/461891/>. Acesso em: 2 mar. 2023.

RODRIGUES, Fernando S. Análise da operacionalidade do conceito de guerra híbrida nos conflitos contemporâneos e seu suposto impacto para a segurança nacional no Brasil. *Revista Análise Estratégica*, Brasília, v. 22, n. 4, p. 35-50, set. nov. 2021. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/9305>. Acesso em: 21 fev. 2023

STOKER, Donald; WHITESIDE, Craig. Blurred Lines: Gray-Zone Conflict and Hybrid War—Two Failures of American Strategic Thinking. *Naval War College Review*, [s. l.], v. 73, n. 1, p. 12-48, Winter 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26868211>. Acesso em: 22 fev. 2023.

THE JOINT CHIEFS OF STAFF (USA). The National Military Strategy of the United States of America 2015. Washington DC, jun. 2015. Disponível em: [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015\\_National\\_Military\\_Strategy.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Description of the National Military Strategy 2018. Washington DC, 2018. Disponível em: [https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS\\_2018\\_National\\_Military\\_Strategy\\_Description.pdf](https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/UNCLASS_2018_National_Military_Strategy_Description.pdf). Acesso em: 21 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Joint Concept for Competing. Washington DC, 10 fev. 2023. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/13WAYsbN5fyF-guDZH94UwDwoR1XWwQQx/view>. Acesso em: 28 fev. 2023.



THE WHITE HOUSE (USA). President of the United States of America. National Security Strategy. Washington, DC, 12 out. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

VIANNA BRAGA, Carlos Chagas (org.). 13 Anos do Brasil na MINUSTAH: Lições Aprendidas e Novas Perspectivas. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, 2019. 300 p.

WALKER, Robert G. SPEC FI: the United States Marine Corps and Special Operations. Orientador: John Arquilla. 1998. 117 p. Dissertação de Mestrado (Mestre em Ciências Militares) - Naval Postgraduate School, Monterey, 1998. Disponível em: <https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/8989/specfiunitedstat00walk.pdf?sequence>.



ESTADO-MAIOR  
DO EXÉRCITO  
7ª SUBCHEFIA

# PAINEL “LIDERANÇA E ÉTICA SOB UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA: LIÇÕES A PARTIR DE CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS”

## APRESENTAÇÃO: CONSTRUINDO UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA SOBRE CULTURA ORGANIZACIONAL, ÉTICA E LIDERANÇA MILITAR

Daniela Schmitz Wortmeyer<sup>1</sup>

Os **conflitos armados contemporâneos** têm descortinado uma **realidade complexa**, caracterizada pelo exponencial emprego de **novas tecnologias**, pela **disputa de narrativas** e pelo engajamento de **múltiplos atores**, ao lado da inexorável persistência de modos tradicionais de lutar guerras. Ao mesmo tempo, as sociedades vivenciam profundas **mudanças no âmbito social, político e cultural**, que impactam o desenvolvimento das pessoas e modificam percepções e interpretações acerca das relações humanas e do fenômeno da guerra, assim como das atividades e parâmetros inerentes à profissão militar.

Cada vez mais, as forças armadas ao redor do mundo são premidas a desenvolver **novas capacidades** e a **integrar pessoas com variados perfis** em seus quadros, de modo a manter sua atualização e efetividade em face da multiplicidade de desafios vislumbrados nos cenários atuais e futuros. Além disso, a **amplificação da iniciativa e da capacidade de tomada de decisão** em tais cenários de emprego complexos, multifacetados e ambíguos, nos diferentes escalões, implica competências para **analisar perspectivas diversas, identificar valores e interesses em conflito** e avaliar potenciais consequências em um leque de dimensões, mantendo-se fiel à finalidade da missão e aos parâmetros éticos, morais e legais estabelecidos.

Tais aspectos apresentam novos **desafios para a gestão organizacional e a capacitação dos profissionais**, ensejando a promoção de uma **cultura organizacional** que integre aspectos como a valorização da inovação, da flexibilidade e da pluralidade, assim como da coesão, da integridade e



<sup>1</sup> Tenente-coronel do Quadro Complementar de Oficiais do Exército Brasileiro da especialidade de Psicologia (EsAEx/2001). Graduada em Psicologia (FURB/1999), Mestre em Psicologia Social (UERJ/2007) e Doutora em Processos de Desenvolvimento Humano e Saúde (UnB/2017). Sua produção científica se concentra em temas relacionados a: psicologia cultural; cultura e socialização militar; internalização de valores; desenvolvimento moral e ético; liderança e dinâmicas organizacionais. Atualmente, serve no Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

da lealdade, entre outros valores tradicionais, revisitados e ampliados para fazer frente às exigências de missões em ambientes conjuntos, interagências e multiculturais. O **exercício da liderança**, a partir do nível estratégico e perpassando todos os níveis organizacionais, representa um fator crítico para a preservação e a adaptação da cultura organizacional, assim como para a adoção de políticas e ações que galvanizem os esforços coletivos no sentido almejado.

Visando a contribuir para a implementação e o desenvolvimento das orientações constantes do **Manual de Fundamentos Conceito Operacional do Exército Brasileiro – Operações de Convergência 2040**, o Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), da 7ª Subchefia do Estado-Maior do Exército, tem promovido estudos e discussões sobre as novas competências e capacidades da Força Terrestre, focalizando a **Dimensão Humana**.

Nesse contexto, foi conduzido no dia **10 de outubro de 2023**, na modalidade híbrida, o **Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”**, trazendo convidados internacionais para compartilharem reflexões e experiências relacionadas aos conflitos armados da atualidade.

Na primeira parte do Painel, foram realizadas apresentações sobre o tema por **John Thomas**, Presidente da Sociedade Internacional de Ética Militar na Europa, e por **Ruben Stewart**, Conselheiro de Forças Armadas e Grupos Armados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Na segunda parte, houve uma **sessão de perguntas e respostas** com participação dos **analistas do CEEEx** e de **representantes de diversos órgãos** do Exército: Departamento-Geral do Pessoal, Departamento de Educação e Cultura, Departamento de Ciência e Tecnologia, Comando de Operações Terrestres, Centro de Estudos de Pessoal e Centro de Psicologia Aplicada do Exército, além de um representante da Chefia de Educação e Cultura do Ministério da Defesa.

Considerando a riqueza e a atualidade do conteúdo abordado no Painel, buscou-se **possibilitar seu acesso por um público mais amplo** por meio da publicação na Revista Análise Estratégica. Dessa forma, com a gentil autorização dos painelistas convidados, foram elaboradas versões em língua portuguesa baseadas nas transcrições das duas apresentações, assim como da sessão de perguntas e respostas. Esperamos que este material, apresentado a seguir, estimule reflexões e estudos sobre os desafios e oportunidades que se apresentam para o exercício da liderança e a tomada de decisão ética nas forças armadas frente à complexidade dos conflitos atuais.

