OBSERVATÓRIO MILITAR da Praia Vermelha
http://ompv.eceme.eb.mil.br/

A integração Finlândia-OTAN sob a ótica do Comprehensive Defense: contribuições da sociedade civil e do setor privado para a resiliência da Aliança Atlântica

Luiza Barrozo de Almeida
Mestranda em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

1. Introdução

Em 2023, a Finlândia ingressou na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como consequência direta da invasão da Rússia ao território ucraniano em fevereiro de 2022, renovando as percepções de ameaça do Estado finlandês (OTAN, 2024). A construção desse novo senso estratégico e geopolítico não só se traduz na necessidade de novos planejamentos militares para os membros da Aliança, como também exige maior atenção à preparação do componente civil, por meio do chamado *Comprehensive Defense* (Defesa Abrangente).

O *Comprehensive Defense* é definido como "[...] uma estratégia governamental oficial que engloba a sociedade como um todo para proteger a nação contra potenciais ameaças" (OTAN, 2020, p. 15, tradução nossa[1]). Esse princípio apoia-se no argumento de que cerca de 2% da capacidade de prevenção e resposta de um Estado estariam concentrado no setor público, enquanto os 98% restantes que comportam a maior parte da população estariam no setor privado e civil (OTAN, 2020, p. 15, tradução nossa[2]). Portanto, torna-se essencial habilitar os atores envolvidos nesses 98% para que possam contribuir efetivamente para a segurança nacional (OTAN, 2020).

A Finlândia possui seu próprio modelo de *Comprehensive Defense*, que foi posto em prática no final de 2003 e tem como finalidade preservar as chamadas "Funções Vitais da Sociedade" (Valtonen; Branders, 2021), por meio de iniciativas que promovem a integração entre autoridades estatais, setor privado, ONGs e cidadãos (OTAN, 2020). No entanto, há que se considerar que a viabilidade da Defesa Abrangente exige a compreensão de que, para se atingir um nível eficaz de resiliência nacional, as iniciativas devem estar além do emprego dos meios militares convencionais. No que se refere à logística de defesa, a manutenção das cadeias de suprimentos e das infraestruturas críticas está atrelada à aptidão daqueles 98% da sociedade para responder aos cenários de crise. Assim, a entrada de Finlândia na OTAN não significa apenas uma melhoria em termos de poder militar, mas também fortalece a Aliança Atlântica por meio do suporte civil e econômico.

Dessa forma, o presente artigo busca responder a seguinte pergunta: Como a mobilização da sociedade civil e do setor privado no modelo finlandês de *Comprehensive Defense* contribui para a resiliência da OTAN? O objetivo geral concentra-se em avaliar a contribuição do modelo finlandês de *Comprehensive Defense* como elemento central do suporte logístico não militar para o planejamento estratégico da OTAN. Os objetivos específicos são os seguintes: (1) examinar as características do modelo finlandês de *Comprehensive Defese*; (2) mapear as ferramentas da sociedade civil e do setor privado da Finlândia na preparação de cenários de crise; (3) analisar os aportes operacionais do modelo finlandês para a OTAN.

Adotou-se a metodologia qualitativa, com base na revisão bibliográfica, análise documental de manuais e diretrizes de defesa e estudo de caso. O argumento da pesquisa sustenta que o modelo

[1]Original: "[…] *an official Government strategy, which encompasses a whole-of-society approach to protecting the nation against potential threats"* (OTAN, 2020, p. 15).
[2]Original: "*Figuratively speaking, the public sector only comprises 2% of the nation's prevention and response capability. This means that the majority of the population is contained in the two non-governmental categories, the private and civic sectors, sometimes referred to as"the 98%".*(OTAN,2020,p.15).

finlandês de *Comprehensive Defense* fortalece a resiliência da OTAN ao compreender estruturas de treinamento civil, parcerias público-privadas e estratégias de autopreparo da população, que capacitam os civis e as empresas para sustentar os serviços essenciais em casos de crise.

2. O Modelo Finlandês de *Comprehensive Defense*

Historicamente, a Finlândia operacionalizava sua segurança nacional por meio do *Total Defense*, o qual possuía foco excluso militar e estatal na mobilização em tempos de conflito. Essa abordagem era decorrente da necessidade de defender sua soberania e sua integridade territorial durante a Segunda Guerra Mundial. Durante a Guerra Fria, o Estado instituiu um caráter ainda mais pragmático em suas políticas de defesa. Além disso, o país passou a maximizar iniciativas de treinamento militar para os cidadãos, por meio do serviço militar obrigatório (Berzina, 2020).

