

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

**v. 36, n. 1, dez./fev. 2025**



**EXÉRCITO BRASILEIRO**  
Braço Forte - Mão Amiga

Análise Estratégica. Ano 11. v. 36, n. 1, dez./fev. 2025. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 107 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

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

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

### **EQUIPE**

#### **CHEFE**

Gen Div Giovani Moretto

#### **COORDENADOR DE ESTUDOS**

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

#### **COORDENADOR ADMINISTRATIVO**

Cel Eng Jéferson Flores Retori

#### **ANALISTAS**

Cel R1 Énio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

1º Ten OTT Graciele Gomes Magalhães

#### **COORDENAÇÃO DE PESQUISA**

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

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

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

#### **ADMINISTRATIVO**

S Ten Art Cláiton Sousa da Silva

#### **FOTO DA CAPA:**

Montagem do S Ten MB Leonardo Soares de Moraes e do 2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

#### **ARTE GRÁFICA:**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

## **ANÁLISE ESTRATÉGICA**

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

### **CONSELHO EDITORIAL**

Gen Div Giovani Moretto

Gen Div R1 Otávio Santana do Rêgo Barros

Cel Inf André Tavares da Silva

Cel Eng Jéferson Flores Retori

Cel R1 Énio Moreira Azzi

Cel R1 Agnaldo Catharino dos Anjos Filho

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

### **REVISÃO**

Cel Eng Jéferson Flores Retori

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

S Ten MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt R1 Romulo César Souza da Silva

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4638

ceex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na plataforma:

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

www.ceeex.eb.mil.br

Análise Estratégica. v. 36, n. 1, dez./fev. 2025. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 107 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

# SUMÁRIO



5	<b>EDITORIAL</b>
7	<b>AUTORIDADE, LIDERANÇA E CONFIANÇA: A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DAS RELAÇÕES NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL</b>
	Daniela Schmitz Wortmeyer
29	<b>COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: UMA APROXIMAÇÃO AOS CASOS DA FRANÇA E DO REINO UNIDO</b>
	Natália Diniz Schwether
47	<b>OS RECURSOS MATERIAIS DE PODER COMO CONDICIONANTES DE AÇÃO DO BRASIL FRENTE À DINÂMICA DAS GRANDES POTÊNCIAS</b>
	Bruna Rohr Reisdoerfer
67	<b>CONTROLE INCERTO: A ESTRATÉGIA COLOMBIANA DE EMPREGO DO CIBERESPAÇO PARA ENFRENTAMENTO DE AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL</b>
	Fernando Henrique Casalunga
83	<b>SER, FAZER E COMUNICAR: MANEIRAS PELAS QUAIS O EXÉRCITO NACIONAL GERA CONFIANÇA NA SOCIEDADE COLOMBIANA</b>
	Laura Anzola Galindo
89	<b>CONFLITO ISRAELO-PALESTINO: A MANOBRA ESTRATÉGICA DE ISRAEL</b>
	Walter da Costa Ferreira

**Deixe sua avaliação e seu comentário!**



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 N° 7-A, de 18 fev 2022), o CEEEx voltou fazer parte dela.



# EDITORIAL

Prezados leitores,

Com imensa satisfação, apresentamos a 36<sup>a</sup> edição da Revista Análise Estratégica, que mais uma vez traz à tona debates cruciais para o campo da segurança, defesa e gestão estratégica. Os quatro primeiros artigos são frutos das pesquisas realizadas no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, e os dois últimos, de dois autores convidados. Todos exploram, sob múltiplas perspectivas, os desafios contemporâneos enfrentados por Estados e forças armadas, destacando o papel do poder, da liderança, da tecnologia e da comunicação no cenário global. Cada texto é um convite à reflexão profunda sobre os mecanismos que moldam o presente e influenciam o futuro no âmbito dos Estudos Estratégicos.

Abrindo esta edição, a Tenente-Coronel **Daniela Schmitz Wortmeyer**, em “**Autoridade, Liderança e Confiança: A Importância da Qualidade das Relações no Contexto Organizacional**”, aborda a liderança sob um prisma relacional e compartilhado, explorando como a confiança e a cooperação impactam as organizações, em particular as Forças Armadas. A autora nos conduz por uma análise que vai além da autoridade formal, destacando as dinâmicas interativas que fomentam o desempenho coletivo e a gestão estratégica.

A professora **Natália Diniz Schwether**, em seu artigo “**Comunicação Estratégica: Uma Aproximação aos Casos da França e do Reino Unido**”, oferece um estudo detalhado das estratégias de Comunicação Estratégica adotadas por esses dois países. Baseado em fontes primárias, o texto apresenta as instituições, processos e narrativas que moldam a atividade, propondo reflexões sobre como essas experiências podem informar políticas nacionais.

No terceiro artigo, a professora **Bruna Rohr Reisdoerfer**, em “**Os Recursos Materiais de Poder como Condicionantes de Ação do Brasil Frente à Dinâmica das Grandes Potências**”, avança na análise das implicações da rivalidade entre Estados Unidos, China e Rússia para a América do Sul. O ensaio examina os recursos materiais de poder do Brasil e sua influência na capacidade de resposta do país às pressões estruturais, construindo o nível nacional dos cenários propostos no escopo de sua pesquisa no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos do CEEEx.

Em “**Controle Incerto: A Estratégia Colombiana de Emprego do Ciberespaço para Enfrentamento de Ameaças à Segurança Nacional**”, o professor **Fernando Henrique Casalunga** explora como a Colômbia



tem integrado tecnologias da informação às suas capacidades de defesa. O texto destaca a importância estratégica do ciberespaço e das estruturas de inteligência no fortalecimento das instituições securitárias colombianas diante das ameaças contemporâneas.

O artigo “**Ser, Fazer e Comunicar: Maneiras Pelas Quais o Exército Nacional Gera Confiança na Sociedade Colombiana**”, da assessora de sociologia do Comando de Transformação do Exército do Futuro (COTEF), do Exército da Colômbia, **Laura Anzola Galindo**, investiga os fatores que sustentam a confiança do público na instituição militar colombiana. O texto enfatiza como os aspectos doutrinários, as ações práticas e a comunicação externa trabalham de maneira holística para fortalecer os laços entre o Exército e a sociedade.

Por fim, o Coronel R1 **Walter da Costa Ferreira**, no artigo “**Conflito Israelo-Palestino: A Manobra Estratégica de Israel**”, analisa a resposta estratégica de Israel após o ataque do Hamas, em outubro de 2023. O autor detalha a manobra militar adotada por Tel Aviv, avaliando seus impactos no equilíbrio regional e nos desdobramentos futuros para a governança e a paz na Faixa de Gaza.

Concluímos esta edição com a certeza de que os temas abordados proporcionam aos nossos leitores análises pertinentes sobre questões estratégicas fundamentais. Agradecemos a todos os autores que contribuíram com seus trabalhos e convidamos nossos leitores a refletirem sobre os desafios apresentados.

Boa leitura!

Conselho Editorial





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.



# AUTORIDADE, LIDERANÇA E CONFIANÇA: A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DAS RELAÇÕES NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

## AUTHORITY, LEADERSHIP AND TRUST: THE IMPORTANCE OF THE QUALITY OF RELATIONSHIPS IN THE ORGANIZATIONAL CONTEXT

DANIELA SCHMITZ WORTMEYER

### RESUMO

A complexidade dos desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas, que envolvem crescente nível de mudança, interconexão global, multiculturalismo e progresso tecnológico acelerado, tem estimulado a transformação das relações nesse contexto, visando a potencializar a comunicação, a cooperação e a integração. Nessa esteira, a liderança tem sido enfocada como um fenômeno relacional e compartilhado, voltado à promoção da construção de vínculos e do desenvolvimento das equipes. Neste ensaio, partindo da análise das relações de autoridade, poder e legitimidade no contexto organizacional, aborda-se a liderança como um processo complexo e dinâmico, que ultrapassa o exercício de papéis formais, implicando inter-relações entre diferentes fatores. Analisa-se a liderança como uma função, que se encontra distribuída e pode ser intencionalmente compartilhada nas organizações, de modo a contribuir para o desempenho coletivo. Enfoca-se, ainda, a construção da confiança e seus impactos sobre a qualidade das relações. Por fim, são discutidas implicações dos conceitos explorados para a gestão estratégica das organizações, tendo em vista, particularmente, as forças armadas.

**Palavras-chave:** Liderança; Autoridade; Confiança; Contexto Organizacional; Forças Armadas.

### ABSTRACT

The complexity of the challenges faced by contemporary organizations, which involve an increasing level of change, global interconnection, multiculturalism, and accelerated technological progress, has stimulated the transformation of relationships in this context, aiming to enhance communication, cooperation, and integration. In this context, leadership has been viewed as a relational and shared phenomenon, aimed at promoting the construction of bonds and the development of teams. In this essay, starting with the analysis of the relationships of authority, power and legitimacy in the organizational context, leadership is approached as a complex and dynamic process, which goes beyond the exercise of formal roles, implying interrelationships between different factors. Leadership is analyzed as a function that is distributed and can be intentionally shared in organizations, in order to contribute to collective performance. The construction of trust and its impacts on the quality of relationships is also addressed. Finally, the implications of the concepts explored for the strategic management of organizations are discussed, with a particular focus on the armed forces.

**Keywords:** Leadership; Authority; Trust; Organizational Context; Armed Forces

### A AUTORA

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



## 1 INTRODUÇÃO

*“Quanto mais complexa a tarefa e maior a diversidade cultural dos subordinados, mais os gestores terão que aprender a ser humildes e construir relacionamentos com seus subordinados para garantir uma boa comunicação ascendente e ajuda mútua.” (Schein, 2015, p. 18, tradução livre)*

Sob certo ângulo de análise, as forças armadas se afiguram como exemplos emblemáticos de organizações burocráticas<sup>1</sup>, como grandes máquinas, frias e impessoais, projetadas para o combate. Porém, aprofundando-se a análise para além de suas estruturas e procedimentos formais, elas podem representar um paradoxo deste modelo organizacional. Diante dos contextos extremos em que são empregados, os militares necessitam, para desempenharem com efetividade sua missão, transcender a superficialidade dos papéis formais e construir sólidas relações pessoais, marcadas por elevado grau de confiança e comprometimento mútuos, que muitas vezes perduram por toda a existência (cf. Marshall, 2003; Janowitz, 1967; Junger, 2016).

Assim, no contexto organizacional militar, o próprio exercício da autoridade formal passou a ser, cada vez mais, caracterizado pela busca por ampliar a influência sobre a conduta dos subordinados, visando a alcançar algo além do mero cumprimento mecânico de ordens e normas estabelecidas, em um ambiente implícita ou explicitamente coercitivo.

Em seu clássico estudo sobre a profissão militar nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, Janowitz (1967) analisou a gradual alteração nos padrões de relacionamento nas forças armadas, em função de variadas mudanças sociais e da transformação do combate. Haveria tendência a uma maior aproximação entre os membros da cadeia hierárquica:

O oficial tático já não corresponde mais à imagem do oficial de cavalaria de voz ríspida, bradando ordens para homens que ele supunha ignorantes. (...) Quando a disciplina militar se baseava na dominação, os oficiais tinham de demonstrar que eram diferentes dos homens a quem comandavam. Hoje, os líderes devem continuamente demonstrar sua competência e capacidade técnica, para que possam comandar sem recorrer a sanções arbitrárias e extremas. Antigamente, o lema nas forças armadas era “Faça continência às divisas, e não ao homem”, porquanto a autoridade era formal. Os papéis militares contemporâneos, porém, dependem das qualidades dos homens que ocupam posições profissionais. (p. 46-47).

O autor identificou a ocorrência de uma transição do paradigma do “comando” para o da “liderança” nas forças armadas, de modo que a “ênfase em objetivos de grupo” e o “uso de técnicas indiretas de controle”, como a persuasão, passaram a caracterizar o exercício da chefia, reduzindo-se o foco em sanções negativas para garantir a disciplina (Janowitz, 1967).

Nessa esteira, a liderança – entendida, em linhas gerais, como um processo de influência social que ultrapassa a simples subordinação formal, estimulando indivíduos e grupos a atingirem objetivos comuns – passou a ser cada vez mais enfatizada como fator essencial para a efetividade militar.

Em uma primeira fase, proliferaram estudos que buscaram identificar quais “traços de personalidade” estariam relacionados à liderança, a fim de orientar a seleção, a educação profissional

<sup>1</sup> A análise do modelo racional-burocrático de gestão das organizações foi introduzida, neste ciclo de estudos, no ensaio “Uma aproximação à cultura organizacional e suas implicações para a atuação das forças armadas” (Wortmeyer, 2024a).

e o desenvolvimento de carreira. Entendia-se a liderança como um processo controlado pelo líder, que estaria atrelado a determinadas características pessoais.

No entanto, o mesmo Janowitz já havia constatado que: “Após quarenta anos de pesquisa e desenvolvimento de métodos de seleção de pessoal militar, está hoje copiosamente demonstrado que não existe nenhuma técnica satisfatória ou segura para a localização de elementos capazes de liderança” (1967, p. 51). À época, o autor atribuiu o fato a um “fracasso da psicologia”. Todavia, sob uma perspectiva mais abrangente, pode-se considerar que tal quadro refletia a complexidade do fenômeno da liderança, que não se restringe à manifestação de traços individuais, envolvendo a interação entre pessoas em um dado contexto, como demonstraram estudos posteriores (Meindl; Ehrlich; Dukerich, 1985; Meindl, 1993; Bolden, 2011).

Na atualidade, seja no contexto operacional militar, seja nos inúmeros outros contextos de atividade que caracterizam as organizações contemporâneas, o fortalecimento de grupos de trabalho e o estabelecimento de relações mais próximas, caracterizadas por honestidade e confiança, têm se revelado como fator crítico de sucesso. Schein e Schein (2022) analisam que a complexidade das tarefas e dos contextos de trabalho atuais – envolvendo crescente nível de mudança, interconexão global, multiculturalismo e progresso tecnológico acelerado – acarretam a necessidade de aprofundar relacionamentos nas organizações, de modo a estimular a comunicação, a cooperação e a solidariedade.

Por conseguinte, tem sido sublinhada a crescente necessidade de superação da visão de liderança centrada em supostas características especiais dos líderes, a qual coloca as organizações como dependentes de indivíduos “brilhantes” e “heroicos” para solucionar seus problemas. Defende-se a necessidade de focalizar o desenvolvimento das equipes, abordando a liderança como um fenômeno essencialmente *relacional*, que se encontra distribuído e pode ser compartilhado na organização – no qual a atuação do líder é tão importante quanto os aspectos referentes ao grupo e ao contexto (Schein, 2015; Schein; Schein, 2022; Nye, 2011; Bolden, 2011).

Este ensaio dá continuidade à agenda de pesquisa sobre Cultura Organizacional, Ética e Liderança Militar, no contexto do ciclo 2024-2025 do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército<sup>2</sup>. Objetiva-se compreender o fenômeno da liderança no contexto organizacional, ou seja, a emergência da liderança em um ambiente em que as relações entre as pessoas são, a princípio, estabelecidas em torno de papéis formais voltados ao atingimento dos objetivos organizacionais. Assim, tomarei essa realidade como ponto de partida, iniciando pela análise das relações entre autoridade, poder e legitimidade no contexto organizacional, com foco nas expectativas de natureza psicológica e social suscitadas nesse campo. Em seguida, abordarei a liderança como um processo relacional que se situa para além do desempenho de cargos formais, destacando aspectos que ultrapassam as características do líder na configuração desse processo. Discutirei, ainda, a abordagem que trata a liderança como um processo compartilhado entre os membros da organização, para a seguir focalizar a construção da confiança e seus impactos sobre as relações no contexto organizacional. Por fim, buscarei relacionar os conceitos explorados, considerando algumas implicações para a gestão estratégica das organizações, tendo em vista, particularmente, as forças armadas.

<sup>2</sup>Nos dois ensaios anteriores, foram abordadas as implicações da cultura organizacional para a atuação das forças armadas (Wortmeyer, 2024a) e o desenvolvimento de valores no contexto organizacional (Wortmeyer, 2024b). O presente ensaio constitui o terceiro deste ciclo. Na sequência, será produzido um artigo sobre as relações entre cultura organizacional, ética e liderança, integrando os conceitos anteriormente explorados e focalizando, com uma visão sistêmica, seus desdobramentos para a gestão estratégica das forças armadas na contemporaneidade.

## 2 AUTORIDADE, PODER E LEGITIMIDADE

*“Aquilo em que as pessoas se dispõem a acreditar não é uma simples questão da credibilidade ou legitimidade das ideias, regras e pessoas que lhes são apresentadas. É também uma questão de sua própria carência de crer.” (Sennett, 2001, p. 41)*

Em todos os grupos humanos, observa-se a existência de alguma instância, seja individual ou coletiva, que funciona como centro organizador e regulador da convivência social, sendo dotada de autoridade (Moura, 2000). Na esfera interpessoal, a autoridade é definida pelo sociólogo Richard Sennett (2001) como uma relação desigual estabelecida entre duas pessoas, em que uma ocupa posição de superioridade em relação à outra. Para o autor, essa desigualdade pode ser devida a diferenças em termos de conhecimento, experiência, acesso a bens materiais ou possibilidade de uso de meios coercitivos, para citar alguns exemplos.

Estabelecendo uma ligação com a análise sobre cultura e processos de significação, explorada em ensaio anterior (Wortmeyer, 2024a), podemos observar que o que é destacado e considerado superior nessa relação reflete uma maneira de perceber a realidade, associada a uma interpretação realizada em dado contexto. Dessa forma, o que confere autoridade a alguém depende dos valores e normas aplicados à situação em que ocorre a interação entre as pessoas, ligados ao contexto sociocultural mais amplo, assim como às particularidades da situação e das pessoas envolvidas.

Hardy e Clegg (2001) observam que o poder está sempre inscrito em um contexto, cujas normas tanto possibilitam quanto restringem as ações. Dessa forma, não há poder absoluto, em se tratando de relações humanas. Para os autores, a capacidade de controlar a incerteza sempre representa uma potencial fonte de poder. Por outro lado, o uso do poder enseja a ocorrência de resistências, uma vez que as pessoas tendem a reagir de diferentes formas às tentativas de controle exercidas sobre si.

Em relação ao contexto organizacional, French e Raven (1959 *apud* Riggio, 2000) consideram que o poder de um indivíduo sobre outros ancora-se no acesso a determinadas “bases de poder”. Nesse contexto, os autores identificaram a existência de cinco diferentes bases de poder: a) poder coercitivo, baseado na possibilidade de aplicar punições ou realizar ameaças; b) poder de recompensa, baseado na possibilidade de oferecer prêmios ou recompensas; c) poder legitimado, sustentado na autoridade formal decorrente de posição hierárquica; d) poder de especialista, derivado da posse de determinado conhecimento ou habilidade relacionado ao trabalho; e e) poder de referência, resultante do fato de um indivíduo ser respeitado, admirado e apreciado pelos demais.

Logo, pode-se considerar que a autoridade nas organizações está alicerçada no acesso a uma ou mais bases de poder, não necessariamente de modo simultâneo, em função de prerrogativas dos papéis formais exercidos ou, ainda, de atributos individuais. Nas palavras de Sennett (2001): “Pode-se dizer da autoridade, no sentido mais geral, que ela é uma tentativa de interpretar as condições de poder, de dar sentido às condições de controle e influência, definindo uma imagem de força. O que se busca é uma força sólida, garantida e estável” (p. 33).

Entretanto, como veremos adiante, o poder associado ao desempenho de um papel formal define mais um potencial para a autoridade, que precisará ser concretizado nas relações. Como res-

salta Moura (2000): “Não basta a pessoa estar investida da autoridade formal do papel, é preciso que ela construa a sua autoridade, fruto de suas ações, de sua maneira de ser no desempenho do papel” (p. 12-13).

Conforme anteriormente abordado (Wortmeyer, 2024a), a maior parte das organizações contemporâneas são estruturadas segundo o modelo racional-burocrático<sup>3</sup>, em que uma hierarquia de cargos e funções, ocupados com base na competência técnica, se relaciona ao acesso a determinadas bases de poder. Weber (1999) classifica essa modalidade de exercício do poder como “dominação legal”, que seria “baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (p. 141).

Tal organização hierárquica do trabalho implica que as pessoas sejam, de diferentes formas, dependentes umas das outras para realizar suas tarefas e satisfazer determinadas necessidades ligadas a esse ambiente. Diante dessa realidade, assim como em função da cultura construída em torno das relações profissionais em geral e de suas próprias experiências prévias, as pessoas sustentam expectativas recíprocas no ambiente organizacional.

Considerando que a competência técnica, adquirida mediante educação específica e experiência profissional, seria uma pré-condição para a ocupação de cargos e o desempenho de funções nesse tipo de estrutura (cf. Weber, 1999), pressupõe-se que essa seria uma expectativa básica presente nas relações de trabalho. Assim, para ser percebido pelos demais como de “pleno direito” para ocupar um cargo, é preciso demonstrar competências profissionais compatíveis. Evidentemente, diferentes cargos exigirão competências distintas, que permitirão que as atividades em cada setor da organização sejam conduzidas de acordo com os padrões de qualidade e eficiência que legitimam seu exercício na sociedade.

Dessa forma, no contexto organizacional, a competência profissional pode ser considerada como condição *sine qua non* para legitimação da autoridade. Cabe observar que não se trata de uma competência atrelada à mera exibição de currículos e títulos (embora estes possam estar presentes), mas, essencialmente, à tradução de conhecimentos e experiências prévios em um “saber fazer”, que efetivamente auxilie os subordinados a desempenharem seu trabalho, de modo a atingirem padrões elevados de realização. Para além dos aspectos técnicos, imbricam-se nesse processo aspectos de cunho psicológico e social, como veremos adiante.

Uma gestão organizacional estritamente orientada pelo modelo racional-burocrático apresenta variadas limitações, trazendo uma série de consequências negativas em seu corolário, como temos discutido (cf. Wortmeyer, 2024a, 2024b). Para Schein e Schein (2022), a cultura administrativa baseada implicitamente em relacionamentos coercitivos e em um modelo mecânico de organização hierárquica ainda predomina em muitas empresas e instituições, expressando “um conceito de trabalho linear, mecânico, que obedece à racionalidade técnica” (p. 23). Sob tal perspectiva, o relacionamento entre as pessoas na organização deveria ser orientado exclusivamente por regras, papéis a

<sup>3</sup>Convém lembrar que as forças armadas modernas são formalmente estruturadas como organizações burocráticas, em que a lógica da autoridade segue os moldes da dominação legal descrita por Weber (cf. Huntington, 1985).

serem desempenhados e preservação do distanciamento profissional adequado, não havendo qualquer tipo de vínculo pessoal ou conexão emocional.

No entanto, seres humanos não orientam sua conduta somente por aspectos legais e racionais, conforme anteriormente explorado (Wortmeyer, 2024a, 2024b), sendo fortemente influenciados por disposições afetivas e interpretações abrangentes relacionadas a valores, assim como por vínculos estabelecidos com outros significativos e por propósitos e metas voltados para o futuro (Branco; Valsiner, 2012; Vigotski, 2001; Valsiner, 2012, 2014). De modo convergente, tem sido observado, inclusive no contexto militar, que o sucesso organizacional é potencializado na medida em que o arranjo estrutural da organização atende com efetividade não apenas a aspectos funcionais relacionados às tarefas, mas, também, a determinadas necessidades psicológicas, ligadas, por exemplo, ao controle da ansiedade, à construção de sentido e ao suporte social (Kramer; Visser; Moorkamp, 2023).

Como abordado, o processo de transformar potenciais humanos em desempenho “não é automático e linear como ocorre na operação de máquinas industriais” (Wortmeyer, 2024a, p. 11), apresentando inerente complexidade. Assim, de diferentes formas e em variadas circunstâncias, as pessoas tendem a transcender a superficialidade dos relacionamentos formais, “humanizando” suas interações.

Dessa forma, ao se depararem com figuras de autoridade, em qualquer âmbito da vida social, as pessoas lhes dirigem expectativas de ordem individual e coletiva, esperando que exerçam uma “função” em suas vidas. Para além da dimensão formal, legal e técnica, é nessa esfera íntima dos indivíduos que ocorre a efetiva legitimação da autoridade (Moura, 2000, 2005).

Quando isso não ocorre, são estabelecidos vínculos negativos, marcados pelo medo, negação ou rejeição (Sennett, 2001). Em tais casos, encontramo-nos diante de autoridades que não reconhecemos como legítimas ou verdadeiras, em relação às quais não há autêntico respeito.

Em seguida, buscarei analisar alguns aspectos psicossociológicos que permeiam as relações com a autoridade e como estes se expressam no contexto organizacional – que posteriormente serão relacionados à construção da liderança.

### 3 ASPECTOS PSICOSSOCIOLOGICOS DA AUTORIDADE

*“Os desejos de orientação, segurança e estabilidade não desaparecem pelo fato de não serem satisfeitos.” (Sennett, 2001, p. 28)*

Nos diferentes âmbitos da vida social, o que esperamos da autoridade?

A primeira expectativa de natureza psicossociológica<sup>4</sup> comumente associada às figuras de autoridade pode ser expressa como: atuar como referência (Moura, 2005).

O exercício de funções que implicam ascendência hierárquica sobre um grupo tende a despertar a expectativa de que seja proporcionado algum tipo de orientação para a ação coletiva,

<sup>4</sup> Neste ensaio, a expressão “psicossociológica” é utilizada para se referir a expectativas ou necessidades que são, simultaneamente, de natureza psicológica e social, isto é, que estão ligadas tanto ao campo “interno” dos indivíduos (como representações mentais, carências afetivas, processos de construção de significado e valores) quanto ao campo “externo” relacionado à convivência social.

estabelecendo-se um norte (onde queremos chegar) e certos parâmetros para atuação do grupo (como vamos fazer isso). Naturalmente, isso pode ser feito de diferentes formas, com variados graus de participação e especificidade, de acordo com as características da tarefa a ser desempenhada, da equipe de trabalho e do contexto em que ocorrem as atividades, como discutirei mais à frente.

Assim, em alguma medida, espera-se que a autoridade proporcione um senso de ordem e direção ao grupo. Tal aspecto se relaciona, também, aos significados atribuídos ao trabalho, que, como vimos (Wortmeyer, 2024b), implicam interpretações valorativas das ações e interações, ligando-se a valores morais e éticos. Cabe ressaltar que essa referência é proporcionada não apenas por meio de palavras, mas, principalmente, pelas ações adotadas pela autoridade e pelos significados associados.

Wilson Moura (2005) assinala que o verdadeiro poder é aquele que controla, no sentido de promover a convergência entre as ações e os objetivos comuns, mas não oprime ao ponto de impedir a escolha dos indivíduos e a assunção de responsabilidades. Ele observa, ainda, que “a função de chefia traz a ambiguidade do controle e da integração”, possuindo a prerrogativa de punir e recompensar (ainda de que maneira implícita ou informal, por exemplo, por meio de palavras e expressões não-verbais), assim como de estabelecer limites e conciliar interesses (Moura, 2005). Dessa forma, como destacado por Anzieu e Martin (1971), o chefe atua como “órgão de integração do grupo” (p. 44, tradução livre), favorecendo a cooperação entre seus membros, na medida em que trata as questões emergentes com imparcialidade e justiça. Logo, pode-se identificar uma segunda expectativa psicossociológica frequentemente dirigida à autoridade: atuar com justiça.

Espera-se, ainda, que as figuras de autoridade atuem com transparência e coerência, que podemos considerar como uma terceira expectativa de cunho psicossociológico. Para tanto, é necessária comunicação clara sobre propósitos e ações adotados, assim como autenticidade nas relações. Isso inclui a capacidade de se rever, assumindo erros e consequências das escolhas realizadas, com dignidade (Moura, 2005). Tais aspectos se ligam à construção da confiança, fundamental para o aprofundamento dos vínculos e o comprometimento mútuo, que retomarei neste ensaio com maior profundidade.

Finalmente, cabe observar que os seres humanos tendem a se ressentir quando são tratados com excessiva impessoalidade ou em função de sua “utilidade”, como se fossem meros objetos. Para Sennett (2001), “o amparo – o amor que sustenta os outros – é uma necessidade humana fundamental” (p. 165). Dessa forma, esperamos que as autoridades tenham pretensão genuína de cuidar dos outros, ao mesmo tempo em que sustentam uma relação de respeito quanto a sua autonomia, singularidade e interesses. O autor ressalta que: “Nenhuma pessoa, por mais bem-intencionada que seja como personalidade, é capaz de dar amparo a outra, como se se tratasse de uma mercadoria. Tampouco se granjeia interesse como quem extraí lucro de um investimento” (Sennett, 2001, p. 165). Portanto, fornecer amparo pode ser considerada como uma quarta expectativa comumente dirigida às figuras de autoridade.

É importante observar que as expectativas psicossociológicas aqui brevemente delineadas se inter-relacionam e sobrepõem. De modo geral, as pessoas esperam que a fonte de autoridade represente um “ponto fixo” no qual possam se apoiar em meio à realidade mutável, proporcionando sentido, estabilidade, proteção e segurança frente a incertezas de variadas ordens.

No contexto de uma estrutura organizacional hierarquizada, circunscrita por uma cultura profissional com determinadas características, as interações cotidianas no desempenho dos variados papéis favorecem que essas expectativas sejam canalizadas para pessoas detentoras de autoridade formal. Assim, os subordinados esperam (exercendo certa “pressão” nesse sentido) que estas sejam mais do que cumpridoras mecânicas de protocolos e regulamentos, possibilitando, em alguma medida,

a construção de vínculos – os quais não podem se desenvolver entre papéis formais, mas somente entre seres humanos de fato.

Schein e Schein (2022) analisam que “o que de fato acontece entre um superior e um subordinado pode variar muito e diz respeito, em grau considerável, ao modo como a pessoa de nível superior escolhe se relacionar com aquelas que estão abaixo dela” (p. 100). Dessa forma, as pessoas para as quais as expectativas acima referidas são endereçadas podem reagir de diferentes formas – inclusive, ignorando-as e reforçando o formalismo e o distanciamento nas relações. Porém, se houver dedicação das autoridades ao desempenho de seus papéis formais, atentando às dimensões psicossociológicas implicadas, tenderá a ocorrer um aprofundamento dos laços ao longo do tempo, que poderá contribuir para a emergência da liderança.

Por outro lado, a liderança é um fenômeno que se reveste de maior complexidade, não dependendo exclusivamente da atuação do líder. Além disso, manifesta-se de maneira fluida e dinâmica, não necessariamente coincidindo com o desempenho de determinados cargos na organização, como analisarei a seguir.

## 4 LIDERANÇA COMO FENÔMENO RELACIONAL

*“(...) um grupo ou equipe eficiente cria condições para liderança do mesmo modo que líderes criam equipes eficientes.” (Schein; Schein, 2022, p. 15)*

O estudo da liderança como processo de influência social percorreu diversos caminhos, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, houve grande interesse em se compreender as raízes e impactos da liderança “autoritária” ou “autocrática”, em oposição à liderança “democrática” (e.g. Lewin; Lippitt; White, 1939) – uma perspectiva fortemente ligada às experiências vivenciadas naquele momento histórico e, também, às visões político-ideológicas dos pesquisadores envolvidos (Billig, 2015).

Posteriormente, houve grande proliferação de estudos sobre o tema, de maneira que, diante das inúmeras definições e enfoques existentes, o psicólogo social James Meindl (1993) afirmou que “liderança é tudo e nada”. A despeito da compreensão difusa e repleta de lacunas sobre o assunto, a liderança tem sido considerada, muitas vezes, como verdadeira panaceia para os problemas existentes nas organizações e na sociedade em geral.

Meindl e seus colaboradores cunharam a expressão “romance da liderança” para se referir a uma visão romantizada e quase mística que guiaria a percepção sobre a atuação dos líderes, enfatizando aspectos como prestígio, estima, carisma e heroísmo. Dessa forma, as pessoas tenderiam a estabelecer uma relação de causalidade simples, atribuindo a um único fator (a atuação do líder) a responsabilidade por consequências em sistemas complexos – os quais, de fato, funcionariam de modo fluido, dinâmico e multideterminado. Para esses pesquisadores, trata-se de um viés cognitivo que ajudaria as pessoas a construírem sentido para a realidade, por meio de uma visão simplificada de processos que são, em verdade, mais amplos, envolvendo diversas dimensões que atuam simultaneamente (Meindl; Ehrlich; Dukerich, 1985; Meindl, 1993).

Assim, desenvolveu-se um senso comum que tende a atribuir resultados positivos e negativos nas organizações a questões de liderança, ainda que indicadores objetivos apontem outros fatores que apresentam impacto direto (por vezes, muito mais significativo) sobre o desempenho organizacional. Pesquisas subsequentes demonstraram, ainda, que existe um “efeito halo” relacionado a essa percepção sobre a liderança: “se um indivíduo é percebido como um líder eficaz, suas deficiências pessoais e seu

baixo desempenho organizacional podem ser negligenciados” (Bligh; Kohles, 2009, p. 1). Ou seja, é como se a “liderança”, sob esse enfoque, fosse sempre positiva para as organizações<sup>5</sup>.

Nessa esteira, muitos estudos enfocaram a liderança como um fenômeno controlado pelo líder, que se desenvolveria a partir de suas características pessoais ou comportamentos específicos. Buscou-se identificar “traços de personalidade” associados ao potencial para liderança, assim como analisar os impactos de diferentes “estilos de liderança” sobre a dinâmica dos grupos ou, ainda, correlacionar comportamentos específicos do líder a reações dos seguidores (Meindl, 1993; Robbins, 2009).

Vale mencionar que, ao longo do tempo, parte desses estudos foi submetida a críticas, por vezes revelando fragilidades de ordem teórica e metodológica. Por outro lado, certas pesquisas têm sido referenciadas de maneira parcial ou distorcida em muitos livros “didáticos”, como analisado por Billig (2015), conduzindo a conclusões errôneas sobre o exercício da liderança. Não é preciso mencionar, também, que se formou todo um mercado voltado a “treinar” pessoas para se tornarem “líderes de sucesso”, em certos casos, destacando “fórmulas” e aspectos como o uso inspiracional da linguagem e de técnicas de persuasão e manipulação.

Em 2015, perfazendo uma análise do percurso de 50 anos de desenvolvimento da área conhecida como psicologia organizacional, Edgar Schein destacou que as pesquisas têm reforçado a compreensão da liderança como um processo relacional:

Como há muitos tipos de líderes e como as pesquisas têm mostrado consistentemente que diferentes tipos de liderança são necessários para diferentes tipos de tarefas, a área adotou uma teoria de contingência: as características desejadas de um líder dependem da tarefa, das circunstâncias e da natureza dos subordinados. (2015, p. 9, tradução livre).

De modo convergente, Robbins (2009) observa que resultados de diversas pesquisas têm corroborado que “O desempenho e a satisfação do funcionário tendem a ser influenciados de modo positivo, quando o líder compensa algo de que o liderado ou o ambiente de trabalho careçam” (p. 163). Assim, a atuação do líder se harmonizaria às características dos integrantes da equipe, da tarefa e do ambiente de trabalho. Por exemplo, indivíduos ou grupos com pouca experiência em suas funções podem ser bastante receptivos a orientações específicas sobre como executar suas tarefas; por outro lado, profissionais experientes podem perceber esse nível de diretividade como redundante ou até ofensivo, mas tenderão a apreciar suporte relacionado aos meios para executar seu trabalho, entre outros aspectos. Tarefas mais estruturadas e repetitivas se beneficiam de um ambiente distinto de tarefas que exigem flexibilidade, criação e inovação. Situações de crise ou elevado estresse requerem uma abordagem diferenciada de situações rotineiras, e assim por diante.

Com base nessa visão, na gestão de equipes, seria buscado um equilíbrio dinâmico e flexível de diferentes dimensões, focalizando aspectos ligados a: a) tarefa (organização do trabalho, delegação de tarefas, acompanhamento etc.); b) relacionamento (preocupação com o bem-estar e satisfação da equipe, apoio individual etc.); e c) situação (contingências ambientais e pessoais).

Embora fuja aos objetivos deste ensaio uma revisão detalhada das várias correntes existentes nesse campo, cabe ressaltar que há muitas pesquisas que merecem ser consultadas para auxiliar na compreensão dos variados aspectos relacionados à liderança. Entretanto, não é possível

<sup>5</sup> Apenas mais recentemente estudos passaram a enfocar o lado “tóxico” ou “sombrio” da liderança, relacionado à atuação de líderes que, ainda que possam se revelar carismáticos e apresentar resultados valorizados nas organizações, manifestam condutas associadas a narcisismo, maquiavelismo e psicopatia (e.g. Furtner; Maran; Rauthmann, 2017; Dobbs; Do, 2019).

chegar a uma “fórmula” ou definir precondições estritas relacionadas à emergência desse fenômeno. Como observou Hackman em seus estudos sobre liderança de equipes, “seres humanos interagem em sistemas abertos em vez de deterministas, e esses sistemas abertos se comportam de acordo com o princípio da ‘equifinalidade’. Isso significa que há diferentes formas de agir para obter o mesmo resultado” (2002 *apud* Nye, 2011, p. 37).

Afinal, diante de toda essa amplitude, como a “liderança” poderia ser definida?

Após percorrer diversas perspectivas sobre o tema, comprehendo a liderança como um processo de influência social que ocorre na esfera informal das relações, muito embora possa permeiar o exercício dos papéis formais em uma organização. Trata-se de um relacionamento colaborativo que ocorre espontaneamente entre *pessoas* (e não entre cargos ou papéis formais), visando ao atingimento de objetivos convergentes. Logo, é preciso que haja predisposição de todas as partes envolvidas para que seja estabelecido um aprofundamento das relações nessa direção.

Nesse processo, o que o “líder” tem a oferecer é tão importante quanto as características dos “seguidores” e a dinâmica do grupo, assim como o contexto mutável em que ocorrem as interações. A emergência da liderança está diretamente ligada a processos de grupo, que refletem os anseios, necessidades e expectativas presentes a cada momento, assim como as características do contexto em que se desenvolvem as relações. Vale lembrar que estão em jogo, nessa configuração, processos de construção de significado, que amalgamam aspectos afetivos e cognitivos, refletindo tanto a trajetória individual dos integrantes do grupo, quanto sua história compartilhada e aspectos da cultura do grupo, da organização e da sociedade mais ampla.

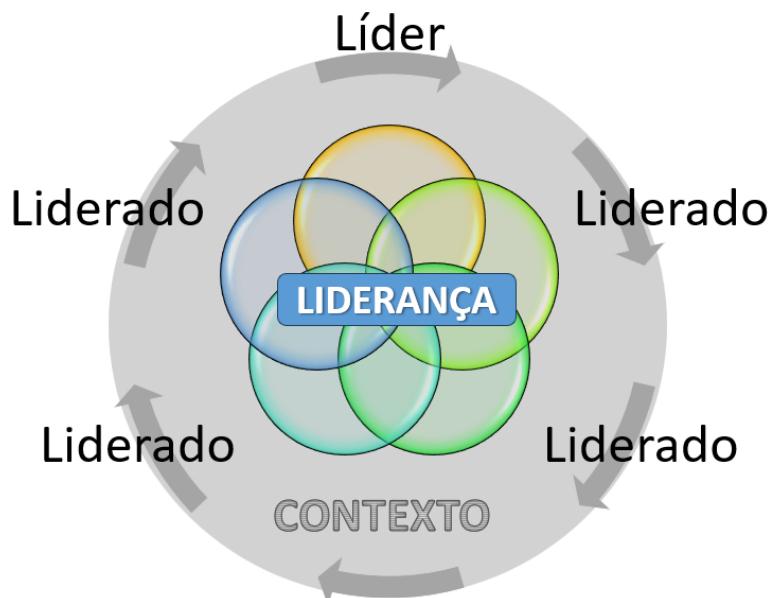
Na mesma direção, Nye (2011) considera a liderança como um processo no qual atuam três componentes principais: líderes, seguidores e contextos. Ele assinala que: “Em vez de pensar no líder como um tipo específico de indivíduo heroico, é preciso pensar nas três partes do triângulo que, juntas, constituem o processo de liderança” (p. 34). Por conseguinte, para compreender a emergência de um indivíduo como líder, por exemplo, em uma sociedade, não bastaria analisar suas características pessoais, sendo necessário considerar as características específicas daquela população, os anseios, necessidades e expectativas presentes no momento histórico em questão, o contexto mais amplo, interno e externo, em que se desenvolveram as interações, para então compreender a “função” que a liderança pode exercer junto àquele grupo no período em tela. Isto é, em vez de considerar qualquer um dos elementos isoladamente (líder, seguidores ou contexto), analisam-se as relações emergentes no sistema e seus significados específicos. Na Figura 1, encontra-se representada a sinergia que desenvolve a partir das relações dinâmicas entre líder e liderados, em dado contexto.

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

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

Tendo em vista a liderança no contexto organizacional, pode-se concluir que não há conexão automática entre o desempenho de um papel formal na organização e a emergência da liderança. Como expressa a observação divertida de Nye (2011): “Manter um cargo formal de liderança é como ter uma licença para pescar: não garante que você vá pegar um peixe” (p. 33). Por outro lado, o mesmo autor analisa que: “Liderar equipes pode ser – e geralmente é – uma atividade *compartilhada*” (p. 33, grifo no original).