# ÉTICA MILITAR PARA COMANDANTES ESTRATÉGICOS<sup>1</sup>

John Thomas<sup>2</sup>

É um prazer estar com vocês nesta manhã.

Estou no meu sexto ano como presidente da Sociedade Internacional de Ética Militar na Europa [EuroISME, sigla em inglês]. Antes disso, eu servi na Força Aérea do Reino Unido por 32 anos. Durante grande parte da minha carreira, estive envolvido em trabalhos de relações internacionais em um nível sênior, servindo no Ministério da Defesa em Londres, na sede da OTAN em Bruxelas, na Missão do Reino Unido para a União Europeia e na Embaixada Britânica em Paris.

Para auxiliar as intérpretes, hoje eu estou falando a partir de um roteiro, pois isso tornará a interpretação mais rápida.

Eu quero começar com alguns pensamentos sobre **por que a ética está se tornando cada vez mais relevante para líderes militares** em todo lugar. E quando eu uso o termo “líder militar”, eu quero dizer todos acima do posto de soldado.

É lugar-comum dizer que as operações militares estão se tornando mais complexas. Os dias em que guerras eram travadas entre as forças uniformizadas de um Estado contra as de outro, geralmente após uma declaração formal de guerra, já se foram há muito tempo. **A maioria dos conflitos armados hoje envolve principalmente grupos armados não estatais**, com uma variedade de motivações. Isso inclui aspectos comerciais ligados ao crime no caso do narcoterrorismo, passando pelo fundamentalismo religioso até as lutas diretas pelo poder. Mesmo a suposta guerra estatal entre a Rússia e a Ucrânia viu o envolvimento substancial do grande grupo mercenário quase governamental Wagner.

Essas mudanças levantam questões legais, como o status das forças mercenárias e a responsabilidade dos governos que, em alguns casos, as financiam, mas há um desafio ético predominante que elas apresentam. Muitos, se não a maioria, dos **combatentes envolvidos nesses conflitos não sabem absolutamente nada sobre as leis do conflito armado**, incluindo as Convenções de Genebra, e **ainda menos sobre ética militar**. E, se eles sabem, geralmente, não se importam.

O desafio para vocês, como líderes seniores que são proficientes nas leis dos conflitos armados, é como responderiam a esta pergunta que as suas tropas poderiam colocar.

**“Nossos oponentes ignoram todas as normas legais e éticas, então, por que nós devemos obedecê-las, especialmente se isso nos coloca em desvantagem militar?”** Essa é uma pergunta que merece uma resposta. Daqui a pouco, eu darei alguns exemplos de como pode ser

---

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado, com autorização do autor, a partir da transcrição da apresentação original em língua inglesa realizada no Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”, conduzido em formato híbrido pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) em 10 de outubro de 2023. A versão em língua portuguesa foi elaborada pela Asp Of Nathalia Clemente Batista Ferreira, da 5ª Sch EME, e revisada pela Ten Cel Daniela Schmitz Wortmeyer, do CEEEx / 7ª Sch EME.



<sup>2</sup> Presidente da Sociedade Internacional de Ética Militar na Europa (EuroISME). Oficial-general (*Air Commodore*) da reserva, serviu mais de 30 anos na Força Aérea Real do Reino Unido, especializando-se em relações internacionais no nível político-militar. Seus principais interesses se relacionam ao impacto da boa liderança sobre o comportamento ético e a tomada de decisão ética no nível estratégico.



desastroso para as forças armadas não agir legalmente e eticamente. Mas, por enquanto, eu lhes ofereço uma simples analogia.

É trabalho da polícia prender criminosos, que são pessoas que infringem a lei. Vocês considerariam aceitável que a polícia infringisse a lei – por exemplo, plantando evidências ou torturando suspeitos – para obter uma condenação? Ou vocês achariam aceitável que a polícia recebesse subornos de criminosos para evitar persegui-los? Se a polícia se comportasse dessa maneira, quanto tempo levaria para que o público perdesse toda a fé no seu profissionalismo ou honestidade?

**As falhas éticas podem representar um grande risco estratégico para o sucesso de qualquer campanha** [militar]. Um exemplo muito claro é a forma como as forças francesas se comportaram durante a guerra com os separatistas argelinos, o FLN (Frente de Libertação Nacional). Essa guerra foi aterrorizante e sangrenta, com uso deliberado e generalizado de bombardeios indiscriminados de civis pelo FLN. Afinal, ficou claro para o governo que a polícia era incapaz de restaurar a ordem e que a situação estava fora de controle. Autorizou, portanto, o exército a recuperar o controle, utilizando todos os meios que considerasse necessários.

Os paraquedistas franceses que receberam essa missão não tinham experiência ou treinamento nesse tipo de trabalho. Mas, à medida que o exército francês se envolvia mais no conflito e seus membros ficavam mais expostos aos horrores diários, ele descia para um *modus operandi* em que o uso da tortura se tornava sistemático, até mesmo rotineiro. As forças envolvidas deixaram de se comportar como soldados disciplinados, sujeitos às Convenções de Genebra e ao direito internacional, e agiram como se estivessem acima da lei. Inicialmente, a tática surtiu algum efeito, então a vitória parecia ter sido conquistada.

A trégua foi breve e a violência irrompeu novamente, mas a mudança mais significativa foi que as notícias sobre os métodos utilizados pelo exército começaram a vazarem e a virar o público francês contra o exército. Os rebeldes também exploraram essas revelações para minar o argumento a favor da continuidade do domínio francês na Argélia. Com o tempo, a Argélia conquistou a independência e a imagem do exército francês aos olhos da população francesa sofreu uma deterioração catastrófica que durou pelo menos uma geração.

Isto sublinha uma lição importante sobre a importância da conduta ética em conflitos. **Os franceses na Argélia não foram derrotados por um inimigo impiedoso e antiético, mas pelas suas próprias ações antiéticas**; pelos políticos que implicitamente deram aos militares uma tarefa antiética, que os militares, por sua vez, aceitaram. Além disso, na visão do público não havia equivalência entre o FLN e o governo francês. O público francês não esperava nada melhor do FLN, mas esperavam algo melhor de seu próprio governo e exército.

Na verdade, um dos fatos mais incríveis sobre o comportamento dos franceses na Argélia foi que, como nação, eles foram profundamente marcados pela ocupação alemã da França durante a Segunda Guerra Mundial. A brutalidade dos ocupantes nazistas traumatizou a nação, mas, em um pouco mais de uma década, uma parte de seu próprio exército, com estímulo e conhecimento de seu próprio governo, estava usando a mesma estratégia e tática. O choque do público francês ao descobrir isso foi mais profundo por causa do que eles mesmos haviam vivenciado recentemente.

