

A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DA NATO

Marta Ceia

Investigadora Associada do Observatório Político

Durante a Guerra Fria capacidades, esforços e actividades ligados à comunicação eram amplamente desenvolvidos com o objectivo de ganhar a guerra de narrativas naquele que foi por excelência o confronto de ideologias e influência do século XX. Após o fim do confronto, e a conseqüente suposição de que a hegemonia da ideologia da democracia liberal ocidental seria duradoura, as capacidades deste tipo foram desmanteladas. Só após o 11 de Setembro – marco histórico da mudança de paradigma securitário internacional – com o início de uma nova e forçada competição ideológica, é que os conceitos e práticos amadurecidos e institucionalizados durante a Guerra Fria e que tinham sido abandonados após o final do confronto, foram retomados e reabilitados. A informação e a comunicação retomaram o seu papel cimeiro enquanto instrumentos de poder utilizados para influenciar atitudes e comportamentos de audiências.

O início da missão ISAF (International Security Assistance Force for Afghanistan) em 2001, consequência directa dos ataques do 11 de Setembro, inaugurou uma nova época para a NATO já que a organização foi obrigada a adaptar-se à nova modalidade das ameaças, às novas formas de luta e ao novo ambiente mediático – que trouxe para a arena de combate a opinião pública dos milhões de espectadores mundiais – de modo a manter a sua relevância enquanto um dos principais actores securitários a nível internacional.

Sublinhamos a importância do novo ambiente mediático exactamente porque o poder dos *media* é muito relevante na contemporaneidade. Os *media* são por excelência os veículos privilegiados de divulgação de informação, característica que lhes confere um imenso poder na construção da realidade, já que são eles os responsáveis pela escolha das narrativas divulgadas – e que se digladiam na arena mediática pela atenção do público – e pelo enquadramento dessas mesmas narrativas. As audiências criam uma imagem da realidade através dessas histórias e de acordo com essa “realidade” que lhes é facultada através dos meios de comunicação. Assim, entramos na esfera das percepções. O que



apercebemos como sendo real, torna-se real ao reagirmos de acordo com essa percepção. E esta dinâmica é fundamental para a compreensão dos esforços de construção de segurança e, mais precisamente, do terrorismo, exactamente porque o terrorismo procura o controlo das percepções e das emoções. O ataque terrorista pretende criar a percepção que o poder do grupo é bem maior do que o é na realidade ao ser maximizado através da publicidade. Trata-se de utilizar a informação para modificar percepções e comportamentos.

Sendo assim, é compreensível a relevância da comunicação neste processo. É necessário saber utilizar os *media* tanto como meios de divulgação de informação mas também como fontes de informação. Para além disso, é necessário ter sempre presente que as percepções das audiências estão ligadas à imagem que a organização transmite. Imagem que é construída tendo em conta as interacções passadas, presentes e futuras entre esta e as audiências. Interação é, então, uma palavra-chave para a prática da comunicação estratégica. E é essa necessidade de interacção que marca a diferença do novo paradigma no pensamento sobre a comunicação utilizado pela NATO. O modelo de Berlo¹, utilizado durante décadas, ignorava a importância da interacção ao definir a comunicação como uma mera transferência de sentido. A mensagem que era transmitida era a mensagem recebida. O novo modelo (modelo de complexidade pragmática)² adoptado pela NATO, vem criticar estas premissas. A mensagem enviada não é recebida e entendida da forma exacta como o emissor a formulou, mas antes interpretada de acordo com as características internas do sujeito receptor (demográficas, sociais, culturais, etc.) e externas (identidade grupal). A comunicação deixou de ser vista como um processo de transmissão de sentido para passar a ser um processo de construção de sentido. Isto constitui uma verdadeira revolução nos esforços comunicacionais porque o foco dos esforços de influência deixa de estar apontado para a construção da mensagem e passa a englobar todo o leque de diferentes factores.

