

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG ROGERIO FORTES PEDROZO

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE FORÇA:

A proposição de um modelo para a Marinha do Brasil e sua importância

Rio de Janeiro

2012

CMG ROGERIO FORTES PEDROZO

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE FORÇA:

A proposição de um modelo para a Marinha do Brasil e sua importância

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

Orientador: CMG (RM1) Eduardo Hartz Oliveira

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2012

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi, na acepção da palavra, de grande valia para o crescimento de minha formação como oficial de Marinha, razão pela qual passo a agradecer:

Ao magnânimo Deus por me dotar de saúde, humildade e determinação para almejar as melhores alternativas ao longo da vida, maravilhosa dádiva que nos permeia;

Aos meus queridos pais pela formação moral, exemplo, apoio diuturno e educação;

Ao meu orientador, CPEM 2012 pela orientação segura, profissional, educada e proficiente no tema abordado, de suma valia para a navegação em águas seguras;

Aos instrutores e professores, mestres e doutores da Escola de Guerra Naval, por haverem enriquecido o meu conhecimento neste ano de aprendizado ímpar e contribuído para a elaboração do trabalho;

Aos colegas do CPEM-2012, reunidos neste ambiente de amizade, camaradagem e dedicação ao propósito comum, o melhor para a Marinha, pelos gratos momentos vividos no curso;

E por fim, à Marinha do Brasil, pela indicação para o Curso de Política e Estratégia Marítimas e pelos conhecimentos científicos e empíricos a mim fornecidos ao longo dos anos, tornando possível a elaboração deste trabalho.

A todos, o meu sincero muito obrigado!

RESUMO

Da segunda metade do século XX em diante, o desenvolvimento tecnológico e a globalização criaram mais agilidade e sinergia entre processos e aumentaram a incerteza do ambiente de segurança global. O número de variáveis a considerar passou a exigir um método analítico, surgindo o planejamento de força nesse ambiente. Portanto, considerando-se que não há um processo consagrado de planejamento estratégico na Marinha, o estudo visa a apresentar um modelo de planejamento de força, que guarde simetria e adequabilidade aos anseios do país. O emprego de um modelo permitiria à força controlar as suas necessidades de futuros meios navais, em prol da defesa nacional. Apresentam-se os tipos de planejamento de força e, a partir da citação desses modelos, será indicado aquele que, por meio do estudo, é o julgado adequado ao atendimento das necessidades da força, além de se alinhar à Estratégia Nacional de Defesa. Descreve-se nos capítulos os conceitos, os alicerces da construção do modelo de planejamento de força, a proposta do Modelo Greenhalgh e as suas implicações para a Marinha, com o objetivo de fundamentar a adoção de um modelo com o foco em capacidades militares. Conclui-se o trabalho com a proposta de um modelo de planejamento de força por capacitação, baseado no estudo realizado sobre a construção desse modelo e a sua oportuna implementação na Marinha do Brasil.

Palavras-chave: Planejamento de Força; Modelo Greenhalgh; e Capacitação.

ABSTRACT

From the beginning of the nineteen fifties, the technological development and globalization create more agility and synergy among processes and amplify the uncertainty of the global security environment. The number of variables to consider requires an analytical method, and the force planning appears in this environment. Therefore, considering that Brazilian Navy doesn't have an established process of force planning, this study aims to present a force planning model with similarity and adequacy to the country requirements. The use of a model would allow the naval force to control its future naval means necessities to enhance the national defense. Different force planning types will be presented and will be indicated, by the studies, that one which is considered adequate to the naval force necessities, consistent with the Defense National Strategy. The chapters describe concepts and foundations of the force planning model construction, the proposition of Greenhalgh Model and its implications to the Brazilian Navy, in order to support the adoption of the capabilities based planning model. This text finally presents a capabilities based planning proposal, based in the studies about this model construction and its timely introduction in the Brazilian Navy.

Keywords: Force Planning; Greenhalgh Model; and Capabilities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AENAV -	Avaliação Estratégica Naval
AJB -	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ALI -	Apoio Logístico Integrado
CBP -	Planejamento Baseado em Capacidades ou Planejamento por Capacitação
C-EMOI -	Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários
C-EMOS -	Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores
C-PEM -	Curso de Política e Estratégia Marítimas
CENAV -	Conceito Estratégico Naval
DBM -	Doutrina Básica da Marinha
DIPNAV -	Diretrizes para o Planejamento Naval
DMD -	Doutrina Militar de Defesa
EB -	Exército Brasileiro
EGN -	Escola de Guerra Naval
EMA -	Estado-Maior da Armada
EMiD -	Estratégia Militar de Defesa
END -	Estratégia Nacional de Defesa
ESG -	Escola Superior de Guerra
FAB -	Força Aérea Brasileira
FA -	Forças Armadas
GPC -	Gestão de Pessoas por Competência
HE -	Hipótese de Emprego
LC -	Lei Complementar
MB -	Marinha do Brasil
MD -	Ministério da Defesa
OBE -	Operações Baseadas em Efeitos
OBNAV -	Objetivos Navais
ORCOM -	Orientações do Comandante da Marinha
PAED -	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PAEMB -	Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil
PDN -	Política de Defesa Nacional
PEEx -	Plano Estratégico do Exército
PEMAER -	Plano Estratégico Militar da Aeronáutica
PEM -	Plano Estratégico da Marinha
PE -	Planejamento Estratégico
PMD -	Política Militar de Defesa
SisGAAz -	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SIPLEX -	Sistema de Planejamento Estratégico do Exército
SISPED -	Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa
SPAN -	Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha
SPEM -	Sistemática de Planejamento Estratégico Militar
SWOT -	<i>Strengths</i> (forças), <i>Weaknesses</i> (fraquezas), <i>Opportunities</i> (oportunidades), <i>Threats</i> (ameaças).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – Modelo Greenhalgh	73
FIGURA 2 – Modelo Marcílio Dias.....	117
FIGURA 3 – Modelo Barroso	118
FIGURA 4 – Modelo Tamandaré.....	119
FIGURA 5 - Mapeamento de Competências.....	127
FIGURA 6 – Modelo Lloyd.....	128
FIGURA 7 – Modelo Hill.....	129
FIGURA 8 – Modelo Bartlett.....	130
FIGURA 9 – Nexo do Planejamento Estratégico de Força	134
FIGURA 10 – A Lógica do Planejamento de Força.....	134
FIGURA 11 – Modelo do Processo de Planejamento de Força por Capacitação	135
QUADRO 1 – Métodos de Planejamento de Força.....	50
QUADRO 2 – Diagnóstico do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa.....	132
QUADRO 3 – Fatos Portadores de Futuro (FPF).....	133
QUADRO 4 – Eventos Futuros (EF).....	133

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	CONCEITOS FUNDAMENTAIS	9
2.1	Estratégia	9
2.2	Planejamento Estratégico.....	13
2.3	Gestão Estratégica, Administração Estratégica, Empreendedorismo, Treinamento e Doutrinação	15
2.4	Planejamento de Força e sua Evolução na Esfera Estadunidense	16
2.5	Documentos Condicionantes do Planejamento de Força.....	24
3	A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA	26
3.1	A Missão e a Visão de Futuro da Marinha do Brasil.....	26
3.2	Os Valores da Marinha do Brasil.....	29
3.3	Requisitos de uma Força Naval	32
3.4	Objetivos Estratégicos Navais e Indicadores.....	35
3.5	Diretrizes Estratégicas para o Planejamento Naval	43
3.6	A Formulação do Planejamento Baseado em Capacitação.....	46
4	O MODELO GREENHALGH DE PLANEJAMENTO	62
5	IMPLICAÇÕES, REFLEXOS E AÇÕES DECORRENTES DO MODELO	74
6	CONCLUSÃO	79
7	REFERÊNCIAS	81
	APÊNDICES	85
	ANEXOS	123

1 INTRODUÇÃO

No que tange à importância do Poder Naval¹ e sua capacidade real ou potencial de afetar a vida das pessoas, é plausível meditar que a estratégia naval e a estrutura da Marinha do Brasil (MB) serão constantemente revistas, para se adequarem aos anseios da sociedade.

O poder está no centro das discussões quando é citada a relação entre os Estados. A necessidade oriunda do exercício do poder torna o planejamento de força relevante, já que todos os Estados costeiros têm a possibilidade de exercer o seu domínio no mar.

É relevante a presença de uma ligação² fluente entre o poder político e o aparato militar, em que haja identificação e consenso quanto a objetivos de defesa, alocação de recursos e adequação de meios para alcançar as metas. E aí assoma a importância de planejar a força naval no longo prazo, segundo um processo com fundamentos teóricos e metodologia científica que alicercem o plano elaborado para compor a força.

Nos Estados Unidos da América (EUA), onde se desenvolveu de forma mais intensa o conceito de planejamento de força (*force planning*), até hoje não existe um consenso sobre a aplicação desse método, o que já representa um desafio a suplantar.

No Brasil, a edição da Estratégia Nacional de Defesa (END), em dezembro de 2008, e o encaminhamento ao Ministério da Defesa do Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB), em 2009, evidenciaram ainda mais a necessidade de elaborar um modelo de planejamento de força para a MB, com a visão de longo prazo, visando à sua oportuna inserção no Plano Estratégico da Marinha (PEM), norma datada de junho de 2008.

¹ Segundo a Doutrina Militar de Defesa (2007), o Poder Naval é a expressão militar e a parte integrante do Poder Marítimo capacitada a atuar militarmente no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente.

² Tal ligação deriva do fato de que o Estado carece de um instrumento militar forte e depende de sua efetiva participação para superar óbices e possíveis riscos, visando exercer o poder e alcançar os seus interesses.

O PEM, oriundo da Sistemática de Planejamento de Alto Nível (SPAN), não possui um método que almeje planejar a força naval no longo prazo. De modo a suprir esta lacuna na SPAN e no PEM, o autor buscará propor um modelo de planejamento de força para a MB, coadunado à END, que apresenta a diretriz do Governo.

O planejamento estratégico visa a definir um rumo da força nos próximos vinte anos e é capital a presença de um modelo alinhado aos documentos condicionantes, que atenda aos interesses nacionais. Cabe aplicar tal modelo à execução de futuras aquisições e à capacitação do pessoal, para que a Marinha do futuro seja moderna, balanceada e equilibrada.

Os recursos são escassos para o preparo e o emprego das Forças Armadas (FA), a fim de cumprir as atribuições constitucionais, os objetivos e as diretrizes emanadas de níveis superiores (político e setorial). Desta forma, justifica-se a proposição de um novo modelo, bem como delimitar as abordagens complementares ao assunto, de modo a otimizar a configuração da força naval futura.

A aplicação do planejamento de força, com a visão da força naval a longo prazo, permitirá fixar os objetivos e as diretrizes, os indicadores, os valores, os requisitos e as ações decorrentes para a sua implementação na MB, almejando o melhor emprego dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais no cumprimento das tarefas cometidas à MB.

O Brasil deve possuir um instrumento militar pronto e apto a garantir os interesses nacionais. Assim, o trabalho apresentará a importância do planejamento de força, um processo de vital aplicação no tocante à configuração das FA.

A partir do tema selecionado, “Planejamento estratégico, gestão estratégica e definição de processos e indicadores. Modelo para a Marinha do Brasil na definição de uma Força Naval.”, foi escolhido, para o trabalho, o título “O Planejamento Estratégico de Força: a proposição de um modelo para a Marinha do Brasil e sua importância.”.

Nesse sentido, o objetivo do trabalho reside em apresentar um modelo teórico de planejamento de força para a MB, que guarde simetria e adequabilidade aos anseios do País.

Serão apresentados os tipos de planejamento de força e, a partir da citação desses modelos, será indicado aquele que, segundo as pesquisas conduzidas, é o adequado ao atendimento das necessidades da Marinha do Brasil, além de se alinhar a END.

O objetivo espelha a contribuição do trabalho para a MB, qual seja, alicerçar a importância de um modelo teórico que apresente um processo flexível, cíclico, contínuo, sistêmico e multidisciplinar, no âmbito do arcabouço político-estratégico brasileiro, com foco na implementação de capacidades militares. Também avulta a questão da inexistência de um modelo corrente de planejamento de força.

O texto discorrerá em seis capítulos sobre a construção de um novo modelo teórico. O capítulo 1 introduz o tema, o capítulo 2 apresenta conceitos e o capítulo 3 descreve os alicerces da construção de um modelo de planejamento de força para o longo prazo. No capítulo 4 é formulada a proposta de um novo modelo, a ser inserido no PEM, e no capítulo 5 são apresentadas as implicações para a MB. O capítulo 6 descreve a conclusão do trabalho.

O trabalho se pautou na pesquisa bibliográfica de livros, manuais, periódicos e artigos disponíveis. As palestras de oficiais, no tocante ao planejamento estratégico na MB, foram uma relevante fonte de dados para complementar o arcabouço teórico. Foram avaliados documentos condicionantes relativos ao tema, por meio de um processo descritivo e analítico.

Destarte, a crescente projeção internacional do Brasil, associada às suas riquezas naturais, e a recente descoberta de enormes jazidas petrolíferas no pré-sal, coloca o Brasil no eixo onde se processa o jogo de interesses internacionais. E é capital possuir uma força naval que atenda às necessidades e permita a consecução dos interesses nacionais.

Essa força naval crível exige uma metodologia de planejamento de longo prazo, hoje não prevista no PEM. A proposição de um novo modelo visa a aperfeiçoar o controle das necessidades da MB, em prol da garantia da defesa nacional, conforme orienta o mandamento constitucional, com a utilização de um processo aprovado pelos escalões superiores.

2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Este capítulo apresenta os conceitos de estratégia, planejamento estratégico, gestão estratégica e indicadores, bem como delinea os documentos condicionantes nos níveis político e setorial. Igualmente, buscará conceituar o planejamento de força e descrever a sua evolução após o fim da Guerra Fria (1989). Serão descritos os tipos de planejamento de força existentes e as abordagens complementares aos tipos de planejamento de força.

2.1 Estratégia

A definição tradicional de estratégia, segundo Coutau-Bégarie, tem a sua origem posicionada na Grécia Clássica, no século V a.C., a partir da fusão de dois conceitos: “A origem vem do grego, com a associação de duas palavras, stratos, o conjunto de tropas acampadas, com ago (comandar) ou agein (conduzir adiante, avançar, liderar). Chega-se a strategos (o comandante militar das tropas) e a strategika (as funções do comandante militar, a arte de movimentar as tropas).” (COUTAU-BÉGARIE, 2006, p. 43-47 e 53-56).

Kilian Jr (2012) observou que o “estratego” é aquele que age e conduz a sua tropa, a sua equipe. O “estrategista” é aquele que pensa e formula o pensamento de longo prazo.

No bojo do conceito de estratégia militar, cabe mencionar a obra chinesa “A Arte da Guerra”, do general Sun Tzu, que teria vivido no Século VI a.C.. Sun Tzu explicitou que tal estratégia é a arte de conduzir tropas e como se portar no campo de batalha. Isso implica escolher os caminhos mais vantajosos, ou seja, a estratégia é o caminho. O trabalho considera esta conceituação tanto singela quanto a melhor para resumir o significado da estratégia.

Segundo Oliveira (2009), uma menção à estratégia militar ocorreu em Roma, no Século I d.C., com Sexto Júlio Frontino, (40 a 130 d.C.), militar, político e escritor romano.

Em sua obra “Strategemata”, Frontino definiu estratégia como “tudo o que é alcançado por um comandante, podendo ser uma antevisão, vantagem, empreendimento ou resolução”.

Clausewitz (1976), no Século XVIII, mencionou a estratégia como o uso dos engajamentos para o propósito da guerra. O estrategista definia um fim (objetivo) para toda a parte operacional da guerra, no campo de batalha, o qual estará coadunado ao seu propósito. Assim, o estrategista elaborará o plano da guerra e o fim determinará as ações para obtê-lo.

Segundo o Glossário das Forças Armadas (2007), estratégia é a arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando os óbices de toda ordem.

No que concerne à estratégia militar, Beaufre (1965) a delimitou como a arte de aplicar a força de forma efetiva, para alcançar os objetivos políticos. A estratégia exigiria escolher os meios adequados e usá-los em prol de resultados e efeitos morais almejados.

Conforme aludiu Kilian Jr (2012), a estratégia militar é aquela ligada única e exclusivamente à atividade militar. Segundo esse autor, ela é a aplicação ou a ameaça do uso da força militar para impor o que a política estabelece e prevê os recursos tangíveis, como material e pessoal, e intangíveis, como apoio político e social à condução da operação militar. Logo, a estratégia militar se esforça constantemente para atingir as metas políticas e as traduz em termos militares, por meio da fixação de objetivos estratégicos.

Segundo o manual básico, volume III, da Escola Superior de Guerra (BRASIL, 2009b), ela decorre da estratégia nacional, está coordenada ao emprego das demais expressões do Poder Nacional³ (econômica, diplomática, psicológica, tecnológica e militar) e pressupõe duas forças que se opõem. No mais alto nível, a estratégia nacional inclui a aplicação e a coordenação de todos os elementos do Poder Nacional.

Assim, a estratégia militar, subordinada à política, pode ser entendida como um processo de priorizar e identificar os recursos necessários, para transformá-los em meios, de modo a obter os fins.

³ Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a nação, atuando segundo a vontade nacional, de alcançar e manter os objetivos nacionais.

Essa conversão em meios, como será visto no decorrer do trabalho, é a razão de ser do planejamento de força. Num ambiente de incertezas, busca-se evitar ou mitigar as ameaças e aproveitar as oportunidades.

O Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2007b) conceitua a estratégia militar como a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o aparato militar durante os conflitos, conforme os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou manutenção dos objetivos fixados pelo nível político.

Na opinião do autor, a estratégia militar decorre da END e, como assinala a origem da palavra, se refere à arte do comandante militar no preparo e emprego da força. Essa estratégia considera os fatores políticos, econômicos e psicossociais do ambiente nos quais estão inseridas as FA e consiste em escolher a melhor opção, ou seja, o caminho.

Kilian Jr (2012) observou que a estratégia deve ser erigida sob uma perspectiva holística, visando ao planejamento integrado e coeso, alinhando missão, visão de futuro, objetivos e valores. Trata-se de saber onde estamos e para onde desejamos ir. O processo estratégico é contínuo na organização, a qual é um ente que busca o crescimento e, em sua trajetória, aprende ao evoluir. A estratégia é um caminho de captar meios para obter fins.

Pensar estrategicamente implica arte e ciência, intuição e criatividade e conexão ao futuro. A estratégia busca alcançar os objetivos militares por ela definidos, traduzindo as metas políticas em objetivos que permitam ações militares eficazes. Esses objetivos estão definidos na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa. A estratégia orienta a força na busca das metas de longo prazo e uma dessas metas é configurar a força naval sob uma metodologia, atualmente ausente nos documentos condicionantes da MB.

A interpretação de tais objetivos e as alternativas para atingi-los são o real escopo da estratégia. Diante de um contexto de incerteza, vislumbrado na avaliação da conjuntura, os caminhos escolhidos devem ser reavaliados, à luz das mudanças que o ambiente revela em forma de oportunidades e ameaças.

Kilian Jr (2012) também observa que a estratégia é construída segundo um método de planejamento estratégico, com três etapas distintas: o pensamento estratégico (fase de intuição e criatividade); a formulação estratégica (quando ocorre a produção do plano); e o controle estratégico, com a adaptação às mudanças e o uso de indicadores.

Ela está subordinada à política e a esta cabe definir os fins ou efeitos desejados mais amplos, agregando-lhes coerência e legitimidade. A estratégia exige as ações de pensar, fazer planos e executar operações militares integradas, considerando os cenários possíveis de conflito e com foco na adoção de linhas de ação alinhadas aos efeitos futuros desejados. Ela se alicerça na crença de que o futuro pode ser construído pelas decisões e ações do presente.

O trabalho ressalta que a estratégia é um conjunto de ações sincronizadas ao aporte de recursos e ordenadas, no tempo e no espaço, na busca dos objetivos estratégicos. Ela é uma ferramenta da liderança para mobilizar recursos, gerar sinergia e prover coesão interna à instituição – é o caminho. É uma postura “proativa” diante do mundo, tendo a capacidade de adaptar-se às oportunidades e alinhar-se aos objetivos de longo prazo.

Na visão do autor do trabalho em pauta, destaca-se que a estratégia é um conjunto de decisões no presente sobre um futuro almejado. Ela é a escolha do caminho e abrange a adaptação ambiental, a tomada de decisões, a adoção de comportamentos e a competição num cenário de muitas incertezas. Esta junção de atividades guia ao melhor resultado possível. Foram listadas várias acepções de estratégia no Apêndice A, a fim de demonstrar a multiplicidade de conceitos associados ao termo.

2.2 Planejamento Estratégico

Oliveira (2011) conceitua o planejamento estratégico como o processo que gera a sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser acatada pela instituição, visando à interação com os fatores externos (ambiente) e à atuação de forma inovadora.

O planejamento é a concepção de um futuro desejado e as formas para torná-lo real. Nele, o futuro pode ser encarado como a visão da organização, o rumo ou o destino que guie as suas aspirações. E a estratégia⁴ é o conjunto de decisões que fixam a direção geral da instituição, à luz das mudanças, no bojo de seus interesses e competências. Trata-se de equilibrar a gestão do presente com o foco na criação do porvir.

O Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED (BRASIL, 2012), mencionou o planejamento como o processo contínuo e sistemático, com o maior conhecimento possível do futuro, de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar as atividades afetas à execução destas decisões e, por meio de uma retroalimentação organizada, medir o resultado das decisões em confronto com as expectativas da instituição.

Kilian Jr (2012) destacou que planejar é essencial para conservar a iniciativa, de modo a se antecipar aos eventos, agir de forma efetiva e reduzir a perda de tempo entre a decisão e a ação. Quando a situação torna-se complexa e em cenários novos, onde não se tem experiência prévia, é uma forma racional de pensar sobre o óbice e achar uma solução eficaz.

O planejamento estratégico de longo prazo afeta as atividades da organização como um todo, sendo variável conforme haja mudanças ambientais. O processo define a estratégia, guarda relação com o ambiente que permeia a instituição, analisa as implicações das decisões presentes no porvir e provê subsídios para as decisões futuras.

Kilian Jr (2012) delimitou o planejamento estratégico como um processo que elabora um futuro desejado por meio da fixação dos objetivos, em uma moldura temporal, identificando as estratégias (relação entre meios e fins) mais eficientes e eficazes, em função do conhecimento do ambiente atual e da suposta evolução futura. Esse autor menciona que esse planejamento visa a conhecer o futuro para que estratégias sejam traçadas hoje, gerando uma passagem natural por óbices ou o aproveitamento de futuras oportunidades.

⁴ O caminho só pode ser traçado depois que se conhece o ambiente ou o contexto no qual a organização está inserida e a sua posição neste sistema. É plausível reduzir a incerteza acerca do ambiente futuro para tomar as melhores decisões no presente e permitir que as futuras decisões sejam ágeis e efetivas.

É um modelo vantajoso, unificado e integrador⁵: agiliza as decisões; melhora a comunicação; aumenta a capacidade gerencial; eleva a consciência coletiva e a visão da equipe; resulta em maior delegação; conduz a uma direção única; e incrementa a interação da força com o ambiente.

Segundo Thompson (2003) e Mintzberg (2006), os pilares do planejamento são três: pensamento, plano e controle. Eles se dividem em cinco etapas: concepção estratégica⁶ (pensamento), análise do ambiente estratégico (pensamento), formulação estratégica⁷ (plano), implementação estratégica⁸ (plano) e controle estratégico⁹.

No SISPED (BRASIL, 2012), foi assinalado que o planejamento estratégico não abrange decisões futuras, mas sim as implicações das decisões presentes no porvir. Ele almeja orientar rumos para o destino que a organização escolheu e dar sustentabilidade à instituição perante a incerteza. Ele explicita onde estamos, aonde queremos chegar e como lá chegar¹⁰.

O trabalho avalia o planejamento estratégico como flexível, cíclico, contínuo e naturalmente complexo, em face de lidar com o futuro e ter interdependência com o ambiente, onde as mudanças se acentuam e condicionam as decisões estratégicas.

2.3 Gestão Estratégica, Administração Estratégica, Empreendedorismo, Treinamento e Doutrinação

Os referenciais teóricos para os conceitos apresentados abaixo são Bateman (1998), Tavares (2000), Thompson (2003) e Mintzberg (2008).

⁵ O processo determina e revela o propósito organizacional em termos de valores, missão, objetivos, estratégias, metas e ações, com foco em priorizar a alocação de recursos. Ele também delimita o domínio de atuação da instituição, descreve as condições internas de resposta ao ambiente externo e a forma de alterá-las, visando a fortalecer a organização, bem como engaja todos os níveis na consecução dos fins precípuos.

⁶ Na concepção define-se a intenção estratégica por meio da declaração da missão e da visão de futuro.

⁷ Na formulação da estratégia são usados os conhecimentos da análise do ambiente para levantar e estudar as questões críticas: a situação global, os objetivos e propósitos, o direcionamento atual e os fatores ambientais.

⁸ Nessa etapa as estratégias formuladas são analisadas e avaliadas, seguindo-se a tomada de decisão.

⁹ No controle estratégico ocorrem: medições quantitativas e qualitativas do desempenho organizacional; comparação dos resultados atuais aos objetivos; tomada de novas decisões; e ajuste da estratégia.

¹⁰ Cabe avaliar os efeitos das opções presentes no porvir, para facilitar as decisões futuras e reduzir a incerteza. O planejamento reforça pontos fortes, anula ou reduz pontos fracos, explora oportunidades e veda ameaças.

O planejamento busca formular e inserir as estratégias para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças. A gestão abrange o processo de implementação de estratégias, assim como a concepção e a adoção de um modelo coadunado à inserção das estratégias escolhidas. Assim, tal gestão inclui definir o escopo das ações e a análise, no nível ambiental, de forças, relacionamentos e competidores presentes no cenário.

Após a definição da missão, da visão e dos valores da organização, inicia-se o planejamento estratégico, no qual está inserida a gestão estratégica. Na MB, tal gestão consistirá em avaliar os objetivos e as diretrizes formulados. Ela almeja firmar um elo entre o presente e o futuro, para tornar as propostas adequadas e viáveis a uma aplicação no porvir.

A gestão estratégica tem as seguintes funções principais: elevar a interação da instituição com o ambiente, sob uma análise do futuro; focar missão, visão, objetivos, diretrizes e valores; definir o nível estratégico como decisor; integrar pessoas, habilidades e recursos; viabilizar um modelo adequado; e fixar indicadores de avaliação e controle. Ela virá compor o dia a dia da instituição ao colocar em relevo os valores da organização.

Administração estratégica é aquela que abrange os objetivos de longo prazo, está direcionada para o futuro e tem o foco no destino da MB. A administração integra as ações do planejamento e o converte em atividade perene, mediante a formulação, a introdução e o acompanhamento dos objetivos, bem como por meio de reavaliação e mudança da estratégia.

Empreendedorismo é um valor que espelha o ato de pensar a MB de fora para dentro e pode exigir a alteração da linha de ação e sua adequação à nova realidade.

Uma boa medida desse requisito é a forma pela qual o gestor capta oportunidades, a ênfase na inovação e se adota ideias de melhoria do desempenho, por meio de indicadores.

Este trabalho cita algumas regras de sucesso: controle da estratégia; foco na realidade; honestidade dos membros; exercício da liderança; mudança antecipada em relação ao óbice; conservar a vantagem competitiva; erigir a confiança; delegação aos assessores; otimização do trabalho; e a quebra de paradigmas, como a sugestão de um novo modelo.

O treinamento é o processo onde são ministrados conhecimentos e habilidades relativos às tarefas, a fim de elevar o desempenho nos cargos e funções. A doutrinação ou o endoutrinamento é o método segundo o qual as normas são implantadas. Os dois conceitos internalizam padrões de comportamento da força e contribuem para a capacitação.

No caso do planejamento de força, de caráter estratégico, enfatiza-se que o método deve prever a capacitação dos membros, a aquisição e o desenvolvimento das competências requeridas, a fim de permitir a adequada absorção do modelo pela instituição.

Este planejamento será guiado pela estratégia definida por intermédio de normas de níveis superiores. A seguir terá início a apresentação do modelo de planejamento de força, com a sua conceituação e a descrição dos atuais documentos condicionantes.