Existem outros exemplos de conflitos recentes de como ações antiéticas por um pequeno número de pessoas podem afetar o resultado estratégico de uma campanha.

**O pequeno grupo de pessoas que abusou de prisioneiros no presídio de Abu Ghraib no Iraque recebeu publicidade mundial** e foi descrito em alguns círculos de Defesa dos EUA como “as seis pessoas que nos fizeram perder a guerra no Iraque”.

**As ações de um número de membros das forças especiais australianas no Afeganistão,** nas quais mataram vários civis desarmados e encobriram os assassinatos, resultaram em uma grande investigação conduzida por um juiz – o Relatório Brereton – que teve **repercussões importantes para o exército australiano** e a visão do **público australiano sobre eles**. E aqui eu volto à pergunta que mencionei anteriormente – “Se nosso inimigo usa táticas antiéticas, por que nós não deveríamos?” Muitos membros do público australiano levantaram essa pergunta de forma muito veemente em apoio aos seus “heróis” no SAS [Regimento de Serviço Aéreo Especial<sup>3</sup>].

A mesma pergunta foi levantada no Reino Unido em apoio ao **Sargento Blackman, um membro da elite dos Fuzileiros Navais Reais britânicos**. Ele foi filmado por uma câmera de capacete logo após matar um combatente Talibã ferido que não era mais uma ameaça militar. Em suas próprias palavras, ele disse: “Eu acabei de violar as Convenções de Genebra...”, deixando claro que ele sabia exatamente o que estava fazendo. Inicialmente, ele foi acusado e condenado por assassinato, o que **provocou uma indignação pública**; a condenação foi posteriormente reduzida para homicídio culposo com base na atenuação da responsabilidade.

O caso do Sargento Blackman é importante não apenas pela reação pública, mas pelo contexto no qual ele se encontrava. O Sargento Blackman havia servido em três missões no Iraque e uma no Afeganistão. Todas as quatro missões impuseram um estresse pessoal enorme, incluindo o risco diário de exposição à morte ou ferimentos graves. **O que ele fez é inegável, mas a verdadeira pergunta é: por que ele fez isso?** Em março de 2011, pouco antes do desdobramento de Blackman para o Afeganistão, seu pai morreu da doença de Parkinson. Em 27 de maio, um IED [Dispositivo Explosivo Improvisado, sigla em inglês] matou dois homens na companhia de Blackman. O comandante original da companhia de Blackman também foi atingido, mas sobreviveu.

O isolamento de sua base de patrulha, o calor opressivo – de até 50 graus Celsius – e a constante roleta russa de patrulhamento em uma paisagem repleta de IEDs claramente afetaram o sargento Blackman, provavelmente transformando-o de um profissional maduro em um assassino ilegal. Então, onde estava a cadeia de comando dele nisso tudo?

O fator que os quatro exemplos que eu dei – os franceses na Argélia, Abu Ghraib, o SAS australiano no Afeganistão e o Sargento Blackman – têm em comum é a **ausência ou falha na cadeia de comando**. Na Argélia, os paraquedistas franceses foram incumbidos de uma tarefa para a qual não tinham treinamento e os políticos estavam dispostos a fazer vista grossa, desde que as táticas parecessem estar funcionando.

No caso do SAS australiano, a natureza elitista e secreta da unidade manteve os estranhos – incluindo alguns dos seus próprios oficiais – à distância do que estava acontecendo. A cadeia de comando não foi assertiva o suficiente para derrubar essa parede de sigilo e compreender o que estava ocorrendo.

No caso do Sargento Blackman, quem na cadeia de comando estava cuidando de sua saúde mental e bem-estar? A resposta parece ser: ninguém.

Poucas pessoas nas forças armadas são psicopatas homicidas. **A maioria quer realizar seu trabalho profissionalmente e operar dentro da lei**. Nas forças armadas democráticas, os militares recebem palestras sobre as Convenções de Genebra e as leis dos conflitos armados. Assim como o Sargento Blackman, eles podem diferenciar o certo e o errado.

---

<sup>3</sup>Unidade de forças especiais do exército australiano [N.T.].

Mas essa pergunta – “por que nós deveríamos lutar eticamente, quando nossos inimigos não o fazem?” – está longe de ser a única questão ética significativa com que militares em todo o mundo têm que lidar. Eu darei alguns exemplos agora e, embora vocês possam estar familiarizados com as implicações operacionais deles, eu quero chamar sua atenção para as implicações éticas.

Primeiro, o uso de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), especialmente VANTs armados. **Os operadores de VANTs são guerreiros “reais”?** Eles podem realmente conquistar o respeito de seus colegas militares se não colocam a si mesmos em risco pessoal, e o que isso pode significar para a coesão e o moral militar? Isso ocorre apesar das evidências crescentes de que as tripulações de VANTs envolvidas em missões de eliminação podem sofrer uma incidência maior de TEPT [Transtorno de Estresse Pós-Traumático] do que as tripulações aéreas convencionais.

Segundo, o aprimoramento humano. Não o uso de auxílios externos, como os exoesqueletos para aumentar a força ou a resistência. Em vez disso, eu estou pensando em aprimoramentos farmacêuticos ou neurológicos. Isso inclui **implantes neurais e potenciais tratamentos medicamentosos de longo prazo**, por exemplo, para reduzir o medo e aumentar a coragem, diminuir outras inibições ou melhorar a resistência e a capacidade de lidar com menos sono.

Tais aprimoramentos potenciais levantam questões éticas importantes. Por exemplo, como se parece o consentimento informado nessas circunstâncias quando os efeitos a longo prazo desses tratamentos podem ser desconhecidos? Os militares vivem no mundo real, então, **pode ser impossível ligar ou desligar um tratamento de longo prazo para aumentar a agressão**, dependendo se um indivíduo está em uma missão militar arriscada ou simplesmente em uma saída noturna com sua família, ou mesmo depois de ir para a reserva. Haveriam circunstâncias – por exemplo, em unidades de Forças Especiais – onde poderia até se tornar obrigatório concordar com tais aprimoramentos para permanecer na unidade?

A guerra cibernética apresenta outra série de desafios. Assim como o uso de tripulação aérea em VANTs, muitos **especialistas em cibernética podem não ser guerreiros no sentido convencional**. Se a tripulação aérea fosse encarregada da destruição física de um alvo e fosse morta durante a missão, mas o alvo não fosse destruído, eles seriam sem dúvidas considerados heróis. Mas um especialista em cibernética pode ser capaz de desativar o mesmo alvo com poucos cliques no teclado. Isso seria militarmente mais eficaz do que a missão física falhada, mas vocês concederiam uma medalha ao guerreiro digital que teve sucesso, mas não aos guerreiros físicos que falharam, mas foram mortos?

