

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEL AV ALEXANDRE MACIEL DA SILVA

PLANEJAMENTO DE FORÇA BASEADO EM CAPACIDADES

*Alinhamento estratégico e integração das capacidades*

Rio de Janeiro

2020

CEL AV ALEXANDRE MACIEL DA SILVA

PLANEJAMENTO DE FORÇA BASEADO EM CAPACIDADES:

Alinhamento estratégico e integração das capacidades

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval  
como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (Ref) Luiz Carlos de  
Carvalho Roth

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2020

## RESUMO

O Planejamento Estratégico do Ministério da Defesa (MD) do Brasil tem o objetivo de conduzir, continuamente, uma análise da conjuntura interna e externa, bem como a prospecção de cenários, visando à atuação das Forças Armadas (FFAA), identificando as capacidades necessárias e as lacunas a serem preenchidas, bem como aplicando a devida priorização. Em conformidade com o processo de transformação que ocorreu no mundo, indo além do planejamento unicamente baseado em ameaças, a Defesa coordenou a implantação da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), que se propõe a implementar uma abordagem exaustiva contra todas as possíveis ameaças, visando, ainda, a um emprego racional dos recursos. Assim, a elaboração dos documentos de alto nível foi direcionada no sentido de estabelecer os parâmetros básicos para o referido processo. Com base nos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) apresentados na Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabeleceu as Capacidades Nacionais de Defesa (CND), que, por sua vez, foram analisadas por um Grupo de Trabalho do MD, com representantes das FFAA, a fim de, com foco específico na Expressão Militar do Poder Nacional, definir as Capacidades Militares de Defesa (CMD). Dessa forma, o desafio que se apresenta para a consolidação do processo, observando a doutrina de emprego de cada Força, é analisar, com base na documentação envolvida no planejamento estratégico, as possibilidades de particionamento das CMD em Capacidades Militares das Forças Singulares (CMFS), as quais, em um processo cíclico, devem ser avaliadas, priorizadas e integradas.

**Palavras-chave:** Planejamento Baseado em Capacidades (PBC); Objetivos Nacionais de Defesa (OND); Capacidades Nacionais de Defesa (CND); Capacidades Militares de Defesa (CMD); Particionamento; Capacidades Militares das Forças Singulares (CMFS).

## ABSTRACT

The Strategic Planning of the Ministry of Defense (MD) of Brazil has the objective of conducting, continuously, an analysis of the internal and external conjuncture, as well as the prospecting of scenarios, aiming at the performance of the Armed Forces (AAFF), identifying the necessary capabilities and the gaps to be filled, as well as applying the proper prioritization. In line with the transformation process that has taken place in the world, going beyond threat (only)-based planning, the Defense has coordinated the implementation of the Capabilities-Based Planning (CBP) methodology, which proposes to implement a comprehensive approach against all possible threats, also aiming at a rational use of resources. Thus, the elaboration of high-level documents was directed towards establishing the basic parameters for that process. Based on the National Defense Objectives (NDO) presented in the National Defense Policy (NDP), the National Defense Strategy (NDS) established the National Defense Capabilities (NDC), which, in turn, were analyzed by a Work Group at the MD, with representatives from the Armed Forces, in order to, with a specific focus on the Military Expression of the National Power, define the Military Defense Capabilities (MDC). So now, the challenge for the consolidation of the process, observing the doctrine for the employing of each Force, is to analyze, based on the documentation related to the strategic planning, the possibilities of partitioning the MDC into Military Capabilities of the Single Forces (MCSF), which, in a cyclical process, must be evaluated, prioritized and integrated.

**Keywords:** Capabilities-Based Planning (CBP); National Defense Objectives (NDO); National Defense Capabilities (NDC); Military Defense Capabilities (MDC); Partitioning; Military Capabilities of the Single Forces (MCSF).

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) e ao Comando-Geral de Apoio (COMGAP), por terem me possibilitado trabalhar no processo de implantação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) na Força Aérea Brasileira (FAB), o que me despertou o interesse em aprofundar os estudos sobre os aspectos envolvidos nessa metodologia.

Ao meu Orientador Acadêmico, o Sr. CMG (Ref) Roth, Instrutor da Escola de Guerra Naval (EGN), por sua disponibilidade para sanar minhas dúvidas e propor ajustes no trabalho; por sua paciência em escutar e compreender meus pontos de vista; e por ter-me cedido farto material para a pesquisa.

À minha família, por compreender-me e apoiar-me neste ano de dedicação ao Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), com muitos momentos intensos de pesquisa e redação que foram compartilhados com maior proximidade, em função das restrições impostas pela Pandemia da COVID-19.

À Deus, por ter-me permitido a saúde e a resiliência necessárias para chegar a este ponto da carreira, mantendo ainda acesa a chama do ideal que me motivou a adentrar nas fileiras militares há praticamente trinta e cinco anos.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Modelo de Estratégia e Planejamento de Força. ....	22
<b>Figura 2</b> – Perguntas relacionadas ao Modelo de Estratégia e Planejamento de Força. ....	24
<b>Figura 3</b> – Encadeamento entre o PBC e as OBE. ....	25
<b>Figura 4</b> – Gráfico de Radar expressando as mudanças na natureza das ameaças. ....	28
<b>Figura 5</b> – Esquema genérico do processo de PBC. ....	30
<b>Figura 6</b> – Organograma do MD. ....	33
<b>Figura 7</b> – A Estrutura do SISPED. ....	34
<b>Figura 8</b> – O Processo de Planejamento do MD, com o SISPED e a SPEM. ....	35
<b>Figura 9</b> – Níveis do Planejamento Estratégico Militar e Fases da SPEM. ....	36
<b>Figura 10</b> – Método do Planejamento Estratégico Setorial. ....	38
<b>Figura 11</b> – O Entorno Estratégico Brasileiro. ....	44

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Documentos do MD consultados na pesquisa.....	18
<b>Quadro 2</b> – Procedimentos de pesquisa adotados. ....	19
<b>Quadro 3</b> – A evolução dos OND no período de 2005 a 2020.....	49
<b>Quadro 4</b> – Correlação entre as Capacidades e as CND (período de 2005 a 2020).....	56
<b>Quadro 5</b> – Os OND e as CND na END de 2020. ....	58
<b>Quadro 6</b> – As CMD com base na END de 2016. ....	60

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	- Associação Brasileira de Normas Técnicas
AJB	- Águas Jurisdicionais Brasileiras
ASPLAN	- Assessoria Especial de Planejamento
BID	- Base Industrial de Defesa
BRICS	- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C <sup>2</sup>	- Comando e Controle
C <sup>4</sup> ISR	- <i>Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance</i> <sup>1</sup>
CAE	- Chefia de Assuntos Estratégicos
CBP	- <i>Capabilities-Based Planning</i>
CF-88	- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CHELOG	- Chefia de Logística e Mobilização
CHOC	- Chefia de Operações Conjuntas
CMD	- Capacidades Militares de Defesa
CMFS	- Capacidades Militares das Forças Singulares
CN	- Congresso Nacional
CND	- Capacidades Nacionais de Defesa
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COMAER	- Comando da Aeronáutica
CPEA	- Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais
C-PEM	- Curso de Política e Estratégia Marítimas
CPLP	- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CT&I	- Ciência, Tecnologia e Inovação
DCA	- Diretriz do Comando da Aeronáutica
DED	- Diagnóstico Estratégico de Defesa
DMN	- Doutrina Militar Naval
DoD	- <i>Department of Defense</i> <sup>2</sup>
DOPEMAI	- Doutrina, Organização, Pessoal, Ensino, Material, Adestramento e Infraestrutura

---

<sup>1</sup> Comando, Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento.

<sup>2</sup> Departamento de Defesa dos EUA.



EB	- Exército Brasileiro
ECEMAR	- Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica
EEB	- Entorno Estratégico Brasileiro
EGN	- Escola de Guerra Naval
EMA	- Estado-Maior da Armada
EMAER	- Estado-Maior da Aeronáutica
EMCFA	- Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMD	- Estado-Maior de Defesa
EME	- Estado-Maior do Exército
EMiD	- Estratégia Militar de Defesa
END	- Estratégia Nacional de Defesa
ESD	- Estratégia Setorial de Defesa
ESG	- Escola Superior de Guerra
EUA	- Estados Unidos da América
FAB	- Força Aérea Brasileira
FFAA	- Força(s) Armada(s)
FFSS	- Força(s) Singular(es)
GLO	- Garantia da Lei e da Ordem
GT	- Grupo(s) de Trabalho
HE	- Hipóteses de Emprego
LBDN	- Livro Branco de Defesa Nacional
MB	- Marinha do Brasil
MCSF	- <i>Military Capabilities of the Single Forces</i>
MD	- Ministério da Defesa
MDC	- <i>Military Defense Capabilities</i>
MRC	- <i>Major Regional Contingencies</i> <sup>3</sup>
MRT	- <i>Major Theater Wars</i> <sup>4</sup>
NCD	- Nota de Coordenação Doutrinária
NDC	- <i>National Defense Capabilities</i>
NDO	- <i>National Defense Objectives</i>
NDP	- <i>National Defense Policy</i>
NDS	- <i>National Defense Strategy</i>

---

<sup>3</sup> Grandes Contingências Regionais (tradução livre).

<sup>4</sup> Grandes Teatros de Guerra (tradução livre).

OBE	- Operações Baseadas em Efeitos
ODN	- Objetivos da Defesa Nacional
OE	- Objetivo Específico
OG	- Objetivo Geral
OMD	- Objetivos Militares de Defesa
OND	- Objetivos Nacionais de Defesa
ONU	- Organização das Nações Unidas
OSD	- Objetivos Setoriais de Defesa
PA	- Possibilidades de Atuação
PBC	- Planejamento Baseado em Capacidades
PDN	- Política de Defesa Nacional
PED	- Plano Estratégico de Defesa
PEECFA	- Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas
PEEx	- Plano Estratégico do Exército
PEM	- Plano Estratégico da Marinha
PEMAER	- Plano Estratégico Militar da Aeronáutica
PES	- Planejamento Estratégico Setorial
PMD	- Política Militar de Defesa
PN	- Poder Nacional
PND	- Política Nacional de Defesa
PPA	- Plano Plurianual
PRODE	- Produto de Defesa
PSD	- Política Setorial de Defesa
QDR	- <i>Quadrennial Defense Review</i> <sup>5</sup>
SAR	- <i>Search and Rescue</i> <sup>6</sup>
SCPE	- Subchefia de Política e Estratégia
SEPROD	- Secretaria de Produtos de Defesa
SisLogD	- Sistema Logístico de Defesa
SISPED	- Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa
SPEM	- Sistemática de Planejamento Estratégico-Militar
TI	- Tecnologia da Informação
TNP	- Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

---

<sup>5</sup> Revisão Quadrienal de Defesa (tradução livre).

<sup>6</sup> Busca e Salvamento.

TTCP - *The Technical Cooperation Program*<sup>7</sup>

ZOPACAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

---

<sup>7</sup> O Programa de Cooperação Técnica (tradução livre).

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
1.1 Contextualização .....	12
1.2 Problema, Questões de Estudo e Objetivo .....	15
1.3 Relevância e Justificativa .....	17
1.4 Metodologia.....	17
<b>2 BASE TEÓRICA E IMPLANTAÇÃO DO PBC.....</b>	<b>21</b>
2.1 Desenvolvimento Teórico.....	21
2.2 Revisão do Processo de Planejamento do MD e a Implantação do PBC .....	31
<b>3 O ESTABELECIMENTO DAS CAPACIDADES NACIONAIS DE DEFESA (CND). .....</b>	<b>39</b>
3.1 A Produção da Documentação de Alto Nível.....	39
3.2 As Políticas Nacionais de Defesa (PDN e PND).....	40
3.3 As Estratégias Nacionais de Defesa (END) e a Definição das Capacidades Nacionais de Defesa (CND) .....	51
<b>4 A DEFINIÇÃO DAS CAPACIDADES MILITARES DE DEFESA (CMD) E SEU PARTICIONAMENTO PELAS FORÇAS SINGULARES.....</b>	<b>59</b>
4.1 A Definição das Capacidades Militares de Defesa (CMD) pelo MD.....	59
4.2 O Particionamento das CMD no Âmbito das FFSS .....	61
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>72</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF-88) descreve, em seu art. 142, que as Forças Armadas (FFAA) são destinadas à defesa da Pátria, assim como à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Já a Lei Complementar nº 97/1999 ressalta, no art. 13, que, para o cumprimento da missão constitucional das FFAA, o preparo dos órgãos operativos e de apoio das Forças Singulares (FFSS) compreende permanentes atividades de planejamento, organização e articulação, dentre outras (BRASIL, 1988, 1999).

O Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), conceitua planejamento como uma “atividade permanente e continuada que se desenvolve de modo orientado e racional, sistematizando um processo de tomada de decisões na solução de um problema, que envolve também a implantação e o controle”; e descreve planejamento de forças como um “processo de identificação da necessidade de forças, baseado na avaliação das necessidades de defesa do Estado e na seleção de capacidades para atender a estes requisitos dentro de limites financeiros” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, p. 206).

### 1.1 Contextualização

Quanto à aplicação do processo de planejamento estratégico, é interessante também observar o mundo corporativo. A Escola do Planejamento Estratégico remonta a 1965, tendo como um dos principais precursores H. Igor Ansoff, autor da obra *Corporate Strategy*, cuja influência colaborou para uma grande difusão da literatura a respeito do tema, fazendo com que organizações privadas e públicas passassem a considerar sua aplicação na gestão de seus setores (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Essa Escola apresentou, inicialmente, como modelo básico, a matriz SWOT, na qual, após uma análise ambiental, são listados os pontos fortes (S – *Strong*) e fracos (W – *Weak*) do ambiente interno, e as oportunidades (O – *Opportunity*) e ameaças (T – *Threat*) do ambiente externo. Estes devem ser confrontados, empregando técnicas específicas, a fim de possibilitar as análises e conclusões (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Outros estudos destacaram, ainda, a necessidade de atenção quanto a certos elementos do planejamento estratégico: o estabelecimento dos objetivos; a elaboração dos orçamentos e a confecção dos planos operacionais (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Numa visão atualizada, o processo de planejamento estratégico apresenta como

parâmetros a declaração da missão da organização; o estabelecimento da visão futura dos negócios; a realização do diagnóstico estratégico (externo e interno); a descrição dos fatores-chave de sucesso; o estabelecimento dos objetivos estratégicos; a análise dos segmentos interessados/envolvidos (*stakeholders*); e, por fim, a formalização do plano, incluindo o portfólio de programas e projetos; sobre o qual devem ser aplicadas metodologias para a avaliação do desempenho e dos resultados (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003).

Com a queda da União Soviética, os Estados Unidos da América (EUA), vitoriosos na “Guerra Fria”, depararam-se com a perda de referência em termos de um grande inimigo mundial, o que gerou uma aparente sensação de segurança. Passaram, então, a enfrentar um período de diminuição das alocações orçamentárias ao setor de Defesa. No entanto, com o fim da bipolaridade, o ambiente internacional tornou-se, na verdade, incerto, com ameaças difusas. Tudo isso ficou mais evidente após o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001.

Surgiu, assim, a necessidade de adequar o processo de planejamento estratégico, antes baseado em uma grande ameaça global, buscando uma metodologia mais robusta e consistente, capaz de otimizar a aplicação dos recursos a fim de habilitar o país a fazer frente às diversas possibilidades de utilização das FFAA, prospectadas em cenários futuros estabelecidos em curto, médio e longo prazos.

Assim, em 2002, fruto de uma demanda do então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld, o pesquisador e analista de defesa Paul K. Davis, do RAND *National Defense Research Institute*, apresentou um relatório com uma visão analítica de uma possível estrutura para o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), propondo uma transformação no processo de planejamento estratégico, de modo a fazer frente aos diversos e novos desafios que se descortinavam no cenário internacional, fato que fora comprovado no ano anterior, quando os EUA foram surpreendidos com o ataque às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque (DAVIS, 2002).

No Brasil, tendo como farol a CF-88, o Ministério da Defesa (MD) e as FFSS orientam o planejamento estratégico com base nos objetivos e diretrizes estabelecidos na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END). No período após a criação do MD na estrutura do Poder Executivo brasileiro (1999), e adentrando o século XXI, no qual o processo de adoção do PBC se deu com relevância no exterior, ocorreram no Brasil os seguintes ciclos de produção de documentação de Defesa de alto nível:

- Política de Defesa Nacional (PDN)<sup>8</sup> de 2005;

---

<sup>8</sup> A denominação Política de Defesa Nacional (PDN) foi adotada pela última vez na edição de 2005. A partir da atualização de 2012, o documento passou a ser chamado de Política Nacional de Defesa (PND).

- END de 2008;
- PND e END de 2012;
- PND e END de 2016; e
- PND e END de 2020.

Ao se falar em capacidades, cabe ressaltar que as mesmas devem ser desenvolvidas de forma que os efeitos gerados pela atuação das FFAA possam efetivamente colaborar para o alcance dos grandes objetivos da Defesa Nacional. Assim, após a condução de uma análise da conjuntura e de cenários prospectivos, as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) são definidas e apresentadas na END, para posterior desdobramento dentro do processo do PBC.

A END de 2008 já trazia uma Diretriz, a 16, orientando que o potencial estratégico das FFAA deveria ser organizado em torno de capacidades, apesar de não ter indicado, especificamente, as CND. Destacou, também, a necessidade de ações estratégicas para modernizar a estrutura nacional da Defesa, com foco em três eixos: reorganização das FFAA; reestruturação da Base Industrial de Defesa (BID); e política de composição dos efetivos das FFAA (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Em 2012, pela primeira vez, ambas as documentações (PND e END) foram apresentadas simultaneamente, e a END, ao comentar sobre os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) estabelecidos na PND, destacou a necessidade de estruturar adequadamente as FFAA em termos de capacidades, tanto organizacionais quanto operacionais. Da mesma forma que a edição anterior, apresentou a Diretriz 16, alertando para a conveniência em estruturar as Forças não em função de inimigos específicos, mas sim com base em capacidades, as quais foram indicadas de forma genérica ao longo do texto. Mais uma vez, não foram propostas, de forma clara, as CND (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

Em 2016, a edição da END asseverou que, frente aos cenários vislumbrados, era necessário estruturar os meios de defesa com base em capacidades, mais uma vez reforçando a intenção da Defesa brasileira em incorporar a metodologia do PBC, sendo que, dessa vez, efetivamente listou as pretendidas CND: proteção; dissuasão; coordenação e controle; gestão da informação; mobilidade estratégica; e mobilização (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Na última atualização quadrienal, em 2020, os documentos (PND e END) foram encaminhados para apreciação pelo Congresso Nacional (CN) em 22 de julho de 2020, conforme prevê a Lei Complementar nº 136/2010. A nova END continuou frisando, entre suas Diretrizes, a estruturação da Defesa baseada em capacidades e não em torno de inimigos específicos, e também indicou as CND, acrescentando, com relação àquelas já apresentadas em

2016, a Logística para a Defesa Nacional e o Desenvolvimento Tecnológico de Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020).