2.4 Planejamento de Força e sua Evolução na Esfera Estadunidense

Tendo em vista a exposição anterior dos conceitos de estratégia, planejamento estratégico e de elementos que compõem o processo de gestão no âmago de uma instituição, cabe, nessa ocasião, iniciar a apresentação do modelo de planejamento de força – objetivo deste trabalho. Sendo assim, será explicitado o conceito de planejamento de força.

O planejamento de força é a adaptação para o português de *force planning*. Nossa doutrina militar assim o conceitua: “Processo de identificação da necessidade de forças¹¹, baseado na avaliação das necessidades de defesa do Estado e na seleção de capacidades para atender a estes requisitos dentro de limites financeiros” (BRASIL, 2007, p. 274).

O termo planejamento é definido como: “Ato ou efeito de idealizar e fixar, com maior ou menor grau de detalhes, a ação, operação ou atividade a ser realizada, por meio da determinação e ordenação de um conjunto de ações que permitem atingir certo objetivo” (BRASIL, 2007, p. 196).

¹¹A palavra força, em sua acepção doutrinária designa um conjunto de unidades integradas por navios, aeronaves, tropas ou pela combinação desses componentes (BRASIL, 2007, p. 109).

Ele é uma atividade flexível, cíclica e contínua que ocorre de modo sistemático e racional, sob a forma de um processo de tomada de decisão quanto ao problema.

Lloyd conceitua o planejamento de força como “o processo de fixar os requisitos militares baseado em uma avaliação das necessidades de segurança da nação e a seleção dos meios militares que atendam aos requisitos dentro das limitações financeiras.” (ESTADOS UNIDOS, 2004, p. 4). Owens define tal planejamento como o que “cria a estrutura de uma força futura, que tenha dimensão e composição para garantir a consecução de metas nacionais de segurança, devido ao ambiente de segurança e às restrições orçamentárias” (OWENS, 2004, p. 488). Owens assinala que o processo responde a duas questões: quais as capacitações para obter os requisitos fixados pela estratégia e qual o tamanho adequado da força.

Haffa Jr (1988) cita esse planejamento como o processo formulado no patamar estratégico que busca desenvolver a capacitação militar para alcançar os objetivos do nível político. Ele considera disponibilidades e necessidades percebidas no nível operacional.

Em face desta diversidade conceitual, deduz-se que o planejamento de força ainda não encontrou uma definição que incorpore toda a sua abrangência e relevância. Contudo, o trabalho destaca a relevância de seu propósito, que é obter uma força pronta para cumprir as tarefas componentes da missão da MB.

O planejamento de força é o instrumento que une a ideia contida na estratégia e a sua implementação no âmbito da MB, operando como um transdutor. Isso implica o foco de conquistar os objetivos estabelecidos para os próximos vinte anos.

De modo a delimitar as modalidades de planejamento de força e as abordagens pertinentes, será descrita a sua evolução no âmbito das Forças Armadas estadunidenses, tendo em vista o nascimento do conceito de planejamento de força nos Estados Unidos da América (EUA). Primeiro, serão abordadas as modalidades de planejamento de força.

a) O Planejamento de Força por Ameaça

A partir da visão de segurança nacional desenvolvida após a 2ª Guerra Mundial, emergiu um grande consenso estratégico, voltado para um envolvimento global dos EUA, de modo a conter a União Soviética (URSS) nos limites geográficos do maciço continental eurasiático, a chamada Estratégia de Contenção. Era o período da Guerra Fria (1947-1989).

Os EUA buscaram um método adequado para o planejamento de força. A postura vigente à época, face ao ambiente de segurança global, foi o planejamento por ameaça, que implicava identificar oponentes ou ameaças em potencial e avaliar o seu poder combatente. Durante a Guerra Fria, a tarefa de planejar a força era simples e direta: a ameaça era a URSS e o foco principal residia na comparação de poderes combatentes, com base nesse país. Segundo Oliveira (2009), a política acataria a minimização de riscos ou a redução de custos¹².

A minimização de riscos previa que os EUA gerariam meios suficientes para defender os seus interesses onde e quando necessário. A redução de custos surgiu no Governo Truman, em março de 1947, com a Estratégia de Contenção, perante o expansionismo soviético. A postura inicial estadunidense foi reduzir ao máximo os gastos com as Forças Armadas, julgando que o monopólio das armas atômicas garantiria a segurança.

Porém, em 1949, dois eventos¹³ afetaram a estratégia de segurança estadunidense. Esses fatos mostraram a imprópria opção norte-americana pela redução de custos.

O *National Security Council* (Conselho de Segurança Nacional) propôs “reverter a tendência por um aumento coordenado e acelerado do poder atual dos EUA, por meio de um processo custoso e com ajustes financeiros e econômicos.” (DREW, 1994, p. 95). A vantagem que representava a arma atômica fora eliminada e isto exigia adotar a minimização de riscos, com maiores gastos¹⁴ afetos à defesa.

¹² A opção pela abordagem surgia do confronto entre necessidades estratégicas (afetas às ameaças percebidas no ambiente internacional) e necessidades estruturais (afetas à política interna estatal e à alocação de recursos).

¹³ Em agosto, a União Soviética explode a sua primeira bomba atômica: o monopólio se rompera. Mais tarde, o Partido Comunista Chinês assume o controle da China Continental, criando o que parecia ser um adversário comunista que se espalhava desde a Europa Central e ocupava praticamente todo o continente asiático.

¹⁴ As despesas com segurança elevaram-se de US\$ 13 bilhões em 1951, para US\$ 50,4 bilhões em 1953.

Para os EUA, o período entre 1947 e 1952 abrangeu intensa fase de ajustes à realidade global e, internamente, a uma nova moldura político-estratégica. O planejamento de força visava a superar quantitativa e qualitativamente a URSS.

Oliveira (2009) citou vantagens da modalidade: aborda adversários potenciais; e avalia o nível macro da balança global do poder, bem como enfoca os conflitos regionais. Esse autor também listou as deficiências: o óbice de perceber uma ameaça válida; a postura reativa, não adaptável à mudança súbita; e prioriza dados quantitativos, não a qualidade.

b) O Planejamento de Força por Capacitação

A despeito da ameaça representada pela URSS, o Presidente norte-americano, Eisenhower, inaugurou uma abordagem focada na obtenção de uma segurança nacional equilibrada, com foco nos interesses nacionais vitais. No conflito entre a política externa e a interna, segurança nacional e estabilidade econômica teriam a primazia.

Conforme assinalou Oliveira (2009), no início do governo Eisenhower (1953-1960) surgiu a Política de Segurança da Estratégia de Contenção¹⁵ (*New Look*, 1953-1954), como uma resposta à opinião pública norte-americana, priorizando a redução de custos.

Os parâmetros de redução de custos, minimização de riscos, necessidades estratégicas e exigências estruturais foram os fatores condicionantes do planejamento de força nos governos seguintes. Por mais de quatro décadas, as configurações de força variaram em face dos confrontos desses parâmetros, e definiram o poder militar norte-americano quanto à condução da estratégia de contenção durante a Guerra Fria. Assim, o planejamento de força, alinhado à política, teve o papel de transdutor entre a estratégia e os meios para a sua inserção.

Oliveira (2009) destacou que, no bojo da *New Look*, o General Maxwell Taylor, Chefe de Estado-Maior do Exército, fixou os requisitos para uma força capacitada a desdobrar um corpo de três divisões, num teatro além-mar, em dois meses, incluindo o apoio logístico.

Aqui reside a gênese do planejamento baseado em capacitação.

¹⁵ Esta política foi oficializada pelo *National Security Council* por meio do documento NSC 162/2, aprovado por Eisenhower em outubro de 1953. Ela mudava a abordagem do final do Governo Truman (1945-1953).

Desta feita, observa-se que o planejamento de força, no início dos anos 50, já continha alguns elementos baseados em capacitação (o corpo de exército de Taylor), voltados para a flexibilidade e a adaptabilidade de emprego da força num teatro de operações. Nos anos seguintes, o rápido crescimento do poder estratégico nuclear soviético fragilizou dois pressupostos da *New Look*: a relação de poder nuclear entre EUA e URSS não seria muito alterada; e as forças de retaliação dos EUA seriam capazes de dissuadir qualquer agressão.

Segundo Oliveira (2009), os planejadores, então, formularam a *New New Look* (1954-1960), que previa a suficiência estratégica, e não mais a superioridade, priorizando as armas nucleares táticas em guerras limitadas e as forças prontas e em posição. Em 1960, no governo Kennedy, surgiu a *Flexible Response* (1960 - 1968).

Na *Flexible Response*, o então Secretário de Defesa, Robert McNamara, percebeu a necessidade de possuir uma capacidade de combate convencional relativa a “duas guerras e meia”, de modo a ter forças suficientes para defender a Europa contra um ataque soviético, proteger o Sudeste Asiático ou a Coreia contra a China e enfrentar um evento de menor porte.

Segundo Oliveira (2009), McNamara admitiu o desafio de gerar um planejamento de defesa em ambiente incerto. O Chefe do Estado-Maior Conjunto, General Earle Wheeler, ressaltou que foram criadas forças versáteis e flexíveis de múltiplo emprego, adaptáveis a situações urgentes. Chama-se a atenção à aplicabilidade do método por capacitação, pois tais forças versáteis contêm as capacidades militares exigidas em cenários de emergência.

Cabe destacar que, no âmago da *Flexible Response*, no qual McNamara defendeu o emprego do método por capacidades para minimizar a incerteza, permaneceu a defesa por alguns estrategistas da utilização de elementos do planejamento por ameaça. Buscava-se a gestão da incerteza, aliada ao estudo de ameaças, conforme a situação exigisse.

Oliveira (2009) enfatizou que, na dissuasão realista (1969-1976), notou-se, além da ameaça soviética permanente, a gênese de um espaço crescente para o planejamento com o foco numa ameaça difusa, aleatória e incerta.

Mais uma vez, surgia como ator o planejamento de força por capacitação¹⁶. Em 1979, um estudo do Departamento de Defesa sugeriu a capacitação das forças para confrontos, sem citar um cenário particular. À exceção do Governo Reagan (1981-1989), em que o modelo por ameaça foi prioritário, sob o cenário de um conflito global contra a URSS, nas demais fases houve o método por capacitação.

Isso advinha das vulnerabilidades da modalidade por ameaça, bem como pela inserção das vantagens desse método no modelo por capacidades. Durante a década de 90, surgiram três grandes projetos de estruturação das forças armadas estadunidenses: a *Base Force* (1990); o *Bottom-Up Review* (1993); e o *Quadrennial Defense Review* (1997).

Segundo Oliveira (2009), esses projetos de reestruturação das forças norte-americanas ratificaram o novo método por capacitação utilizado pelos EUA.

A seguir, serão apresentadas as abordagens que complementam os planejamentos de força e igualmente surgiram na esfera estadunidense.

a) As Abordagens *Top-down* e *Bottom-up*

Tavares (2000) conceitua a abordagem *top-down* (de cima para baixo) como um método dedutivo que busca a explicação de um fenômeno a partir dos efeitos visíveis. Fruto da visão geral, detalha-se os tópicos que constroem o todo e as suas funções individuais.

Há um modelo dessa abordagem, proposto por Richmond M. Lloyd, que será comentado no próximo capítulo. Nessa abordagem, há o caráter prioritário dos interesses e objetivos nacionais e, assim, o foco no método *top-down* é a Estratégia Nacional de Defesa.

Essa abordagem é usada no método por capacitação e, segundo Oliveira (2009), contém pontos fracos: restrições são avaliadas em fase avançada do planejamento, implicando rever e adequar todo o processo, fruto da redefinição de objetivos; e a hierarquização pode influenciar os planejadores em níveis mais baixos a validarem, automaticamente, os objetivos e estratégias de níveis superiores.

¹⁶ O Relatório Anual de 1976 do Departamento de Defesa previa que as forças de emprego geral dos EUA seriam adestradas e equipadas para o emprego em vários ambientes e contra uma plêiade de oponentes.

Esse mesmo autor também citou os pontos fortes: foco nos objetivos; modo sistemático de enfocar os requisitos; enlace entre instrumentos de respaldo do poder nacional; e divisão da estratégia. O trabalho destaca que os pontos fracos podem ser reduzidos pela adoção paralela do método *bottom-up* (de baixo para cima), descrito abaixo.

Tavares (2000) cita a abordagem *bottom-up* como aquela que explica um evento a partir da operação de seus componentes. Ela exige aprimorar as capacitações e os equipamentos e identificar as necessidades de adestramento e preparo afetas ao cumprimento de tarefas. Tais requisitos apoiam a inserção do planejamento por capacitação.

A abordagem *bottom-up* permite mais troca de informações em todos os níveis, no que tange a requisitos, planejamento, preparo, execução e avaliação de procedimentos. Ela pode ser alinhada à gestão de pessoas por competência, que será abordada no trabalho.

Segundo Oliveira (2009), uma grande vantagem da abordagem *bottom-up* é que ela foca o mundo real. Os planejadores de força devem perceber o modo pelo qual se pode lidar com o oponente, a partir das forças atuais, evitando-se presumir novas capacitações.

Em paralelo, também caberá evitar o negligenciamento do futuro e das metas de longo prazo, com o uso da abordagem *top-down*. Tavares (2000) enfoca a abordagem mista ou adaptável, que é a fusão das modalidades, como uma linha de ação plausível de adoção.

b) A Gestão por Competência

Trata-se da gestão da capacitação de pessoal que almeja desenvolver o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) necessárias ao desempenho das funções do pessoal, fruto da avaliação de competências requeridas, visando ao alcance dos objetivos. No caso da MB, é a dita Gestão de Pessoas por Competência (GPC). Segundo o autor, é uma ferramenta¹⁷ de apoio ao planejamento por capacitação, que se insere na visão da abordagem *bottom-up*. O Anexo A apresenta conceitos relativos a GPC.

c) A Abordagem por Recursos

¹⁷ É um instrumento que formula o conceito “the right man in the right place” (o homem certo no lugar certo).

Esta abordagem é regida pelo orçamento ou recursos financeiros existentes. A vantagem da abordagem é a priorização, gerando disciplina orçamentária. Uma importante desvantagem é que essa abordagem poderá não refletir a ambiência internacional de segurança. No Brasil, como a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa não estipulam ameaças, tal questão não é vital. As normas citadas, oriundas do Poder Executivo, destacam o método por capacitação.

d) A Abordagem por Cenários Prospectivos

Segundo Marcial (2008), cenário prospectivo é um conjunto específico e integrado de formulações acerca de atores e situações no tempo. São histórias sobre a evolução de um grupo de variáveis inter-relacionadas (atores, comportamentos e situações), no passado e no presente, com previsão de evolução futura, e afetas ao objeto do planejamento. A técnica é um instrumento que visa à prospecção do futuro. Implica montar combinações possíveis e imagináveis de futuros.

e) Outras abordagens aplicáveis ao Planejamento de Força

O referencial teórico utilizado é a publicação *Strategy and Force Planning* (2004). A abordagem pelo espectro do conflito usa recursos gráficos e busca comparar as chances de ocorrência de futuros eventos militares ao seu potencial impacto nos interesses do Estado. É composta por um diagrama, o “espectro do conflito”, que seria uma ferramenta de planejamento de força para fixar prioridades, a partir de um par de ordenadas, representado pelas chances de ocorrência da situação e pelo impacto destrutivo aos interesses estatais. Segundo Oliveira (2009), molda-se um espectro de operações militares que podem afetar o planejamento de força, conforme a missão. Essa abordagem exige forças versáteis e flexíveis.

A abordagem por missões e competências essenciais prioriza a maximização dos pontos fortes, as capacidades fundamentais e explora as fraquezas dos oponentes. Ela normalmente acompanha o planejamento por capacitação, segundo o foco nas competências.

A abordagem por cobertura (*hedging*) almeja minimizar o risco e cobrir todas as possibilidades de cenário. Ela se baseia no espectro completo de capacidades militares (alto custo), considera a incerteza e almeja balancear e flexibilizar a configuração da força.

A abordagem por tecnologia enfoca o conhecimento, encoraja a criatividade e destaca os inventos de forma autóctone. Implica alto custo para um ganho às vezes pequeno.

2.5 Documentos Condicionantes do Planejamento de Força

Segundo o PEM, a destinação da MB está orientada, no campo externo, para a garantia da soberania, da integridade territorial e dos interesses do Brasil no mar, incluídas aí as águas interiores e as áreas ribeirinhas. No campo interno, a atuação da MB reside na contribuição à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, sob a autorização do Presidente da República e após esgotamento ou inoperância dos órgãos de segurança pública.

A organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas são instituídos pela Lei Complementar (LC) n° 97, de 1999, alterada pelas LC n° 117, de 2004, e n° 136, de 2010. Essas leis fixam as atribuições subsidiárias¹⁸ das forças, a forma de subordinação quando do emprego, os parâmetros relativos ao preparo e as responsabilidades de atores no setor militar.

A sistemática de planejamento estratégico militar hoje empregada acata a Política de Defesa Nacional (PDN), Decreto n° 5.484, de 30 de junho de 2005, que visa a fixar os objetivos e diretrizes para a defesa do Estado e orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, nos setores civil e militar. É o documento de mais alto nível que orienta o planejamento de defesa. A PDN também lista as orientações estratégicas e as diretrizes em nível nacional e menciona os ambientes internacional, regional e o entorno estratégico.

¹⁸ São afetas ao desenvolvimento nacional, defesa civil, marinha mercante, segurança da navegação aquaviária, políticas atinentes ao mar e cooperação com órgãos na repressão de delitos.

Em nível setorial, a Política Militar de Defesa (PMD), editada pelo MD em 2005, contém objetivos e diretrizes militares de defesa, guiando as ações e formulações de estratégia a cargo das forças, para alcançar os objetivos da PDN. Ela almeja orientar os planejamentos do preparo e do emprego das forças e indica a análise conjuntural nacional e internacional.

A Estratégia Militar de Defesa (EMiD), promulgada pelo MD em 2006, orienta o planejamento de emprego das forças para atingir os objetivos fixados na PMD. Ela delimita as hipóteses de emprego, as capacidades desejadas e as ações estratégicas que nortearão o planejamento. A PMD diz “o que fazer”, ao passo que a EMiD indica o “como fazer”.

O Plano Estratégico da Marinha (PEM) fixa o planejamento de longo prazo em nível subsetorial e possui: avaliação estratégica naval (AENAV), objetivos navais (OBNAV), conceito estratégico naval (CENAV) e diretrizes para o planejamento naval (DIPNAV)¹⁹.

Após apresentar o planejamento de força, o capítulo 3 erigirá o novo modelo.

¹⁹ A AENAV lista documentos condicionantes do planejamento de longo prazo, implicações estratégicas da conjuntura e a atual situação do Poder Naval. O CENAV descreve a concepção de emprego da força, segundo as hipóteses da EMiD, e consolida o dimensionamento de meios. Os OBNAV apresentam a missão da MB e a visão de futuro (síntese dos próximos vinte anos). As DIPNAV são as ações da MB para o curto e o médio prazos.

3 A CONSTRUÇÃO DO MODELO DE PLANEJAMENTO DE FORÇA

Após a descrição de conceitos relevantes e a delimitação do termo planejamento de força na seção anterior, este capítulo desenvolve o novo modelo de planejamento de força. Esse modelo considera alicerces fundamentais, quais sejam, a missão e a visão de futuro da força, os valores da instituição, os objetivos, as diretrizes, os requisitos e a implantação de uma cultura de planejamento de força na MB, com a adoção do método por capacitação.

Ao formular uma proposição consistente de planejamento estratégico de uma força naval, o trabalho destaca o primeiro degrau, que é externar a missão da força, ponto inicial de nossa caminhada rumo ao novo modelo. Logo após, será delimitada a visão de futuro da força, segundo patamar a ser galgado na presente construção. Um terceiro passo constará em delimitar os valores da instituição, para a inserção em norma da MB. Seguir-se-ão os objetivos, diretrizes e requisitos estratégicos, a serem inseridos no PEM. Ao final, serão delimitadas exigências fundamentais da introdução da capacitação na MB.

3.1 A Missão e a Visão de Futuro da Marinha do Brasil

A missão da Marinha do Brasil está assim definida:

“Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais” (BRASIL, 2011, p. 3-2).

Ao analisar o enunciado dessa missão, releva-se o seguinte:

a) Preparo e emprego do Poder Naval: é vital a prontidão da força naval, a proteção das linhas de comunicações marítimas, a necessidade crescente de proteger os recursos nas Águas Jurisdicionais Brasileiras²⁰ (AJB) e a manutenção de nossa posição estratégica na América do Sul. O Poder Naval deverá atuar onde houver interesses do Brasil. Frisa-se, assim, que tal prontidão deve ser um requisito de planejamento de toda a força naval.

b) Contribuir para a defesa da Pátria: defender a Pátria é uma componente essencial da destinação constitucional das FA e deve ser um propósito central da missão, conforme previsto na Política de Defesa Nacional e na Doutrina Militar de Defesa.

c) Contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais: coaduna-se ao atendimento dos anseios sociais, no tocante a mostrar-se relevante à sociedade, receber dela o reconhecimento e mostrar a importância de o Brasil ter uma marinha forte. Estão definidas cinco tarefas de grande visibilidade: atuar na garantia dos poderes constitucionais, na garantia da lei e da ordem (GLO), em ações sob a égide de organismos internacionais, em apoio à política externa do País e cumprir atribuições subsidiárias previstas em Leis Complementares.

O trabalho destaca que a visão é um estado futuro, o desenho mental da estratégia, a ideia capital (farol) que nos desafia e é alcançável. Lobato (2009) observa que a visão é a imagem que a instituição tem de si e de como intenta ser reconhecida no futuro, abrangendo um sonho viável, inspirador e positivo. Vasconcellos Filho (2001) assinala que a visão deve estar voltada para o que a organização pretende ser e orienta o projeto a ser executado para alcançar o que ela gostaria de ser num determinado prazo. No ambiente de atuação da MB, composto pelas AJB, há um enorme patrimônio a proteger.

A história demonstra a necessidade de a nação dispor de um Poder Naval crível, já que lhe cabe garantir a integridade do território, a soberania nacional e os interesses estatais nas suas águas, para assegurar o aproveitamento dos recursos do mar e das águas interiores.

Logo, é crucial uma visão coesa à realidade do Brasil.

²⁰ É o espaço jurisdicional que abrange águas interiores, mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e águas sobrejacentes à extensão da plataforma continental além de duzentas milhas marítimas, onde ocorrerem.

Ao explicitar a visão da Marinha, é importante citar a frase célebre de Vegetius, alto funcionário do Império Romano do século IV, a qual consta do PEM: “*Si vis pacem, para belum*” (“se quiseres a paz, prepare-te para a guerra”). Talvez esta expressão seja a que melhor indica a visão de futuro da MB. Ela justifica a elaboração do planejamento de força.

A MB atua segundo os preceitos constitucionais, sob os alicerces da convivência pacífica e consoante os interesses nacionais. Deve possuir uma força naval adequada à estatura político-estratégica do País. Assim, é crucial estabelecer a visão de futuro da força:

“A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, conforme os anseios da sociedade, estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou combinada, para atender à missão.” (BRASIL, 2011, p. 3-2).

À luz do PEM, a palavra moderna implica a existência de meios atualizados, de boa qualidade, com até vinte anos em atividade. O equilíbrio exige fomentar ações que garantam o emprego simultâneo no mar e em águas fluviais. O balanceamento consiste em executar, gradualmente, as tarefas básicas do Poder Naval (controlar áreas marítimas, negar o uso do mar, projetar poder sobre terra e contribuir para a dissuasão) e as operações navais.

Após enunciar a missão e a visão de futuro, cabe destacar onde estes conceitos norteiam o método por capacitação. O Poder Naval deverá ter a aptidão de negar o uso do mar, exercer a dissuasão, impor as leis brasileiras, defender interesses nas AJB, garantir a segurança do tráfego marítimo, projetar o poder sobre terra, participar de operações de paz e missões aliadas e exercer influência no Atlântico Sul. E para tal cabe ter uma força naval moderna, balanceada e equilibrada.

Como a formação²¹ do homem condiciona o desempenho e produz uma força pronta, é mister enfatizar a aplicabilidade do planejamento por capacitação, destacado no capítulo 2 e na END, a fim de elevar a capacidade do combatente.

²¹ Abrangerá a instrução de qualidade nas instituições de ensino, o adestramento do pessoal dos navios, o atendimento das funções logísticas visando ao pronto emprego e a qualificação para o desempenho de funções.

Segundo Tavares (2000), os tempos atuais exigem a gestão ágil, descentralizada e com delegação de poderes, com o emprego da abordagem *bottom-up* em paralelo ao método *top-down*, presente no modelo por capacidades. Impõem-se praticar o empreendedorismo e a criatividade, priorizar o planejamento de longo prazo e privilegiar os que buscam a eficiência.

A MB deveria investir na obtenção do conhecimento e perseguir o aprimoramento quanto à fabricação de meios navais de pequeno e médio portes, escoltas, submarinos, sistemas de armas, armamento, sensores e sistemas de comunicações e de guerra eletrônica, o que exige priorizar o PAED (Plano de Articulação e Equipamento de Defesa). Esse plano, descrito no Livro Branco de Defesa Nacional, dimensiona os meios necessários no horizonte temporal de vinte anos, o que realça o seu vínculo com o planejamento de força.

O PAED estabelece as prioridades da MB para o longo prazo e aborda a revitalização e a modernização da Marinha atual, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER).

Segundo Lopes (2012), o PROSUB é uma realidade e tem o aporte anual de dois bilhões de reais, mas o PROSUPER aguarda a aprovação do nível político. Este programa, cujo aporte remontará a cerca de cinco bilhões de reais, inclui a construção de cinco navios escoltas, cinco navios-patrolha e um navio de apoio logístico, totalizando onze meios navais.

A Marinha deve conservar o máximo empenho para que esses programas tenham continuidade, de forma a manter o Poder Naval em um patamar adequado de prontidão.

3.2 Os Valores da Marinha do Brasil

Eles são as crenças fundamentais para a tomada de decisão na instituição e se resumem nos princípios de orientação perenes, capitais, intrínsecos e relevantes aos membros. São ideais que deverão permear a força e se coadunar à cultura e ao histórico da MB, refletindo os alicerces internos da força e sendo basilares para a condução das tarefas. Eles são os princípios norteadores da organização, incorporados a sua forma de agir.

Os valores orientam a vida cotidiana, mas hoje não estão previstos em documento da MB. A partir de pesquisas conduzidas em organizações militares da força, observações de exemplos de instituições de sucesso, consulta ao Estatuto dos Militares e das atividades profissionais do autor na MB, foi elaborada uma lista de valores. Sugere-se a inserção desses princípios em capítulo da norma EMA-134, Manual de Gestão Administrativa da Marinha:

Patriotismo: sentimento de respeito, devoção e amor à Pátria, aos símbolos nacionais, às tradições que permeiam a força e às instituições, a fim de preservar a harmonia e o bem-estar de todos. Abrange o civismo.

Comprometimento: sentimento de identificação do indivíduo com a organização e suas metas. Está associado à lealdade, desejo de contribuir e orgulho em compor a equipe.

Ética: ideal de comportamento ou procedimento moral que orienta o indivíduo em relação aos demais integrantes, visando ao bem comum da MB. Abrange a postura.

Espírito de equipe: sentimento coletivo em prol de uma causa inspiradora. Implica a confiança mútua e o respeito entre os membros da instituição.

Hierarquia: ordenação da autoridade segundo patamares diferentes (cargos, postos ou graduações), espelha-se no acatamento e na obediência à sequência dessa autoridade.

Disciplina: rigorosa observância ao ordenamento, às leis e aos regulamentos que alicerçam as forças e orientam seu funcionamento regular. É o estrito cumprimento do dever.

Honestidade: integridade, probidade, honradez, decência, decoro e dignidade. É a qualidade de ser íntegro, de conduta reta, com honra, respeito, pundonor, justiça e educação.

Liderança: processo de conduzir o grupo, transformando-o numa equipe eficaz, com a habilidade de influenciar os subordinados de forma positiva, rumo aos objetivos. Implica motivar a si e o grupo, valorizando o pessoal, que é o agente das mudanças que norteiam a MB. Cabe incrementar as pessoas e as comunidades onde a força atue.

Coragem: é a habilidade de confrontar o medo, a dor, o perigo, a incerteza ou a intimidação. Exige franqueza, perseverança, firmeza de atitudes e a busca séria dos objetivos.

Excelência: valor que implica a busca constante por desenvolver as atividades de forma exemplar e elaborar tarefas de nível superior, avaliadas como de excelência.