A guerra cibernética pode ser também um instrumento cego. *Hackear* e desativar infraestrutura crítica pode afetar hospitais, bancos, escolas, serviços de emergência e até mesmo compras de itens essenciais para o dia a dia. À primeira vista, isso pareceria desproporcional. À medida que o mundo se torna cada vez mais interconectado, esses riscos éticos aumentam proporcionalmente.

Então, quais são os fatores mais importantes a serem implementados pelos comandantes?

1. O conjunto de exemplos que eles estabelecem. Aqueles mais abaixo na cadeia de comando aprenderão o que é aceitável ou inaceitável com base no que seus comandantes fazem. Note que não digo “no que seus comandantes dizem”. É inútil **dizer a coisa certa, mas fazer a coisa errada**. Se um comandante usa violência desnecessária ou brutalidade, seus subordinados aprenderão com isso. E isso se aplica não apenas no contexto das operações. Se um comandante aceita subornos ou vende equipamentos militares no mercado negro, seus subordinados sentirão que têm licença para fazer o mesmo.

2. Treinamento. Conflitos armados estão no limite mais extremo da experiência humana. As pessoas podem estar com fome, cansadas, temerosas pelas suas vidas, cheias de adrenalina e

testemunhar as circunstâncias mais violentas. **Treinar pessoas para se comportarem eticamente diante de tudo isso é um processo de longo prazo.** Não pode ser iniciado no dia anterior ao início das operações. Além disso, o treinamento em sala de aula tem seu lugar, mas o treinamento mais eficaz é realizado no contexto de exercícios de campo, que correspondem mais de perto às condições operacionais.

O segundo ponto se refere diretamente ao primeiro. Comandantes militares passam muito tempo reforçando a identidade social – ou coesão da unidade e apoio mútuo, em outras palavras. Os militares correrão grandes riscos pelo bem dos seus camaradas. Mas há dois problemas aqui. Os termos da identidade social de um grupo podem ser fortemente influenciados por seu líder. **Se um líder encoraja ou tolera atos ilegais ou antiéticos, então o grupo irá, com o tempo, moldar-se para se conformar a essa identidade.** O segundo risco é que a lealdade ao grupo possa substituir as normas sociais mais amplamente aceitáveis. Nós vimos um exemplo do primeiro risco em Abu Ghraib e do segundo com o SAS australiano no Afeganistão.

3. Fadiga. Estudos têm mostrado que o maior risco para o comportamento ético é a fadiga. A fadiga pode ser inevitável nas operações militares, mas **os comandantes devem estar conscientes de que a capacidade de tomada de decisões morais é seriamente corroída pela fadiga** – e isso inclui a fadiga do próprio comandante.

4. Erosão moral. O conflito armado é uma situação em que o altamente anormal pode se tornar normal. Por exemplo, não é normal ser autorizado a matar pessoas legalmente, mas em conflitos armados isso pode ser permitido. As visões, sons, cheiros e as lembranças da guerra podem ser terríveis. Ver companheiros sendo mortos ou gravemente feridos pode ter um efeito profundo no bem-estar mental de qualquer pessoa. Isso pode levar a um processo de distorção moral, em que **motivos como vingança, raiva ou entorpecimento moral podem distorcer a tomada de decisões.** Quanto maior a exposição a essas experiências extremas, maior é o risco de distorção moral.

5. Dizer não. Para os militares, dizer não a um comandante pode ser a coisa mais difícil de fazer. Anos de formação sobre a necessidade de seguir ordens, a confiança na cadeia de comando e o respeito pelo processo político democrático podem funcionar em conjunto para tornar a recusa em obedecer a uma ordem algo extremamente difícil de fazer.

Este exemplo diz respeito ao papel do Chefe do Estado-Maior de Defesa britânico no período que antecedeu a guerra do Golfo em 2003. Houve muito debate sobre se uma invasão ao Iraque seria autorizada pelas resoluções existentes do Conselho de Segurança da ONU. Em um ambiente social e político muito tenso, o CDS [Chefe do Estado-Maior de Defesa, sigla em inglês] recebeu a ordem de Tony Blair para preparar as forças do Reino Unido para a invasão. O que o CDS respondeu a essa ordem não foi “Sim, senhor, imediatamente”, mas sim que **ele se recusaria a mobilizar as forças britânicas a menos que recebesse aconselhamento jurídico inequívoco de que a guerra seria legal.** No caso, ele recebeu esse aconselhamento (que posteriormente foi muito debatido) e as forças britânicas participaram.

Eu gostaria apenas de terminar com três pensamentos finais.

Esta breve apresentação concentrou-se no pessoal militar. A história não julga ações de forma isolada, como em um experimento laboratorial teórico, mas em termos do que as pessoas fazem aos outros e os efeitos dessas ações. Pensem no massacre de My Lai no Vietnã, ou nos estupros e torturas cometidos por forças russas na Ucrânia.

O foco de grande parte da formação ética está no que acontece em operações. Esse foco é compreensível. Mas a maioria das forças armadas passa mais tempo treinando em tempos de paz do



que em operações. Portanto, o que eu chamarei de ética militar em tempos de paz também é importante. Nessa categoria eu incluiria a aquisição e o descarte, o tratamento dos denunciante [whistleblowers], as questões de gênero, *bullying* e seu corolário, favoritismo. Portanto, a ética militar não é algo confinado ao ambiente operacional.

O que me leva a uma frase final sobre a invasão da Ucrânia pela Rússia. Este é um exemplo trágico, mas quase perfeito, de como comportamentos extremamente antiéticos em todos os níveis, desde o político estratégico até o tático, não vencem guerras. Minha afirmação é que guerras são vencidas por profissionais competentes que operam dentro das leis da guerra. **A brutalidade não é um substituto para a competência.**

# LIDERANÇA E ÉTICA SOB UMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA: LIÇÕES A PARTIR DE CONFLITOS CONTEMPORÂNEOS<sup>1</sup>

Ruben Stewart<sup>2</sup>

Obrigado Daniela, obrigado John, ilustres oficiais, obrigado por me receberem aqui hoje. Como neozelandês, vejo as estrelas do Cruzeiro do Sul em seu logotipo e me sinto mais próximo de minha casa no hemisfério sul neste momento.