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do MD, tendo em vista a Diretriz 16, estabelecida tanto na edição da END de 2008 quanto na de 2012, já havia tomado as primeiras providências com o propósito de analisar o PBC, tendo promovido, de 18 a 22 de março de 2013, na Escola Superior de Guerra (ESG), o Primeiro Seminário de Planejamento Baseado em Capacidades, trazendo uma abordagem inicial conjunta do tema e provocando as primeiras discussões, que foram seguidas pela implantação de Grupos de Trabalho (GT) na Defesa e nas FFAA, cujas tarefas ainda estão em andamento (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Países como os EUA e as demais Nações componentes do *The Technical Cooperation Program* – TTCP (Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido) apresentam uma doutrina mais consolidada de emprego conjunto e multinacional de suas FFAA<sup>9</sup>, de modo que, na implantação do PBC, já adotaram a sistemática de definição das macrocapacidades, disseminadas *top-down* (do topo da hierarquia para baixo) para as Forças, que, por sua vez, identificam seus *gaps* (lacunas) de capacidades e alimentam o sistema no sentido *bottom-up* (da base para o topo da hierarquia) (TAYLOR, 2013).

No Brasil, essa arquitetura foi desenhada em conjunto pelo MD/EMCFA e pelas FFSS, dentro do processo de implantação do PBC, visando a um racional levantamento e desdobramento das capacidades. Assim, esta Pesquisa pretende aprofundar a análise sobre esse tema.

## 1.2 Problema, Questões de Estudo e Objetivo

Em face da contextualização apresentada e do momento de implantação do PBC na Defesa brasileira, o problema que suscitou esta Pesquisa resume-se no seguinte questionamento:

– Como deve ser o alinhamento das Capacidades Militares de Defesa (CMD), estabelecidas no MD, com as Capacidades Nacionais de Defesa (CND), enumeradas na END, a fim de proporcionar o desenvolvimento *top-down* do processo do PBC no Brasil e possibilitar

---

<sup>9</sup> Conforme o Glossário das Forças Armadas, MD35-G-01, de 2015, o emprego Conjunto pressupõe a composição com elementos ponderáveis de mais de uma Força Singular da Nação, com um comando único. Já o conceito de emprego Combinado aplica-se a uma Força Multinacional, com componentes de dois ou mais países, organizada para fazer frente a uma determinada situação, com finalidade, área de atuação e período de aplicação devidamente especificados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).



o particionamento<sup>10</sup> de capacidades no âmbito das FFAA?

Como escopo deste trabalho, foram consideradas as seguintes publicações e trabalhos:

- A PDN de 2005;
- A END de 2008;
- As PND/END emitidas nos ciclos de 2012, 2016 e 2020;
- As rodadas de discussão e estruturação para a implantação do PBC, sob a égide do MD, desde 2013; e
- A literatura e os processos já consolidados nos EUA e em outros países referências no processo.

Para responder o problema levantado, de modo a colaborar para o desenvolvimento e a implantação da metodologia do PBC na Defesa, a Pesquisa buscou as respostas para as seguintes questões orientadoras:

- 1) Qual é o processo de PBC em implantação pelo MD?
- 2) Como foram estabelecidas as CND?
- 3) Como foram definidas as CMD?
- 4) Quais são as possibilidades de particionamento das CMD no âmbito das FFAA?

Nesse sentido, os questionamentos levantados concorreram para as elucidações em torno do problema de pesquisa, com vistas à consecução do seguinte Objetivo Geral (OG):

- Sistematizar, à luz da literatura, a interligação entre as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) e as Capacidades Militares de Defesa (CMD) no Brasil, e as decorrentes possibilidades de particionamento das capacidades entre as FFAA.

Para alcançar isso, buscou-se demonstrar de que modo as CMD relacionam-se com as CND, para, em seguida, apresentar as possibilidades de desdobramento das capacidades para as FFAA. Assim, em resposta às questões de estudo, foram traçados 4 (quatro) Objetivos Específicos (OE), que nortearam as etapas da investigação do objeto da Pesquisa, bem como a estruturação deste Relatório da Tese:

- OE1: Analisar o processo do PBC em implantação pelo MD.  
Consistiu em interpretar todo o processo, para compreendê-lo e descrevê-lo.
- OE2: Distinguir o modelo de estabelecimento das CND na END.

Tratou-se de analisar as PND e as END para identificar a lógica adotada para definir

---

<sup>10</sup> Particionamento consiste no processo de decomposição das CMD, de modo que cada Força Singular possa fazer sua análise e estabelecer sua parcela de contribuição para cada capacidade, o que será, posteriormente, objeto de integração e priorização, no âmbito do MD.

as CND.

- OE3: Verificar a maneira como foram definidas as CMD pelo MD.

Buscou explicitar o processo de proposição das CMD pelo MD.

- OE4: Explicar as possibilidades de particionamento das CMD no processo *top-down* no âmbito das FFAA.

Visou a apresentar as opções para gerar o desdobramento das CMD para as FFAA.

### **1.3 Relevância e Justificativa**

A Defesa no Brasil, tal quais outros setores governamentais, não dispõe dos recursos orçamentários, na medida almejada, para fazer frente a todas as necessidades de investimento em novos programas e projetos.

Em sintonia com o panorama mundial, o entorno estratégico brasileiro atravessa um processo acelerado de mudanças, o que demanda um preciso trabalho de prospecção de cenários, a fim de levantar as possibilidades de atuação das FFAA e as capacidades necessárias ao emprego eficiente e eficaz da Defesa.

Assim, a metodologia do PBC pode proporcionar um planejamento estratégico da Defesa abrangente e exaustivo, oferecendo a possibilidade de fazer frente a toda a gama de possíveis ameaças e com condições de suportar a estrutura e os projetos que visem às capacidades priorizadas diante dos diversos cenários críticos que se apresentem. Tudo isso deve ocorrer de acordo com a realidade orçamentária esperada, de modo a explicitar as melhores condições para a aplicação dos recursos.

A implantação do PBC no Brasil almeja uma racionalização da aplicação dos recursos da Defesa, por meio da integração do planejamento estratégico das FFAA, evitando sobreposições, de modo a assegurar, quantitativa e qualitativamente, as capacidades necessárias ao adequado preparo das Forças para fazer frente aos Cenários de defesa vislumbrados.

Nesse sentido, os resultados alcançados com esta Pesquisa poderão esclarecer aspectos inerentes à essa metodologia, contribuindo para sua melhor compreensão e aplicação no âmbito da Defesa do Brasil, como pode ser observado nos capítulos seguintes.

### **1.4 Metodologia**

A pesquisa científica deve tomar como base uma teoria, de modo que a investigação de um problema possa ser bem conduzida. A teoria apoiará a conceituação dos dados a serem coletados e analisados, os quais, dessa forma, serão observados e provados ao longo da pesquisa

(MARCONI; LAKATOS, 2013).

Por sua vez, o método tem um caráter instrumental, pois guiará o pesquisador na condução de seu trabalho, evitando que se distancie dos objetivos ou afaste-se da cientificidade. Para tal, alguns aspectos devem ser observados pela pesquisa: ter um objeto definido e reconhecível pelos outros; abordar algo inédito sobre esse objeto ou revê-lo sobre uma ótica distinta; trazer elementos que possibilitem a verificação e/ou a contestação das hipóteses levantadas; e ser útil aos demais (ECO, 2005).

Esta Pesquisa foi conduzida de modo exploratório-descritivo, a fim de aprofundar-se mais no tema, tornando-o mais explícito e familiarizando o público com as discussões em torno dele. Quanto ao delineamento, teve como fonte obras e artigos científicos sobre o PBC, elaborados, principalmente, nos EUA, país que despertou a discussão em torno da temática, bem como apresentou análises de estudos e relatórios ostensivos emitidos no âmbito da Defesa do Brasil e de outras nações (GIL, 2002).

A coleta de dados balizou-se em documentos ostensivos, emitidos dentro das estruturas do MD e das FFAA, relacionados a Políticas e Estratégias das áreas da Defesa, bem como em Apresentações e Relatórios dos Estudos relacionados à implantação do PBC.

Os documentos considerados estão ordenados no Quadro 1 e foram obtidos pelo pesquisador diretamente em consultas na Rede Mundial (Internet), pela participação em GT da Força Aérea Brasileira (FAB) sobre o PBC e no Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), bem como mediante o fornecimento pelo Orientador Acadêmico deste trabalho.

**Quadro 1** – Documentos do MD consultados na pesquisa.

DOCUMENTO	ÓRGÃO EMISSOR	ANO
Política de Defesa Nacional (PDN)	MD	2005
Estratégia Nacional de Defesa (END)	MD	2008
Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)	MD	2012/2016/ 2020
Livro Branco Nacional de Defesa Nacional (LBDN)	MD	2016
Livro Branco Nacional de Defesa Nacional (LBDN)	MD	2020
Relatório do 1º Seminário sobre Planejamento Baseado em Capacidades	MD/EMCFA	2013
Estudo do Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) sobre PBC	FAB/ECEMAR	2014
Nota de Coordenação Doutrinária (NCD) nº 02/2014 - PBC	EB/EME	2014
Relatório do Estudo do Planejamento Baseado em Capacidades	MD	2017
Apresentação para o GT-PBC	FAB/EMAER	2019
Aula do C-PEM sobre PBC	MB/EGN	2020
Doutrina Militar Naval – EMA-305	MB	2017
Doutrina Militar Terrestre – EB20-MF-10.102	EB	2014
Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira – DCA 1-1	FAB	2012
Concepção Estratégica Força Aérea 100 – DCA 11-45	FAB	2018

**Fonte:** O autor.

Em termos de horizonte temporal, os documentos que regularam as Políticas e Estratégias Nacionais de Defesa foram considerados após a criação do MD, em 1999, indo desde 2005 (PDN), passando por 2008 (END) e, em seguida, abrangendo as atualizações quadrienais da PND e da END, em 2012, 2016 e 2020.

Quanto aos estudos, aos relatórios e às apresentações produzidos no âmbito da Defesa, tratando da implantação do PBC, as fontes vão desde o Relatório do Primeiro Seminário sobre Planejamento Baseado em Capacidades, em 2013, até a aula ministrada no C-PEM 2020.

O Quadro seguinte esclarece os procedimentos que foram adotados em cada etapa, para que todas as questões orientadoras fossem devidamente respondidas, assegurando, dessa forma, o alcance dos objetivos específicos e, por consequência, do objetivo geral, de modo que o problema de pesquisa suscitado inicialmente pudesse ser respondido.

**Quadro 2** – Procedimentos de pesquisa adotados.

OBJETIVO GERAL	OBJETIVO ESPECÍFICO	PROPÓSITO	PROCEDIMENTO	FONTE	PRODUTO
Sistematizar, à luz da literatura, a interligação entre as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) e as Capacidades Militares de Defesa (CMD) no Brasil, e as decorrentes possibilidades de particionamento das capacidades entre as FFAA.	Analisar o processo do PBC em implantação pelo MD.	Descritivo-analítico	Pesquisa bibliográfica e documental	Referenciais teóricos, Relatórios de Seminários e Relatórios de GT do MD.	Processo de implantação do PBC no MD compreendido e descrito.
	Distinguir o modelo de estabelecimento das CND na END.	Descritivo-analítico	Pesquisa documental	PDN/PND; END; Relatórios de Estudos, de Seminários e de GT da Defesa; e apresentações do MD.	Processo adotado para o estabelecimento das CND identificado, compreendido e esclarecido.
	Verificar a maneira como foram definidas as CMD pelo MD.	Descritivo-analítico	Pesquisa documental	PDN/PND; END; Relatórios de Estudos, de Seminários e de GT da Defesa; e apresentações do MD.	Processo adotado para o estabelecimento das CMD analisado e explicitado.
	Explicar as possibilidades de particionamento das CMD no processo <i>top-down</i> no âmbito das FFAA.	Sintético	Pesquisa bibliográfica e documental	PDN/PND; END; Relatórios de Estudos, de Seminários e de GT da Defesa; e apresentações do MD.	Possibilidades de particionamento das capacidades pelas FFAA apresentadas.

**Fonte:** O autor.

Quanto à estruturação do trabalho em torno das respostas às questões orientadoras da Pesquisa, que visavam a atender aos OE, a mesma ficou da seguinte forma:

- A primeira pergunta (Qual é o processo de PBC em implantação pelo MD?), ligada ao OE1, foi planejada para ser respondida no Capítulo 2 – Base Teórica e Implantação do PBC;
- A segunda pergunta (Como foram estabelecidas as CND?), ligada ao OE2, foi planejada para ser respondida no Capítulo 3 – O Estabelecimento das Capacidades Nacionais de Defesa (CND); e
- Por fim, a terceira e a quarta perguntas (Como foram definidas as CMD?; e Quais são as possibilidades de particionamento das CMD no âmbito das FFAA?), ligadas aos OE3 e OE4, respectivamente, foram planejadas para serem respondidas no Capítulo 4 – A Definição das Capacidades Militares de Defesa (CMD) e seu Particionamento pelas Forças Singulares.

Dessa forma, relacionando, tratando e confrontando os dados compilados, visando a alcançar os OE, este pesquisador buscou responder, de modo indutivo, o problema de pesquisa em torno da introdução da metodologia do PBC no planejamento estratégico do MD e das FFSS, e, para uma contextualização inicial, cabe proceder a uma revisão sobre as origens do processo ora em estudo, bem como rever suas bases teóricas

## 2 BASE TEÓRICA E IMPLANTAÇÃO DO PBC

A partir dos anos 2000, análises e estudos foram desenvolvidos e apresentados com o intuito de redirecionar o foco do planejamento estratégico na área de defesa.

### 2.1 Desenvolvimento Teórico

Mackubin Thomas Owens, professor do *Naval War College*, no texto *Strategy and the Logic of Force Planning*, de 2004, descreve a estratégia como um enlace conceitual entre os objetivos nacionais e os recursos, que são finitos, desde a transformação desses recursos em meios, em tempo de paz, até a aplicação deles na guerra.

O autor enfatiza que o objetivo do planejamento de força é criar uma estrutura futura que estabeleça adequado tamanho e composição, para assegurar o alcance dos objetivos nacionais, considerando o ambiente de defesa (cenário) e as restrições de recursos. Em essência, da estratégia serão pinçados os requisitos e, a partir destes, serão definidas as capacidades para alcançá-los. Então, respondendo à pergunta de quanto é o suficiente, pode-se analisar o adequado dimensionamento da força, de modo a propor a alocação dos recursos necessários para tal (OWENS, 2004).

P. H. Liotta, P.H e Richmond M. Lloyd, ambos também professores do *Naval War College*, no texto *The Strategy and Force Planning Framework*, de 2004, conceituam Estratégia como um instrumento com foco no longo prazo, que ajuda a modelar e proporcionar uma clara direção para o ambiente futuro. Ela provê uma abordagem sistemática para lidar com as mudanças, tanto com o que se altera quanto com o que se mantém, prevendo a aplicação dos meios e recursos disponíveis para assegurar o alcance dos fins desejados.

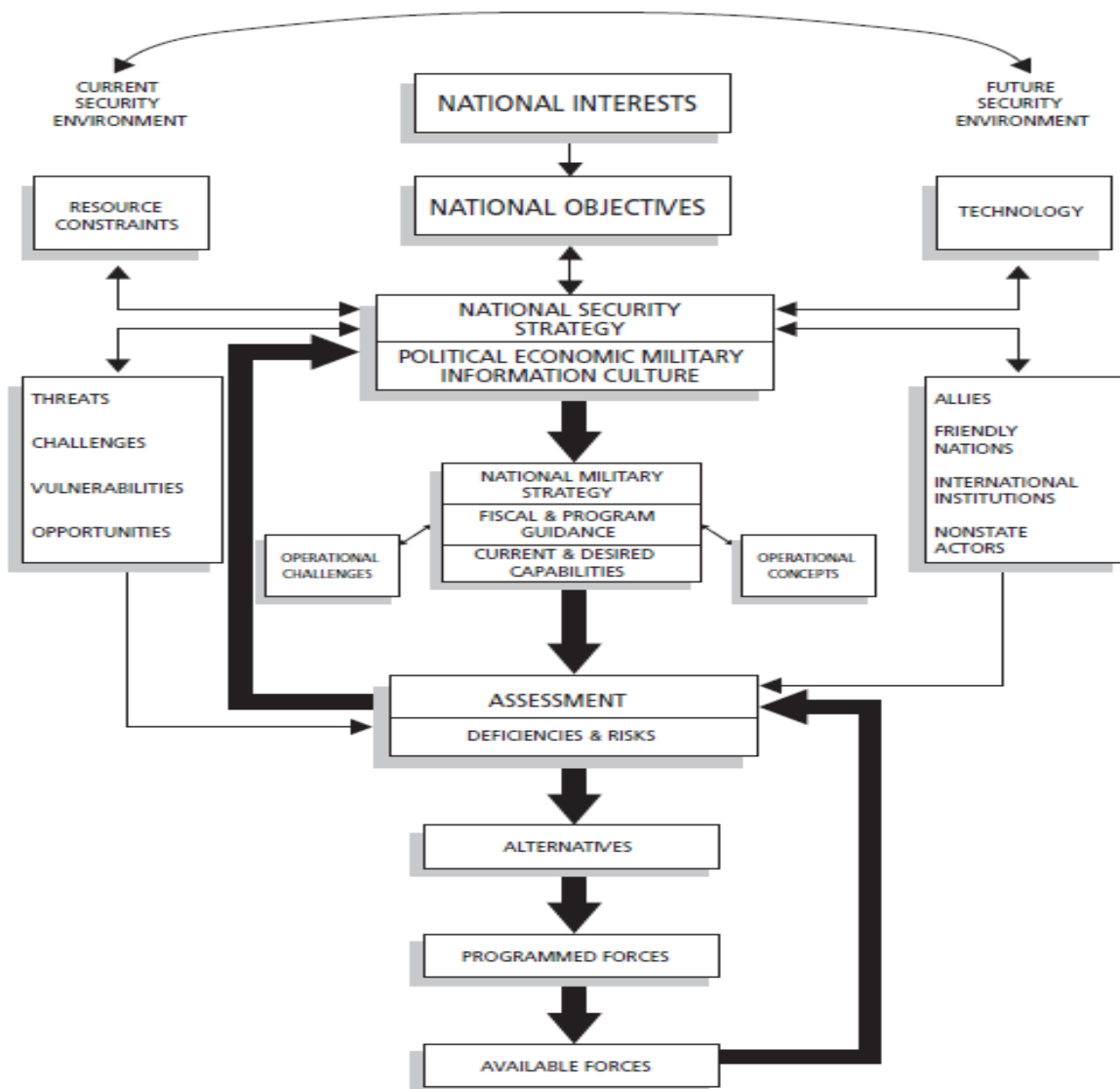
Em uma metáfora, no que se refere à necessidade de serem bem definidos os fins/objetivos almejados pela estratégia, fazem alusão à estória de “Alice no País das Maravilhas”, na qual o gato fala para a menina que, se ela não sabe onde quer chegar, qualquer caminho serve. Assim, a ausência de uma clara lista de objetivos e de uma estratégia nacional de defesa focada e robusta, somente seria possível uma atitude reativa, em vez de modelar os eventos futuros que afetem os interesses nacionais (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Para tal, propõem um modelo que estabelece uma ponte entre a realidade presente e as possibilidades futuras, organizando os conceitos e buscando identificar os elementos mais essenciais, no que tange à estratégia e ao planejamento de força, ilustrando, ainda, seu inter-relacionamento, a fim oferecer condições para a realização de escolhas estratégicas, sob condições de incerteza, sujeitas a fatores tais quais os políticos, econômicos, militares,

tecnológicos, informacionais e culturais (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Conforme o modelo apresentado na Figura 1, a parte superior do esquema envolve a fase das escolhas estratégicas, em torno dos interesses e objetivos nacionais, considerando a perspectiva de alocação de recursos escassos e buscando, ainda, visualizar a lacuna entre o atual ambiente de defesa e o estado futuro almejado. Assim, para que isso possa ser alcançado, é demandada uma estratégia nacional que dê a direção a ser percorrida, integrando todos os aspectos envolvidos, bem como sendo submetida a uma reavaliação cíclica para reorientar o processo (LIOTTA; LLOYD, 2004).