**Figura 1 - Liderança como processo relacional, dinâmico e compartilhado**



Fonte: elaborada pela autora

Para Schein e Schein (2022):

(...) a liderança existe em todos os espaços e níveis de qualquer organização. Vemos a liderança como um mosaico complexo de relacionamentos, e não apenas como uma condição bidimensional (de cima para baixo) em uma hierarquia, tampouco como um conjunto de dons inusitados de indivíduos de “alto potencial”. (p. 12).

Tal abordagem da liderança como um processo dinâmico e compartilhado tem se revelado muito promissora diante dos desafios de gestão das organizações na atualidade. Por isso, buscarei explorá-la com mais detalhes na próxima seção.

## 5 LIDERANÇA COMPARTILHADA

*Bons líderes e bons membros combinam-se numa organização efetiva. (Schein, 2015, p. 8, tradução livre)*

Abordar a liderança como um processo dinâmico, que assume diferentes configurações de acordo com as fases e necessidades do grupo e da organização e, ademais, que não está necessariamente alinhado à hierarquia formalmente estabelecida, pode requerer um exercício de humildade.

Schein e Schein (2022) defendem a necessidade de transição do modelo de “liderança heroica” para a chamada “liderança humilde”, focada na cooperação, no fortalecimento de grupos de trabalho e na construção de relações fundadas na honestidade e confiança. Isso implicaria a superação do modelo mecanicista, que enfatiza o distanciamento hierárquico burocrático, a glorificação dos atributos individuais do líder e uma lógica competitiva nas relações na organização. Na visão dos autores, a transição para o novo modelo acarretará que “O egocentrismo, as estratégias para benefício próprio, a arrogância – comportamentos exibidos com naturalidade por pessoas que querem subir a todo custo na hierarquia – cairão em descrédito ou serão mesmo punidos como perda de tempo egoísta” (p. 24-25).

Tendo em vista a realidade complexa das organizações contemporâneas, Schein e Schein (2022) consideram que “não é de modo algum possível a um indivíduo acumular conhecimento suficiente para dar todas as respostas. A interdependência e a mudança constante tornam-se um modo de vida no qual a humildade em face dessa complexidade é um recurso de sobrevivência crítico” (p. 26). Assim, cada vez mais, será necessário desenvolver a capacidade de interagir e colaborar com indivíduos e grupos culturalmente diversos, seja por possuírem bagagens oriundas de profissões e ocupações específicas, seja por se originarem de diferentes organizações e contextos socioculturais. Isso requer abertura e humildade para aprender sobre e em conjunto com o outro, abrindo mão de pré-julgamentos e construindo novas formas de trabalhar coletivamente (Schein, 2009, 2015).

Em tal contexto, a função primordial da liderança, em todos os níveis, seria contribuir para vincular equipes e grupos de trabalho, favorecendo a construção de relacionamentos em que os integrantes da organização sejam vistos como pessoas plenas, e não apenas com base nos papéis que desempenham na estrutura formal.

Schein e Schein (2022) observam que, quanto maior a incerteza e o risco envolvidos nas atividades realizadas – como ocorre em operações militares – maior o grau de aprofundamento necessário nos relacionamentos interpessoais. Na análise de diversos exemplos relacionados ao emprego militar em conflitos recentes, os autores identificaram a importância do trabalho em equipe, da cooperação para além das fronteiras hierárquicas e da promoção da autonomia das tropas para tomarem as próprias decisões no local.

Ficamos particularmente impressionados com descrições de novos padrões de organização nas forças armadas dos EUA, a maior organização hierárquica dos Estados Unidos, que sugerem que a única maneira de lutar algumas das guerras de hoje é com uma abordagem de “equipe de equipes” (McChrystal, 2015). Mesmo, ou especialmente, nas forças armadas dos EUA, o modelo antigo – organizações como máquinas lideradas por heróis – é o passado, não o futuro. (Schein; Schein, 2018, p. 6, tradução livre).

Schein (2015) enfatiza que a “liderança é uma função na organização, em vez de uma característica de um indivíduo. Ela é distribuída entre os membros de um grupo ou organização, e não é automaticamente investida no presidente ou na pessoa com autoridade formal” (p. 8, tradução livre). Portanto, a função de liderança comumente se alterna entre diferentes membros do grupo, de acordo, por exemplo, com mudanças nas necessidades ligadas à tarefa e no ambiente.

Nessa perspectiva, “líderes” e “seguidores”, além de serem considerados igualmente importantes e responsáveis pelo atingimento dos objetivos comuns, são vistos como posições relativas e dinâmicas. Nye (2011) considera que “líderes e seguidores são intercambiáveis não só em pequenos grupos como também em grandes grupos e organizações” (p. 34). Por exemplo, de acordo com o tipo de conhecimento percebido como crítico para a consecução de uma tarefa, um membro específico do grupo (ou setor da organização) que o detenha pode atuar espontaneamente como referência, desempenhando a função de líder e facilitando o êxito coletivo. Em contrapartida, em uma situação que envolva conflito interpessoal, outro membro pode despontar como líder, devido a características pessoais ou a relacionamentos específicos nutridos no grupo (que se traduzem, por exemplo, nos “canais sociométricos” estudados por Moreno), orientando naturalmente a questão no sentido de sua resolução.

Para van Loon e Buster (2019), “Líderes e seguidores são, por definição, membros de múltiplos contextos. Pessoas que lideram organizações precisam se tornar cientes, na consciência e

no comportamento, de que estão sempre e por definição *sincronicamente liderando e seguindo*” (p. 1, tradução livre, grifo no original). Os autores enfatizam que, ao invés de considerar uma polaridade como superior à outra (liderar *versus* seguir), é necessário reconhecer ambas como de pleno valor, que podem se alternar de forma produtiva na dinâmica das equipes. Haveria, assim, possibilidade de ser flexível entre liderar e seguir, ocupar espaço e dar espaço, falar e perguntar, de acordo com o contexto, as características da equipe e os objetivos a serem atingidos a cada momento, mantendo-se os valores fundamentais como norte (van Loon, 2010; van Loon; Buster, 2019).

Como já mencionado, essa perspectiva implica a superação da visão centrada no “ego” e na afirmação individual do líder, colocando em primeiro plano a qualidade das relações na equipe e o processo coletivo voltado para o alcance das metas comuns. Tal abordagem de liderança compartilhada potencializa a participação, a iniciativa, a motivação e o comprometimento dos integrantes da equipe, uma vez que se expandem as possibilidades de colaboração e desenvolvimento individual, ao mesmo tempo em que a responsabilidade passa a ser compartilhada – seja por sua área específica de atividade, seja pelo desempenho coletivo (Schein; Schein, 2022; Bolden, 2011).

Pearce e Conger (2003b *apud* Bolden, 2011) definem liderança compartilhada como um processo de influência dinâmico e interativo entre indivíduos em grupos, cujo objetivo é levar uns aos outros à realização de objetivos de grupo ou organizacionais ou ambos. Esse processo pode envolver influência de pares ou lateral e, em outros momentos, influência hierárquica ascendente ou descendente (Bolden, 2011; Lindsay; Day; Halpin, 2011).

Diferentes estudos constataram que o desenvolvimento desse processo de influência coletiva é favorecido por determinadas condições nos ambientes interno e externo das equipes. Em relação ao ambiente interno, destacam-se a existência de um senso de propósito comum, de uma orientação para a aprendizagem e de certa qualidade nas relações – ligada, por exemplo, à existência de segurança psicológica para assumir riscos e apresentar sugestões perante os demais, assim como à efetiva possibilidade de participação nas decisões sobre como atingir o propósito coletivo. Por outro lado, para que uma equipe desenvolva tais aspectos, pode ser necessária a atuação de uma liderança externa, como mentor ou estimulador desse processo (ambiente externo). Os resultados obtidos em diferentes contextos têm indicado que, em geral, o desenvolvimento da liderança compartilhada se relaciona ao aumento da efetividade das equipes (cf. Lindsay; Day; Halpin, 2011).

Lindsay, Day e Halpin (2011) buscaram avaliar em que medida a liderança compartilhada seria aplicável no contexto militar, considerando os casos do Exército e da Força Aérea dos Estados Unidos. Os autores concluíram que, embora a liderança compartilhada não seja apropriada ou necessária em todas as situações relacionadas à atividade militar, sua aplicação se revela extremamente benéfica, por exemplo, em situações dinâmicas e complexas, que evoluem rapidamente. Além disso, eles identificaram que as mudanças nas características das missões e nas exigências dos contextos em que ocorrem as operações militares sugerem a necessidade de se adotar formas de liderança que não se restrinjam à atuação linear da cadeia de comando.

Em seu estudo sobre a liderança compartilhada na atuação de equipes militares em contextos perigosos, Ramthum e Matkin (2014) constataram que:

Diante de ameaças de dano ou morte em situações desafiadoras, integradas à incerteza, mudanças rápidas e informações imperfeitas, descobrimos que equipes militares frequentemente recorrem à liderança compartilhada, por meio de influência mútua e emergência de liderança, para atingir alto desempenho. (p. 21, tradução livre).

Na mesma direção, o já citado estudo de Lindsay, Day e Halpin (2011) identificou que, embora a liderança compartilhada não seja plenamente contemplada pela doutrina militar existente, ela costuma ocorrer espontaneamente em operações. Ainda assim, os autores consideram que seu potencial é subempregado, sendo necessária uma mudança cultural para que sejam reconhecidos os benefícios dessa forma de liderança, sem prejuízo da liderança baseada na hierarquia militar tradicional.

Naturalmente, processos dessa natureza promovem a ampliação da participação no processo de tomada de decisão, requerendo abertura para o diálogo, respeito mútuo, valorização das iniciativas e comprometimento coletivo com o alcance de soluções. Para sua realização, pode ser necessário um percurso de aprendizado, em que gradualmente se estimula o desenvolvimento, por um lado, da autonomia na equipe e, por outro, da responsabilidade pelas ações (Moura, 2005).

Para aplicação dessa abordagem à atuação de equipes, assim como para o aprimoramento das relações em geral no contexto organizacional, faz-se necessário o desenvolvimento da confiança e da comunicação franca, como será explorado na próxima seção.

## 6 A CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA NO CONTEXTO ORGANIZACIONAL

*“Integridade é escolher coragem em vez de conforto; é escolher o que é certo em vez do que é divertido, rápido ou fácil; é pôr seus valores em prática, e não apenas declará-los.”*  
(Brown, 2021, p. 232)

Schein e Schein (2022) enfatizam que, quanto maior a complexidade da tarefa e a coordenação de esforços necessária para sua realização, maior a necessidade de construir relações de confiança e responsabilidade compartilhada nas organizações. Essa complexidade envolve, entre outros aspectos, questões de ordem tecnológica, cultural e informacional. Assim, para que os diferentes sistemas que compõem uma organização se integrem e comuniquem de maneira efetiva, desenvolvendo a sinergia necessária para alcançar os resultados almejados, torna-se fundamental investir na qualidade das relações entre as pessoas que vivificam tais sistemas.

Ao analisar graves problemas de qualidade e segurança ocorridos em grandes organizações, os autores referidos identificaram que, em sua raiz, se encontravam “interações falhas entre os diversos microssistemas sociais das organizações complexas de hoje” (p. 27). Eles observaram, ainda, que: “Muitas vezes, os problemas não estão nos ‘elos’ (indivíduos), e sim nas interações (relacionamentos)” (Schein; Schein, 2022, p. 27).

Nessa esteira, muitas organizações apresentam atualmente uma “patologia na comunicação”. Dado o distanciamento gerado nas relações, não há abertura para comunicação de problemas e dificuldades, tampouco para a adoção de soluções efetivas. Os autores assinalam que, ainda que tal quadro gere um profundo mal-estar, a cultura administrativa vigente impede os gestores de perceberem o que realmente está ocorrendo, havendo uma tendência a se procurar “culpados” ao invés de conduzir um diagnóstico amplo sobre as reais causas dos problemas enfrentados. Em tal contexto:

É comum que os subordinados diretos não relatem aos chefes os obstáculos com que se deparam para implementar o que os chefes desejam. Se indagados diretamente sobre o andamento das coisas, às vezes acham mais fácil disfarçar: “Vão bem, sem problemas. Tudo está sob controle” – mesmo que não esteja. Os funcionários talvez não desejem ser os “mensageiros alvejados”, talvez queiram poupar os chefes ou talvez tenham aprendido, com o tempo, que chefes não gostam de receber más notícias. (Schein; Schein, 2022, p. 60).

Não é difícil concluir o quanto essa tendência a se lançar os problemas para “debaixo do tapete” vai minando insidiosamente os processos organizacionais, alimentando vulnerabilidades que, por vezes, só serão percebidas no “tarde demais”, diante de uma séria crise de ordem financeira, operacional, legal ou ética. No contexto militar, problemas sistêmicos de comunicação em vários níveis e, especialmente, ao longo do canal de comando, frequentemente aparecem relacionados a graves falhas de natureza operacional e ética em operações (e.g. Inspector-General of the Australian Defence Force, 2020).

Uma questão de fundo em tais casos se relaciona à confiança. Como indica Souza (1992):

A confiança facilita a aceitação interpessoal e a abertura de expressão. A desconfiança evoca rejeição interpessoal e desperta comportamento defensivo, que dá lugar a distorções de informação e de percepção. (...) Um indivíduo que não confia noutro esconde ou distorce informações, pensamentos ou sentimentos relevantes. Ele também resistirá à tentativa dos outros para influir na seleção de objetivos, escolha de métodos e avaliação do progresso. (p. 74-75).

A construção da confiança revela-se, portanto, como essencial para que haja transparência nas comunicações e autêntico comprometimento, não apenas dentro das equipes de trabalho, mas, também, entre os diferentes níveis e setores da organização.

No contexto atual, em que se verifica uma verdadeira crise de confiança em muitas sociedades (cf. US National Intelligence Council, 2021), tem sido constatada a necessidade de se promover relacionamentos mais próximos e autênticos nos ambientes organizacionais, favorecendo o conhecimento mútuo e a coordenação de expectativas. Schein e Schein (2022) consideram que o nível de confiança reflete a história de interações entre as pessoas e o grau de consistência de sua conduta. Quando há confiança, as pessoas sentem-se mais ou menos à vontade na presença umas das outras, experimentando razoável segurança sobre como cada uma reagirá. Como pano de fundo, existe a assunção tácita de que compartilham determinados valores e objetivos.

Na mesma direção, Drummond (2004) define “confiança” como a expectativa que nasce no seio de uma comunidade de comportamento estável, honesto e cooperativo, baseado em normas e valores compartilhados por seus membros. Quando há confiança, as pessoas assumem riscos e expõem vulnerabilidades, na expectativa de que o outro não agirá de maneira oportunista frente às informações compartilhadas (Robbins, 2009).

Schindler e Thomas (1993 *apud* Robbins, 2009) identificaram cinco dimensões básicas que fundamentam a confiança no contexto organizacional: integridade, competência, consistência, lealdade e abertura. Dentre estas, observou-se que a integridade parece ser a mais crucial: “Sem a percepção do ‘caráter moral’ e da ‘honestidade básica’ do outro, as demais dimensões da confiança perdem o sentido” (Butler; Cantrell, 1984 *apud* Robbins, 2009, p. 169).

Drummond (2004) considera ser função dos líderes mediar a construção da confiança no grupo. Para tanto, a pesquisadora destaca como aspectos fundamentais: a) credibilidade e transparência nas comunicações; b) estímulo à integração e cooperação na equipe e na organização; c) proteção contra ameaças presentes no ambiente organizacional; e d) demonstração de respeito, consideração e preocupação com os colaboradores. Por sua vez, Moura (2005) analisa como inerente à liderança a capacidade de construir certo nível de confiança no grupo, promovendo a integração, a mediação de conflitos e o manejo de aspectos emocionais.

Para construir confiança, é preciso enxergar o ser humano, para além do cargo ou papel de que está investido, promovendo-se um aprofundamento das relações. Contudo, isso não significa

perder a noção dos papéis, violar limites pessoais ou contrariar objetivos e valores organizacionais.

Schein e Schein (2022) sublinham que, para construir relações que ultrapassem o formalismo e o distanciamento, não há necessidade de serem desenvolvidas relações de amizade ou intimidade, tampouco haver uma aproximação pessoal fora do ambiente de trabalho. Significa, simplesmente, que as pessoas se predispõem a olhar umas para as outras como pessoas plenas, reconhecendo sua interdependência e comprometendo-se com a cooperação honesta e franca. De forma objetiva, os autores propõem que esse tipo de relacionamento implica: “(1) assumir e cumprir os compromissos e as promessas feitas ao outro; (2) concordar em não minar os esforços do outro nem prejudicar o que se combinou fazer e (3) prometer não mentir para o outro ou ocultar informações importantes para a tarefa comum”(p. 63).

Os autores citados observam que esse nível de relacionamento não ocorre automaticamente, pela decisão de uma ou mesmo de ambas as partes. Trata-se de uma construção que ocorre gradualmente, por meio de inúmeras interações, em que os esforços no sentido de maior franqueza vão sendo bem-sucedidos ou não, havendo um processo de aprendizagem recíproco acerca das possibilidades e limites apropriados ao relacionamento (Schein; Schein, 2022). Em consonância, Moura (2005) considera que a construção da confiança exige um investimento contínuo nas relações, o cultivo de autenticidade e transparência ao longo do tempo.

Para isso, pode ser preciso modificar certos pressupostos que orientam as relações no trabalho, entre superiores e subordinados, entre membros de equipes e entre equipes, assim como desenvolver, no próprio sistema organizacional, a capacidade de “ouvir e reagir de modo adequado ao que é dito” (Schein; Schein, 2022, p. 129). Em outras palavras, é preciso transformar a cultura baseada em antigos pressupostos como “evitar erros a qualquer preço” ou “identificar e punir culpados”, em direção a uma nova visão, fundada, por exemplo, em “trabalhar coletivamente em busca do melhor desempenho” e “aprender sempre”.

Schein (2015) assinala que “se a tarefa for complexa, exigindo a coordenação de vários funcionários, ou se a tarefa for perigosa e, portanto, exigir execução e relato de problemas em tempo hábil, relacionamentos de longo prazo e confiança mútua se tornam cruciais” (p. 11, tradução livre). Em tais condições, que também se verificam de diferentes formas no contexto organizacional militar, a comunicação franca dentro das equipes e entre os níveis hierárquicos representa, literalmente, um fator crítico de sobrevivência.

A título de exemplo, uma revisão sobre liderança efetiva em ambiente de combate constatou que os comandantes bem-sucedidos eram aqueles que conseguiam construir equipes que funcionassem bem, por meio de um processo de colaboração e comunicação aberta (Pitt; Bunamo, 2008 *apud* Lindsay; Day; Halpin, 2011).

Ademais, o investimento na construção da confiança, por meio do cultivo de relações que proporcionem segurança psicológica aos envolvidos, promove o sentimento de pertencimento a uma comunidade e o comprometimento em um nível moral (Schein, 2015). Relações dessa natureza fornecem estabilidade em meio à incerteza, contribuindo para o aumento da resiliência organizacional.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Mas era no encontro periódico, no cinema da Academia, que eu trazia à reflexão deles os casos que envolviam as relações humanas nos quartéis, visando a despertar-lhes a consciência de futuros comandantes de frações de um Exército democrático, que devem ter o homem como sujeito e não como simples objeto.” (Passarinho, 1987, p. 11)*

Neste breve ensaio, procurei explorar alguns aspectos ligados às relações humanas, que entendo serem fundamentais para a gestão das organizações na contemporaneidade, particularmente, no contexto militar. Analisei expectativas relacionadas ao legítimo exercício da autoridade, considerando, para além da dimensão formal, suas implicações psicossociológicas. Explorei a visão da liderança como um processo relacional – em cuja emergência estão imbricadas a atuação do líder, as características dos seguidores e a dinâmica do grupo, assim como o contexto em que ocorrem as interações – analisando que este se encontra distribuído e pode ser intencionalmente compartilhado nas organizações. Abordei, ainda, a importância do investimento na construção de relações mais próximas, que favoreçam a confiança e a comunicação franca no contexto organizacional.

A partir da análise realizada, pode-se constatar que o desempenho de papéis dotados de autoridade na estrutura organizacional está atrelado a expectativas que ultrapassam as dimensões técnica e legal, possuindo profundos impactos de natureza psicológica e social sobre os subordinados. Torna-se fundamental, portanto, que as pessoas investidas de tais papéis atuem conscientemente considerando tais aspectos, dentre os quais foram destacados: atuar como referência, atuar com justiça, atuar com transparência e coerência e fornecer amparo.

Trata-se de perceber aqueles que se relacionam e dependem de sua atuação na organização mais do que como cumpridores de tarefas e papéis, isto é, como seres humanos plenos, que buscam sentido e valor para sua atuação, constroem vínculos e associam projetos existenciais ao trabalho. Como expressei em trabalho anterior:

A partir do momento em que o superior passa a considerar seu subordinado como mais do que uma “peça”, que faz parte da engrenagem organizacional – como um ser humano de fato, com suas necessidades e anseios – começa a ser construída uma atitude de reconhecimento e respeito, que no decorrer de uma história compartilhada produz o aprofundamento dos laços. (Wortmeyer, 2008).

Em última análise, a autoridade somente se torna genuína e produtiva se for exercida tendo em vista sua destinação no tecido social: o serviço ao bem comum. Assim, pode-se dizer que a autoridade existe para o outro, tanto nesse sentido social mais amplo, quanto no tocante a apoiar e favorecer o desenvolvimento e a atuação de seus subordinados no contexto organizacional. Não se trata, portanto, de um fim autocentrado: a autoridade é legitimada nas *relações* estabelecidas em diversos níveis, exigindo um contínuo investimento no desafiador território das interações humanas.

Ademais, em uma organização, o que é percebido na conduta de autoridades hierárquicas tende a afetar de modo generalizado a percepção sobre o ambiente organizacional. Em outras palavras, diante do posicionamento de uma autoridade, ao invés de atribuir determinada visão ou orientação ao indivíduo específico, as pessoas tendem a estendê-las à organização como um todo. Tais experiências impactam, por exemplo, a percepção sobre em que medida a organização trata com justiça as questões que dizem respeito aos seus integrantes, em que medida há real atenção ao seu bem-estar, e assim por diante.

Dada a estabilidade da estrutura organizacional, pode-se supor que as expectativas psicossociológicas dirigidas às autoridades formalmente constituídas estão constantemente presentes. Assim, sua capacidade de influência, para além da esfera formal, impacta continuamente a qualidade das relações na organização, tanto por meio de sua atuação direta, quanto por meio das políticas e ações de gestão que implementam. Dessa forma, pode ser promovida a construção de vínculos de cunho mais positivo ou negativo, os quais, como mencionado, extrapolam o campo interpessoal e tendem a ser generalizados para a organização de modo abrangente. Tais autoridades possuem, em consequência,

grande responsabilidade na canalização dos processos sutis que vivificam as relações na organização, que se entrelaçam à construção de significados e valores e, finalmente, à preservação e transformação da cultura organizacional.

Por outro lado, as formas pelas quais a autoridade é efetivamente exercida no ambiente organizacional e os pressupostos culturais associados vêm sendo gradualmente transformados, diante dos novos desafios que se impõem às organizações contemporâneas – envolvendo aspectos como crescente nível de mudança, interconexão global, multiculturalismo e progresso tecnológico acelerado. Seja no contexto operacional militar, seja nos variados contextos de atividade que caracterizam as organizações atuais, tem sido realçada a importância de se desenvolver um ambiente organizacional que enfatize relações de cooperação nas equipes, estimulando a participação e a responsabilidade compartilhada, em lugar da dependência oriunda da excessiva centralização dos processos pelos chefes. Isso implica buscar exercer o poder de modo a permitir maior flexibilidade e iniciativa nas interações entre indivíduos e grupos, a cooperação para além das fronteiras hierárquicas, o fortalecimento do binômio autonomia-responsabilidade e a construção de relacionamentos mais próximos, pautados pela confiança e comunicação franca.

No presente ensaio, foi apresentada a visão da liderança como um processo dinâmico, que se encontra naturalmente distribuído de variados modos na organização e pode ser intencionalmente compartilhado, em benefício dos objetivos comuns. Todavia, isso não significa abolir a liderança construída a partir do exercício de papéis na hierarquia formal. No cotidiano das organizações, a liderança compartilhada, que circula entre membros em diferentes posições no grupo de acordo com as necessidades emergentes em cada contexto, frequentemente coexiste com a liderança associada a posições hierárquicas (Bolden, 2011; Lindsay; Day; Halpin, 2011). A visão da “distribuição” da liderança pode ajudar a lançar luz sobre o importante equilíbrio entre aspectos individuais, coletivos e situacionais da prática de liderança e, mais importante, quando e por que configurações específicas de liderança são mais eficazes e/ou desejáveis do que outras (Bolden, 2011). Tal perspectiva pode ser aplicada não apenas às relações internas nas organizações, mas, também, às relações externas – como, no caso das forças armadas, em contextos de operações conjuntas, interagências e combinadas.

Entretanto, cabe ressaltar que a liderança não é um fim em si mesma. Como vimos, trata-se de um processo de influência social que pode emergir a partir das interações entre as pessoas em dado contexto, o qual não pode ser controlado por apenas uma das partes. Evidentemente, o contínuo investimento em aspectos que potencializam as relações profissionais em suas várias dimensões, tanto a partir do legítimo exercício da autoridade, quanto do estímulo ao desenvolvimento das equipes, tende a favorecer que esse processo ocorra naturalmente ao longo do tempo. Porém, cabe sublinhar que, no contexto organizacional, interessa a promoção da liderança que esteja alinhada aos objetivos e valores organizacionais, os quais devem constituir o farol fundamental. Assim, a liderança representa um meio para promover o desenvolvimento individual e coletivo, tendo em vista não apenas a realização e o bem-estar das pessoas, mas, principalmente, sua efetividade no desempenho das atividades relacionadas à missão da organização.

Nesse contexto, foi enfatizada a crescente necessidade de construção de relações profissionais baseadas na confiança. Para tanto, como mencionado, faz-se necessário um investimento contínuo nessa direção, manifestando, de maneira clara e concreta, o comprometimento com determinados objetivos e valores. É preciso estar disponível para conhecer e buscar compreender o outro em sua singularidade, com atenção empática e sensível para suas dificuldades, necessidades e aspirações. Todavia, isso não pode ser simulado ou realizado mecanicamente. Como observaram

Schein e Schein (2022): “Nós, humanos, temos um faro aguçado para a autenticidade, a sinceridade e a consistência, sobretudo quando consideramos essas qualidades essenciais para os relacionamentos no trabalho” (p. 57).

A importância do investimento na qualidade das relações e na construção de vínculos não é algo novo para as forças armadas. Samuel Marshall, em sua conhecida obra “Homens ou Fogo?” (*Men Against Fire*, no original), que retrata a realidade dos combates nas duas Grandes Guerras, já argumentava que:

A idéia mais radical apresentada é a de que o líder, para ter certeza do acerto de suas operações, nada melhor pode fazer do que concentrar a atenção em seus homens. Não existe caminho melhor do que este. Ilude apenas a si mesmo, quem crê na existência de um tipo de eficiência militar que consiste em caminhar com elegância, expedir papéis, conseguir perfeição nas informações e, ao mesmo tempo, menospreza ou ignora a natureza humana de seus comandados. A arte de comandar, em operações de pequena ou grande envergadura, é a arte de lidar com seres humanos: de trabalhar com inteligência em proveito dos homens, de ser compreensivo com eles, mas, igualmente, de sentir que encaram de frente os seus próprios problemas. Estas são as bases reais das mais importantes cogitações do comando. (2003, p. 164).

Contudo, embora tais aspectos sejam percebidos como relevantes há décadas, considera-se que os contextos atuais e futuros, marcados por acentuada complexidade, interdependência e dinamismo, requerem que o exercício da autoridade seja sistematicamente canalizado para facilitar e auxiliar a atuação das equipes, em todos os níveis da organização (Schein; Schein, 2022; Lindsay; Day; Halpin, 2011). Isso implica desenvolver, cada vez mais, a capacidade de interagir cooperativamente com pessoas e grupos com perfis e bagagens culturais diversificados, com flexibilidade para adaptar as formas de atuação a contextos mutáveis, considerando suas múltiplas dimensões.

Assim, comandantes, chefes, diretores e gestores necessitam aprimorar competências ligadas ao relacionamento interpessoal e à dinamização da atuação de grupos em diferentes áreas e contextos, promovendo a construção de equipes que atuem com autonomia e responsabilidade, assim como de relações calcadas na confiança, na empatia e no diálogo franco e leal. Nos níveis mais elevados da organização, tais competências devem se relacionar, também, à gestão estratégica de pessoas e ao desenvolvimento da cultura organizacional.

A pedra angular de tais competências, convém ressaltar, repousa inevitavelmente sobre a busca de autoconhecimento e desenvolvimento pessoal. Dessa forma, pode-se adquirir gradual consciência dos próprios desafios, vulnerabilidades e limitações, que frequentemente emergem na interação com o outro, abrindo caminho para o aprendizado contínuo e a construção de relações mais plenas em todos os âmbitos.

Finalmente, é importante ressaltar que a superação da cultura fundada na visão do “líder heroico”, que seria detentor da missão de resolver todos os problemas organizacionais, não significa a redução da responsabilidade individual. Significa, sim, compreender que, face à grandiosidade e à complexidade dos desafios atuais, torna-se imprescindível um vigoroso trabalho de equipe, realizado de formas inovadoras, de modo a potencializar, talvez mais do que nunca, a iniciativa e a responsabilidade compartilhadas. Em um cenário de crescente incerteza, o bem mais precioso torna-se a qualidade das relações, orientadas pelo respeito à dignidade humana e pela genuína cooperação, esteio para a resiliência de longo prazo das organizações.

## REFERÊNCIAS

- ANZIEU, D.; MARTIN, J.Y. **La dinámica de los grupos pequeños**. Buenos Aires: Kapelusz Editorial, 1971.
- BILLIG, M. Kurt Lewin's leadership studies and his legacy to social psychology: is there nothing as practical as a good theory? **Journal for the Theory of Social Behaviour**, v. 45, n. 4, p. 440-460, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jtsb.12074>. Acesso em: 12 ago. 24.
- BLIGH, M. C.; KOHLES, J. C. "Romance of Leadership". In: LEVINE, J. M.; HOGG, M. A. (Eds.). **Encyclopedia of Group Processes & Intergroup Relations**. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2009. p.718-20. SAGE Reference Online. Web. 30 jan. 2012.
- BOLDEN, R. Distributed leadership in organizations: a review of theory and research. **International Journal of Management Reviews**, v. 13, p. 251-269, 2011.
- BRANCO, A. U.; VALSINER, J. Editor's introduction: values as culture in self and society. IN: **Cultural psychology of human values**. Charlotte, NC: Information Age Publishing, 2012. p. vii-xviii.
- BROWN, B. **A coragem para liderar**. Rio de Janeiro: BestSeller, 2021.
- DOBBS, J. M.; DO, J. J. The impact of perceived toxic leadership on cynicism in officer candidates. **Armed Forces & Society**, v. 45, n. 1, p. 3-26, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0095327X17747204>. Acesso em: 23 ago. 24.
- DRUMMOND, V. S. **Confiança e gestão**: os desafios da liderança nos tempos atuais. 2004. 340 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- FURTNER; M. R.; MARAN, T.; RAUTHMANN, J. F. Dark leadership: the role of leaders' dark triad personality traits. In: CLARK, M. G.; GRUBER, C. W. **Leader development deconstructed**. Cham, Switzerland: Springer, 2017. p. 75-99.
- HARDY, C.; CLEGG, S. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2. p. 260-289.
- HUNTINGTON, S. P. **The soldier and the state**: the theory and politics of civil-military relations. Cambridge-MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1985.
- INSPECTOR-GENERAL OF THE AUSTRALIAN DEFENCE FORCE. **Afghanistan Inquiry Report**. Australia, 2020. Disponível em: <https://afghanistaninquiry.defence.gov.au/sites/default/files/2020-11/IGADF-Afghanistan-Inquiry-Public-Release-Version.pdf>. Acesso em: 16 dez. 20.
- JANOWITZ, M. **O soldado profissional**: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.
- JUNGER, S. **Tribe**: on homecoming and belonging. New York, Boston: Twelve, 2016.
- KRAMER, E.-H.; VISSER, M.; MOORKAMP, M. Exploring the relevance of the systems

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

LEWIN, K.; LIPPITT, R.; WHITE, R. K. Patterns of aggressive behaviour in experimentally created “social climates”. **Journal of Social Psychology**, n. 10, p. 271-299, 1939.

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

MARSHALL, S. L. A. **Homens ou fogo?** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2003.

McCHRYSAL, S.; EGGEN, J.; MANGONE, J. Leaders: myth and reality. New York: Penguin, 2018.

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

MEINDL, J. M.; EHRLICH, S. B.; DUKERICH, J. M. The Romance of Leadership. **Administrative Science Quarterly**, n. 30, p. 78-102, 1985.

MOURA, W. Os problemas de gestão e a incapacidade de lidar com o humano. **Revista ABAMEC**, p. 24-32, jan. 2000.

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

NYE, J. **O talento para liderar.** Rio de Janeiro: BestSeller, 2011.

PASSARINHO, J. G. **Liderança militar.** Rio de Janeiro: Bibliex, 1987.

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

RIGGIO, R. E. **Introduction to industrial/organizational psychology.** New Jersey: Prentice-Hall, 2000.

ROBBINS, S. P. **Fundamentos do comportamento organizacional.** São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

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

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

SCHEIN, E. H.; SCHEIN, P. A. **Humble leadership:** the power of relationships, openness, and trust. Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers, 2018.

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

SENNETT, R. **Autoridade.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, E. L. P. **Treinando gerentes para o futuro.** São Paulo: Edgard Blücher, 1992.

US NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2040:** a more contested world. 2021. Disponível em: [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends\\_2040.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf). Acesso em: 26 set. 24.

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

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

VAN LOON, R. J. P. **The dialogical leader:** developing leaders for the future. Rotterdam: Deloitte University, 2010.

VAN LOON, R. J. P.; BUSTER, A. The future of leadership: the courage to be both leader and follower. **Journal of Leadership Studies**, v. 13, n. 1, p. 1-2, 2019.

VIGOTSKI, L. S. **A construção do pensamento e da linguagem.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

WEBER, M. **Economia e sociedade.** Brasília: Ed. UnB, 1999. v. 1.

WORTMEYER, D. S. “**Líder ou Instrutor?**” Reflexões sobre o papel da autoridade no processo de socialização militar. Portal de Educação do Exército, 2008. Disponível em: <http://www.ensino.eb.br/portaledu/conteudo/artigo9622.pdf>. Acesso em: 31 maio 2008.

WORTMEYER, D. S. Uma aproximação à cultura organizacional e suas implicações para a atuação das forças armadas. **Análise Estratégica**, v. 34, n. 3, p. 7-25, 2024a.

WORTMEYER, D. S. Desenvolvimento de valores no contexto organizacional militar: rumo a uma abordagem sistêmica. **Análise Estratégica**, v. 35, n. 4, p. 7-28, 2024b.

# COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA: UMA APROXIMAÇÃO AOS CASOS DA FRANÇA E DO REINO UNIDO

## STRATEGIC COMMUNICATION: AN APPROXIMATION TO THE CASES OF FRANCE AND THE UNITED KINGDOM

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

### RESUMO

Este artigo é o terceiro da linha de estudos de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, do NEP-CEEEEx, nele são descritos os elementos centrais da comunicação de influência e estratégica da França e do Reino Unido. Por meio do escrutínio de fontes primárias, o estudo aborda desde os atores e instituições responsáveis pelas campanhas e narrativas nacionais, quanto aos processos e estruturas de comunicação específicos da Defesa. No centro de toda a análise, está a necessidade de uma cuidadosa apreensão de outras realidades, a fim de informar e apoiar futuras políticas e práticas no contexto nacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação Estratégica; Reino Unido; França.

### ABSTRACT

This article is the third in the line of studies on Strategic Planning and Defense Management, from NEP-CEEEEx, which describes the central elements of influence and strategic communication between France and the United Kingdom. Through the scrutiny of primary sources, the study addresses the actors and institutions responsible for national campaigns and narratives, as well as Defense-specific communication processes and structures. At the heart of this analysis is the need for a careful understanding of other realities to inform and support future policies and practices in the national context.

**KEYWORDS:** Strategic Communication; United Kingdom; France.

### A AUTORA

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



## 1 INTRODUÇÃO

*Everything we say and do, and everything we fail to say and do, will have an impact in other lands. It will affect the minds and the wills of men and women there<sup>1</sup>.* – Eisenhower, 1952.

A dificuldade em coordenar esforços para uma comunicação coerente e alinhada é comum a muitos países. São frequentes os casos em que o Executivo transmite a sua própria mensagem sem conformidade nacional, bem como são recorrentes as discussões entre militares, diplomatas e demais ministérios para um arranjo conjunto (Mielcarek, 2018).

A comunicação estatal foi acrescida em complexidade, também, em decorrência dos avanços nos meios de comunicação. Se, a comunicação de cima para baixo, dos governos para os seus cidadãos, foi o modelo principal até a década de 1980, hoje, os indivíduos estão ativos no fluxo de comunicação global. A comunicação horizontal tornou-se tão legítima na esfera pública, quanto a comunicação de cima para baixo. A Internet e as redes sociais, possibilitaram aos cidadãos privados responderem às vozes dos governantes (Maarek, 2013).

Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) são as comunicações estratégicas que irão conferir coerência à ação e ao discurso de um país (Tenebaum, Rochegonde, 2021). Neste sentido, o presente artigo elege dois Estados membros da OTAN - França e Reino Unido – para um estudo aprofundado de suas estratégias comunicacionais.

A França, além de ser membro da OTAN, tem uma forte presença no exterior, devido à ramificação de suas Forças Armadas desdobradas em vários continentes, pelo idioma falado por mais de 300 milhões de pessoas ou por sua projeção global, apoiada na universalidade da rede diplomática e cultural; isto é, a sua expressão de poder está fortemente atrelada à sua capacidade de influência (République Française, 2022; Debray, 2022).

O Reino Unido, por sua vez, é um Estado soberano composto por quatro países - Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte - com interesses globais, economia aberta e uma grande diáspora ultramarina. Para o Estado, as comunicações são fundamentais para melhorar a vida da população, além de um contributo chave para a abordagem integrada do Governo (Verrall, 2014). Afirma, nesta linha, o Ministério da Defesa britânico: “Não podemos não nos comunicar. Toda ação de Defesa, e inação, têm um efeito comunicativo” (MOD, 2019).

Isto posto, com o objetivo primário de jogar luz sobre as estruturas de comunicação, empregadas por ambos os países, elucidando para os leitores as instituições e os processos existentes em cada um deles, temos como principais insumos de pesquisa os documentos primários emitidos pelos governos nacionais, agências, secretarias e pelo Ministério da Defesa, a pesquisa utiliza-se, ainda, de artigos elaborados por outros estudiosos da área e do acesso às plataformas de comunicação governamentais.

O presente estudo trata-se, portanto, do terceiro de um conjunto de quatro análises realizadas pela autora, na linha de pesquisa: Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro. Esta introdução será seguida por uma seção dedicada ao caso francês e uma seção dedicada ao caso britânico. Ao final serão traçadas algumas considerações e aprendizados que nos guiarão em análises futuras.

<sup>1</sup>“Tudo o que dissermos e fizermos, e tudo o que deixarmos de dizer e fazer, terá impacto em outras terras. Afetará as mentes e as vontades dos homens e mulheres de lá” (MOD, 2019, tradução nossa).

## 2 FRANÇA

As mudanças estratégicas e do ambiente operacional ocasionadas pela revolução das tecnologias da informação, no século XXI, forçaram os mais diferentes Estados a refletirem sobre suas estruturas de defesa e segurança. Na França, em 2017, a Revisão Estratégica de Defesa e Segurança Nacional discorreu sobre as profundas transformações do ambiente estratégico e os novos desafios impostos aos sistemas tradicionais. Dentre eles, destacou “a permeabilidade das sociedades europeias às influências externas” e a “influência crescente de atores não estatais” (République Française, 2017).

Em 2021, o documento estratégico Atualização Estratégica sublinhou as ameaças híbridas e a ação deliberada de manipulação da informação e a vulnerabilidade dos dados. O foco, nesta oportunidade, recaiu sobre as áreas de cibernética, espacial e Inteligência Artificial (Ministère des Armées, 2021a). Ainda nessa mesma linha, a atualização da Revisão Estratégica Nacional (RNS), publicada em 2022, estabeleceu a ‘influência’ como a sexta função estratégica<sup>2</sup>, ao lado do: “conhecimento-compreensão-antecipação, dissuasão, proteção-resiliência, prevenção [e] intervenção” (République Française, 2022).

Em discurso de apresentação da RNS, o presidente Emmanuel Macron afirmou:

A segunda grande direção que devemos tomar é a do campo das percepções, cuja importância está crescendo e que devemos investir com uma determinação significativamente maior. Vimos assim [em África...] muitas vezes, por instigação de atores externos, histórias maliciosas criarem raízes, serem multiplicadas por jogos de espelhos, por bots, trolls, todo um bestiário digital utilizado numa manobra muito bem integrada, deve ser dito, por vários dos nossos rivais, para desafiar a nossa segurança e a nossa influência e para propagar, para além de narrativas falsas, o apetite pela violência, manipular as populações civis e aumentar ainda mais o hibridismo dos conflitos. Não seremos espectadores pacientes deste desenvolvimento. Teremos que saber detectá-lo sem demora, impedi-lo e, por nossa vez, - mas à maneira de uma democracia -, avançar, utilizá-lo a nosso favor nos domínios digital e físico. [...] Convencer faz claramente parte dos requisitos estratégicos [...].