Profissionalismo: é a dedicação profissional a uma atividade ou carreira. A MB se pauta nas virtudes do desprendimento, solidariedade e idealismo do seu pessoal. Abrange a vocação, que é a disposição natural do espírito, propensão e talento para a profissão.

Perseverança ou tenacidade: constância, persistência, pertinácia e obstinação.

Responsabilidade: incumbência ou tarefa que compete ao integrante da equipe. Também designa a obrigação de responder pelos efeitos dos próprios atos ou de outros.

Lealdade: proceder segundo os valores da honra e do dever e a fidelidade aos compromissos assumidos e junto aos pares. Ela está alinhada ao caráter, respeito, honestidade, integridade, justiça, pundonor militar, dignidade, obrigação moral e decoro.

Iniciativa ou empreendedorismo: propor ideias, realizar tarefas com antecipação e ter a precedência ao agir. Fazer algo com a devida criatividade, de forma inovadora e original. Abrange a pronta resposta na condução das tarefas que compõem a missão.

Assim, o trabalho destaca que a exploração desses valores, alinhada aos objetivos, diretrizes e requisitos da força naval, permitirá atender aos reclames da END, inserindo o planejamento por capacitação e o atendimento da missão da MB e de sua visão de futuro.

No que concerne ao planejamento de força, o trabalho destaca que o espírito de equipe, o comprometimento, a liderança, a excelência, o profissionalismo e a iniciativa são os valores diretamente relacionados ao modelo, por nortear as ações dos componentes da MB rumo à obtenção de uma força naval crível e coadunada aos interesses nacionais.

3.3 Requisitos de uma Força Naval

O cenário internacional apresenta crescente globalização, com interdependência econômica e fim da distância, ambiente sujeito a transformações constantes e imprevistas e ampliação do conceito de segurança.

Adicionam-se às ameaças tradicionais a poluição, os crimes transnacionais, a guerra cibernética e as ameaças assimétricas. O Brasil possui forte dependência do mar, crescente relevância internacional, riqueza em alimentos, água e energia, localização periférica em relação aos centros de poder e presença crucial em missões de paz.

Para enfrentar o quadro de incerteza oriundo da multipolaridade reinante, é exigido um Poder Naval pujante e coadunado à nossa estatura emergente. Para tal, a força naval deve conter requisitos, enfatizados neste trabalho, que apresentem o viés logístico ou operacional e sejam coadunados ao cenário estratégico naval de emprego dos meios da força. Os cinco requisitos logísticos se baseiam na MATERIALMARINST²² n° 33-01 e, antes de citá-los, serão destacados conceitos que permitirão a melhor definição e compreensão dos parâmetros a considerar no projeto da força naval, com base nas instruções da norma.

Segundo a norma supracitada, o Apoio Logístico Integrado (ALI) é um processo disciplinado de planejar e programar o apoio logístico do equipamento ou sistema a comprar. O ALI²³ projeta buscando o apoio logístico. Não se aventa apenas o custo inicial de obtenção e o desempenho, mas também o custo do apoio logístico ao longo de toda a vida útil.

Nos casos de compras de meios por oportunidade, onde não se terá o total controle do custo ao longo do ciclo de vida, e, assim, não se aplica o ALI em sua completude, deverá ser exigida do fornecedor a documentação completa que possibilite identificar e quantificar os recursos de apoio logístico necessários, adaptando-os à sistemática vigente.

Nessa ocasião, insere-se o conceito de manutenção: “é o conjunto de atividades técnicas e administrativas visando a manter o material na melhor condição para o emprego com segurança, confiabilidade e custo adequado e, caso haja uma avaria, reconduzi-lo àquela condição.” (EMA-420, 2002, p. 3-1). Após descrever os conceitos de ALI e manutenção, cabe atribuir requisitos à força, sob os enfoques logístico e operacional.

²² É a norma elaborada pelo setor de material da Marinha que aborda o Apoio Logístico Integrado (ALI).

²³ A MATERIALMARINST n° 33-01 assinala que o ALI busca compatibilizar o máximo de disponibilidade ao mínimo de custos de operação e manutenção, mediante a análise da implicação dos aspectos logísticos a partir do início do processo de obtenção.

Primeiro, a confiabilidade é a probabilidade²⁴ de que um item opere de acordo com o desejado, se for usado nas condições de projeto. Os estudos de confiabilidade²⁵ têm grande influência no planejamento das atividades de manutenção preventiva.

Segundo, a manutenibilidade²⁶ é a probabilidade que um item avariado possa ser reparado num período específico de tempo, por um conjunto de recursos. Trata-se de manter um meio operativo ou recolocá-lo em condições de atender às tarefas que lhe são cometidas.

Terceiro, a disponibilidade²⁷ é a medida da probabilidade de que um meio esteja em situação operacional, quando exigido, para a realização de uma missão, ou seja, de que ele esteja apto a executar a tarefa. Este requisito é vital para o cumprimento da missão da MB.

Quarto, a robustez ou durabilidade é a capacidade de um meio operativo cumprir suas tarefas de forma eficaz, até que se atinja um limite das condições de uso e manutenção.

A confiabilidade, a manutenibilidade e o suporte logístico perfazem juntos o conceito de disponibilidade, que será visto oportunamente como um indicador da força.

O autor destaca que essa disponibilidade, aliada à capacidade, que é a qualidade de estar apto a bem desempenhar as quatro tarefas básicas do Poder Naval, compõem um quinto requisito, que será chamado de prontidão.

A prontidão espelhará o fato de o meio naval estar disponível e pronto para o emprego, mas não em operação no período de interesse.

Além dos requisitos supracitados, há outros que conferem vantagens à aplicação do Poder Naval no cumprimento da missão. Eles serão, neste trabalho, enquadrados como operacionais e constam da END e da Doutrina Básica da Marinha (DBM): a permanência, o monitoramento e controle, a flexibilidade, a versatilidade e a mobilidade.

²⁴ O termo probabilidade indica que a confiabilidade trata de cálculos estatísticos e projeções de como e quando as avarias ocorrem, enquanto a expressão “nas condições de projeto” fixa os limites onde é válida a previsão.

²⁵ A manutenção centrada na confiabilidade é a abordagem metódica de análise de um projeto de sistema, para identificar a manutenção que deve ocorrer numa base programada, que possa preservar, potencialmente, a confiabilidade do sistema, evitando-se avarias. É diretamente ligada ao planejamento da manutenção preventiva.

²⁶ A manutenibilidade pode ser bem afetada por variáveis, tais como disponibilidade de recursos, sobressalentes, documentação técnica, ferramentas, equipamentos de teste e apoio, pessoal habilitado e condições ambientais.

²⁷ Ela depende da confiabilidade, da manutenibilidade e do suporte logístico de manutenção (suportabilidade). É desejável a menor taxa possível de avarias, mas, no caso de um reparo, que ele ocorra no menor prazo possível.

Um sexto requisito é a permanência, que, segundo a DBM, consiste em operar, continuamente, com independência e por longos períodos, em áreas distantes e extensas. Meios de apoio logístico móvel elevam a permanência, sendo plausível o rodízio de unidades.

O sétimo requisito é o monitoramento e controle. No que tange à força naval, ele consiste em desenvolver a capacidade de monitorar e controlar as AJB, cuja monitoragem exige um eficiente controle de área marítima. Tal acompanhamento dar-se-á a partir do uso de tecnologias de monitoramento marítimo e espacial que estejam sob o domínio do País. Esse requisito será elevado com o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), citado no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) como fonte de informações.

À luz da END, o combatente deve contar com meios e habilitações para atuar em rede, junto aos combatentes e tropas da MB e ao pessoal de outras forças. Assim, as tecnologias de comunicações e os veículos que monitorem a superfície da terra e do mar, a partir do espaço, reforçam as ações de defesa. Trata-se de construir os veículos lançadores de satélites e lançar um satélite geoestacionário nacional e satélites de sensoriamento remoto, para obter comunicações seguras e monitorar o ambiente, elevando a mobilidade e a presença.

A flexibilidade²⁸, oitavo requisito, é a possibilidade de organizar grupamentos operativos diversos, conforme a missão, para cumprir as tarefas básicas do Poder Naval.

Na paz, a flexibilidade é a facilidade com que se troca a presença pela capacidade de se fazer presente (mobilidade), à luz dos dados de inteligência (monitoramento/controle).

O nono requisito é a versatilidade, que permite alterar a postura militar, mantendo a aptidão para executar ampla gama de tarefas. Isto inclui os diferentes níveis de prontidão exigidos pelos cenários, as capacidades de operar, ofensiva ou defensivamente, contra alvos nos vários ambientes, além da presença em operações conjuntas ou multinacionais.

A mobilidade²⁹ é o décimo requisito e, segundo a DBM, indica a possibilidade de se deslocar prontamente e a grandes distâncias, sob alto nível de prontidão e uso imediato.

²⁸ A flexibilidade é a capacidade de empregar as forças militares com o mínimo de rigidez e o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força.

Visa a responder prontamente a qualquer oponente, bem como abrange a aptidão para chegar rapidamente à região em conflito e mover-se dentro daquela região.

A presença, sobretudo nas partes estratégicas do litoral, sofre restrições. É a mobilidade que permitirá superar o efeito negativo dessas limitações. A presença depende de meios marítimos adequados e da forma de combiná-los.

3.4 Objetivos Estratégicos Navais e Indicadores

A PDN destaca os objetivos e as diretrizes de defesa nacional, que orientam o setor de defesa. É vital mensurar que a END, documento capital no nível político, foca ações de médio e longo prazos e atua em três eixos: reorganizar as forças, reestruturar a base industrial de defesa e fixar a composição dos efetivos das forças. O trabalho se coaduna à reorganização das forças singulares, onde cabe delimitar o planejamento estratégico da MB.

Na END também constam os objetivos e as diretrizes para as FA. A PMD, documento em nível setorial, cita os objetivos e as diretrizes afetas à defesa.

O PEM, à luz da missão da MB, lista os objetivos navais, os quais condicionam o planejamento da força. Tais objetivos carecem de maior alinhamento estratégico com a END, razão que alicerça a proposição corrente do trabalho, tendo em vista os conceitos trazidos pela END, tais como as áreas focais, os setores estratégicos e as capacidades operacionais.

Ao definir metas, é necessário conceber indicadores, visando ao acompanhamento e controle do modelo. Cabe destacar que a construção de indicadores se coaduna de forma direta aos objetivos navais. Eles permitem a reavaliação e a retroalimentação sobre o modelo. Segundo a norma EMA-134, os indicadores são “instrumentos de quantificação, avaliação e controle dos resultados ou desempenho de uma ação planejada, visando à gestão eficaz de processos, com o fito de comparar as medidas às metas.” (BRASIL, 2011, p. 2-6 e 2-8).

²⁹ Ela é o complemento prioritário do monitoramento/controle, exigindo das forças ação conjunta e integrada.

Segundo essa norma, eles almejam efetividade (grau de satisfação), eficácia, eficiência, excelência, economicidade e execução plena das metas.

Com base em pesquisas realizadas no Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW), em 2010 e 2011, durante o Curso de Excelência em Gestão (EGE), o autor propõe a adoção de indicadores, hoje inexistentes na metodologia, os quais serão apresentados neste item, juntamente com os objetivos oriundos do alinhamento do PEM à END.

A seguir o trabalho apresenta os objetivos navais, com a redação obtida a partir do alinhamento de conceitos extraídos da END e do PEM, bem como os indicadores formulados pelo autor, de modo a permitir a oportuna validação dos objetivos propostos para a força:

1. Manutenção da prontidão da força naval, de modo a capacitá-la a executar as tarefas básicas do Poder Naval, com a prioridade de assegurar meios com as capacidades de negação do uso do mar, por meio de uma componente submarina (submarinos convencionais e de propulsão nuclear), projeção de poder pelos meios de fuzileiros navais e controle de área marítima, por intermédio de navios de propósitos múltiplos (NPM) e navios-aeródromos.

O requisito prontidão implica o meio estar pronto a cumprir a tarefa prevista na missão da MB. Dessa forma, o autor sugere os seguintes indicadores:

$$\text{Prontidão de meios navais} = \frac{\text{Número de meios navais prontos}}{\text{Total de meios navais disponíveis}} \%$$

Esse indicador pode ser repetido para meios aeronavais e de fuzileiros navais.

Neste ponto, o trabalho sugere como referência o Plano Plurianual (PPA). O PPA 2012-2015 fixou o montante de 80% de atendimento de meios prontos. Tal referência também se aplica aos demais objetivos onde seja avaliada a prontidão dos meios operativos.

2. Defesa proativa das plataformas petrolíferas, instalações navais e portuárias, arquipélagos e ilhas oceânicas, nas AJB, e proteção às linhas de comunicações marítimas.

Essa defesa proativa das áreas de interesse será uma função direta dos meios operativos disponíveis para a execução das tarefas previstas na missão. Assim, o indicador visa a obter a disponibilidade de meios operativos para o atendimento do objetivo naval.

$$\text{Disponibilidade de meios} = \frac{\text{Número de meios disponíveis}}{\text{Número de meios necessários}} \%$$

O trabalho sugere como referência o valor de 80% de disponibilidade de meios.

3. Manutenção de forças navais, aeronavais e de fuzileiros navais em condições de pronto emprego, destinadas a ações de defesa da Pátria e dos interesses nacionais.

$$\text{Prontidão de meios navais} = \frac{\text{Número de meios navais prontos}}{\text{Total de meios navais disponíveis}} \%$$

Repetir esse indicador para os meios aeronavais e de fuzileiros navais.

4. Manutenção de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais para a proteção de atividades e áreas físicas estratégicas e adoção de medidas para reduzir as vulnerabilidades.

$$\text{Prontidão de meios navais} = \frac{\text{Número de meios navais prontos}}{\text{Total de meios navais disponíveis}} \%$$

Repetir esse indicador para os meios aeronavais e de fuzileiros navais.

5. Obtenção de marinha moderna, equilibrada e balanceada, com o incremento da força naval de superfície, por meio do PAED, a fim de possuir navios versáteis e dedicados a patrulhar o litoral e os rios navegáveis, com a presença em águas azuis, verdes e marrons.

O trabalho propõe um indicador alinhado ao PPA, que fixou o montante de 80% de atendimento de meios prontos.

Logo, haverá 80% de meios modernos (menos de 20 anos), equilibrados (compra de meios para atender às tarefas) e balanceados (meios de superfície, aéreos e terrestres adquiridos segundo aquela taxa). É uma referência aplicável ao indicador.

Assim, sugere-se abordar a quantidade de meios (de superfície, aéreos e terrestres) incorporados por ano, acompanhando o critério de verificação de metas do PPA, que ocorre a cada exercício. Seria um indicador para cada tipo de meios.

$$\text{Índice de atualização} = \frac{\text{Número de meios de superfície com menos de 20 anos}}{\text{Total de meios disponíveis}}$$

Esse indicador seria um resultado que espelharia a referência anterior, a cargo do Governo Federal (meta de 80%). O índice de atualização se aplica aos demais tipos de meios e decorre da aquisição desses meios, conforme previsto no PPA 2012-2015. Tais indicadores gerarão resultados que avaliarão o quanto a força está moderna, equilibrada e balanceada.

Caberá à MB definir quantos meios serão exigidos para atingir os objetivos. Hoje, esse número compõe o PAED, plano incluído no Livro Branco de Defesa Nacional.

6. Ampliação da presença da Marinha do Brasil na Região Amazônica e nas áreas estratégicas do Atlântico Sul, conforme mencionado na Estratégia Nacional de Defesa.

Essa ampliação da presença pode ocorrer por meio da quantidade de organizações militares ou pela dispersão (espalhamento) das instituições na área. Um aumento dessas organizações na região amplia a presença. Outro enfoque é o maior número de operações navais na área, pois a presença de meios da MB também gera o efeito desejado.

Caberá à MB definir o quanto de meios será necessário para defender a Amazônia e as áreas sensíveis do Atlântico Sul. Hoje, esse número está traduzido no PAED.

7. Controle de área marítima com ênfase nas duas áreas estratégicas de acesso marítimo ao Brasil, de Santos a Vitória e na região em torno da foz do Rio Amazonas.

Para mensurar o controle de área marítima, caberá desdobrá-lo em objetivos e ações decorrentes, os quais em conjunto impliquem o controle³⁰. Essa consideração se aplica às demais tarefas básicas do Poder Naval, onde, para cada uma delas, haverá uma plêiade de operações e ações pela força naval, conforme assinala a Doutrina Básica da Marinha (DBM). Quanto ao controle de área marítima, ele seria desdobrado em ações específicas que podem ser mensuradas se a força naval tem ou não a capacidade de realizar. Nesse caso, os indicadores para o objetivo nº 1 são aplicáveis ao modelo.

³⁰ As metas que utilizam verbos como controlar, gerenciar etc., retratam ações genéricas e normalmente expressam ações que podem ser divididas em atividades menores.

Há, ainda, a questão de definir a taxa aceitável para inserir as ações decorrentes. Tal aceitação surge do índice de serviço, que é o nível de segurança fixado pela administração da instituição, com fulcro nas circunstâncias políticas, sociais e orçamentárias. A MB deve fixar a meta a cumprir, fruto do histórico de resultados, ou buscar um *benchmark* (referência).

8. Capacidade de projeção de poder sobre terra para salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior.

Para mensurar a projeção de poder sobre terra, caberá desdobrar a meta em objetivos e ações decorrentes, que poderão ser divididos em atividades menores.

Ela seria então desdobrada em eventos específicos que podem ser mensurados quanto à força naval ter ou não a capacidade de realizar. Nesse caso, os indicadores do objetivo nº 1 são aplicáveis. Aqui permanece a questão de definir a taxa aceitável para introduzir tais ações. Essa aceitação surge do índice de serviço, conforme já abordado. A MB deve fixar a meta a alcançar, fruto do histórico de resultados, de um *benchmark* (referência).

9. Elevação da cooperação e da realização de operações com as Marinhas da América do Sul e da África Atlântica e com as forças dos países desenvolvidos e emergentes.

Nesse caso, julga-se plausível mensurar o objetivo pela quantidade de operações conjuntas³¹ em um ano. Caberá ao MD fixar o número adequado anual de operações, o qual figurará no denominador do indicador. A partir deste número, será levantada a quantidade de operações a realizar em um ano, que comporá o numerador da fração. É crucial a questão de o MD especificar o montante ideal, visando a elevar a cooperação junto a outras marinhas. Em anos anteriores, trabalhou-se no setor de defesa com a quantidade de duas operações conjuntas. Adicionalmente, sugere-se que a MB avalie qual seria o número plausível de operações por ano, a fim de bem preparar os meios navais.

³¹ Operação que envolve o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, sem que haja a constituição de um comando único no escalão considerado.

Contudo, o presente indicador não deverá ser considerado no caso da quantidade de eventos se mostrar pequena em um dado exercício, pois a massa de dados seria insuficiente para um tratamento ou análise estatística, o que vedaria a aplicabilidade do indicador.

Outra linha de ação para a mensuração seria avaliar os efeitos da cooperação e da condução de operações com as marinhas da América do Sul e da África Atlântica. Caberia listar quantas mudanças foram inseridas na doutrina, devido ao aprendizado nas operações.

10. Incremento no adestramento de operações conjuntas e aprimoramento das doutrinas e dos planejamentos navais pertinentes.

Nesse objetivo há duas mensurações:

a) Incremento: valem as observações dos objetivos sete e oito.

Quanto ao incremento de operações conjuntas, caberá à MB propor futuramente indicadores no patamar operacional, a fim de avaliar as seguintes questões: as gradações no patamar ou intensidade do adestramento ao crescer o nível de aprestamento dos meios operativos; a porcentagem de eventos realizados em relação àqueles planejados, com base nos relatórios dos adestramentos e exercícios conduzidos; e em relação a esses eventos, quais aqueles definidos como satisfatórios, que contribuirão para o incremento daquelas operações.

b) Aprimoramento: pode ser mensurado pela quantidade de alterações/ inovações nas doutrinas e nos planejamentos decorrentes das operações conjuntas.

Em 2011, o total de operações conjuntas se elevou em face de atividades das FA nas zonas de fronteira.

É crucial a questão do MD especificar o montante ideal dessas operações, para obter a coordenação entre as forças singulares. Em anos anteriores, o setor de defesa trabalhou em duas operações conjuntas. Sugere-se que a MB avalie qual seria o número plausível dessas operações por ano, de modo a bem preparar os meios operativos.

11. Emprego conjunto das FA em uma situação ou área de interesse nacional.

A mensuração desse objetivo será espelhada pelo número de operações feitas em conjunto pelas forças, para atender ao objetivo. É mister lembrar o papel crucial do MD no tocante a ordenar o emprego conjunto. Quanto ao indicador, caberá ao Ministério fixar o número adequado de operações (denominador) e será levantada a quantidade de operações em um ano (numerador da fração). Esse indicador não será adotado no caso do total de eventos se mostrar pequeno em um dado exercício. Atualmente, são realizadas duas operações por ano.

12. Constituição de força naval com a integração dos componentes submarino, de superfície e aéreo, de modo a realçar a flexibilidade da estratégia de dissuasão.

O aspecto mensurável desse objetivo é similar ao apresentado no objetivo 2. A partir da presente observação, o indicador seria espelhado pela razão abaixo:

$$\text{Disponibilidade de meios} = \frac{\text{Número de meios disponíveis}}{\text{Número de meios necessários}} \%$$

Pode-se também mensurar quantas configurações de força podem ser constituídas com os meios disponíveis, comparadas àquelas necessárias ou possíveis:

$$\frac{\text{Nr de configurações de força que podem ser compostas com meios disponíveis}}{\text{Nr de configurações necessárias ou possíveis}}$$

13. Emprego de força naval sob a égide de organismos internacionais e em forças militares internacionais de manutenção da paz ou humanitárias.

Normalmente, o número de participações em operações internacionais em um exercício será pequeno e, assim, não caberia um indicador para medir esse dado.

Contudo, a MB pode observar os seguintes parâmetros no patamar operacional: quantidade de meios (por classe ou tipo de meio operativo) empregados; e porcentagem de recursos navais usados nas operações em relação ao total de meios operativos da força.

14. Monitoramento da superfície do mar por meio satelital, que deverá integrar o rol de capacitações operacionais, e atuação da força naval em rede com as demais forças.

A ação de monitoramento guarda similaridade com o objetivo 2, sendo necessário desdobrá-la em atividades mais específicas para a mensuração.

A partir da presente observação, o indicador seria espelhado pela razão abaixo:

$$\text{Disponibilidade de monitoramento satelital} = \frac{\text{Número de meios disponíveis}}{\text{Número de meios necessários}} \%$$

O trabalho enfatiza que, futuramente, com a inserção do SisGAAz, será possível mensurar a área, em km², onde a força naval terá a capacidade de monitorar o ambiente por satélite. Isso também se aplicará à operação numa força conjunta.

15. Desenvolvimento das atividades de capacitação e valorização do pessoal.

$$\text{Pode-se mensurar por: } \frac{\text{Nr de cursos realizados}}{\text{Nr de cursos programados}} \text{ ou } \frac{\text{Nr de militares treinados}}{\text{Total programado}}$$

Também é aplicável o seguinte indicador:

$$\frac{\text{Número de cursos/treinamentos avaliados com o conceito muito bom}}{\text{Nr de cursos/treinamentos programados}}$$

Finalmente, caberia a reflexão sobre definir como meta interna da MB a estrutura de medição abaixo, que poderá facilitar a construção de outros indicadores. O indicador nessa estrutura visa a avaliar se as ações planejadas e executadas resultam em objetivos estratégicos. Assim, o planejamento exige uma sequência padronizada e uniforme: definição dos objetivos navais → determinação das metas → formulação dos indicadores → adoção das ações.

O trabalho propôs a redação desses objetivos a partir do confronto entre a END e o PEM. A sugestão de indicadores visa a melhorar a gestão e a administração estratégica.

Portanto, o estabelecimento dos indicadores contribuirá para a avaliação futura do modelo de planejamento por capacitação sugerido por este trabalho. A avaliação, o controle e a retroalimentação fomentados por eles permitirá a constante melhoria do modelo.

3.5 Diretrizes Estratégicas para o Planejamento Naval

As Diretrizes para o Planejamento Naval (DIPNAV), constantes do PEM, buscam nortear o planejamento decorrente desse plano.

Elas visam ao preparo do Poder Naval e à atuação da MB em atividades no período de curto e médio prazos, ou seja, de até dois anos e de dois a oito anos, respectivamente. Entende-se que o longo prazo inicia-se em oito anos, estendendo-se até 20 anos, conforme previsto na END.

A formulação das DIPNAV considera a realidade orçamentária, empregando a abordagem por recursos, bem como delimita as necessidades correntes segundo a realidade brasileira. A força naval deverá possuir meios em quantidade suficiente, que habilitem a MB a cumprir a sua missão, tal como formulada no PEM, sob uma perspectiva realista. É crucial planejar de forma que o País tenha, no porvir, uma força apta a cumprir a sua missão e a capacidade de obtê-la será tão pujante quanto maior for a sinergia entre os setores da MB.

O PEM, à luz da missão da MB, lista as diretrizes navais, as quais carecem de maior alinhamento estratégico à END, documento que trouxe novos conceitos, alicerçando a proposição corrente do autor, que listará as novas DIPNAV nas cinco áreas de interesse do PEM, as quais guardam interdependência e atingem vários setores da Marinha, assim como estão coadunadas à END, a fim de orientar as ações da MB. O trabalho sugere as seguintes diretrizes para a força naval:

a) Gestão

1) Aplicar os conceitos de gestão e empreendedorismo na Força Naval, a fim de obter maior produtividade e eficiência, aprimorar procedimentos e estimular a inovação.

2) Desburocratizar³² a gestão e, estimular a descentralização, a delegação de poderes e a autonomia, com base na abordagem *bottom-up*.

3) Estruturar a estratégia em torno do desenvolvimento de capacidades. Inserir o planejamento de força por capacitação, organizando a força sem indagar inimigos específicos.

b) Operações e Adestramento

³²Priorizar comunicações eletrônicas, orientações verbais e condutas expeditas, para encurtar prazos.

- 1) Organizar a Força Naval sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, de modo a definir as capacitações operacionais da Força.
- 2) Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar as AJB, por meio de tecnologias de monitoramento nacionais. Fruto dessas capacidades, caberá à MB fomentar a mobilidade, que é a aptidão de chegar rapidamente ao teatro de operações.
- 3) Desenvolver o conceito de flexibilidade no combate, a fim de permitir a operação da força naval no amplo espectro de circunstâncias que o futuro poderá trazer.
- 4) Formular, com fulcro nos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o repertório de habilitações³³ e de capacidades militares.
- 5) Capacitar os militares nos atributos e predicados exigidos pela flexibilidade.
- 6) Priorizar adestramentos segundo o emprego da força naval previsto no PEM.
- 7) Aprimorar e intensificar as ações de fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos no mar e águas interiores em todos os Distritos Navais. Reforçar as ações a cargo da Autoridade Marítima, por meio das atividades de patrulha naval e de inspeção naval.
- 8) Aumentar, progressivamente, os meios e a estrutura de apoio na Região Amazônica, para ajustar o emprego do Poder Naval às necessidades estratégicas da região.
- 9) Atender aos exercícios coordenados pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, buscando estimular a cooperação e aprimorar as operações conjuntas entre as FA.
- 10) Planejar a proteção dos campos marítimos de produção de petróleo e gás natural, em especial das plataformas de exploração e exploração, por intermédio de ações preventivas permanentes e, conforme a necessidade, de medidas repressivas.
- 11) Dissuadir a concentração de forças hostis nos limites das AJB, por meio de ações que garantam o resguardo de território, linhas de comércio marítimo e espaço aéreo.
- 12) Realizar ações de presença naval nos países-alvo da política externa nacional.

³³O recurso humano deverá conter três habilitações: saber atuar em rede, por meio de tecnologias de comunicações; usar, no teatro de operações, a mobilidade, via plataformas e sistemas de armas; e atenuar a rigidez de comando e controle pela flexibilidade, audácia, adaptabilidade, surpresa e iniciativa.

13) Estar apto a participar de força expedicionária e cumprir as responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz e humanitárias, em apoio aos órgãos regionais multilaterais, nas operações afetas à política exterior e nos eventos de busca e salvamento.

14) Ampliar a capacidade de negação do uso do mar, aprimorar a capacidade de controle de área marítima e aperfeiçoar a capacidade de projeção de poder sobre terra em nível de Unidade Anfíbia (UANf), centrada num Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais.

c) Material

1) Fortalecer o setor nuclear, de alta relevância para o País, via desenvolvimento autóctone da tecnologia que guiará o avanço do projeto do submarino nuclear.