**Figura 1** – Modelo de Estratégia e Planejamento de Força.



Fonte: Liotta e Lloyd, 2004, p. 4.

Dessa maneira, os interesses nacionais, no primeiro nível, podem até não variar em um considerado espaço temporal, porém os objetivos nacionais estão sujeitos a escolhas

influenciadas por diversos fatores. Os autores lembram, também, o conceito de Estratégia redigido por André Beaufre, consistindo na aplicação de recursos disponíveis de modo a possibilitar a contribuição mais efetiva possível para o alcance dos fins políticos. Assim, no nível abaixo, a elaboração de uma estratégia militar nacional implica escolhas quanto às possibilidades de atuação do poder militar (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Na próxima etapa, observa-se o desenvolvimento específico da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), cuja origem relaciona-se com as mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria, na década de 1990, quando os EUA abandonaram o viés de planejamento baseado em ameaças para o focado nas capacidades. Este é conceitualmente mais desafiador, mas operacionalmente necessário, pois no lugar do cenário de o poder militar estadunidense ter condições de fazer frente a até 2 (duas) guerras simultâneas contra 2 (duas) grandes ameaças, vislumbrou-se uma perspectiva multifacetada e dinâmica no tempo, com um ambiente de defesa mais complexo e desafiador, o que foi corroborado após o evento do ataque terrorista às torres gêmeas do *World Trade Center*, em Nova Iorque, em 11 de setembro de 2001. Nessa etapa, são descritos os desafios operacionais e os conceitos de operação (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Segue-se o processo de avaliação e integração das capacidades, de várias formas, desde um detalhado tratamento analítico de simulação de forças em oposição, até o julgamento intuitivo de aspectos não quantificáveis da guerra (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Quanto aos fatores envolvidos no processo de avaliação, podem ser listados como qualitativos:

- Liderança;
- Doutrina;
- Treinamento;
- Moral;
- Logística;
- Inteligência;
- Tecnologia; e
- Iniciativa (LIOTTA; LLOYD, 2004).

Já quanto aos quantitativos, podem ser citados:

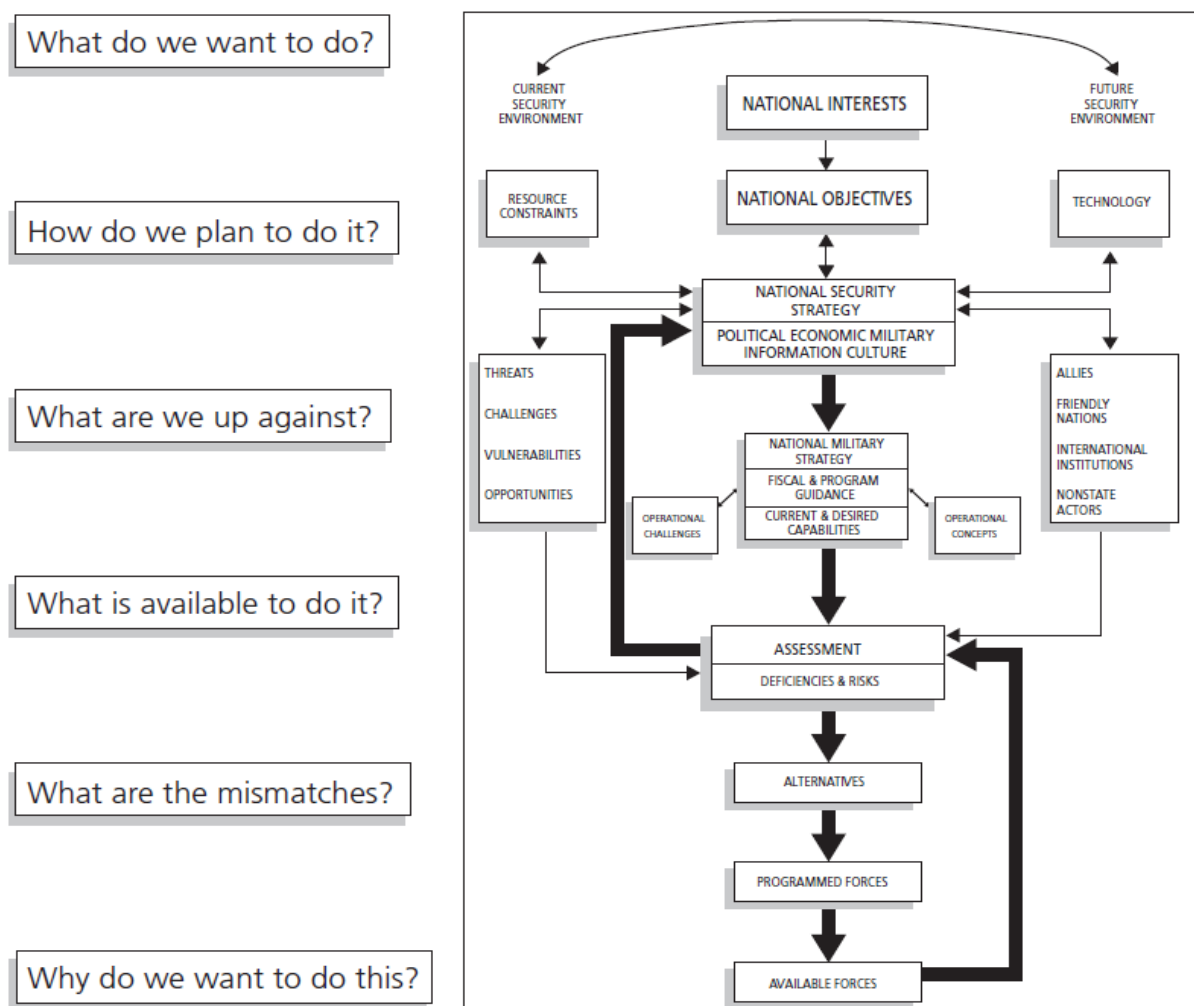
- Ordem de Batalha;
- Poder de fogo;
- Mobilidade;



- Poder de sobrevivência;
- Acurácia;
- Alcance; e
- Efeitos do armamento (LIOTTA; LLOYD, 2004).

No que tange ao risco, há a necessidade de conduzir uma avaliação quanto à habilidade ou ao desejo de expor-se ao perigo ou ao dano durante períodos de mudança. No escopo da definição e seleção das capacidades, entende-se melhor o risco como a incerteza decorrente da defasagem entre as aptidões necessárias para o alcance dos fins desejados (objetivos nacionais de defesa) e aquelas efetivamente proporcionadas pelos meios disponíveis (estratégia e composição das forças), de modo que o processo estratégico deve observar tanto a probabilidade de ocorrência do risco em questão quanto as potenciais consequências decorrentes da eventual confirmação do mesmo (LIOTTA; LLOYD, 2004).

**Figura 2** – Perguntas relacionadas ao Modelo de Estratégia e Planejamento de Força.



Por fim, conforme o quadro anterior, chega-se ao desenho da força necessária e inicia-se a retroalimentação cíclica do processo, visando a uma contínua depuração para responder às perguntas-chave sugeridas e ligadas ao modelo:

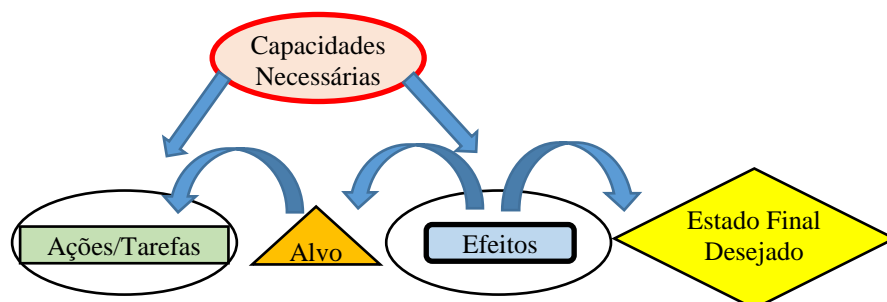
- O que se pretende fazer?
- Como se planeja fazê-lo?
- O que se tem em oposição?
- O que está disponível para fazê-lo?
- Quais são as lacunas?
- Por que se deseja fazê-lo? (LIOTTA; LLOYD, 2004).

O planejamento estratégico orientado por capacidades, que nortearão a estruturação e o preparo de uma força, está também ligado ao conceito de Operações Baseadas em Efeitos (OBE), que congrega o conjunto de ações conduzidas sobre sistemas inimigos com o fito de produzir efeitos específicos que contribuam para o alcance de resultados militares e políticos, o que demanda uma metodologia adequada para o planejamento, a execução e a avaliação das operações necessárias para que isso ocorra (MANN; ENDERSBY; SEARLE, 2002).

Ao se tratar das OBE e da definição dos centros de gravidade envolvidos no planejamento delas, algumas questões são levantadas em torno dos tipos de efeitos mais apropriados nas circunstâncias que se apresentam, bem como a respeito do modo como os efeitos podem ser obtidos e como determinar a natureza e a extensão deles (MANN; ENDERSBY; SEARLE, 2002).

Em essência, uma campanha é realizada com base inicial em objetivos políticos, buscando-se atingir um estado final desejado em relação ao oponente, atingido por meio de efeitos a serem gerados. Estes orientam a análise sistêmica do inimigo, a qual norteará a seleção dos alvos sobre os quais recairão as ações/tarefas. Assim, as operações são baseadas em efeitos, cabendo-se planejar as capacidades necessárias para alcançá-los (MANN; ENDERSBY; SEARLE, 2002).

**Figura 3** – Encadeamento entre o PBC e as OBE.



**Fonte:** Adaptado de Mann, Endersby e Searle, 2002, p. 49.

Paul K. Davis, analista de defesa do *National Defense Research Institute* da RAND Corporation (Santa Mônica, Califórnia, EUA), na obra *New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough*, provocou a discussão em torno da necessidade de adoção de uma metodologia de planejamento estratégico de defesa para fazer frente ao ambiente internacional em rápida e considerável mutação, a qual deveria permitir uma consistente visualização do quanto seria necessário investir para efetivamente alcançar os resultados (capacidades) desejados (DAVIS, 1994).

O mesmo estudioso apresentou, posteriormente, os primeiros estudos propondo a transformação da metodologia do planejamento estratégico da Defesa estadunidense, deixando de basear-se meramente em ameaças e assimilando o PBC, que consiste em planejar em ambiente de incertezas, a fim de estabelecer capacidades que possam fazer frente a um largo espectro de desafios e circunstâncias, considerando, ainda, as restrições orçamentárias que impõem escolhas pelas opções mais robustas e consistentes. O *Department of Defense* – DoD (Departamento de Defesa dos EUA) considerou as bases do PBC ao enumerar os princípios contidos no *Quadrennial Defense Review* – QDR (Revisão Quadrienal de Defesa), de 2001, que defendeu a transformação operacional da Defesa dos EUA em torno de 6 (seis) grandes objetivos:

- Proteger bases de operação, quer sejam as domésticas ou as situadas no exterior, e anular as ameaças químicas, biológicas, radiológicas, nucleares e de artefatos de alto poder explosivo;
- Assegurar os sistemas de informação frente a eventuais ataques e conduzir efetivas operações de informação;
- Proteger e dar sustentação às forças operando em ambientes distantes e de difícil acesso;
- Negar ao inimigo um santuário para suas operações, por meio de um persistente sistema de vigilância, acompanhamento e rápido engajamento;
- Incrementar a capacidade e a sobrevivência dos sistemas espaciais; e
- Dispor de Tecnologia da Informação (TI) e conceitos inovadores para desenvolver, de forma conjunta, com interoperabilidade, as atividades de Comando, Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento – *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (C<sup>4</sup>ISR) (DAVIS, 2002).

A implantação do PBC busca enfatizar a flexibilidade, a adaptabilidade e a robustez das capacidades, e, assim, implica uma visão modular, em blocos, para a composição das forças e para o desenho das operações, de modo que uma nova arquitetura analítica é proposta, com a seguinte composição:

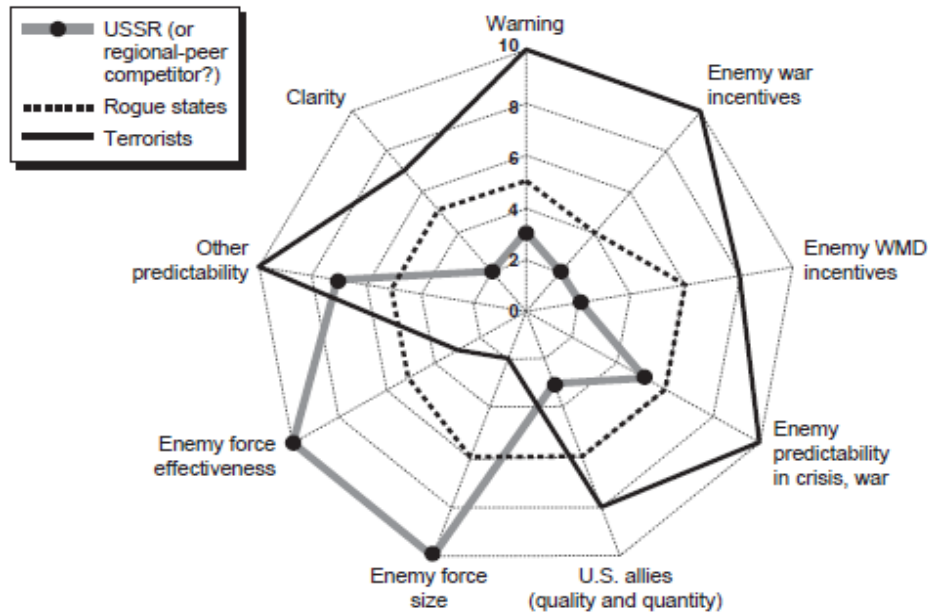
- Identificação das capacidades necessárias;
- Avaliação das opções de capacidades visando à efetividade, propondo blocos de missões que abranjam toda a gama de operações; e
- Realização das escolhas sobre os requisitos e os caminhos para adquirir as capacidades, dentro de uma estrutura de portfólios que englobem as futuras demandas para o combate, o gerenciamento das forças e as alternativas quanto ao risco, tudo considerado dentro do escopo orçamentário (DAVIS, 2002).

Para tal, o primeiro passo é, analisando uma gama de possibilidades, selecionar e priorizar cenários plausíveis, o que, no caso estadunidense, implicou considerar não apenas as hipóteses para o emprego das FFAA dos EUA estabelecidas anteriormente (logo após o fim da ameaça representada pela União Soviética / fim da Guerra Fria), dentro do conceito de 2 (duas) *Major Regional Contingencies* – MRC (Grandes Contingências Regionais), posteriormente denominadas *Major Theater Wars* (Grandes Teatros de Guerra), consistindo em uma invasão iraquiana sobre nações vizinhas no Oriente Médio ou uma ação norte-coreana sobre o vizinho ao Sul (DAVIS, 2002).

O PBC normalmente é contraposto ao planejamento baseado em ameaças, mas isso pode levar a um incorreto entendimento, uma vez que ele também se preocupa com as ameaças, só que em um amplo contexto, que não se prende a apenas um ou poucos cenários, mas sim procura abarcar toda a gama de possibilidades de emprego, com vistas a um planejamento flexível e adaptável (DAVIS, 2002).

Isso requer um criterioso e detalhado trabalho de prospecção de cenários, os quais deverão abranger, de forma exaustiva, todas as possibilidades de ameaças, presentes e futuras. Cada cenário irá requerer capacidades específicas, que podem ser integradas e comparadas por meio de um Gráfico de Radar (ou de Teia), como no exemplo que se segue:

**Figura 4** – Gráfico de Radar expressando as mudanças na natureza das ameaças.



Fonte: Davis, 2002, p. 17.

Assim, fica evidenciado que o rol de novas ameaças (Estados ditos “vilões” e terroristas) representa desafios operacionais que vão além do que se apresentava no período da Guerra Fria (opondo o bloco soviético aos estadunidenses e aliados), demandando uma real transformação na natureza das operações, cujas capacidades necessárias levantadas devem cobrir efetivamente, de forma exaustiva, todos os aspectos críticos listados. Mesmo com o fim da bipolaridade, em 1991, o real divisor de águas em termos de visualização das novas realidades de ameaças foi o ataque às Torres Gêmeas do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001 (DAVIS, 2002).

Além de uma proposição abrangente de cenários, cada um deles deve ser analisado com vistas a clarificar toda a gama de incertezas que apresentem. Para tal, o emprego de uma técnica de Jogos de Guerra ou simulação auxilia na análise das capacidades necessárias, considerando o contexto político-militar; os objetivos e a estratégia; as forças de emprego e sua efetividade; e o ambiente, dentre outros parâmetros a serem assumidos pelo modelo (DAVIS, 2002).

Essa análise deve chegar ao nível das missões previstas em um determinado teatro, pois só assim é possível definir, de forma exaustiva, todas as capacidades requeridas, nos diversos domínios do emprego. O foco não é saber se as plataformas, as armas e as infraestruturas disponíveis são suficientes, mas sim se as missões necessárias, definidas por capacidades, podem ser realizadas com sucesso. Tal sistema de análise em torno das missões pode, ainda, reduzir os riscos operacionais, bem como ajudar a enxergar mesmo sob a névoa da guerra (DAVIS, 2002).

Dessa forma, traçados os cenários, os objetivos serão estabelecidos e as métricas serão adotadas para proporcionar um criterioso acompanhamento (consciência situacional) do alcance/obtenção das capacidades planejadas para cobrir, ao máximo, um amplo leque de possibilidades de emprego da força, geralmente organizadas em portfólios, as quais, mediante o emprego de ferramentas de comparação, poderão ser adequadamente dimensionadas e priorizadas, com foco na aplicação dos orçamentos de defesa, de modo a responder a pergunta: quanto é necessário para cumprir a missão? (DAVIS, 2002).