Vale notar, de partida, que, na França, a comunicação estratégica é, mais comumente, conhecida como comunicação de influência. No entendimento francês a “comunicação estratégica” estaria restrita às capacidades da mídia e não abrigaria os demais instrumentos da comunicação. Por sua vez, a influência iria além do *lobbying* e da propaganda, e seria uma maneira de fazer com que outros Estados passem a agir de forma favorável (ou não opositora) aos seus interesses, através da utilização simultânea e combinada de vários instrumentos de soberania – diplomáticos, militares, econômicos, culturais (Reding, Weed, Ghez, 2010; Mielcarek, 2018; Debray, 2022).

Isto posto, no que tange ao Estado, as estratégias de comunicação são implementadas sob a direção da Presidência da República, isto é, a presidência informa aos ministros sobre as mensagens que devem transmitir, bem como se compromete a determinar uma narrativa comum. O Elysée coordena, portanto, as comunicações do Governo francês, ocupando uma posição única de autoridade a nível interministerial, o que lhe permite desenvolver comunicações coerentes num curto espaço de tempo (Reding, Weed, Ghez, 2010).

<sup>2</sup> As quatro funções estratégicas iniciais derivam dos pares dissuasão e resiliência, ou seja, permanência defensiva, e prevenção e intervenção, isto é, disponibilidade ofensiva. A eles juntou-se, em 2008, a função de conhecimento e antecipação, com o valor de orientação dos quatro anteriores para lidar com a incerteza crescente (Dufourcq, 2023).

Em 1º de janeiro de 2008, os ministros foram publicamente informados de que qualquer entrevista ou declaração pública que fizessem teria de ser previamente aprovada pelo gabinete do primeiro-ministro ou pelo Palácio do Eliseu, uma decisão sem precedentes (Mareek, 2013, tradução nossa).

Naquela altura, foi criado o cargo de Delegado Interministerial para a Comunicação, com o poder de coordenar todas as atividades realizadas pelos ministros. O fato de a comunicação governamental ser planejada em relação ao Palácio do Eliseu (e não ao gabinete do primeiro-ministro) era ainda incomum, embora estivesse de acordo com o novo equilíbrio institucional francês que favorecia a presidência (Mareek, 2013).

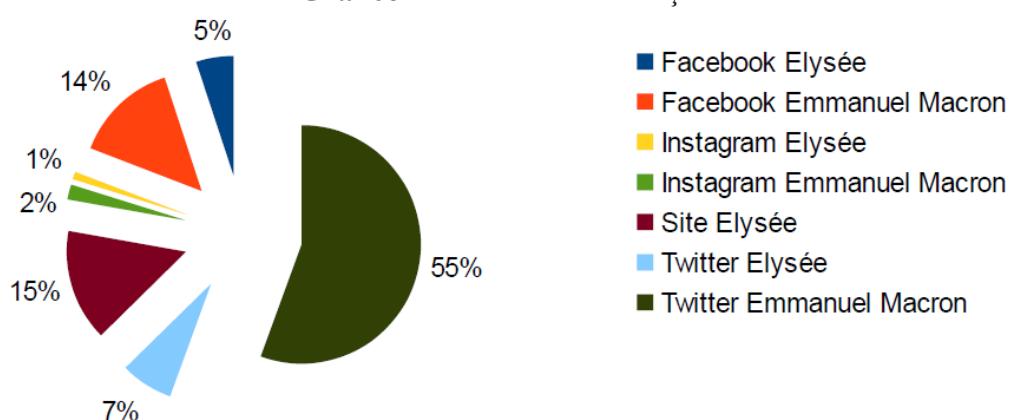
A comunicação estratégica no Palácio do Eliseu passou a desempenhar um papel fundamental na formulação e disseminação de políticas governamentais, bem como no gerenciamento de crises. Para tanto, o presidente conta, hoje, com uma equipe de assessores de comunicação<sup>3</sup> que ajudam a moldar a narrativa do governo, definindo mensagens e estratégias de comunicação (Pineau, 2022).

A comunicação estratégica é, igualmente, vital para a diplomacia francesa. O presidente e sua equipe utilizam discursos, declarações e encontros bilaterais para comunicar a posição da França em questões globais e fortalecer alianças. No âmbito doméstico, o governo frequentemente lança campanhas de informação para educar o público sobre políticas específicas, como saúde pública, meio ambiente ou segurança, utilizando diversos canais de comunicação (Pineau, 2022).

O site institucional do Élysée é um destes canais, nele são apresentados os discursos e as ações do Presidente. As palavras utilizadas em cada postagem são precisas e as imagens dão força às mensagens, as quais são acompanhadas de botões de compartilhamento no Facebook e no X, retransmitindo e amplificando o alcance. O site permite, ainda, escrever a Emmanuel Macron ou à primeira-dama (Lamirault, 2017).

Salienta-se, contudo, o recente predomínio da utilização das contas pessoais dos chefes de Estado franceses, frente às contas do Eliseu (conforme podemos observar no Gráfico 1), em uma tentativa de se obter uma comunicação o mais eficaz possível. A Internet oferece a possibilidade dos governantes eleitos se aproximarem dos seus eleitores, mesmo que as audiências destas redes sociais não sejam absolutamente representativas da população (Roman, 2018).

**Gráfico 1 - Local de Publicação**



Fonte: Roman, 2018.

<sup>3</sup>O Centro de Comunicação é composto: Assessor especial de comunicação e estratégia, Assessor de comunicações internacionais, Assessor de imprensa, Conselheira de discurso, Orientador de palestras e Consultor de monitoramento digital e de dados (Élyée, s.d.)

## Comunicação Estratégica:

No que concerne à esfera da Defesa, a comunicação de influência foi desenvolvida, mais amplamente, na década de 2000, quando foram delimitadas quatro grandes áreas de ação: a comunicação operacional, as operações de influência, as ações civis-militares e as ações indiretas (Mielcarek, 2018). O Quadro 1, a seguir, fornece mais detalhes sobre as áreas:

**Quadro 1 - As grandes áreas da comunicação de influência na França**

Comunicação Operacional <b>(Comops)</b>	Operações de Influência <b>(OMI)</b>	Ações Civis - Militares <b>(CIMIC)</b>	Ações Indiretas <b>(AI)</b>
<p>“Todas as atividades realizadas para comunicar informação pública sobre uma operação ou um exercício militar” (Doutrina Conjunta 3.10.2, de 2007).</p> <p>No Ministério das Forças Armadas, é coordenada pela Delegação de Informação e Comunicação de Defesa (DICoD). Cada Força é responsável pela comunicação sobre as suas atividades.</p>	<p>“Todas as atividades cuja finalidade é obter efeitos sobre o comportamento de indivíduos, grupos ou organizações (info-alvos) a fim de contribuir para o alcance de objetivos políticos e militares” (Doutrina 3.10.1, de 2008).</p> <p>Desde 2012, as atividades de OMI foram agrupadas no Centro Conjunto de Ação Ambiental (CIAE).</p>	<p>Sem ser uma ferramenta de comunicação em si, “os temas CIMIC e os alvos prioritários são tidos em conta nos planos de comunicação das forças”. Os especialistas em CIMIC também estão agrupados no CIAE.</p> <p>A Doutrina Conjunta 3.10.3, de 2012, descreve todos os meios que podem ser implementados para prestar serviços ou reconstruir infraestruturas.</p>	<p>Uma componente das OMI, realizadas por forças especiais.</p> <p>Dependem do Comando de Operações Especiais (COS), visam o inimigo de forma mais específica e podem utilizar métodos de <i>propagande noire</i>.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base em Mielcarek, 2018.

No campo da Comunicação Operacional, a Delegação de Informação e Comunicação de Defesa (DICoD), criada em 1998, tem como principal missão propor e conduzir a política de informação e comunicação do Ministério das Forças Armadas. A Comops contribui para a plena integração das Forças, a coerência entre os objetivos da política ministerial e de ações específicas, além de estimular a compreensão pública sobre Defesa (Ministère des Armées, s.d.).

Para tanto, a DICoD é responsável por definir e liderar a estratégia de comunicação interna e externa do Ministério, assim como os planos de ação transversais de comunicação. Exerce, igualmente, função consultiva, realiza a promoção do Ministério junto aos formadores de opinião e do público, monitora os meios de comunicação social e prepara a comunicação de crise (Ministère des Armées, s.d.).

Sua estrutura compreende três subdireções: a subdireção de Estratégias, a subdireção de Operações e a Secretaria Geral, conforme exposto no organograma abaixo (Figura 1):

**Figura 1 - Organização da DICoD**

Fonte: Ministère des Armées, s.d.

No que tange às Operações de Influência, elas compreendem tanto as operações psicológicas, quanto as operações de informação, ou seja, são as capacidades militares não cinéticas de agir sobre as percepções e modificar os comportamentos. Nesta seara, a Doutrina Militar de Luta Informática de Influência (L2I), apresentada em 2021, refletiu tanto a importância crescente das mídias sociais na vida da população, quanto o impacto do ambiente informacional para as operações militares e para a tomada de decisão, seja por meio da manipulação das informações ou pela propagação de notícias falsas (Ministère des Armées, 2021b).

A L2I organizou e estruturou a guerra de influência informática, além de ter oferecido um quadro e ferramentas de ação. O documento completou o corpus doutrinário de defesa cibernética, após a publicação, em 2018, da instrução ministerial relativa à política de guerra cibernética defensiva (LID), e, em 2019, de uma doutrina militar para a guerra cibernética ofensiva (LIO) (Ministère des Armées, 2021b).

As operações L2I consistem, essencialmente, em operações militares conduzidas na camada de informação do ciberespaço, para informar, defender e agir. Podem, por exemplo, detectar ataques na rede de computadores suscetíveis de prejudicarem a reputação das Forças, coletar informações e realizar operações de dissimulação, induzindo o adversário ao erro, bem como contribuir para a comunicação estratégica ministerial (Ministère des Armées, 2021b). O quadro a seguir (Quadro 2) reúne os objetivos e os tipos de Operações de Influência:

**Quadro 2 - Objetivos e Tipos das Operações Militares de Influência**

	<b>Informar</b>	<b>Defender</b>	<b>Agir</b>
<b>Objetivos Militares</b>	Conhecer o ambiente de informação de uma operação militar; Detectar e caracterizar ataques de informações do adversário; Conhecer as intenções e os dispositivos militares do adversário.	Combater ataques informativos contrários à ação de nossas forças para detê-los ou mitigar seus efeitos.	Promover a ação das nossas forças armadas na sua área de atuação; Enfraquecer a legitimidade dos nossos adversários; Apoiar as operações realizadas no campo físico com manobras de dissimulação.
<b>Tipos de Operações Militares</b>	Monitoramento digital; Induzir o adversário para fazê-lo revelar suas intenções ou seu artifício.	Denunciar, conter, enfraquecer ou desacreditar, inclusive por meio de trapaça <sup>4</sup> , um ataque informativo.	Promover a atuação das forças armadas nas redes sociais; Convencer os envolvidos numa crise a agir na direção desejada; Denunciar as incoerências ou mentiras do adversário; Enganar o adversário (operações de dissimulação).

Fonte: Ministère des Armées, 2021b, tradução da autora.

A L2I é comandada pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, sob a autoridade do Presidente da República. Para seu planejamento, condução e execução conta com o Comando de Defesa Cibernética (COMCYBER) e o apoio de unidades especializadas, a exemplo do Centro Conjunto de Ações do Ambiente (CIAE), no qual concentram-se os recursos humanos e os meios técnicos dedicados à L2I (Ministère des Armées, 2021b).

Pontua-se, entretanto, uma questão ainda sem aparente solução, isto é: a ação condicionada das Operações de Influência militares às grandes plataformas de redes sociais. Conforme a própria Doutrina pontua, há uma necessidade inerente de parcerias “com empresas especializadas no meio digital” (Ministère des Armées, 2021b, P.13). A dependência operacional de terceiros, em sua maioria não nacionais, poderia, neste caso, impactar no sucesso das ações (Thibout, 2022).

As Operações de Influência do Ministério das Forças Armadas inserem-se em um quadro mais amplo de governança interministerial. O Ministério das Forças Armadas coordena-se com outros atores franceses, na luta contra a manipulação da informação e na pronta resposta. Entre eles, estão: o Ministério da Europa e dos Negócios Estrangeiros, o Ministério do Interior e dos Territórios Ultramarinos e o Serviço de Vigilância e Proteção contra Interferências Digitais Estrangeiras (VIGINUM), da Secretaria Geral de Defesa e Segurança Nacional (Ministère des Armées, 2023).

<sup>4</sup>No documento original temos: “Dénoncer, contenir, affaiblir ou discréder, y compris par la ruse, une attaque informationnelle”, foi, então, eleita a palavra trapaça como melhor tradução para “ruse” neste contexto, entendendo ser esta uma das práticas das operações de dissimulação. Outras traduções possíveis seriam: artimanha, esperteza, artifício e malandragem.

Criado em 2021, o VIGINUM é o serviço técnico e operacional do Estado responsável pela proteção do debate público digital, contra campanhas de manipulação da informação, que envolvam atores estrangeiros e que visem prejudicar a França e os seus interesses fundamentais. A ação do VIGINUM ocorre, exclusivamente, a partir de dados acessíveis ao público, sendo responsável por detectar fenômenos inautênticos nas plataformas e caracterizá-los, além de avaliar os potenciais objetivos das campanhas de manipulação da informação, os seus métodos e os seus efeitos. Participa, ainda, da definição de posições nacionais no combate à manipulação de informação em fóruns multilaterais (Ministère des Armées, 2023).

Outras estruturas públicas francesas que lutam contra a manipulação da informação, são: o Centro de Ligação aos Meios de Comunicação Social de Educação e Informação (CLEMI), em parceria com o Ministério da Educação Nacional e Juventude, o qual trabalha na sensibilização e educação para os meios de comunicação e, a Autoridade Reguladora da Comunicação Audiovisual e Digital (ARCOM), criada em 2022, cuja missão principal é garantir a liberdade de expressão e de comunicação audiovisual. Para isso a ARCOM realiza a supervisão das plataformas online e redes sociais, na luta contra a desinformação e a disseminação do ódio online e na busca pelo respeito ao pluralismo de opiniões (Ministère des Armées, 2023, Arcom, s.d.).

Finalmente, a resposta francesa às campanhas de manipulação de informação insere-se num quadro ainda mais amplo de coordenação e cooperação com os países aliados, a fim de detectar novas campanhas mais prontamente e poder atribuí-las aos seus autores com a maior frequência possível (Ministère des Armées, 2023, Arcos, 2023).

### 3 REINO UNIDO

No Reino Unido, a Revisão Integrada de Segurança, Defesa, Desenvolvimento e Política Externa, publicada em 2021, destacou o retorno da competição entre as grandes potências, no qual as novas capacidades sobressairiam no campo de combate (Strachan, 2021). O documento foi orientado pelo compromisso com a segurança, a resiliência e a proteção da população britânica, apontou, neste sentido, a centralidade de sólidas estruturas de inteligência e cibernéticas (HM Government, 2021).

A Atualização da Revisão Integrada, de 2023, sublinhou a manipulação hostil da informação por atores como Rússia, China e Irã, paralelamente, à necessidade de reforçar a política de informação e aprimorar as ferramentas de dissuasão e defesa, nelas incluídas as operações de informação, cibernéticas e de inteligência (HM Government, 2023).

Neste contexto, a política de comunicação e informação é um elemento da grande estratégia estatal do Reino Unido e parte da abordagem integrada para dissuasão e defesa do país. “As comunicações são uma das cinco alavancas que o governo utiliza para atingir os seus objetivos” (Government Communication Service, 2018). À vista disto, o Serviço de Comunicação do Governo (GCS) é um dos principais atores responsáveis por pensar e orientar o setor, com mais de 7000 profissionais comunicadores atuando em diversos departamentos ministeriais, não ministeriais, agências e outros órgãos públicos.

Para o órgão a ‘comunicação estratégica’ versa sobre:

Influenciar o público para o bem público, mobilizando os recursos necessários para atingir os objetivos acordados. Isto é conseguido através da unidade organizacional; a utilização coordenada de todas as ferramentas de comunicação disponíveis, sustentada pela investigação e dada coerência numa história e produtos de comunicação. Isso está definido em um único plano, trabalhando de acordo com marcos e devidamente avaliado (Government Communication Service, 2021).

## Comunicação Estratégica:

Os documentos norteadores para a sua ação, atualmente, são o Estratégia GCS 2022-25 “Desempenho com Propósito” e o Plano Anual de Comunicação Governamental. Todos os planos de comunicação departamentais ou organizacionais devem refletir as prioridades estratégicas do plano de comunicação do Governo. Os planos devem incluir, igualmente, métricas claras para a concretização dos objetivos (Government Communication Service, 2023).

A Estratégia GCS 2022-25 está apoiada em três pilares: colaboração, inovação e pessoal, e para cada um foram estabelecidos metas e prazos de cumprimento. Dentre eles, destaca-se, por exemplo, a relevância de se obter uma comunicação estratégica intergovernamental forte e “auxiliar o governo a falar com uma só voz”, ou seja, tornar tangível para todos os Ministros a mensagem, a execução e o seu impacto (Government Communication Service, 2022).

No tocante ao Plano Anual de Comunicação Governamental 2024/2025, o primeiro-ministro britânico estabeleceu cinco prioridades para impulsionar o País, são elas: 1. Reduzir a inflação pela metade; 2. Crescimento da economia; 3. Reduzir a dívida; 4. Cortar as listas de espera por serviços médicos; e, 5. Frear as travessias de pequenos barcos. O Plano descreve, então, as ações de comunicação programadas para colaboração em cada uma delas. A título de exemplo, a introdução de formulários *online* e de novas funcionalidades no aplicativo do Serviço Nacional de Saúde (NHS) pretendem tornar mais rápido e fácil o acesso aos cuidados médicos (Government Communication Service, 2024).

O GCS é responsável, igualmente, por apresentar orientações e ferramentas testadas e comprovadas para uma melhor atividade de comunicação. Nesta linha, um dos materiais mais recentes publicado, lançado na esteira da Atualização da Revisão Integrada, é o Guia de Comunicação Estratégica para Influência Global, em 2023. Em sua apresentação o documento afirma que: “O Reino Unido utiliza a influência diplomática, o poder econômico e, quando necessário, a força militar para alcançar os seus objetivos internacionais. Para que o Reino Unido tenha sucesso, precisa utilizar plenamente as suas capacidades de comunicação” (Government Communication Service, 2023).

Assim, o Guia pretende desenvolver campanhas de comunicação globais eficazes, a partir da elucidação de como usar parcerias, *insights*, vozes confiáveis, conteúdo atraente e honestidade<sup>5</sup> para contar histórias de maneira adequada e verdadeira e moldar o ambiente informacional para alcançar os objetivos políticos. Para isso, estabelece os principais componentes de uma comunicação estratégica, combinando recursos tradicionais com inovadores (Government Communication Service, 2023).

No que tange à etapa de avaliações, o GCS dispõe de ferramentas para ponderar o impacto das ações, dentre elas a concepção de que o sucesso da política de comunicação passa, inevitavelmente, pela mudança do comportamento das pessoas. A abordagem behaviorista propõe, neste sentido, a utilização de técnicas da ciência comportamental para a avaliação das atividades de comunicação. Alguns exemplos de métricas utilizadas foram reunidas no Quadro 3, exposto na sequência:

Para além do GSC, o Reino Unido demonstra estar bastante preocupado com a integração da comunicação estratégica na elaboração de diferentes políticas nos mais variados órgãos, inclusive, atentando-se para que as ações comunicativas estejam presentes desde as fases iniciais do planejamento. “O Reino Unido pratica a comunicação estratégica diariamente, tanto no país como no estrangeiro. É uma atividade rotineira em todo o governo, seja promovendo determinadas políticas ou incentivando mudanças comportamentais” (UK Stabilisation Unit, 2016).

<sup>5</sup> Em inglês os cinco conceitos centrais formam o acrônimo PITCH: Partners and allies; Insight; Trusted voices; Compelling content; Honesty and integrity.

**Quadro 3 - Ciência Comportamental para avaliação**

Métrica	Online/Offline	Definição	Método de medição
<b>Entradas</b>			
Gasto até hoje	Online	Quanto foi gasto em mídias sociais	\$
Qual é a sua teoria da mudança (incluindo base de evidências)?	N/A	implementação da ciência comportamental no planejamento de uma comunicação eficaz	Binária – sim/não
Criação de Conteúdo	Ambos	Infográficos, vídeos, etc.	Volume por tipo
<b>Saídas</b>			
Estimativa de alcance total	Ambos	Audiência agregada alcançada	Número absoluto e proporcional de audiência atingida
Estimativa de alcance offline	Offline	Audiência reportada para mídia offline	Número absoluto e proporcional de audiência atingida

Fonte: Government Communication Service, 2018, traduzido pela autora.

A este respeito uma atividade sensível e que acrescenta desafios para a comunicação estratégica são as intervenções de estabilização e conflito conduzidas pelo país. Tais operações exigem uma compreensão aprofundada do contexto do local, do público e do ambiente em que ocorrem. “A comunicação estratégica bem-sucedida é parte integrante e transformacional do resultado; *um processo bidirecional* é fundamental para provocar mudanças nas atitudes, crenças e comportamentos das pessoas” (UK Stabilisation Unit, 2016, grifo da autora).

Embora os documentos que abordam o tema afirmem não haver um modelo único para se comunicar nestes ambientes, há, sem embargo, algumas estratégias (narrativa<sup>6</sup>, mensagem-chave<sup>7</sup>, grade<sup>8</sup>) que auxiliam os profissionais a adaptarem as suas comunicações. Mais do que isso, duas questões são tidas como essenciais para a eficácia das comunicações: a primeira delas, a noção de bidirecionalidade da comunicação e a importância de parcerias com representantes locais; e a segunda, e mais recente, a sensibilidade ao gênero (UK Stabilisation Unit, 2016; HM Government, 2020).

O governo britânico entende, portanto, que: “Comunicações estratégicas que não sejam baseadas em uma compreensão das desigualdades de gênero num determinado contexto podem reforçar os estereótipos e as normas prejudiciais e podem resultar em mudanças de comportamento negativas e não intencionais” (HM Government, 2020).

Neste sentido, é imperativo reconhecer que os públicos-alvo não são homogêneos, consomem e se envolvem com informações de diferentes formas, enfrentam diferentes barreiras no

<sup>6</sup>Narrativa: um documento mais curto, uma história em evolução elaborada por comunicadores e atualizada regularmente. As narrativas são vitais para criar a trajetória e estabelecer os objetivos políticos. Uma narrativa bem-sucedida respeita a cultura e a história locais (UK Stabilisation Unit, 2016).

<sup>7</sup>Mensagens-chave: as mensagens precisam ser usadas com cuidado, testadas e refinadas continuamente. A condição *sine qua non* de uma boa comunicação é que ela não seja um processo unilateral. “Não se trata de contar nossa história” (UK Stabilisation Unit, 2016).

<sup>8</sup>Grade: uma tabela simples com atividades semanais, concebida para maximizar a cobertura positiva dos meios de comunicação social, ao mesmo tempo que elimina conflitos de múltiplas atividades dentro da organização (UK Stabilisation Unit, 2016).

acesso à informação, além de as tecnologias digitais não beneficiarem mulheres e homens igualmente (HM Government, 2020). Isto posto, o Reino Unido estabelece o que considera ser correto e de sua responsabilidade nesta questão, conforme o Quadro 4, a seguir:

**Quadro 4 - Comunicação Estratégica sensível ao Gênero**

É o certo a ser feito	É o mais sábio a ser feito	É nossa responsabilidade
<p>Comunicações estratégicas podem contribuir para uma maior igualdade de gênero, quando:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. desafiam atitudes discriminatórias contra mulheres e meninas;</li> <li>2. promovem mudanças positivas de comportamento (por exemplo, ao encorajar mais mulheres a ingressar na polícia);</li> <li>3. amplificam as vozes das mulheres e dos grupos marginalizados (por exemplo, em processos de reforma onde as suas vozes podem não ser ouvidas).</li> </ol>	<p>Comunicações estratégicas sensíveis ao gênero têm maior probabilidade de serem eficazes e de atingirem os seus objetivos. Por exemplo, compreender quais os canais e plataformas que as mulheres utilizam em comparação com os homens, e quais são as suas intenções e motivações resultará num melhor alcance do público.</p>	<p>As comunicações estratégicas têm de cumprir a política e os compromissos jurídicos do Governo do Reino Unido sobre a igualdade de gênero a nível internacional e nacional, incluindo a Lei de Desenvolvimento Internacional (Igualdade de Gênero) (2014).</p>

Fonte: HM Government, 2020, traduzido pela autora.

Por seu turno, na esfera da Defesa, o Ministério da Defesa britânico (MOD) publicou uma série de documentos que se ocupam da comunicação estratégica, a exemplo da: *Joint Doctrine Note 1/11 Strategic Communication: the military contribution*, de 2011; a *Joint Doctrine Note 1/12 Strategic Communication: the defence contribution*, de 2012; e a *Joint Doctrine Note 2/19 Defence Strategic Communication: an approach to formulating and executing strategy*, de 2019.

A JDN 1/12 definiu, em seu primeiro capítulo, o propósito da comunicação estratégica de Defesa como: “Promover os interesses nacionais usando todos os meios de comunicação da Defesa para influenciar as atitudes e os comportamentos das pessoas” (MOD, 2012). Logo, assim como afirmado pelos documentos da grande estratégia, no Reino Unido, a comunicação é uma ferramenta para a consecução dos objetivos estratégicos.

Mais do que isso, a JDN 1/12 estabeleceu a importância em se distinguir os dois tipos de comunicação estratégica da Defesa. De um lado, a comunicação de um departamento de Estado, o qual tudo aquilo que fala ou faz pode ter um efeito e, de outro, a comunicação das operações específicas, em que a comunicação estratégica deve ser integrada desde o desenho operacional (MOD, 2012).

Outrossim, a JDN 1/12 listou alguns tipos de comunicação estratégica, em âmbito interno e externo, que a Defesa participa, a exemplo de: mensagens públicas para reafirmar a confiança nas instituições de Defesa; engajar, informar, alertar e conduzir os cidadãos britânicos a comportamentos resilientes; alterar atitudes e influenciar os comportamentos de grupos e indivíduos; reduzir a probabilidade de ações contra os interesses do Reino Unido; construir influência internacional; e apoiar os esforços diplomáticos para influenciar Estados parceiros ou hostis (MOD, 2012).

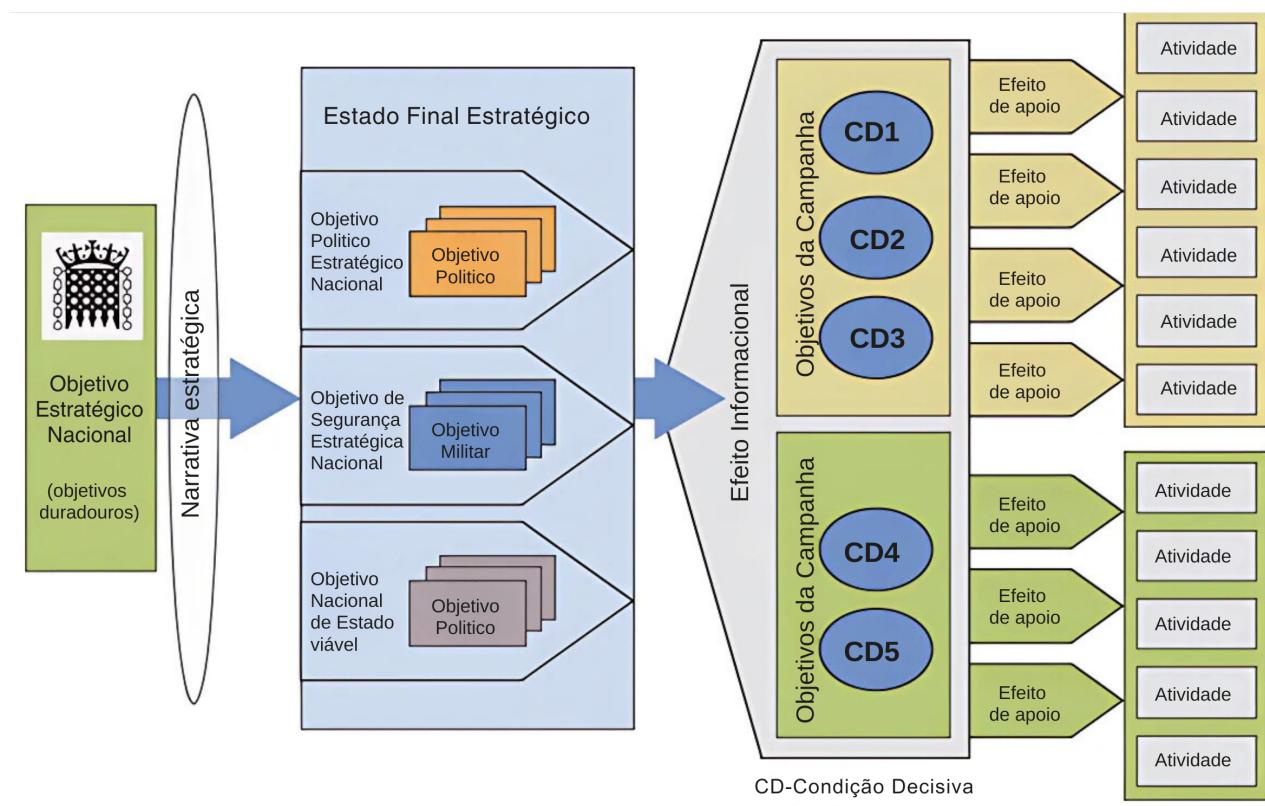
A JDN 1/12 foi incumbida, também, de substituir a edição anterior (JDN 1/11), uma vez que esta foi considerada pouco propositiva na sugestão de estruturas e processos necessários para conduzir uma comunicação estratégica efetiva. Assim, a atividade foi considerada, primariamente, uma

responsabilidade do nível estratégico; isto é, do nível em que a política nacional é definida. Destaca-se que, neste nível, existem duas maneiras distintas, mas, relacionadas, de comunicação. A primeira, de longo prazo, preza pela manutenção da estabilidade regional e da reputação do Reino Unido, enquanto a segunda corresponde à condução de crises (MOD, 2012).

Todos os níveis de comando, no entanto, possuem um papel no engajamento e implementação da comunicação estratégica. São as estruturas e os processos apoiando essas relações que oferecem mecanismo para conectar a estratégia com a atividade tática. No nível tático, os componentes irão conduzir as atividades de encontro com as exigências do comandante. Neste nível, a coerência com a narrativa oficial é crucial (MOD, 2012).

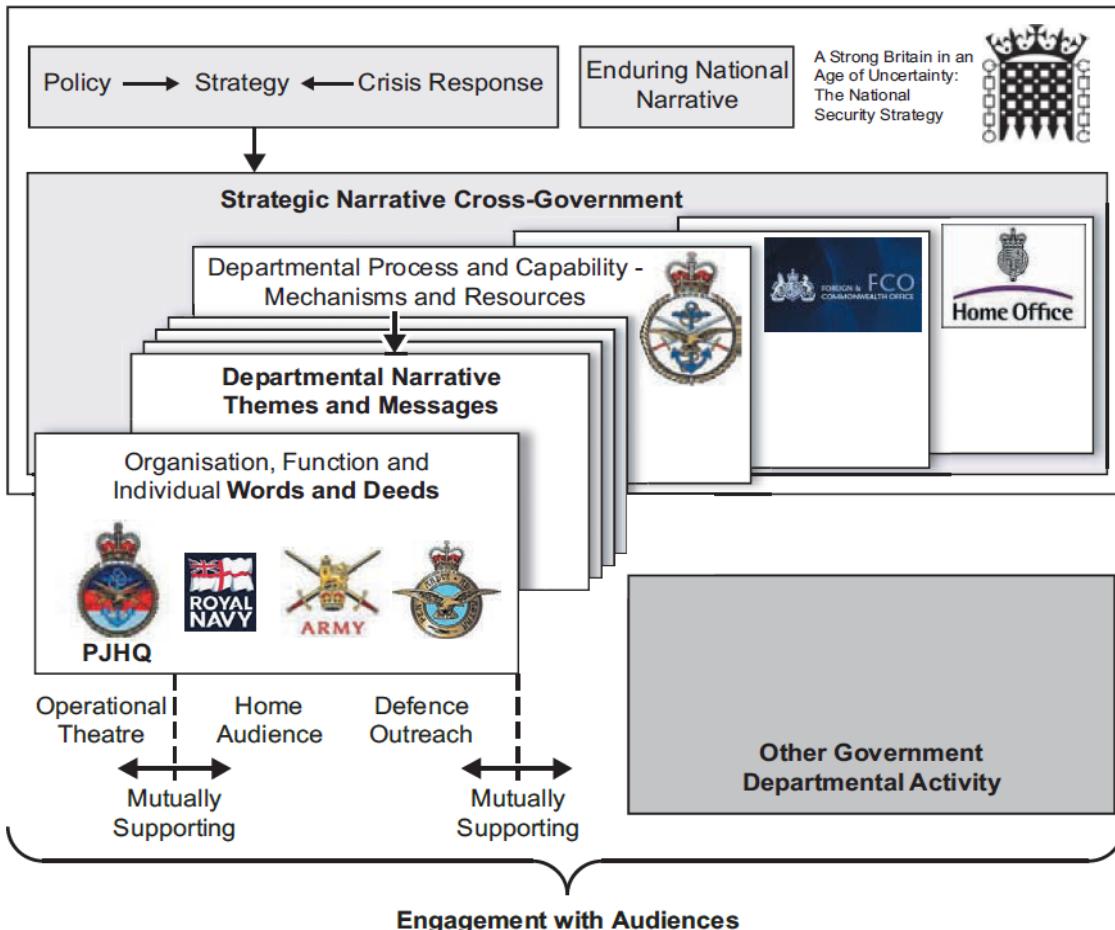
As narrativas podem assumir uma variedade de formas. Na origem, está a narrativa nacional, a qual descreve a posição nacional e os seus valores. Essa narrativa raramente irá se alterar, ela garante ao Reino Unido credibilidade e confiança. Somada à narrativa de longo prazo, o Conselho Nacional de Segurança<sup>9</sup> desenvolve uma narrativa de resposta a qualquer crise, assim como atua na formulação dos objetivos estratégicos nacionais. Como parte de uma ampla estratégia governamental, a Defesa emprega a comunicação estratégica para apoiar o Reino Unido em suas ações. Para isso, implementa uma conexão, linear e ajustável, entre a narrativa, o efeito informacional e a atividade planejada (MOD, 2012). As figuras, a seguir, ilustram o exposto:

**Figura 2 - Comunicação estratégica: níveis estratégico, operacional e tático**



Fonte: MOD, 2012.

<sup>9</sup>O Conselho Nacional de Segurança (NSC, na sigla em inglês), criado em 2010, é o principal fórum para discussão coletiva sobre os objetivos do governo para a segurança nacional. O Conselho visa assegurar que os ministros considerem a segurança nacional de forma global e estratégica, além de formalizar a tomada de decisão na área. Desde setembro de 2024 são realizadas reuniões semanais do Conselho.



Fonte: MOD, 2012.

Mais recentemente, houve a publicação de dois documentos que, em grande medida, mantiveram as bases anteriormente estabelecidas com alguns acréscimos. A JDN 2/19, no que lhe concerne, atualizou a definição de comunicação estratégica com a inclusão das crenças. A comunicação estratégica de Defesa pretende, portanto: “Promover os interesses nacionais usando todos os meios de comunicação da Defesa para influenciar as atitudes, as *crenças* e os comportamentos da audiência” (MOD, 2019, grifo nosso).

Desde então, a comunicação estratégica tem sido compreendida por uma ótica centrada na audiência, desde as fases de planejamento, execução e monitoramento dos resultados, com foco em conquistar as mudanças comportamentais desejadas (MOD, 2019). “O sucesso é alcançado influenciando suficientemente os públicos-alvo para fazê-los mudar ou manter seu comportamento” (MOD, 2023).

O documento reafirmou que toda atividade da Defesa possui um efeito comunicativo e que, portanto, a formulação da estratégia deve levá-lo em consideração. Destacou, ainda, a importância de se realizar contínuas análises de custos e benefícios para identificação de atividades mais vantajosas, ou menos desvantajosas, no que tange a influenciar audiências-alvo<sup>10</sup>. “Os comandantes militares e altos funcionários precisam compreender que não podem deixar de comunicar e que a percepção do público-alvo sobre a atividade de Defesa é tão importante como a realização da atividade” (MOD, 2019).

<sup>10</sup>Uma das técnicas sugeridas para tanto é a Target Audience Analysis (TAA), somada a Information Environment Analysis (IEA).

A JDN 2/19 contribuiu, igualmente, para a formulação e a execução da estratégia de defesa em um contexto de fusão doutrinária (MOD, 2019), elemento retomado pelo documento mais recente sobre o assunto, o *Allied Joint Doctrine for Strategic Communications* (AJP-10), documento originalmente publicado pela OTAN em que o Reino Unido realizou o aporte das características nacionais.

Nele afirma-se que a comunicação estratégica da Defesa precisa ser alcançada como parte de um empreendimento integrado, levando em consideração, principalmente, a complexidade do ambiente informacional atual, em que “a facilidade de acesso à informação permite que um público muito mais amplo julgue as nossas ações” (MOD, 2023). Isto exige, então, que as atividades da Defesa sejam consistentes com as atividades de outros departamentos governamentais. Afora a necessidade de integrar os seis domínios operacionais (mar, terra, ar, espaço, ciberespaço e eletromagnético), os níveis estratégico, operacional e tático, sem desconsiderar, os parceiros e aliados internacionais (MOD, 2023).

O documento faz, ainda, uma relevante constatação:

Na Defesa, o efeito comunicativo de cada ação não será necessariamente a principal motivação dessa ação. O objetivo principal da aquisição de equipamentos é atender aos requisitos de capacidade; os efeitos comunicativos derivados da aquisição podem ser úteis, mas é pouco provável que sejam o principal impulsionador das aquisições. Contudo, as atividades abaixo do limiar da guerra destinam-se a mudar ou manter as atitudes e comportamentos dos principais públicos-alvo. Portanto, devem ser planejadas e executadas tendo o efeito comunicativo como principal consideração (MOD, 2023).

No tocante à estrutura dedicada à comunicação estratégica, o documento agrega mais detalhes. Temos assim: A Direção de Comunicações de Defesa (DDC), responsável por fornecer políticas e orientações sobre comunicações para toda a Defesa, além de buscar garantir que as comunicações sejam uma alavanca fundamental de efeito estratégico e proteger a reputação da Defesa. Sublinha-se a existência do *DDC Creative Hub* incumbido da produção de conteúdo multimídia de alta qualidade e do fornecimento de consultoria especializada (MOD, 2023).

Já, o Conselho de Comunicações Estratégicas de Defesa (DSCB) é o principal órgão regulador das comunicações de Defesa, o qual fornece direção, orientação e coerência às comunicações de toda a Defesa, bem como aprova e apoia a Estratégia de Comunicações de Defesa e o Plano Anual de Comunicações de Defesa. O DSCB dirige e monitora as iniciativas de melhoria, impulsiona a inovação em todo o portfólio de Comunicações de Defesa e fornece orientação sobre doutrina, políticas e requisitos de treinamento. O DSCB estabelece, mantém e, quando necessário, ajusta a narrativa da Defesa com base na orientação ministerial e em apoio aos objetivos do CNS (MOD, 2023).

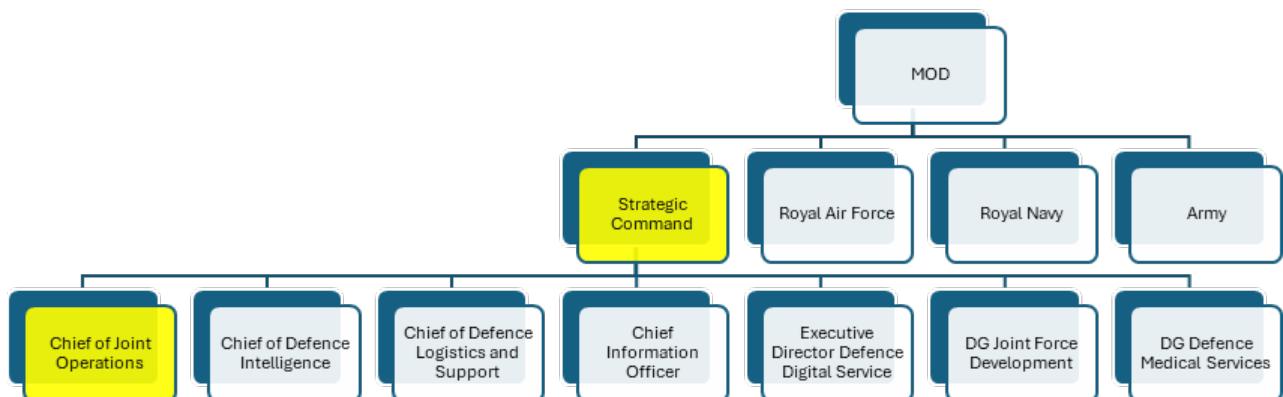
Menciona, também, o Grupo Profissional de Comunicações de Defesa (DCPG), o qual está subordinado ao DSCB e atua como fonte de aconselhamento sobre questões de mídia e comunicação. E as reuniões de Planejamento de Comunicações de Defesa, como um mecanismo chave para coordenar as atividades de comunicação da Defesa, fornecer consciência situacional atualizada, compartilhamento de informações, identificação das principais prioridades e a resolução de conflitos (MOD, 2023).