Então, hoje, minha apresentação consiste em três elementos que vocês podem ver aí dispostos [no *slide*: Dimensão Humana, Ambiente Operacional e Desafios Cognitivos]. Antes disso, vocês já ouviram falar da minha formação militar, mas acho que é mais importante para esta apresentação de hoje que vocês saibam que tenho cinco filhos com idades entre 23 e 11 anos, já que parte da minha palestra de hoje será muito focada nessa geração mais nova.

Falarei principalmente sobre uma série de problemas que acredito que os comandantes militares enfrentam. Tenho algumas ideias, mas não creio que todos na sala tenham as respostas para isso. Portanto, estou muito ansioso pelas perguntas e respostas que seguem esta apresentação.

No que diz respeito à Dimensão Humana, **a maioria das forças militares é constituída por duas gerações relativamente jovens**. A Geração Y são aqueles nascidos entre 1980 e 1994, que atualmente têm entre 43 e 29 anos de idade. Esta geração ainda constitui a maioria das forças armadas. A Geração Z são aqueles que nasceram entre 1995 e 2010, portanto são os soldados mais jovens com 28 anos ou menos. Esta geração representa aproximadamente 40% do pessoal alistado e quase 10% dos oficiais nos exércitos em todo o mundo.

Antes de começarmos a focar na Geração Y e na Geração Z, vale lembrar que em 2028 uma nova geração, a Geração Alfa, aqueles nascidos após 2010, iniciará o alistamento e o serviço militar.

**As pessoas da Geração Z e da Geração Y foram muito moldadas pelos desenvolvimentos tecnológicos e pela conexão à Internet que ocorreram durante sua infância.** Eles são um corpo de indivíduos independentes socialmente conscientes, que possuem métodos de recepção de informações muito diferentes dos das gerações anteriores. Eles são mais céticos, ou seja, duvidosos, quanto a seguir os conselhos e orientações de figuras de autoridade mais antigas. Eles precisam sentir que têm fé em seus superiores e construir confiança neles. **Não é automático para eles confiarem em figuras de autoridade.** Na verdade, se forem feitos esforços para impor essa autoridade a estas gerações, eles podem acabar se ressentindo e repelindo essa autoridade.

**As estratégias de educação ou estratégias de treinamento preferidas pela Geração**

---

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado, com autorização do autor, a partir da transcrição da apresentação original em língua inglesa realizada no Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”, conduzido em formato híbrido pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) em 10 de outubro de 2023. A versão em língua portuguesa foi elaborada pelo Cel R1 Gêder Távora Said e revisada pela Ten Cel Daniela Schmitz Wortmeyer, ambos da 7ª Sch EME.



<sup>2</sup> Conselheiro de Forças Armadas e de Grupos Armados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) em Genebra. Anteriormente como oficial do Exército da Nova Zelândia e mais recentemente como humanitário, passou mais de 20 anos no terreno trabalhando em Timor Leste, Afeganistão, Iraque, Iêmen, Síria, Palestina, Israel, Líbano, Sudão, Sudão do Sul, Etiópia. Ele tem mestrado em Relações Internacionais e é autor de vários artigos em diversas revistas militares.

**Z** incluem uma utilização intensa de **métodos e conteúdos digitais**, incluindo as redes sociais. Eles preferem métodos digitais em vez de material escrito. Preferem decisões curtas e preferem representação gráfica de informações. Eles também preferem ter envolvimento interativo com instrutores e experiências imersivas.

No entanto, a maioria dos treinamentos militares não são projetados tendo em mente a Geração Z. A dependência de métodos eletrônicos e digitais é algo ao qual voltarei em *slides* futuros. A agência de notícias Reuters faz uma pesquisa anual sobre de onde as pessoas obtêm notícias e, em 2023, 79% dos brasileiros de todas as idades obtiveram notícias de fontes *online*, incluindo mídias sociais. Isso significava que **a grande maioria dos brasileiros recebe notícias do WhatsApp**, YouTube, Instagram, Facebook, Twitter (ou X, como é chamado agora) e TikTok, nessa ordem de prioridade. A porcentagem de brasileiros mais jovens que recebem notícias nas redes sociais será, obviamente, superior a 79%.

**Quando as crianças da Geração Z se tornam soldados, elas trabalham de forma diferente das outras gerações.** Tendem a trabalhar de forma mais colaborativa entre os seus pares, o que levanta uma questão sobre a sua relação com os comandantes. A Geração Z também parece favorecer recompensas pelo desempenho, como mais salário ou folga, ou seja, licença extra. Esses não são métodos militares tradicionais usados para encorajar um melhor desempenho. A Geração Z também é mais propensa a saltar de emprego, ou seja, a mudança entre empregos ou empregos diferentes, se estiverem insatisfeitos, o que levanta a questão de como isso funciona se você é um soldado em operações e está insatisfeito com as circunstâncias em que você se encontra.

Quando se trata de liderança, **a Geração Z espera que seus líderes liderem pelo exemplo.** Eles querem modelos. Eles querem inspiração. Eles querem estimulação intelectual. Eles querem orientação, ensino. Eles querem *feedback* e atenção de seus líderes. O *Drill Sergeant 3* do Ano do Exército dos EUA de 2022 disse, e passo a citar: “A agressão, os gritos, os berros, os castigos físicos excessivos, a Geração Z não é receptiva a isso de forma alguma”.

Então, **onde esta nova geração se encontrará operando?** O acrônimo VUCA normalmente significa Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo. Mas gosto de mudar o V de Volátil para Violento, porque acho que isso explica mais adequadamente o ambiente em que os soldados se encontram.

Um dos principais exemplos disso recentemente são os **civis que participam nas hostilidades**. E, como aqui ilustrado com a senhora com o telefone [*slide*], um telefone que pode ser utilizado como sensor militar, ou seja, para tirar fotografias para localização por GPS, e também como dispositivo de comunicação para enviar essa informação, e constituir, em alguns casos, instrumento de participação nas hostilidades, e, portanto, pode tornar o civil que o está portando um combatente, passivo de tornar-se alvo.

E tenho certeza de que há outros exemplos que as forças de paz brasileiras têm visto em suas operações ao redor do mundo que contribuem para um ambiente VUCA: crianças-soldados, políticas que restringem as ações dos soldados, os desafios culturais de operar em ambientes estrangeiros, e também forças parcerias e como essas forças parceiras se comportam.

O próximo [*slide*] são as **operações descentralizadas**. Como sabem, a prevalência de sensores no campo de batalha de hoje permite que as coisas sejam mais facilmente detectadas e depois atacadas, o que significa que as forças têm de se dispersar para sobreviver.

---

<sup>3</sup>Graduado responsável por executar e ensinar os princípios fundamentais do treinamento básico de combate [N.T.].