2) Aprimorar a capacidade de defesa aérea e de defesa antiaérea do Poder Naval, modernizando os sistemas de armas existentes.

3) Ampliar a capacidade de apoio logístico móvel pela compra de novos meios.

4) Obter meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sobretudo no Brasil.

5) Adquirir meios isolados no exterior, por oportunidade, quando não houver a alocação tempestiva de recursos orçamentários para cumprir a obtenção planejada no PAED.

6) Obter e modernizar meios de acordo com a prioridade³⁴ da força, devendo o PAED fixar a quantidade adequada e a data de aquisição/modernização.

d) Ciência e Tecnologia e Tecnologia da Informação

1) Formular projetos de interesse naval, a fim de contribuir para que o País reduza a dependência externa. Contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa pelo estímulo da execução de projetos, construção e modernização de meios militares no País, bem como pelo desenvolvimento de sistemas, equipamentos e serviços de interesse da MB.

2) Aprofundar vínculo entre aspectos tecnológicos e operacionais da mobilidade, para elevar a capacidade de concentrar e desconcentrar a força, dissuadir ou combater.

³⁴ A prioridade decrescente do PAEMB é: submarinos; navios-patrolha de 200, 500, 1.000 e 1.800 toneladas; helicópteros de multiemprego; navios escoltas (sobretudo fragatas e corvetas); navios-patrolha fluviais para a Amazônia; navios de propósitos múltiplos (NPM); embarcações para a segurança do tráfego aquaviário; navios hidrográficos; Navio-Aeródromo “São Paulo”; navio de desembarque-doca; e navio-transporte de apoio.

3) Formular projetos conjuntos de cooperação junto a marinhas amigas ou vender produtos e serviços de tecnologia naval. Capacitar o pessoal da área de Ciência e Tecnologia.

4) Adotar as ações para o uso eficaz da informação e buscar dados por sistemas de sensoriamento. Participar do incremento do Sistema de Comunicações Militares por Satélite.

e) Logística e Mobilização

1) Priorizar a manutenção de meios operativos com a melhor razão poder combatente X custo. Desativar os antieconômicos e os que não contribuem nas operações.

2) Otimizar a mobilização de pessoal, material e serviços, à luz do emprego do Poder Naval, para garantir a capacidade dissuasória e logística. É vital proteger a foz do Rio Amazonas, as bacias fluviais do Amazonas e do Paraguai-Paraná e a área entre Santos e Vitória, face à relevância das linhas de comunicações marítimas e às jazidas do pré-sal.

3.6 A Formulação do Planejamento Baseado em Capacitação

A conceituação do planejamento baseado em capacitação (CBP, *capability based planning*), mais recentemente, ocorreu por ocasião da divulgação do documento “*Military Transformation: a Strategic Approach*”, em 2003, nos EUA.

O assunto, então, entrou na ordem do dia das discussões sobre o planejamento estratégico nos EUA. Os estadunidenses utilizaram, na ocasião, a palavra transformação para conceituar essa modalidade de planejamento. Naquele documento, o general norte-americano Lance L. Smith, ao analisar a transformação militar, a delimitou como a modernização acelerada da tecnologia, a reforma doutrinária, a reorientação e reorganização das estruturas das forças, uma cultura aberta à mudança e a disposição para aceitar o risco.

Lessa (2006) conceituou o termo capacidade como a habilidade, aptidão ou qualidade para um fim específico. O CBP seria especialmente adequado em um ambiente de segurança incerto.

A doutrina militar brasileira, representada pelo Glossário das Forças Armadas, posiciona a capacidade militar como o grau de aptidão que têm as FA para o pronto emprego em tarefas de natureza militar, em prol da defesa (BRASIL, 2007b, p. 49).

Em 2009, o estado-maior conjunto estadunidense definiu capacitação em um manual, delimitando-a como “a habilidade para obter um efeito desejado sob condições e padrões determinados, por meio de combinações de meios e caminhos para desempenhar uma gama de tarefas.” (ESTADOS UNIDOS, 2009, p. 7).

O trabalho enfatiza que a configuração da força naval, por meio do CBP, abrange, especialmente, compreender o significado do termo capacitação. Ressalta-se a conceituação julgada adequada: é o conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma força naval, sobretudo as relativas à instrução, ao adestramento, ao pessoal, ao material ou à logística, destinado a colocá-la em condições de ser utilizada a qualquer momento. Nesse sentido, o conceito se aproxima do termo aprestamento, previsto na doutrina militar do Brasil.

A capacitação sinaliza a capacidade operativa da força naval, ou seja, o grau de competência da MB no desempenho das várias operações navais, no sentido de obter o efeito desejado. Ela incorpora o conjunto de meios e efetivos afetos ao combate e ao apoio logístico, para o cumprimento da missão da MB.

Nesse sentido, torna-se perceptível o caráter amplo do método por capacitação, o qual inclui a visão de aprestamento da força para atingir o efeito desejado das operações, sobrepujando a limitação de se basear numa ameaça específica. Trata-se da ação de focar os objetivos por meio das capacidades militares da força naval. O novo conceito também supera a simples associação da capacitação ao grau de aptidão ou à habilidade de realizar algo. O trabalho, assim, considera a atual definição prevista na doutrina militar como restrita, já que o conceito de capacitação implica o aprestamento, não apenas o grau de aptidão.

Após delimitar o termo capacitação, o trabalho abordará brevemente a análise ambiental que permeia o Brasil, de modo a validar o emprego do CBP.

Segundo a END, numa visão de curto (até dois anos) e médio (dois a oito anos) prazos, no entorno estratégico brasileiro, não há cenários que sinalizem uma ameaça externa.

Logo, nada obstará a segurança nacional e a consecução de metas de estabilidade, integração e desenvolvimento regionais. Porém, aliada a tal situação regional, a emergência de novos atores, desafios e riscos difusos e incertos, num ambiente multifacetado, não permite antever todos os cenários. À luz da Política Militar de Defesa (PMD), alguns temas avultam:

- a Amazônia e o Atlântico Sul são áreas vitais para a defesa;
- a futura exploração de recursos naturais na plataforma continental brasileira, sobretudo as reservas petrolíferas do "pré-sal";
- o petróleo comprovadamente atrai a atenção das grandes potências; e
- além do petróleo, o Brasil possui abundantes recursos (minérios estratégicos, biodiversidade ou água potável), que podem ser alvo de cobiça externa, tendo em vista a crescente disputa pela tríade água, energia e alimentos.

Nesse sentido, fruto do planejamento de nossas FA por capacitação, não em torno de inimigos específicos, explicitado na END, é crucial aperfeiçoar o planejamento calcado em Hipóteses de Emprego (HE), passando a estruturá-lo, também, em torno de capacidades militares e de operações baseadas em efeitos.

O CBP exige a introdução do conceito de operações baseadas em efeitos (OBE). Lessa (2006) assinalou que esse modelo de planejamento de força está relacionado às OBE, cuja gênese foram as operações conjuntas norte-americanas, segundo a operação em rede e uma visão conjunta das capacidades. Aquele autor enfatizou que as OBE correspondem a atingir o efeito desejado por meio da condução de operações militares. É um modelo *top-down* calcado em elementos³⁵ funcionais de Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Liderança, Pessoal, Infraestrutura e Interoperabilidade, o que exige a mudança de mentalidade e de cultura do setor de defesa. Esses elementos equivalem ao aprestamento da força.

³⁵ Os elementos estão previstos no documento “*Military Transformation: a Strategic Approach*”.

O trabalho destaca que os aspectos militares, políticos, psicossociais e econômicos normalmente acompanham as ponderações estratégicas, definindo os cenários e a escolha de objetivos. A mudança de paradigma de um planejamento baseado em ameaça para o CBP implica utilizar o conceito de operações baseadas em efeitos, fruto das capacidades militares.

Após a conceituação das OBE, cabe explicitar as fases do planejamento de força por capacitação. Acordo Oliveira (2009), o planejamento baseado em ameaça aborda um cenário pontual, definindo inimigos num conflito específico e em hipóteses especialmente levantadas. O CBP busca utilizar toda a informação disponível para definir e avaliar que capacidades enfrentar, sejam quais forem os atores envolvidos (Estados nacionais, forças paramilitares ou novos atores, tais como eventos da natureza e pirataria). São avaliadas as capacidades adversas³⁶, de modo a obter em que intensidade elas nos afetam.

Assim, numa primeira etapa, almeja-se identificar os potenciais óbices, que devem ser convertidos numa lista de cenários genéricos, contendo linhas de ação a adotar do curto ao longo prazo. Busca-se obter as possíveis e prováveis capacidades adversas pontuais. A seguir, o planejador busca determinar o que fazer para obter a capacidade desejada, a fim de permitir o seu futuro emprego. O produto dessa etapa é um rol de capacidades requeridas.

Lessa (2006) assinalou que o CBP identifica uma gama de capacidades que a força irá carecer para alcançar os objetivos militares. As capacidades são vinculadas a conceitos e tarefas ligados a uma gama de cenários e missões em operações. As lacunas notadas ao formular as capacidades devem ser incorporadas ao modelo por CBP.

Sacchetti (2002) destacou que o planejamento por capacidades apresenta duas vertentes: a primeira remete ao planejamento para as missões/tarefas operacionais e a segunda para os recursos necessários. O quadro abaixo, elaborado por aquele autor, apresenta sucintamente as principais diferenças dos dois métodos de planejamento, por ameaça e por capacitação, enfocando os temas centrais que diferenciam as metodologias.

³⁶ Os potenciais inimigos dão lugar a uma ou várias capacidades adversas relevantes, as quais são avaliadas de um grau mínimo até o nível máximo.

PROCESSO DE PLANEJAMENTO	BASE PARA O PLANEJAMENTO	FINALIDADE	DIMENSIONAMENTO DA FORÇA NAVAL
Por Ameaça ou Baseado em Hipóteses de Emprego (HE)	Cenário pontual, definindo inimigos em um conflito específico e em hipóteses especiais.	Anular e derrotar o oponente.	Valor necessário para obstar as possibilidades da ameaça específica.
Por Capacitação ou Capacidades (orientação voltada para a missão ou os recursos necessários)	Cenários genéricos, futuro imprevisível e análise inicial da capacidade militar adversa.	Conquistar e bem atingir objetivos militares. Alinhar as capacidades a custos e recursos.	Valor necessário para cumprir as missões com a máxima eficiência ou buscar o equilíbrio pelas capacidades militares.

Quadro 1 – Métodos de Planejamento de Força

Fonte: Sacchetti (2002).

A segunda fase do CBP compreende a escolha das capacidades a desenvolver, segundo a realidade do orçamento.

Lessa (2006) enfatizou que caberá avaliar três questões: quais as capacidades genéricas relevantes ao portfólio de defesa; qual o custo para formular a capacidade; e qual a relação custo/eficácia para obtê-la.

A importância dessa etapa é estabelecer quais capacidades militares se deseja alcançar e em que dimensão poder-se-á empregá-las. Isso facilita demonstrar ao setor político e à sociedade a necessidade de investimentos, sob a pena de não se desenvolver ou obter uma dada capacidade. Torna-se mais palpável demonstrar aos políticos a necessidade de controlar a área marítima no entorno do cobiçado pré-sal, em vez de justificar o investimento devido a uma possível defesa contra a invasão de nosso território por nação vizinha.

Assim, são criadas capacidades genéricas, que são traduzidas em módulos. O módulo deve incluir flexibilidade suficiente para acomodar exigências futuras.

Davis (2002) enfatizou que os módulos não servem isoladamente. Cabe juntá-los e montá-los adequadamente, com rapidez e grande flexibilidade, face às variadas operações, sem o que as capacidades seriam limitadas. Aí assoma o relevante portfólio de capacidades. Estabelecidos a missão, os objetivos e as diretrizes do comando, o estrategista deve fixar o conjunto de capacidades aptas a cumprir a missão da força, no bojo do portfólio construído, organizando e planejando em torno dele.

Abordadas as etapas do processo, cabe focar como os documentos setoriais abordam ou não o CBP. A SPEM, por exemplo, está parcialmente alinhada ao modelo por capacitação. Ela possui orientações que partem do nível macro (nacional) e estabelecem as prioridades no nível setorial. Posteriormente, com o estudo dos cenários, surgem os objetivos navais. A SPEM, assim, tem uma abordagem *top-down*, similar ao método por capacitação. Além disso, existe compatibilidade nos propósitos dos níveis setorial e subsetorial, quais sejam, construir a capacidade de defesa e erigir a capacidade militar, respectivamente.

Contudo, no Brasil, cada força singular adota, a despeito das orientações e das prioridades, cenários particulares, obtidos no nível subsetorial, posto que o atual modelo de planejamento não é interativo nem conjunto, além de não haver orientações claras quanto à visão e ao modelo de força almejado. Com fulcro na SPEM, cada força integra o seu rol de capacidades e as remete ao MD, onde se busca integrá-las e habilitá-las à operação conjunta.

A proposta corrente de modelo apresenta um planejamento de longo prazo que seja aplicável às forças, em prol da padronização. O trabalho enfatiza que é imperioso atualizar a SPEM (Apêndice B), bem como a SPAN e o PEM, a fim de obter o alinhamento à END, e ajustar as atuais HE pelo método de planejamento de força por capacitação, como forma de enfrentar os desafios das incertezas geradas por cenários hodiernos bastante voláteis.

A cenarização e as conjunturas relativas aos ambientes internacional, regional, ao entorno estratégico e ao Brasil, feitas nas fases de concepção estratégica e configuração de forças, da SPEM, contêm aspectos pontuais, possíveis inimigos e listam conflitos específicos focados em HE. Essa metodologia precisa ser alterada no bojo da introdução do CBP.

A Política Nacional de Defesa (PND), documento no patamar nacional em fase de aprovação, deveria abordar temas relevantes no contexto global, tais como a crise econômica mundial, a Primavera Árabe, a pirataria somali e as eleições na América do Sul.

Todavia, a proposta de documento encaminhada ao Congresso Nacional pelo Governo Federal, em julho de 2012, incorpora o conceito de capacidades militares nos objetivos nacionais de defesa, o que se configura em um avanço doutrinário.

A END, aprovada em dezembro de 2008, deveria contemplar as ações que permitiriam alcançar os objetivos nacionais de defesa da atual PDN. Contudo, ela foi bem mais abrangente, tratando a defesa nacional não somente no que tange ao aparelho militar. Quanto ao emprego das forças, a END define que convém organizar e estruturar o seu potencial estratégico por meio de capacidades, não em torno de inimigos específicos.

A Política Militar de Defesa (PMD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), documentos anteriores à END, merecem ser revistos e alinhados a esta, no que tange ao planejamento por capacidades, além de abordarem cenários tradicionais e desatualizados.

No âmbito da MB, caberá inserir capítulo no PEM, onde seja abordado o modelo de planejamento da força naval por capacitação, almejando o alinhamento estratégico a END. Isto igualmente permitirá um dimensionamento dos meios operativos de maneira coadunada ao desenvolvimento das capacidades militares prioritárias. Essa especificação dos meios do Poder Naval, prevista no PEM, orientará o preparo e o aprestamento dos recursos humanos e materiais, conforme abordado na Doutrina Básica da Marinha (DBM).

O Comando de Operações Navais, onde estão os meios operativos, aborda em seu regulamento a relevância do aprestamento dos meios, para o correto emprego do Poder Naval.

Eles deverão estar capacitados para o fiel cumprimento da missão da MB. É relevante obter as capacidades operacionais necessárias a esses meios, o que incrementará o acompanhamento do aprestamento, o preparo do Poder Naval e contribuirá para a organização da força segundo as capacidades militares componentes do portfólio de defesa.

Após a abordagem no que concerne aos documentos setoriais, cabe ao trabalho enfatizar questões afetas à implantação de um novo modelo de planejamento de força. O CBP deve sobrepujar alguns óbices, normais quando se opta pela quebra de um paradigma (transformação). Um relevante obstáculo a ser vencido para inserir o planejamento militar, baseado em capacidades, está relacionado a barreiras culturais arraigadas nas lides militares.

O planejamento de força por capacitação, usado pelos EUA, Canadá e países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), permite listar as linhas gerais seguidas quando da utilização da metodologia atinente a esse modelo de planejamento de longo prazo. Assim, o conhecimento do CBP pelos nossos recursos humanos, apesar de se constituir em um óbice, poderia ser resolvido buscando formar quadros naqueles países.

A utilização do novo modelo pelo sistema militar de defesa brasileiro permitirá formular planejamentos específicos, no nível subsetorial, para formular as capacidades. Lessa (2006) citou que os planejadores deverão saber como obter os níveis mínimos de capacidades adversas, visando a definir as capacidades requeridas à força naval e os efeitos desejados das operações. Para uma abordagem científica e/ou empírica quanto ao espectro de capacitações, caberá elaborar cenários plausíveis e assumir que as capacidades definidas são aplicáveis a toda forma de conflito e gerarão a conquista dos objetivos pela força naval.

As considerações sobre vulnerabilidades, visão de futuro, objetivos e diretrizes do nível estratégico, compromissos internacionais e recursos devem estar presentes no modelo, a fim de se obter o nível exigido de capacidade para a conquista do objetivo militar. É o chamado efeito desejado, o qual referencia as operações baseadas em efeitos.

Também assoma a questão de aprofundar a avaliação do risco, essencial para o planejamento de operações baseadas em efeitos, que constam do método por capacidades.

Kossakowski (2005) enfatizou que a força precisará conhecer e utilizar métricas responsáveis pela correta avaliação da eficiência das tarefas, as quais compõem as suas capacidades vitais. Esse conhecimento permitirá a geração do modelo composto por blocos, sugerido no próximo capítulo, no qual estão inseridas as capacidades requeridas à força naval.

Deverá haver uma metodologia científica única para a elaboração de cenários, em todos os níveis de planejamento e que sejam capazes de apoiar o processo decisório quanto a: definição das capacidades específicas; objetivos estratégicos; medidas do sucesso estratégico; e avaliação das opções disponíveis frente a fatores de risco do ambiente de segurança.

A divulgação e a aplicação do conceito de operações baseadas em efeitos gerarão o alinhamento sinérgico entre as capacidades militares listadas no modelo e os efeitos desejados pela Alta Administração Naval. Surgiria um efeito cascata na instituição, onde os resultados terão repercussão em patamares inferiores, segundo prevê a abordagem *top-down*.

As capacidades militares de interesse para a força naval serão aplicadas aos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais (agentes), bem como às tarefas definidas na missão da MB (ações e operações), resultando no efeito desejado do cumprimento dessa missão.

A mensuração do modelo deverá ser controlada por meio de indicadores, que deverão avaliar o cumprimento dos objetivos navais definidos no PEM. Ao dimensionar os futuros meios operativos, serão fixados os parâmetros de medição, que permitirão o *feedback* ou retroalimentação do processo. Por exemplo, será relevante ao decisor conhecer o número de meios disponíveis em relação à configuração disposta no PEM, bem como aquilatar as metas percentuais alcançadas nas diversas tarefas que compõem a missão da MB, em que poderá estar inclusa a avaliação de desempenho da força nas ações e operações navais.

O trabalho destaca que serão inseridas no diagrama em blocos as capacidades militares consideradas vitais no patamar estratégico.

Caberá aos níveis operacional e tático delimitar a plêiade de ações a serem cumpridas em seus patamares, fruto da capacitação. Assim, ao definir a capacidade de inteligência como prioritária, no longo prazo, competirá aos níveis subordinados, por meio de uma abordagem *bottom-up*, descrever o rol de tarefas.

A fim de complementar a abordagem quanto às ferramentas que permeiam o novo modelo, resta mencionar a importância dos cenários, os planejamentos do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira e os modelos norte-americanos de planejamento de força.

a) A Conjuntura e a Importância da Cenarização

Tendo em vista a desatualização corrente da conjuntura transcrita na Política Militar de Defesa (PMD), foi elaborado o Apêndice C, onde se aborda a conjuntura.

A análise permite antever a necessidade de configurar um Poder Naval crível e coadunado à crescente evolução do Brasil no cenário internacional.

Se, como ator, o País intenta posicionar-se como ator global e potência regional, deverá apresentar um setor de defesa que garanta a manutenção de seus interesses.

O modelo proposto, além de apresentar as capacidades militares e os requisitos da força naval, deve considerar os objetivos e as diretrizes estratégicos, norteadores da estratégia, os indicadores de avaliação e os cenários que podem surgir. E aí se insere a elaboração de cenários por meio de um método de planejamento, não apenas pela formulação intuitiva.

As três forças singulares utilizam métodos diferenciados de planejamento estratégico e a Escola Superior de Guerra (ESG) emprega um quarto método, que será abordado a seguir, por ser avaliado pelo Ministério da Defesa (MD) como a metodologia a ser empregada devido à elaboração do SISPED (Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa).

Segundo o Manual Básico Volume III da ESG (2009), que contém o Método de Planejamento Estratégico dessa escola, a ação política almeja definir objetivos e conhecer os meios para atingi-los. O manual conceitua o Poder Nacional como a capacidade para alcançar e manter os objetivos nacionais, por meio dos recursos disponíveis (homens e meios).

A publicação também menciona os níveis de objetivos, segundo o anseio nacional, os quais estão conceituados segundo a sua aplicabilidade no método de planejamento. Quanto às etapas do método, o Apêndice D apresenta a explanação elucidativa das fases.

Há Objetivos Fundamentais³⁷, Objetivos de Estado³⁸ e Objetivos de Governo³⁹. Eles reúnem interesses, necessidades e vontades do Estado.

A Política Nacional orienta o uso do Poder Nacional para atingir objetivos fundamentais. A Estratégia Nacional visa a preparar e aplicar o Poder Nacional para superar óbices, alcançar e preservar objetivos nacionais.

Não é o escopo do presente trabalho discutir a descrição e a análise de técnicas de planejamento estratégico. Assim, será apenas mencionada a sequência das fases do método para delimitar o processo, tendo em vista a sua escolha pelo MD como a referência para o SISPED. Conhecer o método permitirá aplicá-lo quando da avaliação do modelo proposto.

O método de planejamento estratégico da ESG é desdobrado em fases e etapas, conforme descrito no apêndice supracitado. As fases estão a seguir listadas:

- do Diagnóstico, que envolve o conhecimento da realidade onde ocorrerá a ação;
- Política, onde se formula o objetivo ou conjunto de objetivos;
- Estratégica, onde se concebe o caminho a seguir para alcançar os objetivos; e
- da Gestão, destinada à execução, acompanhamento e controle das ações.

No tocante ao Sistema Puma, software usado no método de planejamento da ESG, ele está inserido no bojo do Método Grumbach⁴⁰, referenciado no Apêndice E.

³⁷ Os Objetivos Fundamentais (OF), identificados pelo exame dos valores, aspirações e interesses nacionais, são permanentes. Eles são Objetivos Nacionais (ON) voltados para a preservação da sua identidade e subsistem por longo tempo. Eles indicam a referência, composta de valores e princípios que devem orientar a ação do governo. São OF: a democracia, a integração do País, o patrimônio nacional, a paz social, o progresso e a soberania.

³⁸ Os Objetivos de Estado (OE) devem espelhar a visão prospectiva que a sociedade nacional tem de seu futuro mediato ou imediato e a efetiva vontade de ver concretizadas suas aspirações. Eles ultrapassam os compromissos que marcam a ação governamental. São Objetivos Nacionais intermediários, voltados para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações, relevantes para a conquista, consolidação e manutenção dos OF.

³⁹ Os Objetivos de Governo (OG) surgem da permanente busca da conquista e preservação dos OF. Eles são Objetivos Nacionais intermediários, voltados ao atendimento imediato de necessidades, interesses e aspirações, decorrentes de conjunturas em um ou mais períodos de governo, que influenciam os ambientes interno e externo.

Como é relevante capacitar os oficiais da MB quanto a utilizar esse sistema e conhecer a técnica de cenários, sugere-se ministrar tais conceitos na Escola de Guerra Naval, desde uma abordagem inicial sobre cenários no Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) até o manejo do Sistema Puma e o estudo do método de planejamento da ESG no Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM).

b) Planejamento Estratégico no Exército Brasileiro e na Força Aérea Brasileira

O Exército Brasileiro (EB) possui o Sistema de Planejamento Estratégico do Exército (SIPLEx), que visa a alinhar e integrar o planejamento dessa força nos vários níveis.

De modo a atingir os objetivos, há três segmentos interdependentes no SIPLEx⁴¹: o planejamento estratégico, nosso alvo; o planejamento administrativo; e o planejamento estratégico militar terrestre.

Segundo o SIPLEx, o planejamento estratégico do EB tem cinco livros tradicionais: missão (define missão, perfil, visão de futuro e valores), análise estratégica (diagnóstico e cenarização), política militar terrestre (objetivos), estratégia militar terrestre (contém estratégias, ações estratégicas e diretriz estratégica) e plano estratégico (PEEx).

O diagnóstico estratégico (matriz SWOT) e o levantamento do cenário alvo do EB, entre o cenário mais provável e o ideal para a força, compõem a análise estratégica, e são conduzidos por meio do Método Grumbach (Apêndice E). Fruto dessa análise, serão obtidas indicações de ações para atingir os objetivos da política militar terrestre e definir a estratégia.

O SIPLEx abarcará as ações concernentes ao processo de transformação, que consiste na ruptura doutrinária com o passado, exigindo um processo rápido e amplo de mudanças na força. Essa transformação, conceito oriundo da mudança estratégica norte-americana em 2003 (*transformation*), almeja elevar o EB ao patamar de uma força terrestre de um ator global, pronta a atuar em qualquer atividade de interesse do Brasil.

⁴⁰ É um método de planejamento estratégico por meio do apoio de cenários prospectivos, alicerçado no software Puma - Sistema de Planejamento Estratégico e Cenários Prospectivos, hoje em sua versão 4.0, complementado, no tocante ao processo de gestão, pelos softwares Lince e Jaguar.

⁴¹No SIPLEx há o PROFORÇA, Projeto de Força, orientador do que se almeja para o EB a médio e longo prazo.

A Força Aérea Brasileira (FAB) possui o seu planejamento de longo prazo delineado no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), editado em 2010, cuja moldura temporal abrange o período compreendido entre os anos de 2010 e 2031.

A FAB, após a promulgação do PEMAER, adotou duas posições fundamentais no que concerne ao longo prazo. A avaliação da conjuntura e a cenarização⁴² serão coadunadas aos modelos obtidos pelo Ministério da Defesa no bojo da estruturação do Sistema de Planejamento Estratégico do MD (SISPED). Tais modelos serão elaborados pelo Ministério da Defesa até agosto do presente ano, e terão o horizonte temporal até 2036.

O segundo posicionamento se refere à promulgação de um novo documento, a dita “Concepção”, elaborada por dez oficiais-generais desde 2011, onde serão apresentados aos membros da força os principais requisitos de longo prazo. O documento a ser promulgado conterá a missão, a visão de futuro, os valores da FAB, os fatores críticos de sucesso (capacidades) e os objetivos estratégicos, cuja redação difere do modelo constante do PEM.

O PEMAER estabelece os seus objetivos de forma sintética, sem especificar as capacidades ou tarefas básicas afetas à meta, conforme transcrito em nosso plano. Aqui se destaca alguns exemplos: alcançar excelência no controle do espaço aéreo, otimizar a gestão organizacional e atingir a excelência quanto à capacidade operacional.

c) Modelos de Planejamento Estratégico de Força

O Anexo B apresenta os Modelos “Lloyd”, “Bartlett” e “Hill”. O referencial teórico para esses modelos é a publicação “*Strategy and Force Planning*”, editada em 2004, que aborda os modelos de planejamento de força hoje conhecidos. O Modelo Lloyd, por exemplo, enfatiza a análise⁴³ e busca definir o que fazer (objetivos), os caminhos (estratégias), o que está disponível (forças navais), as discrepâncias (meios versus fins) e que desafios enfrentar (pretensas ameaças).

⁴² Essas etapas acatarão a fixação pelo MD. O diagnóstico foi elaborado em 2007 por alunos do Curso de Política e Estratégia Aeronáuticas (CPEA).

⁴³ Segundo a publicação “*Strategy and Force Planning*”, dessa análise, conduzida sob uma abordagem *top-down*, surgem as vulnerabilidades e os riscos a assumir, fruto de avaliação acurada da matriz SWOT.

O modelo citado inicia pelos interesses e objetivos nacionais, definidos no nível político, e aborda aspectos que conformam a decisão quanto à estratégia e à configuração da força. A escolha da estratégia implica delimitar o como fazer, ou seja, definir o caminho pelo qual a instituição seguirá, a fim de cumprir as diretrizes e alcançar os objetivos.