Por fim, para assegurar o melhor atendimento a todas as capacidades necessárias, a concepção das forças deve assegurar uma estrutura modular, mas integrada, a fim de que capacidades genéricas possam ser rapidamente combinadas e reconfiguradas para aplicação. Portanto, o PBC oferece as melhores possibilidades para o emprego quando não se sabe precisamente todos os aspectos dos desafios que se apresentarão (DAVIS, 2002).

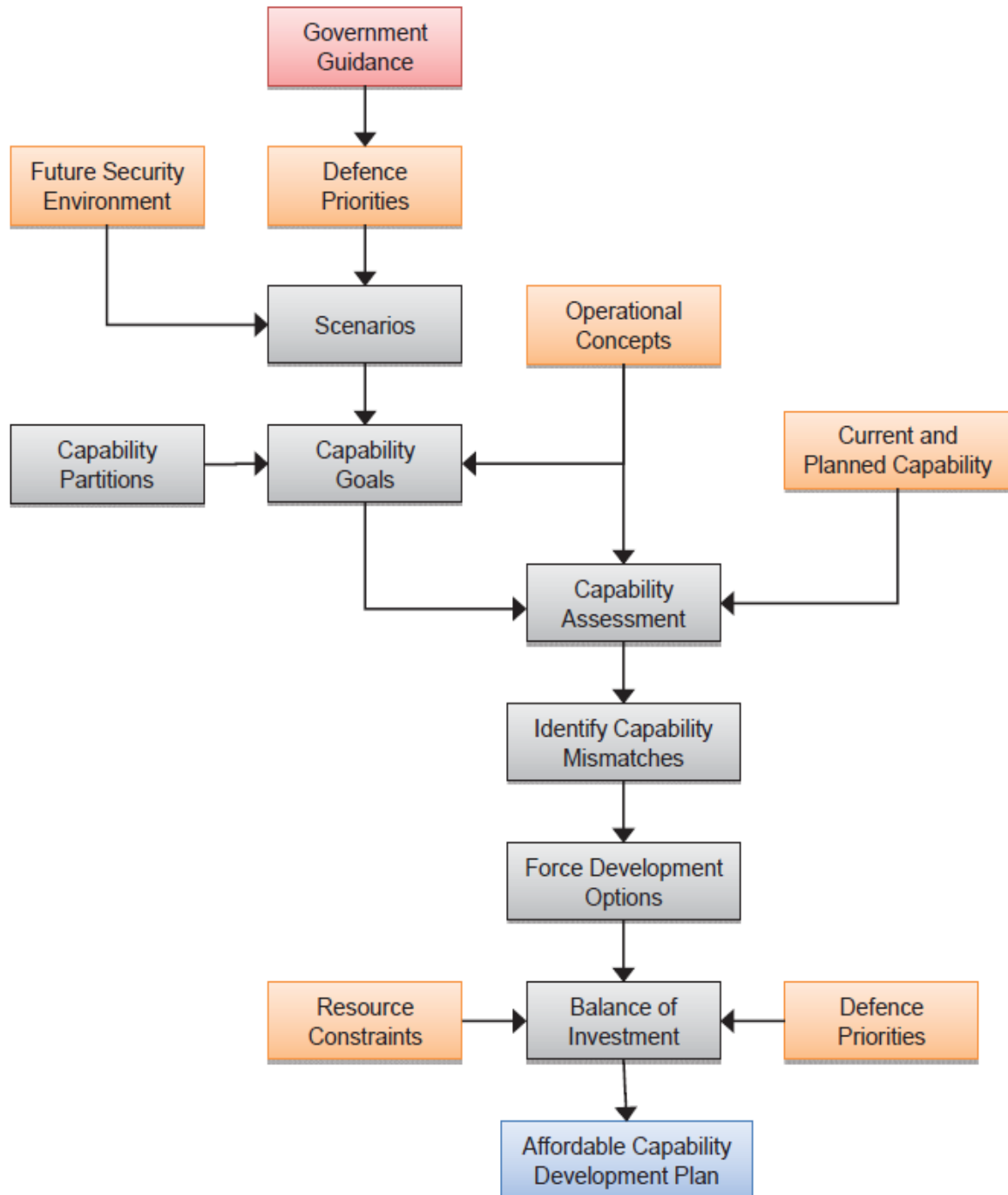
Já Kathleen H. Hicks, do *Center for Strategic and International Studies*, em Washington DC, frisou que a possibilidade de o PBC ser uma metodologia que não focasse, de algum modo, em ameaças, era um mito, pois, de fato, a diferença entre as duas abordagens de planejamento seria o aspecto de a primeira buscar considerar um espectro mais abrangente de ameaças, não se restringindo ao aspecto clássico de fazer frente apenas a Estados agressores (HICKS, 2017).

Em um estudo sobre a aplicação do PBC às FFAA australianas, Chim, Nunes-Vaz e Prandolini ressaltaram que, para a implantação do PBC, os departamentos e agências engajados devem estar conectados e operando em rede, buscando, também, minimizar as barreiras culturais e técnicas. Definidas as capacidades de forma ampla, sem necessariamente especificar os recursos envolvidos, as mesmas poderão ser combinadas para atender às necessidades futuras prospectadas, enfatizando a flexibilidade, a adaptabilidade, a interoperabilidade e a robustez do modelo (CHIM; NUNES-VAZ; PRANDOLINI, 2010).

No Relatório do Painel do TTCP de 2013, sobre a análise estratégica do PBC, foi estabelecido um diagrama de blocos com as diversas etapas do processo, ilustrado abaixo. Em síntese, o PBC envolve a interpretação das diretrizes políticas, o estabelecimento de prioridades e a análise dos possíveis cenários, visando à definição das capacidades desejadas para o futuro emprego, as quais são submetidas a uma avaliação periódica. A partir daí, são verificadas as mudanças necessárias para atingir-se o estado desejado, assim como é estabelecida uma priorização em função dos recursos escassos. Nesse contexto, pode ser identificada a etapa *top-down* do PBC (análise das diretrizes e definição das macrocapacidades), bem como a segunda parte, essencialmente *bottom-up*, na qual as FFAA identificam suas capacidades necessárias

(particionamento) e as lacunas (*gaps*) a serem preenchidas, e as submetem à apreciação e integração superior (TAYLOR, 2013).

**Figura 5** – Esquema genérico do processo de PBC.



Fonte: Taylor, 2013, p. 16.

A Defesa do Brasil, em compasso com os novos tempos, tem analisado a evolução do processo de planejamento estratégico para o emprego militar adotado por países que se destacam nesse aspecto e que efetivamente mantêm suas forças mobilizadas, de modo a atualizar o processo vigente no MD, adaptando a metodologia do PBC à realidade nacional.

## 2.2 Revisão do Processo de Planejamento do MD e a Implantação do PBC

A Defesa do Brasil, por meio do MD (vide o organograma da Figura 6), acompanhou as transformações mundiais em termos das metodologias de planejamento para o emprego das FFAA, à luz das novas e desafiadoras ameaças surgidas no século XXI, considerando, ainda, a busca por uma maior eficiência na execução das políticas e dos gastos públicos, frente a uma realidade de escassez de recursos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Assim, o PBC, cuja sistemática foi difundida, nos anos 2000, no âmbito do *The Technical Cooperation Program* (TTCP), acordo que engloba os EUA, o Reino Unido, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia, foi tomado como referência para os estudos que se seguiram, constituídos de uma análise funcional das necessidades das FFAA, buscando integrá-las e estabelecer suas inter-relações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

O início desse processo no Brasil deu-se com o Seminário conduzido pela Subchefia de Operações da Chefia de Operações Conjuntas (CHOC) do EMCFA, em 2013. Seguiram-se ciclos de reuniões semanais, em um total de 4 (quatro) realizadas em 2016 e 5 (cinco) em 2017, com a ampliação da representatividade das diversas Chefias, Subchefias e Seções do EMCFA, assim como dos Estados-Maiores, dos Comando Operacionais e das Escolas de Altos Estudos de todas as FFSS (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Os insumos para os trabalhos visando à implantação do PBC foram a Legislação Federal (CF-88, Leis Complementares e Decretos); Acordos e Tratados internacionais; as regulamentações sobre a atividade de Defesa; documentos doutrinários das FFAA; e fontes estrangeiras:

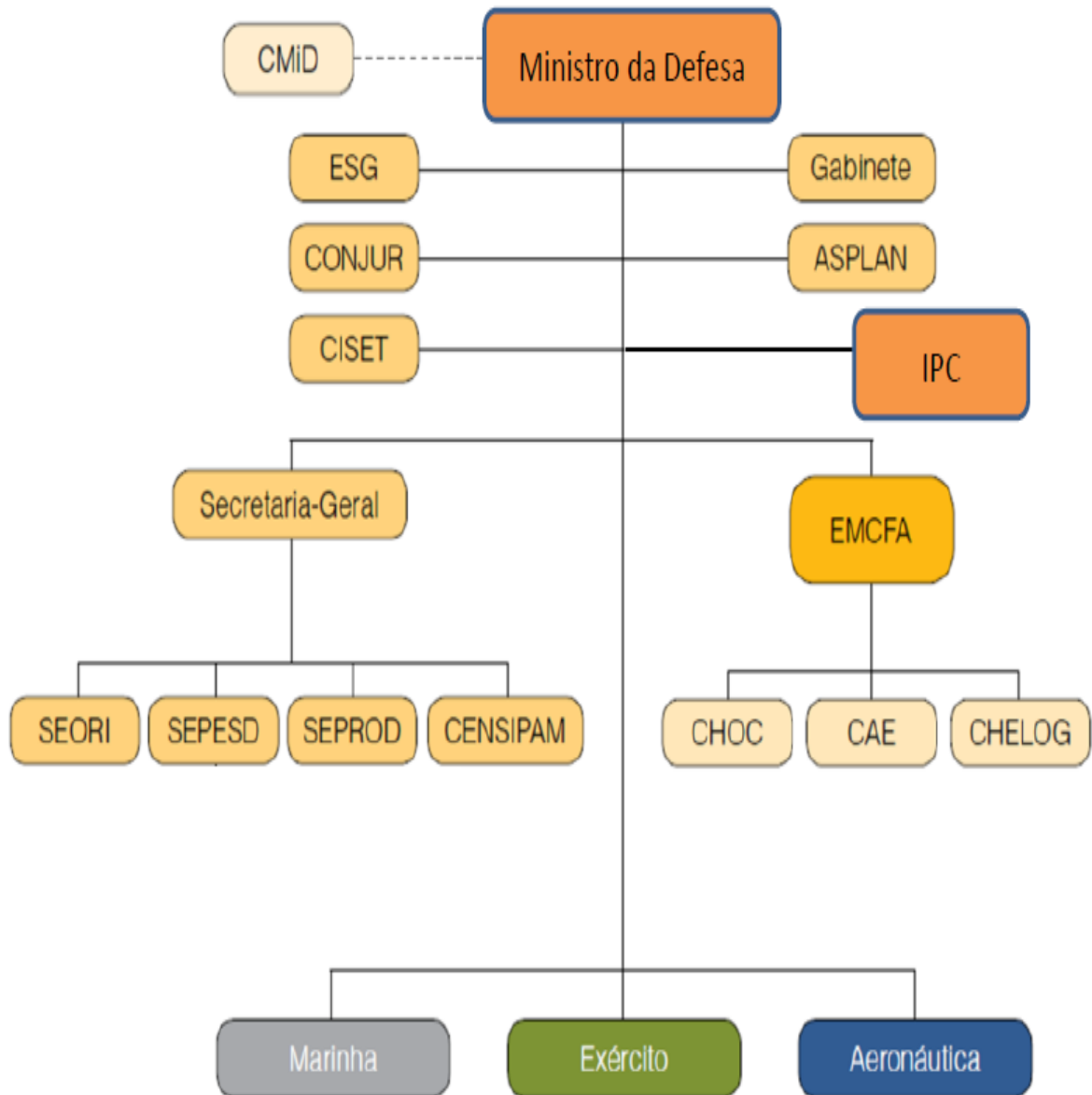
- CF-88;
- Leis Complementares nº 97, de 09 jun. 1999; nº 117, de 02 set. 2004; e nº 136, de 25 ago. 2010;
- Decretos nº 3.897, de 24 ago. 2001 (Garantia da Lei e da Ordem – GLO); e nº 4.411, de 07 out. 2002 (Atuação das FFAA);
- Compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Carta das Nações Unidas, de 26 jun. 1945; Tratado de Tlatelolco; Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; e Convenção da Aviação Civil Internacional);
- Política Nacional de Defesa (PND) – 2016;
- Estratégia Nacional de Defesa (END) – 2016;
- Política Militar de Defesa (PMD) – 2005;
- Política Setorial de Defesa (PSD) – 2015;



- Estratégia Militar de Defesa (EMiD) – 2006;
- Estratégia Setorial de Defesa (ESD) – 2015;
- *Strategy and Force Planning*, 4. ed., *Naval War College*, EUA (BARLETT);
- Planejamento de Força, Nota de Aula da EGN;
- Planejamento de capacidades de uma organização: uma abordagem com foco na alocação de recursos. *Revista Eletrônica Sistema & Gestão*, v. 2, n. 3, p. 257-273, setembro a dezembro de 2007 (Nilton de Oliveira Lessa; Mônica Maria de March; Mischel Carmen Neyra Belderrain);
- *Guide to Capability-Based Planning – The Technical Cooperation Program – USA*;
- *The United States Air Force Approach to Capabilities-Based Planning & Programming (CBP&P), Part 1: Planning* - Maj James Jones; Mr Robert Herslow – 2005 – EUA;
- *An Overview of the Canadian Forces – Second Generation Capability- Based Planning Analytical Process*. Mark Rempel. *Defence R&D Canada – Centre for Operational Research and Analysis*, DRDC CORA TM 2010-198, setembro 2010, Canadá;
- *Analysis Support to Strategic Planning – Dr Ben Taylor – The Technical Cooperation Program – TTCP Technical Report - TR – JSA – 2 – 2013* - junho 2013;
- Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035), do Estado-Maior do Exército (EME);
- Concepção Estratégica Força Aérea 100 – DCA 11-45/2016, do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER); e
- Planejamento Estratégico Prospectivo de Aprestamento e Articulação da Marinha – 2016, da EGN (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Os insumos para a condução do PBC, no que tange à Defesa, com destaque para o Plano Estratégico de Defesa (PED) e os Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA), surgiram como produtos dos processos já em vigor à época do início da implantação da metodologia: o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e a Sistemática de Planejamento Estratégico-Militar (SPEM) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

**Figura 6** – Organograma do MD.



**Fonte:** Ministério da Defesa, 2016a, p. 47.

Na primeira fase do SISPED, a Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) do MD, após a análise dos documentos condicionantes e das conjunturas nacional e internacional, elaborou o Diagnóstico Estratégico de Defesa (DED), no qual a situação do MD e das Forças Singulares (pontos fortes e pontos fracos) foi confrontada com a conjuntura externa (oportunidades e ameaças), por meio de uma matriz SWOT, o que permitiu alcançar um adequado conhecimento sobre as possibilidades das FFAA (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Paralelamente, foi elaborado o Cenário de Defesa, com o emprego de técnicas projetivas que visaram a estabelecer o ambiente futuro para o emprego, periodicamente sujeito a reavaliações e atualizações (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

**Figura 7** – A Estrutura do SISPED.



**Fonte:** Ministério da Defesa, 2015, p. 8.

Em posse do conhecimento da situação da Defesa e das FFAA, e do cenário prospectivo, iniciou-se a segunda fase do SISPED, na qual a Subchefia de Política e Estratégia da Chefia de Assuntos Estratégicos (SCPE/CAE) conduziu a elaboração da PND e da END. A primeira apresentou a Concepção Política de Defesa e estabeleceu os OND. A END, por sua vez, trouxe a Concepção Estratégica de Defesa, com informações abrangentes sobre o Poder Nacional<sup>11</sup> (PN), as ações diplomáticas e orientações específicas atinentes ao setor da Defesa. Apresentou, ainda, as CND (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

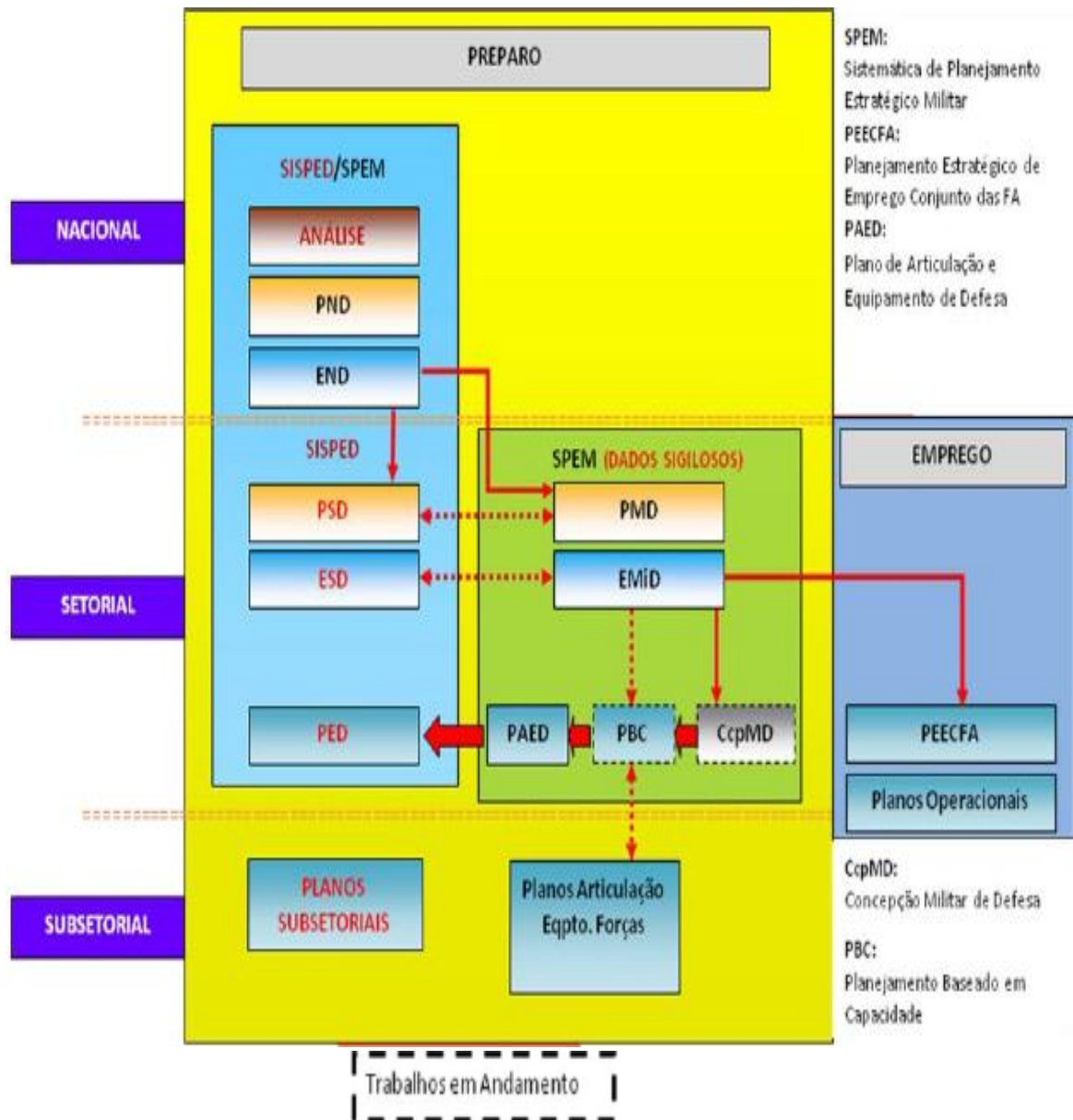
Na sequência, na terceira fase do SISPED, a ASPLAN elaborou a PSD e a ESD, e, concomitantemente, a CAE elaborou a PMD e a EMiD. Nesse momento, o SISPED e a SPEM passaram a seguir fluxos paralelos e com propósitos específicos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