Isto também tem sido visto neste momento na Ucrânia, mas também foi visto no Iraque e no Afeganistão, onde pequenos grupos de soldados, dez soldados numa seção ou esquadrão, foram enviados em patrulha ou para operar um posto de controle. Muitas vezes eles são comandados por jovens graduados.

Os exemplos de que John falou [na apresentação anterior], como Abu Ghraib, as Forças Especiais Australianas e o Sargento Blackman são apenas alguns exemplos em que graduados em funções de comando de pequenos grupos dispersos demonstraram comportamentos negativos.

A seguir quero falar sobre **eletrônica**, e vocês devem se lembrar que me referi à Geração Z e sua dependência da eletrônica. E eu quero dividir esses eletrônicos, ou o uso de eletrônicos, em: aqueles eletrônicos que permitem **vigilância e reconhecimento de inteligência**, e aqueles eletrônicos que são usados para **comando e controle**.

Portanto, sensores avançados, ou seja, ISR [Inteligência, Vigilância e Reconhecimento, sigla em inglês], deveriam ajudar os soldados e comandantes a compreender o campo de batalha e como agir no campo de batalha. A digitalização deveria ser capaz de ajudar no processamento das massas de dados disponíveis e fornecê-los aos comandantes nas telas. No entanto, **esses computadores e sensores, ou sensores eletrônicos, podem ser enganados**: o *software* pode funcionar mal, o *software* pode ser adulterado deliberadamente, e conjuntos de dados inteiros podem ser tendenciosos, e os resultados finais, ou seja, como eles apresentam a informação na tela, também podem ser adulterados com o uso de *software*. Outros exemplos incluem bloqueadores de GPS, ou seja, bloqueadores de sistemas de posicionamento global, onde os locais podem ser alterados ou manipulados.

E, por último, falarei sobre comando por meios eletrônicos. Quando operam em uma situação violenta, incerta, complexa e ambígua, os soldados confiarão na sua cadeia de comando dando-lhes objetivos e missões claros. No entanto, **soldados e comandantes podem encontrar-se operando em ambientes onde as comunicações estão bloqueadas ou degradadas**. Ou, mais recentemente, como foi revelado na batalha por Mosul, os combatentes do Estado Islâmico tiveram ordens falsas enviadas para os seus telefones pela inteligência de sinais britânica, a fim de confundir-los quanto ao que deveriam fazer.

Então, isso leva ao meu último *slide*: quero falar sobre como é esta geração jovem, como é o complexo cenário de conflito contemporâneo atual, e o que isso significa para os desafios cognitivos que esta geração jovem enfrentará no campo de batalha.

Há outra citação que gostaria de acrescentar às duas que vocês podem ver aqui [*slide4*], e é de um jovem oficial ucraniano, que disse recentemente: “Não podemos mais determinar onde está a verdade e onde está a mentira”.

E agora tenho uma série de perguntas para vocês, sobre as quais podemos conversar nessa sessão.

### **E se o soldado não souber quem é ou onde está o inimigo?**

E se um soldado não souber ou entender onde está? Talvez o GPS deles esteja bloqueado, talvez haja outro equipamento que não esteja funcionando. E daí se eles não conseguem se posicionar no campo de batalha?

---

<sup>4</sup>“A Guerra é o reino da incerteza; três quartos dos fatores nos quais a ação na guerra se baseia estão envoltos em uma névoa de maior ou menor incerteza.” – Carl von Clausewitz, 1832.

“Informação contextualizada, confiável e fidedigna é tão importante para o pensamento dos seres humanos quanto o ar limpo é para a respiração humana.” – H. Lin, 2019.



**E se as comunicações dos seus comandantes tiverem sido bloqueadas?** Quais são suas ordens específicas? O que eles deveriam fazer?

Os relatórios da Reuters de que falei anteriormente mostraram que apenas 43% dos brasileiros confiavam nas notícias que recebiam. **E se o soldado tiver sido criado em um ambiente de falsa informação e desinformação, e não souber o que é confiável e o que é honesto, ou o que é a verdade?**

Portanto, **se um soldado não consegue compreender ou confiar em qualquer fonte externa de informação, como escolherá operar?** Continuarão a operar como os soldados japoneses fizeram nas décadas de 1940, 50, 60 e mesmo na década de 1970, e continuarão a operar de acordo com o último conjunto de ordens que receberam? Ou optariam por começar a fazer as suas próprias ordens, com base na sua compreensão ou percepção da situação?

Se somarmos a isso os elementos de que John falou [na apresentação anterior], como fadiga, fome, exposição a altos e baixos emocionais e erosão moral, vocês podem ver como a situação fica infinitamente mais complexa.

Então terminarei com três perguntas: Como o soldado ou comandante poderá saber o que está errado? Como o comandante ou soldado poderá saber o que é certo? Como podem os jovens soldados e comandantes nesses complexos campos de batalha compreender a situação? Apenas assim para tomar decisões sobre o que é legal e ético a fazer.

Muito obrigado!

# SESSÃO DE PERGUNTAS E RESPOSTAS<sup>1</sup>

John Thomas e Ruben Stewart

## Primeira Pergunta:

Nós, do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, iniciamos nossos estudos sobre a Dimensão Humana buscando adotar uma visão sistêmica. Ou seja, partindo da premissa de que a conduta humana não resulta apenas da história pessoal e das disposições internas dos indivíduos, mas, em grande medida, das suas interações e esforços de adaptação ao contexto de um sistema mais amplo – neste caso específico, o contexto organizacional militar e os cenários operacionais. Portanto, sob uma perspectiva relacionada com o planejamento e a tomada de decisão no nível estratégico, na sua visão, quais seriam os aspectos críticos a considerar, tanto na formulação de políticas como nas interações concretas entre as pessoas, a fim de promover o desenvolvimento de uma cultura organizacional que potencialize a construção da confiança, a coesão e a conduta ética nas forças armadas? Ou, se preferirem, quais são os aspectos que, quando negligenciados, tendem a comprometer essas dimensões institucionais?

## Resposta de John Thomas:

O que é importante para construir confiança? Ruben aludiu bastante a isso. As pessoas que hoje entram nas Forças Armadas, sejam elas do Exército, da Marinha ou da Aeronáutica, vêm de uma sociedade muito diferente das pessoas da minha geração. Assistimos em muitos países em todo o mundo a uma **polarização crescente da política e das atitudes sociais**. É extremamente difícil, certamente no Reino Unido, encontrar um meio-termo para muitos temas controversos. Portanto, **é mais provável que estes recrutas, estes jovens, venham de uma posição polarizada, de uma forma ou de outra**. Eles não estão necessariamente acostumados a confiar naquilo que não gostam de ouvir. Uma das desvantagens de usar as redes sociais para obter notícias é que não há obrigação de as redes sociais serem imparciais ou mesmo realistas. O outro risco das redes sociais é que os algoritmos utilizados pelas empresas tentem alimentar as pessoas com o que elas querem ouvir, dessa forma, **os preconceitos são continuamente alimentados, tanto a favor como contra**, qualquer que seja o assunto.