Esse modelo busca efetuar um balanço entre as necessidades correntes e o planejamento voltado para as linhas de ação futuras, a partir de uma análise do ambiente de segurança. Ao final, importa ao estrategista obter qualidade e clareza quanto às decisões sobre estratégia e planejamento de força. Objetivos claros e uma boa Estratégia Nacional de Defesa complementam o contexto exigido à conquista de nossos interesses.

Destaca-se, no trabalho, que as opções estratégicas envolvem a identificação de interesses e objetivos nacionais, definidos na Estratégia e na Política Nacional de Defesa, bem como fatores políticos, econômicos e militares presentes no ambiente de segurança do País.

O Modelo Lloyd também prevê avaliar a possibilidade de inovações tecnológicas e restrições orçamentárias gerarem mudanças no ambiente, assim como o papel fundamental do desenvolvimento das capacidades militares previstas na END, na EMiD e na DBM. Tais nuances afetam sensivelmente o tamanho e a seleção da força naval apta ao cumprimento da missão. Essa força deve igualmente respaldar os ditames fixados na visão de futuro da MB.

As deficiências na estratégia ou na força naval sinalizam os riscos⁴⁴, que indicam a diferença entre o objetivo estratégico e o que será atingido com a atual configuração. Caso haja deficiências nas forças disponíveis, configurações alternativas podem ser consideradas.

Quanto ao Modelo Lloyd, enfatiza-se que uma boa análise deve acompanhar o planejamento estratégico, pois meios navais inadequados implicarão não cumprir o plano. A análise terá entes quantitativos (alcance e mobilidade) e qualitativos (tecnologia e logística).

A escolha estratégica indica como a nação empregará sua força naval para a consecução de objetivos nacionais, traduzidos em metas de caráter militar descritas no PEM.

⁴⁴ O risco calculado, no processo de planejamento, pode indicar a necessidade de ajustar a força, reformular a estratégia, aceitar riscos superiores ou rever o objetivo, conforme o grau registrado de diferenciação.

Fruto da Estratégia e da futura Política Nacional de Defesa, a escolha considerará o orçamento aprovado, as capacidades militares atuais e almejadas, o diagnóstico do ambiente de segurança, a análise da conjuntura, as forças disponíveis, as deficiências e os riscos.

A configuração da força é um processo flexível, cíclico e contínuo, em que cabe avaliar a capacidade dos meios operativos em atender à END. Riscos devem ser assumidos no degrau mais alto de planejamento, para alcançar os objetivos. O trabalho ressalta que a questão militar, no planejamento de força, consiste em obter um modelo sólido e crível, num ambiente pacífico, capaz de se converter numa força eficiente, para cumprir a missão da MB.

O Modelo “Bartlett” busca formular a estratégia, com seis parâmetros a estudar: estratégia, ambiente de defesa, metas, ferramentas, restrição de recursos e risco. Deve ser buscado um alinhamento estratégico desses parâmetros. Isto pode exigir a alteração de metas, a escolha de novas ferramentas, a revisão da estratégia e a reavaliação dos riscos assumidos.

Finalmente, foi inserido o Modelo “Hill”, aplicável às potências medianas. Todavia, uma potência emergente como o Brasil deve almejar a sua crescente projeção no cenário internacional, o que automaticamente o afasta dessa última panóplia.

A partir da elucidação do conceito de planejamento de força e do estabelecimento de missão, visão de futuro e valores da força, foram delimitados os objetivos, indicadores e diretrizes navais, com o seu alinhamento à END, listados os requisitos da força e abordados os desafios impostos à implantação do planejamento baseado na capacitação, com a exposição das mudanças de cultura e de documentos. No capítulo seguinte, propor-se-á o modelo de planejamento, erigido segundo o CBP, com o uso de um diagrama em blocos onde estarão as capacidades militares e os demais fatores condicionantes do processo.

A proposição das capacidades militares sobrepuja a metodologia de planejamento por ameaça, voltada para cenários e inimigos específicos.

Nesse sentido, trata-se de, num ambiente incerto e difuso, onde não há a previsão de ameaças, configurar a força naval segundo as exigências do aprestamento, preparando os meios operativos para o desempenho de variados papéis no bojo da missão da MB.

O novo modelo, proposto neste trabalho, considerará os fatores abordados no Capítulo 3, de forma a suprir a atual lacuna existente no PEM, onde não consta a previsão de um modelo de planejamento de força, tão necessário à configuração dos meios navais no longo prazo. O trabalho apresentará, no Capítulo 4, o Modelo Greenhalgh de Planejamento de Força, composto por capacidades militares julgadas de interesse para a MB.

4 O MODELO GREENHALGH DE PLANEJAMENTO

Após a explanação sobre os alicerces do modelo no capítulo 3, quais sejam, a missão, a visão de futuro, os valores, os requisitos da força, os objetivos navais e as diretrizes, e fruto da apresentação do método de planejamento por capacitação ao final do capítulo anterior, o trabalho passa, nesta ocasião, a explicitar a proposta de modelo de planejamento de força, sugerindo a composição do diagrama em blocos que assinala o método por capacitação.

Desde a década de 1990, com o fim da URSS e a difusão da tecnologia de informação na área digital, novos desenvolvimentos e possibilidades alterariam o contexto da política e das relações internacionais, com a eclosão de novos atores e uma nova configuração de planejamento. O planejamento de força ficou cada vez mais ligado às instâncias estatais mais altas, com a adoção da abordagem *top-down*, e a sua inserção não contemplava ameaças específicas, consagrando o CBP para lidar com a imprevisibilidade e a incerteza do ambiente.

O planejamento de força é o “processo de organizar, equipar, treinar, aperfeiçoar e apoiar os meios militares, a fim de prover capacidades operacionais (*operational capabilities*) que sustentem estratégias militares nacionais selecionadas.” (KENT, 1989, p. 5). Tais capacidades remetem ao método de planejamento baseado em capacitação (CBP).

Os Estados Unidos da América (EUA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) atualmente adotam essa sistemática de planejamento de força no longo prazo, o que implicou o abandono da metodologia calcada em oponentes específicos. O processo de transformação estadunidense é apresentado no Apêndice F. No que tange ao Brasil, segundo a END, nenhum país do subcontinente implica fonte de ameaça concreta a seus interesses, com real perigo à sua segurança. Sob a presença da incerteza, cabe formular uma ferramenta de planejamento coerente, analítica e aberta a novas realidades, sobretudo diante do inusitado.

Tendo em vista o ambiente multifacetado corrente, que obsta a previsão de todos os cenários e hipóteses de emprego, a diretriz da Estratégia Nacional de Defesa (END) previu em 2008 organizar e estruturar o potencial estratégico das FA em torno de capacidades.

Ao usar o processo de CBP, o estrategista busca empregar toda informação disponível para definir e avaliar as capacidades militares necessárias. Busca-se definir em que patamar elas contribuem para a segurança e a defesa. Segundo a publicação “*Strategy and Force Planning*” (2004), o planejador, ao analisar o ambiente, a estratégia, os riscos e os objetivos, deve estruturar a força para obter as capacidades militares de interesse.

O produto final do modelo de planejamento é uma força crível no horizonte de longo prazo. O estrategista obterá os meios operativos necessários ao cumprimento da missão da MB, considerando a sua evolução gradual, as forças planejadas e disponíveis e as inovações exigidas pelas mudanças ambientais. Caso necessário, caberá atualizar o PAED.

O planejamento de força visará a configurar uma futura estrutura que, no longo prazo, possa cumprir a missão e conter o tamanho e a composição adequados ao cumprimento da missão e ao atendimento da defesa nacional. O ambiente de segurança e o cenário orçamentário interferem nesse planejamento e merecem a constante atenção do planejador.

De modo a formular o modelo de CBP, há de se questionar primeiro quais as capacidades necessárias para acatar a estratégia. Segundo, é imperioso obter o tamanho apropriado da força naval, visando a cumprir a missão. O planejador, então, deve considerar a necessidade de obter as capacidades militares, à luz dos objetivos, requisitos e diretrizes, para superar os desafios operacionais. Tais capacidades devem nortear o planejamento da força.

Segundo alude Saccheti (2002), o método por capacitação surge em um cenário de incerteza, onde a mudança ambiental é imprevisível e exige o fomento de capacidades militares, a fim de obter uma configuração de força adequada. O CBP pode focar as tarefas operacionais e os recursos, conforme mostrado no capítulo 3.

A escolha do modelo condicionará os meios segundo a eficácia para cumprir tarefas ou otimizar o sistema, conforme os recursos. No texto em lide, trabalhar-se-á com as tarefas operacionais a cargo da força naval, tendo em vista o importante conceito de OBE.

O modelo teórico implica a compreensão das necessidades quanto à capacitação, o acesso expedito às opções de capacidade ao nível da tarefa operacional e a escolha das capacitações para integrar o portfólio que superará riscos e restrições do orçamento.

Tal configuração da força será representada por um diagrama em blocos, onde constarão os passos do método. Serão utilizados blocos distintos que compõem o Modelo Greenhalgh, a ser oportunamente avaliado pela Alta Administração Naval. A compreensão dos requisitos da força gerará a formulação das capacidades militares e a avaliação dessas opções de capacidade em vários níveis. Tais escolhas exigem informações verticais e horizontais, a fim de aperfeiçoar o modelo e reavaliar continuamente o processo. É vital o uso engrazado das abordagens *top-down*⁴⁵ e *bottom-up*, de modo a coadunar os dados obtidos.

Observa-se que o CBP possui as seguintes características: planejar num ambiente de incerteza, o que implica flexibilidade e adaptabilidade; a existência de um módulo de requisitos; e a presença de estrutura capaz de identificar as necessidades da força, permitir a avaliação de opções de capacidades, escolher os níveis de capacitação e selecionar as capacidades militares para compor o quadro integrativo do portfólio de defesa. A escolha das capacidades é crucial.

O trabalho cita sete fatores normalmente presentes no modelo de CBP: o contexto político-militar (conjuntura e mudanças ambientais); as diretrizes e os objetivos; as forças (tamanho, configuração e capacidades militares); a eficiência da força naval (requisitos); o ambiente (diagnóstico); os cenários genéricos; e os riscos a assumir. A coordenação do CBP compete ao MD, que integraria as capacidades militares exigidas das forças singulares.

⁴⁵Capacitação militar é um modelo *top-down* assentado em elementos de doutrina, organização, adestramento (training), material, liderança, pessoal, infraestrutura (*facilities*) e interoperabilidade (sigla DOTMLPFI), o que implica a mudança de mentalidade e de atuação do Ministério da Defesa e das forças singulares (ESTADOS UNIDOS, 2003). Essa conceituação está bastante relacionada ao termo aprestamento.

A estratégia⁴⁶ definida exige requisitos da força, os quais norteiam a fixação das capacidades militares. Kossakovski (2005) destacou o aspecto analítico do CBP, que resulta numa elevação da qualidade de informações ofertadas aos decisores, caso sejam bem determinadas essas capacidades e listados os efeitos desejados das operações a conduzir (OBE). O foco é obter uma força naval versátil, flexível e adaptável.

No que tange ao método, Davis (2002) assinala que o primeiro degrau do processo de CBP é identificar as necessidades de capacidades. Isso exige analisar os níveis (máximo, mínimo e de maior probabilidade) de utilização da capacidade adversa e origina uma lista de cenários genéricos, contendo as linhas de ação para obter capacidades⁴⁷ superiores no longo prazo. No segundo passo, aquele autor ressalta que o analista de defesa procura o contraponto da capacidade adversa, buscando determinar o que fazer para suplantar tal capacidade. Tenta-se erigir um eficiente portfólio de defesa, composto pelas capacidades requeridas, por meio do confronto junto às capacidades adversas. O produto final é uma modelagem em blocos.

Estabelecidos a missão, a visão de futuro, os objetivos e as diretrizes do comando, o planejador deve obter o conjunto de capacidades aptas a cumprir a missão. Feita a análise do ambiente de segurança, o terceiro passo é a escolha das capacidades, segundo os recursos do orçamento. E aí surge a questão de dimensionar a força em termos de meios operativos, visando a obter um Poder Naval crível, com a flexibilidade suficiente para abranger necessidades correntes e exigências futuras. O planejamento de força é um processo flexível, cíclico e contínuo e acata uma metodologia específica. No caso em lide, esse método é o CBP.

No bojo do CBP também são considerados os requisitos da força naval, bem como a conjuntura revelada pela cenarização, a qual exige a constante reavaliação das capacidades militares. Ao final, surgirá a configuração da força naval, que será revista a partir da análise de cenários, riscos, mudanças ambientais, novos desafios e alterações do orçamento.

⁴⁶ No bojo da estratégia, o planejador avalia os interesses nacionais, define as metas, organiza as diretrizes, verifica os recursos do orçamento, analisa os riscos a assumir e delimita as capacidades militares.

⁴⁷ O escopo nessa fase é gerar uma matriz de capacidades válidas, fruto dos cenários.

Conforme aludido no capítulo 3, o CBP, traduzido em capacidades a obter, facilita demonstrar de forma objetiva, ao nível político e à sociedade, a necessidade de investimentos para adquirir essas capacidades, sob pena de não se desenvolver um requisito necessário à força naval. Surgem capacidades genéricas, dispostas em módulos.

Antes de apresentar o modelo, cabe abordar alguns pormenores relacionados ao CBP. Haverá dificuldade das forças em determinar as capacidades a obter e o quanto tal capacidade deve ser desenvolvida, especialmente quando não há conflitos. Daí a necessidade de reavaliar o modelo por meio de indicadores, de forma perene, ao executar as operações e ações navais, visando ao cumprimento da missão da MB.

Outra questão é que o CBP não propõe as capacidades militares aplicáveis a todos os níveis de conflito, atendo-se aos objetivos políticos e militares a alcançar. O processo não pretende examinar custos e benefícios de capacidades específicas para cada tipo de operação ou grau de conflito, pois uma capacidade poderá ser usada em mais de uma operação militar.

Por outro lado, fatores de instabilidade e incerteza, potenciais geradores de crises ou conflitos e de riscos diversos, passaram a compor a agenda de segurança global. E aí o CBP se destaca. Apesar de não fixar um caminho único para a escolha, sobretudo pela alta incerteza do setor de defesa, o CBP permite atrair investimentos mais atrativos e robustos e força um debate mais amplo, estruturado e sensível à opção estratégica.

Nesse momento, o trabalho apresenta o modelo de planejamento baseado em capacitação empregado pela OTAN. Segundo o relatório dessa organização (NATO, 2001), o novo conceito estratégico surgiu na Reunião de Cúpula de Washington de 1999 e elegeu áreas onde era essencial desenvolver capacidades estratégicas, conforme abaixo descrito:

a) Projeção de Forças e Mobilidade: concentrar e extrair rapidamente as forças, os equipamentos e os estoques logísticos, nas áreas onde ocorram missões, mesmo em situações de degradação das infraestruturas locais;

b) Sustentação e Logística: manter e reabastecer as forças militares à longa distância das suas bases nacionais;

c) Engajamento Efetivo: atingir os objetivos militares em qualquer tipo de operação e de condições meteorológicas;

d) Sobrevivência das Forças e Infraestruturas: proteger forças e infraestruturas dos efeitos das armas convencionais e químicas, biológicas e nucleares (QBN), mantendo o nível de capacidade operacional; e

e) Comando, Controle e Inteligência: exercer o comando e controle de forças de forma rápida, segura e eficaz.

O autor destaca que sustentação e logística são requisitos, não capacidades, e que a doutrina brasileira ainda prevê o controle de área marítima, a negação do uso do mar, a projeção de poder sobre terra e a dissuasão sob a forma de capacidades a atingir. Essas tarefas básicas citadas na DBM serão incluídas no modelo sob a forma de capacidades militares.

No tocante aos ambientes possíveis, tais como terra, ar, mar, espaço (quarta dimensão) e o *cyberspace*, existem outras capacidades militares a considerar. Nessa ocasião, cita-se: vigilância e reconhecimento; monitoramento e controle; superioridade marítima; prontidão; presença e combate; e emprego em operações conjuntas.

A OTAN alicerçou o seu planejamento em dois pilares: a arquitetura⁴⁸ de capacidades e o desenvolvimento dessas capacidades. O processo contém seis fases: análise do ambiente estratégico; identificação de necessidades de capacidades, em sete áreas⁴⁹; obtenção dos requisitos de capacidades presentes e futuras, fruto da avaliação do ambiente; condução da análise e ocupação das lacunas, para identificar capacidades a obter; identificação de soluções; e implementação (MADEIRA, 2009, p. 34 a 40).

⁴⁸ Essa arquitetura é a descrição de conceitos e de capacidades necessárias para executar as operações. O processo de desenvolvimento fixa uma progressão da tomada de decisão e de avaliação para assegurar a identificação de capacidades requeridas, a sua formulação e a sua implementação no longo prazo.

⁴⁹ Engajamento efetivo, operações conjuntas, aumento da cooperação civil-militar, capacidade de operar em rede, operações expedicionárias, superioridade de informações e logística integrada.

Visto o modelo da OTAN, observa-se que, no Brasil, o planejamento estratégico militar visa a cumprir os objetivos constantes da PDN. A SPEM aborda o preparo e o emprego do poder militar para atender às demandas de defesa, bem como prevê que os níveis político, setorial (MD) e subsetorial (MB) trabalharão para erigir uma capacidade militar perene. Frise-se que a compatibilidade entre a SPEM e o planejamento por capacitação se torna evidente nos propósitos dos níveis setorial e subsetorial, que é erigir capacidades de defesa e capacidades militares, respectivamente.

Contudo, a SPEM não conceitua as capacidades militares, bem como inexistem uma premissa de longo prazo e um ordenamento priorizado dessas capacidades. Esses pontos fracos da SPEM reforçam a importância de erigir um modelo no âmbito das forças, que preveja o planejamento com base em capacidades, conforme acentua a END.

O trabalho destaca que a SPEM divide o planejamento estratégico militar em três fases, a saber: concepção estratégica e configuração de forças⁵⁰; planejamento do preparo⁵¹; e planejamento do emprego operacional⁵². O novo modelo visa à configuração da força naval.

Nesse sentido, o MD busca integrar as propostas independentes das forças, para habilitá-las a operar conjuntamente. Tal fato onera muito o sistema logístico de defesa e eleva os custos de aquisição e manutenção, razão pela qual o MD padronizou as sugestões de modernização e compras ao construir o PAED, documento a ser avaliado pelo nível político.

O PAED evidencia as necessidades de meios operativos no longo prazo, mas permanece a carência de uma metodologia que oriente o planejamento de força. Aí se insere o Modelo Greenhalgh, que será apresentado a seguir, o qual almeja suprir essa lacuna existente no planejamento estratégico da MB.

⁵⁰ Nessa fase se busca garantir a utilização do mesmo cenário conjuntural. O modelo nacional passa a seguir, a partir daí, o fluxo *bottom-up*, pois a responsabilidade de configurar a força naval é da MB.

⁵¹ Ela abrange as atividades relacionadas com o processo de obtenção de meios e o aprestamento desses meios para o emprego operacional. Nela ocorre a confecção e execução do plano estratégico da força, à luz da abordagem *bottom-up*, onde a Marinha apresenta seus planejamentos e necessidades ao MD.

⁵² Nessa etapa ocorre o emprego das forças nas situações listadas na Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD). A fixação de capacidades comuns e a definição das necessárias e possíveis elevariam a interoperabilidade.

Primeiro, observa-se que o CBP integra os conceitos num processo de identificar capacidades sob a filosofia *top-down*. Essa forma de abordagem do CBP auxilia na padronização, na eficiência técnico-operacional com economia de recursos e na excelência da estrutura de apoio. E esta modalidade de planejamento contribuirá para a execução do PAED, que espelhará as necessidades de modernização, infraestrutura e aquisições no longo prazo.

Davis (2002) assinalou que, no CBP, cabe obter estrutura capaz de: identificar as necessidades face à conjuntura; avaliar as atuais capacidades e aquelas a atingir; e escolher níveis de capacidades e opções no quadro integrativo do portfólio de defesa.

Segundo, é fundamental obter as capacidades militares de defesa, separando as capacidades conjuntas, aquelas vitais à força, a interoperabilidade⁵³ das capacidades e os módulos afetos ao CBP. A adaptação das forças às missões exige experimentação, formação, treinamento, qualificação e doutrinação do pessoal, além da integração em forças conjuntas.

Terceiro, a END cita o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença como as capacidades básicas a desenvolver nas forças singulares. No âmago desse trinômio, ela prescreve: o desenvolvimento prioritário da aptidão para operações conjuntas; o apoio logístico integrado no nível estratégico; e a operação de estruturas de comando/controle e inteligência consolidadas e integradas entre as Forças, possibilitando a atuação em rede.

Quarto, o CBP, como planejamento que exige a formulação de novas capacidades, implica a necessidade de incentivar a indústria de uso dual, civil e militar, de modo a dinamizar a base industrial nacional. Essa visão prospectiva foi incorporada ao novo modelo de defesa brasileiro, por meio da Lei nº 12.598, de 23 de março de 2012, onde surgiram normas especiais para compras, contratações, produtos e sistemas de defesa. Cabe destacar que tal incentivo à base industrial brasileira está previsto na END.

⁵³ Segundo o glossário das forças (BRASIL, 2007b), é a capacidade de forças militares operarem, efetivamente, conforme a estrutura de comando fixada, na execução de uma missão. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais e aprimorar a doutrina de emprego das forças.

Lessa (2006) destacou as iniciativas de reestruturação do sistema de defesa para se adotar o CBP na América do Sul, como é o caso da Argentina e seu Projeto de Capacidades Militares (PROCAMIL), assim como do Chile, nos moldes da metodologia da OTAN. Tais programas definiram capacidades a alcançar, porém não conceituaram o termo capacitação.

Quinto, pode-se antever que a MB do futuro se assentará na modernidade dos sistemas de comando e controle, mobilidade, flexibilidade e permanência, com ênfase à interoperabilidade. O CBP, a partir de um sistema modular, permite alto grau de flexibilidade e adaptação a gama de possíveis missões e a operação eficaz em forças conjuntas e multinacionais. Assim, esse método, a ser incorporado a SPEM, deve ater-se a tais requisitos.

O trabalho observa que o CBP reúne qualidades: é flexível, sistêmico e permite integrar os níveis de planejamento; utiliza de forma coerente o conceito de capacidade; usa o aprestamento para formular e sustentar as capacidades; permite uma visão de futuro; facilita justificar os gastos do setor de defesa e o que as forças podem fazer; e melhora a priorização.

O autor, ao analisar a END, a EMI, a DBM, o processo de planejamento estadunidense e o exemplo dos países da OTAN, sugere a adoção de um portfólio de capacidades militares, a ser validado em nível subsetorial. Essa proposição exige a alteração da cultura reinante no setor de defesa. O Modelo Greenhalgh, proposto neste trabalho, reúne 14 capacidades militares, foi erigido sob a metodologia do CBP e emprega as abordagens *top-down*, *bottom-up* (GPC), por recursos e por cenários prospectivos.

As 14 capacidades são: Controle de Área Marítima; Projeção de Poder sobre Terra; Negação do Uso do Mar; Dissuasão; Comando e Controle; Inteligência de Defesa Integrada; Monitoramento (Vigilância e Reconhecimento); Emprego em Operações Conjuntas; Engajamento Efetivo (Presença e Combate); Superioridade Marítima; Sobrevivência das Forças e Infraestruturas (Proteção); Projeção de Forças (Mobilização e Desmobilização); Ação Cibernética e Operação em Rede; e Interoperabilidade.

No que tange ao modelo, primeiro destacam-se a instabilidade e a incerteza que permeiam o ambiente de segurança multipolar. Será utilizada a metodologia por capacitação, segundo a abordagem *top-down*, característica do CBP. A estratégia em vigor consiste na END, diretriz do Poder Executivo cuja versão atualizada tramita no Congresso Nacional. O planejador dispõe da missão e da visão de futuro, constantes do PEM e da norma EMA-134.

O trabalho propõe os valores, a serem inseridos no texto da norma EMA-134, bem como os requisitos, os objetivos, os indicadores e as diretrizes aplicáveis à força naval, os quais deveriam ser introduzidos no PEM.

Caberá, a princípio, proceder à análise ambiental e à avaliação de informações de inteligência. A partir dos dados coletados, deverá ser elaborada a conjuntura e o diagnóstico (matriz SWOT), cujos produtos serão as vulnerabilidades, os riscos e as mudanças ambientais. O trabalho propôs uma avaliação da conjuntura no Apêndice C. Contudo, o MD trabalha hodiernamente na elaboração da conjuntura e dos cenários a serem incorporados ao Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Os futuros dados do SISPED deverão ser oportunamente incorporados ao modelo. O Anexo C apresenta a planilha de trabalho do MD no que tange ao SISPED, a qual se baseia no método de planejamento estratégico da ESG.

Na primeira fase do CBP, serão listadas as capacidades adversas e as capacidades atuais e planejadas da força naval, a fim de obter as capacidades militares de interesse. Nessa etapa será utilizada a cenarização, por intermédio do método de planejamento estratégico da ESG (Apêndice D) e do Sistema Puma (Apêndice E). Na segunda fase do método, ocorrerá o confronto entre capacidades da força e aquelas julgadas adversas, serão definidos os conceitos das operações, que remeterão à proposição das OBE, e haverá a avaliação inicial da estratégia.

A seguir, numa terceira fase, serão escolhidas as capacidades militares genéricas e as OBE, dois entes capitais que compõem o CBP. Esses parâmetros, então, serão comparados aos requisitos da força, aos recursos disponíveis e às prioridades do setor de defesa.

A quarta etapa incorpora ao modelo a análise dos interesses nacionais, a revisão da estratégia, onde houver a necessidade, uma nova análise ambiental e o preenchimento das lacunas observadas nas capacidades. Também serão avaliadas as opções de configuração em um ambiente de incerteza. O produto dessa fase serão os objetivos e as diretrizes finais, assim como as capacidades militares da MB e as OBE a cumprir. O trabalho, inicialmente, fixou 14 capacidades militares, fruto da pesquisa de métodos de CBP utilizados pelos EUA e por membros da OTAN e a partir de capacidades exigidas pela doutrina militar brasileira.

Os objetivos, diretrizes, capacidades militares e OBE resultarão no produto final do CBP, que é a configuração da força naval. Essa força será mensurada por indicadores. A cenarização permitirá avaliar os riscos, as mudanças ambientais e as vulnerabilidades (erros das capacidades). Caberá avaliar o quadro orçamentário, a fim de adaptar o planejamento.

A retroalimentação do processo implicará o balanço do CBP, o cumprimento do PAED, o uso da GPC (*bottom-up*), a validação da arquitetura do modelo, a obtenção de capacidades deficientes (lacunas) e a sugestão de futuras capacidades de defesa, visando a padronizar os procedimentos das forças singulares. Cabe ressaltar que essa retroalimentação almeja incrementar a gestão do modelo proposto, bem como permitir a sua administração pelo estrategista, conforme a conceituação apresentada no capítulo 2.

O Apêndice G menciona os Modelos Tamandaré, Barroso e Marcílio Dias, que servem de apoio e alicerce à construção do portfólio da força naval. O Modelo Tamandaré enfoca a relevância da análise ambiental e do futuro PAED para a construção paulatina da configuração da força, a partir das capacidades militares. O Modelo Marcílio Dias aborda a análise das capacidades militares genéricas, as quais redundarão nas futuras capacitações validadas, as OBE, a formulação de novas capacidades e a fixação de conceitos operativos. O Modelo Barroso mostra as normas condicionantes e os alicerces conceituais do CBP.

O Apêndice H apresenta o diagnóstico atual segundo a END.

MODELO GREENHALGH DE CAPACITAÇÃO

O trabalho apresenta abaixo a proposta de modelo de planejamento de força por capacitação (CBP). Adicionalmente ao Apêndice G, foram incluídas figuras no Anexo D, para exemplificar um modelo de CBP estadunidense, sugerido em 2004.