A PSD estabeleceu os Objetivos Setoriais de Defesa (OSD), os quais também incorporaram os Objetivos Militares de Defesa (OMD), apresentados na PMD. A ESD, por sua vez, descreveu as Ações Setoriais de Defesa, ações de nível setorial para possibilitar a incorporação das necessidades oriundas da SPEM, com o fulcro de atingir a Visão de Futuro (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

<sup>11</sup> Poder Nacional é a conjugação interdependente de vontades e meios (humanos e materiais) do país, visando a alcançar os Objetivos Nacionais, sendo composto pelas seguintes Expressões: Política, Econômica, Psicossocial, Militar e Científico-Tecnológica (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

A PMD, além dos OMD, trouxe as Diretrizes Militares de Defesa, enquanto a EMiD apresentou a Avaliação do Cenário Prospectivo (podendo basear-se no cenário produzido pela ASPLAN), dali extraindo as implicações para o setor da Defesa, quanto aos aspectos militares. A EMiD estabeleceu, ainda, a Concepção Estratégico-Militar, as Hipóteses de Emprego (HE) e as Orientações Estratégico-Militares (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

**Figura 8** – O Processo de Planejamento do MD, com o SISPED e a SPEM.



**Fonte:** Ministério da Defesa, 2017, p. 7.

A EMiD é a publicação fundamental para o PBC, pois descreve a Concepção Estratégico-Militar e as HE, carregando as orientações essenciais para a Defesa Nacional, que possibilitam ao EMCFA a confecção dos planos estratégicos, bem como a condução do processo de dimensionamento das forças e a definição das Capacidades Militares (de Defesa /

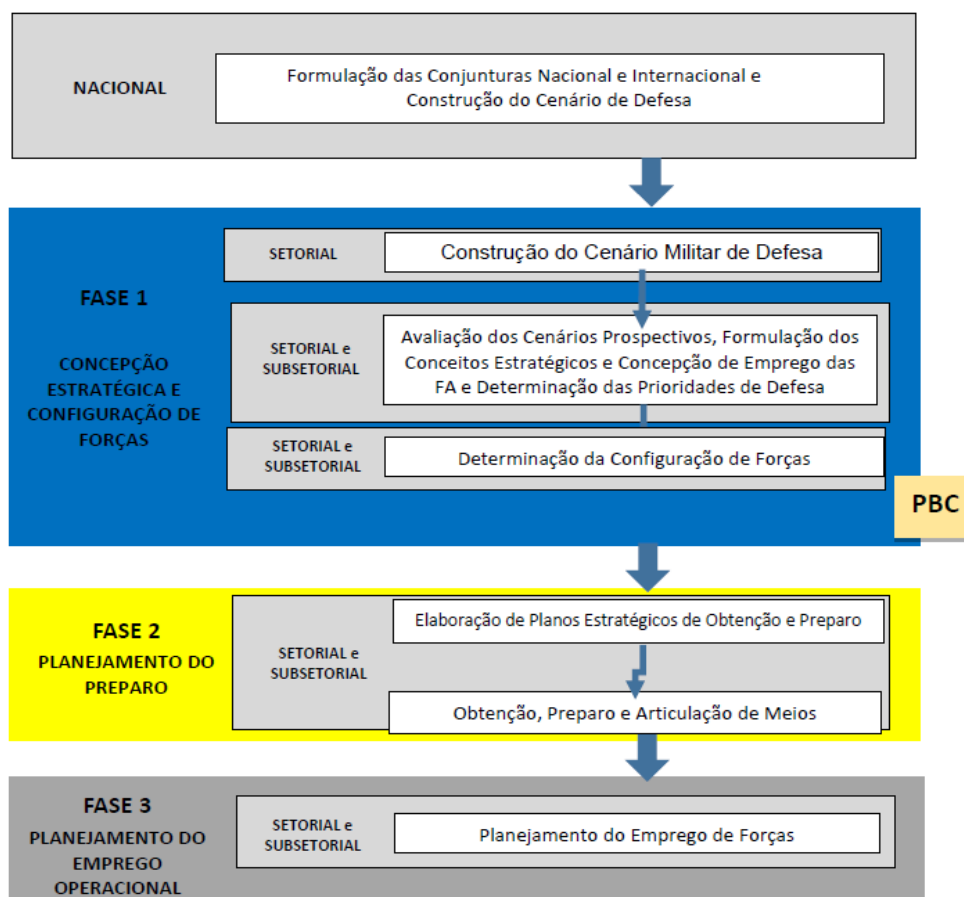
de Força Singular), com vistas ao preparo das FFAA (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Dessa forma, por meio da SPEM, a CAE elaborou um Cenário Militar de Defesa, que extraiu os aspectos militares do Cenário de Defesa, transformando-os em Possibilidades de Atuação (PA) da Expressão Militar do PN, o que também alimenta o PBC (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Também orientam a execução do PBC a Concepção Estratégico-Militar, as Hipóteses de Emprego (HE) e as Orientações Estratégico-Militares contidas na EMiD.

Por fim, na quarta fase do SISPED, foi elaborado o PED, que orientou a confecção dos Planos Subsetoriais, assim constituídos: o Plano Estratégico da Marinha (PEM), o Plano Estratégico do Exército (PEEx) e o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

**Figura 9** – Níveis do Planejamento Estratégico Militar e Fases da SPEM.



**Fonte:** Ministério da Defesa, 2018, p. 21.

Dessa forma, a implantação da metodologia do PBC no MD considerou os insumos produzidos pelos processos de planejamento estratégico em vigor (SISPED e SPEM), assim como buscou um alinhamento com as metodologias existentes nas Forças Singulares (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Para a sedimentação e implantação do PBC no planejamento estratégico, o MD conduziu, em 2016 e 2017, reuniões para o nivelamento doutrinário, bem como estabeleceu etapas, prazos e responsabilidades, visando à produção e disseminação dos novos conhecimentos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Na etapa conceitual, o PBC ficou assim definido:

Conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 9).

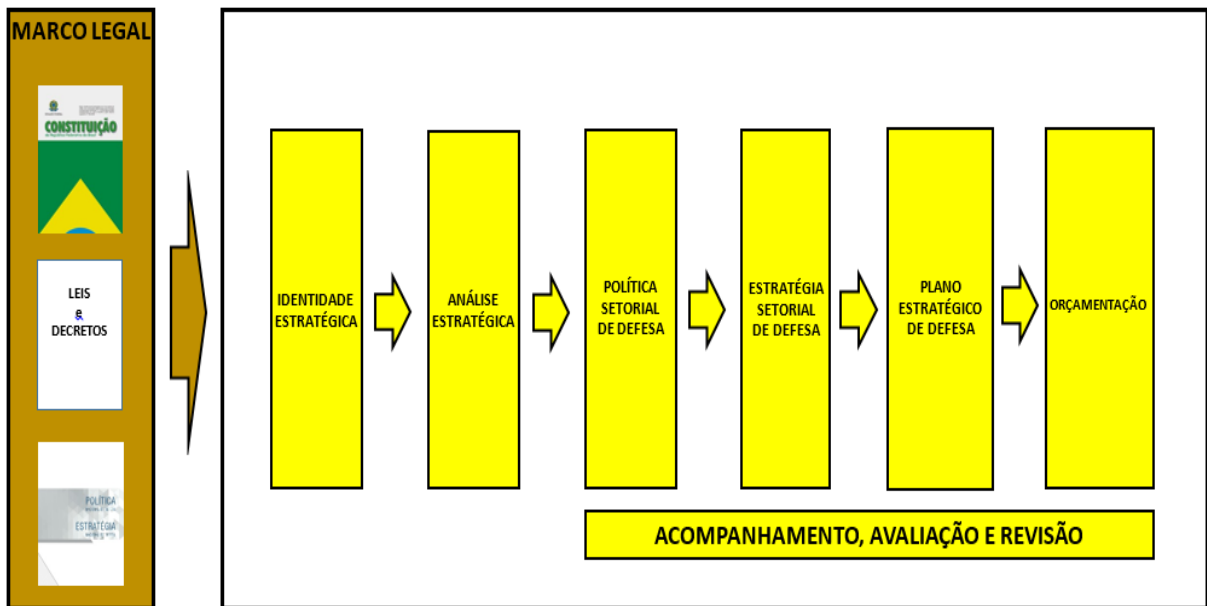
Assim, o PBC pode proporcionar um aperfeiçoamento visando ao efetivo preparo das FFAA, com incremento de eficácia e eficiência nos planejamentos de médio prazo, definido entre 4 (quatro) e 12 (doze) anos, e longo prazo, estabelecido entre 12 (doze) e 20 (vinte) anos, que cobrem, respectivamente, períodos de 2 (dois) a 3 (três) e de acima de 3 (três) Planos Plurianuais (PPA), estando, portanto, diretamente ligado ao horizonte orçamentário (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Algumas alterações conceituais foram introduzidas pela Portaria Normativa nº 23 GM/MD, de 15 de abril de 2019, com a substituição da denominação da metodologia, de SISPED por Planejamento Estratégico Setorial (PES), ainda responsável pela produção do PSD, da ESD e do PED, sendo este um portfólio contendo os Planos Estratégicos e de Gestão das FFSS. O termo SISPED ficou agora para a solução de TI que apoia a condução do processo (SCHNEIDER FILHO, 2020).

O PES, tendo como marcos legais a CF-88, Leis e Decretos que regulam o setor de Defesa, a PND e a END, apresenta as seguintes etapas:

- Identidade Estratégica: apresentação da missão, da visão e dos valores;
- Análise Estratégica: estudo dos cenários de defesa, elaboração dos diagnósticos estratégicos e estabelecimento das implicações para a Defesa;
- Política Setorial de Defesa;
- Estratégia Setorial de Defesa;
- Plano Estratégico de Defesa; e
- Orçamentação (SCHNEIDER FILHO, 2020).

**Figura 10** – Método do Planejamento Estratégico Setorial.



Fonte: Schneider Filho, 2020.

Como parâmetro para o início do processo *top-down* do PBC, com base nos objetivos propostos na PND, foi necessário estabelecer claramente as CND, descritas na END, sendo importante analisar e compreender o modo como foram definidas.

### **3 O ESTABELECIMENTO DAS CAPACIDADES NACIONAIS DE DEFESA (CND).**

Para o início do processo *top-down* do PBC, existe a necessidade de definir, em documentação de alto nível, os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), ponto de partida para a análise visando ao estabelecimento das capacidades.

#### **3.1 A Produção da Documentação de Alto Nível**

O Relatório do Primeiro Seminário sobre Planejamento Baseado em Capacidades, promovido pelo EMCFA nas instalações da ESG, no Rio de Janeiro-RJ, no período de 18 a 22 de março de 2013, apresentou uma análise do processo de planejamento estratégico então vigente no âmbito do MD e das FFAA, constatando que, apesar de iniciar com a definição de um cenário de defesa comum para orientar todas as Forças, tal qual o proposto no PBC, as etapas subsetoriais ocorriam de forma isolada em cada FFSS, para uma posterior integração, o que dificultava o processo, em função das diferentes metodologias e formas de apresentação das necessidades (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

A dificuldade tornava-se ainda maior em decorrência das diferentes necessidades levantadas por cada segmento, considerando aspectos como: pessoal; material; cadeia logística; ciência e tecnologia; doutrina; estruturas administrativas e operativas; e adestramento, entre outros itens a sopesar (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Além disso, não era estabelecida uma conexão entre a situação atual das organizações e o *status* futuro almejado para cumprir o conceito estratégico escolhido, assim como não estava estruturada uma maneira racional de priorizar as demandas, a fim de alocar eficientemente os recursos orçamentários para assegurar o sucesso do que foi planejado (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Para tal, seria necessário, ainda, ter condições de estabelecer, objetivamente, o estágio de capacitação e desenvolvimento em que cada Força se encontrava, uma vez que é essencial entender qual a dimensão do desafio a ser enfrentado, e, até mesmo, se é possível fazê-lo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

Assim, na metodologia do PBC, inicialmente *top-down*, após a definição do cenário prospectivo, é de fundamental importância uma análise conjunta da Defesa, integrada com representantes das FFAA, a fim de definir, em alto escalão, as Capacidades Nacionais de Defesa (CND), que nortearão todo o processo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013).

O documento de alto nível definido para apresentar as conclusões dessa análise e listar as CND é a Estratégia Nacional de Defesa (END), que, por sua vez, baseia-se nos



Objetivos Nacionais de Defesa (OND) definidos na Política Nacional de Defesa (PND) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

A PND promove a articulação da Defesa Nacional<sup>12</sup> com as demais políticas nacionais e declara os OND, visando à integração dos esforços do Estado para consolidar o PN, em todas as suas expressões, contribuindo com a percepção de Segurança Nacional<sup>13</sup>.

Já a END orienta os diversos segmentos do Estado quanto às medidas necessárias para que os OND apresentados na PND sejam alcançados, definindo claramente as estratégias que nortearão a sociedade brasileira nas ações e na estruturação da defesa da Pátria.

### **3.2 As Políticas Nacionais de Defesa (PDN e PND)**

Conforme delimitação do escopo deste Estudo, a análise começa pela PDN de 2005, a qual ressaltou que, em função de o país não se ter envolvido diretamente em conflitos que afetassem o território nacional por muito tempo, a percepção de ameaças por parte da sociedade estava muito débil, cabendo ao documento buscar uma conscientização de quão imprudente seria pensar que o Brasil, em função de seu potencial e dos objetivos aos quais visava, não viria a deparar-se com disputas ou antagonismos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

Quanto à observação da conjuntura, no ambiente internacional, o documento destacou:

- O fim da bipolaridade estabelecida ao final da Segunda Guerra Mundial;
- A Globalização, que gerou uma interdependência e proporcionou oportunidades de inserção no cenário mundial, mas, ao mesmo tempo, criou vulnerabilidades em relação às crises globais, assim como deixou alguns países e regiões à margem do desenvolvimento;
- A nova configuração da ordem mundial, apresentando uma unipolaridade no campo militar, mas com o surgimento de tensões regionais que demandavam soluções negociadas multilateralmente;
- A questão ambiental, envolvendo a biodiversidade e as fontes de recursos naturais, despertando grande interesse internacional;

<sup>12</sup> Defesa Nacional é “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020, p. 11).

<sup>13</sup> Segurança Nacional é “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020, p. 11).

- O acelerado desenvolvimento da TI, trazendo ganhos para a atividade militar, mas também gerando vulnerabilidades a interferências; e
- A emergência de ameaças provenientes de atores não-estatais, materializadas no terrorismo e nos delitos transnacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

No ambiente regional e no entorno estratégico, a PDN realçou a prioridade a ser dada à América do Sul, em função dos laços históricos e de integração já existentes, que deveriam ser reforçados, visando à manutenção da região como uma zona pacífica e de cooperação, com acordos multilaterais nas diversas macrorregiões (Amazônica, Andina e Platina), em prol do desenvolvimento conjunto, que poderia até estabelecer uma linha de comunicação efetiva entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Para o Brasil, a estabilidade e o desenvolvimento regionais poderiam extrapolar a projeção de sua influência pelo Atlântico Sul, chegando até os países limítrofes na África (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

Já quanto ao ambiente interno, a análise frisou os seguintes itens relevantes:

- O aspecto continental multifacetado do território nacional, gerando diferentes demandas na área da Defesa;
- A priorização da Amazônia e do Atlântico Sul, em virtude das riquezas em recursos e das vulnerabilidades de acesso;
- Na Amazônia, destacavam-se a biodiversidade e o grande potencial em riquezas minerais, bem como os problemas decorrentes da baixa densidade demográfica e das dificuldades de integração de transportes. Como desafios, havia a condução de uma política indigenista adequada e a implementação do desenvolvimento sustentável da região;
- No Atlântico Sul, a natural vocação marítima brasileira impulsionou o país na busca para estender os limites da plataforma continental, ampliando suas águas jurisdicionais e gerando uma imensa área, a “Amazônia Azul<sup>14</sup>”, com reservas de petróleo e gás, bem como grande potencial pesqueiro;
- A dimensão aeroespacial também trazia sua importância para a Defesa, tendo como meta um efetivo controle do espaço aéreo, em articulação com os países vizinhos, bem como o desenvolvimento da capacitação aeroespacial; e

---

<sup>14</sup> “Amazônia Azul”, em conformidade com os estudos geopolíticos da MB voltados para o mar, a dita Oceanopolítica, é um conceito político-estratégico que abrange os espaços oceânicos e ribeirinhos sob a jurisdição do Brasil, orientando o desenvolvimento nacional e inserindo o país na vanguarda da preservação e no uso sustentável dos mares e rios. Representa 5,7 milhões de km<sup>2</sup> que compõem as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), em consonância com os direitos estabelecidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), realizada em Montego Bay, na Jamaica, em 1982 (MARINHA DO BRASIL, 2019).

– O Brasil continuava pautando-se pelos valores democráticos; pelo multilateralismo; pela cooperação; e pela proscrição de armas químicas, biológicas e nucleares, enfatizando a busca pela paz, por meio do aumento da representatividade no âmbito dos organismos internacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

Diante de tudo isso, era premente alcançar a independência tecnológica, a fim de proporcionar uma capacidade para a Defesa compatível com a dimensão geopolítica do país e a projeção pretendida, bem como o estabelecimento de novas parcerias estratégicas, sempre respeitando os princípios da autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

Face a essa conjuntura, a PDN de 2005 traçou os seguintes Objetivos da Defesa Nacional (ODN), visando a contribuir para que o país pudesse alcançar a estatura geopolítica almejada:

- I. a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- II. a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- III. a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV. a promoção da estabilidade regional;
- V. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e
- VI. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2005).

A partir da Lei Complementar nº 136/2010, a chamada “Lei da Nova Defesa”, foi estabelecida uma rotina de atualizações quadrienais da PND e da END, cabendo ao Poder Executivo submeter as documentações à apreciação do Poder Legislativo.