Se você tem um Exército, Marinha e Aeronáutica totalmente de voluntários, você começa com vantagem porque as pessoas que se voluntariam para ingressar têm uma certa predisposição para acreditar no que as Forças fazem. Portanto, há pelo menos uma confiança embrionária na qual você pode construir. Mas não creio que haja algo particularmente novo ou original na forma como se constrói a confiança nos recrutas. **É realmente um processo de ser honesto, direto, claro e justo na forma como você trata todos eles, não tendo favoritos e não praticando *bullying***. E, como mencionei na apresentação, se os líderes, as pessoas que os comandam durante o processo de treinamento, explicarem e exibirem essas qualidades, então a confiança se desenvolverá nas pessoas que você está tentando treinar.

---

<sup>1</sup> Este texto foi elaborado, com autorização dos painelistas, a partir da transcrição da sessão de perguntas e respostas realizada com a participação da assistência no contexto do Painel “Liderança e ética sob uma perspectiva estratégica: lições a partir de conflitos contemporâneos”, conduzido em formato híbrido pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) em 10 de outubro de 2023. A versão em língua portuguesa foi elaborada pelo Cel R1 Géder Távora Said e revisada pela Ten Cel Daniela Schmitz Wortmeyer, ambos da 7ª Sch EME.

A segunda parte da sua pergunta é: o que é perigoso negligenciar? E eu diria: dúvidas. Porque **as pessoas que você está treinando ou as pessoas sob seu comando terão perguntas**, e muitas vezes serão **dúvidas muito legítimas e difíceis**. A pior coisa que você pode fazer é ignorar essas questões ou tratá-las como banais e irrelevantes.

Como Ruben deixou claro na sua apresentação, estes jovens não estão imediatamente predispostos a aceitar a autoridade sem questionar, então, negligencie isso, e será por sua conta e risco.

#### **Resposta de Ruben Stewart:**

Acho que **é preciso que haja adaptação das forças armadas a esta nova geração**. E com isso eu acho que talvez seja necessário fazer mudanças nos estilos de comando. Deve haver mais orientação e ensino e mais abordagem prática ao desenvolvimento do que talvez tenhamos visto no passado, e deve haver também um treinamento diferente aplicado a esta geração.

**Mas também deve haver adaptação por parte da geração jovem** para se preparar para o ambiente em que se encontrará. E esse ambiente não será agradável, como expliquei: será violento, será incerto, será complexo e será ambíguo.

Assim, por exemplo, algumas das instruções iniciais para jovens soldados poderão ser ministradas *online* ou por meio de um dispositivo eletrônico. No fim, você terá que levá-los para fora: na lama, na chuva, no frio, e forçá-los a **confrontar alguns dos difíceis desafios que enfrentarão e verão no campo de batalha**. E esses exercícios, se bem feitos, são bons para os comandantes, são bons para os soldados, constroem a confiança entre os dois e ajudam-nos a operar de uma forma que será mais legal, mais ética e, portanto, leva a melhores comportamentos, da forma que as Forças Armadas brasileiras e a população brasileira esperam de seus cidadãos-soldados.

#### **Complemento à resposta de John Thomas:**

O ponto de partida para estes jovens é diferente, o destino não mudou. **O destino ainda é uma exposição potencial a combates violentos**. A habilidade é como identificar o potencial desses jovens, que vieram de uma formação diferente daquela de onde talvez você tenha vindo. As Forças Armadas britânicas estão muito conscientes de que procurar este potencial é talvez mais difícil e sutil do que costumava ser, e estão a tornando-se bastante bons nisso. Mas no final das contas, como diz Ruben, você tem que rastejar pelo riacho na lama, você sabe, com a cabeça enfiada, as balas voando acima de sua cabeça, caso contrário você não será bom como soldado.

#### **Segunda Pergunta:**

Uma característica significativa da Geração Z e Alfa é o egocentrismo, muito influenciado pelo uso constante de tecnologias centradas no usuário. Diante disso, como desenvolver o espírito ético e os valores militares voltados para o coletivo?

#### **Resposta de Ruben Stewart:**

É uma pergunta muito boa. Penso que esse desafio pode ser um pouco mitigado pelo fato de a geração mais jovem receber muito apoio dos seus pares, ou seja, pessoas do seu próprio grupo social. O grupo social dentro das forças armadas é, obviamente, a sua seção, ou o seu esquadrão, ou talvez o seu pelotão. Quando você **substitui o apoio popular que eles recebem nas redes sociais pelo apoio social que recebem de sua seção, esquadrão ou pelotão**, então você tem um novo grupo

que eles vão querer impressionar. E isso inclui os comandantes, que terão um papel mais interativo do que no passado. E, uma vez que você substitui um grupo por um grupo militar, **você pode utilizar isso para garantir que eles estejam agindo de acordo com os valores da sua organização** e de acordo com os objetivos da sua equipe.

E, **eu acho importante, é estipular que é a equipe “deles”, da qual eles fazem parte**, e que “eles” estão contribuindo para a condução bem-sucedida ou para o cumprimento bem-sucedido da missão ou tarefa por parte de sua equipe.

**Esta geração quer ser valorizada e quer ser respeitada.** Então, em vez de dar-lhes uma “curtida” ou um “polegar para cima” nas redes sociais, talvez seja necessário que o cabo ou o sargento apenas diga “parabéns”, “muito bem”, para que recebam a mesma afirmação positiva que eles teriam nas redes sociais.

### **Terceira Pergunta:**

Os exemplos que você apresentou, sobre o dilema enfrentado pelas tropas regulares, quando seguem as regras éticas e as leis, e o confronto contra forças que não seguem tais regras, estão ficando muito claros, neste exato momento, no confronto entre as forças de defesa israelenses e o grupo Hamas. Se a ação militar israelita, se a invasão da Faixa de Gaza se confirmar, trará enormes desafios aos comandantes israelitas. Você poderia comentar um pouco mais sobre esses desafios?

### **Resposta de John Thomas:**

Então, por onde começamos com Israel e a Palestina? Bem, começemos com uma afirmação bastante simples e provavelmente incontroversa de que os ataques do Hamas não foram ações militares no verdadeiro sentido do termo, foram ações terroristas. Foi apenas terrorismo numa escala maior do que a que vimos desde, talvez, o 11 de Setembro. Os desafios que Israel enfrentaria, se decidisse ocupar Gaza, são enormes. Gaza é um dos lugares mais densamente povoados da Terra. É seguro assumir que a população de Gaza é 100% anti-israelense e que muitas dessas pessoas terão armas. Não há perspectiva daquilo que eu chamaria de “operação de corações e mentes”. Se acrescentarmos a isso o fato de que **a Guerra Urbana é provavelmente o tipo de guerra eticamente mais difícil**, então Israel tem uma “montanha para escalar”.