Este processo acaba por ser um modelo de comunicação estratégica ao definir a comunicação como um processo de interacção onde existe interligação e interdependência de todos os atores e elementos envolvidos. A NATO reconheceu esta mudança e tem aplicado princípios inspirados por este modelo nas suas missões recentes, sendo que a ISAF é o grande exemplo dessas práticas.

¹ O Modelo de Berlo ou SMCR (Sender-Message-Channel-Receiver) foi apresentada por David Berlo no seu livro de 1960 intitulado *The Process of Communication*.

² S. Corman, A. Trethewey e B. Goodwall, "A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas: from simplistic influence to pragmatic complexity", Consortium for Strategic Communication, Arizona State University, 3 de Abril de 2007.

O QUE É A COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA?

O conceito de comunicação estratégica é de difícil definição já que não existe um consenso sobre o que é que consiste, qual a sua natureza e o que cai dentro da sua jurisdição. Segundo a definição avançada pela NATO, comunicação estratégica é “a utilização coordenada de actividades e capacidades de comunicação da NATO – diplomacia, relações públicas civis e militares, operações de informação, operações psicológicas – em apoio às políticas, operações e actividades da Aliança de modo a prosseguir os objectivos da NATO.”³ Ou seja, o objectivo da comunicação estratégica para a aliança é informar as audiências de modo a ganhar o seu apoio, sobretudo o dos “membros da NATO, parceiros e [audiências] das áreas de interesse”⁴, de modo a contribuir para o sucesso da missão e da organização.

No entanto, esta definição não esgota o debate em torno do que é a comunicação estratégica. A comunicação estratégica é muito mais do que comunicar através dos *media* as acções desenvolvidas: é perceber o que é que essas acções comunicam às audiências, como é que o público as interpreta e qual o seu impacto no panorama geral da missão. É ir para lá da abordagem do “grande megafone” – que se limita a fazer depender o sucesso da comunicação estratégica da capacidade de encontrar a mensagem certa e divulgá-la nos meios adequados – e complementá-la com uma abordagem que privilegie uma verdadeira interacção com as audiências.

Assim, uma das questões fundamentais da comunicação estratégica, e aquela que deve ser a primeira pergunta na organização de uma missão ou operação, é “O que é que esta acção comunica?”. O que é que essa acção ou mensagem comunica aos aliados, aos inimigos e àquelas audiências que pretendemos influenciar em busca de apoio. Essa pergunta, e essa avaliação demonstram um princípio básico e basilar da comunicação estratégica: que toda a comunicação é e deve ser sempre bidireccional, isto é, a interacção com as audiências é fundamental ao processo porque, por um lado, o feedback é essencial para a contínua avaliação e adaptação do plano de comunicação e, por outro, porque só assim se poderá construir uma relação de confiança com a organização que é central para a manutenção da credibilidade e legitimidade dessa organização.

A competição ideológica que se desenvolve actualmente é, antes de mais, uma “guerra de narrativas”. Os lados envolvidos competem entre si a diversos níveis. Por um lado, competem para dominar e serem coesos, procurando construir uma narrativa identitária mais forte que a adversária e, por outro,

³ ACO Directive (AD) 95-2: *Strategic Communication*, NATO, Bruxelas, Novembro de 2009, p. 5 (tradução nossa).

⁴ *Idem*, p. 5.

procurando que a sua narrativa de um determinado evento (por exemplo, a guerra do Iraque, ou o 11 de Setembro) seja aceite como “a” narrativa do acontecimento.

Ora, qualquer organização tem uma narrativa que faz parte do seu conceito estratégico. A NATO define-se como sendo “uma aliança democrática, multinacional, unida além-fronteiras, com o objectivo de proteger, com coragem e competência, os nossos lares contra todas as ameaças”⁵. Essa narrativa procura transmitir tanto ao pessoal da NATO como ao mundo exterior, aquilo que a organização é e o que ela defende: a sua identidade. A construção de uma identidade não está apenas ligada à narrativa, é também formada por todas as ligações e interacções que qualquer pessoa ou organização têm com esta. Em termos técnicos de marketing, a isto se chama a “identidade de marca”. A narrativa e a “marca” de uma organização são úteis, por um lado, à criação de uma sincronização entre todos os que trabalham ou de algum modo estão envolvidos nessa organização. Os elementos fornecem directivas que inspiram e motivam os funcionários da organização para que atuem tendo sempre em mente que, através da sua actuação, são eles próprios responsáveis pela definição da marca que representam. Isto é fundamental para a estratégia global, já que “cada soldado é um instrumento de influência”⁶. Por outro, uma boa marca é o primeiro passo na construção de elos com as audiências e, conseqüentemente, para o sucesso dos esforços de influência. A marca transmite a promessa do “produto”.