Nesse sentido, a PND de 2012 iniciou esse novo ciclo. Na análise do ambiente internacional, visualizou, basicamente, aspectos semelhantes aos da versão anterior, acrescentando a necessidade de desenvolvimento autônomo de tecnologias sensíveis, em especial nos setores ditos estratégicos: espacial, cibernético e nuclear. No ambiente regional e no entorno estratégico, destacou que também deveria ser dada atenção à região do mar do Caribe, em função de sua proximidade (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

Já na análise interna, foram adicionados os seguintes realces: a existência, na “Amazônia Azul”, da camada do pré-sal, contendo as maiores reservas de petróleo e gás do país, fontes de energia fundamentais para o seu desenvolvimento; a defesa do combate ao terrorismo internacional, em consonância com as resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU); a intensificação da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

(CPLP); a exploração do potencial para compor novas associações no cenário mundial, destacando o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); e a defesa do cumprimento do Artigo VI do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), prevendo a negociação para a eliminação total das armas nucleares, com a ressalva de assegurar o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

Ao apresentar os OND, houve um significativo acréscimo de objetivos (a partir do objetivo VII), com foco na valorização da Defesa:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- IX. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 29-30).

Chama-se especial atenção ao OND X, em que estruturação das FFAA em torno de capacidades passava a ser uma meta da Defesa Nacional.

A versão da PND de 2016 destacou, entre seus fundamentos, os seguintes princípios:

- A solução pacífica das controvérsias;
- A promoção da paz e da segurança internacionais;
- O multilateralismo;
- A integração sul-americana;
- A projeção do País no concerto das nações; e
- A ampliação da inserção brasileira em processos decisórios internacionais,

com o devido esforço de articulação diplomático-militar (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).



Antes de traçar os objetivos a serem visados pela Defesa brasileira, a PND de 2016 conduziu uma análise conjuntural, a fim de possibilitar o pleno entendimento das situações nacional e global (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Em relação ao ambiente nacional, a PND observou os seguintes aspectos:

- O interesse nacional pela valorização e manutenção dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, com destaque para a soberania e o livre exercício da cidadania;
- A busca permanente pelos objetivos fundamentais do país, estabelecidos na CF-88, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização; e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, de raça, de sexo, de cor, de idade e de quaisquer outras formas de discriminação;
- A melhoria dos indicadores socioeconômicos, tendo em mente uma melhor distribuição populacional e das atividades econômicas, aumentando a integração e a coesão nacionais;
- A necessidade de maiores investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), incluindo, nesse escopo, a valorização da BID, com o estabelecimento de uma regularidade nas aquisições de Produtos de Defesa (PRODE);
- A valorização do campo diplomático, em consonância com a tradição brasileira de defender a convivência harmônica entre os países, baseada em valores, instituições e normas internacionais, sem, contudo, esquecer da máxima “nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”, defendida por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia nacional;
- A importância de perseverar na caminhada rumo a uma posição de maior destaque no cenário mundial, estando preparado para enfrentar os antagonismos que se apresentarão, o que se agrava, ainda, no que tange à sociedade brasileira, pela baixa percepção de ameaças contra o patrimônio nacional e a própria liberdade do povo;
- A grande extensão das áreas sob a jurisdição do Brasil, devendo-se considerar as 3 (três) dimensões: o território, com a permanente necessidade de vigilância nas fronteiras, com destaque para a Amazônia, região de baixa densidade demográfica e dificuldades de mobilidade, mas que detém vastos recursos minerais, grande potencial hidroenergético e valiosa biodiversidade; a área marítima, também conhecida como “Amazônia Azul”, defronte ao enorme litoral brasileiro no Atlântico Sul, o que, naturalmente, desperta a vocação marítima diante de um ecossistema com elevado potencial de recursos vivos e não vivos, destacando as

maiores reservas de petróleo e gás do país; e o ambiente aeroespacial sobrejacente às áreas descritas anteriormente, com destaque para a necessidade de incrementar a exploração do espaço exterior, bem como o controle do espaço aéreo brasileiro, em articulação com os países vizinhos;

– O ambiente cibernético, tão discutido nos dias atuais, espaço virtual cada vez mais ampliado e conectado, composto por redes nas quais residem uma série de informações que alimentaram vários sistemas essenciais para as atividades humanas e que estão sujeitas a uma diversidade de ameaças; e

– A necessidade de ampliação da geração de energia, visando ao suporte ao desenvolvimento socioeconômico, envolvendo o pleno domínio das tecnologias para o aproveitamento de todo o potencial nacional, com destaque para as matrizes solar, eólica, fóssil e nuclear, dentre outras (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Quanto ao ambiente internacional, a análise da conjuntura acrescentou a observação quanto à reconfiguração do sistema internacional, com base nas assimetrias de poder, acirrando os conflitos nacionalistas, étnicos e religiosos, e provocando o surgimento de grupos insurgentes e terroristas, cenário propício para o perfil de Guerra Híbrida<sup>15</sup> (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Relatou, mais uma vez, a existência de significativas reservas de recursos naturais nas áreas do EEB, ressaltando, no entanto, que, em face da escassez mundial, isso poderia contribuir para a ocorrência de conflitos, com a demanda pelo uso da força ou pela aplicação de sanções político-econômicas, o que tornava imperativa a consolidação da região como uma zona de paz e cooperação (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Diante da conjuntura analisada, a PND de 2016 enfatizou ser fundamental que o Brasil se mantivesse adequadamente capacitado, com o fortalecimento do PN, para exercer plenamente sua soberania e atender às necessidades da sociedade brasileira (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Nesse contexto, a Nação visava ao desenvolvimento que assegurasse: a paz e a estabilidade nas relações internacionais, com redução das deficiências estruturais; a manutenção plena da soberania; a geração do bem-estar social; a ação diplomática conjugando interesses conflitantes; o fortalecimento da dissuasão; e o eventual enfrentamento contra atos

---

<sup>15</sup> Guerra Híbrida é um conceito instituído tendo em vista os novos conflitos do século XXI, de natureza complexa, dinâmica e sofisticada, nos quais ações de combate convencional ocorrem em concomitância com operações de natureza irregular, de guerra cibernética e de operações de informação, envolvendo atores estatais e não-estatais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

hostis (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

Para tal, a PND de 2016 estabeleceu uma prioridade calcada no trinômio Desenvolvimento – Diplomacia – Defesa, que serviu como orientador para a definição dos OND:

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas;
- III. Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior;
- IV. Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- V. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais;
- VI. Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa; e
- VIII. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b, p. 12-13).

Já a última versão apresentada no corrente ano, a PND de 2020, mantém a mesma composição do EEB e também destaca a cooperação, nas áreas de interesse da Defesa, com a CPLP. No entanto, foi o LBDN de 2020 que relatou a manutenção da importância da América do Norte e da Europa, fruto das tradicionais relações, bem como do Caribe e da América Central, em função da proximidade (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020a, 2020b).

Ao examinar o ambiente internacional, a PND de 2020 relata, de forma explícita, a existência da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), declarada pela Assembleia Geral da ONU; e faz alusão à tendência mundial de defasagem tecnológica, em função, principalmente, da disparidade nos investimentos em inovação voltados para a produção de tecnologias disruptivas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020b).

Quanto à concepção política da Defesa, traz as seguintes diretrizes:

- Manter as FFAA devidamente motivadas, preparadas e equipadas para cumprir sua missão, assim como para prover uma adequada capacidade de dissuasão;
- Buscar uma regularidade orçamentária voltada para a Defesa, proporcionando condições para a continuidade dos projetos no setor;
- Promover a mobilização nacional;
- Buscar a manutenção da ZOPACAS;



- Priorizar investimentos em saúde, educação, ciência, tecnologia e inovação aplicadas aos PRODE, promovendo o fortalecimento da BID;
- Promover a proteção e integração da Amazônia;
- Defender a sustentabilidade no uso dos recursos ambientais;
- Privilegiar a cooperação internacional e a integração sul-americana;
- Atuar na esfera dos organismos internacionais, com legitimidade e respaldo jurídico, intensificando essa participação com vistas a projetar o Brasil no cenário mundial;
- Defender a exploração da Antártica apenas para pesquisas científicas, preservando-a como patrimônio da humanidade;
- Sustentar iniciativas para a total eliminação de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares (estas, nos termos do TNP), ressaltando o uso das tecnologias envolvidas em fins pacíficos;
- Repudiar quaisquer ingerências e intervenções na soberania dos Estados, defendendo que eventuais ações nesse sentido devam ser conduzidas sob a égide do ordenamento jurídico internacional; e
- Estimular o essencial envolvimento e a colaboração da sociedade brasileira nos assuntos de defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020b).

Por fim, a PND de 2020 traz uma nova redação para os OND:

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas;
- III. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- IV. Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- V. Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; e
- VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020b, p. 24-25).

Assim, é possível constatar, na progressiva atualização das PDN/PND, de 2005 até 2020, que as análises das conjunturas e perspectivas domésticas e internacionais apresentaram alguns aspectos novos, mas sempre giraram em torno da necessidade de o Brasil buscar um

maior desenvolvimento socioeconômico e científico-tecnológico, com ênfase na cooperação regional, desenvolvimento de novas parcerias e, por meio do aumento de sua representatividade nos organismos multilaterais, projetar-se como um ator de relevo no cenário mundial, este cada vez mais globalizado e integrado, mas impondo certas restrições a nações emergentes, ao mesmo tempo em que as ameaças tornaram-se difusas e incertas.

Quanto aos OND, a enumeração dos mesmos passou por algumas alterações, mais notórias em termos da forma como foram redigidos, mas, basicamente, mantiveram pontos essenciais que sempre foram ressaltados, os quais podem ser explicitados no quadro seguinte:

**Quadro 3** – A evolução dos OND no período de 2005 a 2020.

OND – PDN 2005	OND – PND 2012	OND – PND 2016	OND – PND 2020
<b>I.</b> A garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial.	<b>I.</b> Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.	<b>I.</b> Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.	<b>I.</b> Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.
<b>II.</b> A defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior.	<b>II.</b> Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior.	<b>III.</b> Salvar e preservar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior.	<b>V.</b> Salvar e preservar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior.
<b>III.</b> A contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais.	<b>III.</b> Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais.	<b>IV.</b> Contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais.	<b>IV.</b> Preservar a coesão e a unidade nacionais.
<b>IV.</b> A promoção da estabilidade regional.	<b>IV.</b> Contribuir para a estabilidade regional.	<b>V.</b> Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.	<b>VII.</b> Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.
<b>V.</b> A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.	<b>V.</b> Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais.	<b>VI.</b> Contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.	<b>VIII.</b> Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.
---	<b>IX.</b> Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis.	<b>VII.</b> Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa.	<b>III.</b> Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa.
---	<b>VIII.</b> Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país.	<b>VIII.</b> Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.	<b>VI.</b> Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.

**Fonte:** O autor.

**Quadro 3** – A evolução dos OND no período de 2005 a 2020 (CONTINUAÇÃO).

OND – PDN 2005	OND – PND 2012	OND – PND 2016	OND – PND 2020
---	<b>VII.</b> Manter forças armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional.	<b>II.</b> Assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.	<b>II.</b> Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.
---	<b>X.</b> Estruturar as forças armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais.		
---	<b>XI.</b> Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.		

**Fonte:** O autor.

O Quadro correlaciona os OND em função da essência e do significado que cada um trouxe, independentemente da sequência numérica em cada documento. Assim, percebe-se uma coerência entre eles, com algumas mudanças na redação, ressaltando-se, porém, que, a partir da PND de 2012, além dos objetivos que tratavam da integridade, da estabilização, da integração e da projeção do Brasil, foram inseridos outros que enfatizavam, especificamente, as transformações necessárias em termos da conscientização, da estrutura e do suporte inerentes à Defesa. Esta Pesquisa não considerou que a ordem numérica dos OND em cada um dos documentos (PND/PDN) representasse alguma priorização entre eles, pois isso não foi expresso nos documentos.

Em face das análises e da definição dos OND trazidos pela PND, estabelecendo o *status* que o Brasil pretende atingir e qual é o papel da Defesa para que isso aconteça, cabe à END traçar o caminho a ser trilhado, definindo as capacidades a serem desenvolvidas, de modo a proporcionar as condições necessárias para a concretização dos objetivos.

### 3.3 As Estratégias Nacionais de Defesa (END) e a Definição das Capacidades Nacionais de Defesa (CND)

A END de 2008, envolveu, em sua formulação, um Comitê Ministerial, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa e coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos, sendo, ainda, integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Foram consultados, também, diversos especialistas e representantes de vários órgãos públicos e privados, assim como cidadãos de reconhecido saber na área da Defesa (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Com base na máxima de que uma Estratégia Nacional de Defesa é inseparável de uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento, a meta era estabelecer um planejamento de longo prazo para a Defesa, envolvendo os diversos segmentos da sociedade brasileira, de modo a definir as ações estratégicas para atuar em 3 (três) eixos estruturantes: a reorganização das Forças Armadas; a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e a política de composição dos efetivos das FFAA (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Essa END estabeleceu algumas diretrizes:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nos limites das fronteiras terrestres, e das AJB, bem como impedir a penetração no espaço aéreo brasileiro;
2. Organizar as FFAA com base no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença;
3. Desenvolver as capacidades para monitorar e controlar o espaço aéreo, o território nacional e as AJB;
4. Desenvolver a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, o que se traduzia na mobilidade estratégica;
5. Aprofundar o enlace entre os aspectos tecnológicos e operacionais da mobilidade, em prol de objetivos claramente definidos, estruturando uma adequada e combinada dotação de meios multimodais, proporcionando a capacidade de alternar entre a concentração e a desconcentração de forças, a fim de dissuadir e combater as ameaças;
6. Fortalecer os 3 (três) setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear;
7. Unificar as operações das FFSS, indo muito além dos protocolos aplicáveis aos exercícios conjuntos. Operar sob a chefia do MD e a coordenação do EMCFA, este estruturado em substituição ao Estado-Maior de Defesa (EMD);
8. Reposicionar os efetivos das FFSS, desconcentrando-os e redistribuindo-os, com vistas à proteção de áreas no interior do país e na região Amazônica;

9. Adensar a presença das FFSS nas áreas fronteiriças;
10. Priorizar a região Amazônica como um dos focos de maior interesse para a Defesa na reafirmação incondicional da soberania brasileira na área;
11. Desenvolver a capacidade logística, com o conseqüente fortalecimento da mobilidade, principalmente na Amazônia;
12. Desenvolver o conceito de flexibilidade no combate, a fim de cumprir os requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença;
13. Desenvolver o repertório de práticas e de capacitações operacionais dos combatentes, com o fulcro de cumprir os requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença;
14. Promover nos militares das FFAA a convergência dos atributos inerentes ao conceito de flexibilidade;
15. Rever a composição dos efetivos das FFSS, dimensionando-as com base na otimização do emprego dos recursos humanos;
16. Estruturar o potencial estratégico baseado em capacidades, organizando as FFAA com essa referência, e não em torno de inimigos específicos;
17. Preparar os militares para o cumprimento de missões de GLO;
18. Estimular a integração sul-americana;
19. Preparar as FFAA para assumirem responsabilidades maiores em operações de manutenção da paz;
20. Ampliar a capacidade de cumprir os compromissos internacionais de Busca e Salvamento (*Search and Rescue – SAR*);
21. Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional, a fim de garantir a capacidade dissuasória e operacional das FFAA;
22. Capacitar a indústria nacional do setor de material de defesa, visando à conquista de autonomia em tecnologias indispensáveis ao setor; e
23. Manter o Serviço Militar Obrigatório, fortalecendo-o como instrumento de mobilização do povo e de afirmação da unidade nacional (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

A edição de 2008 não descreveu, especificamente, as CND, mas a forma como foi redigida evidencia a mudança do paradigma de se planejar com base em ameaças para pensar-se na metodologia do PBC, pois enfatizou a necessidade de estruturar as Forças em torno de capacidades, e não de potenciais inimigos, bem como realçou o conceito de flexibilidade, também lembrado no PBC, de modo a ter um planejamento robusto que ofereça condições de recombinar forças/unidades para fazer frente a uma gama de ameaças difusas.

Ao falar da estruturação das FFAA, enumera as seguintes capacidades desejadas:

- permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não;
- manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais;
- projeção de poder nas áreas de interesse estratégico;
- estruturas de Comando e Controle, e de Inteligência consolidadas;
- permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças;
- aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei; e
- interoperabilidade nas operações conjuntas (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008, p. 51-52).

Além disso, o documento citou outras capacidades ao longo do texto:

- Monitorar e controlar as áreas sob a jurisdição brasileira (terra, mar e ar);
- Responder prontamente às ameaças;
- Mobilidade (concentrar e desconcentrar);
- Logística;
- Combate;
- Dissuasão;
- Mobilização;
- Projeção de Poder;
- Comando e Controle (C<sup>2</sup>);
- Alerta;
- Vigilância;
- Monitoramento; e
- Reconhecimento (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Apesar de ser o primeiro documento da Defesa a alertar sobre o foco no desenvolvimento das capacidades, nota-se, porém, que elas não foram apresentadas com o cuidado de separá-las em diferentes níveis, que proporcionem a distinção entre as CND e as decorrentes CMD.

A END de 2012 reforçou a organização da Defesa em cima dos mesmos 3 (três) eixos estruturantes: a reorganização das Forças Armadas; a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa; e a política de composição dos efetivos das FFAA (MINISTÉRIO DA

DEFESA, 2012).

Manteve, essencialmente, todas as diretrizes da versão de 2008, com os seguintes acréscimos:

- Na diretriz 22, falou expressamente em uma BID, que deveria ser protegida com regimes jurídico, regulatório e tributário especiais;
- Trouxe a diretriz 24, instando a Defesa a participar da concepção e do desenvolvimento da infraestrutura estratégica da Nação, a fim de incluir requisitos de interesse do setor; e
- Por fim, na diretriz 25, determinou que os princípios e as diretrizes da END deveriam ser inseridos nos Cursos de Altos Estudos das Forças (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012).

A edição de 2012 também não declarou as CND especificamente, mas novamente ressaltou a orientação do preparo em torno das capacidades, informando as mesmas capacidades desejadas para as FFAA da edição de 2008, com o acréscimo da “defesa antiaérea adequada às áreas estratégicas a defender” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 128).

O documento também citou, ao longo do texto, outras capacidades, coincidindo com as relatadas em 2008.