Nas últimas 36 horas vimos Israel utilizar principalmente o poder aéreo para alvejar os redutos do Hamas em Gaza. Como ex-oficial da Força Aérea, reconheço o valor das munições guiadas de precisão, mas há dois problemas com isso, se usarmos tais armas em Gaza. O primeiro é que você tem que ter certeza absoluta, em termos de inteligência, de que os alvos que você está atingindo são de fato alvos militares genuínos. E o fracasso da inteligência israelense em prever e prevenir os atos do Hamas durante o fim-de-semana sugere que a sua inteligência sobre as localizações e disposições do Hamas em Gaza não é tão boa como pensavam. O segundo problema, com o uso de tais armas, é que mesmo uma munição guiada com precisão, se for de 500 quilos ou 1.000 quilos, causará uma grande explosão em uma área muito urbanizada, então o impacto pode ser preciso, mas **os danos colaterais são muito menos precisos**. Mas, se eles realmente decidirem usar forças terrestres, então estarão colocando suas forças terrestres em um enorme risco pessoal por muitos anos.

Há também a questão da punição coletiva. A punição coletiva não é permitida pelas Convenções de Genebra, e vimos nas últimas 24 horas que Israel impôs um bloqueio de combustível, alimentos e água em toda a Faixa de Gaza, incluindo, claro, aquelas mulheres, crianças e outras pessoas

que não foram diretamente envolvidos no ataque a Israel, quer o tenham apoiado ou não.

Algo que não mencionamos, realmente, como um risco estratégico, é o **uso das redes sociais e do jornalismo cidadão por pessoas que são partes no conflito**. Com certeza absoluta os palestinos transmitirão vídeos do que chamarão de “atrocidades israelenses” para o resto do mundo. Portanto, o risco ético estratégico para os israelenses é que correm o risco de perder a posição moral elevada, se uma operação terrestre em Gaza continuar por um período de tempo. Mas o equilíbrio para os israelenses, a questão que têm de responder, é se o risco militar estratégico e o risco político de permitir que o Hamas opere livremente como antes é maior ou menor do que o risco ético estratégico de entrar em Gaza e causar um número potencialmente desproporcional de vítimas de danos colaterais. E como todos os piores dilemas éticos, não existe resposta certa ou errada para essa pergunta.

### **Resposta de Ruben Stewart:**

Acrescentaria, muito rapidamente, que a **batalha pelas percepções** que se desenrola durante o período desta batalha será absolutamente crítica para ambos os lados. E isso não é necessariamente para alcançar o sucesso estratégico, mas para evitar perdas estratégicas. Como salientou John, dado que cada cidadão é agora um jornalista com a capacidade de registrar e transmitir informação, a batalha pela narrativa e, portanto, pela percepção da audiência global será quase, não exatamente, mas quase tão importante quanto os sucessos táticos e operacionais militares que eles podem ou não ter.

### **Quarta Pergunta:**

A temática das últimas questões, que sintetizo em função do tempo, se refere basicamente a: como conduzir a formação de líderes militares para que se tornem capazes de promover o desenvolvimento moral de seus subordinados? Solicito, também, que apresentem suas considerações finais.

### **Resposta de Ruben Stewart:**

Vou, como dizemos em inglês, “roubar a cena” de John, adotando uma abordagem ética. E então eu pediria e encorajaria todos os comandantes a se empenharem e promoverem entre os subordinados a Regra de Ouro que é: **“trate todos os outros como você gostaria de ser tratado”** – seja o inimigo no campo de batalha, sejam os jovens soldados sob seu comando. Se você os tratar como gostaria de ser tratado, terminaremos com uma humanidade melhor no campo de batalha e um melhor relacionamento e confiança não apenas entre os soldados de nível mais baixo, mas até os escalões mais altos dos oficiais nas forças armadas também.

### **Resposta de John Thomas:**

A EuroISME [Sociedade Internacional de Ética Militar na Europa] realizou cerca de uma dezena de conferências desde a sua criação, e a segunda palavra mais usada depois de “ética” é “liderança”. Assim, com uma amostra de vários milhares de artigos apresentados, penso que podemos concluir que **a liderança e a ética estão intimamente relacionadas**. Os exércitos geralmente são muito bons em ensinar liderança, e vocês não precisam que eu lhes ensine sobre liderança. Também é um assunto enorme. Se você pesquisar na Amazon UK, encontrará 50 mil livros sobre liderança e, em 2017, havia mais de 114 mil artigos revisados por pares escritos em inglês sobre liderança.

Portanto, a questão é: como integrar a formação ética na formação de liderança de uma



forma que seja contínua e eficaz? E então, como Ruben sugeriu com razão, direi que começa de cima e darei um exemplo disso.

Quando a Força Aérea dos EUA decidiu que iria divulgar num livreto os seus valores fundamentais, há 20-25 anos, não houve muito entusiasmo entre a liderança superior da Força Aérea. Mas o chefe da Força Aérea disse: todos os que serviam no Pentágono com posto de uma estrela e acima tinham que assistir à palestra que ele daria com o *Seargent Master* da Força Aérea sobre a importância do assunto. E ele colocou um graduado na porta para verificar quais desses oficiais gerais haviam comparecido à apresentação conforme foram instruídos. Ao voltar ao escritório, o chefe da Força Aérea pegou a lista e começou a ligar para as pessoas que não compareceram. E sua pergunta para eles foi: “O que vocês estavam fazendo que era mais importante do que o que eu lhes disse para fazer?” E isso enviou uma mensagem muito poderosa: que para ele a ética e os valores eram fundamentais para a forma como a Força Aérea dos EUA deveria operar.

A outra coisa que gostaria de enfatizar no final é que a ética não é mais o “assunto Gata Borracheira” [*Cinderella subject*] que costumava ser. Antigamente, bastava ensinar tática, porque as guerras eram bem mais simples e menos complicadas: sabíamos que o inimigo era “mau” e sabíamos quem o inimigo era. Mas agora as coisas são muito mais complicadas e **quase todas as decisões sobre operações agora têm um componente ético**. Portanto, eu diria, para concluir, que se a sua liderança quiser que isso aconteça, isso acontecerá. E, correndo o risco de “pisar nos seus calos”, é sua função dizer a eles que eles precisam fazer isso acontecer.

# PRINCIPAIS ATIVIDADES EXECUTADAS

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



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