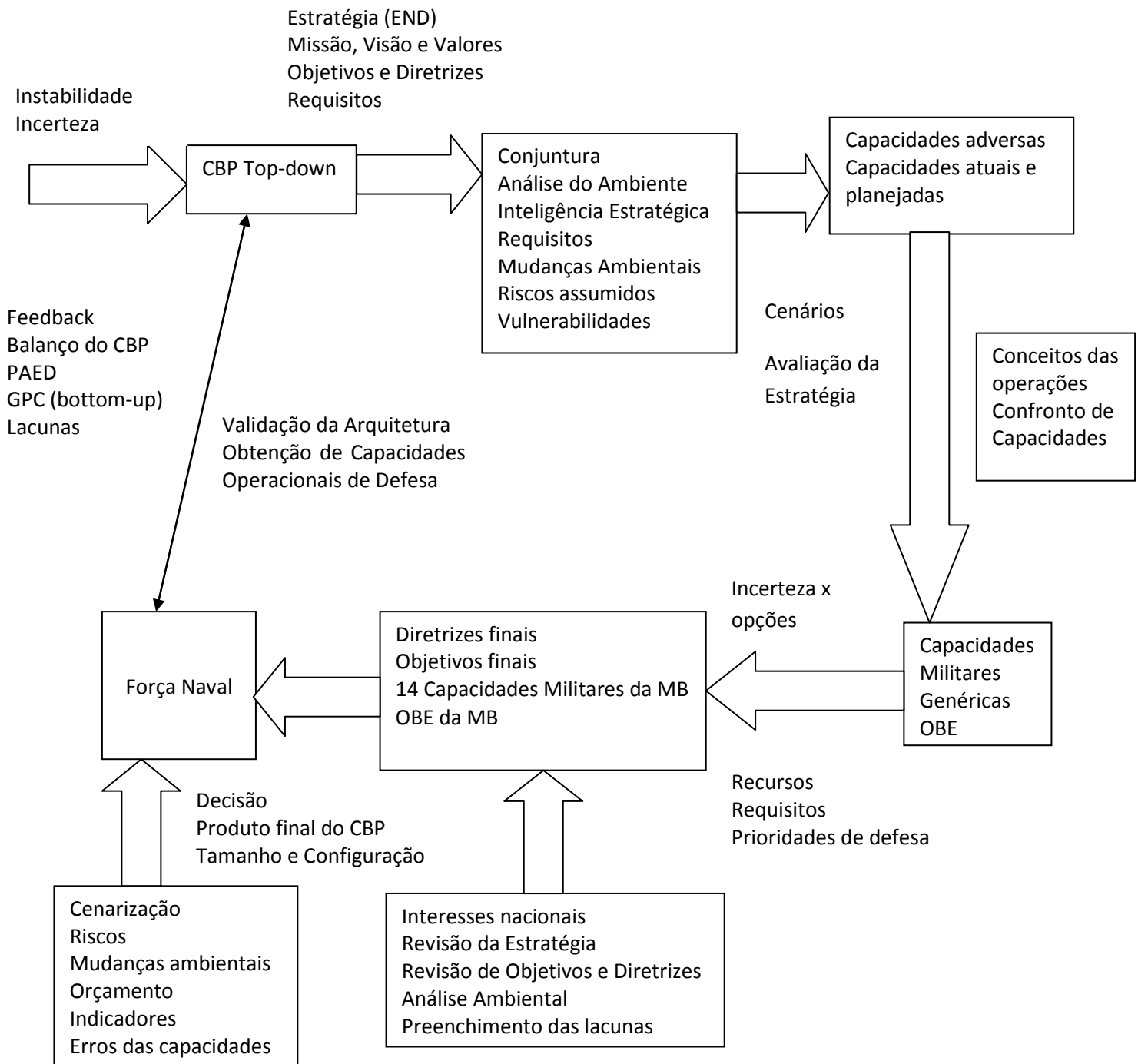


Figura 1 – Modelo Greenhalgh

Fonte: autor.

5 IMPLICAÇÕES, REFLEXOS E AÇÕES DECORRENTES DO MODELO

“O mar é o grande avisador. Pô-lo Deus a bramir junto ao nosso sono, para que não durmamos. Por ora a sua proteção nos sorri, antes de trocar em severidade. As raças nascidas à beira-mar não têm licença de ser míopes; e enxergar, no espaço, corresponde a antever no tempo”. (Rui Barbosa, A Lição das Esquadras, 1898)

A questão existencial das Forças Armadas – o que, para que, por que e com quais prioridades – exige uma revisão no mundo hodierno. Que papéis são presumíveis para elas, qual a organização e quais as suas dimensões adequadas? Essa configuração de força, obtida por meio do planejamento estratégico, tem papel crucial na resposta a tais questionamentos.

Nesse sentido, influi a forma como a sociedade e o mundo político veem a defesa nacional. O descompasso entre o País político/econômico e o sistema de defesa vigente é hoje irrelevante para a sociedade e a política brasileiras – uma perene fonte de insegurança. Na ausência de ameaças externas no ambiente que cerca o Brasil, é plausível o desinteresse da sociedade pela defesa, fato compartilhado pelo mundo político, os quais se mostram alheios às injunções estratégicas na soberania nacional e no status do País na ordem internacional.

A defesa da soberania nacional é o prumo referencial, a razão de ser do estamento militar. De forma congênere, o preparo e o emprego do Poder Naval são a base da missão da Marinha e nesse bojo está a configuração da força naval no longo prazo.

A END foi um passo bastante positivo, mas com repercussão tímida na sociedade e na política. A emersão da defesa nacional do descaso é uma condição para que o Brasil assuma o papel que lhe cabe na arquitetura do Século XXI. Há que identificar e hierarquizar as vulnerabilidades, formular concepções estratégicas com prioridades realistas e obter uma configuração de força crível e que fomente a dissuasão.

A presença brasileira no mundo requer atenção para o fato de que o País está imerso em um mundo imperfeito, difuso, sujeito ao realismo do poder e a conflitos inerentes a um cenário global integrado, mas politicamente dividido.

Nesse cenário incerto, é previsível a futura disputa por água, energia e alimentos, fatores que crescentemente escasseiam.

Em paralelo com a construção de um país socialmente feliz e economicamente forte, é preciso construir uma afirmação político-estratégica apoiada em capacidade militar convincente, dissuasória e crível, coerente com o papel do Brasil no contexto internacional, responsável por sinalizar risco e alto custo para qualquer oponente, hoje improvável.

O Poder Naval tem papel fundamental na garantia da soberania nacional e na inserção adequada do Brasil na ordem global. Nesse sentido, este autor listou neste trabalho as oportunidades e ameaças que permeiam a força no bojo do cumprimento da Estratégia Nacional de Defesa. Também foi exposta a conjuntura que se avizinha no horizonte, prevista em documentos condicionantes, a qual estabelece as perspectivas de emprego da força.

Primeiro, o Ministério da Defesa deverá revisar as PMD e EMiD, de forma a inserir nesses documentos os conceitos atinentes ao planejamento por capacitação. Além disso, o trabalho sugere aproveitar o futuro seminário que tratará do planejamento baseado em capacidades, previsto para 2013, como um fórum para discutir a metodologia que permita a sua implantação, sem afetar negativamente os planejamentos vigentes nas forças singulares.

Segundo, o planejamento de força por capacitação está presente na END e na futura PND, todavia é crucial a sua inclusão na sistemática de planejamento estratégico militar (SPEM) pelo MD, já que é necessário incluir tais informações na metodologia vigente.

A SPEM apresenta outras limitações, que deveriam ser equacionadas pelo MD: a estratégia é posicionada como uma etapa do planejamento estratégico, não como um alicerce fundamental do planejamento de força; a abordagem por cenários prospectivos é comentada de forma restrita; a gestão estratégica não está prevista; e a análise ambiental é limitada.

Terceiro, o trabalho enfatiza que a configuração da força naval, por meio do CBP, abrange incluir, no Glossário das Forças Armadas, a conceituação adequada de capacitação.

Observa-se que a capacitação é o conjunto de medidas de prontificação ou preparo de uma força naval, sobretudo as relativas à instrução, ao adestramento, ao pessoal, ao material ou à logística, destinado a colocá-la em condições de pronto emprego. Nesse sentido, o conceito se aproxima do termo aprestamento, previsto na doutrina militar do Brasil.

A capacitação sinaliza a capacidade operativa da força naval, ou seja, o grau de competência da MB no desempenho das várias operações navais, no sentido de obter o efeito desejado, que é o cumprimento da missão da MB. Essa visão de aprestamento da força para alcançar o efeito desejado sobrepuja a mera associação da capacitação ao grau de aptidão ou à habilidade de realizar algo. Assim, sugere-se atualizar a definição prevista na doutrina.

Quarto, o SISPED admite a necessidade da elaboração de cenários, do emprego de indicadores e da adoção da gestão no processo de planejamento, de modo a lidar com o ambiente de segurança imprevisível. Tais melhorias constam do Modelo Greenhalgh.

Quinto, tanto a SPEM quanto o SISPED não abordam a administração estratégica e sequer mencionam alguma ocasião para a avaliação da estratégia selecionada. O Modelo Greenhalgh prevê esta avaliação e sugere-se a sua inclusão nos documentos citados.

O trabalho enfatiza que a atualização das normas, a revisão da sistemática de planejamento militar e a adoção do modelo de planejamento de força por capacitação, com a introdução do Modelo Greenhalgh, teriam reflexos diretos sobre a Marinha.

A MB deveria implantar uma nova cultura, cabendo à força adequar-se à obtenção de capacidades militares necessárias e de efeitos desejados afetos às operações conduzidas. Ao estruturar a força naval, as atuais HE dariam lugar a essas capacidades.

Caberia inserir no PEM os objetivos e as diretrizes navais que compõem o novo modelo, bem como os requisitos, indicadores e capacidades militares do trabalho. Este autor propõe a atualização da SPAN (EMA-303), para obter o alinhamento estratégico das normas. Avulta incluir os valores no Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA-134).

Enfatiza-se que as alterações no PEM (EMA-300), na SPAN (EMA-303) e no EMA-134 trarão implicações para a MB, a fim de se adequar ao método de planejamento por capacitação. Assim, caberá adaptar o conceito de hipóteses de emprego: será imperioso trabalhar com o parâmetro das operações baseadas em efeitos, onde, para o cenário definido pela HE, serão avaliadas as capacidades militares para obter o efeito desejado.

Nesse sentido, caberá ao Estado-Maior da Armada ampliar o conceito de tarefas básicas do Poder Naval, previsto na Doutrina Básica da Marinha (DBM, EMA-305), onde o raciocínio deve enfatizar as capacidades militares, e não apenas as tarefas a cumprir.

O planejamento estratégico por capacitação trará implicações importantes para a Marinha, com a revisão de normas do Estado-Maior da Armada, bem como a inserção desse modelo de sistemática no PEM. Mas o desenvolvimento das capacidades militares trará outras exigências, fruto da mudança de enfoque no tocante à formulação do planejamento de longo prazo. O uso da gestão por competência e o aprestamento dos recursos, materiais e humanos, com foco nas capacidades prioritárias, exigirão preparar a força segundo os novos conceitos.

O CBP, empregado pelos EUA, Canadá e países da OTAN, permite visualizar as linhas gerais atinentes à utilização da metodologia por capacitação. Assim, o conhecimento do CBP pelos nossos recursos humanos, apesar de se constituir inicialmente em um óbice, poderia ser resolvido buscando formar quadros naqueles países.

O uso do Modelo Greenhalgh exigirá, no que tange aos recursos humanos, o ensino paulatino das técnicas de cenarização, a fim de que seja obtida a antecipação quanto a pensar estrategicamente o futuro e avaliar perspectivas que permearão a MB. Nesse sentido, sugere-se que, nos Cursos de Altos Estudos Militares da Escola de Guerra Naval (EGN), afetos a oficiais, sejam incluídas disciplinas relativas à cenarização de forma gradual.

Nesse caso, o C-EMOS (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) trará uma abordagem inicial sobre cenários, apresentando-os aos futuros capitães-de-fragata.

O C-PEM (Curso de Política e Estratégia Marítimas), destinado aos capitães-de-mar-e-guerra, conterà a explanação sobre o Sistema Puma, a execução do planejamento estratégico de força por meio desse sistema, empregando fatos portadores de futuro, e o estudo do método de planejamento da ESG, a fim de complementar o conhecimento acerca do tema e conhecer a metodologia empregada pelo Ministério da Defesa (MD).

A mudança de cultura implica uma quebra de paradigma, que pode ser aludida por um trecho de “Mar Português”: “Deus ao mar o perigo e o abismo deu, mas nele é que espelhou o céu. Tudo vale a pena se a alma não é pequena – e outra vez conquistemos a Distância, do mar ou outra, mas que seja nossa!” (FERNANDO PESSOA, 1985, p. 159). Para que essa distância no mar pertença de fato ao Brasil, caberá manter um Poder Naval alinhado aos anseios do País, pois é sabido pelos marinheiros que esquadras não se improvisam.

O Modelo Greenhalgh orientará o planejamento de longo prazo, que almejará a força que se deseja ter nos próximos vinte anos: moderna, equilibrada e balanceada. Assim, é interessante a sua avaliação pelo Ministério da Defesa, a fim de propagar a nova cultura em nível setorial, visando a inserir o planejamento por capacidades em todas as forças singulares.

Cabe, adicionalmente, observar os conceitos delimitados nos Modelos Barroso, Marcílio Dias e Tamandaré, que incorporam as experiências advindas de outras marinhas, desde o início do processo de conversão para o CBP, em 2003, nos Estados Unidos, até a recente adoção pelas forças armadas espanholas, a partir de 2008, no bojo da OTAN.

Finalmente, como acentua um provérbio chinês: “se queres colher a curto prazo, plante cereais; para colher a longo prazo, plante árvores frutíferas; se intentas colher para sempre, capacite pessoas”. Eis a relevância de erigir um bom planejamento por capacidades, voltado para a priorização do aprestamento dos meios operativos, a fim de obter um produto final adequado e consistente: uma força naval dotada de capacidades militares que permitam o fiel cumprimento da missão da MB.

6 CONCLUSÃO

Uma instituição como a Marinha do Brasil, ente de caráter permanente por mandamento constitucional e de relevante identidade com o Estado brasileiro, não pode prescindir de um adequado, exequível e sustentável planejamento de sua força naval, sob pena de não estar equipada e adestrada para contribuir na manutenção da soberania nacional, com a posse de um poder naval compatível e coadunado à estatura do País.

No que concerne à importância do Poder Naval e sua capacidade real ou potencial de afetar a vida das pessoas, é plausível mensurar que o planejamento de força esteja permanentemente em revisão, a fim de se adequar aos anseios da sociedade no que concerne à preservação dos interesses nacionais.

O planejamento de força representa o canal fluente entre o poder político e o nível setorial (MD), onde há identificação e consenso quanto a objetivos de defesa, alocação de recursos e adequação do Poder Naval para atingir as metas comuns. Esse planejamento consiste no processo de determinação de meios navais à luz das necessidades de defesa e na seleção de capacidades para atender aos reclames do País. E aí assoma a relevância de ter um modelo que permita alcançar a configuração desejada da força, de forma sistemática.

O Modelo Greenhalgh, aqui proposto, atende ao preconizado na Estratégia Nacional de Defesa e se coaduna a modelos adotados nos EUA e nos países da OTAN, com a inserção da metodologia centrada no planejamento baseado em capacitação.

O novo modelo teórico apresenta a vantagem de inserir no processo considerações sobre cenarização, contexto orçamentário, análise ambiental e emprego da GPC. Trata-se de desenvolver as capacidades militares para o emprego em qualquer tarefa, sem a fixação única em um inimigo específico, além de empregar o conceito de operações baseadas em efeitos.

Outra vantagem é que o método sugerido é integrador, flexível, interativo e possui realimentação, envolvendo múltiplos fatores interdependentes. Ele é um conjunto de ações no bojo de um processo de alto nível, voltado para a definição da configuração da força naval, em prol do cumprimento da missão da Marinha. Ele exige a abstração e o pensar criativo na busca da adaptação às mudanças ambientais e na escolha, se cabível, de um novo caminho.

O autor destaca que o PEM foi publicado antes da END e não contém a previsão de um método que almeje pensar a força naval no longo prazo. Assim, de modo a suprir esta lacuna, este trabalho apontou um modelo de planejamento de força naval para a MB, alinhado à END, que incorpora objetivos, diretrizes, requisitos, valores e indicadores atinentes à força naval, visando a aperfeiçoar o PEM quanto ao preparo e emprego da força.

Como efeitos e implicações para a Marinha da adoção do planejamento por capacitação, além da atualização do PEM, observa-se a necessidade de revisar a Norma EMA-134, atualizar os documentos condicionantes no nível setorial (MD), tais como a PMD e EMiD, a revisão da SPEM e a atualização da SPAN (EMA-303), para obter o alinhamento estratégico das normas e introduzir a metodologia no setor de defesa.

Desde a conceituação de planejamento de força até a formulação do Modelo Greenhalgh, produto final do trabalho, houve o caminhar por alicerces e conceitos formadores da modalidade de planejamento por capacitação. No clímax do trabalho, foi sugerido um modelo teórico para a MB, que visa à melhoria das ações relativas à configuração da força naval no longo prazo. Caberá a sua futura aprovação pelo Estado-Maior da Armada.

Finalmente, navegar competentemente é preciso, posto que o azul do mar profundo está à nossa frente e se descortina no horizonte da MB. Para tal, a Marinha terá que incorporar uma mudança de cultura e de mentalidade, devendo a força adequar-se à obtenção de capacidades militares necessárias e de efeitos desejados afetos às operações conduzidas. Não pode ser desconsiderada a máxima de que esquadras não se improvisam.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração**: construindo vantagem competitiva. São Paulo: Atlas, 1998.

BEAUFRE, André. **Un Introductione to Strategy**. Nova York: Praeger, 1965.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484>. Acesso em: 11 mar. 2011.

_____. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2011.

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

_____. **MD-51-P-02**: Política Militar de Defesa. 2.ed. Brasília, DF, 2005.

_____. **MD-51-P-01**: Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. Brasília, DF, 2005.

_____. **MD-51-M-03**: Estratégia Militar de Defesa. 2.ed. Brasília, DF, 2006.

_____. **MD-35-G-01**: Glossário das Forças Armadas. 4.ed. Brasília, DF, 2007.

_____. **SISPED**: Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-303**: Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha. 1.ed. Brasília, DF, 2006.

_____. **EMA-305**: Doutrina Básica da Marinha. 1.rev. Brasília, DF, 2004.

_____. **EMA-420**: Normas para Logística de Material. 2.rev. Brasília, DF, 2002.

_____. **PAEMB: Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil.** Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Diretoria-Geral do Material da Marinha. **MATERIALMARINST N° 33-01: Apoio Logístico Integrado.** 1.ed. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. **Método para o Planejamento Estratégico: ESG.** Rio de Janeiro, RJ, 2009 (Manual Básico v.III).

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos.** 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War.** [trad.] Michael Howard & Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.

DAVIS, Paul K. **Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, mission-system analysis, and Transformation.** RAND National Defense Research Institute. Santa Mônica - CA, 2002. Disponível em: <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513/MR1513.pdf> Acesso em: 12 mai.2012.

DREW, Nelson S.. **NCS-68: Forging the Strategy of Containment.** Washington: National Defense University Press, 1994.

ESTADOS UNIDOS. Naval War College. **Strategy and Force Planning.** 4. ed. Newport, RI: Security Strategy and Forces Faculty, 2004.

_____. Joint Chiefs of Staff. **Capabilities Based Assessment (CBA) User's Guide Version 3.** Washington, 2009. Disponível em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cba_guidev3.pdf> Acesso em: 30 jun.2012.

_____. Department of Defense. **Military Transformation: a strategic approach.** Washington, 2003. Disponível em: <<http://www.iwar.org.uk/rma/resources/transformation/military-transformation-a-strategic-approach.pdf>> Acesso em: 28 jun.2012.

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

HAFFA JR, Robert P. **Rational Methods, Prudent Choices: planning U.S. forces.** Washington, DC: National Defense University Press, 1988.

HILL, J. Richard, **Estratégia marítima para potências medianas**. Buenos Aires: Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales, 1990.

KENT, G. A. 1989. **A Framework for Defense Planning**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1989. Disponível em: <<http://www.rand.org/pubs/reports/2006/R3721.pdf>> Acesso em: 15 jun.2012.

KILIAN JR, Rudibert. **Política, estratégia, planejamento estratégico e cenários**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra ministrada ao C-PEM na Escola de Guerra Naval, em 16 de fevereiro de 2012.

KOSSAKOWSKI, Peter. **Capabilities-based planning: a methodology for deciphering commander's intent**. 10th International Command and Control Research and Technology Symposium. Washington, 2005. Disponível em: <http://www.dodccrp.org/events/10th_ICCRTS/CD/papers/319.pdf> Acesso em: 12 jun.2012.

LESSA, Nilton de Oliveira. **Uma Proposta de Metodologia de Apoio ao Planejamento Estratégico das Forças Armadas Baseado em Capacidades**. 129 f. (Tese de Mestrado) – Instituto Tecnológico de Aeronáutica, São José dos Campos, 2006.

LOBATO, David Menezes *et al.* **Estratégia de empresas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LOPES, Eduardo. **Secretaria-Geral da Marinha**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra ministrada ao C-PEM na Escola de Guerra Naval, em 12 de abril de 2012.

MADEIRA, César Martinho Gusmão Reis. **Implicações da Adoção do Modelo de Planejamento por Capacidades**. Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Lisboa, 2009. Disponível em: <<http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/cadnav/Documents/CadernosNavais28.pdf>>. Acesso em: 31 mai.2012.

MARCIAL, Elaine Coutinho ; GRUMBACH, Raul José dos Santos. **Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

MINTZBERG, Henry *et al.* **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed., 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

NATO. **High Level Steering Group Report to Ministers in Spring 2001**. HLSG-N 0009, REV3. Holanda: NATO, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

OLIVEIRA, Eduardo Hartz. **O planejamento de força: um estudo sobre o seu posicionamento na estrutura político-estratégica do Estado brasileiro**. 257 f. (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

OWENS, Mackubin Thomas. **Strategy and the Logic of Force Planning** (Cap. 33). *Strategy and Force Planning*. 4ª ed. Newport, RI: NWC Press, 2004.

PESSOA, Fernando. **Poemas**. 17. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1985.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **Sagres: a revolução estratégica**. 10. ed. Brasília, DF: Editora SENAC, 2006.

PORTER, Michael E. **Vantagem competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SACCHETTI, António Emílio Ferraz ; CAJARABILLE, Victor Manuel Lobo. Conceito estratégico de defesa nacional: estudos. **Cadernos Navais**, n.º 3, Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Lisboa: Edições Culturais de Marinha, 2002. Disponível em <http://www.marinha.pt/PT/noticiaseagenda/informacaoReferencia/cadernosnavais/Documents/Cadernos_Navais_03.pdf>. Acesso em: 06 set. 2011.

TAVARES, Mauro Calixta. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Atlas, 2000.

THOMPSON JR, Arthur A.; STRICKLAND III, A.J. **Planejamento Estratégico: elaboração, implementação e execução**. 1. ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de; PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo estratégias para competir no Século XXI**. 11. Reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

APÊNDICE A

DEFINIÇÕES DE ESTRATÉGIA

Os referenciais teóricos deste apêndice são Porter (1989), Chiavenato (2010) e Kilian Jr (2012). Estratégia é um termo polissêmico, com variadas acepções de uso, conforme a área de competência destinada. No contexto do trabalho, definir-se-ia como:

a) Na acepção empresarial, é a determinação dos objetivos básicos a longo prazo, a adoção das ações adequadas e a alocação de recursos para atingir esses objetivos.

b) É a formulação de objetivos, fins ou metas e principais políticas e planos para atingir esses objetivos, estabelecidos de forma a definir qual a área de atuação em que a instituição está e o tipo de organização que é ou vai ser.

c) Corresponde à relação entre a organização e o seu meio envolvente: *link* atual (situação estratégica) e relação futura (plano estratégico), que é um conjunto de objetivos e ações a tomar para atingir esses objetivos.

d) É o planejamento de missões da instituição, estabelecimento de objetivos à luz das forças internas e externas, formulação de políticas específicas e estratégias para atingir objetivos e assegurar a adequada implantação para que os fins e objetivos sejam atingidos.

e) É a fixação dos meios fundamentais para atingir os objetivos, sujeito a um conjunto de restrições do meio envolvente. É um plano que detalha os padrões relevantes da alocação de recursos e a descrição das interações vitais junto ao meio envolvente.

f) Representa o planejamento das ações ofensivas ou defensivas para criar uma posição defensável numa instituição, de modo a enfrentar com sucesso as forças concorrentes e, assim, obter a vantagem competitiva e um retorno maior sobre o investimento.

g) É um plano unificado, global e integrado que une as vantagens estratégicas aos desafios do meio envolvente. É feito para assegurar que os objetivos básicos sejam atingidos.

h) É um plano que integra os objetivos, as políticas e a sequência de ações num todo coerente e plausível.

i) É o conjunto de decisões e ações relativas às escolhas dos meios e à articulação de recursos, a fim de atingir um objetivo.

j) É o conjunto de critérios de decisão escolhido pelo núcleo estratégico para orientar de forma determinante e durável as atividades e a configuração da empresa.

k) É uma força mediadora entre a organização e o meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para enfrentar o meio envolvente.

l) É o conjunto de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos a longo prazo, programa de ações e prioridade na alocação de recursos.

APÊNDICE B

SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR

O referencial teórico do apêndice é a Sistemática do Planejamento Estratégico Militar (SPEM), que é um processo destinado a disciplinar o planejamento de alto nível das Forças Armadas, a fim de contribuir para o atendimento de objetivos da Defesa Nacional⁵⁴. A SPEM visa à defesa da pátria e acata as Política de Defesa Nacional (PDN), Política Militar de Defesa (PMD), Estratégia Militar de Defesa (EMiD) e Doutrina Militar de Defesa (DMD).

O planejamento estratégico militar tem o fito de definir e organizar as atividades relativas ao preparo e ao emprego do estamento militar, para atender aos reclames de defesa do País. Abrange três níveis: o nacional ou político, formado pelas mais altas autoridades; o setorial, onde está o Ministério da Defesa (MD); e o subsetorial, representado pelas FA.

O planejamento de alto nível da MB está inserido no bojo do planejamento estratégico militar, a cargo do MD. Logo, a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN) considera os planejamentos, condicionantes e disposições emanadas nos níveis político (três Poderes) e setorial (MD).

Primeiro, o nível político⁵⁵ abrange a definição de aspectos globais da política e da estratégia nacionais, com a descrição da avaliação dos cenários internacional e nacional, o enunciado dos objetivos de defesa e a formulação dos rumos para alcançar tais objetivos. Os alicerces do planejamento estratégico militar estão na Constituição Federal e nas Leis Complementares sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

⁵⁴ A PDN define a Defesa Nacional como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

⁵⁵ Esse patamar contém a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. Nele estão o Presidente da República e os Conselhos da República e de Defesa Nacional.

A PDN alicerça as etapas política e estratégica do planejamento, fixando os objetivos de defesa nacionais e orientando os planejamentos estratégicos, especialmente os militares, quanto ao preparo e ao emprego da capacitação nacional em todos os níveis, nos setores civil e militar. Ela apresenta as avaliações das conjunturas relativas aos ambientes internacional, regional, entorno estratégico e Brasil e as diretrizes para orientar as formulações estratégicas.

O nível setorial⁵⁶, onde se posiciona o planejamento estratégico militar, apresenta a PMD, a EMiD e a DMD. Visa a construir uma capacidade de defesa, com prioridade aos meios operativos, para garantir a manutenção da condição de segurança do País. O foco é a orientação do preparo e emprego das FA. Ele resulta na formulação da PMD e da EMiD.

A PMD é o documento setorial que almeja fixar objetivos e diretrizes⁵⁷ para o preparo e emprego da capacidade militar exigida à defesa nacional. Ela condiciona a EMiD e deve contemplar a elaboração de cenários prospectivos de longo prazo, buscando delinear os eventos essenciais que tragam novas oportunidades ou ameaças.

A EMiD tem o escopo de orientar o planejamento estratégico das Forças Armadas para estabelecer ações visando ao atendimento das orientações constantes da PMD. Nela constam as Hipóteses de Emprego (HE), que consideram o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao Brasil e as capacidades desejadas, previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como a concepção estratégico-militar.

A DMD é o documento que estabelece fundamentos, conceitos e entendimentos relativos aos assuntos doutrinários e atividades comuns das FA. A doutrina almeja delinear os alicerces para o emprego das forças segundo as demandas da defesa nacional.

O planejamento estratégico militar, no nível subsetorial, tem por escopo construir uma capacidade militar para compor o esforço maior da defesa nacional.

⁵⁶ Nesse patamar estão o Ministério da Defesa e o Conselho Militar de Defesa.