A END de 2016, visando à clarificação e à consolidação do caminho para o alcance dos OND, e possivelmente influenciada pelos primeiros estudos do GT-PBC no MD, enunciou e detalhou 7 (sete) Capacidades Nacionais de Defesa (CND):

I. Capacidade de Proteção: aptidão para garantir a soberania sobre as áreas sob a jurisdição nacional, os interesses brasileiros no exterior, a segurança da população, o patrimônio nacional e os recursos naturais;

II. Capacidade de Pronta-Resposta: condições de prevenir ou encerrar, oportunamente e antes do agravamento, situações de crise ou contendas já iniciadas, evitando a escalada para um conflito armado consolidado;

III. Capacidade de Dissuasão: aptidão para desencorajar possíveis agressões, obtida pela convergência e aplicação, de modo crível, das capacidades de Proteção e de Pronta-Resposta;

IV. Capacidade de Coordenação e Controle: enseja o domínio e a integridade do tráfego de informações, congregando os diversos Órgãos governamentais nos campos da Defesa Nacional, da Proteção e da Defesa Civil, da Segurança Pública, da fiscalização e da repressão a ilícitos;

V. Capacidade de Gestão da Informação: alcançada mediante a obtenção, produção e difusão dos conhecimentos essenciais à coordenação e ao controle dos meios nacionais, gerando a inteligência necessária aos tomadores de decisão no âmbito da Defesa Nacional e da Segurança Pública;

VI. Capacidade de Mobilidade Estratégica: condições para que a infraestrutura nacional de logística de transporte, nos diversos modais, possa efetivamente apoiar as FFAA a deslocarem-se rapidamente quando se fizer necessária a defesa dos interesses nacionais, quer seja em áreas do território brasileiro ou no exterior; e

VII. Capacidade de Mobilização: aptidão para complementar a logística das FFAA, com o emprego dos meios civis, ampliando a eficácia da expressão Militar do PN (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2016b).

A atual edição da END, publicada em 2020, mantém a essência da documentação anterior, acrescentando 2 (duas) novas CND:

– A Capacidade Logística para a Defesa Nacional, com base na Logística Militar, buscando engajar os diversos segmentos nacionais habilitados nas 7 (sete) funções logísticas estabelecidas na Doutrina Logística Conjunta (Engenharia, Manutenção, Recursos Humanos, Salvamento, Saúde, Suprimentos e Transporte), tudo sob a coordenação do Sistema Logístico de Defesa (SisLogD), mantendo as logísticas inerentes a cada FFSS e almejando, ainda, a devida interoperabilidade; e

– A Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa, focada em desenvolver ou modernizar os PRODE e Sistemas afins, promovendo uma integração, com sinergia, entre os setores da chamada Tríplice Hélice<sup>16</sup> (Estado, Indústria e Academia), a fim de manter a Defesa atualizada e proporcionar a independência tecnológica (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020).

Após a análise das edições das END de 2008 até 2020, pode-se constatar uma evolução no processo de adoção da metodologia do PBC, tendo como orientação os OND estabelecidos nas PDN/PND, visando à definição das CND que devam ser buscadas.

Assim, as Capacidades antes apresentadas de forma difusa nas END de 2008 e 2012, foram condensadas em torno das CND, apresentadas de forma clara nas END de 2016 e 2020, sendo possível correlacioná-las, conforme o conteúdo que carregam, de modo que a última atualização, de 2020, congrega toda a essência que já fora listada anteriormente,

---

<sup>16</sup>*Triple Helix* (Tríplice Hélice) é o modelo de desenvolvimento de Inovação Estratégica, apresentado por Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff, em 1995, que propõe a coordenação dos esforços de Governo, Academia e Indústria.



conforme mostrado no quadro a seguir:

**Quadro 4** – Correlação entre as Capacidades e as CND (período de 2005 a 2020).

Capacidades – END 2008	Capacidades – END 2012	CND – END 2016	CND – END 2020
Permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não.	Permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não.	Proteção	Proteção
---	Defesa antiaérea adequada às áreas estratégicas a defender.		
Monitorar e controlar as áreas sob a jurisdição brasileira.	Monitorar e controlar as áreas sob a jurisdição brasileira.		
Alerta, Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento	Alerta, Vigilância, Monitoramento e Reconhecimento		
Manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais.	Manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais.	Pronta-Resposta	Pronta-Resposta
Responder prontamente às ameaças.	Responder prontamente às ameaças.		
Combate	Combate		
Permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não.	Permanente prontidão operacional para atender às Hipóteses de Emprego, integrando forças conjuntas ou não.	Dissuasão	Dissuasão
Manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais.	Manutenção de unidades aptas a compor Forças de Pronto Emprego, em condições de atuar em diferentes ambientes operacionais.		
Dissuasão	Dissuasão		

**Fonte:** O autor.

**Quadro 4** – Correlação entre as Capacidades e as CND (período de 2005 a 2020) (CONTINUAÇÃO).

Capacidades – END 2008	Capacidades – END 2012	CND – END 2016	CND – END 2020
Estruturas de Comando e Controle, e de Inteligência consolidadas.	Estruturas de Comando e Controle, e de Inteligência consolidadas.	Coordenação e Controle	Coordenação e Controle
Comando e Controle (C <sup>2</sup> )	Comando e Controle (C <sup>2</sup> )		
---	---	Gestão da Informação	Gestão da Informação
Projeção de poder nas áreas de interesse estratégico.	Projeção de poder nas áreas de interesse estratégico.	Mobilidade Estratégica	Mobilidade Estratégica
Mobilidade (concentrar e desconcentrar).	Mobilidade (concentrar e desconcentrar).		
Combate	Combate		
Projeção de poder	Projeção de poder		
Aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei.	Aumento do poder de combate, em curto prazo, pela incorporação de recursos mobilizáveis, previstos em lei.	Mobilização	Mobilização
Mobilização	Mobilização		
Permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças.	Permanência na ação, sustentada por um adequado apoio logístico, buscando ao máximo a integração da logística das três Forças.	---	Logística para a Defesa Nacional
Logística	Logística		
---	---	---	Desenvolvimento Tecnológico de Defesa

**Fonte:** O autor.

Dessa forma, para o início do processo do PBC, com base nos OND atualizados na PND de 2020, a END de 2020 descreveu as CND de modo que a composição e a integração delas possam promover o adequado preparo da Defesa e das FFAA, para proporcionar condições de o Brasil atingir a projeção futura almejada:

**Quadro 5** – Os OND e as CND na END de 2020.

OND – PND 2020	CND – END 2020
<b>I.</b> Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Capacidade de Proteção</li> <li>▪ Capacidade de Pronto-Resposta</li> <li>▪ Capacidade de Dissuasão</li> <li>▪ Capacidade de Coordenação e Controle</li> <li>▪ Capacidade de Gestão da Informação</li> <li>▪ Capacidade de Mobilidade Estratégica</li> <li>▪ Capacidade de Mobilização</li> <li>▪ Capacidade Logística para a Defesa Nacional</li> <li>▪ Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa</li> </ul>
<b>II.</b> Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.	
<b>III.</b> Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa.	
<b>IV.</b> Preservar a coesão e a unidade nacionais.	
<b>V.</b> Salvar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior.	
<b>VI.</b> Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.	
<b>VII.</b> Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.	
<b>VIII.</b> Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.	

**Fonte:** O autor.

Comparando o processo do Brasil com o do TTCP, apresentado por Taylor (2013), ou com o proposto nos EUA, por Liotta e Lloyd (2004), verifica-se que o conjunto PND/END equivale, respectivamente, à *Government Guidance* e à *National Security Strategy*.

No entanto, nos modelos estrangeiros, essa documentação procura estabelecer, de forma clara e, muitas vezes, nominada, quais são as ameaças a serem encaradas pela nação e qual a postura esperada frente a elas, o que é essencial para, em seguida, serem estabelecidas as Prioridades de Defesa. No caso nacional, como isso não está claramente definido, as prioridades devem ser negociadas entre a Defesa/FFAA e o Poder Político.

A partir das CND, o EMCFA, em conjunto com representantes das FFSS, conduziu trabalhos para definir, na próxima etapa do processo, as Capacidades Militares de Defesa (CMD), amparadas em aspectos intrínsecos ao Poder Militar.

## **4 A DEFINIÇÃO DAS CAPACIDADES MILITARES DE DEFESA (CMD) E SEU PARTICIONAMENTO PELAS FORÇAS SINGULARES.**

### **4.1 A Definição das Capacidades Militares de Defesa (CMD) pelo MD**

O GT de implantação do PBC no MD, com representantes da MB, do EB e da FAB, conduziu o primeiro desdobramento das CND listadas na END de 2016, visando à proposição das CMD. Para tal, considerou o emprego conjunto do Poder Militar, que reside nas FFSS, para gerar os efeitos necessários a fim de contribuir para o alcance dos OND definidos na PND de 2016.

Nessa senda, tendo em conta que as CND têm âmbito nacional e multidisciplinar, congregando o interesse dos diversos segmentos da sociedade brasileira em torno da Defesa, o GT apresentou uma lista de CMD que consubstancia a etapa da análise setorial do processo, conforme descrito no Relatório da Reunião do GT do PBC, ocorrida em Brasília-DF, no período de 18 a 22 de fevereiro de 2019 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

Cabe enfatizar que a base para o trabalho de definição das CMD foram a PND e a END de 2016 ano em que o GT do MD começou a trabalhar no detalhamento do PBC, e a apresentação formal das capacidades ocorreu no Relatório do GT, em 2019, a fim de possibilitar completar o primeiro ciclo do processo em meados de 2020.

Dessa forma, como a PND e a END de 2020, dentro do ciclo quadrienal de atualização, foram apresentadas ao CN para apreciação em 24 de julho de 2020, elas não foram consideradas oficialmente.

Ressalta-se, porém, que os OND da PND de 2020 são idênticos aos da PND de 2016. Já quanto às CND carreadas na END de 2020, houve a inserção de 2 (duas) novas capacidades, e, como o processo de elaboração dessa documentação ocorre no âmbito do próprio MD, os aspectos nela presentes foram, de certa forma, considerados.

O Quadro a seguir reflete uma análise do encadeamento OND – CND – CMD:

**Quadro 6** – As CMD com base na END de 2016.

OND – PND 2016	CND – END 2016	CMD	CONCEITUAÇÃO
<p>I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial.</p> <p>II. Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas.</p> <p>III. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa.</p> <p>IV. Preservar a coesão e a unidade nacionais.</p> <p>V. Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior.</p> <p>VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional.</p> <p>VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais.</p> <p>VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.</p>	Proteção	Proteção	Prevenir ou mitigar os efeitos adversos de ataques a pessoal combatente e não-combatente, bem como a meios físicos do Brasil e de aliados.
		Pronta-Resposta	Empregar, no momento oportuno, forças em operações militares, em resposta a ameaças aos interesses nacionais.
	Pronta-Resposta	Enfrentamento	Integrar a manobra e o engajamento em todos os ambientes, a fim de atingir os efeitos necessários para a realização dos objetivos das missões.
		Dissuasão	Projeção de Poder
	Coordenação e Controle		Comando e Controle
		Gestão da Informação	Domínio das Informações
	Mobilidade Estratégica		Sustentação
		Mobilização	Apoio às Ações do Estado

**Fonte:** O autor.

Com relação à CND de Logística para a Defesa Nacional, introduzida pela PND de 2020, o apoio da Logística Militar é amparado pela CMD de Sustentação.

Já a CND de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa não foi especificamente desdobrada em CMD, sendo seu envolvimento coordenado diretamente no âmbito do MD, por meio da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), na estrutura da Secretaria-Geral do Ministério, e não no âmbito do EMCFA, até porque envolve uma necessária sinergia interministerial e com outros segmentos da sociedade (Indústria e Academia).

Por outro lado, a CMD de Apoio às Ações do Estado contribui diretamente para a preservação da coesão e da unidade nacionais (OND IV), envolvendo, dentre outras possibilidades, o emprego do potencial do Poder Militar em proveito das ações de GLO, das atividades subsidiárias e do atendimento aos compromissos internacionais.

A CND de Mobilização, já presente desde a END de 2016, reflete necessidades de coordenação em alto nível com outras esferas do Governo, sendo assim trabalhada pelo próprio MD, sob a responsabilidade da Chefia de Logística e Mobilização (CHELOG), da estrutura do EMCFA.

Assim, foi possível verificar, em alinhamento com o processo de implantação do PBC, a presença dos conceitos inerentes ao mesmo na produção da documentação de alto nível da Defesa, em que a avaliação da conjuntura e a definição dos OND têm sido apresentadas nas edições da PND, e as CND, elaboradas com base nisso, foram descritas nas END, de forma mais específica nas edições de 2016 e 2020.

Por fim, dando prosseguimento ao processo, o GT do PBC estabeleceu as CMD, em consonância com a contribuição do Poder Militar conjunto das FFAA para a concretização das CND e o alcance dos OND. Cabe ressaltar que as CMD devem ser exaustivas, no sentido de evitar lapsos e cobrir toda a participação da Expressão Militar do PN em apoio ao alcance das CND e, ao mesmo tempo, devem ser não redundantes, afastando sobreposições de capacidades que firam a racionalidade do processo.

Cabe agora, portanto, analisar quais as possibilidades de particionar essas CMD entre as FFSS, de modo que cada uma possa realmente contribuir, dentro de suas especificidades, para a consecução do PBC, com complementaridade e sinergia, evitando sobreposições, lacunas e excedentes de capacidades, de modo a constituir um planejamento efetivamente robusto e eficiente.

#### **4.2 O Particionamento das CMD no Âmbito das FFSS**

O processo de implantação do PBC na Defesa do Brasil tem sido conduzido por um

GT que reúne representantes do próprio MD e das FFSS, reunindo-se periodicamente desde 2016. Justamente neste ano, a edição da END apresentou de forma clara, pela primeira vez, as CND, com base nas quais foram, então, propostas as CMD (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

A partir das CMD (Proteção; Pronto-Resposta; Enfrentamento; Projeção de Poder; Comando e Controle; Domínio das Informações; Sustentação; e Apoio às Ações do Estado), cada Força, conforme suas características de emprego, deve analisar os efeitos para contribuir, na cadeia operacional, para o alcance dos OND e, assim, estabelecer as capacidades a serem visadas dentro de seu planejamento do preparo (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

O modo como cada FFSS posta-se para o combate é orientado, essencialmente, por sua Doutrina de Emprego. O Glossário das Forças Armadas define Doutrina Militar como o “conjunto harmônico de ideias e de entendimentos que define, ordena, distingue e qualifica as atividades de organização, preparo e emprego das Forças Armadas. Englobam, ainda, a administração, a organização e o funcionamento das instituições militares” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, p. 94).

A mesma publicação, ao definir Capacidade Militar, estabelece que o conceito é aplicado no nível estratégico, constituindo-se como uma aptidão da Força para conduzir as operações inerentes que lhe sejam atribuídas na aplicação da expressão Militar do PN (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015).

Dessa forma, conforme descreve o Relatório do Estudo do Planejamento Baseado em Capacidades, cada FFSS apresentou, de início, as capacidades que seguem, a partir do desdobramento das CMD. A MB orientou-se pelo “Planejamento Estratégico Prospectivo de Aprestamento e Articulação da Marinha”, de 2016

- Controle de Áreas Marítimas;
- Negação do Uso do Mar;
- Projeção de Poder sobre Terra; e
- Dissuasão (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Já o EB amparou-se no “Catálogo de Capacidades do Exército”, de 2015:

- Pronto-Resposta Estratégica;
- Superioridade no Enfrentamento;
- Apoio a Órgãos Governamentais;
- Comando e Controle;
- Sustentação Logística;

- Interoperabilidade;
- Proteção;
- Superioridade de Informações; e
- Cibernética (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

A FAB, por sua vez, baseou-se na “Concepção Estratégica Força Aérea 100”, a DCA 11-45, de 2016:

- Projeção Estratégica de Poder;
- Superioridade nos Ambientes Aéreo e Espacial;
- Comando e Controle;
- Superioridade de Informações;
- Sustentação Logística;
- Proteção da Força; e
- Interoperabilidade (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

No PBC, após serem vislumbrados os cenários em que as FFAA deverão atuar, a fim de produzir os efeitos que concorram, de forma conjunta, para alcançar os objetivos estabelecidos, as capacidades são definidas, no processo *top-down*, iniciando com as CND, seguidas das CMD até chegar às Capacidades Militares das Forças Singulares (CMFS) (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Estas, por sua vez, poderão ser desdobradas em diferentes níveis dentro de cada FFSS, de modo que abranjam todo o espectro de atuação e apresentem, em sua descrição, elementos que possibilitem um efetivo dimensionamento de seu alcance, acompanhado de elementos de mensuração.

A coordenação desse processo de particionamento das capacidades é fundamental, pois, ainda que seja previsto o fluxo *bottom-up* das capacidades propostas por cada Força para posterior apreciação e integração, caso as mesmas sejam visualizadas de modo estanque em cada segmento da Defesa, sem a devida amarração com o todo, o processamento das CMFS será complexo e demorado, além da dificuldade de realizar-se uma adequada avaliação dos riscos e a necessária priorização.

Há capacidades que necessariamente exigem uma análise aproximada entre as FFSS, pois os elementos que elas envolvem são interoperáveis por excelência. Como exemplos, não exaustivos, é possível citar o C2 e a Logística. A capacitação dos recursos humanos, os meios empregados e a doutrina desenvolvida em função dessas capacidades tendem a ter características comuns, o que exige o cuidado para evitar redundâncias e sobreposições, ou,



pior ainda, lacunas não preenchidas, consequências essas que ferem a essência do PBC, em termos de propiciar um planejamento robusto, flexível e racional.

Desse modo, é fundamental que o liame do PBC seja estabelecido já no início do processo, em um trabalho conjunto, coordenado pela Defesa, com representantes das Forças, para conduzir a avaliação da conjuntura e a prospecção de todos os prováveis cenários que demandem a atuação das FFAs. Assim, é possível projetar as Possibilidades de Atuação (PA) conjuntas e os efeitos delas derivados, dos quais decorrerão as capacidades.

Cada Força, na etapa seguinte, em face dos cenários conjuntos, extrairá deles um subconjunto (Cenário Naval para a MB, Cenário Terrestre para o EB e Cenário Aeroespacial para a FAB), a partir do qual, com base na sua doutrina e nas suas características, realizará uma análise com vistas a propor um refinamento nas PA integradas e conjuntas do MD, explicitando sua parcela de contribuição, com base nos efeitos a serem produzidos e nas capacidades necessárias para tal.

Apesar de tudo partir de uma análise inicial conjunta, é natural que o processamento em cada Força, sujeito às características de emprego ditadas pelas respectivas doutrinas, gerem uma dissociação. Para mitigar isso, é importante que, dentro do processo de atualização doutrinária de cada FFSS, a visão da atuação conjunta nunca seja perdida. Nesse sentido, o PBC oferece uma excelente oportunidade para incrementar a interoperabilidade e a sinergia da atuação conjunta entre as FFSS.