Entretanto, com o passar desses conflitos, o *Total Defense* passou a ser interpretado como uma "militarização da população" e, diante de novas ameaças não convencionais, como os ciberataques e as dificuldades nas cadeias de suprimentos, revelou-se insuficiente (Valtonen; Branders, 2021).

O modelo finlandês de *Comprehensive Defense* passou a ser adotado mais precisamente em 2003, com a implementação de medidas que visavam salvaguardar as Funções Vitais da Sociedade. As sete Funções Vitais são: liderança; atividades internacionais e da União Europeia; segurança doméstica; capacidade de defesa; infraestrutura econômica e segurança de suprimentos; resiliência psicológica; e capacidade funcional da população e de serviços. Essas atividades foram delimitadas como aquelas que deveriam ser protegidas a fim de prevenir grandes incidentes securitários. Esse modelo foi consolidado e, aos poucos, foi substituindo o *Total Defense* anterior (Valtonen; Branders, 2021).

Na prática, o Comitê de Segurança finlandês (*Turvallisuukomitea*) é um órgão integrador de todo o sistema, que fica encarregado de coordenar, monitorar e facilitar a implementação da Defesa Abrangente. No que diz respeito às atribuições logísticas do setor civil e privado, o documento de Estratégia de Segurança Nacional da Finlândia de 2017 articula compromissos formais em setores como: transporte e mobilidade, infraestruturas de energia, segurança alimentar e telecomunicações (*The Security Committee*, 2017).

Este modelo não reduz nem substitui o papel das Forças Armadas, que permanecem responsáveis pelo planejamento e pela preparação logística, bem como pela formulação estratégica e tática necessárias em momentos de crise. Porém, a Defesa Abrangente se tornou essencial ao integrar aqueles 98% da capacidade nacional situados fora da esfera militar, aprimorando fluxos logísticos e de mobilização indispensáveis para o esforço de defesa do país a longo prazo.

3. A Sociedade Civil e o Setor Privado finlandês como Pilar da Resiliência na Logística e na Mobilização da OTAN

A construção da resiliência finlandesa baseia-se na capacidade de adaptação contínua da sociedade perante crises. "[...] a lógica da resiliência enfatiza na necessidade de aumentar a adaptabilidade mental, física e organizacional dos indivíduos, das comunidades, do setor privado e da sociedade civil para enfrentar ameaças imprevisíveis, e até inevitáveis" (Hyvönen et al., 2020, p. 160, tradução nossa[3]). A OTAN também adota e difunde o conceito de "resiliência", vinculando-o ao potencial individual de cada membro de responder e se recuperar de quaisquer perturbações ao bem-estar da Aliança (OTAN, 2024). O fundamento finlandês agrega valor no cumprimento do Artigo 3 do Tratado do Atlântico Norte[4] (1949), ao ampliar a aptidão de defesa nacional por meio da preparação da sociedade civil (OTAN, 1949).

A atuação prática do setor civil para a logística de defesa finlandesa é estimulada por órgãos do

[3] Original: "[…] *the logic of resilience emphasises the need to increase the mental, physical, and organisational adaptability of individuals, communities, the private sector, and the civil society to face the unpredictable* […]" (Hyvönen *et al*., 2020, p. 160).
[4] O Artigo 3° do Tratado do Atlântico Norte reforça a necessidade do Estado membro desenvolver sua própria capacidade de resistir a um possível ataque armado (OTAN, 1949).

governo e o país possui diretrizes e manuais de apoio, integrando as ações comunitárias às necessidades operacionais do Estado. Para os civis, a Finlândia instituiu o conceito de "72 horas", uma estratégia de gestão de risco e otimização logística em casos emergenciais, como um ataque cibernético à rede elétrica, desastres naturais ou invasões.

O governo disponibiliza listas detalhadas com orientações sobre como se preparar em 3 dias abrangendo áreas críticas como: reserva de alimentos e água, procedimentos para interrupção de energia, protocolos para abrigos, práticas de cibersegurança e canais de comunicação confiáveis. O programa enfatiza o fator psicológico para a população operar sob cenários de extrema pressão. Além disso, são disponibilizados cursos de treinamentos para primeiros socorros, o combate inicial a incêndios, o suporte psicológico às crianças, entre outros (72 *Tuntia*, S/D).

O preparo individual serve como otimização logística do Estado, e não apenas como uma técnica de sobrevivência isoladas. A estratégia "72 horas" dialoga com o *Civil Preparedness* (Preparação Civil) no âmbito da OTAN, visando cumprir com o papel de dar continuidade aos serviços essenciais à população e fornecer apoio logístico e operacional às forças militares da Aliança.