Finalmente, a comunicação, no nível estratégico, no MOD, é atribuição da seção de Efeitos Estratégicos Militares (MSE), a qual desenha, sincroniza e orquestra todo o espectro de efeitos estratégicos militares para apoiar campanhas centradas, principalmente, em atores estatais hostis. A MSE recebe a colaboração da DDC e organiza as atividades em cinco equipes, quais sejam: a equipe de Efeitos executa estratégias inovadoras, complexas e sensíveis de operações de influência; a equipe de *Targeting* é responsável por desenvolver diretrizes de direcionamento e regras de engajamento;

a equipe de Inteligência apoia e capacita as demais equipes; o Centro de Operações de Informação (DIOC), coordena as operações de informação; e, a equipe de Comunicação Estratégica Internacional (MOD, 2023).

No nível operacional, o Comando Estratégico coordena o desenvolvimento de uma força conjunta integrada, otimizada para a guerra na Era da Informação. O Chefe de Operações Conjuntas (CJO) é o responsável pelo comando e controle das forças designadas em operações conjuntas e, por sua vez, o Quartel-General Conjunto Permanente (PJHQ, na sigla em inglês) desdobra e apoia o pessoal nas operações atuais, enquanto a Célula Conjunta de Apoio às Atividades de Informação (JIASC, na sigla em inglês) realiza análises sobre a audiência, avalia o ambiente de informação, apoia o planejamento e monitora as ações (MOD, 2023). A cadeia operacional está representada no organograma abaixo (Figura 3):

**Figura 3 - A comunicação estratégica no Comando Estratégico (nível operacional)**



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Destarte, depreende-se que no Reino Unido a comunicação estratégica de Defesa para além de comunicar as atividades de Defesa é uma atividade do planejamento, são utilizados, de forma inovadora, todos os recursos à disposição da Defesa para comunicar a mensagem estratégica do governo (MOD, 2023).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos processos e estruturas da comunicação estratégica estatal e, particularmente, do setor de Defesa da França e do Reino Unido revelou como ambos os países utilizam a capacidade para moldar percepções e fortalecer sua posição no cenário internacional.

Na França, as estratégias da comunicação de influência são implementadas sob a direção da Presidência da República, o Elysée coordena as comunicações do Governo, embora muitas das mensagens estejam, atualmente, sendo veiculadas pelas contas pessoais dos chefes de Estado. No que concerne à esfera da Defesa, a Doutrina L2I completou o quadro doutrinário de defesa cibernética, organizou e estruturou a guerra de influência digital, com operações militares conduzidas para: informar, defender e agir.

Embora, o acesso ao documento seja restrito, salta aos olhos os termos utilizados em relação às ações realizadas no ambiente informacional, temas que no contexto nacional seriam sensíveis e, possivelmente, mal interpretados são tratados com naturalidade e franqueza. Frisa-se, nesse sentido,

a importância de se estudar as práticas de outros Estados com discernimento e clareza das variáveis que os levam a tomar determinadas condutas, evitando, com isso, replicar conteúdos sem o devido cuidado com a realidade brasileira.

O Reino Unido, por sua vez, elenca a política de comunicação e informação como um elemento da grande estratégia estatal e parte da abordagem integrada para dissuasão e defesa do país. Nesse contexto, o GCS é um dos principais atores responsáveis por pensar e orientar o setor à nível governamental, o órgão é responsável pelo desenvolvimento de uma enorme gama de documentos para capacitação dos agentes. Nessa pesquisa escolhemos dar destaque a alguns deles, estando os demais disponibilizados na página eletrônica do Serviço.

Nota-se da leitura do material recolhido o papel de destaque conferido ao público-alvo das ações comunicacionais, sem embargo, resta-nos dúvidas sobre a quais interesses, de fato, essa comunicação bidirecional pretende alçar e se, em particular, nas intervenções, a cooperação sugerida com os líderes locais não estaria apenas buscando por um reforço estratégico das concepções britânicas de sociedade, civilização e justiça.

Menção deve ser feita, também, à importância do desenvolvimento de uma comunicação estratégica atenta aos mais variados grupos que compõem uma organização e/ou Estado. Diferenças e particularidades de gênero, geracionais e, mais especificamente, no âmbito militar entre reservistas e membros da ativa, devem ser consideradas quando se almeja a maior eficácia das mensagens para influenciar comportamentos.

Por fim, a apreensão das estruturas e processos da França e do Reino Unido demonstram, cada um a sua maneira, a importância de uma comunicação orientada a partir do mais alto nível estratégico, no qual a concepção da narrativa nacional esteja imersa em uma grande estratégia, que direciona todas as ações do Estado em prol dos interesses nacionais, sendo a Defesa e, mais especificamente, a comunicação estratégica da Defesa uma ferramenta central ao planejamento e de suporte na consecução dos objetivos estatais.

## REFERÊNCIAS

ARCOM, Autorité de regulation de la communicaton audiovisuelle et numérique. **Projet Stratégique 2023/2025:** construire la régulation audiovisuelle et numérique de demain, 2023. Disponível em: <https://www.arcom.fr/actualites/projet-strategique-2023-2025-de-larcom-construire-la-regulation-audiovisuelle-et-numerique-de-demain>. Acesso em: set. 2024.

BROOKE-HOLLAND, Louisa; MILLS, Claire; WALKER, Nigel. A brief guide to previous British defence reviews. House of Commons Library, **Research Briefing**, 7313, 2023.

DEBRAY, Bertrand. Quelle contribution militaire à la stratégie d'influence de la France? Les Cahiers de la **Revue Défense Nationale**, v. 71, 2022.

DUFOURCQ, Jean. L' Influence comme 6<sup>a</sup> fonction stratégique. **RDN**, n°856, p. 49-52, 2023.

GOVERNMENT COMMUNICATION SERVICE. **Strategic Communication:** a behavioural approach, 2018.

GOVERNMENT COMMUNICATION SERVICE. **Strategic Communication:** MCOM function guide, 2021.

GOVERNMENT COMMUNICATION SERVICE. **PITCH: Strategic communication as a tool of global influence**, United Kingdom, 2023.

GOVERNMENT COMMUNICATION SERVICE. **UK Government Communication Plan 2024/2025**, United Kingdom, 2024. Disponível em: <https://communication-plan.gcs.civilservice.gov.uk/>. Acesso em: set. 2024.

HM GOVERNMENT. **Gender and Strategic Communications in Conflict and Stabilisation Contexts**, Stabilisation Unit, 2020. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit>. Acesso em: ago. 2024.

HM Government. **Global Britain in a competitive age**: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, 2021.

LAMIRault, F. La stratégie de communication numérique de l'Elysée à la loupe. **Les Echos**, 2017. Disponível em: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/la-strategie-de-communication-numerique-de-lelysee-a-la-loupe-1011665>. Acesso em: set. 2024.

MAAREK, P. The wavering implementation of government communication in France. In: **Government Communication: Cases and Challenges**. Sanders, K., Canel, M. (eds), Bloomsbury, London, 2013.

MIELCAREK, Romain. La défense française, en retard dans le domaine de la communication stratégique. **Les Champs de Mars**, Presses de Sciences Po, n. 30, p. 37-45, 2018.

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

MINISTÈRE DES ARMÉES. **Actualisation Stratégique 2021**, 2021a.

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

MINISTÈRE DES ARMÉES. Gagner la guerre avant la guerre: lutter contre les manipulations de l'information. Ressources Pédagogiques. **Chemins de Memoire**, 2023. Disponível em: [https://www.cheminsdememoire.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/GAGNER\\_LA\\_GUERRE\\_AVANT\\_LA\\_GUERRE.pdf](https://www.cheminsdememoire.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/GAGNER_LA_GUERRE_AVANT_LA_GUERRE.pdf). Acesso em: ago. 2024.

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

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

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

PINEAU, E. La communication élyséenne. **Pouvoirs**: revue française d'études constitutionnelles et politiques. N. 180, p.73-86, 2022.

REDING, A, WEED, K, GHEZ, J. NATO's Strategic Communications concept and its relevance for France. **RAND Europe**, RAND Corporation, 2010.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale**, 2017.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Revue Nationale Stratégique 2022**, 2022.

ROMAN, J. **La communication de président de la République depuis l'élection d'Emmanuel Macron**. Mémoire, Université de Lille, 2018.

SANTOS, Inês. “Viginum”, a arma cibernética do Governo francês contra interferência externa nas eleições. Mundo, **RTP Notícias**, 2022. Disponível em: [https://www.rtp.pt/noticias/mundo/viginum-a-arma-cibernetica-do-governo-frances-contra-a-interferencia-externa-nas-eleicoes\\_n1381588](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/viginum-a-arma-cibernetica-do-governo-frances-contra-a-interferencia-externa-nas-eleicoes_n1381588). Acesso em: set. 2024.

SIEGEL, Pascale. **La communication des armées**. Centre d'études em sciences Sociales de la Défense, Paris, 1998.

STRACHAN, Hew. Global Britain in a competitive age: strategy and the Integrated Review. **Journal of the British Academy**, v. 9, p. 161-177, 2021.

TENENBAUM, Elie, ROCHEGONDE, Laure. Cyber-Influence: les nouveaux enjeux de la lutte informationnelle. **Études de l'Ifri**, Focus Stratégique, n. 104., 2021.

THIBOUT, Charles. La guerre de l'information: la doctrine française de lutte informatique d'influence (L2I). **Analysis**, IRIS, 2022. Disponível em: <https://www.iris-france.org/168355-la-guerre-de-l-information-la-doctrine-francaise-de-lutte-informatique-dinfluence-l2i/> Acesso em: ago. 2024.

UK STABILISATION UNIT. **Strategic Communications in Conflict and Stabilisation Interventions**, 2016.

VERRALL, Neil. Strategic Communication and the UK Integrated Approach: developments, communications and conflict. **S&J Organization**. OTAN, 2014.

ZUBINSKI, Nicolas. L'influence militaire dans la nouvelle pensée stratégique française. **Revue Défense Nationale**, v. 2, n. 837, p. 75-83, 2021.

# OS RECURSOS MATERIAIS DE PODER COMO CONDICIONANTES DE AÇÃO DO BRASIL FRENTE À DINÂMICA DAS GRANDES POTÊNCIAS

## THE MATERIAL RESOURCES OF POWER AS CONSTRAINTS FOR BRAZIL'S ACTION IN RESPONSE TO GREAT POWERS COMPETITION

BRUNA ROHR REISDOERFER

### RESUMO

O presente ensaio é a terceira das cinco etapas (3/5) de pesquisa sobre as implicações da competição entre as Grandes Potências para a América do Sul e para a defesa do Brasil, cujo produto final será um policy paper ao Exército Brasileiro. Portanto, a pesquisa deve ser capaz de traduzir conhecimentos científicos em instrumentos úteis para a tomada de decisão estratégica. Sua principal função é instrumental e não ideacional. Para tanto, propõe-se que esse esforço seja feito através da construção de cenários (divididos em três níveis de análise: internacional, regional e nacional). A primeira etapa da pesquisa (ensaio 1/5) estruturou os seus fundamentos (marco situacional, teórico e metodológico) e construiu o nível internacional de cada cenário proposto. O segundo ensaio (etapa 2/5) debateu onde a América do Sul se encaixa na dinâmica entre Estados Unidos, China e Rússia e, assim, detectou quais as variáveis regionais que impactam na transmissão das pressões sistêmicas ao Brasil. Este ensaio (etapa 3/5) visa a analisar os recursos materiais de poder do Brasil, os quais condicionam a resposta do país frente às pressões estruturais. Assim, ele apresentará também, o nível nacional brasileiro para cada cenário proposto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Rivalidade Sistêmica; Recursos de Poder; Brasil.

### ABSTRACT

This essay is the third of five stages (3/5) of research into the implications of competition between the Great Powers for South America and for Brazil's defense, the final product of which will be a policy paper for the Brazilian Army. Research must therefore be able to translate scientific knowledge into useful tools for strategic decision-making. Its main function is instrumental rather than ideational. To this end, it is proposed that this effort be made through the construction of scenarios (divided into three levels of analysis: international, regional and national). The first stage of the research (essay 1/5) structured its foundations (situational, theoretical and methodological framework) and developed the international level of each proposed scenario. The second essay (stage 2/5) discussed where South America stands in the dynamics between the United States, China and Russia and thus detected which regional variables have an impact on the transmission of systemic pressures to Brazil. This essay (stage 3/5) aims to analyze Brazil's material power resources, which constrain the country's response to structural pressures. It will also present the Brazilian national level for each proposed scenario.

**KEYWORDS:** Systemic Rivalry; Power Resources; Brazil.

### A AUTORA

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



## 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio é a terceira das cinco partes da pesquisa sobre as implicações da rivalidade sistêmica para a América do Sul e para a defesa do Brasil. Considera-se que seja necessário desenvolver a análise em três níveis: internacional, regional e nacional. Partindo de uma visão estruturalista, argumenta-se que o nível internacional determina a estrutura do Sistema Internacional e com isso as pressões, oportunidades e ameaças aos países em um ambiente anárquico. O nível regional traduz essas pressões sistêmicas aos países através das dinâmicas locais. Por fim, o nível nacional nos mostra os recursos de poder disponíveis ao Estado para que ele seja capaz de responder às pressões estruturais transmitidas através das dinâmicas regionais, moldando também essas relações (Schweller, 1997; Dyson, 2010; Reisdoerfer, 2022).

Portanto, o presente ensaio visa a analisar os recursos materiais de poder disponíveis ao Estado brasileiro (ou seja, o seu poder latente) e assim a vulnerabilidade do país frente à rivalidade sistêmica entre Estados Unidos, China e Rússia e seu possível transbordamento para o norte da América do Sul (Reisdoerfer, 2024b). São os recursos de poder que condicionam a forma e a temporalidade da resposta dos países às pressões estruturais (Taliaferro, 2006; Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, são eles que vão nos indicar a maior ou a menor propensão do Brasil em escolher o balanceamento interno e/ou o balanceamento externo como resposta frente às pressões internacionais.

A análise da capacidade do Estado brasileiro de, uma vez tendo disponível os recursos, efetivamente utilizá-los para realizar o balanceamento interno (ou seja, construir capacidades) e/ou externo (efetivar uma estrutura de cooperação regional ou de alinhamento extraregional), não é escopo desse ensaio. Essa análise requer uma abordagem institucionalista ou construtivista, que se debruce sobre a formação e estruturação do aparato estatal e social brasileiro. Isto é, requer foco majoritário no nível de análise nacional; o que numa abordagem em três níveis, só é possível após a determinação da relação entre o nível nacional e o internacional e regional - apresentada neste ensaio. Tal temática, se torna relevante, para futura agenda de pesquisa.

Após essa introdução, segue-se seção para delimitação teórica do nível de análise nacional, conceituando ‘recurso material de poder’, demonstrando a importância da análise desse nível e como ele se interliga com os níveis regional e internacional. Após, apresenta-se as ameaças declaradas (ou nesse caso, os objetivos de defesa) do Brasil, seguida da análise dos agregados dos recursos materiais de poder do país. Por fim, apresenta-se os cenários propostos, seguidos de considerações finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO: O NÍVEL DE ANÁLISE NACIONAL

Conforme apresentado nos ensaios anteriores (etapas 1 e 2/5), adota-se uma abordagem realista neoclássica para analisar os impactos na América do Sul e no Brasil, das disputas entre as Grandes Potências (Reisdoerfer, 2024ab). Isto é, utiliza-se uma visão que parte da estrutura do Sistema Internacional, mas acrescenta variáveis regionais e nacionais na análise (Dyson, 2010). Isso porque, entende-se que uma abordagem partindo apenas do nível nacional, para um país que não é um dos polos de poder do Sistema Internacional, não engloba os constrangimentos externos à sua capacidade de agência nas Relações Internacionais. Da mesma forma, uma abordagem partindo apenas do nível de análise da estrutura do Sistema Internacional, não dá conta das variáveis regionais e nacionais que impactam na forma e no tempo de resposta dos países aos constrangimentos sistêmicos (Reisdoerfer, 2022).

A distribuição de poder internacional (polaridade), o princípio ordenador do Sistema Internacional (atualmente anarquia) e a forma de suas unidades (atualmente Estados-Nação) determinam a estrutura, através da qual os Estados interagem (Waltz, 2002). As dinâmicas advindas dessa estrutura são transmitidas aos países através de sua percepção de ameaças, a qual possui uma relação de co-constituição com os recursos disponíveis ao Estado. Isto é, a determinação de ameaças e a vulnerabilidade dos países a elas, depende da disponibilidade e da capacidade que o Estado tem de extrair internamente os recursos necessários para responder a elas (Walt, 1987; Taliaferro, 2006).

Uma proposta de análise sobre a capacidade do Estado de extrair os recursos disponíveis em prol do esforço de defesa frente a ameaças foi desenvolvida por Taliaferro (2006) em sua abordagem do 'Estado Extrativista'. O autor argumenta que o grau com que os Estados coercitivamente extraem ou mobilizam recursos, depende das instituições estatais, do nacionalismo financiado pelo Estado e da ideologia estatista ou antiestatista. A abordagem toma como exógena a determinação de ameaças e por isso, ela não debate qual a propensão do Estado em buscar outra alternativa ao balanceamento interno, como por exemplo, o balanceamento externo. Assim, essa abordagem apenas nos indica a capacidade que o Estado terá em efetivar o balanceamento interno, uma vez escolhida essa estratégia. Mas, antes de se ter capacidade institucional para extrair da sociedade recursos, é necessário possuir os recursos. Analisar quais estão disponíveis e de onde eles vêm auxilia a identificar a vulnerabilidade dos países e assim a sua necessidade de alinhamento externo.

Por isso, parte-se da abordagem nacional de Taliaferro (2006), mas analisa-se uma etapa anterior, a dos recursos disponíveis aos Estados. Dessa forma, como complementação à abordagem de Taliaferro (2006), utiliza-se a abordagem da Balança de Ameaças de Walt (1987) e a da Balança de Oportunidades de Schweller (1997). Por elas, fica clara a necessidade de analisar primeiramente quais recursos de poder estão disponíveis ao Estado, para que, em outro momento, seja identificada qual estratégia militar poderá ser a mais adequada a adotar e qual a capacidade do Estado de efetivar tal estratégia.

Segundo Walt (1987), a percepção do que seria uma ameaça aos Estados é determinada pela interdependência de quatro elementos: a) poder agregado; b) poder ofensivo; c) proximidade geográfica e d) intenções agressivas. A análise desses quatro grupos de indicadores levaria a conclusão por parte dos governos centrais sobre quais são efetivamente as suas ameaças e qual opção de política de defesa e de estratégia militar adotar. Essa é, pois, a Teoria da Balança de Ameaças. Por ela, os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Todo o resto mantido constante, quanto maior a população, a capacidade industrial, militar e tecnológica autônoma, tanto maior o potencial de ameaça a outros atores e portanto, tanto maior os recursos de poder disponíveis para construção de capacidades (Walt, 1987).

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

Portanto, quanto menos recursos de poder autônomos, mais propensão o Estado terá a buscar externamente opções de ação frente às ameaças, pois mais vulnerável ele será às dinâmicas internacionais. Por sua vez, a escolha das opções depende das que estão disponíveis e da percepção

de ameaças. Tem-se, portanto, uma relação bidirecional entre os recursos de poder nacionais e as opções de alinhamento. Levando em consideração essas análises, o Estado escolhe por atuar através do balanceamento interno (construção de capacidades próprias) e/ou através do balanceamento externo (busca por alinhamentos) - seja balanceando ameaças ou oportunidades (Walt, 1987; Schweller, 1997). Portanto, a (in)dependência do Estado frente ao exterior para acessar os recursos necessários para a construção de suas capacidades de resposta e a identificação de quem ele depende, determina a sua propensão ao diálogo internacional (Reisdoerfer, 2022).

Trazendo o exemplo da Europa ocidental, Dyson (2010) complementa essa argumentação, defendendo que “diferenças na posição geográfica e no nível de desenvolvimento econômico dos países europeus levaram, ao longo do tempo, a diferentes níveis de dependência de recursos externos e por isso, a variações nos interesses estratégicos”. Assim, a variável ‘recurso material de poder’ opera na resposta do Brasil frente às dinâmicas regionais e extrarregionais através da propensão ou não do país a buscar alternativas externas para fazer frente a suas ameaças. Quanto mais ele depende de recursos ou estruturas externas para a sua construção de capacidades, mais vulnerável ele é, apresentando menor capacidade de resposta autônoma e sendo mais propenso a buscar opções externas como forma de minimizar o impacto dessa dependência. Com base nessas abordagens, define-se 'recursos materiais de poder' como os recursos tangíveis, necessários para responder às ameaças. Ou seja, é o poder latente do Estado.

Portanto, por determinar a natureza das ameaças e seu paradigma tecnológico, o nível internacional caracteriza o ambiente como mais ou menos permissivo para a cooperação. Por sua vez, o nível regional estabelece as possibilidades e as limitações em responder às ameaças, tendo em vista a estrutura internacional e a distribuição de poder regional. Por fim, o nível nacional indica a necessidade e por isso, a propensão dos países para a cooperação, tendo em vista as oportunidades e as limitações regionais e internacionais. Isto é, a estrutura internacional constrange, o alinhamento político na América do Sul estimula e os recursos materiais de poder do Brasil produzem as variações na resposta brasileira às pressões internacionais ao longo do tempo.

Sob uma abordagem racionalista, o campo da defesa nacional, por articular a percepção de ameaças, a vulnerabilidade e a própria sobrevivência do Estado, se configura como uma esfera específica, na qual há a capacidade de quebrar a dependência de trajetória (path dependency) das instituições e mobilizar os recursos, a ideologia, o nacionalismo e a cultura nacional em prol do esforço de defesa. Isso porque, a condição de segurança é pré-requisito para o alcance de qualquer outro objetivo coletivo. Segundo Dyson (2010), o medo de desastre ou derrota impulsiona os políticos e a sociedade a questionarem crenças, preferências, a alterarem os orçamentos e a encontrarem novas fontes de liderança. Portanto, são os recursos materiais de poder que tem precedência causal sobre as demais variáveis internas imateriais (como ideologia, cultura, nacionalismo...) a serem mobilizadas para a construção de resposta do Estado (Taliaferro, 2006; Schweller, 1997; Walt, 1987).

Logo, quanto maior a percepção de ameaça, maior a possibilidade de haver articulação da sociedade civil em torno dos objetivos de defesa. Como declara a Estratégia Nacional de Defesa do Brasil (Brasil, 2024, p. 31)<sup>1</sup>: “A sociedade brasileira vem tomado maior consciência da sua responsabilidade na preservação da soberania do País e da importância de dotá-lo de uma visão estratégica que o capacite a garantir a consecução de suas legítimas aspirações”. Dessa forma, baseado nos argumentos de Dyson (2010) e Taliaferro (2006), o presente trabalho dará enfoque, no nível

---

<sup>1</sup> As versões aqui utilizadas da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) foram aprovadas pelo Congresso Nacional em maio de 2024 (Brasil, 2024d).

nacional, à análise dos recursos materiais de poder do Brasil, necessários para o país responder, no campo militar, a eventuais ameaças. São eles que nos indicarão a propensão ou necessidade de alinhamento externo.

Assim, para que seja verificado o impacto das dinâmicas internacionais na capacidade de resposta do Brasil, o que importa verificar no nível de análise nacional é a percepção de ameaças do país e o acesso aos recursos materiais necessários para construir uma resposta a elas. Conforme demonstrado, pela abordagem da Balança de Ameaças de Walt (1987), os indicadores de poder agregado são: população, capacidade industrial, militar e tecnológica. Por sua vez, a Política Nacional de Defesa (PND) brasileira (Brasil, 2024), declara esses elementos não como indicadores de poder latente, mas sim como formas de já expressar o poder nacional efetivo. As cinco expressões do poder nacional segundo a PND seriam: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica.

Por entender que existe separação entre i) a disponibilidade dos recursos e ii) a capacidade de transformá-los em poder efetivo e que é o primeiro que indicará a propensão do país a escolher o balanceamento interno e/ou externo (ou seja, nos indicará a relação do nível nacional com o internacional e o regional) e aliado ao pressuposto realista apresentado, da precedência causal dos recursos materiais sob os imateriais no campo da defesa<sup>2</sup>; mescla-se as abordagens de Walt (1987) e a da PND (2024). Entende-se, pois, como recursos de poder material necessários para um país responder às suas ameaças: i) economia (agregando o indicador de Walt (1987) de capacidade industrial e população), pois nos mostra a fonte de recursos financeiros do país; ii) energia, pois é outra fonte de recurso vital para a transformação dos recursos latentes em capacidade efetiva, seja industrial civil ou militar e iii) tecnologia militar, aplicando os indicadores de tecnologia para o seu uso militar. São esses agregados que nos indicarão os recursos disponíveis para que sejam efetivados os planejamentos de defesa e portanto, a vulnerabilidade externa do Brasil.

- Como agregados econômicos, utiliza-se: composição do PIB; principais parceiros econômicos, Investimento Externo Direto (IED) e porcentagem do PIB advindo do comércio exterior.
- Como agregados para energia utiliza-se: perfil da matriz energética (medição categórica: dependência de gás, de petróleo...) e dependência energética externa (medição ordinal: alta (mais de 50%), média (até 50%), baixa (menos de 30%)).
- Como agregados para tecnologia militar, utiliza-se análise qualitativa da origem dos principais armamentos brasileiros, da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, bem como da porcentagem do PIB destinado à defesa (indicador que possui alto impacto na porcentagem do orçamento de defesa que consegue ser direcionado a inovação). Dessa forma, pode-se concluir acerca da dependência ou não de tecnologia externa. Acrescenta-se também o número de militares brasileiros, indicando uma possível necessidade ou não de formação de aliança.

Portanto, a medição da variável no nível nacional se dá de forma qualitativa, verificando se há ou não dependência de recursos externos para que o Brasil possa responder a eventuais ameaças. E, por consequência, o que ela pode nos indicar acerca da necessidade de alinhamento externo.

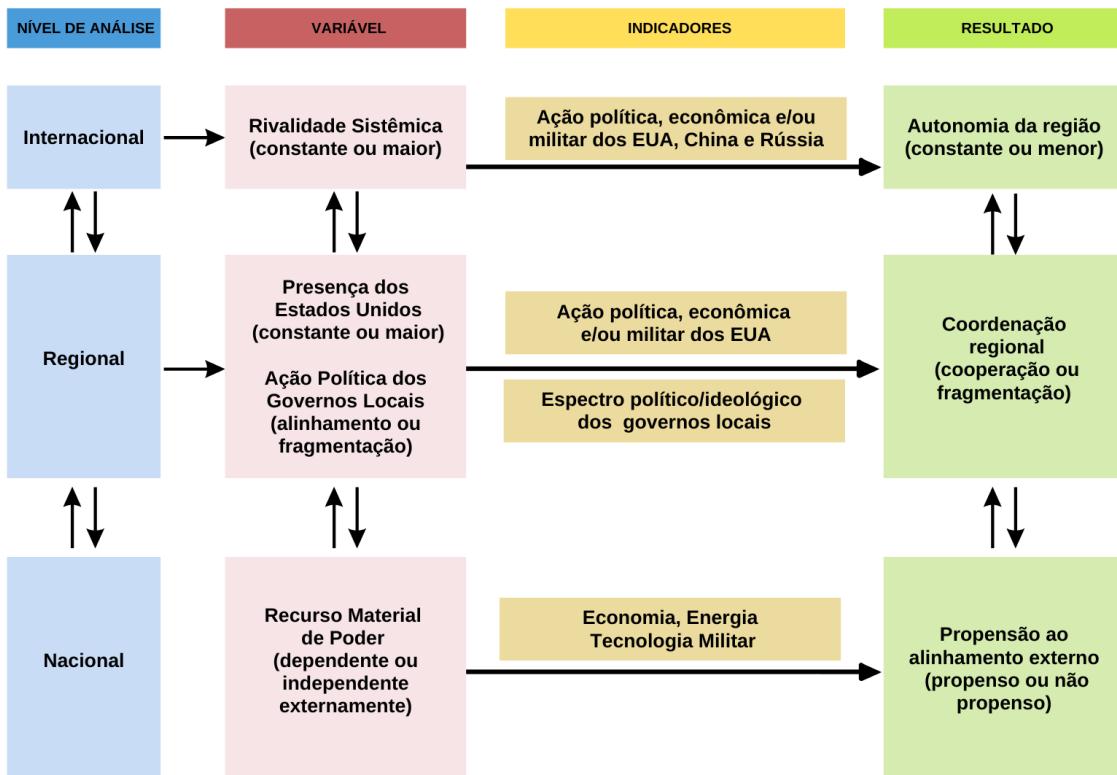
Assim, interligando os três níveis de análise desenvolvidos também pelos ensaios anteriores (etapas 1 e 2/5), argumenta-se que os três níveis de análise (internacional, regional e nacional) e as suas

---

<sup>2</sup> Isto é, as demandas sociais, as ideologias e a política tendem a ser moldadas pela disponibilidade e acesso aos recursos materiais.

respectivas variáveis ('rivalidade sistêmica'; 'presença dos Estados Unidos e alinhamento político' e 'recursos materiais de poder') são interligadas e necessárias para explicar a forma e a temporalidade das respostas brasileiras às pressões estruturais.

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



Fonte: Elaborado pela autora

Antes da análise dos indicadores agregados dos recursos materiais de poder, convém identificar o que o Brasil percebe por ameaça. Ou para o quê o Brasil declaradamente se prepara.

### 3 PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS BRASILEIRA – POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

O Brasil não possui uma Política de Segurança Nacional, a qual englobaria todas as esferas responsáveis pelos recursos de poder nacionais e engendraria uma grande Estratégia Nacional. O país possui uma Política Nacional de Defesa (PND) e uma Estratégia Nacional de Defesa (END), que acabam por tentar suprir parte dessa demanda. Os documentos têm previsão de serem revistos a cada 4 anos pelo Poder Executivo, sendo submetidos à apreciação do Congresso Nacional. Portanto, entende-se que o seu papel seria o de serem os documentos máximos, orientadores de todo o planejamento de defesa do Ministério da Defesa e das Forças Singulares. Dessa forma, o foco dessa seção se dará na análise desses documentos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Por isso, não será analisado neste ensaio os documentos que entende-se que seriam desenvolvidos a partir da PND e da END, como o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) do Ministério da Defesa - responsável por orientar e alinhar o planejamento de todos os órgãos setoriais da defesa - e os planos estratégicos de cada Força Singular (como por exemplo, o Plano Estratégico do Exército (PEEx)).

Da PND e da END, depreende-se que segurança é uma condição, um estado de ser e a defesa é uma ação para alcançar ou garantir a condição de segurança (Brasil, 2024b). Portanto, para que se tenha uma defesa efetiva, torna-se imperativo a delimitação clara de quais são as ameaças à segurança do Estado. Não delimitar claramente uma Política de Segurança Nacional impõem dificuldades ao planejamento de defesa, pois não é especificado contra o que o Estado deve se defender, quais as capacidades necessárias para tanto e qual o papel de cada esfera estatal nesse processo. Assim, o Brasil apresenta uma lacuna em seu planejamento estatal e não declara claramente quais são as ameaças ao Estado brasileiro.

O setor de defesa, para conseguir desenvolver o seu planejamento elenca objetivos de defesa, que para serem efetivamente alcançados e estarem condizentes com os recursos materiais de poder disponíveis e a capacidade do Estado de utilizá-los, deveriam ser extraídos dos objetivos de segurança. Dessa forma, o planejamento do setor de defesa no Brasil, na prática, acaba sendo desacoplado do planejamento das demais esferas estatais ou acaba englobando assuntos que poderiam ser identificados como de responsabilidade de outros setores, como as operações da Garantia da Lei e da Ordem previstas pelo artigo 142 da Constituição Federal.

Conforme demonstrado no ensaio anterior (etapa 2/5), majoritariamente em toda a América Latina, devido aos seus desafios de desigualdade social, gargalos na capacidade produtiva e logística, encontram-se bolsões do território nacional em que há verdadeiras estruturas paralelas ao Estado, agindo à margem da lei e da ordem constitucional. São as organizações criminosas e as milícias. A ação da maior parte desses grupos criminosos apresenta alcance transnacional (Santana, 1999). Ou seja, eles possuem sua origem em deficiências internas, mas se projetam externamente. Portanto, na prática, algumas ameaças ao Estado advém de dentro de sua própria estrutura societal e institucional, pressionando as fronteiras territoriais e a separação entre papel de Polícia e de Forças Armadas. Complexificando essa realidade, há espaços do território brasileiro em que as Forças Armadas são a única presença do Estado (Brasil, 2020). Portanto, a identificação de ameaças ao Estado brasileiro se mostra bastante complexa, pois segurança humana e segurança estatal se confundem. Assim, mesmo que não declare oficialmente, na prática, o Brasil possui duas frentes de defesa do Estado: interna e externa.

Nesse sentido, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) se focam na expressão militar do poder nacional e chamam as demais esferas da Administração Pública para se engajarem em seus papéis de garantidoras das demais expressões do poder (Brasil, 2024b). Assim, pela PND, a defesa nacional é entendida como a defesa da integridade do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças manifestas ou potenciais, “preponderantemente externas”. Por sua vez, a manutenção dessa condição de defesa é feita através de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar (Brasil, 2024b, p. 11).

A PND articula o preparo e o emprego de todas as expressões do poder nacional<sup>4</sup> visando garantir a defesa nacional. Ou seja, ela vai demonstrar como todas elas podem auxiliar os militares a garantirem a defesa do território, da soberania e dos interesses do Brasil. O Brasil não declara ameaças pré-determinadas, mas sim objetivos de defesa. Isto é, declara uma condição constante a ser alcançada/mantida para a defesa do Estado brasileiro e a partir dela áreas geográficas e interações que podem ameaçar essas condições. O planejamento de defesa brasileiro é, pois, baseado em capacidades. Os 8 objetivos de defesa declarados pelo Brasil são (Brasil, 2024b, p. 24-25):

<sup>4</sup> A lembrar: econômica, militar, psicossocial, política e científico-tecnológica (Brasil, 2024b)

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

Além dos objetivos, o Brasil elenca também pressupostos de defesa. Ambos se misturam durante todo o documento. Alguns deles são (Brasil, 2024b, p. 20-21):

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

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

Portanto, da análise dos objetivos de defesa brasileiros, fica clara a sua busca pelo desenvolvimento de capacidades nacionais e de projeção internacional. Isto é, a escolha por uma postura de balanceamento interno. Precisa, no entanto, ter recursos para isso. Se não os possuir de forma autônoma, será pressionado a alinhar-se externamente. Nesse sentido, ressalta-se também que o país cita a possibilidade de participar de alianças externas e ressalta o foco na cooperação regional na

América do Sul e Atlântico Sul (Brasil, 2024b). Resta verificar, na próxima seção, o que os agregados de poder material nos indicam sobre a vulnerabilidade internacional do Brasil em alcançar os seus objetivos de aumento de poder efetivo e de projeção internacional e qual a sua propensão à cooperação regional ou ao alinhamento extraregional frente aos três cenários propostos.

## 4 ANÁLISE DOS AGREGADOS DOS RECURSOS MATERIAIS DE PODER DO BRASIL

### 4.1 ECONOMIA

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2023 foi composto: 67,4% de serviços (dos quais 44,3% serviços digitais, comunicação e serviço médicos; 12% comércio e 7,6% transporte); 25,5% da indústria e 7,1% da agropecuária (IBGE, 2024b; CNI, 2024). Os principais ramos da indústria no Brasil são: de mineração e petroquímica; de construção; de alimentos; de eletricidade e gás e de metalurgia. Juntas, elas corresponderam a 62,2% do PIB industrial brasileiro em 2021 (CNI, 2024). Na agropecuária, a soja ocupa disparado a primeira colocação, com uma produção maior do que as outras 5 colocações juntas: milho, cana de açúcar, café, algodão e trigo (IBGE, 2024a).

No que se refere ao comércio exterior, nas exportações, a China se destacou em 2023 como a principal parceira isolada, com um aumento de 16,5% sobre 2022. Em 2023, os principais parceiros de exportação foram: China (30,7%); Estados Unidos (10,9%); União Europeia (aprox. 12%); Mercosul (7,91%) e México (2,53%). Os principais produtos de exportação foram soja (16%), óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (13%), minério de ferro e seus concentrados (9%), açúcares e melaços (4,6%) e milho (4%) (Brasil, 2024a). Em 2023, os principais parceiros de importação brasileiro foram: China (22,1%); Estados Unidos (15,8%); União Europeia (aprox. 15%); Mercosul (7,48%) e Rússia (4,16%). Os principais produtos de importação foram: óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (7,2%); adubos ou fertilizantes químicos (6,1%); demais produtos da indústria de transformação (4,5%); válvulas e tubos termiônicas, transitores (3,8%); óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (3,8%); partes e acessórios do veículos automóveis (3%); medicamentos e produtos farmacêuticos (3%), entre outros componentes para a indústria de transformação (Brasil, 2024a).

Portanto, verifica-se a dependência de commodities para a entrada de divisas internacionais ao Brasil através do comércio exterior, bem como a importância destacada da China nessa esfera. Para que Estados Unidos e União Europeia tenham importância equivalente à da China, necessita-se somar os dois. A dependência de exportação de commodities demonstra a vulnerabilidade do Brasil frente às oscilações dos preços desses produtos que são definidos mundialmente. No lado da importação, verifica-se novamente o destaque da China, seguida de forma menos desigual por Estados Unidos e União Europeia. Também aqui o Brasil fica vulnerável aos preços das commodities, mas percebe-se que a composição das importações se encontra mais diversificada do que as exportações, destacando-se a importação de insumos para o desenvolvimento industrial.

No que se refere ao Investimento Externo Direto (IED), outra fonte de recursos financeiros ao país, verifica-se que a Europa é a região que detém o maior estoque de IED no Brasil, com 61,5% do total, seguida pela América do Norte, com 23,3% do total. Destacam-se como principais investidores imediatos: Países Baixos, Luxemburgo e Espanha, com 41,2%, 15,5% e 10,0% do total da posição europeia, respectivamente. Quanto à América do Norte, Estados Unidos detêm 86,4% dos investimentos (Banco Central do Brasil, 2023, p. 20). No que se refere ao ramo de direcionamento desses investimentos, em 2022, as empresas que atuam em serviços financeiros e atividades auxiliares

(incluindo fundos de investimento), responderam por 19,2% do recebimento dos investimentos. Elas foram seguidas por companhias pertencentes ao setor de comércio (8,1%) e extração de petróleo e gás natural (7,4%) (Banco Central do Brasil, 2023, p. 20).

Ou seja, Europa e Estados Unidos são importantes investidores e representam a maioria do IED recebido pelo Brasil. Todavia, esse investimento não é direcionado para o desenvolvimento de infraestrutura e tecnologia a fim de superar os gargalhos de desenvolvimento que o Brasil possui. Esses investimentos permanecem no modelo assimétrico da cooperação Norte-Sul, dificultando os objetivos de defesa brasileiros de fortalecimento de sua capacidade autônoma.

Por fim, além de analisarmos de forma global a importância do comércio exterior e do fluxo de entrada de capital externo no Brasil, convém analisarmos relativamente o quanto essas entradas são essenciais como recursos de poder material para o país. O comércio exterior representou 34% do valor do PIB brasileiro em 2023. Valor parecido com o de China (37%), Estados Unidos (27%) e abaixo de França (68%), Alemanha (90%) e Rússia (42%) (Worldbank, 2024b). No que se refere ao IED, em 2022, as entradas de recursos representaram apenas 3,8% do PIB (Worldbank, 2024a).

Ou seja, mesmo considerando o potencial de multiplicador econômico da entrada de divisas e de investimento internacional, o Brasil, da forma como está economicamente estruturado atualmente, não é um país altamente dependente do ambiente internacional. O é se quiser qualificar e desenvolver o seu potencial econômico. Pois, a sua performance e projeção econômica ainda são pressionadas por questões estruturais, como altos níveis de desigualdade, crime organizado (impedindo a atuação do Estado e o desenvolvimento econômico em determinadas regiões) e gargalos na infraestrutura de transportes – ainda muito dependente da malha rodoviária. Tudo isso aumenta o custo de investimento no Brasil, nos torna vulneráveis às oscilações dos preços mundiais das commodities e impacta a disponibilidade de recursos públicos para investimento. Mesmo apresentando níveis de inflação parecidos com os europeus e norte-americanos, a população brasileira destina cerca de 40% de sua renda para alimentação e energia – comparado com apenas 15% naquelas regiões (IISS, 2024).

Acrescentando à análise do agregado econômico, a análise a seguir da Base Industrial de Defesa (BID), pode-se afirmar que mesmo que o comércio exterior com a China seja alto, Estados Unidos e Europa ainda se mostram como principais parceiros econômicos brasileiros. Todavia, como identificado pelos Investimentos Externos Diretos recebidos e os produtos exportados, a base dessas relações não modifica a estrutura econômica brasileira. A busca por diversificação de parcerias e por uma relação menos assimétrica (característica da relação Sul-Sul), se faz necessária para o alcance dos objetivos de defesa brasileiros de desenvolvimento interno de capacidade de projeção internacional.

## 4.2 ENERGIA

O Brasil é um grande produtor energético. O país se destaca mundialmente na produção de petróleo, carvão mineral e carvão vegetal, bem como na produção de biocombustíveis e energia hidrelétrica (Brasil, 2024; EPE, 2024b). Desde 2015, as fontes de energia brasileiras possuem um crescimento constante da participação de fontes renováveis, atingindo em 2023, 49,1% de renovabilidade da matriz energética. A projeção é que o investimento em produção nacional de energia renovável, especialmente de hidrelétrica, energia solar, eólica e de biomassa, continue crescendo (EPE, 2024b).