A Doutrina Militar Naval, EMA-305, ao discorrer sobre as Características e as Tarefas Básicas do Poder Naval, trata do termo capacidades em linhas gerais (MARINHA DO BRASIL, 2017). Conforme o trabalho do GT do MD, a proposição inicial da MB para suas CMFS recaiu exatamente sobre as ditas Tarefas Básicas, ponto de partida para outros desdobramentos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

A Doutrina Militar Terrestre, Manual de Fundamentos EB20-MF-10.102, declara explicitamente a necessidade de o EB desenvolver capacidades, detalhando, inclusive, o modo de analisar as mesmas. Frisa que tal desenvolvimento pode estar voltado para uma atuação ora integrada com as demais FFSS, ora isolada. Realça, também, que as capacidades da Força Terrestre são a base para o desenvolvimento do preparo, listando, prioritariamente, as seguintes:

- a) dissuasão terrestre compatível com o status do país;
- b) projeção internacional em apoio à política exterior do país;
- c) atuação no espaço cibernético com liberdade de ação;
- d) prontidão logística;

- e) interoperabilidade com as demais Forças Singulares e complementariedade com outros órgãos e agências – operações interagências;
- f) gestão integrada em todos os níveis;
- g) efetividade na doutrina militar;
- h) maior ênfase na dimensão humana;
- i) fluxo orçamentário adequado;
- j) produtos de defesa vinculados às capacidades operacionais; e
- k) gestão sistêmica da informação operacional (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014, p. 3-4).

Por sua vez, a FAB, na sua Doutrina Básica, a DCA 1-1, declara que o planejamento do preparo subentende uma fase em que são construídas as capacidades, no caso específico, aquelas necessárias para empregar o Poder Militar Aeroespacial nas diversas PA. Nesse sentido, enumera as capacidades essenciais da Força Aérea:

- Controlar a Informação no Campo de Batalha;
- Agir com Prontidão, Mobilidade e Precisão;
- Proporcionar Suporte Logístico Adequado e Oportuno; e
- Proteger o seu Poder de Combate (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2012).

Porém, o documento que baseou os trabalhos do GT no MD foi a Concepção Estratégica Força Aérea 100, a DCA 11-45, editada originalmente em 2016, mas revisada em 2017 e 2018. A edição atual desta DCA introduziu as seguintes diferenças em relação à que foi considerada nos trabalhos da Defesa:

- Emprega o termo Superioridade no Ambiente Aeroespacial, e não no Ambiente Aéreo e Espacial, levando em conta a moderna necessidade de integração para o planejamento dos 2 (dois) ambientes; e
- Traduz a Interoperabilidade não como uma capacidade, mas sim como uma característica necessária à Força Aérea para viabilizar o apoio às outras FFSS (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2018).

Considerando que cada FFSS compreenda perfeitamente como sua atuação contribui para as PA conjuntas, dentro das características da parcela do Poder Militar que representa, poderá dimensionar adequadamente os efeitos que deverá produzir e, dessa maneira, estabelecer as capacidades a obter ou aprimorar.

Estas capacidades, as CMFS, com base nos princípios basilares do PBC, deverão ser exaustivas, isto é, cobrir todas as efetivas contribuições da Força para a concretização de todas as PA conjuntas estabelecidas pelo MD, e não redundantes entre si, mantendo a racionalidade do processo.

Ao mesmo tempo, visando à racionalização, as CMFS deverão ser flexíveis, de modo que possam ser integradas e reconfiguradas oportunamente, evitando lacunas operacionais ou sobreposição de esforços.

Assim, poderão ser identificadas capacidades críticas, que têm maior probabilidade de serem demandadas nos diversos cenários, isoladamente ou de forma conjunta. Isso configura-se como um critério adequado a ser considerado dentro da priorização, o que atende a outro pilar do PBC, que é a abordagem dentro do horizonte orçamentário.

Por fim, cada CMFS, no seu desdobramento, deverá ser submetida a uma avaliação que possibilite visualizar e compreender, tanto qualitativa como quantitativamente, qual o caminho a percorrer para que a mesma alcance sua completude, preenchendo as lacunas existentes. Para tal, o processo propõe os seguintes fatores determinantes:

- Doutrina – verificar se a maneira como a Força se prepara para o combate possibilita desenvolver a capacidade pretendida, ou se é o caso promover uma revisão;
- Organização – entender se o modo como a Força está estruturada é adequado para o desenvolvimento da capacidade;
- Pessoal – checar se a dotação e a qualificação dos efetivos são aderentes à capacidade a ser aplicada;
- Educação – em sentido similar, verificar as necessidades de adequar a formação do pessoal para a devida compreensão, assimilação e aplicação da capacidade;
- Material – compreender se os sistemas e equipamentos são apropriados para o desenvolvimento da capacidade, ou se é o caso de adequá-los ou substituí-los;
- Adestramento – verificar se o treinamento aplicado possibilita o adequado emprego dos recursos de toda ordem para a devida consecução da capacidade; e
- Infraestrutura – checar se as instalações, os meios e os serviços se adequam e convergem para a aplicação da capacidade, ou se é necessário um redimensionamento ou uma substituição (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017).

Essa análise, conhecida como DOPEMAI, em função das iniciais de cada aspecto vislumbrado, se realizada de modo criterioso, possibilita descrever o caminho a ser percorrido para que a CMFS pretendida seja efetivamente alcançada e, não menos importante, quanto esse esforço custará. Assim, pela lógica, caminhos mais fáceis e menos custosos poderão, inclusive, pesar ao definir sobre qual(is) Força(s) caberá o desenvolvimento da dita capacidade.

Desse modo, quando cada CMFS, analisada em todos os seus aspectos, for apresentada para a apreciação do MD, ela estará calcada em todos os elementos que

possibilitem sopesá-la, aprimorá-la e inseri-la dentro do espectro maior das PA conjuntas.

Uma vez explicitadas e compreendidas as possibilidades de particionamento das CMD em CMFS, dentro do processo *top-down* do PBC, pode-se, agora, apresentar as conclusões da Pesquisa em torno do problema que provocou este Trabalho.

## 5 CONCLUSÃO

Considerando o momento de transformação pelo qual passa o processo de planejamento estratégico visando à consolidação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) voltado para o preparo das Forças que integram a Defesa do Brasil, o propósito deste Trabalho foi analisar a maneira como deve ocorrer o alinhamento das Capacidades Militares de Defesa (CMD), estabelecidas no MD, com as Capacidades Nacionais de Defesa (CND), enumeradas na END, de modo a possibilitar o desenvolvimento *top-down* do PBC no Brasil e permitir o particionamento de capacidades no âmbito das FFSS.

Iniciou com uma contextualização sobre o que constitui um planejamento estratégico e como este conceito foi internalizado no ambiente da Defesa do Brasil, destacando o momento atual, em que o PBC foi definido como modelo a ser adotado.

Para tal, no Capítulo 2, foi apresentado o arcabouço teórico que orientou o desenvolvimento no PBC em algumas nações, com destaque para os EUA, que despertou a necessidade dessa transformação a fim de ter condições de se contrapor, de forma efetiva e exaustiva, à emergência de uma série de novas ameaças não regulares e difusas, que se multiplicaram no mundo após o fim da bipolaridade da Guerra Fria, na década de 1990, ao mesmo tempo em que a sociedade questionava com relação aos recursos destinados aos gastos militares.

Assim, ficou evidenciado que o planejamento do preparo de forças baseado apenas no estabelecimento das plausíveis ameaças não bastava, posto que, uma vez que os oponentes são analisados sistemicamente e os prováveis cenários são estabelecidos, os efeitos a serem carreados dentro das possibilidades de atuação das FFAA são estabelecidos e, com isso, parte-se para definir quais as capacidades necessárias a serem desenvolvidas e/ou implantadas, as quais devem ser configuradas, integradas e priorizadas, considerando, ainda, o horizonte orçamentário.

Nessa senda, o MD promoveu, em 2013, o Primeiro Seminário sobre Planejamento Baseado em Capacidades, que representou o ponto de partida no sentido de alinhar as FFAA em torno da nova metodologia proposta para o planejamento estratégico. Foi estabelecido um GT na Defesa, com representantes das FFSS, o qual analisou os conceitos, as características e os desdobramentos do PBC, com base em casos ocorridos no exterior e devidamente documentados, com vistas a verificar as possibilidades de implantação no Brasil, com as adaptações cabíveis à realidade nacional.

Mediante uma análise crítica dos desdobramentos do Sistema de Planejamento

Estratégico de Defesa (SISPED), agora denominado Planejamento Estratégico Setorial (PES), e da Sistemática de Planejamento Estratégico-Militar (SPEM), foi possível comprovar que, no processo de produção da documentação de Defesa de alto nível, foram aperfeiçoados conceitos-chave para o desenvolvimento do PBC.

Nesse sentido, foi possível responder à primeira questão orientadora da Pesquisa (Qual é o processo de PBC em implantação pelo MD?), pois ficou evidenciado que, para dar início ao processo *top-down*, após a análise da conjuntura e a prospecção dos cenários no MD, e observadas as diretrizes políticas, é emitida a Política Nacional de Defesa (PND), em cujo sequenciamento é expedida a Estratégia Nacional de Defesa (END).

No Capítulo 3, foram apresentados e analisados os conteúdos da documentação de alto nível. As PND, a partir da edição de 2005 (ainda como PDN) e, na sequência, já dentro do ciclo de atualizações quadrienais (2012, 2016 e 2020), listam os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), que sofreram algumas alterações e adições explicitadas, funcionando como o farol para a proposição das capacidades necessárias, em uma etapa seguinte.

No encadeamento, as END contextualizaram o papel da Defesa e estabeleceram as Capacidades Nacionais de Defesa (CND), redigidas de forma integrada e conjunta, de modo a congregarem todas as possibilidades de contribuição das FFAA para o cumprimento da missão da Defesa. Após a edição de 2008, as END também seguiram um ciclo quadrienal de atualização, concomitantemente com as edições da PND (2012, 2016 e 2020).

Apesar de a estruturação das FFAA em torno de capacidades ser orientada desde a END de 2008, com a apresentação de algumas delas, a especificação das CND só passou a ocorrer em 2016, sendo que, neste Trabalho, elas foram listadas e comparadas, o que possibilitou responder a segunda questão orientadora: Como foram estabelecidas as CND?

O Capítulo 4 mostrou como foram conduzidos os trabalhos no MD para, a partir das CND, propor as Capacidades Militares de Defesa (CMD), especificamente voltadas para a aplicação da expressão Militar do PN. Como as reuniões do GT para a implantação do PBC passaram a transcorrer periodicamente a partir de 2016, as CND apresentadas na END daquele ano foram as consideradas, visto que a edição de 2020 só foi expedida recentemente e ainda está sendo apreciada pelo CN. Esta última versão acrescentou 2 (duas) novas capacidades inerentes à Logística e ao Desenvolvimento Tecnológico, as quais, de certa forma, mesmo que não oficialmente, estão abrangidas no processo, pois suas concepções eram de conhecimento do GT.

Em posse das CMD, os GT das FFSS conduziram seus estudos para propor as Capacidades Militares das Forças Singulares (CMFS), particionamento este que é orientado,

primariamente, pela doutrina de emprego das FFSS, que define a maneira como cada uma pode contribuir dentro das possibilidades de atuação conjunta frente aos cenários estabelecidos.

Desse modo, restaram respondidas as terceira e quarta questões orientadoras: Como foram definidas as CMD?; e Quais são as possibilidades de particionamento das CMD no âmbito das FFAA? Isso ocorreu na medida em que, após a apresentação e análise das CMD, foram explicitadas 3 (três) possibilidades de prosseguimento do processo:

- CMD que, em razão de serem essencialmente conjuntas e coordenadas diretamente pelo MD, não foram desdobradas;
- CMD particionadas nas FFSS, mas que requerem uma adequada integração no retorno do processo, *bottom-up*, pois são compostas por contribuições concorrentes de todas as Forças, o que requer uma adequada análise e priorização, a fim de evitar lapsos e/ou redundâncias, com desperdício de recursos; e
- CMFS oriundas do particionamento especificamente alinhadas com as características intrínsecas de cada Força, cuja integração e priorização no MD deve ser orientada para a produção da sinergia necessária a fim de obter o melhor efeito do emprego conjunto do Poder Naval, do Poder Terrestre e do Poder Aeroespacial.

Com o processo do PBC em implantação pelo MD devidamente explicitado, com o estabelecimento das CND por meio da END adequadamente descrito, e, por fim, com a verificação do modo como foram definidas as CMD pelo MD e a explicação das possibilidades de particionamento das mesmas em CMFS, esta Pesquisa atingiu seus 3 (três) Objetivos Específicos.

Portanto, após as 3 (três) primeiras etapas descritivo-analíticas, seguidas da etapa sintética, propostas conforme o método adotado, foi alcançado o Objetivo Geral da Pesquisa, no sentido de sistematizar, à luz da literatura, a interligação entre as Capacidades Nacionais de Defesa (CND) e as Capacidades Militares de Defesa (CMD) no Brasil, e as decorrentes possibilidades de particionamento das capacidades entre as FFAA.

Reforça-se que a metodologia do PBC visa a proporcionar um planejamento estratégico da Defesa mais robusto, capaz de fazer frente às diversas possibilidades de atuação definidas em função dos cenários estabelecidos, de modo a priorizar e suportar os projetos de desenvolvimento estabelecidos para as Forças, dentro da realidade dos recursos a serem empregados.

Nesse sentido, os resultados alcançados neste Trabalho tornam explícitos diversos conceitos e aspectos inerentes ao processo em questão, continuamente realimentado nos ciclos de atualização da PND e da END, cujas edições mais recentes foram apresentadas neste ano de

2020. Tudo o que foi aqui exposto e analisado pode efetivamente contribuir para uma melhor compreensão, absorção e aplicação da metodologia envolvida no PBC no âmbito da Defesa do Brasil.

Por fim, este Pesquisador entende que os trabalhos voltados para a consolidação do PBC no MD e nas FFAA não se esgotam aqui, pois existem tópicos relevantes que ainda demandam uma análise específica, como, por exemplo, no que tange às possibilidades de mensuração das capacidades, visando a sopesá-las, compará-las e priorizá-las racionalmente.



## REFERÊNCIAS

- ALDRIDGE JR., E.C. et al. *Joint defense capabilities study: improving DoD strategic planning, resourcing and execution to satisfy joint capabilities. Joint Defense Capabilities Study: Final Report*, Washington DC, jan. 2004. Disponível em: <<https://www.hsdl.org/?view&did=449952>>. Acesso em: 4 mar. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2020.
- CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- CHIM, Leug; NUNES-VAZ, Rick; PRANDOLINI, Robert. *Capability-Based Planning for Australia's National Security. Security Challenges*, Kingston, v. 6, n. 3, 2010. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/e26459795>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- COMANDO DA AERONÁUTICA (COMAER). Portaria nº 1.597/GC3, de 10 de outubro de 2018. Aprova a reedição da DCA 11-45 "Concepção Estratégica - Força Aérea 100". **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n.180, 15 out. 2018. DCA 11-45.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n.121, 26 jun. 2012. DCA 1-1.
- DAVIS, Paul K. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission Systems Analysis, and Transformation*. RAND Corporation Publication MR 1513, Santa Monica, 2002. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a402243.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

\_\_\_\_\_, (Ed.). *New Challenges for Defense Planning: Rethinking How Much is Enough*. Santa Monica: RAND, 1994.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. Tradução Gilson Cesar Cardoso de Souza. 20. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. *The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: Laboratory for Knowledge Based Economic Development*. EASST Review, Vol. 14, No. 1, pp. 14-19. Amsterdam / New York, 1995. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2480085](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2480085)>. Acesso em: 27 jul. 2020.

EXÉRCITO BRASILEIRO (EB). Estado-Maior do Exército. Doutrina Militar Terrestre. **Portaria nº 003-EME, de 2 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF-10.102 Doutrina Militar Terrestre, 1ª Edição, 2014. Brasília, DF, 2014. Fundamentos EB20-MF-10.102.

FITZSIMMONS, Michael. *Whither Capabilities-based Planning?* **Joint Force Quarterly**, Washington DC, v. 44, jan./abr. 2007. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a517897.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HICKS, Kathleen H. *Bad Idea: Arguing Over Capabilities- vs. Threat-based Planning*. *Center for Strategic and International Studies, Defense 360*, Washington DC, 4 dez. 2017. Disponível em: <<https://defense360.csis.org/bad-idea-arguing-capabilities-vs-threat-based-planning/>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

KENDALL, Jeffrey B. *Capabilities-Based Military Planning: The Myth*. Course 5605 *Seminar L paper, National War College*, Washington DC, 2002. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a442167.pdf>>. Acesso em: 4 mar 2020.

LIOTTA, P.H.; LLOYD, Richmond M. *The Strategy and Force Planning Framework*. In: *NAVAL WAR COLLEGE. Security, Strategy and Forces Faculty. Strategy and Force Planning*. 4. ed. Newport: *Naval War College Press*, 2004.

MANN, Edward C. III; ENDERSBY, Gary; SEARLE, Thomas R. *Thinking Effects. Effects-Based Methodology for Joint Operations*. *Center for Aerospace Doctrine Research and Education (CADRE) Paper* n. 15. Maxwell AFB: CADRE, 2002. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a408452.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARINHA DO BRASIL (MB). **Amazônia Azul**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <[https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/amazonia-azul.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/amazonia-azul.html)>. Acesso em: 24 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. **Doutrina Militar Naval**. Brasília, DF, 2017. EMA-305.

MATTOS, Leonardo. O Entorno Estratégico Brasileiro. In: CURSO DE SEGURANÇA E DEFESA, 2020, Rio de Janeiro. **Aula...** Rio de Janeiro: ESG, 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[https://www2.gwu.edu/~clai/recent\\_events/2010/Brazil\\_Defense/Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Defesa.pdf](https://www2.gwu.edu/~clai/recent_events/2010/Brazil_Defense/Estrategia_Nacional_de_Defesa.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, DF, 2015. MD35-G-01. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <<http://www.nee.cms.eb.mil.br/index.php/biblioteca/139-livro-branco-de-defesa-nacional>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2020a.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://www.participa.br/estrategia-nacional-de-defesa-end/documentos-estrategicos-de-defesa>>. Acesso em: 5 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <[https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PNDa\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Sistemática de Planejamento Estratégica de Defesa (SPED) - Método**. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Sistemática de Planejamento Estratégica Militar (SPEM)**. Brasília, DF, 2018. MD51-M-01.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Relatório da Primeira Reunião sobre Planejamento Baseado em Capacidades de 2019**. Brasília, DF, 2019.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Relatório do Estudo do Planejamento Baseado em Capacidades**. Brasília, DF, 2017.

\_\_\_\_\_. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Relatório do Primeiro Seminário sobre Planejamento Baseado em Capacidades**. Brasília, DF, 2013.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da Estratégia**. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

OWENS, Mackubin Thomas. *Strategy and the Logic of Force Planning*. In: NAVAL WAR COLLEGE. *Security, Strategy and Forces Faculty. Strategy and Force Planning*. 4. ed. Newport: *Naval War College Press*, 2004.

SCHNEIDER FILHO, Walmir Almada. Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031. In: CURSO DE SEGURANÇA E DEFESA, 2020, Rio de Janeiro. **Aula...** Rio de Janeiro: ESG, 2020.

TAYLOR, Ben. *Analysis Support to Strategic Planning. The Technical Cooperation Program (TTCP) JSA TP-3 panel*, Ottawa, 2013. Disponível em: <<https://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc194>>. Acesso em: 5 mar. 2020.