Atualmente, a relevância desse apoio civil vem se tornando cada vez mais necessária, principalmente em relação às infraestruturas críticas[5]. A OTAN depende de capacidades civis e comerciais para conseguir uma mobilização mais rápida e um suporte contínuo às suas forças militares (OTAN, 2024). Por isso, iniciativas como o "72 horas" fortalecem a prontidão da Aliança Atlântica, tornando a população autossuficiente nos primeiros momentos de crise e evitando sobrecargas em redes de energia, transporte e abastecimento, possibilitando o emprego eficiente desses recursos para as forças militares.

A disponibilidade e a fluidez dos recursos locais constituem a base do *Host Nation Support* (Apoio da Nação Hospedeira) da OTAN. Seu propósito consiste em integrar as capacidades do país hospedeiro (Estado que recebe as Forças Armadas ou os equipamentos de forças aliadas que estejam em seu território), mobilizando os setores civil e militar no planejamento logístico das operações da Aliança (OTAN, 2005).

Um dos mecanismos que contribui para tornar a Finlândia capaz de manter capacidades nacionais para um *Host Nation Support* eficaz é o Treinamento de Defesa Nacional MPK. Este é um programa voltado para cidadãos comuns, reservistas ou qualquer outra parte interessada que deseje adquirir conhecimento e habilidades militares e de segurança. As atividades são supervisionadas pelo Ministério da Defesa e são ofertados treinamentos como: curso de segurança para jovens, de autopreparação, de serviços e logística, de defesa aérea e naval, além de armamento e tiro. A divisão de serviços e logística é o pilar encarregado pela capacitação em reabastecimento, em transporte, em atendimento médico de campo, em construção de estruturas, em bem-estar das tropas, entre outros (MPK, S/D).

Além da capacitação de pessoal incentivada pelo MPK, a efetividade do Apoio da Nação Hospedeira também depende da iniciativa privada para fornecer insumos. A Agência Nacional de Suprimentos de Emergência da Finlândia oferece apoio na manutenção e no desenvolvimento de medidas de segurança do abastecimento em caso de graves interrupções. Para isso, a agência firma contratos com empresas privadas estratégicas que se comprometem a manter estoques de segurança e planos de continuidade operacional para cenários de crise ou conflitos.

As empresas fornecem majoritariamente abastecimentos de alimentos, de energia e de combustíveis, de insumos médicos, de infraestruturas de telecomunicações e de transportes (*National Emergency Supply Agency*, S/D). O documento de Estratégia de Segurança Nacional da Finlândia (2017) complementa essa estrutura, sendo a formalização

[5]Dados do site oficial da OTAN relatam que 90% do transporte em operações é civil/comercial; 70% das comunicações via satélite para defesa e 95% do tráfego transatlântico de internet são providos por empresas privadas; e 75% do suporte prestado por nações hospedeiras é fornecido por infraestruturas e serviços comerciais locais (OTAN, 2024, S/P).

que guia as execuções da agência (*The Security Committee*, 2017).

A referida arquitetura nacional de resiliência finlandesa, estruturada a partir das sete Funções Vitais da Sociedade, pode ser analisada a partir dos sete Requisitos Mínimos de Resiliência da OTAN. Os requisitos mínimos da organização são:

1) garantia da continuidade do governo e dos serviços públicos essenciais; 2) abastecimento energético resiliente; 3) capacidade para lidar com a circulação descontrolada de pessoas; 4) recursos alimentares e hídricos resilientes; 5) capacidade para lidar com vítimas em massa; 6) sistemas de comunicações civis resilientes; 7) sistemas de transportes civis resilientes" (Roepke and Thankey, 2019 *apud* Berzina, 2020, p. 5, tradução nossa[6]).

Por fim, é possível traçar paralelos entre os Requisitos Mínimos de Resiliência da OTAN e as Funções Vitais da Sociedade finlandesa nos seguintes aspectos: 1) a continuidade do governo e dos serviços se relaciona com a Função Vital de liderança, garantindo a autoridade central do Estado e a manutenção dos serviços públicos; 2) o abastecimento energético, os recursos alimentares e hídricos, os sistemas de comunicação civis e de transporte civil conversam com o pilar de infraestrutura econômica e segurança de suprimentos finlandês; 3) a capacidade de lidar com a circulação descontrolada se insere na Função Vital de segurança doméstica, com a ordem pública e o controle fronteiriço; 4) a capacidade de lidar com vítimas em massa se atrela à capacidade funcional da população e de serviços (Roepke and Thankey, 2019 apud Berzina, 2020; Valtonen; Branders, 2021).