⁵⁷ Tais objetivos e diretrizes condicionam a formulação da política da Marinha, de modo a estruturá-la e capacitá-la a atuar, com presteza e eficácia, para cumprir a missão.

Esse planejamento estratégico, condicionado pela PMD e pela EMiD, é realizado por cada FA e formaliza-se em políticas, estratégias e planos estratégicos decorrentes, documentos que geram configurações de forças militares aptas para o emprego nas operações.

Nesse sentido, o trabalho destaca que a SPEM prevê três fases: concepção estratégica e configuração de forças, planejamento do preparo e planejamento do emprego operacional. Interessa ao trabalho a fase da concepção estratégica e configuração de forças, onde se insere o planejamento de força. O planejamento estratégico da força naval (*force planning*) está situado no nível subsetorial e considera as orientações dos níveis superiores.

A SPAN, que se constitui na sistemática de alto nível, prevê e ordena as ações pertinentes ao cumprimento da missão da Marinha. Ela vislumbra a atuação do Poder Naval no bojo do Poder Nacional, com base na sua integração às demais parcelas do Poder Marítimo e do estamento militar. Possui três fases: básica, preparo e emprego e administrativo-financeira. Na fase básica, o destaque está na elaboração do Plano Estratégico da Marinha.

Este trabalho proporrá o aperfeiçoamento do plano estratégico (PEM), documento vital na formulação do planejamento de força, tendo em vista que delinea a capacidade de defesa, com o emprego estratégico dos meios navais, de modo a garantir a manutenção do estado de segurança no País. A meta é obter o seu alinhamento a END.

É crucial mencionar que ele busca estabelecer o planejamento de longo prazo da Marinha, formulando os objetivos navais (OBNAV) e as diretrizes para o planejamento naval (DIPNAV). Os OBNAV apresentam “o que fazer” e as DIPNAV, formuladas em termo de efeito desejado, almejam orientar os planejamentos decorrentes, nos patamares operacional e tático, para o preparo e emprego do Poder Naval⁵⁸ e a atuação da Marinha nas demais tarefas.

Na fase seguinte da SPAN, subsequente à elaboração do PEM, são contemplados o preparo e o emprego do Poder Naval.

⁵⁸ O Poder Naval é a expressão militar do Poder Marítimo, capacitada a atuar no mar, nas águas interiores e em áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais. O Poder Marítimo resulta da integração dos recursos do País para o uso do mar e de águas interiores, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais.

A partir deste ponto, o planejamento da MB passa a considerar a previsão de recursos orçamentários definidos no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal.

Aqui cabe acompanhar o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), para obter a força moderna, balanceada e equilibrada prevista na visão de futuro da Marinha.

A vontade política, espelhada na convicção de atingir um determinado propósito, é fundamental na conversibilidade de recursos disponíveis para o setor de defesa.

As prioridades estratégicas nacionais são altamente dinâmicas, pois dependem da natureza dos óbices imprevistos, da incerteza do cenário e da transformação normal dos meios operativos disponíveis no longo prazo. Por isso, o planejamento estratégico abrange a formulação do plano estratégico, o controle de sua execução, a monitoração de seus efeitos e a avaliação das mudanças de cenários. É um processo flexível, cíclico e contínuo, onde as prioridades devem ser revistas em função das mudanças ambientais.

Finalmente, a determinação da configuração da força naval é a identificação dos meios operativos necessários para cumprir os conceitos estratégicos e obter a capacidade com a qual a nação deve contar para a sua defesa. Tal identificação é um processo complexo e esse encargo compete à Marinha, a quem cabe definir o seu destino no longo prazo.

APÊNDICE C

AVALIAÇÃO DA CONJUNTURA

Os referenciais teóricos para a elaboração deste apêndice foram a Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Política Militar de Defesa (2005) e a minuta do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), recentemente encaminhada ao Congresso Nacional pelo Governo Federal. O autor buscou atualizar a conjuntura apresentada em 2005, com base no LBDN, na END e na avaliação de fatos hodiernos apresentados em painéis na Escola de Guerra Naval.

É importante considerar que a elevação da estatura internacional do Brasil no Século XXI é uma realidade e sua crescente presença externa carecerá de adequada capacidade militar dissuasória. O País, empenhado na construção de uma ordem global mais pacífica e próspera, não pode se descuidar do setor de defesa. A seguir serão abordadas as conjunturas internacional e nacional, bem como o cenário prospectivo. Ao final, o trabalho abordará o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), que sinaliza o futuro.

a) Conjuntura Internacional

As transformações no ambiente internacional, no início do século XXI, reduziram o grau de previsibilidade das relações internacionais. Após mais de quarenta anos sob o primado da bipolaridade, marcada por forte antagonismo ideológico e sob a perspectiva de conflito nuclear, o cenário mundial conheceu um sistema unipolar no campo militar.

Hoje, a hegemonia militar dos EUA, sustentada por forte base econômica e tecnológica, além dos investimentos maciços em defesa, sofre reflexos do envolvimento em duas campanhas (Afeganistão e Iraque), com altos gastos, além da crise financeira mundial, onde busca fortalecer alianças e obter o apoio de outros países. A atual crise econômica trouxe reflexos negativos à maioria dos países.

A ênfase no multilateralismo em meio a um ambiente de incerteza, norteador por ameaças difusas, implicou a manutenção dos investimentos em Forças Armadas pelas demais potências, as quais guiam as suas capacidades de defesa para um leque amplo de operações.

Os países periféricos, marginalizados pelo avanço tecnológico, permanecem excluídos dos benefícios do comércio e do sistema financeiro internacional, sobretudo em virtude do protecionismo dos principais mercados consumidores. Por outro lado, os países desenvolvidos tiveram grave recessão, vislumbrando uma complexa e lenta recuperação, apesar das intervenções estatais para manter a estabilidade do sistema financeiro. Nesse ambiente, há maior desemprego, grandes pressões sociais internas e queda de investimentos.

As potências regionais também procuram consolidar suas lideranças e buscam a constituição de blocos políticos e econômicos comuns, além de parcerias estratégicas no campo da defesa. Entretanto, as incertezas, associadas aos cenários prospectivos, afetam a solidez dessas alianças, considerando que a competição entre elas também é uma realidade.

Na Ásia, a China vive um período de grande ascensão e busca elevar a sua influência global, a fim de obter recursos naturais para o seu crescente desenvolvimento. Os programas nucleares de Irã e Coreia do Norte preocupam, devido à chance do uso de armas de destruição em massa nos países vizinhos ou de cessão de material nuclear a grupos radicais.

Na Ásia Central, a provável retirada das tropas americanas do Iraque poderá ampliar a influência iraniana na região. O combate ao terrorismo teve seu foco mudado para os fundamentalistas talibãs no Afeganistão, em especial na fronteira junto ao Paquistão, país com armamento nuclear e população dividida em pró-ocidente (minorias) e contra (maioria).

Os países do Oriente Médio exibem permanentes conflitos, que se refletem na economia mundial, por envolverem o petróleo. A região da Palestina é um foco constante de crise, face à questão étnico-religiosa da criação de um Estado Palestino, em oposição a Israel.

Na Europa, assoma o papel integrador⁵⁹ da União Europeia (UE), bloco que reúne vinte e sete países. Porém, a crise financeira mundial e as incertezas que ameaçam o seu futuro institucional geram, em alguns países, a ideia de vedar a entrada de novos membros.

Desde o início da década de 90, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) carece de uma transformação interna, face ao seu novo papel na ordem pós-guerra fria. Com as adesões da República Tcheca, Polônia e Hungria, e de mais sete países do leste, foi reforçada a sua posição como importante parceira dos EUA.

No continente africano, a maioria dos países da região subsaariana ainda não encontrou a segurança, a paz e as condições de desenvolvimento que permitam o bem-estar, o que pode acarretar o envio de futuras missões de paz da ONU.

Este quadro indica o panorama favorável para que países de outros continentes busquem exercer sua influência, de modo permanente, na região. Dois grandes países emergentes, China e Índia, disputam mercados consumidores e fornecedores de petróleo e outras “commodities”, a fim de suprir suas crescentes necessidades.

Para se opor à expansão da influência chinesa e indiana, e de Rússia e Irã, os EUA criaram o Comando Americano na África (USAFRICOM). Aí está inserida a prioridade da política externa brasileira em relação aos países africanos, sendo o Atlântico Sul⁶⁰ uma via natural para a concretização das aspirações nacionais na África, além de englobar as linhas de comunicações marítimas essenciais ao nosso comércio exterior e das quais o país depende.

No âmbito regional sul-americano, há divergências envolvendo interesses entre países vizinhos. No campo político, é visível a aspiração de alguns países em ocupar posição de destaque no subcontinente em contraposição à liderança natural brasileira.

⁵⁹ O alargamento indica um empenho histórico e uma grande oportunidade, posto que crescem o peso específico, o poder de negociação e a influência da UE no cenário global. Contudo, o principal foco de divergência na UE reside na busca do equilíbrio entre as prioridades nacionais e os interesses coletivos.

⁶⁰ É nesse oceano que o Brasil, mercê de compromissos internacionais assumidos, tem responsabilidades crescentes nas ações de busca e salvamento marítimo, e releva a importância da defesa nessa porção marítima de nosso entorno estratégico.

Nesse contexto, existe a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)⁶¹, focada no retorno do socialismo e no antiamericanismo. Também se destaca a União das Nações Sul-americanas (UNASUL), que confere personalidade jurídica internacional ao subcontinente, agrupando doze integrantes em torno de objetivos comuns de coordenação política, social e econômica. A UNASUL abrange o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) no que tange aos assuntos de defesa. Todavia, nota-se que, apesar da presença de organismos multilaterais (OEA, MERCOSUL, UNASUL e ALBA), as divergências e os interesses individuais obstam a integração e promovem a busca por Tratados de Livre Comércio fora da América do Sul.

A presença dos EUA em alguns países da região ainda é muito forte, com base no combate ao narcotráfico e ao terrorismo. Observa-se o crescimento do interesse de China, Rússia, Índia e Irã, por meio de acordos de cooperação nos campos econômico e militar. A América do Sul, apesar da aparente tranquilidade, apresenta focos de instabilidade. No campo psicossocial há a questão dos brasileiros residentes no Paraguai (“brasiguaios”) e na Bolívia (“brasivianos”), que possuem óbices no trato com setores governamentais desses países.

A questão ambiental na América do Sul cresce de importância, visto que estão situadas na Amazônia⁶² a maior bacia hidrográfica, a maior reserva da biodiversidade do planeta, a mais extensa floresta tropical e expressiva quantidade de recursos renováveis e não renováveis. A tentativa de ingerência na Amazônia pode se tornar uma questão delicada, devido à procura por água, alimentos e energia.

As novas ameaças aos Estados, tais como conflitos étnicos e religiosos, segurança alimentar e energética, pandemias, pirataria, ataques cibernéticos, organizações não estatais, crime organizado, contrabando e tráfico de drogas e de armas promovem sérias tensões institucionais. Assim, suas ações ampliam bastante a dimensão e a gravidade da conjuntura.

⁶¹Nela se inserem Venezuela, Guatemala, Bolívia, Cuba, Nicarágua, Honduras e Equador, e, como simpatizantes, Argentina, El Salvador e Paraguai.

⁶²A Região Amazônica é um foco da atenção internacional e tema central do debate político pela possibilidade de contribuir para a solução de óbices que afligem a humanidade e que podem adquirir dimensões de crises mundiais: mudança climática, meio-ambiente, energia e água.

A conjuntura no início do século XXI mostra um contexto mundial caracterizado pela existência de tensões, crises, conflitos e instabilidades político-estratégicas regionais, que em alguns casos sofre influências de países extracontinentais no campo econômico. Apesar disso, o cenário indica baixa probabilidade de eclosão de conflitos globais.

O Brasil, no concerto internacional, deverá investir na capacitação, no preparo e no desenvolvimento dos meios necessários ao exercício da soberania. Esse conceito abrange o PAED, que será abordado oportunamente. É importante ressaltar que a política de defesa delimita a capacidade de oferecer proteção ao Estado e de garantir a não ingerência externa, por meio da dissuasão. Essa é a missão essencial das forças armadas.

O Brasil almeja contribuir para uma multipolaridade cooperativa, buscando a integração do sistema internacional. Assim, trabalha para que os fóruns multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), se tornem representativos, e defende a reforma de seu Conselho de Segurança, com a ampliação de membros permanentes.

Igualmente releva a participação crescente do Brasil em operações de manutenção da paz, como exemplificam o Haiti e o Líbano, visando à reconstrução dos países em bases sociais e econômicas sustentáveis.

A integração sul-americana permanece como objetivo crucial de nossa política externa, visando ao desenvolvimento socioeconômico integrado e à preservação da paz e da estabilidade na região. O Brasil vive em paz com seus vizinhos há mais de 140 anos.

Finalmente, além da Amazônia, que será abordada oportunamente, assoma como área relevante o Atlântico Sul, que permeia o entorno estratégico brasileiro até a costa oeste da África. O Brasil possui a maior costa atlântica do mundo e as linhas de comunicações marítimas nesse oceano são cruciais para o comércio nacional, além das reservas petrolíferas no mar. Visando à construção de um ambiente cooperativo, o País compõe a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

b) Conjuntura Nacional

O Brasil constitui um exemplo de país com forte sentimento de unidade e identidade nacional, a despeito da má distribuição de renda. Em face do vasto território, população e riquezas naturais, ele reúne as condições para uma relevante estatura político-estratégica no contexto global. Assim, uma expressão militar pujante deve cooperar para a projeção crescente do País no cenário mundial.

A END demonstra as intenções de impulsionar a base da indústria de defesa, aparelhar e articular as Forças Armadas e fomentar a mentalidade de defesa na sociedade. Os vastos recursos minerais, a biodiversidade, os mananciais de água doce, as terras agricultáveis e as reservas de petróleo na camada de pré-sal são bens vitais presentes no território, na Zona Econômica Exclusiva⁶³ (ZEE) e na plataforma continental. E cabe destacar que as FA são aquilo que a nação brasileira lhes permite ser.

A problemática situação de segurança pública, a intensificação das ações do crime organizado, a questão indígena relativa à demarcação de reservas, a atuação de organizações não governamentais (ONG) e o agravamento dos movimentos sociais são fatores que podem interferir na soberania nacional e nos assuntos de defesa, em especial na faixa de fronteira. Essa situação tem guiado a discussão sobre o emprego das FA em ações de segurança pública.

O Brasil contém deficiências em infraestrutura, tais como transporte, saúde, comunicações e energia. Somam-se a isso a porosidade das fronteiras, a baixa densidade populacional amazônica e a dependência de linhas de comunicações marítimas e de recursos naturais da ZEE e da plataforma continental. A Amazônia⁶⁴ tem fronteira com sete países e acesso ao Oceano Atlântico e ao Altiplano Boliviano, sendo uma integradora regional.

⁶³Zona que se estende até 200 milhas náuticas (370 km) e possui uma área oceânica de 3,54 milhões de Km². Nela o Estado tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos.

⁶⁴Sua importância para a defesa nacional repousa na cobiça global pelos recursos, na problemática ambiental, na questão indígena, na questão fundiária, nos movimentos sociais, nas endemias, na presença de diferentes ONG, na pouca vivificação das fronteiras e na baixa presença do Estado.

Num futuro de incertezas e escassez de água doce, avulta o Aquífero Guarani⁶⁵, maior manancial de água doce subterrânea transfronteiriço do mundo. De modo a defender a soberania nacional e proteger os recursos naturais, as FA devem evoluir de forma gradual e compatível ao desenvolvimento do País e à nossa estatura político-estratégica. Assim, mais uma vez se justifica um planejamento estratégico de força bem alicerçado.

É fundamental a concentração de esforços na configuração da força naval, no preparo de seu pessoal e na modernização de meios operativos, de modo a alcançar a marinha moderna, balanceada e equilibrada que se almeja. A força é um instrumento de negação de uso do mar, conforme realça a END, porém é uma ferramenta dissuasória à disposição da nação, visando a assegurar que o País não sofra ingerências em seus interesses.

Cabe atentar para o dimensionamento da força por meio de um planejamento de longo prazo por capacidades, mantendo o aparato naval com a flexibilidade, a versatilidade e a mobilidade necessárias, tendo em vista a instabilidade e a incerteza dos cenários.

Também avulta a questão da integração junto à sociedade civil, cada vez mais informada sobre os assuntos relacionados à segurança e à defesa.

É crucial o desenvolvimento de tecnologias duais, aplicáveis ao aparato militar e ao emprego em projetos civis, bem como o maior conhecimento mútuo, entendimento e compreensão entre civis e militares, a fim de que se cristalize a real percepção sobre a relevância do serviço realizado pelas FA⁶⁶. Nada obsta pensar no preparo e emprego do instrumento militar desde o tempo de paz.

Nesse sentido, o plano estratégico (PEM) deve apresentar de forma clara as necessidades de meios no longo prazo. Este autor, a partir desta assertiva, sugere a inclusão do Plano de Articulação e Equipamento (PAED) como um capítulo do PEM.

⁶⁵ Ocupa uma área de cerca de 1,2 milhões de Km², no Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Sua maior parte está em território brasileiro (2/3 da área), sendo capital reserva estratégica para o abastecimento da população.

⁶⁶ A capacidade militar permanece um fator decisivo na definição das relações entre os estados e na manutenção da soberania nacional.

São necessárias FA versáteis, flexíveis, adequadas a uma potência emergente e dotadas de mobilidade estratégica, com a capacidade de assumir pronta resposta aos anseios da nação. A configuração do setor de defesa, requerida ao Brasil, deve pontuar a crescente inserção brasileira no concerto global e considerar a difícil previsão de cenários futuros.

A força naval deverá zelar pelos interesses brasileiros nas AJB e proteger a nossa Amazônia Azul, a qual corresponde no mar ao limite externo da plataforma continental, perfazendo o total de 4,5 milhões de Km². Essa área oceânica que bordeja o continente se configura em 52% da parte terrestre, o que ratifica a sua importância. O autor destaca que, conforme aludem os referenciais teóricos do apêndice, 95% do comércio exterior brasileiro emprega a Amazônia Azul e é do subsolo marinho de nossa plataforma continental que emanam as maiores reservas de petróleo e gás e bons percentuais de recursos minerais variados. Nessa Amazônia também assoma a relevante atividade pesqueira.

c) Cenário Prospectivo

A inexistência de ameaças militares e de inimigos que sinalizem para o emprego da força não justifica a negligência para com a segurança e a defesa nacionais. Cabe-nos pensar no futuro e adequar as formulações estratégicas aos cenários vindouros e aos recursos orçamentários. A formulação de cenários visa a dar uma base consistente de possibilidades futuras que guiem o planejamento de longo prazo e transformar fatos da conjuntura em eventos que comporão inúmeros cenários.

O atual quadro de incerteza resulta em imprecisões nas ações propostas e afeta o projeto de forças militares. Assim, cresce de importância a elaboração de cenários, os quais devem atender ao intervalo temporal de longo prazo definido na END (2030). A construção de cenários baseia-se em duas premissas. A primeira delas é que o Brasil manterá crescimento plausível à sua inserção na economia mundial como ator global, líder regional e potência militar média, que reforce o pleito de ocupar assento permanente no Conselho de Segurança.

A outra premissa é que a conjuntura internacional manter-se-á instável. Será nesse ambiente difuso que o Brasil deverá inserir-se para garantir seu desenvolvimento e progresso.

Caberá na formulação dos objetivos e estratégias a proposição de ações para evitar ou reduzir os eventos desfavoráveis e reforçar aqueles que indiquem suportes ao crescimento e à defesa nacional. Este autor delimita o seguinte cenário global:

- os EUA mantêm a hegemonia militar em um ambiente multipolar, mesmo na emergência de outras potências militares, como Rússia, China e Índia.

- ocorrência de crises internacionais que envolvem interesses brasileiros, as quais justificam a participação das FA em forças de paz e em ações de ajuda humanitária.

- aumento da preocupação global em relação à degradação do meio ambiente, tendo em vista a crescente escassez de água, energia e alimentos.

- recrudescimento da pressão internacional sobre a Amazônia, por meio de ações e manobras de países desenvolvidos, organizações mundiais e regionais e ONG, sob o escudo das questões ambientais e indígenas, para exercer o controle efetivo sobre parte do território nacional, a ponto de que seja proposta uma gestão compartilhada dos recursos ali existentes.

- crescimento das assimetrias entre os países ricos e pobres nos campos social, científico-tecnológico, econômico e militar, que podem fomentar conflitos internos e a possibilidade de intervenção de forças internacionais.

- elevação do número de países detentores de armas e arsenais nucleares.

- maior presença de potências de outros continentes na América do Sul e no entorno estratégico, sobretudo em setores onde o Brasil possui interesse político e econômico.

- aumento da inserção brasileira no cenário internacional gerando reações ao protagonismo e efetivação do Brasil como ator global, líder regional e potência militar média.

- crescimento e fortalecimento da UNASUL como órgão representativo regional e, em decorrência, do Conselho de Defesa Sul-americano, consolidado como órgão consultivo.

- surgimento de conflitos de interesse na ZEE quanto à exploração de seus recursos, em particular a produção de petróleo e gás natural, que obriguem o Brasil a dissuadir investidas em sua ZEE e Plataforma Continental.

- conscientização da sociedade brasileira sobre os assuntos de defesa nacional, a ponto de se tornarem comuns em noticiários e debates conduzidos pela mídia, discussões no âmbito dos três poderes da República e em atividades acadêmicas.

- modernização das infraestruturas críticas do Brasil, de modo a possibilitar maior flexibilidade das FA, incluindo a mobilidade estratégica e o controle, previstos na END.

- organização da indústria brasileira de material de defesa a ponto de produzir parcela significativa dos materiais e equipamentos estratégicos, com tecnologia agregada, a fim de assegurar autossuficiência que atenda à autonomia operacional das FA.

- aumento dos investimentos públicos e privados em ciência e tecnologia, visando a estimular o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação em prol da defesa.

- fortalecimento dos setores de importância estratégica, o espacial, o cibernético e o nuclear, com o desenvolvimento de tecnologia nacional para fabricação e lançamento de satélites, de tecnologia de comunicações, da capacitação cibernética e da tecnologia nuclear.

- incremento dos recursos orçamentários de defesa, de modo que o orçamento da União relativo às FA atinja o patamar adequado ao cumprimento das ações previstas na END.

- emprego mais frequente das FA em proveito da segurança pública, posto que esta se deteriora a ponto de passar a ser, também, missão constitucional das forças.

- emprego das FA em prol do desenvolvimento nacional se torna oficial, permitindo à administração pública a vantagem de obter parâmetros de custo e qualidade para obras e serviços de engenharia, cooperando com o progresso e contribuindo para ampliar a capacidade das FA de agir em situações emergenciais e de defesa.

- desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle, conforme prevê a END, que no caso da MB será o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).

- evolução do planejamento estratégico para o método por capacidades (CBP).

- atendimento do PAED, que será visto a seguir, onde caberá atender ao Programa Nuclear da Marinha (PNM), ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e ao Programa de Reparcelhamento da Marinha (PRM).

d) Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)

Esse plano espelha, sob um cenário prospectivo, a Marinha que se almeja nos próximos vinte anos, no bojo do processo de transformação do setor de defesa. Ele visa a atender às demandas das FA quanto às capacidades militares julgadas relevantes.

No tocante à Marinha, o PAED, elaborado pelo MD com base nos planos das forças singulares e em fase de aprovação pelo Congresso Nacional, apresenta projetos que visam a fortalecer a base industrial de defesa e capacitar a indústria nacional a projetar e construir meios e sistemas navais. Os projetos vitais são a recuperação da capacidade operacional (marinha de hoje), o PNM, a construção do núcleo do Poder Naval, o Complexo Naval da 2ª Esquadra (norte/nordeste), o SisGAAz, a segurança da navegação e o pessoal.

A construção do núcleo do Poder Naval enfatiza a marinha do futuro e abrange o PROSUB, o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER), a construção de 27 navios-patrolha de 500 toneladas, o Programa de Obtenção de Navio Anfíbio (PROANF), o Programa de Obtenção de Navios-Aeródromos (PRONAE) e a criação de batalhões de fuzileiros navais para operações ribeirinhas em Manaus e Belém.

No que tange à segurança da navegação, trata-se de ampliar a presença da MB na Amazônia (Projeto “Amazônia Segura”), no centro-oeste e nas áreas fronteiriças e aumentar a vigilância nas bacias fluviais por meio do incremento das forças distritais. Quanto ao pessoal corresponde a ampliar as áreas de ensino, saúde e assistência social.

O PAED abrange vários efeitos positivos: melhor preparo para os desafios; incentivo à base industrial de defesa; aumento do poder dissuasório; aumento da cooperação junto a outras marinhas; maior presença militar em áreas estratégicas; contribuição na prevenção e combate a delitos nas fronteiras; redução da dependência externa; incremento da capacidade de comando e controle; aumento da segurança marítima e fluvial e da salvaguarda da vida humana; nacionalização; integração de órgãos de ciência, tecnologia e pesquisa; maior número de projetos; obtenção de forças com mobilidade e flexibilidade; e o monitoramento.

O efeito desejado do PAED é o atendimento das tarefas básicas do Poder Naval e o cumprimento, com eficácia, da missão da força. A abrangência do plano, onde consta uma gama de projetos e metas no longo prazo, exigirá a sistemática atualização do documento. O autor sugere, assim, a sua inclusão no Plano Estratégico da Marinha (PEM).

O complexo planejamento da reposição de meios navais deve ser cuidadoso, criterioso e de longo prazo. Nesse ponto insere-se o PAED, com as necessidades da Marinha nos próximos 20 anos, no sentido de adequar a força à END.

A força naval deve se ajustar à estatura político-estratégica do País no cenário global e ter condições de atuar no Atlântico Sul, na faixa litorânea de Santos a Vitória, na foz do Rio Amazonas, nas Bacias dos Rios Paraguai-Paraná e Amazônica e nas fronteiras. Caberá ao Brasil, como principal detentor de reservas de minérios na América do Sul e interessado em expandir as relações com países da África Ocidental, apresentar um aparato militar crível.

Em um cenário mundial tão complexo e difícil, a ação brasileira somente poderá ter êxito se articulada politicamente junto aos países da América Latina, sobretudo no bojo de um processo de formação de um bloco de nações sul-americanas. Todavia, essa eficiência no jogo político global de formulação de regras implica possuir uma força naval crível, erigida ao longo dos anos por meio do PAED. O Brasil almejado será um Estado plenamente soberano, com meios necessários à garantia da segurança de seus mares e capaz de exercer a dissuasão.

APÊNDICE D

MÉTODO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA ESG

O referencial teórico observado neste apêndice foi o Manual Básico Volume III da ESG, que trata do método de planejamento adotado por essa escola. Segundo o manual, há três objetivos a atingir: Objetivos Fundamentais, Objetivos de Estado e Objetivos de Governo.

O Poder Nacional é a capacidade para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, por meio dos recursos disponíveis (homens e meios), segundo o anseio nacional. Essas metas reúnem os interesses, necessidades e vontades da nação. A Política Nacional orienta o uso do Poder Nacional, para atingir os objetivos fundamentais. A Estratégia Nacional busca preparar e aplicar o Poder Nacional para superar óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais.

O método de planejamento estratégico da ESG é desdobrado em fases e etapas. As fases seguem abaixo, com a sua relação ao bem comum e aos objetivos fundamentais:

- do Diagnóstico, que envolve o conhecimento da realidade onde ocorrerá a ação;
- Política, onde se formula o objetivo ou conjunto de objetivos;
- Estratégica, onde se concebe o caminho a seguir para alcançar os objetivos; e
- da Gestão, destinada à execução, acompanhamento e controle das ações.

a) A Fase do Diagnóstico

A Fase do Diagnóstico é dividida em duas etapas: a Análise do Ambiente e a Análise do Poder. Nela o planejador inicia o método. Os resultados apurados ao final de cada etapa subsidiam os estudos feitos na etapa posterior. Uma vez concluídos os estudos relativos à Análise do Poder, o método prevê a possibilidade de uma revisão da Análise do Ambiente, se necessária, caracterizando o processo de retroalimentação ao final de cada fase.

Assim sendo, ao final dos estudos atinentes a esta fase, após a apuração dos dados e fatos necessários à realização do Diagnóstico, os resultados subsidiarão os trabalhos que serão realizados na Fase Política.