Todavia, mesmo com o investimento intensivo e de destaque mundial em energias renováveis, o Brasil ainda é um grande ator no mercado de petróleo, com previsão de que aumente ainda mais a sua participação nas vendas mundiais do produto (EPE, 2024b). Essa fonte, junto com os

seus derivados, ainda representa sozinha a principal fonte energética do país (35,1%, contra os 16,9% da segunda colocada, biomassa da cana). Ela é utilizada principalmente no transporte de cargas e de passageiros, tendo em vista a predominância da matriz rodoviária brasileira (EPE, 2024b). O setor de transportes é o principal consumidor de energia do país, com 33% do consumo total, seguido do setor industrial com 31,8%.

Especificamente no que se refere a matriz elétrica, o Brasil possui alto índice de renovabilidade (cerca de 85%, da qual 65% advém de hidrelétricas) e possui capacidade instalada nacional suficiente para suprir a sua demanda (EPE, 2024b). Ou seja, em questão de eletricidade, o Brasil possui considerável segurança energética. Todavia, como demonstrado, quando a análise é direcionada para as fontes de energia no geral, principalmente para a produção e transformação da indústria e no setor de transporte, ainda há alta dependência de fontes fósseis, como petróleo e seus derivados (35,1%), gás natural (9,6%) e carvão mineral (4,4%). Portanto, convém analisarmos a origem dessas fontes, uma vez que contribuem fortemente para toda a cadeia produtiva nacional, desde produtos acabados (por exemplo, maquinário agrícola ou carros de combate), quanto para a indústria de transformação, como a metalurgia.

Em questão de oferta de petróleo, o Brasil também possui importante segurança, pois a maior parte da sua demanda é suprida pela produção nacional. Mas, mesmo sendo os maiores exportadores de petróleo bruto da América Latina (exportamos quase metade do que produzimos (EPE, 2024b), ainda importamos cerca de 6% do nosso consumo para mistura (EPE, 2024a; IBP, 2023). Pois, o tipo de petróleo produzido no Brasil necessita de refino para ser utilizado e o país não possui refinarias suficientes para dar conta de toda a demanda nacional.

O petróleo possui interseccionalidade com o pilar da economia, pois a categoria “Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus” representou em 2023, o 4º produto no ranking geral das importações brasileiras e o 2º nas exportações gerais (Brasil, 2024a). Então, mesmo que o Brasil apresente segurança do ponto de vista energético, acaba possuindo vulnerabilidade no indicador econômico, pois o valor do barril de petróleo é decidido internacionalmente. Uma modificação no seu valor pode impactar fortemente todos os custos de produção nacional que são baseados nessa fonte de energia. Além é claro, de impactar a balança comercial.

Os principais destinos das exportações brasileiras dessa fonte de energia em 2023 foram: China, Estados Unidos, Espanha, Holanda e Chile (Brasil, 2024a). A principal origem de suas importações em 2023, foram: Arábia Saudita, Estados Unidos, Argélia, Guiana e Argentina. No que se refere ao gás natural, a maior parte do consumo brasileiro advém de importação, com Bolívia e Estados Unidos representando juntos cerca de 95% da origem do produto em 2023 (Brasil, 2024a).

O mesmo ocorre com o carvão mineral, outra importante fonte de energia para a indústria. O Brasil é um grande produtor e exportador mundial, todavia, o carvão brasileiro possui baixo poder de aquecimento. Por isso, o país importa cerca de 50% da quantidade que utiliza. Os principais países, para os quais o Brasil exportou em 2023 foram: Uruguai (83,8% em 2023), Argentina e Paraguai (Brasil, 2024a) e os 5 primeiros de quem importou em 2023 foram: Colômbia (41,3%), China (25,5%), Austrália (15%), Estados Unidos (10,5%) e Índia (3,5%) (Brasil, 2024a).

Conclui-se, portanto, que em seu conjunto, a dependência e por isso a vulnerabilidade energética brasileira de fontes externas é baixa, representando somente 12% de sua demanda (EPE, 2024a). O país possui, portanto, segurança energética. Da porcentagem, da qual depende, destacam-se países da América do Sul e os Estados Unidos como principais fornecedores. Destaca-se também, o aumento dos investimentos mundiais em tecnologias de fontes de energia renováveis e o interesse em

investimentos no Brasil devido a sua alta capacidade produtiva, o que representa mais um potencial de desenvolvimento da capacidade tecnológica e industrial brasileira.

#### 4.3 TECNOLOGIA MILITAR

O Brasil é um país pacífico no que se refere a conflitos interestatais e não se configura como um grande ator no mercado de venda de armamentos (SIPRI, 2024). O Brasil é a 9º economia mundial, mas no campo da defesa ocupa a 14ª posição no ranking dos principais orçamentos de defesa, com 24,2 bilhões de dólares (IISS, 2024). Apenas 1,1% do PIB brasileiro é destinado ao setor. A isso, soma-se o aumento da demanda de uso dos ativos militares em operações de segurança pública ou defesa civil, como nos casos de desastres naturais, aumentando a necessidade de direcionar verba a custeio. Mesmo com um possível complemento através de orçamento extraordinário, essa realidade acaba impactando todo o planejamento do setor, especialmente a verba destinada à inovação, influenciando também o adestramento e preparo das Forças (Souza, 2024).

Assim, a demanda brasileira por produtos de defesa é instável. Dessa forma, para se manter, a Base Industrial de Defesa (BID) do país atua de forma fortemente dual (civil e militar) e é, portanto, fortemente vulnerável às dinâmicas macroeconômicas do país (Leske, Santos, 2020). A BID brasileira é composta majoritariamente por empresas: de aeronaves (34,3%); navais (33,6%); sistemas eletrônicos (12,3%); sistemas espaciais (9,8%) e armas e munições (2,2%) (Leske, Santos, 2020).

Conforme será demonstrado, o Brasil possui importantes empresas nacionais em sua BID, como a Embraer e a Avibrás (que possuem ou estão com tratativas para a presença de acionistas estrangeiros) e conta com filiais estrangeiras no Brasil. Todavia, o país depende de suprimentos estratégicos externos, especialmente da Europa. O Brasil faz tanto aquisição de equipamentos acabados, quanto os adquire através de transferência de tecnologia para produção local. Tanto a sueca Saab, produtora do caça Gripen, quanto a franco alemã KNDS, produtora dos blindados Leopard e Gepard, instalaram subsidiárias no Brasil, que servem de base para a exportação na América Latina (IISS, 2024, p. 407; KNDS, 2024).

Dentre os sistemas de defesa do Brasil, alguns recebem destaque. Na Força Aérea, destaca-se a produção local do caça sueco F-39E/F Gripen em uma parceria entre a sueca Saab e a brasileira Embraer e a aeronave de transporte pesado multi-missão KC-390 Millennium produzido pela brasileira Embraer. Na Força Naval, destaca-se a previsão de conclusão e entrega em 2025 de 4 submarinos convencionais de ataque Riachuelo e um submarino de ataque com propulsão nuclear Álvaro Alberto em 2037. Ambos produzidos pela empresa Itaguaí Construções Navais e baseados na classe Scorpène, da empresa francesa Naval Group. Também em março de 2023, a Marinha do Brasil deu início ao contrato com o Consórcio Águas Azuis, uma joint venture entre a alemã Thyssenkrupp Marine Systems (TKMS) e a brasileira Embraer para a produção das fragatas Tamandaré. Em junho do mesmo ano, houve também a assinatura de um acordo de cooperação com o EDGE Group dos Emirados Árabes Unidos para o desenvolvimento de mísseis antinavio de longo alcance (MANSUP) (IISS, 2024).

Na Força Terrestre, destaca-se: i) o desenvolvimento, a produção e a manutenção local de sistemas de defesa pela empresa KMW do Brasil de origem franco-alemã, que também fornece serviços de reparação e manutenção dos blindados Leopard e Gepard (KMW do Brasil, 2024); ii) o Sistema de Foguetes de Artilharia terra-terra ASTROS desenvolvido pela empresa brasileira Avibrás e iii) a viatura de transporte Guarani, produzida pela filial brasileira da montadora italiana Iveco. Ademais, convém mencionar também os ativos espaciais. O Brasil possui satélites de monitoramento e comunicação,

mas não de posicionamento. Por isso, possui dependência do sistema estadunidense GPS – mesmo que algumas aeronaves utilizem também o sistema russo Glonass (IISS, 2024; Salvatti, 2024).

De especial atenção é o programa lançado pelo governo brasileiro em agosto de 2023, o Novo PAC, que tem como um dos seus pilares a defesa. Com o programa, o governo busca acelerar a modernização das Forças Armadas e o fortalecimento da BID, através de um investimento de R\$ 52,8 bilhões até 2027 (Brasil, 2023) (IISS, 2024). Por fim, o Brasil consta na 6º posição no ranking dos países com maiores Forças Armadas do mundo (Global Firepower, 2024). O país possui 366.500 militares na ativa (214.000 no Exército; 85.000 na Marinha e 67.500 na Aeronáutica) e 1.340.000 na reserva. Além disso, o país conta com um contingente de 395.000 profissionais na Força Nacional (IISS, 2024, p. 416).

Assim, da análise dos indicadores agregados de poder material, conclui-se que o Brasil possui importante segurança no acesso a recursos energéticos, seu PIB não é altamente dependente do comércio exterior e de Investimentos Externos Diretos e mesmo dependente de tecnologias militares externas, possui mecanismo para mitigação de impactos externos, como a presença de filiais no país e novos investimentos previstos. No que se refere à disponibilidade de recursos, o Brasil não se mostra altamente vulnerável. Todavia, é na capacidade de transformar esses recursos em poder efetivo que o país esbarra. O Brasil ainda continua vulnerável aos preços das commodities internacionais e ao fornecimento de tecnologias chave - recursos controlados ou influenciados pelas Grandes Potências. Ademais, o país esbarra em seus problemas societais e de infraestrutura crítica. Assim, enquanto não houver uma qualificação dos seus recursos materiais de poder e de sua capacidade de transformá-los em poder efetivo, o país continuará vulnerável ao alinhamento com algum polo de poder que disponibilize tecnologias chave. Ou seja, atualmente, a propensão brasileira ao diálogo internacional se dá no nível extrarregional.

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

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

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

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

**5.1.2 Nível Regional:** nesse cenário de manutenção da rivalidade sistêmica sob os moldes atuais, as aproximações de China na América do Sul permanecem fortes no âmbito econômico, não sendo aprofundada a aproximação política. Rússia permanece com o engajamento político-militar atual na Venezuela e em Cuba e Nicarágua. Esse contexto, se mantém constante a presença estadunidense na

região. Isto é, mantém-se os moldes atuais de engajamento seletivo e continuidade dos programas de cooperação técnica militar e de segurança pública. Tal ambiente confere relativo espaço de autonomia (ou seja, de agência) para a região barganhar com a sua posição e desenvolver as suas agendas regionais. Todavia, com a característica da estrutura internacional já sendo de relativa rivalidade sistêmica e com a região já apresentando inserções extrarregionais, a tendência é que as ações políticas dos governos locais orbitem entorno dessas disputas, visando a maximização de seus interesses. Por isso, tende a haver fragmentação de suas ações políticas, com os países sul-americanos tendendo a agirem de forma unilateral ou com arranjos bi ou minilaterais. Isso resulta em manutenção da fragmentação atual da coordenação regional.

**5.1.3 Nível Nacional:** com a manutenção da conjuntura internacional e regional nas bases atuais, com pouco incentivo para a atuação conjunta regional e nenhuma modificação significativa que impacte os objetivos de defesa brasileiros, o Brasil tende a continuar com a propensão para o alinhamento extrarregional. Sob essa conjuntura, não há forte pressão para o desacoplamento com alguma das Grandes Potências e o país pode utilizar da janela de oportunidades já existente advinda da rivalidade sistêmica, para barganhar com a inserção de China e Rússia na região, buscando maiores investimentos tecnológicos e estruturais. A possibilidade de pragmatismo no alinhamento com as Grandes Potências permitiria qualificar os recursos materiais de poder do país e a sua capacidade de utilizá-los, alavancando um possível desenvolvimento nacional, até o momento em que o país seria forçado a escolher um dos lados em um possível conflito sistêmico. Assim como no âmbito regional, por não haver mudança significativa na percepção de ameaças e ainda existindo espaço para barganha em torno de qual posição internacional adotar, há a tendência de fragmentação política também interna.

## 5.2 CENÁRIO 2: ESTRUTURAÇÃO DE ALIANÇA DE CONVENIÊNCIA ENTRE CHINA E RÚSSIA – RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR

**5.2.1 Resumo do Nível Internacional:** Devido ao aumento do engajamento militar e político dos Estados Unidos e seus aliados na Ucrânia, impactando fortemente as linhas de comunicação terrestre e marítima da Rússia, a instabilidade regional aumenta. A partir dessa situação, dois cursos de ação podem ocorrer: a) China aproveita o maior engajamento estadunidense no teatro europeu e se prepara para atuar sozinha em Taiwan (possibilidade que se realiza se a escalada do conflito na Ucrânia não impactar na capacidade estatal chinesa, o que é improvável, devido a importância da Europa para o projeto do Cinturão e Rota). A partir disso, Estados Unidos agiria se aproximando de Taiwan ou b) Estados Unidos aumenta preventivamente a sua presença no estreito de Taiwan, visando dissuadir a China de agir sobre a ilha. O fato é que as duas possibilidades levam ao aumento da presença estadunidense no teatro asiático, aumentando o dilema de segurança e, portanto, a instabilidade na região.

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

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

**5.2.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul pode aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia em seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos os países. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês, conjuntamente com aumento da sua projeção econômica. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela e em Cuba e Nicarágua.

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

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

### 5.3 CENÁRIO 3: GUERRA CENTRAL ENTRE ESTADOS UNIDOS E CHINA-RÚSSIA – RIVALIDADE SISTÊMICA MAIOR

**5.3.1 Resumo do Nível Internacional:** Uma guerra central se configura quando todos os polos de poder do Sistema estão envolvidos em teatros de operação que possam resultar na anulação das capacidades que os estruturam como Grande Potência (nesse caso, capacidade de segundo ataque, comando do espaço ou inexpugnabilidade) (Dall’Agnol; Dornelles Jr, 2017). Conforme demonstrado no ensaio anterior (etapa 1/5), os teatros de confronto na Ucrânia e em Taiwan apresentam esse potencial. Além do impacto nas capacidades de China e Rússia, a interligação de confrontos nos dois teatros de operação, tem também potencial de impactar as capacidades estadunidenses.

Mesmo que os Estados Unidos tenham estruturado uma ampla rede de alianças e zonas de influência, servindo como defesa avançada e tornando muito maior os custos do que os benefícios de agir buscando quebrar a sua inexpugnabilidade e a sua capacidade de segundo ataque, a aliança de conveniência entre China e Rússia pode fazer com que os dois países, conjuntamente, consigam ter capacidades para não só conter a presença estadunidense em seus entornos estratégicos, como

também se projetarem sobre zonas de influência e entorno estratégico dos Estados Unidos. Isso poderia inviabilizar a estruturação de escudos antimísseis e até mesmo ameaçar a inexpugnabilidade estadunidense (Cuba poderia ser um exemplo).

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

**5.3.2 Nível Regional:** nesse cenário, a América do Sul pode aumentar a sua importância operacional e tática para China e Rússia nos seus objetivos estratégicos de conter e dissuadir os Estados Unidos de avançar em teatros estratégicos para ambos os países. Nesse sentido, aproximações de China e Rússia na América do Sul se mostram mais coordenadas, com aumento do engajamento político chinês, juntamente com aumento da sua projeção econômica. Fato que complementa a atuação política-militar de Rússia na Venezuela e em Cuba e Nicarágua.

O aumento da rivalidade sistêmica através do confronto central diminui a autonomia da região, pois há consolidação da presença dos Estados Unidos, seja por vontade própria dos países sul-americanos ou por imposição através de presença militar ou sanções políticas e econômicas. A ação estadunidense busca alinhamento dos países com eles e desacoplamento com China, Rússia e Venezuela.

Sob essa realidade, já não há mais espaço de barganha regional, pois as posições das Grandes Potências já estão definidas e o papel de suas zonas de influência também. Assim, a fragmentação das ações políticas dos governos locais apresentada no cenário 2, tende a se transformar em alinhamento - com exclusão dos países que assim não fizerem. Essa conjuntura possibilita a coordenação regional. Todavia, as iniciativas de cooperação que daí resultam, ocorrem sob liderança estadunidense. Nesse cenário, pode aumentar, portanto, o isolamento da Venezuela na América do Sul.

**5.3.3 Nível Nacional:** a efetivação do confronto sistêmico impacta diretamente os recursos materiais de poder brasileiros, pois com o fechamento do espaço para barganha e a pressão pelo alinhamento com Estados Unidos, o Brasil perde a chance de negociar o alinhamento em troca de investimentos em infraestrutura e transferência de tecnologia (ou seja, em troca de qualificação de seus recursos). Ademais, além desse custo de oportunidade, haveria impactos reais em sua economia, com possível aumento dos preços dos barris de petróleo, enfraquecimento do dólar devido a maior guerra comercial e desacoplamento com a China. Sob esse cenário, o Brasil seria incentivado a buscar parceiros alternativos. Assim, a maior propensão brasileira para a cooperação, aliada ao aumento do alinhamento regional, coloca a cooperação regional como uma opção. Se nas fases anteriores o Brasil não tiver conseguido efetivar a qualificação de seus recursos materiais de poder e os gargalos sociais e de infraestrutura continuarem, o país terá de atuar mitigando os danos do desacoplamento com a China e perderá oportunidade de desenvolvimento. Sob esse cenário, o Brasil é pressionado a se direcionar para o norte de seu território e com o aumento da percepção de ameaças e da pressão estadunidense, a fragmentação política interna tende a ser sobrepujada pela busca ou imposição de consensos mínimos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme verificado pela análise dos recursos materiais de poder, o Brasil não se apresenta altamente vulnerável às dinâmicas sistêmicas, pois possui importantes recursos internos e mecanismos de mitigação de danos. O país possui fontes alternativas de energia, o comércio exterior e o IED

representam baixa porcentagem do PIB e no campo da tecnologia militar, o Brasil possui estruturas de nacionalização de parte da sua BID, além de possuir uma das maiores Forças Armadas do mundo. Todavia, o país possui gargalos importantes (desigualdade social e problemas de infraestrutura críticas) que impedem a qualificação dos seus recursos de poder e impactam a sua capacidade de transformá-los em poder efetivo. Isso impacta também na sua capacidade de alcançar os seus objetivos de defesa declarados: aumento da capacidade autônoma (ou seja, balanceamento interno) e da capacidade de projeção internacional. Nesse sentido, o país tende a ter maior propensão para a cooperação extrarregional, pois é fora da região que temos as Grandes Potências capazes de fornecerem os insumos necessários para as mudanças estruturais.

Ao contrário do que se pode pensar se analisadas somente em termos globais as trocas comerciais com a China (fortemente baseadas em commodities), a análise relativa nos mostra que não somos economicamente dependentes do país asiático. Não somente a agricultura de exportação, mas toda a agricultura nacional representa somente 7,6% do PIB e o comércio exterior de todos os bens exportados, não somente aqueles para a China, apenas 36%. Ademais, os principais volumes de IED no país ainda são de origem estadunidense e europeias. Portanto, a relação com a China se mostra mais importante do ponto de vista qualitativo, podendo entregar uma relação menos assimétrica e mais propensa a investimentos estruturais tão necessários ao Brasil. Um ponto essencial para barganha.

Assim, conforme aumenta a rivalidade sistêmica e a pressão dos Estados Unidos na região, o Brasil possui janela de oportunidade para barganhar os custos do desacoplamento com a China e a sua manutenção na zona de influência ocidental. Nesse ponto, convém barganhar por investimentos estadunidenses e europeus em infraestrutura e transferência de tecnologia (especialmente através do Acordo União Europeia-Mercosul), enquanto trabalha internamente para diminuir os gargalos sociais e a pressão sobre o orçamento e preparo da defesa, advinda da falta de uma Política de Segurança Nacional.

Todavia, alcançado o cenário 3 de confronto central, não haverá mais espaço para barganha e o Brasil terá impactos importantes em seus recursos materiais de poder. O país tenderá a aumentar, portanto, a sua propensão ao diálogo regional, visando minimizar esses impactos. O país seria pressionado a direcionar os seus esforços de defesa para o norte do território e a manter uma maior prontidão de suas tropas. Nesse ponto, o Brasil poderia utilizar também da escolha pelo bandwagoning com os Estados Unidos e Europa, para difusão de tecnologia militar e aumento de investimentos em defesa. Ou seja, aproveitando a Balança de Oportunidades.

Pelo possível transbordamento de um confronto central para o norte da América do Sul, dificilmente o Brasil conseguiria permanecer neutro e liderar uma possível terceira via. Em um cenário de confronto sistêmico, o objetivo de defesa brasileiro de aumento da sua capacidade autônoma sofrerá, portanto, constrangimentos da estrutura internacional para a sua não efetivação. O Brasil teria a sua capacidade de agência diminuída.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Vis.** 2024a. Disponível em: <<https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comércio exterior brasileiro bate recordes e fecha 2023 com saldo de US\$ 98,8 bi.** 2024c. Disponível em: < <https://>

[www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi](http://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/comercio-exterior-brasileiro-bate-recordes-e-fecha-2023-com-saldo-de-us-98-8-bi). Acesso em: 12 set. 2024.

**BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional.** 2020.

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

**BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto Legislativo nº61, de 2024, aprova os textos da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).** 2024d. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2024/decretolegislativo-61-23-maio-2024-795667-publicacaooriginal-171878-pl.html>>. Acesso em: 26 set. 2024.

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – CNI. Estatísticas.** 2024. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/>>. Acesso em: 12 set. 2024.

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

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

**EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Balanço Energético Nacional Interativo.** Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://dashboard.epe.gov.br/apps/ben/>>. Acesso em: 12 set. 2024a.

**EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE. Balanço Energético Nacional:** relatório síntese 2024. Rio de Janeiro, 2024b.

**GLOBAL FIREPOWER. Total Available Manpower by Country.** 2024. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/available-military-manpower.php>>. Acesso em: 27 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produção Agropecuária. Brasília,** 2024a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/>>. Acesso em: 12 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Produto Interno Bruto – PIB.** Brasília, 2024b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 12 set. 2024.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS – IBP. Evolução da produção, exportação e importação de petróleo no Brasil.** Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/producao-importacao-e-exportacao-de-petroleo/#:~:text=As%20exporta%C3%A7%C3%B5es%20de%20petr%C3%B3leo%20brasileiro,%25%20e%205%25%20respectivamente.>>. Acesso em: 12 set. 2024.

LESKE, Ariela; SANTOS, Thauan. Brazilian Industrial Defense Base Profile. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, p. 204-231.

**KMW DO BRASIL. KMW do Brasil Sistemas de Defesa LTDA (a company of KNDS):** a casa do Leopard. LinkedIn, 2024. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/company/kmw-do-brasil-sistemas-de-defesa-ltda/about/>>. Acesso em: 24 set. 2024.

KNDS. **Subsidiary (international)**. 2024. Acesso em: <<https://www.knds.de/en/about-us/sites/>>. Acesso em: 24 set. 2024.

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

REISDOERFER, Bruna R. As Regiões na Rivalidade Sistêmica entre Estados Unidos e China-Rússia: onde se encontra a América do Sul? **Análise Estratégica**, v. 35, n 4, 2024a (no prelo).

REISDOERFER, Bruna R. O Nível Internacional na Análise do Impacto das Grandes Potências na América do Sul e no Brasil: a Interação entre Estados Unidos, China e Rússia como Determinante das Pressões Estruturais. **Análise Estratégica**, v. 34, n 3, 2024b.

SALVATTI, Murilo. Entrevista com Cel Av Murilo Grassi Salvatti, Chefe da Divisão de Operações Correntes do Comando de Operações Aeroespaciais (*online*, Brasília, 25 de março de 2024).

SANTANA, Adalberto. A globalização do narcotráfico. In: **Rev. bras. polít. int.** Ed. 42. Belo Horizonte, 1999.

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

SOUZA, Carinne. Brasil cortou 48% da verba da Defesa em 10 anos, mas militares atuam em socorro a catástrofes. **Gazeta do Povo**. 2024. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/brasil-cortou-48-da-verba-da-defesa-em-10-anos/>>. Acesso em: 26 set. 2024.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE-SIPRI. **SIPRI Arms Transfers Database 2024**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers>>. Acesso em: 23 jul. 2024.

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

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES - IISS. **The Military Balance 2024**: the annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2024.

WORLDBANK. **Country Profile – Brazil**. United States. 2024. Disponível em: <[https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA&\\_gl=1\\*11mkxa8\\*\\_gc1\\_au\\*MTY4OTE0NjMxOS4xNzIxNzc3NzI2](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=BRA&_gl=1*11mkxa8*_gc1_au*MTY4OTE0NjMxOS4xNzIxNzc3NzI2)>. Acesso em: 12 set. 2024.

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

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

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



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.



# CONTROLE INCERTO: A ESTRATÉGIA COLOMBIANA DE EMPREGO DO CIBERESPAÇO PARA ENFRENTAMENTO DE AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL

## UNCERTAIN CONTROL: THE COLOMBIAN STRATEGY OF USING CYBERSPACE TO CONFRONT THREATS TO NATIONAL SECURITY

FERNANDO HENRIQUE CASALUNGA

### RESUMO

O objetivo do ensaio é compreender como os avanços científicos e tecnológicos podem fortalecer as instituições securitárias da Colômbia para que atendam efetivamente aos interesses nacionais. Com base em documentos oficiais, verifica facetas importantes que influenciam o desenvolvimento da estratégia nacional, enfatiza como as Forças Armadas têm se transformado em função da integração de novas tecnologias da informação como a pedra angular das capacidades de defesa, e por fim, apresenta um mapeamento das principais estruturas responsáveis pela inteligência, com ênfase no papel estratégico desempenhado no enfrentamento aos desafios contemporâneos associados à segurança. Para tanto, utiliza a abordagem qualitativa de análise documental historiográfica para examinar minuciosamente o conteúdo de fontes originais recentemente divulgadas pelo Estado colombiano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ameaças; Ciberespaço; Inteligência; Segurança Humana.

### ABSTRACT

This essay seeks to clarify how Colombia's security institutions can be strengthened by scientific and technical advancements to better serve the country's interests. Drawing from official documents, it explores key aspects that impact the formulation of national strategy, highlights the transformation of the Armed Forces as a result of the integration of new information technologies as the cornerstone of defense capabilities, and concludes with a map of the key intelligence structures, emphasizing their strategic role in addressing current security challenges. To this goal, it thoroughly examines the content of original sources recently provided by the Colombian State using the qualitative method of historiographical documentary analysis.

**KEYWORDS:** Threats; Cyberspace; Intelligence; Human Security.

### O AUTOR

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



## 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio é o terceiro de uma série de cinco produtos que serão desenvolvidos pela linha de pesquisa ‘Inteligência’ do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), no âmbito do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) até 2025<sup>1</sup>.

Na Colômbia, o processo eleitoral que conduziu Gustavo Petro ao cargo de presidente em 2022, marca um momento histórico significativo<sup>2</sup>. Sua ascensão como primeiro membro da esquerda a se tornar chefe de Estado simbolizou uma mudança no cenário político interno, tradicionalmente dominado por forças conservadoras. Com a pretensão de implementar reformas profundas para alavancar o desenvolvimento nacional, a administração tem enfrentado desafios como a resistência de setores empresariais e dificuldades em aprovar os planos no Congresso.

Recentemente, o governo eleito publicou documentos oficiais focados numa nova abordagem da segurança nacional que busca redefinir o conceito tradicional, priorizando o bem-estar social, direitos humanos e proteção ambiental, ao invés de uma ênfase exclusiva na força militar. A proposta que visa adotar a noção de segurança humana tem enfrentado resistência entre aqueles que defendem uma visão tradicional do conceito.

O descrédito se dá em razão de que a realidade da defesa e segurança pública na Colômbia se acha circunscrita por um longo período de conflitos internos e insurgências, que instaram o Estado a adotar uma abordagem securitária envolvendo tanto forças militares quanto policiais em ações conjuntas<sup>3</sup>. Esse modelo, no entanto, gerou debates sobre a militarização da segurança pública e seus impactos na esfera civil. Se por um lado a parceria entre as forças de segurança foi considerada eficaz em reduzir os índices de violência ligados ao narcotráfico e à insurgência, por outro não se pôde furtar às críticas de abusos de poder e violações de direitos humanos, principalmente em zonas de conflito.

Embora a presença militar em operações de policiamento levante questões sobre a capacidade da polícia civil em manter a ordem pública de maneira autônoma, a proposta do governo, de redefinir a segurança pública, com maior foco na segurança humana, busca reequilibrar essa relação, enfatizando a integração entre instituições civis e a militares em questões de ordem interna.

Todavia, a governo sustenta que a implementação do novo conceito deve caminhar *pari-passu* ao processo de aprimoramento das capacidades tecnológicas de que dispõem as forças securitárias nacionais. Uma vez que, ao permitir uma melhor adaptação para enfrentar as ameaças contemporâneas, a modernização se reflete em abordagens mais dinâmicas e sofisticadas, auxiliando não apenas nas operações, mas também na redução de dependência excessiva da força, permitindo uma resposta precisa e proporcional.

<sup>1</sup> Com base nos achados dos ensaios desenvolvidos ao longo deste ciclo, um artigo científico será erigido para comparar a robustez institucional de três países, Reino Unido, Brasil e Colômbia. Por fim, os subsídios deste ciclo darão origem a um *Policy Paper* que deverá indicar possíveis implicações e recomendações ao Exército brasileiro.

<sup>2</sup> Gustavo Petro teve uma trajetória marcada por seu envolvimento no grupo guerrilheiro M-19 durante a década de 1980, uma organização que buscava reformas políticas na Colômbia e que, após um acordo de paz, se desmobilizou em 1990. Petro, após deixar a guerrilha, se dedicou à política institucional, destacando-se como congressista e denunciando a corrupção e os vínculos de setores políticos com o narcotráfico. Sua trajetória como líder de oposição e defensor de causas sociais o levou a fundar o partido Colômbia Humana, de orientação progressista. A partir daí, Petro consolidou seu apoio entre movimentos sociais, ambientalistas e setores populares, culminando em sua eleição presidencial em 2022, representando uma mudança histórica no cenário político colombiano.

<sup>3</sup> Desde o início da luta contra as guerrilhas até o combate ao narcotráfico, o Exército colombiano e a Polícia Nacional têm trabalhado de forma integrada em operações de segurança interna. A constituição de 1991 legitima essa cooperação, autorizando a atuação militar em questões de ordem pública, principalmente em áreas rurais onde a presença do Estado é mais frágil e onde grupos armados ilegais ainda têm influência.

Ante a relevância da transformação tecnológica para os interesses estratégicos nacionais, nos importa questionar: de que forma os avanços científicos e tecnológicos podem potencializar as instituições securitárias colombianas, as capacitando a enfrentar ameaças de modo assertivo?

Para encaminharmos uma resposta razoável ao problema, proponho sustentar o argumento hipotético-dedutivo de que a incorporação de novas tecnologias da informação pelas estruturas securitárias tem efeito positivo não apenas sob a capacidade de resposta operacional, mas também, da implementação de uma estratégia de segurança mais ampla.

Com o intuito de verificar sua plausibilidade, este ensaio emprega metodologia qualitativa para análise documental historiográfica das diretrizes oficiais dadas às instituições securitárias colombianas com o intuito de torná-las mais robustas e aptas a desempenharem suas atividades.

De maneira que, se acha dividido em três seções: i) destaca a estratégia de segurança humana da Colômbia; ii) verifica como a defesa têm se transformado para atender aos interesses nacionais; iii) apresenta um mapeamento introdutório das estruturas de inteligência com foco no papel que desempenham no processo de consecução dos objetivos estratégicos nacionais. Por fim, assente nos resultados obtidos, apresento breves considerações sobre os pontos em destaque.

## 2 A SEGURANÇA HUMANA NA COLÔMBIA DE PETRO

Nesta seção examino a estratégia de segurança humana da Colômbia, estruturada para enfrentar uma série de desafios internos e externos que ameaçam a estabilidade e colocam em questão o controle estatal do território.

Publicado em 19 de maio de 2023, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2022-2026 (PND) é o documento que define as metas e prioridades do governo para o futuro próximo. Este plano destaca não apenas a relevância estratégica do controle institucional e defesa do território nacional, como também a importância da segurança digital -acesso, uso e exploração de dados- como vetores da segurança humana e da justiça social<sup>4</sup>. Ademais, enfatiza o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental como prioridades centrais (Colômbia, 2023a).

Com a intenção de preparar a Colômbia para se tornar uma potência mundial da vida, capaz de mitigar a emergência de novos conflitos internos, propõe a formulação de políticas públicas que permitam superar “injustiças e exclusões históricas”<sup>5</sup> (Colômbia, 2023a, p. 27). Em sequência, indica a necessidade de transformar as forças produtivas para que se adequem as demandas da realidade contemporânea por maior integração entre processos, proteção societária e ambiental (Colômbia, 2023a)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Documento formulado em resposta às tratativas entre “comunidades, territórios e setores (...). O objetivo tem sido consolidar um círculo virtuoso entre os diálogos regionais vinculativos (DRV), as discussões com os diferentes atores da sociedade e os componentes deste plano, para que as abordagens trabalhadas sejam validadas e, por sua vez, alimentadas por novas proposta” (Colômbia, 2023a, p. 36). À vista disso, apresenta uma “visão do país [que] envolve a superação da abordagem tradicional baseada na segurança física e defesa. Numa perspectiva mais ampla, o papel do Estado como garantidor de oportunidades de desenvolvimento é enfatizado ao viabilizar os pilares necessários para superar as privações e expandir as capacidades” (Colômbia, 2023a, p. 74).

<sup>5</sup> Conforme consta: “As injustiças são de natureza muito diversa: econômicas, sociais, ambientais. Diante desta realidade, abundam os sentimentos de indignação; e aqueles que votaram pela mudança percebem que a situação atual é profundamente injusta e que deve ser transformada de forma substancial” (Colômbia, 2023a, p. 27).

<sup>6</sup> O Plano se constitui com base em três elementos fundamentais interconectados, a “organização do território em torno da água; transformação das estruturas produtivas, para que economias limpas e biodiversas substituam a produção intensiva no uso de carbono; e a sustentabilidade acompanhada de equidade e inclusão” (Colômbia, 2023a, p. 27). Adiante, apresenta

Neste ensejo, sublinha o interesse em utilizar os recursos naturais para impulsionar a transformação e promover o desenvolvimento sustentável, explorando energias limpas espera-se transformar setores chave da economia (Colômbia, 2023a, p. 30-31)<sup>7</sup>. Porquanto, reforça o controle territorial como aspecto fundamental para assegurar a consecução dos interesses nacionais (Colômbia, 2023a, 2023).

A confirmação da soberania estatal é encarada como medida assertiva necessária, sendo *mister* o enfrentamento de organizações criminosas que intentam afrontá-la em áreas estratégicas, onde se encontram não apenas recursos naturais, mas comunidades inteiras reféns destes organismos (Colômbia, 2023a).

Em efeito, a mudança institucional proposta em dois eixos objetiva fomentar do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais, mediante a exploração sustentável das riquezas naturais; e a promoção do estreitamento dos laços entre o público e o privado. A fim de atendê-los, enfatiza a construção de mecanismos e incentivos à gestão eficiente da máquina pública, e formulação adequada de projetos estratégicos (Colômbia, 2023a).

Um segundo aspecto relevante deste processo, diz respeito ao resgate da confiança dos cidadãos nas instituições estatais. Nesse sentido, a narrativa procura reafirmar o Estado como promotor do bem-estar e zelador da paz, cuja finalidade repousa em aprimorar “relação entre as instituições públicas e os cidadãos, procurando responder às suas expectativas e dar respostas atempadas a problemas sociais complexos” (Colômbia, 2023a, p. 237).<sup>8</sup>

Destarte, se nota que as diretrizes para aprimorar a segurança humana<sup>9</sup> e a justiça social refletem a formulação e a implementação de políticas direcionadas à adaptação e mitigação de riscos, proteção de direitos fundamentais e promoção de incentivos ao desenvolvimento socioeconômico. Conforme aponta a Figura 1, o bem estar integral da sociedade depende de dois fatores: a) reformulação do sistema de proteção social; b) expansão de capacidades das instituições securitárias.

---

as seguintes transformações desejadas: “organização do território em torno da água; segurança humana e justiça social; direito humano à alimentação; transformação produtiva, internacionalização e ação climática; convergência regional” (Colômbia, 2023a, p. 35).

<sup>7</sup> De acordo com o documento: “As transformações têm que ser substantivas e têm a ver com a recuperação das bacias; o desenvolvimento de estratégias apropriadas para responder às cheias e secas; a universalização dos aquedutos; a sustentabilidade das cidades; o desenvolvimento do transporte fluvial; a distribuição de terras, como condição básica para aumentar a produtividade agrícola e reduzir a dependência da importação de alimentos; o combate ao desmatamento, à extração mineral ilícita e ao tráfico de drogas; bem como a transformação da matriz energética e a redução da dependência da mineração de petróleo e carvão” (Colômbia, 2023a, p. 30).

<sup>8</sup> O documento aponta aspectos significativos da mudança institucional que o governo vislumbra para a Colômbia: “Será designada uma regulação eficiente e de qualidade, e a transformação do Estado avançará em termos de transparência, digitalização, capacidade de desenvolvimento inclusivo e inovação para combater eficazmente as diferentes formas de corrupção (...) serão realizadas ações de acompanhamento e avaliação de contratações e compras públicas, melhorando a qualidade e abrangência da informação sobre processos contratuais através de dados abertos, fortalecendo a interoperabilidade com outros sistemas de informação e adoção de tecnologias disruptivas (análise de dados e inteligência artificial, entre outros) que permitem identificar riscos de corrupção, anomalias e más práticas na gestão de contratações, e promover o controlo social” (Colômbia, 2023b, p. 237).

<sup>9</sup> Noção de segurança-humana: “centrada no bem-estar integral do indivíduo combina o potencial do Estado para propor uma agenda mais ambiciosa em torno da superação da pobreza e da desigualdade numa direção contínua para a expansão de capacidades através da inclusão social e produtiva da população e prevenção de riscos entendida como a relação entre vulnerabilidade e ameaça” (Colômbia, 2023a, p. 74).

**Figura 1 - Esquema de Segurança Humana**



Fonte: Colômbia (2023a), adaptado pelo autor.

Em relação ao primeiro, recomenda ampliar o acesso da população a novas tecnologias da informação, com o intuito de “desenvolver uma sociedade de conhecimento e tecnologia” (Colômbia, 2023a, p. 72). Mais do que isso, a criação de incentivos a utilização de dados setoriais intercambiáveis entre as mais diversas repartições administrativas, possibilitando o fluxo de informações necessário à criação de políticas que viabilizem a redução das desigualdades sociais<sup>10</sup>.

No tocante ao segundo, acena para iniciativas que visem o “fortalecimento da inteligência e da investigação criminal para potencializar o impacto e o desmantelamento efetivo das estruturas criminosas” (Colômbia, 2023a, p. 91), setor considerado chave para o enfrentamento de ameaças. Haja vista que percebem o êxito da estratégia nacional como função das “capacidades humanas e os meios técnicos de inteligência e constrainteligência, bem como das capacidades de investigação criminal e judicialização (...) [que permitam] compreender sistemas adaptativos complexos e identificar redes criminosas complexas” (Colômbia, 2023a, p. 91).

Conquanto, permanece inequívoca a competência da defesa no enfrentamento às ameaças, enquanto estrutura central responsável pela manutenção da soberania, integridade territorial e da ordem constitucional. A implementação do Sistema Integral de Defesa Nacional (SIDEN) visa suprir eventuais lacunas, o sistema “permitirá atualizar, adquirir e desenvolver capacidades estratégicas conjuntas para a defesa nacional” (Colômbia, 2023a, p. 93), reduzindo a incerteza quanto ao controle estatal do território.

<sup>10</sup>Conforme destacado: “sistema de proteção social universal e adaptativo que forneça uma resposta atempada aos riscos sociais, econômicos e ambientais; a infraestrutura física e de dados para uma boa vida; a proteção da vida e o controle institucional dos territórios para a construção de uma sociedade segura e livre de violência; e justiça para a mudança social com democratização do Estado e garantia de direitos e liberdades” (Colômbia, 2023a, p. 77). Dentre as ações a serem implementadas: “a) construção de um ecossistema de dados setoriais; ii) mapeamento e gestão de sistemas de informação e dados mestres, abertos e de referência; iii) priorização de projetos de uso e intercâmbio de dados; iv) a definição das necessidades de infraestrutura tecnológica para interoperabilidade e utilização da informação” (Colômbia, 2023a, p. 88).

Em que pese se tratar de um documento extenso, aos propósitos deste ensaio, importa destacar o paradoxo que se constitui mediante os efeitos da inserção de novas tecnologias na dinâmica securitária doméstica colombiana. Se por um lado, há o entendimento de que instrumentos de controle e vigilância territorial podem facilitar a atuação resiliente e integrada entre as esferas pública, privada e social. Por outro, a proeminência da inserção de novas tecnologias informacionais no cotidiano da sociedade é descrita como um fator de risco (Colômbia, 2023a).