Então, o que é comunicação estratégica? Entendemos que esta é ao mesmo tempo um instrumento, um meio e um processo⁷.

É um instrumento do poder fundamental na prossecução dos fins estratégicos.

É um meio de informar e de influenciar as percepções e comportamentos das audiências.

É um processo de integração da comunicação em todos os aspectos estratégicos e operacionais de modo a atingir o sucesso da missão; é um processo de coordenação e sincronização de esforços, acções e mensagens para evitar o fratricídio de informação⁸; é um processo de contínua interacção com as audiências.

⁵ ACO Directive (AD) 95-2: Strategic Communication, novembro de 2009, p. 9 (tradução nossa).

⁶ Rob Sentse, e Arno Storm, “The Battle for the Information Domain”, in *IO Journal*, vol. 1, nº4, Fevereiro de 2010, p. 5.

⁷ Partimos da proposta de Emily Goldman (citada em Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates* (2011: Praeger, California), p. 188.

⁸ Definimos fratricídio de informação como a auto-contradição dentro de uma organização que mina os esforços de comunicação e a mensagem e imagem organizacional.



Coordenação, integração, sincronização e interacção – são estas as quatro palavras-chave que estão na génese da comunicação estratégica, e que terão de ser o foco central do plano estratégico de comunicação de qualquer organização.

O NOVO PARADIGMA DE COMUNICAÇÃO DA NATO

O conceito de “comunicações estratégicas” da NATO foi desenvolvido em 2009, oito anos após o início de um conflito em que as forças aliadas se mostraram pouco eficazes em conseguir o apoio das populações afegãs na luta contra o terrorismo, factor inicialmente considerado como fundamental para o sucesso da missão. O conceito pretende, em última instância, reforçar o impacto estratégico dos esforços de comunicação.

De acordo com o espírito da Cimeira Estrasburgo-Kehl deve ser adoptada uma abordagem englobante para responder à ameaça terrorista. Significa que não se deve recorrer apenas aos meios militares tradicionais, mas também a novos meios e capacidades que sejam capazes de dar conta da complexidade do ambiente actual. Para tal, há que coordenar esforços com diversos tipos de actores, tais como as populações, agentes não-governamentais e diferenciadas audiências. O esforço de compreensão do inimigo e de prevenção das suas acções, bem como a mobilização dos diversos actores para a causa do combate ao terrorismo, deve também recorrer a uma panóplia de saberes interdisciplinares. Numa palavra, no novo modelo de comunicação, o diagnóstico da complexidade da situação obriga à adopção de uma abordagem holística.

Neste contexto, o objectivo final da comunicação estratégica passa então por influenciar as audiências e fazer com que os diversos actores que se encontram activos na arena da luta contra o terrorismo possam ser mobilizados. Nas palavras do Almirante Stavridis, “instead of building walls to create security, we need to build bridges.”⁹ É isto a interacção. Por conseguinte, não se trata simplesmente de querer “enganar” ou sequer “seduzir” as audiências. Trata-se de adaptar a mensagem aos objectivos. Parte de uma boa comunicação estratégica num teatro de operações como o Afeganistão tem de passar por fornecer sentido à população, isto é, mostrar como a colaboração activa com as forças da NATO pode contribuir para a melhoria real das suas condições de vida; uma alternativa viável à narrativa radical dos grupos terroristas.