4. Considerações Finais

Este artigo buscou analisar de que forma o modelo finlandês de *Comprehensive Defense* contribui para a resiliência estratégica e logística da Aliança Atlântica. A integração entre os setores civil e privado nos esforços de mobilização e na logística de defesa finlandesa apresentou-se como elemento chave para o cumprimento do Artigo 3 da OTAN. Iniciativas como o protocolo "72 horas" asseguram níveis de autossuficiência para a sociedade em momentos iniciais de emergência; treinamentos como o do MPK capacitam civis e dão suporte a reservistas; e a atuação de órgãos como a Agência Nacional de Suprimentos de Emergência garante contratos estratégicos contínuos com empresas privadas para a manutenção de recursos e serviços.

Os 98% da sociedade situados fora da esfera militar se convertem em atores ativos da prontidão nacional. A Finlândia não apenas promove uma nação preparada para crises, como também maximiza a capacidade de resposta e mobilização da OTAN.

Rio de Janeiro - RJ, 29 de julho de 2026.

Como citar este documento:

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (ECEME). OBSERVATÓRIO MILITAR DA PRAIA VERMELHA (OMPV). **A integração Finlândia-OTAN sob a ótica do Comprehensive Defense: contribuições da sociedade civil e do setor privado para a resiliência da Aliança Atlântica.** Rio de Janeiro, 2026.

Referências Bibliográficas:

BERZINA, I. **From 'total' to 'comprehensive' national defence: the development of the concept in Europe**. Journal on Baltic Security, v. 6, n. 2, 2020.

HYVÖNEN, A. *et al*. From "spiritual defence" to robust resilience in the Finnish comprehensive security model: -. **University of Helsinki institutional repository**, Helsinki, p. 154-173, 2020.

MPK. **Sobre a MPK**. Disponível em: https://mpk.fi/tietoa-meista/. Acesso em: 29 de julho de 2026.

NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY. **Food**

[6]Original: "*1) assured continuity of government and critical government services; 2) resilient energy supplies; 3) ability to deal effectively with the uncontrolled movement of people; 4) resilient food and water resources; 5) ability to deal with mass casualties; 6) resilient civil communications systems; 7) resilient civil transportation systems*" (Roepke and Thankey, 2019 *apud* Berzina, 2020, p. 5).

services added to the National Emergency Supply Organisation. Disponível em: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/food-services-added-to-the-national-emergency-supply-organisation. Acesso em: 30 de julho de 2026.

NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY. **Methods and tools**. Disponível em: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/security-of-supply/methods-and-tools. Acesso em: 27 de julho de 2026.

NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY. **Security of supply of digital society strengthened – new sector added to the National Emergency Supply Organisation**. Disponível em: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/security-of-supply-of-digital-society-strengthened-new-sector-added-to-the-national-emergency-supply-organisation. Acesso em: 30 de julho de 2026.

NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY. **The Finnish logistics sector, the National Emergency Supply Agency and the Finnish Defence Forces practised logistics operations in an emergency scenario**. Disponível em: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/a/the-finnish-logistics-sector-the-national-emergency-supply-agency-and-the-finnish-defence-forces-practised-logistics-operations-in-an-emergency-scenario. Acesso em: 30 de julho de 2026.

NATIONAL EMERGENCY SUPPLY AGENCY. **The National Emergency Supply Agency**. Disponível em: https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/en/organisation/the-national-emergency-supply-agency. Acesso em: 29 de julho de 2026.

OTAN. **Allied Joint Host Nation Support Doctrine & Procedures NATO**. AJP-4.5(A), 2005

OTAN. **Comprehensive Defence Handbook** – Vol I. Dec 2020.

OTAN. **Relations with Finland**. Disponível em: https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/relations-with-finland?selectedLocale=. Acesso em: 27 de julho de 2026.

OTAN. **Resilience, civil preparedness and Article 3**. Disponível em: https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3. Acesso em: 28 de julho de 2026.

OTAN. **The North Atlantic Treaty**. Disponível em: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty. Acesso em: 29 de julho de 2026.

ROEPKE, W; THANKEY, H. **NATO Review Resilience: the 1st line of defence**. Disponível em: https://archives.nato.int/uploads/r/nato-archives-online/1/3/a/13af8a6860ea04ecdd7de970c46efc8ca6305ec5425830eb62acef2313b08ea6/2019-02-27_Resilience-the_first_line_of_defence_ENG.pdf. Acesso em: 3 de agosto de 2026.

THE SECURITY COMMITTEE. **Security Strategy for Society**. Disponível em: https://turvallisuuskomitea.fi/en/security-strategy-for-society/. Acesso em: 28 de julho de 2026.

72 TUNTIA. **The 72h concept details the level of home preparedness recommended by the authorities and NGOs**. Disponível em: https://72tuntia.fi/en/. Acesso em: 28 de julho de 2026.