Conforme a narrativa, a vultuosa quantidade de dados informacionais de entidades das esferas pública e privada armazenada no ciberespaço fez dele um domínio securitário chave, sendo imprescindível a proteção contra “possíveis ataques cibernéticos e crimes informáticos, sob princípios de resiliência e recuperação rápida” (Colômbia, 2023a, p. 95). Por conseguinte, a proteção da infraestrutura de rede e o robustecimento de capacidades encontram-se no cerne do problema que envolve a segurança cibernética<sup>11</sup>.

Já a alta frequência de campanhas de desinformação, vinculadas através de plataformas digitais, impõem a necessidade de contramedidas para “garantir uma gestão adequada e oportuna de tais ameaças, e que tais interações possam ocorrer de forma segura e confiável” (Colômbia, 2023a, p. 94). A esse respeito, preconiza a criação da Agência Nacional de Segurança Digital e Assuntos Espaciais (ANSDA)<sup>12</sup>.

A despeito disso, de nosso particular interesse analítico, o desenvolvimento técnico-científico é descrito como aspecto fundamental para assegurar as capacidades necessárias ao desempenho eficiente das funções reservadas às forças securitárias. Razão pela qual, reforça o interesse em fortalecer as cadeias produtivas da indústria de defesa, mediante a construção de “alianças estratégicas com os setores público, privado e acadêmico, que incorporam diretrizes para o uso comercial de ativos intangíveis e direitos de propriedade intelectual” (Colômbia, 2023a, p. 97)<sup>13</sup>.

Não obstante, sublinha que a condução das atividades do setor deve observar critérios como transparência, legitimidade e integridade, a fim de evitar possíveis violações a princípios fundamentais de direito público. Assim, o uso de novas tecnologias da informação contribui para otimizar recursos, facilitando o andamento de processos, e reduzindo a probabilidade de erros judiciais (Colômbia, 2023a, p. 97)<sup>14</sup>. Sob esse aspecto, cumpre ressaltar que torna mandatório às atividades de avaliação, monitorização e controle ambiental, nos seus mais diversos setores produtivos, considerarem os interesses das comunidades diretamente envolvidas e/ou afetadas.

<sup>11</sup> O conceito que se refere a garantia de “prestaçāo contínua dos serviços oferecidos pelas entidades públicas e o estabelecimento de diretrizes técnicas para a adoção de padrões e boas práticas sobre o assunto” (Colômbia, 2023a, p. 95). Como medida a ser implementada, prevê a criação de um observatório para lidar com os riscos e ameaças digitais.

<sup>12</sup> Trata-se de um órgão subordinado ao poder executivo através da Direção Nacional de Segurança Digital (DNSD) cujas principais atribuições são o planejamento e coordenação de “atividades que promovam a preparação e resiliência do país” (Colômbia, 2023a, p. 94). Sua missão aponta para a constituição de uma cultura que promova o uso confiável das tecnologias de informação; e o estabelecimento de propostas que assegurem o combate eficiente às ameaças e riscos digitais (Colômbia, 2023a, p. 94-95).

<sup>13</sup> A modernização permitirá a condução das atividades, afinadas em conformidade desenrolar do processo de “transformação digital, gestão do conhecimento e inovação, integridade, transparência, redução do risco de corrupção” (Colômbia, 2023a, p. 98) que incide sobre sua estrutura organizacional.

<sup>14</sup> A este respeito, o documento destaca ações a serem implementadas “Serão estabelecidos controles e avaliações objetivas de desempenho para melhorar os processos de investigação e julgamento da Justiça Criminal Militar e Policial (JPMP), a qualidade, a tempestividade e a transparéncia na prestação de seus serviços, com autonomia e independência” (Colômbia, 2023a, p. 97). Como medida assertiva a ser tomada aponta para a formulação de “uma política de Estado única e abrangente de médio e longo prazo para a transformação digital da justiça, focada nos processos de modernização e na utilização de ferramentas TIC para expandir a cobertura e melhorar a qualidade da prestação de serviços de justiça, bem como orientar a sua concepção para que responde às necessidades e capacidades das pessoas” (Colômbia, 2023a, p. 101).

O exame da estratégia colombiana revela uma forte inclinação ao fortalecimento de capacidades que permitam ao Estado utilizar novos engenhos de força como o ciberespaço para promover a segurança humana. Por este prisma, elucida a importância da tecnologia informacional para lidar com as ameaças contemporâneas. Ante a realidade objetiva delineada, na próxima seção procuro identificar como as instituições securitárias nacionais intentam responder à demanda da esfera política.

### 3 MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS FORÇAS ARMADAS COLOMBIANAS

Nesta seção descrevo, brevemente, o recentíssimo processo de transformação institucional pelo qual passaram as estruturas responsáveis pela segurança nacional da Colômbia, com atenção à percepção dos atores envolvidos sobre o processo de desenvolvimento técnico-científico como vetor da consecução de interesses nacionais.

Sem embargo, em 2022, o Ministério da Defesa publicou uma nova Estratégia de Defesa Nacional (EDN) (2022-2032) com o intuito de assegurar o desenvolvimento de meios necessários ao cumprimento das competências atribuídas às instituições securitárias nacionais.

Inicialmente, descreve conceitos basilares, assinalando que, na Colômbia, é tênue a divisão que separa os conceitos de Segurança e Defesa, em parte devido ao conflito interno com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia Exército Popular (FARC-EP) que afetou o controle estatal sobre o território nacional por décadas. Voltaremos a este ponto na seção quatro.

A segurança é compreendida como “a percepção de ausência de ameaças<sup>15</sup> que comprometam a existência, a propriedade, os interesses, os valores ou o modo particular de ser de quem o percebe” (Colômbia, 2022, p. 8), a noção abarca duas dimensões distintas -pública e societária- com implicações particulares<sup>16</sup>. Por sua vez, a defesa exprime a condição do emprego de organismos e estruturas militares em atendimento às demandas securitárias, simboliza o vetor que propicia a segurança nacional em acordo com o disposto na Constituição Política da Colômbia (CPC) de 1991, e na Resolução 0201 do MD de 2021 (Colômbia, 2022)<sup>17</sup>.

Segurança deve ser interpretada como a situação em que uma nação se protege da destruição ou agressão estrangeira. A defesa, portanto, entendida em sentido lato, é o fator que deve preservar as estruturas políticas, jurídicas e econômicas. Ou seja, deve preservar os elementos constitucionais (no sentido de configuração) do Estado: o território, o Povo e o poder organizado e soberano (Buchan e Mackinstosch, 1975, *apud* Colômbia, 2022, p. 8).

Curiosamente, em que pese se tratar de um documento publicado em 2022, portanto, um ano antes da PND (2023), a noção de segurança humana é apresentada como um dos pilares

<sup>15</sup> Compreende-se por ameaça: “fenômeno que constitui uma possível causa de risco ou danos aos interesses nacionais e aos propósitos essenciais do Estado colombiano e que, dependendo de sua gravidade, podem causar efeitos negativos nos interesses nacionais, na vida, na propriedade, nas infraestruturas ou nos recursos naturais” (Colômbia, 2022, p. 36).

<sup>16</sup> De acordo com o documento depreende-se que a responsabilidade pela segurança pública compete ao governo ao qual cabe zelar pelo “controle da sociedade dentro do que é considerado o Estado” (Colômbia, 2022, p. 8), enquanto que a cidadã, diz respeito a preservação normativa e legal societária, e se constitui por intermédio da promoção de “ações que são implementadas com o objetivo de proteger a propriedade privada e a integridade das pessoas” (Colômbia, 2022, p. 8).

<sup>17</sup> Segundo destaca a CPC (1991) “A nação terá Forças Militares permanentes compostas pelo Exército, pela Marinha e pela Aeronáutica para sua defesa. As Forças Militares terão como finalidade primordial a defesa da soberania, da independência, da integridade do território nacional e da ordem constitucional” (Colômbia, 2022, p. 10). Consonante a este entendimento, a Resolução 0201 define a defesa nacional como: “As ações que são implementadas com o objetivo de proteger a soberania, a independência e a integridade do território nacional, bem como a ordem constitucional e os interesses do país nos campos terrestre, marítimo, aéreo, espacial e cibespacial diante de qualquer tipo de ameaça ou situação que represente um risco ou ameaça interna ou externa, que pode ser convencional ou não convencional” (Colômbia, 2022, p. 10).

do setor. Desse modo, o documento sublinha que ações para alcançar este objetivo dependem de uma compreensão acurada das “tendências, riscos e ameaças que afetam direta ou indiretamente a Defesa Nacional” (Colômbia, 2022, p.6-7). Outrossim, o enfoque sobre o planejamento das atividades de defesa considera implicações práticas para a manutenção da segurança nacional, com atenção à promoção da dimensão humana que a integra<sup>18</sup>. A figura 2 apresenta os objetivos a serem perseguidos por estas estruturas.

**Figura 2 - Interesses Estratégicos Nacionais**



Fonte: Colômbia (2022), adaptado pelo autor.

A proteção das riquezas naturais e a garantia de sua exploração sustentável é considerada central para o setor, responsável por zelar por ativos estratégicos que compreendem não apenas recursos hídricos e minerais, mas também as infraestruturas críticas (Colômbia, 2022, p. 21). Tendo em conta o requerido, em âmbito doméstico, o combate às organizações que procuram se apropriar do patrimônio público com o intuito de exercerem atividades ilícitas representa um grande desafio, a situação se

<sup>18</sup>As atividades que concernem ao setor devem se pautar pela observação estrita às crenças, princípios e valores que sustentam a união societária nacional “entendidas como o produto lógico de inter-relacionar conceitos para conceber o mundo de determinada forma, moldando a forma de se comportar e conduzir as ações [em acordo com a CPC (1991)] (...) A Colômbia é um estado social de direito. Fundada na dignidade humana, como princípio norteado pela interpretação normativa e organização sociopolítica do Estado. (...) respeito pela dignidade humana, Trabalho e solidariedade das pessoas que o compõem, e na prevalência do interesse geral” (Colômbia, 2022, p. 10-11).

agrava ao passo em que estes grupos têm recorrido, com frequência, a novos domínios de guerra para exercerem pressão sobre o Estado<sup>19</sup>.

Um importante meio utilizado por algumas organizações criminosas ou extremistas é o ataque cibernético onde é testada a força cibernética de um Estado [...]. Com força crescente, os ataques cibernéticos se consolidarão como uma tendência que gerará problemas em termos de segurança e defesa nacional. Não só haverá ataques contra objetivos e redes militares, mas também contra todos os sistemas que garantem e procuram satisfazer as necessidades básicas das pessoas, tais como serviços públicos, infraestruturas, transportes e sistemas financeiros. (Colômbia, 2022, p. 29).

No tocante à esfera de informação, denuncia o seu uso frequente por Estados e setores da sociedade civil para explorar vulnerabilidades de adversários regionais, à exemplo de campanhas orquestradas pela Venezuela. O denominado fator informativo é percebido como um dos elementos fulcrais da guerra híbrida que tem por objetivo “expor os cidadãos à desinformação em grande escala, ou seja, ao acesso a informações enganosas ou completamente falsas. É conhecida como pós-verdade ou mentiras que movem emoções e distorcem a realidade” (Colômbia, 2022, p.72)<sup>20</sup>.

Em conflitos híbridos, acredita-se que novas tecnologias, combinadas com um maior nível de inovação, algoritmos, novos conceitos, previsão e recursos que servem como recursos para alcançar a vitória, que no final, é o resultado de melhorias nas armas capacidades, obtendo dados e informações que levam a um processo de tomada de decisão mais rápido e à implementação de ações em menor tempo (Colômbia, 2022, p. 43).

Em resposta ao problema, o documento sublinha o desenvolvimento e domínio de novas tecnologias como fator imprescindível. Razão pela qual, reserva seção específica à descrição do estado da arte dos conflitos contemporâneos sob a perspectiva da quarta revolução industrial, fenômeno apontado como a “fusão e hiper conexão de tecnologias físicas, digitais e biológicas, influenciando profundamente a forma como a guerra é travada” (Colômbia, 2022, p. 43)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup>Classificados entre Grupos Armados Organizados (GAO) transnacionais, e Grupos Armados Organizados Regionais (GAOR) com foco em atuação local, essas agremiações disputam o monopólio da força em âmbito doméstico, e, por vezes, acabam assumindo funções governamentais colocado em questão a própria razão que sustenta a existência do Estado nacional. Tratam-se de associações que exercem o controle sobre o “tráfico de drogas e outras atividades ilegais, mantêm refúgios seguros em países vizinhos e tiram partido das fronteiras porosas para aumentar as suas finanças através destas atividades (Colômbia, 2022, p. 33).

<sup>20</sup>Conforme enfatiza o texto: “A desinformação é uma ameaça à democracia, porque utilizada para difundir ideias e atividades radicais e extremistas, penetra na sociedade, corrói a confiança nas instituições e impede os cidadãos de tomarem decisões livres e informadas. A utilização de campanhas massivas de desinformação em linha gera tensões sociais com graves efeitos na segurança [...] combinada com ataques cibernéticos pode afetar processos eleitorais que ameaçam a segurança interna, [...] pode influenciar decisões de políticas públicas, e debates sociais sobre alterações climáticas, migração, segurança pública, saúde e as finanças” (Colômbia, 2022, p. 72).

<sup>21</sup>Conforme disposto, o contexto global está marcado pela “era da revolução tecnológica, [na qual] a digitalização dos processos cobre mais espaços, fazendo com que os Estados vejam a necessidade de não ficarem para trás: a política, a academia, os negócios internacionais, a indústria, a segurança e defesa entre outros estão em mutação para se juntarem o boom tecnológico” (Colômbia, 2022, p. 73). Sob esse aspecto, o fenômeno tem se manifestado *pari-passu* ao processo no qual o domínio cibernético assume a posição de centro nevrálgico das relações humanas “agente integrador entre o físico e o biológico, onde os processos são mais automatizados e a relação entre o *hardware* e o *software* está cada vez mais próxima (...) O desenvolvimento e implementação de novas tecnologias em robótica, sistemas ciber-físicos, internet das coisas, nanotecnologia, domótica, entre outras, são uma realidade em todos os domínios da vida em sociedade, aumentando as oportunidades de criar e inovar. Uma das desvantagens que esta quarta etapa apresenta é a substituição progressiva do ser humano pela automação de máquinas, instalações e processos; mas ao mesmo tempo oferece oportunidades para a criação de novas carreiras e ofícios” (Colômbia, 2022, p. 75).

Neste ensejo, as capacidades almejadas consideram o domínio cibernético, em suas dimensões física e cognitiva, como chave para assegurar a dissuassão das ameaças que se organizam em torno de atividades ilícitas como “tráfico de drogas, terrorismo, espionagem, ataques cibernéticos, migrações ilegais, entre outros” (Colômbia, 2022, p. 69).

De nosso particular interesse, o investimento em capacidades de uso do ‘poder inteligente’ é descrito como a forma mais adequada para otimizar recursos escassos, permitindo que as atividades reservadas às instituições securitárias “identificar, negar, neutralizar e reduzir os efeitos ou obter vantagens de operações de engano ou interferência por parte de atores estrangeiros ou nacionais” (Alvarez, Baron e Monroy, 2018, *apud*, Colômbia, 2022, p. 69) sejam desempenhadas de modo efetivo.

Dentre as iniciativas a serem implementadas para aprimorar a segurança cibernética, prevê a criação de “um sistema cognitivo de vigilância e alerta de guerra, através do qual são integrados dados de redes sociais, meios de comunicação e mensagens (...) monitorar em tempo real e fornecer alertas oportunos aos decisores” (Colômbia, 2022, p.70). Com isso, se espera promover a ampla circulação de informações interagências sobre as atividades orquestradas com a intenção de provocar desequilíbrios na segurança interna.

O fortalecimento das capacidades cibernéticas, na guerra cognitiva e na inteligência, serão as alternativas para negar ataques e expor o inimigo, dissuadindo-o e proporcionando espaço para a realização de ações ofensivas, a fim de neutralizar definitivamente as ameaças; O Governo colombiano deve desenvolver capacidades de prevenção, detecção e resposta contra estratégias híbridas. A chave está em compreender que os diferentes elementos do poder são utilizados em dimensões e níveis múltiplos simultaneamente e de forma sincronizada (Gutiérrez, 2022, *apud* Colômbia, 2022, p. 70).

Cientes de que a expertise adquirida ao longo de décadas pelas instituições securitárias militares e civis, em função do combate intermitente à uma miríade de fatores de instabilidade, as tornou aptas a identificarem os mecanismos e ferramentas necessários para mitigar a ação de ameaças, o documento vislumbra o “desenvolvimento de produtos tangíveis - armas - ou intangíveis - software” (Colômbia, 2022, p. 74) como medida assertiva para lidar com a complexidade do problema da segurança.

Com o objetivo de mitigar os efeitos perversos do uso de novas tecnologias em espaços cinéticos e/ou cognitivos, assinala o compromisso das Forças Armadas em reestabelecer a confiança da opinião pública na legitimidade de seu papel constitucional, reforçando virtudes como “a transparência no planejamento, ação e apresentação de resultados; além de melhorar permanentemente sua eficácia dentro dos padrões legais e éticos (...) [e organizando] campanhas de informação para evitar a estigmatização dos membros das Forças Armadas” (Colômbia, 2022, p. 71).

Frente ao empenho institucional que se vislumbra, a resiliência é apontada como preceito estratégico basilar, ao que visa alavancar os interesses nacionais e mobilizar a articulação societária para resguardá-los. Concomitantemente, sua operacionalização depende da constituição de “atos administrativos e jurídicos que formalizem a Lei de Defesa e Segurança e a Lei de Mobilização Nacional, entre outros, beneficiando a sobrevivência do Estado, a gestão de um ambiente seguro e, consequentemente, o desenvolvimento” (Colômbia, 2022, p.72).

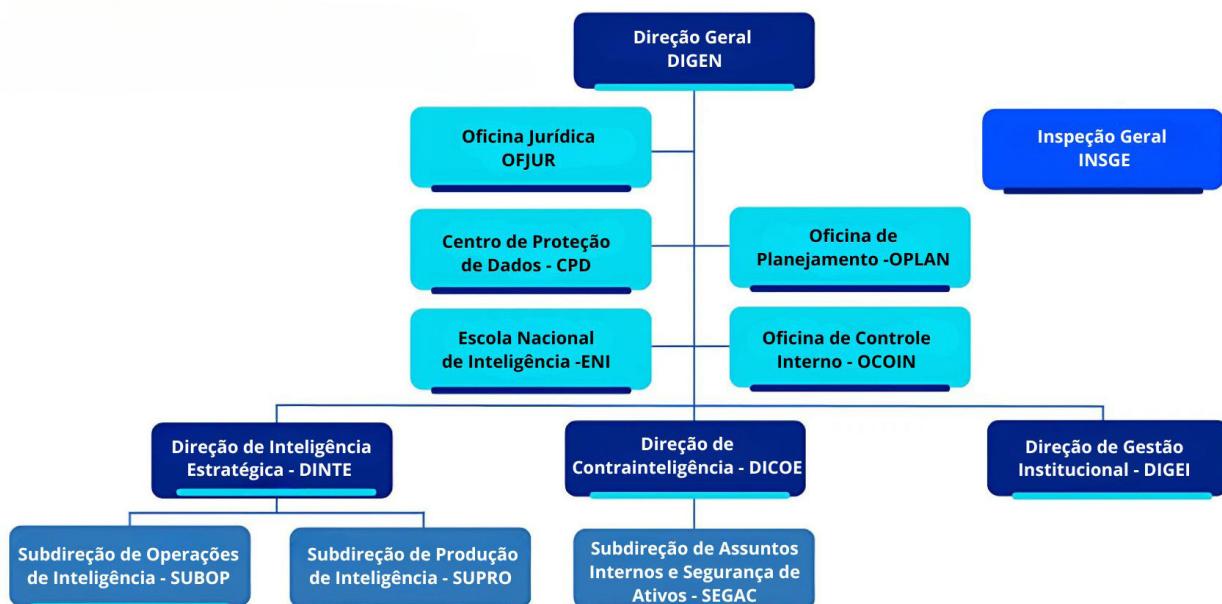
A partir do exame da EDN (2022) verifica-se que a construção de capacidades tem por finalidade disponibilizar os meios necessários para que as instituições securitárias possam exercer o seu papel constitucional, ao passo em que se tornam mais sustentáveis, ágeis e produtivas. Porquanto, essa agenda depende de investimentos em pesquisa e desenvolvimento, capitaneados por intermédio da cooperação entre os setores público e privado (Colômbia, 2022). Conforme veremos na seção seguinte, as instituições de inteligência jogam um papel central nesta missão.

## 4 INSTITUIÇÕES DE INTELIGÊNCIA NA COLÔMBIA: UM MAPEAMENTO INTRODUTÓRIO

Nesta seção apresento um mapeamento introdutório das estruturas de inteligência colombianas, com enfoque em sua utilidade para combater as ameaças contemporâneas.

A estrutura de inteligência colombiana reflete uma complexa dinâmica de segurança e desenvolvimento que o Estado enfrenta. Nesse cenário, a liderança central na coordenação e supervisão das atividades do setor encontra-se atribuída à Direção Nacional de Inteligência (DNI)<sup>22</sup>, órgão subordinado à Presidência da República, incumbido de articular a política nacional de inteligência e assegurar a integração interagências. A Figura 3 apresenta a espinha dorsal da agência.

**Figura 3 - Estrutura da Direção Nacional de Inteligência (DNI)**



Fonte: Colômbia (2024), adaptado pelo autor.

No tocante à defesa, em suas distintas matizes, se encontram unidades próprias de inteligência concentradas em questões de defesa e segurança interna. Cada qual possui capacidades especializadas que contribuem para uma abordagem abrangente e multifacetada para a segurança nacional (Colômbia, 2013).

Sem embargo, em resposta à PND (2023), o Ministério da Defesa publicou, no mesmo ano, a Política de Segurança, Defesa e Coexistência Cidadã (2022-2026), pontuando diretrizes para alcançar a segurança humana<sup>23</sup> e assegurar as capacidades dissuasórias necessárias ao enfrentamento de ameaças nacionais e transnacionais (Colômbia, 2023b, p. 4). Este documento reforça que o conceito de

<sup>22</sup>Criada em 2011 para substituir o extinto Departamento Administrativo de Segurança (DAS), a DNI se constitui peça-chave na estrutura de inteligência. Dentre as suas principais atribuições, se acha a coordenação e supervisão das atividades referentes a coleta e análise de informações de interesses das lideranças políticas e militares. Mais do que isso, atua em estreita colaboração com outras instituições securitárias, como a Polícia Nacional, para garantir uma abordagem integrada e eficaz durante o ciclo de depuração e uso de dados de inteligência.

<sup>23</sup>O conceito descrito neste documento abarca três componentes fundamentais: liberdade do medo; da escassez; e de viver com dignidade (Colômbia, 2023b).

segurança, se bem compreendido, denota algo mais que a “mera ausência de conflitos violentos, pois, além da violência direta, também se preocupa com a violência indireta (desastres naturais, necessidades básicas, entre outras)” (Colômbia, 2023b, p. 12).

Isso porque, malgrado os efeitos perversos produzidos na Colômbia após a assinatura do Acordo Final para o Término do Conflito e a Construção de uma Paz Estável e Duradoura (Acordo de Paz), em 2016, que resultaram na ocupação do vácuo de poder deixado pela extinção das FARC-EP por grupos criminosos organizados, o Estado passou a ter de lidar com novos desafios domésticos associados à “multiplicação de atores criminosos, com presença crescente em diferentes territórios, através das práticas ilícitas de controle social” (Colômbia, 2023b, p. 4)<sup>24</sup>.

A disputa ideológica que permeou o embate pelo controle territorial entre a guerrilha e o Estado durante a Guerra-Fria, se transformou num conflito entre as forças securitárias nacionais e grupos criminosos, fator que “implica um maior esforço do Governo e da Força Pública na sua capacidade de análise da complexidade do mundo contemporâneo, esforço que deve permitir a compreensão da dinâmica social, política e econômica, para poder enfrentar os novos desafios” (Colômbia, 2023b, p. 5).

Em resposta, a defesa propõe a implementação de medidas que permitam às forças securitárias atuarem de modo estratégico, no enfrentamento de ameaças que atentam contra “a vida e o livre e pleno exercício dos direitos dos cidadãos tanto em territórios rurais como urbanos, e que se caracterizam pela prática de uma multiplicidade de crimes e delitos” (Colômbia, 2023b, p. 4). Ações que intentam retomar a confiança da população através da construção de “bases sólidas para tecer laços entre a comunidade e as instituições, que permitam aumentar a eficiência da prestação de serviços de segurança e avançar nos processos de reconciliação social” (Colômbia, 2023b, p. 5)<sup>25</sup>.

A contrapartida, os crimes cibernéticos como “a violação de dados pessoais, o acesso abusivo a um sistema informático, a personificação de sites para capturar dados pessoais, transferência não consensual de ativos, uso de *software* malicioso, danos informáticos e obstrução ilegítima de um sistema informático” (Colômbia, 2023b, p. 32) representam uma forte preocupação do poder público, porque abalam a confiança pública nas instituições securitárias e de justiça.

Outrossim, as operações ofensivas têm demonstrado potencial para provocar efeitos cinéticos sobre o funcionamento de infraestruturas críticas, tornando imperioso a criação de “novas capacidades que visem prevenir e combater qualquer ameaça ou incidente de natureza cibernética (...) Isto implica a utilização de capacidades militares contra ameaças (...), ataques ou atos hostis” (Colômbia, 2023b, p. 37).

<sup>24</sup>O documento identifica uma transformação significativa na composição e objetivos das ameaças domésticas contemporâneas, grupo organizados que abandonaram o projeto revolucionário para manter o controle territorial em pequenas localidades onde promovem a exploração “das plantações de coca, a produção e exportação de cocaína, o contrabando, a extorsão, a mineração ilegal, o roubo de combustível, o tráfico de madeira, entre outras atividades ilegais, constituem o principal motivo da violência” (Colômbia, 2023b, p. 15). Conquanto, as suas atividades lucrativas não se encontram mais concentradas, exclusivamente, no tráfico internacional de entorpecentes, à proporção que assolam a população local mediante extorsão em troca de proteção, visando exercer o “controle territorial através da vigilância permanente” (Colômbia, 2023b, p. 16).

<sup>25</sup>A defesa assume o compromisso em promover incentivos que permitam fixar sua legitimidade, especialmente em áreas de contestação da autoridade estatal. De acordo com o documento, tais ações serão ancoradas “numa política de estrito compromisso com os direitos humanos e o direito humanitário internacional, (...) na transparência e na integridade na gestão” (Colômbia, 2023b, p. 5). Dentre os objetivos específicos da política de segurança elencam-se: “a) proporcionar condições de segurança e proteção à vida, à integridade pessoal e aos bens (...); b) Conter o desmatamento e contribuir para a proteção e preservação da biodiversidade e dos recursos hídricos; c) salvaguardar a integridade territorial, a soberania, a independência nacional e a ordem constitucional; d) reforçar a força pública (...), na sua legitimidade e nas suas capacidades para apoiar a transformação dos territórios” (Colômbia, 2023b, p. 9).

Ante ao cenário, o acesso e uso de novas tecnologias da informação tem por finalidade mitigar os efeitos cognitivos e físicos que possam ser infringidos pela ação das ameaças, fator que torna a defesa do ciberespaço “cada vez mais vital na vida dos cidadãos e das suas instituições” (Colômbia, 2023b, p. 9).

Em termos de defesa cibernética, é prioritário gerar ações para a proteção e defesa das infraestruturas cibernéticas nacionais críticas, bem como prevenir e conter ações que possam violar a informação estratégica do país. Em particular, o desafio é proteger e defender os sistemas informáticos da Força Pública, de forma a garantir o cumprimento de sua respectiva missão constitucional (Colômbia, 2023b, p. 37).

Tendo em conta a problemática exposta, passo a destacar o papel que as instituições de inteligência desempenham no processo de consecução dos objetivos securitários nacionais. Dessa forma, partirei da definição contida na PND (2023) sobre o conceito de inteligência estratégica<sup>26</sup> para verificar como os produtos do setor podem contribuir com o planejamento institucional civil e militar<sup>27</sup>.

Senão vejamos, a política de segurança marca o interesse na criação de incentivos para “fortalecer o sistema de inteligência do Estado. Em específico, a sua análise científica e social, para caracterizar adequadamente os diferentes grupos armados ilegais” (Colômbia, 2023b, p. 50)<sup>28</sup>. Por conseguinte, aponta para a necessidade de formulação de uma Estratégia Nacional de Inteligência e Contraespionagem, que deverá ser capitaneada pelo Ministério da Defesa Nacional (MD), a fim de “compreender as ameaças e gerar contramedidas eficazes para elas” (Colômbia, 2023b, p. 51).

Neste sentido, na esteira de seus antecessores, o Plano Estratégico Setorial e Institucional (2023-2026), publicado, também, em 2023, definiu uma série de orientações às atividades de inteligência e contraespionagem, com o objetivo de assegurar a sua atuação de modo eficaz e conformidade com a legislação nacional e internacional. O conteúdo deste documento assenta sobre a construção de iniciativas para o aprimorar as capacidades do setor. Ademais, registra forte inclinação a cooperação entre diferentes órgãos de segurança (Colômbia, 2023c).

Conforme vimos nas seções anteriores, resta inequívoco que a Colômbia tem enfrentado desafios significativos relacionados a ação de grupos armados ilegais e organizações criminosas que colocam em xeque a soberania do Estado sob o território. À vista disso, a estratégia do DNI aponta para uma resposta adaptativa que envolve a coordenação entre as agências de segurança e a integração de informações que permitam a entrega dos produtos da inteligência em tempo oportuno (Colômbia, 2023c). Daí que a inteligência estratégica orientada a promover a segurança humana, deva ser capaz de lançar mão de novas tecnologias para aprimorar processos de coleta e análise de dados, e, assim,

<sup>26</sup> Atividade reservada à produção de informações de interesse nacional que permite a tomada de decisões assertivas e em tempo oportuno por parte das lideranças políticas e militares, cuja execução eficaz e transparente tem por meta assegurar a proteção de direitos e liberdades fundamentais da população (Colômbia, 2023a).

<sup>27</sup> As instituições responsáveis por atividades de inteligência assumem papel preponderante na preparação e no planejamento de medidas a serem implementadas para salvaguardar os interesses nacionais, haja vista que “historicamente, as Forças Militares Colombianas atuado como o bastião da institucionalidade, a democracia e a soberania territorial num ambiente confuso e volátil, como o que existe no país desde a independência nacional” (Colômbia, 2022, p. 66).

<sup>28</sup> Como medidas assertivas, a esse respeito “serão reforçadas as capacidades de planejamento, análise, recolha, processamento e difusão, bem como a mobilidade, as infraestruturas, as tecnologias de informação, a análise de dados, a inteligência artificial, a segurança das comunicações, o talento humano, além de melhorar os incentivos à carreira, a avaliação e o desempenho profissional, entre outros” (Colômbia, 2023b, p. 51).

anticipar e neutralizar ameaças (Colômbia, 2023c, p. 3-4)<sup>29</sup>.

Destarte, àquelas associadas ao cibercrime, o terrorismo transnacional e os conflitos armados internos, são percebidas como desafios que exigem resiliência por parte das instituições de inteligência. As lacunas podem ser preenchidas com o uso de tecnologias avançadas de monitoramento e processamento de grandes volumes de dados, que propiciem uma visão mais ampla e precisa dos riscos iminentes (Colômbia, 2023c, p. 12-13)<sup>30</sup>.

O Plano reforça o compromisso da inteligência em fornecer produtos que auxiliem a tomada de decisões no mais alto nível hierárquico institucional, reduzindo a incerteza e maximizando a capacidade de ação preventiva. À conta disso, tecnologias modernas, como a inteligência artificial e as ferramentas de vigilância cibernética, se acham cruciais para antecipar os movimentos de atores com intenções suspeitas (Colômbia, 2023c, p. 9-10).

A constrainteligência, por sua vez, é descrita como atividade essencial para identificar e neutralizar ameaças internas e externas que possam comprometer a soberania do Estado e a estabilidade de suas instituições. Razão pela qual, a modernização dos sistemas de segurança cibernética e a utilização de algoritmos de aprendizado de máquina são apontados como meios valiosos para detectar e prevenir ações de espionagem, sabotagem e outros tipos de infiltração (Colômbia, 2023c, p. 10).

Ao alinhar o desenvolvimento tecnológico com os princípios de segurança humana e respeito aos direitos humanos, o Plano traça um caminho para fortalecer a segurança nacional em um cenário de ameaças complexas e em constante evolução (Colômbia, 2023c). Daí, as ferramentas cibernéticas são percebidas como vetores que propiciam retornos crescentes, reduzindo os custos da atividade de inteligência.

Não obstante, para alcançar os objetivos traçados, o documento reforça a cooperação internacional como parte crucial do processo, dada a natureza transnacional de muitas das ameaças. A colaboração com serviços de inteligência estrangeiros é apontada como medida assertiva para garantir o acesso a informações estratégicas globais, ampliando sua capacidade de resposta e permitindo uma atuação coordenada contra ameaças que ultrapassam suas fronteiras (Colômbia, 2023c).

Nota-se que a integração entre as Forças Armadas e outras instituições de segurança é percebida como um elemento necessário à sua implementação, por conseguinte, a colaboração entre estruturas de inteligência como a Direção Nacional de Inteligência (DNI) e a Polícia Nacional espelha esta relação, ao passo em que visa assegurar uma resposta coordenada e assertiva aos problemas de segurança.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste ensaio, procurei compreender como o desenvolvimento técnico-científico pode robustecer as instituições securitárias. Com base em fontes oficiais, três seções foram destinadas a discutir o planejamento estratégico da Colômbia como um caso simbólico da convicção dos atores estatais nos frutos deste processo.

<sup>29</sup>As competências reservadas às instituições responsáveis pela inteligência não se limitam à defesa física do território, mas abrangem, também, a proteção dos direitos e liberdades da população. Isso inclui o combate à pobreza, à corrupção e às violações dos direitos humanos, áreas em que a tecnologia desempenha um papel fundamental ao permitir uma análise de dados mais detalhada e precisa (Colômbia, 2023c, p. 8-9).

<sup>30</sup>O documento destaca a necessidade de fortalecer a infraestrutura tecnológica da DNI, garantindo que os servidores públicos tenham acesso às ferramentas necessárias para desempenhar suas funções com eficiência. A formação contínua e a capacitação dos agentes de inteligência em novas tecnologias também são aspectos fundamentais para garantir que a instituição esteja preparada para os desafios futuros (Colômbia, 2023c, p. 13-14).

A primeira seção tratou da PND (2023) no tocante à estratégia de segurança humana proposta pela administração Petro, com atenção às medidas preconizadas para impulsionar o desenvolvimento nacional mediante o robustecimento das cadeias produtivas pari-passu ao aprimoramento das capacidades operacionais em novos domínios de guerra como o ciberespaço.

A segunda seção apontou para uma descrição do processo de mudança institucional corrente no âmbito das Forças Armadas colombianas. Cientes de que organizações criminosas que têm se valido da porosidade do domínio cibernético para orquestrarem campanhas de desinformação e/ou cometerem ilícitudes, provocando efeitos perversos que podem variar desde a manipulação da opinião pública até a impossibilidade de provimento de recursos básicos como acesso à água, energia elétrica, transportes, dentre outros.

A estratégia enfatiza a importância da adoção de procedimentos que permitam responder de modo célere e eficaz os desafios impostos por grupos insurgentes, terroristas e/ou narcotraficantes. Deste ângulo, podemos considerá-lo um documento projetado para ser flexível e adaptável, respondendo às mudanças no modus operandi das ameaças e nas condições operacionais, por intermédio da aquisição de informações vitais para salvaguardar a soberania nacional. Em efeito, aborda a modernização das capacidades de defesa como chave para consecução dos objetivos, destacando a colaboração com diferentes órgãos e entidades como parte essencial deste processo.

Por fim, a última seção delineou e ressaltou o papel das instituições de inteligência no combate às ameaças cibernéticas, o tráfico transnacional e o crime organizado cada vez mais sofisticado. Com o intuito de atender a demanda, essas entidades têm passado por reformas significativas, especialmente, com a adoção de novas tecnologias da informação para otimizar o desempenho de suas atividades.

Depreende-se da análise do Plano estratégico setorial que o domínio de ferramentas como a inteligência artificial, vigilância digital e análise de dados, pode melhorar a eficácia das operações, uma vez que contribuem para fortalecer o controle interno, melhorar a transparência e garantir uma atuação mais alinhada com os direitos humanos e as novas diretrizes de segurança do governo.

Em atenção ao questionamento central deste ensaio, os documentos analisados contêm evidências que corroboram o argumento de que a incorporação de novas tecnologias da informação às capacidades operacionais das estruturas de inteligência é percebida pelo Estado como um processo estratégico que terá impacto positivo sobre a eficácia da inteligência.

À guisa de conclusão, com base nos achados é possível afirmar com certo grau de razoabilidade que a alta administração das esferas institucionais civil e militar colombianas esperam a supracitada transformação na inteligência assegure que os produtos do setor sejam entregues em tempo hábil aos decisores que respondem, em última instância, pela formulação e implementação da estratégia de segurança humana na Colômbia, criando assim um círculo virtuoso de estimada valia ao desenvolvimento das cadeias produtivas.

## REFERÊNCIAS

COLÔMBIA. Ley 1621 de 2013: Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones. **Congreso de la República de Colombia.** 2013. Disponível em: <<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52706>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

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

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

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

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

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

# SER, FAZER E COMUNICAR: MANEIRAS PELAS QUAIS O EXÉRCITO NACIONAL GERA CONFIANÇA NA SOCIEDADE COLOMBIANA

BEING, DOING AND COMMUNICATING: WAYS IN WHICH THE NATIONAL ARMY GENERATES TRUST IN COLOMBIAN SOCIETY

LAURA ANZOLA GALINDO

## RESUMO

O artigo busca analisar três dos fatores que geram confiança no Exército Nacional da Colômbia por parte da sociedade colombiana. A seleção dos critérios baseou-se no dever dos militares, conforme estabelecido na doutrina, no que a instituição militar faz em relação à sociedade civil e na maneira como o Exército Nacional da Colômbia lida com a comunicação externa. Foram consultados documentos públicos em fontes abertas, como manuais que compõem a doutrina e outros documentos produzidos pela Força. Conclui-se que os fatores que influenciam a confiança relacionados ao ser, ao fazer e ao comunicar em nível institucional não atuam isoladamente, mas funcionam de forma holística e transversal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Confiança; Exército Nacional da Colômbia; Ser; Fazer; Comunicar.

## ABSTRACT

The article seeks to analyze three of the factors that generate trust in the Colombian National Army on the part of Colombian society. The selection of criteria was based on the duty of the military, as established in the doctrine, on what the military institution does in relation to civil society and on the way in which the Colombian National Army deals with external communication. Public documents in open sources were consulted, such as manuals that make up the doctrine and other documents produced by the Force. It is concluded that the factors that influence trust related to being, doing, and communicating at the institutional level do not act in isolation, but function holistically and transversally.

**KEYWORDS:** Trust; Colombian National Army; Being; Doing; Communicating.

## A AUTORA

Assessora de sociologia do Centro de Análise Estratégica do Exército do Futuro (CAEEF) do Comando de Transformação do Exército do Futuro (COTEF) do Exército Nacional da Colômbia. Profissional em sociologia pela Universidad del Rosario.



## 1 INTRODUÇÃO

Para as instituições, é essencial ter um bom relacionamento com seu público, e a confiança aparece como algo imperativo para manter um bom relacionamento entre as pessoas e a instituição. No caso do Exército Nacional da Colômbia, instituição militar que opera no território nacional, é importante manter a legitimidade de suas operações, pois a confiança na instituição pública dá a certeza de que suas ações são corretas e voltadas para o bem comum.

Nesse sentido, a confiança no Exército Nacional é considerada *uma pedra angular*. Isso se reflete no processo de transformação do exército, que se traduz no projeto Damasco, o qual está em vigor desde 2017 e fornece a estrutura para o soldado em nível pessoal, profissional, operacional, linguístico e cultural. No Manual Fundamental 1.0 do MFE “El Ejército” (CEDOE, 2017a), a confiança é considerada a base da profissão. E, pelo mesmo motivo, não se fala dela em um único sentido, mas em várias áreas: confiança em si mesmo e entre os soldados, confiança entre os soldados e seus comandantes, confiança e fé absoluta em Deus e confiança entre o Exército Nacional e o povo colombiano. A última área mencionada é a que será enfocada neste artigo, entendida como uma relação em que a sociedade confia ao Exército objetivos de defesa e segurança da Nação.

O objetivo deste artigo é descrever e analisar três fatores que influenciam a confiança da sociedade no Exército Nacional da Colômbia. A seleção dos critérios baseou-se no dever dos militares, conforme estabelecido na doutrina, no que a instituição militar faz em relação à sociedade civil e na maneira como o Exército Nacional da Colômbia lida com a comunicação externa. Para o desenvolvimento deste artigo, foram consultados documentos públicos em fontes abertas pertencentes ao Exército Nacional da Colômbia, como os manuais que compõem sua doutrina e outros documentos produzidos pela Força, a fim de entender, de dentro da Instituição, como é tratada a questão da confiança por parte da sociedade.