⁹ James Stavridis, *How NATO's Supreme commander Thinks About Global Security*, TED Talks, Julho 2012, 1min 26s. Disponível em: www.ted.com/talks/james-stavridis_how_nato_s_supremecommander_thinks_about_global_security.html



Esta comunicação, se acompanhada da melhoria efectiva, material, das condições de vida da população (também associada a vitórias simbólicas como a conquista de direitos anteriormente desrespeitados) acabará por fornecer a alternativa real de que a população local tanto necessita, quebrando o círculo vicioso de que se alimenta a lógica de recruta dos terroristas: conseguir vingança pelos actos contra o seu povo e religião; ganhar reconhecimento público pelas suas acções; obrigar a uma reacção do inimigo¹⁰.

Quebrar este ciclo vicioso e providenciar uma alternativa melhor para a maior parte dos afegãos resultará então numa conquista do espaço social dos terroristas por parte da aliança, ou seja, os poderes de sedução do inimigo ver-se-ão significativamente reduzidos; nas palavras do General Jim Dutton:

It's not a fight between us and the Taliban, or the insurgents in that way, because if it is, I mean, this can go on for a long time. It's a business of creating space. Of course quite a number of the people who we end up fighting are not usually committed insurgents. They are on the payroll. And if we can provide them with other forms of employment, other jobs, other ways of making money then they will cease to be insurgents quite quickly¹¹.

A narrativa proposta pela ISAF é simples: o objectivo é criar estabilidade, paz e prosperidade. A colaboração das populações locais terá como resultado a criação de um Afeganistão pacífico, seguro e próspero. Após décadas de conflito no país, um conflito que destruiu a sociedade, a economia e as instituições políticas, existe agora a oportunidade de mudança.

O programa de comunicação estratégica da ISAF gira em torno de seis eixos principais:

1. Em primeiro lugar, e visto que falamos de estratégia, está a liderança. Esta deve servir de exemplo e englobar a comunicação estratégica em todas as suas decisões. Uma boa comunicação estratégica começa sempre com a declaração clara dos objectivos a atingir.
2. O diálogo e a compreensão, isto é, a interacção com as populações, apresentam-se como centrais na estratégia na aliança. Para além dos meios de comunicação tradicionais – que a NATO sempre elegeu como veículos privilegiados de informação – a organização começou a apostar no contacto directo com a população sobretudo após a constatação de que algumas populações afegãs não chegavam a ter acesso à informação porque não tinham

¹⁰ Louise Richardson, *What Terrorists Want: understanding the enemy, containing the threat* (2006: Random House, Nova Iorque).

¹¹ General Jim Dutton in *Afghanistan: Voices Above the Noise*, NATO, ISAF Media, Julho de 2010, 18m 23s.

acesso aos meios tradicionais de divulgação, como rádios, jornais ou televisão. Este tipo de contacto visa a familiarização da população com as forças aliadas e são um importante factor de construção de confiança ao dar a conhecer a força aliada e as suas intenções junto da população local.

3. O plano coloca em evidência a necessidade de integração e coordenação de todo o tipo de esforços que enviem mensagens ou sinais: há que incentivar a percepção geral de todos os elementos envolvidos nos esforços ISAF de que qualquer mensagem ou acção transmite um certo sentido que será enquadrado na cultura e nas percepções existentes (apoiando-se assim no novo modelo de comunicação) – assim, qualquer actividade é avaliada tendo em conta o seu efeito comunicativo e coordenada com a missão geral para se obter consistência na comunicação e, conseqüentemente, aumentar a credibilidade.

4. Ora, alinhar mensagens e acções confere credibilidade, o que é essencial para qualquer acção futura da NATO já que a imagem que transmite e que se forma nas audiências é de confiança.

5. Por outro lado, realça-se a necessidade de cooperação com as autoridades locais, que recebem educação e treino ministrados pela NATO, com o objectivo de criar um exército e forças de segurança afegãs autónomos e capazes de assegurar a continuidade dos esforços securitários sem a ajuda aliada. Para além disso, é incentivada a cooperação com outro tipo de organizações, locais ou internacionais, que operem no terreno e que possam contribuir para o esforço global de criação de segurança.