## 2 LIDERANÇA MILITAR

No âmbito militar, a liderança é contemplada na doutrina como um dos valores a serem desenvolvidos pelos militares do Exército Nacional da Colômbia, sendo voltada tanto para os membros da instituição (estejam eles sob sua linha de comando ou não) quanto para as pessoas da sociedade próximas ao seu ambiente. De acordo com o Manual Público MFE 6-22 “Liderazgo”, essa “(...) é definida como a capacidade de influenciar pessoas, fornecendo direção, propósito e motivação para cumprir a missão e melhorar a organização” (CEDOC, 2017b, p. 592). No projeto Damasco, o desenvolvimento da confiança é identificado como uma competência específica do modelo de liderança proposto: *construindo confiança*.

Dentro do processo de influência que engloba a liderança militar, as habilidades desenvolvidas pelo soldado são baseadas no relacionamento intrapessoal (do sujeito) e no relacionamento interpessoal (com os outros), sendo a inteligência emocional fundamental nesse processo. Da mesma forma, os valores do Exército Nacional também se tornam determinantes no processo de influência, pois o líder militar se apropria dos valores (Figura 1), dando o melhor para sua instituição e para as pessoas que o cercam.

Os valores permitem que o militar seja uma pessoa completa, capaz de influenciar a confiança das pessoas por meio do exemplo. Ao aplicar esses valores, um verdadeiro líder oferece oportunidades para o surgimento de interações sociais éticas e sólidas. Além disso, o líder militar

tem a qualidade da comunicação assertiva com as pessoas ao seu redor, sejam elas militares ou não. Portanto, o militar colombiano se torna uma pessoa de confiança para o povo colombiano, sendo um líder, abrindo espaços para a comunicação e dando o exemplo por meio do que aprendeu nas escolas de treinamento militar.

**Figura 1 – Valores institucionais do Exército Nacional da Colômbia**

Valores institucionais
Respeito
Honestidade
Lealdade
Valor
Prudência
Firmeza
Solidariedade
Fidelidade
Transparência

Fonte: elaborado pela autora com base em Ejército Nacional (s.d.)

### **3 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES E A PARTICIPAÇÃO DO EXÉRCITO NA SOCIEDADE**

Por meio de ações específicas, como a Ação Integral e a Ação Unificada, o Exército Nacional da Colômbia é responsável por trabalhar em benefício da população e de um modelo de segurança multidimensional. Tanto a Ação Integral quanto a Ação Unificada, no processo de transformação do Exército, representam uma abordagem para as comunidades e o acompanhamento antes, durante e depois das operações militares (Rojas, 2019, p. 15).

Por um lado, a Ação Integral é a maneira pela qual o Exército Nacional interage com a população civil, apoiando em relação a necessidades e vulnerabilidades e favorecendo a integração de todos os setores da sociedade. Fatores como a violência resultante do conflito armado e a presença precária do Estado levaram o Exército Nacional, desde a década de 1960, a apoiar o aspecto social, a participação cidadã e a construção da paz nos níveis local, municipal e departamental (CEDE9, 2023, p. 22-24).

Além disso, o Comando de Ação Integral trabalha com a rede de estações de rádio do Exército Nacional, o que permite que os colombianos de todo o país mantenham contato uns com os outros. A rede de estações de rádio fortalece a legitimidade da instituição, pois as mensagens transmitidas nas diferentes estações institucionais proporcionam credibilidade para alcançar essa proximidade entre a comunidade e a Força, prestígio e aceitação nas diferentes regiões (Morales, 2022). Da mesma forma, o programa Fé na Colômbia representa as ações da Ação Integral e surge “(...) como uma resposta inovadora para apoiar a redução das vulnerabilidades das comunidades com base em um diagnóstico do território” (Rojas, 2019, p. 14). É uma iniciativa que, a partir de um diagnóstico territorial, cria projetos voltados para crianças e jovens, com jornadas circenses, mercados de agricultores, limpeza e embelezamento urbano, cuidados com o meio ambiente, acesso à água para a população indígena, entre outras ações que impactam o bem-estar dos colombianos.

Por outro lado, a Ação Unificada é uma proposta de trabalho sincronizado entre entidades estatais, o setor privado, as organizações sociais e as forças de segurança, com o objetivo de realizar intervenções abrangentes que tenham impacto na segurança multidimensional, visando a superar a ausência do Estado por meio do controle institucional do território (FIP & COTEF, 2020). Um exemplo recente e mais visível para a opinião pública de Ação Unificada foi o uso de pontes militares para responder à emergência ocorrida em 2023 na estrada para o Llano, entre os departamentos de Cundinamarca e Meta. Nesse local, a Brigada de Engenharia de Prevenção e Atenção a Desastres do Exército Nacional, a Agência Nacional de Infraestrutura, o Instituto Nacional de Estradas, a Unidade Nacional de Gestão de Riscos e o Governo de Cundinamarca trabalharam na resposta à crise (Semana, 2023).

## 4 COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA

De acordo com Joap Cornelissen, professor da Erasmus University Rotterdam, a função da comunicação institucional é fornecer uma estrutura para a coordenação das comunicações internas e externas, a fim de estabelecer e manter uma imagem e reputação positivas junto ao público que a instituição impacta (*apud* Forcada, s.d.). Para aplicar isso ao caso do Exército Nacional da Colômbia, será feita uma breve descrição de como a comunicação institucional externa e estratégica funciona dentro da força, buscando-se entender como a comunicação gera confiança e mantém uma boa imagem da Instituição.

Atualmente, a comunicação institucional é de responsabilidade da Diretoria de Comunicação Estratégica (DICOE) e da Escola de Comunicações Militares (ESCOM). Desde 2016, no contexto do processo de transformação da Força, a DICOE passou a ser a diretoria exclusiva para o processo de Comunicação Estratégica (CE), Assuntos Públicos (AP) e gerenciamento de crises na mídia, assumindo a tarefa de preservar a boa imagem do Exército perante a opinião pública. A missão da DICOE em termos de CE e AP é fortalecer a confiança das pessoas na instituição e, nesse sentido, fortalecer sua legitimidade em nível nacional e internacional.

Para esse fim, a DICOE assessorá todos os comandantes do Exército e comandantes subordinados (chefes de estado-maior, comandantes de comandos funcionais, divisões, brigadas, forças-tarefa ou batalhões) (DICOE, 2023). Como parte da assessoria fornecida pela DICOE, são estabelecidas diretrizes e orientações para comunicações externas que ocorrem em redes sociais, mídia externa e mídia da Força (como estações de rádio, mídia audiovisual e digital e formatos impressos). O DICOE estabelece uma linguagem e uma narrativa ideais, de acordo com as necessidades e a realidade do País.

## 5 CONCLUSÕES

Em conclusão, entende-se e reflete-se que o ser, o fazer e o comunicar são processos dinâmicos, que estão enraizados na transformação do Exército Nacional da Colômbia. O processo de transformação do Exército busca responder adequadamente às ameaças e às mudanças que ocorrem na sociedade, procurando dar uma resposta abrangente e oportunista. Portanto, os três fatores analisados não podem ser entendidos separadamente, mas sim de forma holística e transversal.

A comunicação estratégica, a cargo da DICOE, é responsável por dar visibilidade e enviar mensagens claras e transparentes sobre as ações realizadas pelo Exército no âmbito da Ação Integrada e da Ação Unificada em todo o território nacional. A comunicação estratégica permite construir uma imagem confiável e favorável da Instituição, tanto perante a sociedade quanto perante outras instituições

estatais, empresas privadas, órgãos governamentais e a comunidade internacional, abrindo as portas para que o Exército trabalhe em conjunto com instituições, empresas, organizações sociais e comunidades.

As ações sociais realizadas pelo Exército Nacional da Colômbia são benéficas para as comunidades impactadas pela Ação Integrada e pela Ação Unificada. Por estar próxima das pessoas beneficiadas, a Instituição se torna uma fonte de confiança. Além disso, os próprios valores do Exército e a qualidade da liderança que caracteriza as Forças Armadas permitem gerar confiança nas pessoas, pois um líder eficaz inspira confiança por meio de suas ações, da forma como se comunica e de seu comportamento, que é influenciado pelos valores e pela doutrina militar.

## REFERÊNCIAS

- CEDOE. **Manual Público MFE 1.0 El Ejército**. Bogotá, Colombia: Ejército Nacional de Colombia, 2017a.
- CEDOE. **Manual Público MFE 6-22 Liderazgo**. Bogotá, Colombia: Ejército Nacional de Colombia, 2017b.
- DEPARTAMENTO DE ACCIÓN INTEGRAL (CEDE9) DEL EJÉRCITO NACIONAL DE COLOMBIA. La Acción Integral del Ejército Nacional como eje de la seguridad multidimensional. **Revista Fuerzas Armadas**, n. 262, 2023. Disponível em: <https://esdegrevidas.edu.co/index.php/refa/article/view/3995>. Acesso em: 10 set. 24.
- DICOE. **Dirección de Comunicaciones Estratégicas**. 2023. Disponível em: <https://www.ejercito.mil.co/direccion-de-comunicaciones-estrategicas/>. Acesso em: 10 set. 24.
- EJÉRCITO NACIONAL. **Valores**. 2022. Disponível em: <https://www.ejercito.mil.co/valores/>. Acesso em: 10 set. 24.
- FIP & COTEF. **Guía Para la Acción Unificada**. Bogotá, Colombia. Comando de Transformación Ejército del Futuro. 2020.
- FORCADA, D. Comunicación institucional: concepto, tipos, características e importancia. **Estrategos**, s.d. Disponível em: <https://estrategos.org/es/comunicacion/que-es-la-comunicacion-institucional/#:~:text=La%20comunicaci%C3%B3n%20institucional%20bien%20gestionada,redes%20de%20contactos%20y%20relaciones>. Acesso em: 10 set. 24.
- MORALES, J. **Colombia Estéreo Puerto Berrío 90.3 F.M**: “una emisora unificadora de redes sociales al servicio de la comunidad”. 2022. Ensayo (Programa de Comunicación Social) - Escuela de Ciencias Sociales Artes y Humanidades, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Bucaramanga. Disponível em: <https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/49738/jcmoraleslo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 24.
- ROJAS, J. “Fe en Colombia”: Apporte al compromiso Bicentenario del Ejército Nacional para proteger a los colombianos. **Revista Fuerzas Armadas**, n. 247, 2019. Disponível em: <https://esdegrevidas.edu.co/index.php/refa/article/view/648/882>. Acesso em: 10 set. 24.
- SEMANA. **Arrancó la instalación de puentes militares en la vía Bogotá – Villavicencio**. 2023. Disponível em: <https://www.semana.com/nacion/articulo/arranco-la-instalacion-de-puentes-militares-en-la-via-bogota-villavicencio/202349/>. Acesso em: 10 set. 24.

# 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

# CONFLITO ISRAELO-PALESTINO: A MANOBRAS ESTRATÉGICA DE ISRAEL

## ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT: THE STRATEGIC MANEUVER OF ISRAEL

WALTER DA COSTA FERREIRA

### RESUMO

O corrente conflito entre Israel e grupos insurgentes palestinos que operam na Faixa de Gaza, desenvolvido com intensidade a partir do ataque promovido pelo Hamas em 7 de outubro de 2023, envolve, direta ou indiretamente, múltiplos atores do Oriente Médio e grandes potências. Este trabalho destina-se a apresentar a manobra estratégica militar de Tel Aviv no contexto do conflito israelo-palestino, a partir da agressão terrorista do Hamas. Nessa perspectiva, dissertar-se-á sobre o conceito de manobra estratégica militar para, subsequentemente, evidenciar as ameaças no entorno israelense e as respectivas posturas estratégicas adotadas por Tel Aviv, consubstanciando sua manobra estratégica. Em conclusão, avaliar-se-á o impacto da supracitada manobra no estado final desejado do conflito, com desdobramentos para o futuro sistema de governança e de segurança na Faixa de Gaza, assim como para o restabelecimento da paz regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estratégia Militar; Conflito Armado; Manobra Estratégica; Conflito Israelo-Palestino; Estudo de Caso.

### ABSTRACT

The current conflict between Israel and Palestinian insurgent groups operating in the Gaza Strip, developed with intensity following the attack promoted by Hamas on October 7, 2023, involves, directly or indirectly, multiple actors from the Middle East and major powers. This work aims to present Tel Aviv's strategic military maneuver in the context of the Israeli-Palestinian conflict, based on Hamas' terrorist aggression. From this perspective, the concept of military strategic maneuver will be discussed to subsequently highlight the threats in the Israeli environment and the respective strategic postures adopted by Tel Aviv, substantiating its strategic maneuver. In conclusion, the impact of the aforementioned maneuver on the desired end state of the conflict will be assessed, with implications for the future governance and security system in the Gaza Strip, as well as for the re-establishment of regional peace.

**KEYWORDS:** Military Strategy; Armed Conflict; Strategic Maneuver; Israeli-Palestinian Conflict; Case Study.

### O AUTOR

**Coronel da reserva do Exército Brasileiro, graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), Pós-graduado pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Atualmente é pesquisador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional (GEESI / UFPB)**



## 1 INTRODUÇÃO

“Tudo em estratégia é muito simples, mas isso não significa que tudo seja muito fácil”.<sup>1</sup>  
(Clausewitz, 1984, p. 178, tradução nossa)

Em 7 de outubro de 2023, o grupo palestino conhecido como Hamas<sup>2</sup> empreendeu um amplo, surpreendente e bem coordenado ataque terrorista contra o Estado de Israel, lançando-se por terra, ar e mar, a partir da Faixa de Gaza. Em consequência, cerca de 1.200 pessoas foram assassinadas e aproximadamente 250 foram tomadas como reféns (Zanotti; Sharp, 2024). O grau de violência, a amplitude e a letalidade do referido ataque não têm precedentes nos 16 anos em que o Hamas controlou a Faixa de Gaza. A falha do sistema de inteligência israelense foi irrefutável, somente comparável aos eventos iniciais da Guerra do Yom Kippur em 1973 (Boot, 2024).

A reação de Tel Aviv foi contundente. Formou-se inicialmente um gabinete para gerenciar o conflito, que declarou oficialmente guerra ao Hamas (Levush, 2023). As forças militares israelenses, conhecidas como IDF (*Israel Defense Forces*), de imediato, buscaram retomar as localidades atacadas pelos terroristas e recuperar os reféns. Ademais, cerca de 360 mil reservistas foram mobilizados em caráter de urgência, houve um reforço de tropas nas ações de isolamento terrestre e marítimo da Faixa de Gaza, assim como intensivos bombardeios aéreos foram desencadeados na citada área contra as posições do Hamas (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023).

Nesse contexto belicoso, a retaliação israelense à agressão do Hamas mobilizou outros atores no complexo regional de segurança<sup>3</sup> do Oriente Médio, bem como suscitou a interferência de potências extrarregionais com interesses associados ao conflito, a exemplo dos Estados Unidos da América e do Reino Unido. Por conseguinte, o Estado de Israel identificou várias ameaças<sup>4</sup> no seu entorno estratégico, obrigando Tel Aviv a adotar posturas distintas em face de cada ator antagônico aos seus interesses, o que tornou sua manobra estratégica deveras complexa.

Em suplemento ao que precede, cabe registrar que os confrontos armados entre o Hamas e Israel são recorrentes, ganhando forte intensidade a partir da retirada das tropas israelenses da Faixa de Gaza no ano de 2005 (término da Segunda Intifada). Após vencer as eleições palestinas<sup>5</sup> em 2006, o Hamas assumiu o controle total da Faixa de Gaza em 2007, expulsando o Fatah pela força das armas. Desde então, hostilidades armadas entre israelenses e palestinos se sucederam em 2008-2009 (Operação Chumbo Fundido), em 2012 (Operação Pilar de Defesa), em 2014 (Operação Margem Protetora) e em 2021 (Operação Guardião das Muralhas). No âmbito de tais operações, Israel conduziu ofensivas terrestres limitadas nos conflitos de 2008-2009 e 2014, mas retirou suas tropas da Faixa de Gaza ao final dos combates, em decorrência dos correspondentes acordos de cessar-fogo (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023).

<sup>1</sup>No original: “Everything in strategy is very simple, but that does not mean that everything is very easy.”

<sup>2</sup>Movimento islâmico sunita com posição antissionista, o Hamas foi criado em 1987, após o início da Primeira Intifada (rebelião popular palestina contra as forças militares israelenses), tendo por objetivo a obtenção de autonomia política para o povo palestino com base na solução de um único Estado islâmico (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023).

<sup>3</sup>“Um complexo [regional] de segurança é definido como um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente um do outro” (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 201, tradução nossa).

<sup>4</sup>Qualquer ator, seja um ente estatal, não estatal ou supranacional, dotado de sentido contestatório, com capacidade e intenção de promover atos hostis ou contrários aos interesses do Estado, deve ser considerado como ameaça.

<sup>5</sup>O resultado das eleições legislativas palestinas de 2006 não foi reconhecido pelo Fatah, opositor político do Hamas que controla a Autoridade Palestina (AP). Estabelecida em 1994, em decorrência dos Acordos de Oslo de 1993, a AP é reconhecida pela comunidade internacional como sendo o representante legítimo do povo palestino.

Considerando o cenário do presente conflito israelo-palestino, a partir do ataque empreendido pelo Hamas no dia 7 de outubro de 2023, este trabalho de natureza qualitativa, desenvolvido segundo a metodologia de estudo de caso, tem por finalidade apresentar a manobra estratégica militar de Tel Aviv ante as diversificadas ameaças ao Estado judeu. Com base no que precede, após esta introdução, serão abordados os pormenores conceituais da manobra estratégica militar; posteriormente, serão descortinadas as ameaças no entorno israelense e as respectivas posturas que configuram a manobra estratégica militar adotada por Israel. Como conclusão deste trabalho, será avaliado o impacto da mencionada manobra no processo de restabelecimento da paz regional, mormente as implicações para o sistema de segurança e a futura governança da Faixa de Gaza.

Afora o exposto, cabe descrever o referencial teórico utilizado no processo desta pesquisa. Nesse sentido, buscou-se amparo na teoria proporcionada por Hart (1967), Beaufre (1998), Gray (1999) e Echevarria (2017), assim como por Ferreira e Teixeira Júnior (2021). Ademais, o autor embasou suas observações e inferências na doutrina militar brasileira (Brasil, 2007, 2015, 2020).

## 2 A MANOBRA ESTRATÉGICA MILITAR

Com o propósito de aportar subsídios teóricos ao estudo do caso israelense, discorrer-se-á sobre a definição, as características e as variáveis da manobra estratégica militar. Dessa forma, considerando que a manobra estratégica compõe um dos elementos básicos da concepção de emprego do poder militar, há que esclarecer inicialmente que “estratégia militar é a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o poder militar durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político” (Brasil, 2007, p. 35). Outrossim, segundo Liddell Hart (1967, p. 321, tradução nossa, grifo nosso), “Podemos agora chegar a uma definição mais curta de estratégia [militar] como a *arte de distribuir e aplicar meios militares* para cumprir os fins da política. Pois a estratégia preocupa-se não apenas com o movimento de forças – como o seu papel é muitas vezes definido – mas com o *efeito*”.<sup>6</sup>

Agregando valor às definições pregressas, Colin Gray (1999, p. 17, tradução nossa, grifo nosso) evidencia que “A estratégia [militar] é a ponte que relaciona o poder militar com o propósito político; não é nem o poder militar em si, nem o propósito político. Por estratégia quero dizer *o uso que é feito da força e a ameaça da força* para os fins da política”.<sup>7</sup> Ademais, para Echevarria (2017), os recursos devem ser suficientes e adequados para atingir os objetivos por meio dos métodos selecionados. Aditivamente às ideias anteriores, destaca-se que o conceito de manobra, segundo o Glossário das Forças Armadas (Brasil, 2015, p. 161), é definido como sendo: “Movimento ou série de movimentos destinados a colocar forças, navios, aeronaves, tropas, equipamentos ou fogos em uma situação vantajosa em relação ao inimigo ou para cumprir determinada missão.”

À vista do que precede, a convergência das supracitadas definições, fundamentos e percepções nos remete à compreensão da manobra estratégica como sendo a distribuição dos recursos

<sup>6</sup> No original: “We can now arrive at a shorter definition of strategy as the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy. For strategy is concerned not merely with the movement of forces – as its role often defined – but with the effect.”

<sup>7</sup> No original: “Strategy is the bridge that relates military power to political purpose; it is neither military power per se nor political purpose. By strategy I mean the use that is made of force and the threat of force for the ends of policy.”

do poder militar do Estado, em todas as áreas estratégicas de interesse que compõem o teatro de guerra<sup>8</sup>, com a finalidade de serem aplicados mediante uma proficiente combinação de atitudes estratégicas, segundo as variáveis espaço, tempo e força, ante as ameaças identificadas na situação conflituosa, viabilizando, assim, o atingimento dos objetivos estratégicos militares em contribuição ao propósito político do conflito. Cabe ressaltar que as supramencionadas atitudes estratégicas são denominadas na doutrina militar brasileira como estratégias de emprego das Forças Armadas.<sup>9</sup>

Em complemento ao conceito exposto, “Há que ressaltar a possibilidade de alternância das estratégias de emprego mediante faseamento, além de admissível conjugação simultânea diante de uma mesma ameaça” (Ferreira; Teixeira Júnior, 2021, p. 116). Ademais, em condições ideais, a manobra estratégica deve permear todo o espectro do conflito (paz, crise e conflito armado), confrontando cada ameaça identificada com uma abordagem estratégica distinta para produzir efeitos específicos. Atitudes estratégicas desempenhadas em situação de normalidade (estado de paz) – como a dissuasão e a presença – concorrem para a moldagem do ambiente de segurança em favor dos interesses nacionais do Estado, prevenindo crises e/ou conflitos armados perante ameaças potenciais. Destaca-se que, sendo estratégia mais arte do que ciência, a combinação das atitudes estratégicas, ou estratégias de emprego, é deveras flexível e criativa, sem as limitações impostas por soluções estereotipadas.

Segundo a ótica espacial da manobra estratégica, é possível afirmar que a variável espaço concerne à seleção das áreas estratégicas<sup>10</sup> de interesse, em que se identificam ameaças ao Estado ou recursos do poder nacional a serem protegidos. Em princípio, tais regiões converter-se-ão em áreas de responsabilidade dos comandos operacionais ativados da estrutura militar de defesa, nomeadamente o teatro de operações (TO), a área de operações (A Op) e a zona de defesa (ZD). Além disso, a concepção da manobra estratégica requer criteriosa avaliação das distâncias entre as diversas áreas estratégicas de interesse, em função de seu impacto no deslocamento estratégico e no apoio logístico às forças militares concentradas no teatro ou na área de operações.

Sob uma perspectiva temporal, salienta-se que a variável tempo vincula-se ao momento e à duração de aplicação da força. Destarte, cabe esclarecer que as atitudes estratégicas podem ser combinadas de forma sequencial, mediante o faseamento da manobra, e/ou de forma cumulativa, caracterizada pelo emprego simultâneo de estratégias ante uma mesma ameaça (Wylie, 1967). O recurso do faseamento permite a concentração sucessiva do poder militar nas áreas estratégicas prioritárias, definindo o esforço principal da manobra estratégica em dado momento. Adicionalmente, devem ser observados os prazos impostos pela estratégia nacional e outras condicionantes temporais que influenciam o desenvolvimento da manobra estratégica.

<sup>8</sup>O teatro de guerra comprehende o espaço geográfico que pode ser diretamente envolvido nas operações militares de um conflito armado, podendo incorporar um ou mais teatros ou áreas de operações, além das zonas de defesa estabelecidas. Em suma, abrange as áreas de responsabilidade de todos os comandos operacionais ativados para o conflito considerado. Diversamente do teatro ou área de operações, o teatro de guerra não institui um comando específico na estrutura militar de defesa, sendo gerenciado pelo estado-maior conjunto do órgão setorial de defesa.

<sup>9</sup>“As FA [Forças Armadas] poderão empregar, de forma isolada ou associada, as estratégias da ação independente, aliança, defensiva, dissuasão, ofensiva, presença, projeção de poder e resistência” (Brasil, 2007, p. 35). Além das estratégias de emprego mencionadas, Ferreira e Teixeira Júnior (2021) propuseram o acréscimo de outras três, quais sejam: interdição, bloqueio e pacificação. Consideram, ainda, que as estratégias da aliança e da ação independente são inerentes ao poder nacional e, consequentemente, à grande estratégia do Estado vocacionada à segurança nacional.

<sup>10</sup>“Espaço geográfico de interesse nacional com dimensão limitada, que, pelas próprias características, pode oferecer vantagens militares importantes, mediante seu controle ou domínio, em situações de conflito, crises ou guerra de caráter limitado ou total” (Brasil, 2015, p. 35).

Pelo enfoque dos efeitos produzidos pela aplicação do poder militar, nota-se que a variável força remete ao dimensionamento do aparato bélico – meios terrestres, navais e aéreos – em cada área estratégica de interesse, bem como ao grau de violência necessário à obtenção dos efeitos desejados. Nesse sentido, consoante as atitudes estratégicas desenvolvidas, a aplicação da força envolve a realização de ações militares coercitivas, ações limitadas restritivas (bloqueios etc.) e/ou ofensivas (bombardeios, incursões etc.), assim como operações multidomínio em larga escala. Outrossim, registra-se que a distribuição dos recursos militares para todos os comandos operacionais ativados requer a observância dos princípios de guerra da massa<sup>11</sup> e da economia de forças<sup>12</sup>, porquanto as necessidades operacionais usualmente superam as disponibilidades do poder militar do Estado.

Como adendo à argumentação anterior, cabe elucidar a essência conceitual das diversificadas atitudes estratégicas, ou estratégias de emprego do poder militar, em razão de seu papel medular na concepção da manobra estratégica militar, na medida em que sua aplicação operacional produz efeitos específicos sobre o oponente, contribuindo para a consecução dos objetivos estratégicos militares.

A estratégia da ofensiva refere-se à execução de ações militares agressivas com o propósito de neutralizar forças oponentes e conquistar accidentes capitais, a fim de estabelecer controle territorial em região de interesse estratégico. Em contrapartida, a estratégia da defensiva tem por finalidade assegurar a integridade do território nacional ou região de interesse estratégico, ganhar tempo suficiente para a implementação de outras atitudes estratégicas, economizar recursos militares em área estratégica secundária ou degradar forças adversárias no contexto de uma guerra de atração. O sucesso das referidas estratégias depende do emprego sinérgico de forças terrestres, navais e aeroespaciais nos múltiplos domínios do espaço de batalha.<sup>13</sup>

A estratégia do bloqueio visa à interrupção, total ou parcial, da circulação de bens, pessoas e ativos militares, nos terminais portuários e aeroportuários, nas passagens fronteiriças e/ou no espaço aéreo e marítimo costeiro do oponente, por meio de operações navais, zonas de exclusão aérea e/ou fechamento de fronteiras. Por outro lado, a estratégia da interdição objetiva causar danos diretos ao poder nacional da parte antagônica, degradando suas capacidades militares e seus ativos estratégicos, por intermédio de bombardeios aéreos, navais e terrestres, incursões de tropas de operações especiais, forças mercenárias e/ou atores irregulares (agressão indireta), assim como ataques cibernéticos, *inter alia*. Ambas estratégias causam sérios efeitos políticos, econômicos e psicossociais, ao impactar a economia adversária, desmoralizar seu governo e abalar psicologicamente a sociedade civil.

A estratégia da resistência se aplica a cenários com acentuada disparidade no poder relativo de combate dos contendores, sendo adotada pela parte mais fraca diante da impossibilidade de vitória, por meio do combate convencional, contra um oponente muito mais poderoso. Pode ser desempenhada por forças regulares e/ou irregulares, empregando táticas e técnicas de guerra irregular (guerrilha, sabotagem, subversão etc.) para desgastar o inimigo em um conflito prolongado de baixa intensidade. Em contraposição, a estratégia da pacificação é utilizada contra ameaças de caráter irregular, no

---

<sup>11</sup> “O princípio da massa compreende a concentração de forças no local e momento decisivos, alcançando a superioridade de poder de combate sobre o adversário. Sua aplicação permite desequilibrar a relação de forças militares no âmbito estratégico, operacional ou tático” (Ferreira; Teixeira Júnior, 2021, p. 167).

<sup>12</sup> “O princípio da economia de forças prescreve a aplicação judiciosa dos meios disponíveis, destinando forças militares na medida necessária para o desempenho das ações consideradas secundárias, com a finalidade de priorizar o esforço máximo na ação decisiva” (Ferreira; Teixeira Júnior, 2021, p. 167).

<sup>13</sup> Os domínios do espaço de batalha são o terrestre, o marítimo, o aéreo, o espacial, o cibernético e o eletromagnético (Brasil, 2023). Há estrategistas que consideram, adicionalmente, o domínio cognitivo ou psicológico.

interior ou fora do território nacional, com o propósito de proteger a população, neutralizar as forças insurgentes e estabilizar a região conturbada, criando condições favoráveis ao restabelecimento da paz.

A estratégia da dissuasão está alicerçada na ameaça de uso da força para desestimular hostilidades promovidas por atores antagonistas. O efeito dissuasório sobre o oponente depende de capacidades militares efetivas, da credibilidade do Estado para aplicar a violência, caso necessário, bem como da comunicação categórica da mensagem coercitiva. Por sua vez, a estratégia da presença pressupõe a articulação seletiva de forças militares no território nacional e em áreas estratégicas de interesse. Não se refere apenas à permanência de recursos militares em regiões selecionadas, mas particularmente à capacidade de se fazer presente com oportunidade e suficiência, por meio da mobilidade estratégica.

A estratégia de projeção de poder, na doutrina militar brasileira, está atrelada ao emprego de forças militares fora do território nacional, em apoio à política externa do país, a fim de fomentar a participação efetiva e legítima do Estado brasileiro nas questões securitárias internacionais. As ações estratégicas de projeção de poder são consubstanciadas pelo envio de forças expedicionárias e forças de manutenção da paz, anexadas a aparatos multinacionais, como também pela realização, por iniciativa própria, de operações de ajuda humanitária e de evacuação de não combatentes.

De acordo com Ferreira (2023), o sortido rol de atitudes estratégicas proporciona ao estrategista um leque generoso de alternativas de emprego do aparato bélico do Estado, flexibilizando o uso da força para a geração de efeitos estratégicos específicos. A combinação de atitudes estratégicas e o adequado dimensionamento dos recursos militares permitem a aplicação da violência em conformidade com o método estratégico selecionado.<sup>14</sup>

**Figura 1 - Exemplo de manobra estratégica (conflito fictício)**



Fonte: elaborada pelo autor.

<sup>14</sup> Os métodos da estratégia militar são a ação direta (neutralização do oponente pela destruição de suas forças), a aproximação indireta (neutralização do oponente pela manobra, surpresa e paralisia do inimigo) e a ação indireta (submissão do oponente pela atração e/ou exaustão). Não obstante sua omissão na doutrina militar brasileira, há também o método da estratégia nuclear, utilizado pelas potências atômicas do planeta (Ferreira, 2023).

Tomando em consideração o emprego do poder militar brasileiro no âmbito do teatro de guerra, assinala-se que o planejamento e a execução da manobra estratégica configuram atribuição legal do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, órgão integrante do Ministério da Defesa. Por conseguinte, a manobra estratégica deve ser pormenorizada no documento intitulado Plano Estratégico de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA).

### 3 O CASO ISRAELENSE

O exame da manobra estratégica militar adotada por Tel Aviv requer, preliminarmente, uma análise pormenorizada do rol de ameaças ao Estado de Israel existentes no seu entorno estratégico. De início, cabe assinalar o maior antagonismo aos interesses israelenses no conflito considerado: a organização terrorista Hamas. Ademais, concomitantemente, lutam pela causa palestina os grupos intitulados Jihad Islâmica Palestina (JIP), a Frente Popular para a Libertação da Palestina (FPLP) e as Brigadas dos Mártires de Al-Aqsa – braço armado do Fatah – além de outras organizações insurgentes na Faixa de Gaza e na Cisjordânia.

Agregando maior complexidade à problemática estratégica, é necessário contemplar outros atores estatais e não estatais presentes no cenário político-estratégico do Oriente Médio, que estão enredados, direta ou indiretamente, no litígio em tela. Destarte, assume destaque o Irã, maior rival geopolítico de Tel Aviv,<sup>15</sup> que busca expandir sua influência no Oriente Médio, projetando seu poder por intermédio de *proxies*, quais sejam: o grupo Hezbollah, estabelecido no Líbano; as milícias xiitas e o governo da Síria (Regime Assad); as milícias xiitas do Iraque (Resistência Islâmica); os Houthis, um movimento insurgente no Iêmen; assim como alguns grupos sunitas palestinos (Hamas e JIP, *inter alia*).<sup>16</sup> De acordo com Freedman (2024, tradução nossa),

É o fator Irã que transforma um conflito que já era difícil, mas controlável, em algo que já se tornou muito mais amplo. O Irã fez o máximo para garantir que o Hamas possa sustentar e desenvolver suas capacidades militares, coopera com os Houthis no Iêmen e o Hezbollah no Líbano, e promove grupos xiitas radicais por toda a região.<sup>17</sup>

Em acréscimo à discriminação das ameaças ao Estado judeu, convém aclarar as nuances do antagonismo entre Israel e Irã, no contexto das disputas geopolíticas no Oriente Médio. Nesse sentido, registra-se que os citados Estados se enfrentam de forma coercitiva e episodicamente violenta, em situação de crise político-estratégica prolongada, por intermédio de diversificados instrumentos do poder nacional, inclusive agressões diretas e indiretas, não obstante, abaixo do limiar do conflito armado, com a finalidade de evitar transpor linhas vermelhas que ensejam uma beligerância de grandes

<sup>15</sup> Segundo Berg, Spender e Beale (2024), o Irã não reconhece o direito de existência de Israel, emprenhando-se para sua erradicação. O líder supremo do país, o aiatolá Ali Khamenei, chamou Israel de “tumor cancerígeno” que deve ser arrancado e destruído. Para o Estado judeu, o Irã representa uma ameaça existencial.

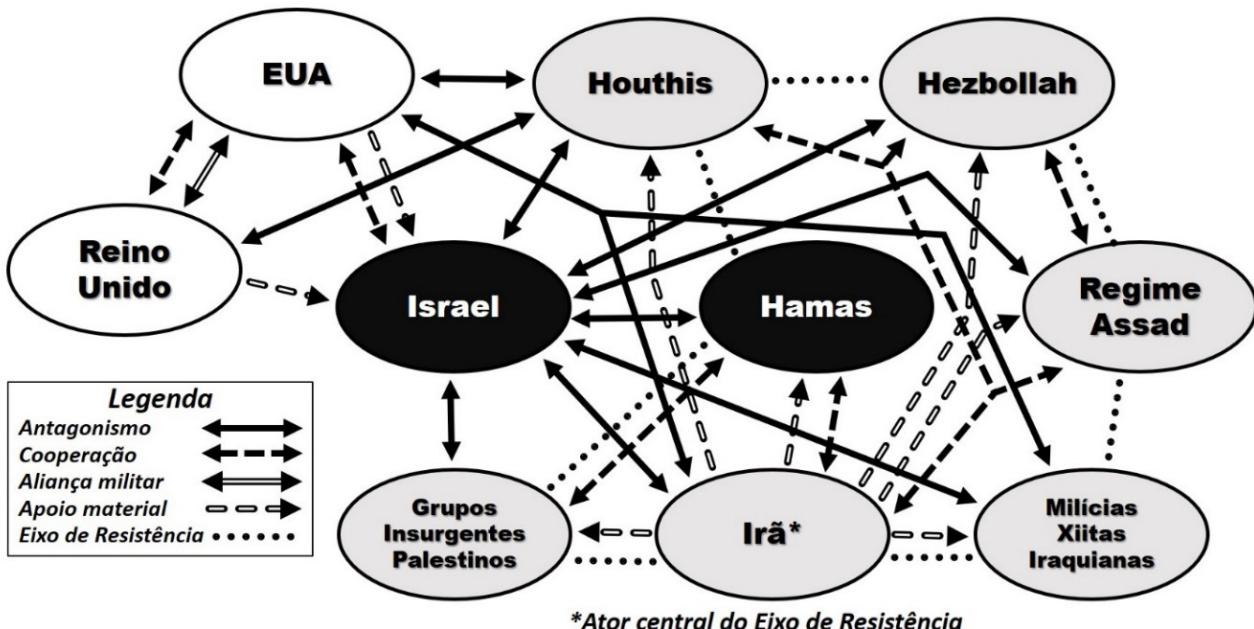
<sup>16</sup> A rede de atores *proxies* de Teerã, sejam entes estatais ou não estatais, é conhecida como “Eixo de Resistência”. Trata-se de uma coalização político-militar informal liderada pelo Irã, para projetar seu poder no âmbito regional, em contraposição aos interesses de Israel e dos EUA. Além do apoio político-financeiro, Teerã provê assistência militar aos seus *proxies* – treinamento e fornecimento de armas – sob a coordenação da Força Quds, um dos ramos da Guarda Revolucionária Iraniana (IRGC, sigla em inglês) (Carter, 2023; United States of America, 2019).

<sup>17</sup> No original: “It is the Iran factor that turns a conflict which was already difficult but containable, into something that has already gone much wider. Iran has done its utmost to ensure that Hamas can sustain and develop its military capabilities, works with the Houthis in Yemen and Hezbollah in Lebanon, and promotes radical Shia groups throughout the region.”

proporções. Destaca-se que o “apoio” iraniano a seus *proxies*, com o intento de atingir Tel Aviv, pode ser considerado como agressão indireta, segundo as normas do direito internacional (Souza, 1996). Tal confronto nebuloso, situado entre a paz e a guerra, é conhecido na literatura de estudos estratégicos como conflito na zona cinza. De acordo com Jordan (2020, p. 2, tradução nossa):

A zona cinza não é nem relações pacíficas nem conflito armado. No conflito na zona cinza, a competição estratégica entre dois ou mais Estados (com suas respectivas diádes de conflito) ocorre abaixo do limiar do conflito armado. A natureza essencialmente não violenta do conflito, exceto por episódios esporádicos envolvendo o uso limitado de violência, é geralmente deliberada por parte dos atores, particularmente do desafiante. O objetivo é evitar cruzar linhas vermelhas que desencadeariam uma escalada militar com altos custos e consequências imprevisíveis.<sup>18</sup>

**Figura 2 - Diagrama de relações do conflito israelo-palestino**



Fonte: elaborada pelo autor

Logo após os ataques de 7 de outubro de 2023, a extremada brutalidade da violência praticada pelo Hamas proporcionou aos israelenses ampla liberdade de ação (Beaufre, 1998), seja no âmbito internacional, seja na esfera doméstica, para retaliar em força com base no direito de autodefesa e no consenso mundial de repúdio ao terrorismo. Nesse contexto, Tel Aviv recebeu o suporte político dos Estados Unidos, Canadá, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Índia e da ampla maioria dos Estados da União Europeia, bem como de alguns países do Sul Global.<sup>19</sup> Tal liberdade de ação impactou decisivamente a manobra estratégica militar de Israel, porquanto possibilitou a seleção das

<sup>18</sup>No original: “The gray zone is neither peaceful relations nor armed conflict. In gray zone conflict, strategic competition between two or more states (with their respective conflict dyads) takes place below the threshold of armed conflict. The essentially non-violent nature of the conflict, save for sporadic episodes involving limited use of violence, is usually deliberate on the part of the parties, particularly the instigator. The aim is to avoid crossing red lines that would trigger a military escalation with high costs and unforeseeable consequences.”

<sup>19</sup>A expressão Sul Global representa o conjunto dos países em desenvolvimento, a maioria dos quais situada no hemisfério sul do planeta.

atitudes estratégicas e a aplicação do grau de violência necessárias para viabilizar a neutralização da organização terrorista supramencionada.

Sob a ótica da grande estratégia israelense, Tel Aviv estabeleceu como seus objetivos políticos a destruição do Hamas, o resgate de seus cidadãos tomados como reféns e a garantia de segurança de sua população. Nesse sentido, a liderança política israelense, de imediato, percebeu que sua abordagem estratégica de contenção e retaliação limitada e episódica<sup>20</sup> dos movimentos insurgentes palestinos, mormente o Hamas, não seria eficaz para a consecução de seus objetivos. Destarte, Tel Aviv efetivou, no momento pós-massacre, uma alteração de método de sua grande estratégia para o conflito, adotando a ação direta em substituição à indireta.<sup>21</sup> De ações militares limitadas, os israelenses passaram ao conflito violento em larga escala, da zona cinza à guerra.

Em contrapartida, as motivações políticas do Hamas estão relacionadas à reinserção da causa palestina na agenda internacional e ao isolamento de Israel no universo da comunidade muçulmana, interrompendo a aproximação entre Tel Aviv e Riad, no contexto dos Acordos de Abraão.<sup>22</sup> Ademais, o Hamas busca ampliar a sua influência sobre a sociedade palestina, em desafio à liderança do Fatah no seio da Autoridade Palestina, assim como se projetar regionalmente com a finalidade de lograr maior apoio político-financeiro-militar no mundo árabe (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023). Sua grande estratégia está baseada na ação indireta, implementada por ações políticas e informacionais, sobretudo no âmbito regional, em associação a ações violentas episódicas, no intuito de intimidar Tel Aviv e a população israelense. Seus recorrentes ataques obrigaram Israel a edificar um complexo e oneroso sistema de defesa, impactando o cálculo de custos, riscos e benefícios no processo decisório do Estado judeu. A barbárie dos atos terroristas de 7 de outubro ensejou a previsível e violenta retaliação de Tel Aviv, conduzindo o Hamas ao modelo de conflito prolongado (Beaufre, 1998), em contraposição à ofensiva terrestre israelense e à subsequente ocupação militar da Faixa de Gaza.