6. Finalmente, enfatiza-se a necessidade de continuidade dos esforços de comunicação. Há uma contínua avaliação dos resultados dos esforços e a tentativa de implementação de adaptações rápidas em caso de desfasamento com a realidade ou simples insucesso.

As mensagens, a narrativa e o plano da ISAF que acabámos de mencionar são fundamentais para o sucesso da missão. Aquilo que devemos assinalar é precisamente a evolução no sentido de uma ênfase cada vez maior na comunicação estratégica e na unificação das diversas estratégias de comunicação, que deixam de ser uma pluralidade de elementos adventícios à missão e acabam por configurar, cada vez mais, um elemento fundamental ao sucesso da mesma.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Joe Klein, jornalista da revista Time, escreveu em Junho de 2012 num artigo de opinião sobre o Afeganistão que “aprendemos muito nos últimos 11 anos. Aprendemos sobre o poder da etnicidade, do sectarismo e, acima de tudo, da



geografia. (...) Talvez, durante este processo, tenhamos aprendido algo acerca da importância da humildade enquanto trilhamos o nosso caminho pelo mundo.”¹²

Doze anos se passaram desde o início da missão ISAF e da chegada das tropas aliadas ao Afeganistão. Doze anos desde a missão que marca o ponto de viragem na aliança, na medida em que a adaptação “forçada” da organização ao novo ambiente securitário e ao novo inimigo também configurou a oportunidade para adoptar um novo modelo de comunicação e de desenvolver, por conseguinte, práticas de comunicação estratégica inspiradas nesse modelo e usadas como factor determinante para o sucesso nos atuais conflitos.

No entanto, e embora tenha havido uma evolução notável na aprendizagem da NATO durante este período, sobretudo a nível de comunicação, a verdade é que este processo está longe de estar terminado. A NATO enfrenta diversos desafios organizacionais aos quais a aliança terá de responder para manter a sua relevância enquanto actor securitário internacional.

Gostaríamos de sublinhar alguns desses desafios que, na nossa opinião, são os mais urgentes. Em primeiro lugar, qualquer mudança que pretenda ser duradoura terá de ter um impacto transformador na estrutura organizacional. Organizações com hierarquias rígidas e altamente burocratizadas, como é o caso da NATO, estão inadaptadas às exigências do novo ambiente que exige um grande nível de flexibilidade. O General Chiarelli sublinha a importância da mudança estrutural e defende que se devem “procurar formas de “nivelar” [flatten] as estruturas organizacionais [e] aumentar a integração horizontal interna”¹³. Isto é, deve-se incentivar a integração horizontal sem constrangimentos de qualquer ordem entre todos os níveis da hierarquia, o que permitirá uma maior rapidez na transferência de informação tanto entre o comando e os níveis inferiores, quanto entre estes e o comando, aumentando assim a eficácia da decisão. Esta “horizontalidade” estrutural implicará ajustamentos em várias áreas, como por exemplo, no processo de recolha e classificação da informação.

A mudança da estrutura organizacional também implica uma revisão da actual estrutura e das agências e gabinetes que a constituem. O conceito de comunicação estratégica da NATO não prevê a criação de novas capacidades e competências, mas antes o aproveitamento e redireccionamento das que já existem e que são geridas por vários departamentos. Defendemos que a

¹² Joe Klein, “The Best News Out of Afghanistan”, in *Time*, vol. 179, no. 22/2012, 4 de Junho de 2012, p.15 (tradução nossa).

¹³ Peter W. Chiarelli, “Learning From Our Modern Wars: the imperatives of preparing for a dangerous future”, in *Military Review*, vol. LXXXVII, no. 5, Setembro-Outubro de 2007, p. 7 (tradução nossa).



comunicação estratégica deve ser vista mais como uma capacidade independente fundamental para a aliança e não apenas como um processo de apoio e que deve ser gerida por um órgão independente da estrutura permanente da organização, onde estariam representadas todas as actividades de comunicação e informação (e influência). Para tal, são necessários novos recursos, nomeadamente pessoal com experiência na área da comunicação e outras áreas relevantes para os esforços de influência, tais como a psicologia ou o marketing.

Em segundo lugar, à busca da “horizontalidade” organizacional, acrescentamos a colaboração “vertical”, isto é, a colaboração entre os vários níveis de liderança das hierarquias. O papel da liderança é fundamental no destino de qualquer organização. Logo, os próprios líderes terão de se adaptar à complexidade do novo ambiente. É da responsabilidade do comandante conhecer o ambiente global e a realidade onde vai combater. Será a partir dessa informação que desenvolverá o objectivo estratégico e os objectivos operacionais e planejará a missão. A liderança terá também de garantir a unidade entre as forças para manter a coordenação e sincronização dos esforços dos vários atores envolvidos nos conflitos. A unidade de comando é essencial à NATO, já que a aliança é composta por várias forças com culturas e modos de actuação diferentes, o que já criou problemas no passado, nomeadamente com o surgimento de rivalidades entre as diferentes forças. A coordenação também terá de ser alcançada no que diz respeito à ligação com os parceiros, autoridades locais e organizações civis que fazem parte do esforço global.

Ao existir uma liderança que incentive todo o pessoal da organização a adoptar a nova abordagem e lhes providencie formação que os prepare para os novos métodos, então começa-se a formar uma nova cultura organizacional focada na comunicação. Esta cultura será institucionalizada através da educação e treino segundo as novas práticas. Assim, em terceiro lugar, apontamos para a aposta na educação e no treino das forças e *staff* não militar da organização. Os currículos de formação devem transmitir a complexidade do ambiente actual e abranger as novas capacidades e novos métodos operacionais que se estão a desenvolver.

Um outro desafio fundamental é a relação da organização com os *media*. Os comandantes são incentivados a explorar e tirar partido dos benefícios dos media, tanto os tradicionais como os novos media, ao nível interno – para divulgar informação entre todos os níveis de comando, de modo a que haja uma circulação contínua de informação recente que seja rapidamente utilizada para adaptar os planos em marcha, bem como para incentivar a união interna de todos os que trabalham na organização e promover uma maior interacção

entre todo eles – e a nível externo – enquanto meios de comunicação e de interacção com as várias audiências¹⁴.

Por último, sublinhamos a continuação e aprofundamento da cooperação e sincronização de esforços com outros atores também eles criados de segurança (equipas médicas, de construção civil, de educação, etc.). No entanto, ainda existe uma falha de comunicação entre o lado militar e o lado civil, muito por causa de estereótipos antigos que se mantêm e da falta de compreensão sobre a forma de pensar e actuar de cada um dos lados. Devem-se incentivar as organizações militares a integrar e utilizar esforços civis como parte da sua actuação, ao mesmo tempo em que as organizações e atores civis aprendem a lidar com as militares e desenvolvem uma relação de respeito e apoio mútuos.

Todas estas mudanças, e ainda outras, são necessárias para a continuação do contributo da NATO na criação e defesa da segurança global. Compreendemos que é impossível a uma organização tradicionalmente hierárquica e burocratizada modificar completamente a sua natureza, adaptando-se a estruturas completamente flexíveis. Assim sendo, a evolução organizacional deve ser feita no sentido de encontrar um equilíbrio entre estes dois tipos de estruturas. Algumas destas mudanças estão já em exercício. Se qualquer acção for inspirada pelos princípios que devem guiar uma boa comunicação estratégica – diálogo contínuo, manutenção da credibilidade, coordenação e integração de esforços para atingir unidade e impedir auto-contradição – então, a NATO estará melhor preparada para se mover no novo ambiente operacional e fazer frente às ameaças que intimidam o mundo.

¹⁴ Ver, por exemplo, ACO Directive (AD) 95-3: Social Media, 2012.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

CEIA, Marta «A Comunicação Estratégica da NATO», *Working Paper #39*,
Observatório Político, publicado em 15/01/2014, URL:
www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.