Do ponto de vista estratégico-militar, as Forças de Defesa de Israel buscam a todo e qualquer custo, como objetivos estratégicos militares: proteger os cidadãos e o patrimônio israelenses; resgatar os reféns; restabelecer o controle territorial na Faixa de Gaza; desarticular os movimentos insurgentes palestinos, em particular o Hamas; e pacificar as regiões da Cisjordânia e da Faixa de Gaza. Em alinhamento à grande estratégia do Estado judeu, as IDF, logo após os eventos de 7 de outubro, optaram pelo método da ação direta como estratégia militar, a fim de alcançar parcialmente seus objetivos militares. Contudo, o longo processo de pacificação das supracitadas áreas exigirá o retorno ao método de ação indireta, cujo sucesso sujeitar-se-á à neutralização dos centros de gravidade das insurgências palestinas,<sup>23</sup> um intento deveras complicado.

<sup>20</sup>A estratégia de Tel Aviv contra o Hamas, conhecida como “*mowing the grass*”, se baseava no pressuposto de que, não sendo a dissuasão totalmente efetiva, as lideranças e as capacidades do grupo palestino deveriam ser periodicamente degradadas, em resposta aos atos terroristas e ao lançamento de foguetes contra o Estado de Israel (Byman, 2014).

<sup>21</sup>Segundo Ferreira (2023, p. 76), com base na doutrina militar brasileira, “Os métodos da estratégia nacional diferem, basicamente, no papel desempenhado pelo poder militar na solução da disputa, seja em caráter protagonista (ação direta), seja em caráter coadjuvante aos demais instrumentos do poder nacional (ação indireta)”.

<sup>22</sup>Os Acordos de Abraão se referem a uma série de tratados, intermediados pelos EUA no ano de 2020, que normalizaram as relações diplomáticas entre Israel, Emirados Árabes Unidos, Bahrein, Sudão e Marrocos. Anteriormente, Egito e Jordânia já haviam restabelecido a paz com Israel em 1979 e 1994, respectivamente. A denominação desses tratados constitui homenagem a Abraão, patriarca do judaísmo, do cristianismo e do islamismo.

<sup>23</sup>Por uma abordagem genérica, os centros de gravidade estratégicos das insurgências são: o apoio da população local, suas lideranças política e militar, e suas estruturas de suporte político-financeiro e de sustentação logística. As bases insurgentes, para fins de comando, treinamento e apoio logístico, são consideradas importantes objetivos de nível tático. No caso em tela, reverter o apoio da população palestina aos movimentos insurgentes seria um feito incrível.

Por sua vez, o Hamas, convergindo esforços com os outros grupos insurgentes palestinos, visa, no nível estratégico-militar, intimidar o governo e a sociedade israelenses por intermédio do terrorismo, deslegitimar as ações violentas de Israel, degradar e desgastar as forças militares israelenses, retardar as IDF até lograr um cessar-fogo definitivo com Tel Aviv, bem como manter o controle territorial da Faixa de Gaza. À vista disso, o Hamas combina a atrição e a exaustão no contexto de uma estratégia militar de ação indireta, dada a sua incapacidade de alcançar a vitória militar em batalhas de nível tático.

Discorrendo sobre a manobra estratégica militar israelense, cabe enfatizar a postura estratégica de Tel Aviv precedente aos eventos de 7 de outubro de 2023 promovidos pelo Hamas. Nesse contexto, a dissuasão (convencional) representava a atitude estratégica preponderante de Israel em face das ameaças terroristas oriundas dos territórios palestinos. Não obstante as atestadas capacidades das IDF e a credibilidade de Tel Aviv que sustentam o efeito dissuasório, o Hamas promovia recorrentemente incursões terrestres e bombardeios com foguetes contra o Estado judeu, porquanto entende que seus objetivos somente serão alcançados por meio da violência (Byman, 2014; Carter, 2023).<sup>24</sup> Por conseguinte, como contrapeso às agressões palestinas, Israel aplicava as estratégias do bloqueio (multidomínio),<sup>25</sup> em caráter permanente, para conter o rearmamento do Hamas, e da interdição, normalmente sob a forma de bombardeios aéreos, para degradar periodicamente as capacidades do referido grupo. Ademais, Israel empreendia episodicamente ofensivas terrestres limitadas para incrementar o efeito retaliatório, como sucedido nos conflitos armados de 2008-2009 e 2014.

Transitando no período subsequente aos ataques terroristas do Hamas, é cabível afirmar que a manobra estratégica militar do Estado judeu se revelou muito mais complexa, dada a profusão de ameaças no seu entorno estratégico, em suporte ao Hamas e demais organizações insurgentes na Faixa de Gaza. Destarte, Tel Aviv adotou uma combinação de atitudes estratégicas, mutáveis temporal e espacialmente, em face de seus multiformes oponentes.

Tomando em consideração as ameaças retratadas pelo Hamas, JIP e FPLP, *inter alia*, na região da Faixa de Gaza (Carter, 2023), Tel Aviv encarregou o Comando Sul das IDF do desenvolvimento de uma campanha militar em contribuição ao seu propósito político e estratégico militar. Em um momento inicial, Israel manteve as estratégias do bloqueio e da interdição, com a finalidade de isolar a Faixa de Gaza – por terra, ar e mar – assim como degradar as capacidades dos movimentos insurgentes. Nesse ínterim, as IDF neutralizaram os grupos armados palestinos ainda presentes nas localidades israelenses do entorno da Faixa de Gaza e evacuaram seus cidadãos para áreas mais seguras.

Em sequência à notável mobilização de centenas de milhares de reservistas, Tel Aviv incorporou a estratégia da ofensiva, a partir de 27 de outubro de 2023, em associação às estratégias do bloqueio e da interdição, no intuito de restabelecer o controle territorial da Faixa de Gaza, cedido em 2005, bem como desarticular as formações de combate do Hamas – brigadas e batalhões<sup>26</sup> – e suas infraestruturas de comando e de apoio logístico, alicerçadas em um labiríntico sistema subterrâneo. Ao término de agosto de 2024, a despeito da robusta pressão internacional por um acordo de cessar-fogo

<sup>24</sup> De acordo com Beaufre (1998), os modelos estratégicos que empregam a violência armada de forma limitada – conflito prolongado e ações sucessivas – tendem a ser aplicados em situações caracterizadas pela relevância do propósito político, porém com restrição de recursos militares e/ou carência de liberdade de ação para empregá-los.

<sup>25</sup> Desde 2007, Israel mantém restrições de acesso a Gaza para pessoas e bens, por via aérea, terrestre e marítima, em conjunto com o Egito. Uma zona de exclusão marítima está em vigor na costa de Gaza (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023).

<sup>26</sup> O braço armado da organização insurgente palestina Hamas, denominado Brigadas Al Qassam, compreende em sua ordem de batalha cinco brigadas e 24 batalhões (Carter, 2023). Seu efetivo orbita entre 20 e 30 mil combatentes.

(Freedman, 2024), o investimento contra a localidade de Rafah, situada ao sul da Faixa de Gaza, foi praticamente ultimado, consubstanciando a conquista integral do referido território.

Efetivado o controle territorial da Faixa de Gaza, a fase final da campanha militar israelense se fundamenta na estratégia da pacificação, em conjugação com a estratégia do bloqueio, por intermédio de operações contra forças irregulares, em um cenário de contrainsurgência, permutando o método da estratégia militar para a ação indireta. Neste momento, as tropas israelenses estão concentradas ao longo dos corredores de Netzirim (na área central próxima à localidade de Gaza) e de Filadélfia (no extremo sul junto à fronteira com o Egito), em condições de neutralizar elementos insurgentes remanescentes. Entretanto, o sucesso da estratégia da pacificação na Faixa de Gaza, dadas as condições psicossociais da população palestina, é deveras dubitável. Nesse sentido, Freedman (2024, tradução nossa, grifo do autor) assinala que, “Uma vez que Netanyahu declarou que o objetivo de Israel era a sua ‘eliminação’, o Hamas pode reivindicar vitória simplesmente sobrevivendo”.<sup>27</sup>

Em face do que precede, cabe assinalar a perceptível concentração dos meios militares israelenses no Comando Sul das IDF para empreender a campanha operacional na Faixa de Gaza, evidenciando o esforço principal da manobra estratégica militar do Estado judeu. Ratificando tal compreensão, registra-se o emprego da 36ª, da 162ª e da 252ª Divisões das IDF por ocasião da ofensiva no setor norte da Faixa de Gaza. Ademais, Tel Aviv utilizou as 98ª, 99ª, 143ª e 162ª Divisões nas operações do setor sul.

Avaliando as operações desenvolvidas pelo Comando Norte das IDF, na região fronteiriça junto ao Líbano e à Síria, percebe-se a aplicação, em primeiro momento, das estratégias da defensiva e da interdição, como também, recentemente, da estratégia da ofensiva no sul libanês (Boot, 2024; Fraioli, 2024). Diante da ameaça de invasão de seu território, mormente pelas forças do Hezbollah,<sup>28</sup> a partir de suas bases no Líbano, Tel Aviv desdobrou as tropas do Comando Norte em dispositivo defensivo para garantir a integridade territorial de Israel. Outrossim, em retaliação aos constantes bombardeios promovidos pelo Hezbollah – com foguetes, mísseis e drones – o Estado judeu empreende sistematicamente ataques aéreos e fogos de artilharia contra as bases do citado movimento, corporificando a estratégia da interdição.

Contudo, a intensidade das ações do Hezbollah, que compeliu Tel Aviv a evacuar 70 mil civis de suas cidades próximas à fronteira libanesa (Freedman, 2024), suscitou a mudança da postura estratégica de Tel Aviv, evoluindo para uma estratégia ofensiva no sul do Líbano, à similitude do ocorrido nos anos de 1978, 1982 e 2006. Nesse contexto, a fim de permitir o regresso dos cidadãos israelenses às suas residências na região norte de Israel, o Comando Norte das IDF desencadeou, em 30 de setembro de 2024, uma operação ofensiva limitada com quatro divisões – a 36ª, a 91ª, a 98ª e a 146ª – a fim de conquistar uma faixa de segurança no sul libanês, de profundidade ainda indefinida. A eficiente preparação para a ofensiva, mediante atividades de inteligência, operações especiais e ataques aéreos, desorganizou sobremaneira o Hezbollah. Segundo Fraioli (2024, tradução nossa),

Começando em meados de setembro de 2024, Israel conduziu uma série de ataques espetaculares contra o Hezbollah no Líbano, que desmantelaram grande parte de suas capacidades militares.

<sup>27</sup>No original: “Once Netanyahu declared that Israel’s objective was its ‘elimination’, Hamas could claim victory simply by surviving.”

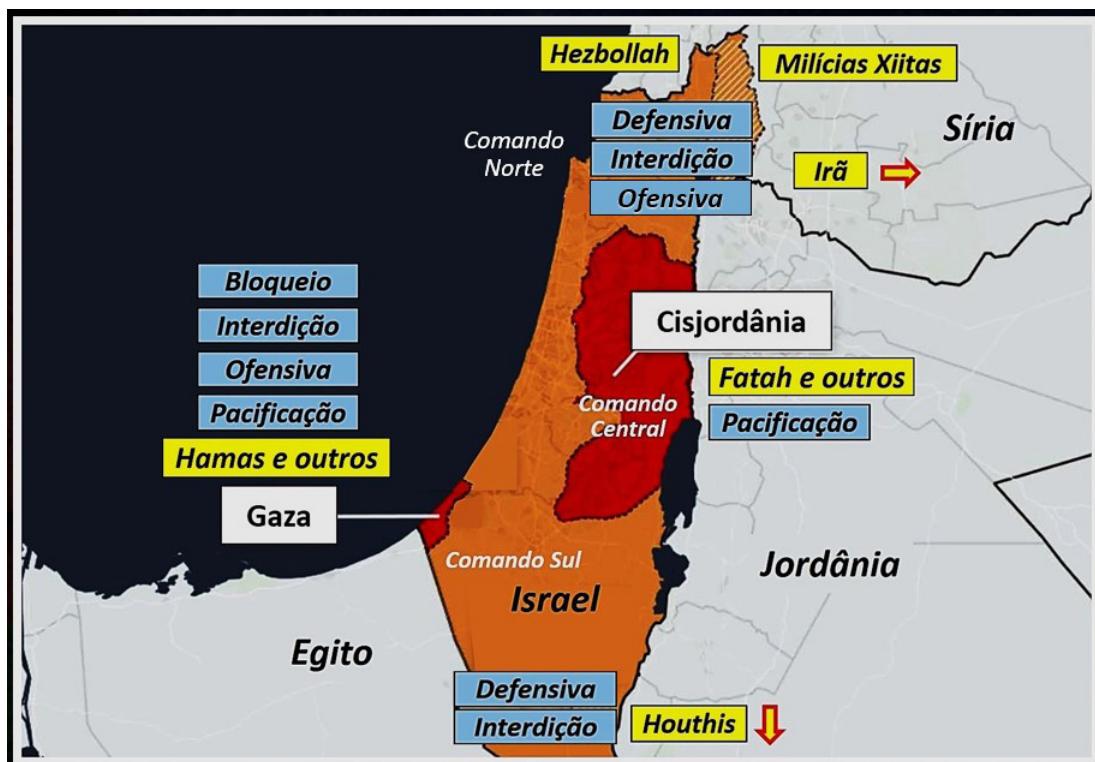
<sup>28</sup>O Hezbollah, organização política e paramilitar xiita libanesa, possui laços estreitos com o Irã e o regime Assad na Síria. É considerado o ente não estatal mais armado do mundo, com treinamento convencional e irregular. Seu poderoso arsenal inclui mais de 130 mil mísseis e foguetes (Shaikh; Williams, 2021). A estimativa atual é superior a 150 mil vetores balísticos e de cruzeiro. Segundo o líder do grupo, seu efetivo corresponde a cem mil combatentes (Freedman, 2024).

Aproximadamente metade do grande arsenal pré-guerra de foguetes e outras armas avançadas do grupo foi destruído, de acordo com autoridades americanas e israelenses. A estrutura de comando e controle do Hezbollah também foi devastada, especialmente após o assassinato do líder do grupo, Hassan Nasrallah, por Israel, em 27 de setembro.<sup>29</sup>

A alteração do esforço principal da manobra estratégica de Israel para o Comando Norte das IDF é decorrência tanto da amplificação da ameaça representada pelo Hezbollah, como também da implementação da estratégia da pacificação na Faixa de Gaza, que demanda menor poder de combate em razão da baixa intensidade dos embates armados com as combalidas insurgências palestinas. A mudança da postura estratégica israelense na Faixa de Gaza estabeleceu condições favoráveis a uma redistribuição de forças militares entre os comandos operacionais das IDF, permitindo concentrar maior poder de combate no Comando Norte para a condução de operações ofensivas no sul do Líbano.

Em adição ao desafio colocado pelo Hezbollah, o Comando Norte também precisa lidar com a ameaça representada pelas milícias xiitas presentes na Síria, assim como pelas forças militares do regime Bashar al-Assad.<sup>30</sup> Compondo o rol de *proxies* de Teerã, os citados atores podem lançar drones, mísseis e foguetes, bem como empreender ataques e incursões terrestres no território israelense. Por conseguinte, as referidas ameaças configuraram um desafio complementar para o Comando Norte, que as confronta por intermédio das estratégias da defensiva e da interdição.

**Figura 3 - Ameaças a Israel e atitudes estratégicas**



Fonte: elaborada pelo autor.

<sup>29</sup>No original: “Beginning in mid-September 2024, Israel conducted a series of spectacular attacks against Hizbullah in Lebanon that have dismantled much of its military capabilities. Approximately half of the group’s large pre-war arsenal of rockets and other advanced weapons has been destroyed, according to American and Israeli officials. Hizbullah’s command-and-control structure has also been devastated, especially following Israel’s killing of the group’s leader, Hassan Nasrallah, on 27 September.”

<sup>30</sup>Não há registros, até meados de outubro de 2024, de ataques conduzidos pelo Regime Assad contra Israel.

No que se refere à Cisjordânia, o Comando Central das IDF defronta-se com um agregado de movimentos insurgentes, notadamente as Brigadas dos Mártires de Al-Aqsa – braço armado do Fatah. Contudo, há também células do Hamas, da JIP e de outros grupos armados presentes naquela região. Após a ofensiva das IDF contra a Faixa de Gaza, eclodiram violentos choques entre insurgentes palestinos, colonos judeus e as forças armadas israelenses. Nesse contexto, Tel Aviv adota a estratégia da pacificação para estabilizar a Cisjordânia e restabelecer a paz social.

Além do que precede, convém destacar as ameaças não contíguas ao território israelense. Apesar da separação espacial, tais ameaças são dotadas de capacidades para alvejar o Estado judeu por meio de vetores aéreos, tais como drones e mísseis. Destarte, em apoio à luta do Hamas na Faixa de Gaza, o movimento insurgente xiita dos Houthis, localizado no Iêmen, optou por ataques marítimos contra a navegação mercante no Mar Vermelho e no Golfo de Áden,<sup>31</sup> mediante mísseis antinavio e drones aéreos e navais. Ademais, os Houthis empreendem ataques missilísticos recorrentes contra a localidade de Eilat, no extremo sul de Israel,<sup>32</sup> mas também ameaçam a capital Tel Aviv com drones e mísseis de longo alcance, a despeito da reduzida efetividade de suas ações.

Em contraposição aos Houthis, organizou-se uma força naval multinacional – Estados Unidos, Reino Unido, França, Itália, Canadá, Austrália e outros países – sob a liderança de Washington, para proteger o tráfego marítimo na região considerada. Em complemento, estadunidenses e britânicos desempenham ataques aéreos e navais com a finalidade de degradar as capacidades de interdição dos Houthis. Em verdade, há um conflito armado entre os Houthis e a coalizão internacional liderada pelos norte-americanos, que se desenvolve segundo o método da estratégia militar de ação indireta, de pouca eficácia até o corrente momento (Freedman, 2024).

No que tange às agressões houthis, Tel Aviv emprega sobretudo a estratégia da defensiva para proteger seu território e sua população, sendo operacionalizada pelo Comando de Defesa Aérea<sup>33</sup> que integra o seu aparato militar. Todavia, em retaliação ao ataque de drones conduzido pelos Houthis contra Tel Aviv, no dia 19 de julho de 2024, a Força Aérea Israelense promoveu, no dia subsequente, um ataque aéreo contra o porto iemenita de Hodeida, evidenciando a aplicação episódica da estratégia da interdição (Spender; Adams, 2024). Posteriormente, no mês de setembro de 2024, os Houthis conduziram novos ataques ao Estado judeu, o que desencadeou nova retaliação de Tel Aviv, no dia 29 do mês considerado, por meio de ataques aéreos contra infraestruturas portuárias, instalações petrolíferas e usinas de energia na região oeste do Iêmen, controlada pelas forças insurgentes.

Por fim, estabelecendo foco na ameaça iraniana, cabe sublinhar que Teerã declina, via de regra, o enfrentamento militar direto com Tel Aviv (Brands, 2024), empreendendo agressões indiretas ao Estado judeu por meio de seus *proxies*. Entretanto, no dia 13 de abril de 2024, em represália ao ataque aéreo israelense contra o consulado iraniano em Damasco dias antes, Teerã conduziu um bombardeio de longo alcance contra Israel, utilizando aproximadamente 300 drones aéreos e mísseis de ataque terrestre, balísticos e de cruzeiro, lançados a partir de seu próprio território e também por

<sup>31</sup> O navio mercante Tutor, de propriedade grega, foi atacado pelos Houthis em 12 de junho de 2024, tornando-se o segundo navio afundado no Mar Vermelho desde novembro de 2023. O Rubymar, de propriedade do Reino Unido, foi o primeiro navio afundado pelos Houthis, em 2 de março de 2024 (Souliotis; Maltezou, 2024).

<sup>32</sup> A localidade de Eilat dista aproximadamente 1.600 km do território controlado pelos Houthis no Iêmen.

<sup>33</sup> O Comando de Defesa Aérea integra a Força Aérea de Israel, sendo dotado de meios antiaéreos e antibalísticos de curto, médio e longo alcance, capazes de interceptar diversificados vetores (aeronaves, drones, mísseis e foguetes). Seus principais materiais são retratados pelos sistemas *Arrow (2 e 3)*, *Patriot*, *David's Sling*, *Iron Dome* e *Iron Beam*.

seus aliados do Iraque, Iêmen e Líbano. A retorsão de Tel Aviv, em 19 de abril, contra instalações antiaéreas iranianas em Isfahan foi bastante limitada com o nítido propósito de evitar a escalada do conflito (Berg; Spender; Beale, 2024).

No entanto, em 1º de outubro de 2024, Teerã realizou um segundo ataque a Israel com cerca de 180 mísseis balísticos, alegando ser uma represália ao assassinato dos líderes políticos do Hamas e do Hezbollah. A comunidade internacional aguarda, em clima de elevada tensão, uma provável resposta israelense, ainda não manifesta até o momento de conclusão deste trabalho, que pode escalar exponencialmente o conflito entre as duas potências regionais mencionadas (Byman; Jones; Palmer, 2024).

Destarte, é cabível afirmar que a postura estratégica do Estado judeu, ante as ameaças retratadas pelo Irã, pelos Houthis e pelas milícias xiitas do Iraque (Resistência Islâmica), respalda-se essencialmente na estratégia da defensiva, como também, episódica e seletivamente, na estratégia da interdição.

## 4 CONCLUSÃO

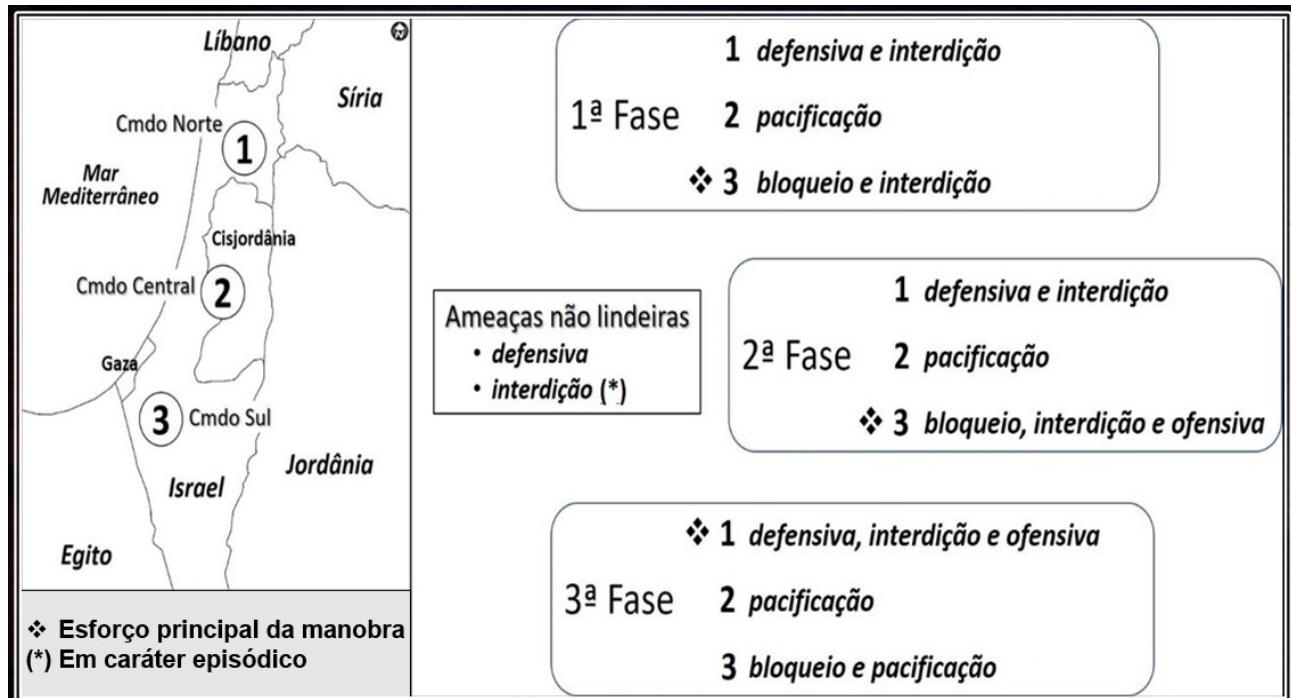
Em face da dissertação pregressa, ratifica-se a relevância da manobra estratégica militar no contexto do processo de gerenciamento do conflito armado. Nesse mister, é cabível destacar que a manobra estratégica, como um dos elementos medulares da concepção da estratégia militar, consiste na articulação de forças militares, no domínio do teatro de guerra, e na combinação de atitudes estratégicas distintas, em face das ameaças reconhecidas, segundo variações espaciais, temporais e de uso da força, criando condições favoráveis à consecução dos objetivos estratégicos militares.

Segundo a perspectiva do conflito israelo-palestino, convém evidenciar a multiplicidade de ameaças aos interesses securitários do Estado de Israel, compulsando Tel Aviv à mobilização de seus reservistas, à distribuição criteriosa de seus recursos militares e à adoção de posturas estratégicas específicas em cada um de seus comandos operacionais.

Por conseguinte, verifica-se que o Comando Norte busca assegurar a integridade territorial de Israel e retaliar as agressões desempenhadas pelo Hezbollah e pelas milícias xiitas na Síria, degradando suas capacidades. Recentemente, passou à ofensiva para neutralizar as forças do Hezbollah no sul libanês. De outra forma, o Comando Central enfrenta as insurgências palestinas na Cisjordânia por meio da estratégia da pacificação, na tentativa de estabilizar a região. No epicentro do conflito, o Comando Sul atua em força em conformidade ao faseamento de sua campanha militar. Dessa forma, após a concentração estratégica das forças necessárias ao cumprimento de suas tarefas operacionais, conduziu uma ofensiva terrestre para desarticular as brigadas do Hamas e forças congêneres, bem como para retomar o controle territorial da Faixa de Gaza. No corrente momento, busca neutralizar os insurgentes remanescentes e estabilizar a área considerada. Além do que precede, cabe ao Comando de Defesa Aérea garantir a proteção da população civil e do território israelenses contra vetores aéreos lançados pelo “Eixo de Resistência”. Ademais, a Força Aérea Israelense, episódica e seletivamente, empreende ataques de interdição, em retaliação às agressões diretas de atores não lindeiros ao Estado judeu.

Com o objetivo de proporcionar melhor compreensão da manobra estratégica militar de Israel, apresenta-se, por meio da figura seguinte, o faseamento da manobra e as correspondentes posturas de força em cada área estratégica de interesse, destacando a região do esforço principal em determinado momento, que sinaliza uma maior concentração dos recursos militares disponíveis a Tel Aviv.

**Figura 4 - Manobra estratégica militar de Israel**



Fonte: elaborada pelo autor.

Considerando que o planejamento estratégico é contínuo e dinâmico, assim como se ancora usualmente em pressupostos relacionados à mutabilidade do ambiente estratégico e ao comportamento volátil do oponente, convém descortinar algumas alternativas de evolução das operações militares. No que tange à Faixa de Gaza, a pacificação dessa região está condicionada à resiliência de Tel Aviv, no sentido de suportar a crescente pressão internacional por um cessar-fogo definitivo e de perseguir seus objetivos políticos, particularmente a questionável destruição do Hamas e das demais insurgências palestinas. Voltando-se à região norte de Israel, a operação ofensiva de Tel Aviv em território libanês caracteriza uma mudança do esforço principal das IDF; não obstante, seu efeito estratégico é incerto, na medida em que o Hezbollah desfruta de profundidade territorial para recuar, sobreviver e agredir o Estado judeu com armas de longo alcance.

Ademais, eventual escalada nas hostilidades armadas entre o Irã e Israel pode incendiar o Oriente Médio em um conflito armado de maiores proporções, que pode enredar outros atores regionais e grandes potências extrarregionais. Nesse contexto, referindo-se a um eventual ataque aéreo de Israel contra as instalações petrolíferas iranianas, Boot (2024, tradução nossa) infere que:

Teerã dificilmente aceitaria tal golpe sem revidar ainda mais — se não contra Israel, então contra seus aliados. Teerã poderia mirar na infraestrutura de petróleo de estados árabes moderados, como a Arábia Saudita, e provavelmente poderia interromper o transporte no Estreito de Ormuz, pelo menos por um tempo. Também poderia alvejar as forças dos EUA na região, enquanto secretamente acelera os planos para armar o seu programa nuclear. O resultado poderia ser uma guerra regional ainda maior, que poderia fazer os preços do petróleo dispararem e o crescimento econômico global despencar.<sup>34</sup>

<sup>34</sup>No original: “Tehran would be unlikely to accept such a blow without striking back even harder — if not against Israel, then against its allies. Tehran could target the oil infrastructure of moderate Arab states such as Saudi Arabia, and it could probably close shipping in the Strait of Hormuz at least for a time. It could also target U.S. forces in the region, while

No intuito de dar sentido à violência armada, autoridades políticas e militares de Tel Aviv declararam, de forma uníssona, que os principais objetivos políticos do conflito são a eliminação do Hamas e o resgate dos reféns israelenses (Fraioli, 2024), e que, ao final da contenda, haverá a edificação de um novo regime de governança e de segurança na Faixa de Gaza. Não obstante, não esclarecem em detalhes como tal regime de segurança se processará, tampouco atestam o futuro político dos palestinos em Gaza. Netanyahu, primeiro-ministro israelense, asseverou que um “autogoverno” palestino, com representantes locais, será estabelecido na Faixa de Gaza, excluindo a possibilidade de regresso da Autoridade Palestina, liderada pelo Fatah e considerada hostil a Israel. Ademais, anunciou que as IDF permanecerão na região por um período indefinido para garantir a sua desmilitarização e desradicalização<sup>35</sup> – indício de aplicação da estratégia da pacificação – assim como insinuou que a reconstrução da Faixa de Gaza seria financiada por países árabes, sem especificar quais (Hill, 2024).

Todavia, a eliminação de um movimento insurgente não é tarefa de fácil execução, pois está condicionada, em tese, à neutralização de seus centros de gravidade estratégicos, quais sejam: o apoio da população (Visacro, 2009); sua liderança político-militar; e sua estrutura de suporte político, financeiro e logístico. No caso em tela, a conversão cognitiva da população palestina, em favor de uma coexistência pacífica entre judeus e árabes, aparenta ser quase impossível sob a perspectiva psicossocial, por razões históricas e religiosas que fomentam um forte ressentimento recíproco. A decapitação política e militar da insurgência é factível, como sucedido com o Hamas e o Hezbollah, mas não susta o processo regenerativo da organização. Outrossim, mesmo que a estratégia do bloqueio seja bem-sucedida no estrangulamento da logística insurgente, a interrupção do suporte político-financeiro ao Hamas, de caráter exógeno, revela-se uma possibilidade exígua.

Além do que precede, os efeitos colaterais sobre a população civil palestina, considerados excessivos por muitos atores internacionais (León, 2023), em decorrência da implementação das estratégias da interdição, do bloqueio e da ofensiva, por parte das IDF, comprometem a legitimidade do emprego do poder militar de Tel Aviv. A catástrofe humanitária em Gaza (mortandade, fome, destruição, *inter alia*) reduziu drasticamente a liberdade de ação de Israel perante a comunidade global e a opinião pública mundial (Beaufre, 1998), como também impactou negativamente os interesses securitários estadunidenses no Oriente Médio,<sup>36</sup> em razão de seu contínuo apoio político-militar ao Estado judeu. A crise humanitária palestina pode malograr a manobra estratégica militar de Tel Aviv, constituindo uma vulnerabilidade continuamente explorada pela manobra informacional do Hamas. Segundo Mearsheimer (1983, p. 14, tradução nossa), “Os tomadores de decisão devem avaliar muito bem a provável reação dos aliados e adversários, os aspectos do direito internacional e a possível reação em um fórum como as Nações Unidas, assim como o provável efeito sobre a economia”<sup>37</sup>

---

covertly accelerating plans to weaponize its nuclear program. The result could be an even bigger regional war that could send oil prices spiking and global economic growth plummeting.”

<sup>35</sup> A desradicalização consiste na reversão do processo de radicalização de indivíduos, aqueles que manifestam comportamentos violentos para fins políticos, como as ações terroristas, a fim reduzir a violência extremada, reabilitar os envolvidos e reintegrá-los à sociedade (Mohar; Shoshan, 2023).

<sup>36</sup> Os interesses norte-americanos no Oriente Médio consistem: na contenção do conflito armado, evitando uma grande guerra regional; na degradação das capacidades do Irã e de seus proxies; na limitação da influência sino-russa junto à comunidade islâmica; na normalização árabe-israelense consubstanciada pelos Acordos de Abraão; e na solução de dois Estados para estabilizar a região (Zanotti; Sharp; Blanchard, 2023).

<sup>37</sup> No original: “Decision makers might well assess the probable reaction of allies and adversaries, aspects of international law and possible reaction in a forum such as the United Nations, and the likely effect upon the economy.”

Em função do exposto, há que considerar, fundamentalmente, três possíveis tendências evolutivas do conflito israelo-palestino. De início, cabe cogitar o retorno de Tel Aviv à estratégia de “aparar a grama” (*mowing the grass*), com base nas estratégias do bloqueio (multidomínio) e da interdição (episódica), após a retirada das tropas israelenses da Faixa de Gaza, decorrente de um eventual acordo de cessar-fogo. Nesse caso, a saída das forças israelenses, sem uma governança palestina estabelecida, provocará caos humanitário e uma disputa interna pelo poder na Faixa de Gaza. Existe, ainda, a alternativa da presença militar permanente de Israel na Faixa de Gaza, a despeito dos custos e riscos inerentes a essa escolha estratégica, independentemente do sistema de governança estabelecido na região. Tal reocupação militar da Faixa de Gaza imporá às IDF a manutenção da estratégia da pacificação indefinidamente, porquanto os grupos insurgentes continuarão a luta armada homiziados junto à população palestina. Em contrapartida, apesar da forte oposição de Tel Aviv, mormente após a barbárie sucedida no dia 7 de outubro de 2023, é plausível conjecturar sobre a criação do Estado da Palestina, como corolário das crescentes pressões da comunidade internacional.

De qualquer forma, segundo inferência do autor, a consolidação da paz regional somente será efetivada por intermédio de uma solução de dois Estados, um judeu e outro árabe, desde que haja renúncia do coletivo islâmico à destruição de Israel, garantias securitárias amparadas por arranjos multilaterais, normalização das relações político-diplomáticas árabe-israelenses e condições econômicas sustentáveis que fomentem a prosperidade do povo palestino. Nesse sentido, um acordo de paz, obrigatoriamente, teria de comprometer as principais lideranças do mundo árabe para ser duradouro, promover a necessária confiabilidade mútua e suscitar, destarte, a estabilidade regional. Afinal, estratégia não é sobre vencer guerras, mas sobre restabelecer a paz.

## REFERÊNCIAS

BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Trad. Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.

BERG, Raffi; SPENDER, Tom; BEALE, Jonathan. **Why have Israel and Iran attacked each other?** BBC News, 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68811276>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

BOOT, Max. **There is no purely military solution to Israel's security woes**. The Washington Post, 2024. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2024/10/10/israel-hamas-hezbollah-iran-endgame/>>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRANDS, Hal. **Israel's devastation of Hezbollah puts Iran in a corner**. Bloomberg, 2024. Disponível em:<<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-10-01/israel-s-devastation-of-hezbollah-puts-iran-in-a-corner>>. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina militar de defesa**. MD51-M-04. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. MD35-G-01. 5. ed. Brasília, DF: MD, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas**. MD30-M-01. Brasília, DF: MD, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Conceito operacional do Exército Brasileiro: operações de convergência 2040**. EB20-MF-07.101. 1. ed. Brasília, DF: EME, 2023.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

BYMAN, Daniel. **Mowing the grass and taking out the trash**. Foreign Policy, 2014. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2014/08/25/mowing-the-grass-and-taking-out-the-trash/>>. Acesso em: 18 jun. 2024.

BYMAN, Daniel; JONES, Seth G.; PALMER, Alexander. **Escalating to war between Israel, Hezbollah and Iran**. Center for Strategic and International Studies, 2024. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/escalating-war-between-israel-hezbollah-and-iran>>. Acesso em: 15 out. 2024.

CARTER, Brian. **The order of battle of Hamas' Izz al Din al Qassem brigades**. Institute for the Study of War (ISW), 2023. Disponível em: <<https://www.understandingwar.org/sites/default/files/The%20Order%20of%20Battle%20of%20Hamas%E2%80%99%20Izz%20al%20Din%20al%20Qassem%20Brigades.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On war**. Trad. Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.

ECHEVARRIA, Antulio J. **Military strategy**: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2017.

FERREIRA, Walter da Costa. A importância da estratégia militar para a elaboração de conceitos operativos futuros. **Análise Estratégica**, v. 28, n. 1, p. 73-84, dez./fev. 2023. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEAE/article/view/11456/9176>>. Acesso em: 31 maio 2024.

FERREIRA, Walter da Costa; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. **Estratégia militar aplicada**: metodologia de emprego. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

FRAIOLI, Paul. **Israel's position a year after the Hamas-led attacks of 7 October**. The International Institute for Strategic Studies, 2024. Disponível em: <<https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2024/10/israels-position-a-year-after-the-hamas-led-attacks-of-7-october/>>. Acesso em: 14 out. 2024.

FREEDMAN, Lawrence. **Israel's two-front war**. The New Statesman, 2024. Disponível em: <<https://www.newstatesman.com/world/middle-east/2024/07/israels-two-front-war-hezbollah-hamas>>. Acesso em: 12 out. 2024.

GRAY, Colin S. **Modern strategy**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

HART, Basil Henry Liddell. **Strategy**: the indirect approach. 4. ed. Londres: Faber, 1967.

HILL, Jenny. **Israel's PM Netanyahu lays out Gaza plan for after the war**. BBC News, 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-middle-east-68379646>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

JORDAN, Javier. International competition below the threshold of war: toward a theory of gray zone conflict. **Journal of Strategic Security**, v. 14, n. 1, p. 1-24, 2020. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26999974>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

LEÓN, Lucas Pordeus. **Israel rebate crítica do secretário-geral da ONU sobre guerra**. Agência

Brasil, 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2023-10/israel-rebate-critica-do-secretario-geral-da-onu-sobre-guerra>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

LEVUSH, Ruth. **Israel: government declares war and special situation on home front following October 7 Hamas attacks.** Library of Congress, 2023. Disponível em: <<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2023-12-11/israel-government-declares-war-and-special-situation-on-home-front-following-october-7-hamas-attacks/>>. Acesso em: 18 jun. 2024.

MEARSHEIMER, John J. **Conventional deterrence.** Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MOHAR, Yariv; SHOSHAN, Aya. **The struggle against radicalization that encourages terror: Israel vs. the world.** The Institute for National Security Studies (INSS), 2023. Disponível em: <[https://www.inss.org.il/strategic\\_assessment/radicalization/](https://www.inss.org.il/strategic_assessment/radicalization/)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

SHAIKH, Shaan; WILLIAMS, Ian. **Missiles and rockets of Hezbollah.** Missile Threat, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2021. Disponível: <<https://missilethreat.csis.org/country/hezbollahs-rocket-arsenal/>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SOULIOTIS, Yannis; MALTEZOU, Renée. **Salvage firm confirms sinking of Greek-owned Tutor struck by Houthis.** Reuters, 2024. Disponível em: <<https://reuters.com/world/middle-east/salvage-firm-confirms-sinking-greek-owned-tutor-struck-by-houthis-2024-06-19/>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

SOUZA, I. M. Lobo de. O conceito de agressão armada no direito internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 33, n. 129, p. 145-156, jan./mar. 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176388/000506405.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

SPENDER, Tom; ADAMS, Paul. **Israel strikes Houthis in Yemen after drone hits Tel Aviv.** BBC News, 2024. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/articles/c3g68g11445o>>. Acesso em: 26 jul. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. Defense Intelligence Agency. **Iran military power:** ensuring regime survival and securing regional dominance. Washington, DC: DIA, 2019. Disponível em: <[https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military\\_Powers\\_Publications/Iran\\_Military\\_Power\\_LR.pdf](https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Iran_Military_Power_LR.pdf)>. Acesso em 9 jun. 2024.

VISACRO, Alessandro. **Guerra irregular:** terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

ZANOTTI, Jim; SHARP, Jeremy M.; BLANCHARD, Christopher M. **Israel and Hamas October 2023 conflict:** frequently asked questions (FAQs). Congressional Research Service, 2023. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47754>>. Acesso em: 26 maio 2024.

ZANOTTI, Jim; SHARP, Jeremy M. **Israel and Hamas conflict in brief:** overview, U.S. policy, and options for congress. Congressional Research Service, 2024. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47828>>. Acesso em: 26 maio 2024.

WYLIE, Joseph Caldwell. **Military strategy:** a general theory of power control. New Brunswick: Rutgers University Press, 1967.

## CONHEÇA AS PUBLICAÇÕES DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO!



### ANÁLISE ESTRATÉGICA

Publicação trimestral dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém os textos produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do CEEEx e textos de colaboradores eventuais.



### INFORMATIVO ESTRATÉGICO

Publicação quinzenal que contém o resumo dos principais acontecimentos nacionais e internacionais referentes a temas de interesse estratégico.



### ANÁLISE

Publicação sem periodicidade definida. Contém análise de um fato recente que contribua para o entendimento da conjuntura atual.



**Acesse o nosso site**