A Análise do Ambiente é um processo ordenado de obtenção de conhecimentos sobre a realidade nacional e a sua provável evolução, nos âmbitos internacional e nacional, com vistas ao emprego do Poder Nacional, para a conquista e a manutenção dos Objetivos Fundamentais. É uma atividade permanente de alto nível, que envolve equipes técnicas interdisciplinares, uma vez que a realidade nacional é complexa, dinâmica e interage, continuamente, com o mutável quadro global. Abrange três estágios: Antecedentes, Análise do Ambiente Externo e Análise do Ambiente Interno.

Uma análise ambiental consta da elaboração da matriz SWOT, com o estudo de oportunidades, ameaças, pontos fracos e pontos fortes. A análise do ambiente externo consta da avaliação de oportunidades⁶⁷ e ameaças⁶⁸, enquanto o ambiente interno abrange a verificação de pontos fortes e pontos fracos.

Ponto forte é uma variável controlável que proporciona vantagens no ambiente. Ponto fraco é uma variável controlável que gera desvantagem nesse ambiente.

Análise Prospectiva é o processo onde são feitas pesquisas quanto a fenômenos técnicos, tecnológicos, econômicos, sociais etc., que busca prever a evolução social futura.

Embora o Poder Nacional seja uno e indivisível, a ESG o analisa segundo cinco aspectos, denominados expressões, que sinalizam as diferentes formas pelas quais o Poder Nacional se manifesta junto aos ambientes externo e interno. Tem-se assim, as expressões: Política, Econômica, Psicossocial, Científico-Tecnológica e Militar.

⁶⁷ Oportunidade é uma condição ou circunstância conveniente, útil e benéfica, avaliada no espaço e no tempo, da qual deve se valer o decisor estratégico e seus auxiliares para atingir os objetivos com maior eficiência.

⁶⁸ Ameaça corresponde ao prenúncio ou indício de acontecimento perigoso ou prejudicial, que produz receio e impõe medidas de cautela e estudos de alternativas que a contornem ou superem. Nesse sentido, cabe avaliar o potencial de perdas e retardos que podem ocorrer e que levem inclusive à necessidade de revisão dos objetivos.

A Análise do Poder contém três estágios: planos nacionais, necessidades, e meios disponíveis e potenciais. Cabe delimitar as necessidades, que são carências a atender para que se concretizem os Objetivos Nacionais. Seu levantamento consiste em delimitar, fruto da Análise do Ambiente, os níveis atuais de atendimento, identificando, para cada necessidade, as carências que obstam ou impedem a busca de sua satisfação.

Levantadas as necessidades, deve-se listá-las e ordená-las, levando-se em consideração que determinadas carências, referidas a uma dada necessidade, podem guardar íntima relação com outras carências, referidas a outras necessidades. O seu levantamento deve levar em conta os resultados apurados na etapa da Análise do Ambiente, pois algumas Necessidades, pouco relevantes no presente, podem tornar-se imperiosas no futuro.

b) A Fase Política (Cenários)

Na fase política são desenvolvidas as etapas de Elaboração de Cenários e Concepção Política. Elaborar cenários implica a realização de estudos exploratórios para obter a realidade futura. A partir dessa etapa, o planejador passa a contar com um cenário provável no porvir, permitindo a fixação de novos objetivos.

Quanto à elaboração de cenários prospectivos⁶⁹, são feitas projeções da realidade. Esses cenários se referem ao País, nos âmbitos nacional e internacional, considerando-se um dado intervalo de tempo e a capacidade, atual e futura, do Poder Nacional para concretizá-los. Enfatiza-se o caráter imprevisível do futuro, o que exige uma projeção bem feita.

Os cenários são elaborados após as etapas de Análise do Ambiente e de Avaliação do Poder Nacional (Conjuntura). A presente etapa apresenta três estágios: fatos portadores de futuro e eventos futuros, cenários extremos ou cenários probabilísticos.

A sua formulação exige combinar uma plêiade de variáveis, tais como econômicas, sociais, políticas e militares.

⁶⁹ Cenário Prospectivo é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à futura, fundamentada em hipóteses coerentes sobre os prováveis comportamentos das variáveis determinantes do objeto de planejamento.

Uma vez constituídos, o cenário prospectivo deve se constituir numa descrição do ambiente onde se insere a instituição. Ele se vale da incerteza para gerar interpretações lógicas do futuro, gerando tendências, delimitando os riscos e promovendo a flexibilidade e as reações às mudanças ambientais.

Fatos Portadores de Futuro (FPF) são fatos ocorridos, ou que estão ocorrendo, que poderão impactar o problema no futuro. A elaboração de cenários inicia-se ao identificar os Fatos Portadores de Futuro (FPF), os quais surgem dos estudos feitos na Fase do Diagnóstico.

Podem ocorrer interferências entre os FPF dos ambientes interno e externo, fruto de influências de forças propulsoras ou restritivas, que afetarão de forma positiva ou negativa os fatos de interesse e afetarão o desempenho futuro do ambiente. Partindo-se dos FPF, são formulados Eventos Futuros (EF)⁷⁰, que resultam de suposições, coerentes e plausíveis, para os possíveis acontecimentos futuros. Eles são fatos que poderão surgir de um ou mais FPF.

Previsão é a técnica empregada para descrever o futuro, partindo-se do passado que explica o presente e encaminha ao futuro, como uma sequência de fatos.

O Método da ESG formula três cenários⁷¹ plausíveis (extremos). O primeiro retrata a pior situação de intercorrência (cenário pessimista); o segundo, uma situação intermediária (cenário médio); e o terceiro, a melhor situação de intercorrência (cenário otimista). Tal método surge do exame dos eventos futuros e não inclui estudos probabilísticos.

Cenários probabilísticos são estudados e enunciados os FPF e os EF Preliminares, posteriormente depurados e reduzidos em número ao limite de quinze eventos futuros.

Nesse ponto, a ESG emprega três diferentes técnicas de elaboração de cenários, a saber: Brainstorming (confrontação de ideias), Delphi e Impactos Cruzados, além de software de apoio (módulo do Sistema Puma), o qual almeja a formulação de cenários probabilísticos.

Dos cenários elaborados, são eleitos os que detêm a maior probabilidade de ocorrência.

⁷⁰ Os Eventos Futuros compõem os Cenários, que não devem incluir desejos ou preferências de seus formuladores, mas, tão somente, uma descrição plausível e coerente de evolução futura da realidade.

⁷¹ Esses cenários devem refletir o conhecimento atual, apresentar consistência interna, relevância para a MB e gerar perspectiva nova e original.

Os Métodos Delphi⁷² e dos Impactos Cruzados⁷³ servem para efetuar consultas aos peritos. Os cenários probabilísticos podem ser obtidos por essas técnicas. Após o registro de Eventos Futuros, estes são inseridos no software (Sistema Puma), gerando a emissão de um formulário a ser preenchido pelos peritos, individualmente, ou pela equipe de planejamento.

No Método Delphi existe a avaliação dos requisitos de probabilidade, pertinência e autoavaliação. Na Técnica de Impactos Cruzados há a seleção de dez dos quinze eventos de maior probabilidade média, fruto da peritagem, ao gerar a matriz de impactos cruzados. Findas as incoerências, o sistema Puma gera a matriz de motricidade x dependência⁷⁴.

Ao final, almeja-se obter o cenário mais provável, o qual aparecerá no topo da lista obtida de cenários, descrevendo os eventos cuja ocorrência seja maléfica para a decisão estratégica e aqueles benéficos ao decisor da instituição.

O trabalho destaca que cenários são representações de possíveis desenvolvimentos no ambiente de segurança, ou seja, eles buscam propor uma situação contextual onde a instituição deverá agir habilmente.

O cenário desejado é elaborado a partir do cenário mais provável. Ele é definido segundo os objetivos a alcançar.

Podem ser empregados cenários extremos⁷⁵ ou probabilísticos⁷⁶.

⁷² É uma técnica de apoio à tomada de decisão em grupo onde cada um apresenta as suas ideias sob anonimato em relação aos demais. As opiniões emitidas são isoladas da influência dos demais. Para a aplicação da técnica, podem ser utilizados peritos externos, especialistas em ramos de atividade e áreas do conhecimento, escolhidos para avaliar os FPF e EF a cargo do grupo responsável pela elaboração de cenários (equipe de planejamento).

⁷³ É uma técnica erigida a partir de uma matriz quadrada, onde são avaliadas a influência e a dependência entre EF, e as mudanças nas probabilidades de ocorrência de um conjunto de EF na sequência da ocorrência de um deles. A técnica exige analisar a sensibilidade da gama de eventos e construir cenários. Aqui são usados peritos.

⁷⁴ Motricidade é o grau de influência que um evento exerce sobre os demais, isto é, quando um evento ocorre ele poderá desencadear consequências, que levarão outros a ocorrerem ou não. Dependência é o grau de dependência que um evento tem em relação à ocorrência de outros eventos, isto é, a sua ocorrência será função em maior ou menor grau da ocorrência de outros.

⁷⁵ No processo de cenários extremos, o cenário mais provável será estabelecido a partir da seleção de Eventos Futuros dos três cenários elaborados (pessimista, médio e otimista), a critério da equipe de planejamento.

⁷⁶ No processo de cenários probabilísticos, caberá selecionar o cenário de maior probabilidade de ocorrência, aquele que o sistema apresenta ao final do processamento dos dados. É empregado o sistema Puma. Mais uma vez, é capital ressaltar que o cenário de maior probabilidade pode não refletir o desejo do planejador, a quem cabe definir as medidas de contorno que alterem a ocorrência, para que o resultado se aproxime do almejado.

O cenário desejado não é apenas uma imagem estática da realidade nacional, projetada num dado momento futuro. Deve indicar os caminhos pelos quais a situação atual, obtida na Fase do Diagnóstico, evoluirá para a situação futura, nele retratada.

A escolha do Cenário Desejado é a decisão de mais alto nível em todo o processo de planejamento. Ele passa a ser normativo⁷⁷ e delineará todas as ações subsequentes.

c) A Fase Estratégica

A Fase Estratégica possui as Etapas de Concepção Estratégica e Programação. Por Concepção Estratégica entende-se o estudo, a definição e a indicação das estratégias a seguir.

Nessa etapa são definidas as opções estratégicas⁷⁸ que contribuirão para o alcance dos objetivos. A partir de uma opção estratégica, surgem as diretrizes, que almejam orientar as ações dos vários setores envolvidos. Tais diretrizes são estabelecidas no patamar estratégico e direcionadas a toda a instituição, compondo o plano da organização (PEM).

A programação é a última etapa da Fase Estratégica, onde se busca implementar a opção estratégica de cada objetivo. Nessa etapa são feitos os planos, programas e projetos que orientarão a inserção do objeto do planejamento. Cada um deles deve ser elaborado segundo a decisão política (define o cenário desejado), as opções estratégicas (determinam as trajetórias) e acatando as orientações contidas nas diretrizes estratégicas, de modo a atingir os objetivos.

A partir da escolha do cenário desejado, e uma vez fixados os OE e OG, os planos devem conter programas, projetos e atividades que lhes confirmem operacionalidade.

Devem indicar os objetivos específicos, as metas individualizadas, os recursos previstos, os órgãos e as entidades responsáveis pela execução e controle, bem como os mecanismos, instrumentos e pontos de controle que contemplam o acompanhamento, a avaliação e a realimentação de fases e etapas já desenvolvidas, para a atualização e a correção.

d) A Fase da Gestão

⁷⁷ É normativo, pois representa a vontade do decisor estratégico que deverá ser colocada em prática por meio de um conjunto de ações (normas), as quais serão posteriormente adotadas.

⁷⁸ A opção estratégica é a trajetória selecionada pelo decisor e representa a estratégia mais favorável a adotar na execução do planejamento, de modo a atingir o objetivo estratégico que o cenário desejado retrata.

É a última fase do Método de Planejamento Estratégico da ESG e cuida dos processos de execução e controle das ações previstas na Etapa de Programação, sendo composta por duas etapas: Execução e Controle.

Na execução ocorre a concretização do planejamento, por meio de um processo ordenado de transformação, que pretende realizar a passagem da situação atual à desejada, mediante a implementação das ações. O controle abrange a última etapa da Fase de Gestão e pressupõe acompanhar e avaliar o processo, onde assoma a condução do *feedback*.

Finalmente, o trabalho destaca a planilha elaborada pelo Ministério da Defesa, com base no método de planejamento da ESG, a qual visa a estabelecer um cenário para os próximos 25 anos, que será incorporado ao Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Essa planilha almeja elaborar o diagnóstico do ambiente de segurança (oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos), bem como listar fatos portadores de futuro e eventos futuros no horizonte temporal de 25 anos.

A planilha será aprovada ainda em 2012 e os seus dados inseridos no SISPED. Ela está apresentada pelo trabalho no Anexo C, com a sua discriminação segundo as tabelas elaboradas pelo MD. Caberá aos peritos das forças singulares o preenchimento dos dados, com a posterior remessa ao MD, que integrará as informações.

APÊNDICE E

MÉTODO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GRUMBACH

O referencial teórico para a elaboração deste apêndice foi Marcial e Grumbach (2008). Cabe destacar que a evolução mundial trouxe a necessidade de ampliar⁷⁹ o conceito de planejamento estratégico, que finda em um Plano Estratégico, para o de Gestão Estratégica, que contempla a atualização perene do plano, por meio do monitoramento do ambiente.

Planejar para o futuro sob um quadro de incertezas estratégicas é uma tarefa que norteia a tarefa do planejador. Sem perder de vista os desafios e oportunidades correntes, cabe estar alerta para as necessidades de uma força naval que almeja defender os interesses de uma potência emergente como o Brasil. Devem ser observadas e reconhecidas as tendências e mudanças que possam modificar o ambiente de segurança que cerca o País. Os cenários⁸⁰ fornecem ao planejador a habilidade de repensar a realidade dos fatos.

Assim, as capacidades militares exigidas de uma força naval, no longo prazo, serão diretamente afetadas por cenários estudados pelos estrategistas. Nesse sentido, todas as possibilidades de emprego devem ser consideradas, abrangendo a análise de benefícios, custos e riscos, na busca de uma configuração de força alinhada ao cumprimento da missão da MB.

Os cenários basicamente apresentam dois escopos: antecipar e delimitar o risco (protetor) e desvendar novas opções estratégicas de emprego da força. Eles visam ao preparo da força naval para o cumprimento da missão. Normalmente, a abordagem por cenários exige identificar e explorar fatores bem conhecidos (*driving forces*), elementos predeterminados (presentes no ambiente antecipadamente) e incertezas críticas (atual ambiente multipolar).

⁷⁹ Essa ampliação do método, com a inclusão de conceitos de simulação e de construção de futuro, visa a orientar a modelagem de um porvir melhor para a organização, com base em parcerias estratégicas.

⁸⁰ Nesse sentido, os cenários coadunam o mundo dos fatos ao contexto das percepções, posto que são uma ferramenta para ordenar tais percepções colhidas sobre ambientes alternativos que podem sobrevir.

Esses fatores são elementos que afetam decisivamente a elaboração de cenários futuros e a sua ausência em uma análise pode gerar uma configuração de força sem os meios operativos adequados, o que representará uma carência qualitativa por vários anos.

No que concerne à elaboração de cenários, uma importante ferramenta é o Método Grumbach. Em síntese, esse método se fundamenta em três conceitos, a saber:

- Planejamento Estratégico com visão de futuro baseada em cenários prospectivos, empregando o Sistema Puma e a chamada Simulação Monte Carlo;
- Análise de Parcerias Estratégicas⁸¹, fruto de princípios da Teoria dos Jogos; e
- Gestão Estratégica⁸², a partir da análise de fatos novos obtidos pela Inteligência Estratégica e do acompanhamento de indicadores.

O Método Grumbach se desenvolve em cinco fases: Identificação do Sistema (Puma); Diagnóstico Estratégico (Puma); Visão Estratégica (Puma e Lince); Consolidação do Plano Estratégico (Puma); e Gestão Estratégica (Jaguar).

O Puma visa a cadastrar os dados fundamentais (identificação do sistema), os dados referentes ao diagnóstico estratégico, as medidas da visão de presente e da visão de futuro e consolida um plano estratégico. O Lince assegura que, num primeiro momento, se agreguem medidas de parcerias estratégicas e de gestão de futuro, e, com o surgimento de novos fatos, a revisão das medidas de futuro, fruto de uma interpretação da dinâmica dos cenários. O Jaguar busca viabilizar a colocação em prática do plano estratégico, priorizando e ordenando iniciativas estratégicas e permitindo a monitoragem por indicadores.

O Puma é o software de apoio ao método de planejamento estratégico da ESG, além de representar a espinha dorsal do Método Grumbach.

⁸¹ A Análise de Parcerias Estratégicas ocorreu após o desenvolvimento de um novo processo de simulação e gestão de futuro, chamado “Método Lince”, e o de um novo software - o Lince - Sistema de Simulação e Gestão de Futuro, que incorporou o processo supracitado à observação de fatos obtidos pela Inteligência Competitiva.

⁸² O terceiro conceito – análise de fatos novos e emprego de indicadores – é oriundo da agregação, ao Método Grumbach, de princípios do “Balanced Scorecard – BSC”, elaborado por Robert Kaplan e David Norton. Isto exigiu a agregação ao método do Jaguar, um Sistema de Gestão Estratégica, que se tornou a sua terceira vertente.

Normalmente, os estrategistas trabalham com três cenários: o mais provável⁸³, o de tendência⁸⁴ e o ideal⁸⁵. Porém, convém interpretar quaisquer cenários que descrevam conjuntos de acontecimentos importantes do ponto de vista da instituição, sejam eles favoráveis ou não.

O diagnóstico estratégico pressupõe um exame acurado da instituição e do ambiente onde ela se insere, visando a extrair, respectivamente, os pontos fortes⁸⁶ e pontos fracos⁸⁷ da primeira e as oportunidades e ameaças do segundo, os quais comporão, por sua vez, os fatos portadores de futuro.

O ambiente é definido como tudo aquilo que, não pertencendo à instituição, com ela interage de alguma forma. A análise ambiental deve ser efetuada pelo usuário utilizando técnicas de inteligência competitiva, para identificar as variáveis externas e os atores que influenciam a Marinha, além de observar os seus comportamentos. Esta análise exige a busca, coleta, análise e disseminação de informações para o acompanhamento do comportamento dessas variáveis e das estratégias dos atores relevantes que atuam no ambiente.

Nesse caso, as estratégias são as diretrizes abrangentes que estabelecem como a instituição irá conquistar seus objetivos e cumprir a sua missão. Elas se diferenciam das metas ou iniciativas estratégicas, as quais são passos ou etapas perfeitamente quantificados, com responsáveis, recursos e prazos definidos, e coadunados a uma determinada estratégia para que os objetivos sejam conquistados. Tais objetivos são os alvos ou as situações concretas que se pretende atingir e consistem naquilo que se almeja alcançar.

⁸³ O cenário mais provável é aquele que o software coloca no topo da relação de cenários possíveis. Segundo os peritos é, consoante as condições atuais, a de maior probabilidade de ocorrência naquele horizonte temporal. Não se trata de uma "previsão", mas, sim, do "futuro mais provável", num conjunto de vários "futuros possíveis".

⁸⁴ O cenário de tendência é o que provavelmente ocorrerá se não forem observadas rupturas de tendência, isto é, se o curso dos acontecimentos se mantiver como no presente momento. Ele sinaliza uma projeção atual da maneira como os acontecimentos em estudo evoluíram, até a data do trabalho, admitindo-se que continuem a evoluir de modo similar. É visto como o cenário que a previsão clássica dos assessores busca definir.

⁸⁵ O cenário ideal é aquele em que ocorrem os eventos favoráveis e não ocorrem os desfavoráveis. Segundo o decisor estratégico, é a que melhor convém à sua missão.

⁸⁶ Pontos fortes são características vantajosas da instituição, relativas a aspectos da estrutura, dos processos e dos recursos, que a favorecem perante as oportunidades e ameaças do ambiente.

⁸⁷ Pontos fracos são itens desvantajosos da instituição, atinentes aos mesmos aspectos supracitados, que a desfavorecem perante as oportunidades e ameaças do ambiente.

No Método Grumbach é fundamental conhecer, desde o início dos trabalhos, de que maneira ele pretende atingir os objetivos, vale dizer, a sua estratégia.

Também cabe diferenciar os conceitos de missão e visão. A missão é uma declaração explícita da razão de ser de uma organização e espelha a função desempenhada por ela na sociedade. Ela deve fomentar uma mudança na instituição, ter durabilidade, ser de fácil compreensão e comunicação e possuir linguagem simples, capaz de ser compreendida por todos os leitores. Ela representa um propósito amplo e permanente que a individualiza e distingue no ambiente. Trará em seu bojo o referencial teórico que norteará as ações estratégicas da Força. A missão é a grande responsável pelo estabelecimento de políticas, formulação de estratégias e atração de recursos. A sua relevância administrativa é inegável.

A visão fixa o que a instituição quer ser no futuro e onde o decisor gostaria de chegar. É um sonho viável no que tange à implementação, com um conteúdo inspirador. A perseguição desse sonho é o que deve manter a instituição viva. É o que a energiza e inspira. A visão deve unir todos os membros rumo ao futuro almejado. É a imagem projetada a longo prazo, que deve ser compartilhada por todos. A visão impulsiona a organização, enquanto a missão dá rumo a ela. A visão é inspiradora, ao passo que a missão é motivadora.

Finalmente, será importante conhecer os valores⁸⁸, as políticas ou diretrizes⁸⁹ e os fatores críticos de sucesso⁹⁰ da instituição, para complementar os requisitos que permitirão ao planejador erigir uma gestão consistente e duradoura.

⁸⁸ Valores são os princípios da instituição, que são incorporados à sua maneira de agir. São conjuntos de padrões éticos que norteiam o seu cotidiano e os seus integrantes. Os valores se revelam pelas atitudes e comportamentos que a instituição adota perante desafios.

⁸⁹ Políticas são diretrizes gerais que expressam os limites dentro os quais as ações dos membros devem se desenvolver, na busca dos objetivos estratégicos e metas. Devem ser coerentes com os limites éticos estabelecidos pelos valores compartilhados pela instituição.

⁹⁰ Fatores Críticos de Sucesso são pré-condições internas, de diferentes naturezas, relativas aos ativos tangíveis e intangíveis, e capitais para que a instituição atinja os objetivos. Normalmente, os fatores críticos de sucesso estão relacionados a: produtos e serviços; material; tecnologia; pessoal (capital humano); informações estratégicas (capital da informação); e organização (capital organizacional).

APÊNDICE F

TRANSFORMAÇÃO

No outono norte-americano de 2003, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos editou um documento chamado “*Military Transformation: A Strategic Approach*”⁹¹, onde apresentava uma nova estratégia⁹², voltada para a transformação das forças militares, constando da adoção de um planejamento por capacitação. Esse documento é o referencial teórico deste apêndice e serviu de base para as mudanças subseqüentes em países da OTAN.

Os estadunidenses definiram essa transformação como um processo que molda uma natural mudança da cooperação e da competição militar por meio de novas combinações de conceitos, capacitações, pessoas e organizações, que explorem as vantagens da nação e a protejam contra as vulnerabilidades assimétricas, para sustentar a posição estratégica norte-americana, que apoia e defende a estabilidade e a paz no mundo.

Para as forças, a transformação representaria inovação e mudança cultural, de modo a adquirir vantagem competitiva na era da informação, e envolveria liderança, educação, novos processos, valores, atitudes e mudanças nas organizações, o que indicaria uma inovação interna ponderável. Quatro são os pilares dessa transformação estratégica: reforço das operações conjuntas, exploração das vantagens do setor de inteligência, experimentação e formulação de conceitos e desenvolvimento de novas capacidades⁹³.

Um planejamento de força nessa modalidade exige o emprego de modo flexível e visa à pronta resposta aos possíveis óbices. Capacitar as forças armadas implica ministrar cursos, estágios e adestramentos, que permitam focar as capacidades estratégicas vitais.

⁹¹ “Transformação Militar: uma Aproximação Estratégica” (Tradução nossa).

⁹² A nova estratégia gerou mudanças em outros países, como o Canadá, a Espanha e o Reino Unido, de modo a ajustar o planejamento à nova realidade, adaptável à incerteza e à imprevisibilidade de uma pretensa ameaça.

⁹³ A adoção do planejamento por capacitação é vista como a criação de novas competências e áreas competitivas, bem como a identificação de novos princípios norteadores para as atividades a conduzir no setor de defesa.

Ressalta-se a noção basilar de que há um quadro de incerteza e imprevisibilidade de ameaças no entorno dos países de interesse do Brasil, o que alicerça a opção pelo modelo. Nesse sentido, trata-se de antecipar a capacitação do aparato militar, de forma a angariar o respeito no cenário internacional e fomentar a dissuasão. Para tal, cabe obter uma força naval moderna, balanceada e equilibrada, conforme define o PEM, a qual terá a capacidade de enfrentar óbices que prejudiquem os interesses nacionais.

O planejamento por capacitação implica estabelecer parcelas substanciais de proficiência em áreas julgadas como relevantes e garantidoras de vantagem competitiva para a nossa força naval. Este autor cita a dissuasão, o monitoramento e controle pelo correto emprego do setor espacial e a flexibilidade advinda de um Poder Naval bem dimensionado.

É importante mencionar que o desenvolvimento da capacitação exige a inovação tecnológica, a prevenção à guerra cibernética, o progresso na condução das atividades do setor nuclear pela MB, o fomento das atividades de inteligência, o ensino de técnicas militares modernas, o adestramento em operações conjuntas e a sinergia entre as equipes.

No planejamento de longo prazo serão delimitadas as capacidades militares necessárias para alcançar os objetivos constantes do plano estratégico e atender ao fiel cumprimento da missão. Esse processo atribui prioridades às capacidades, conforme a situação particular de emprego da força naval. Ele é flexível e contínuo.

A capacitação fomenta a necessidade de identificar as áreas competitivas cruciais e as competências requeridas, criar e sublinhar diretrizes para a condução da força e detalhar objetivos estratégicos novos. É uma alteração de mentalidade e de cultura militar.

As capacidades são geradas mediante a disposição de pessoal, equipamentos, adestramentos e apoio à luz do critério de áreas⁹⁴ gerais, onde há diretrizes e procedimentos.

⁹⁴ Tais áreas contêm um conjunto de atividades que visam a obter um dado objetivo. As capacidades militares são agrupadas, à priori, em áreas importantes, permanentes e complementares, visando a cumprir a missão.

O trabalho cita, a guisa de exemplo, algumas capacidades de interesse: comando e controle; ação cibernética (uso da informática); vigilância, reconhecimento e inteligência; mobilidade e projeção de poder; sobrevivência e proteção; e superioridade no enfrentamento.

O planejamento por capacitação⁹⁵ pressupõe conjugar as capacidades militares da força naval a outros instrumentos do poder político, como a diplomacia, de modo a alcançar um objetivo. Também é necessário coadunar tal planejamento estratégico militar à contínua modernização dos procedimentos e das capacidades no bojo do processo⁹⁶.

A capacitação exige a projeção da Marinha segundo a visão de futuro da força. O processo abrange a aquisição de novos meios, a fim de obter um poder naval moderno, balanceado e equilibrado, o fomento de tecnologia e a busca perene do aprimoramento das capacidades necessárias, as quais representam um conjunto harmônico de componentes que possibilitam atingir um dado objetivo do plano de longo prazo.

O desenvolvimento de novos conceitos e capacidades é capital para o exercício das tarefas com o emprego de vários requisitos fundamentais à força naval, tais como a mobilidade, o monitoramento e controle, a confiabilidade e a disponibilidade.

O autor cita que a capacitação implica três quebras de paradigma: uma mudança de cultura e mentalidade, uma melhoria da gestão de projetos e processos e a conquista de novas capacidades militares para a operação futura da força a contento, com o foco voltado para o longo prazo. E assoma a questão de incluir essas capacidades no contexto do Plano Estratégico da Marinha (PEM), por meio do modelo sugerido no trabalho, de modo a obter o alinhamento à END e à futura PND, que apregoam o planejamento por capacitação.

⁹⁵ A capacitação abrange a formação do pessoal, o material envolvido, o aparato militar, as infraestruturas associadas, os adestramentos de interesse, os procedimentos, as doutrinas e a organização onde ela se insere.

⁹⁶ O processo de planejamento de força é flexível, cíclico e contínuo e exige do estrategista a perene reavaliação do conjunto de capacidades militares, a partir da análise ambiental (matriz SWOT) e dos riscos. Nesse sentido, poderão surgir novas capacidades, que visem à eficácia.

APÊNDICE G

MODELOS COMPLEMENTARES

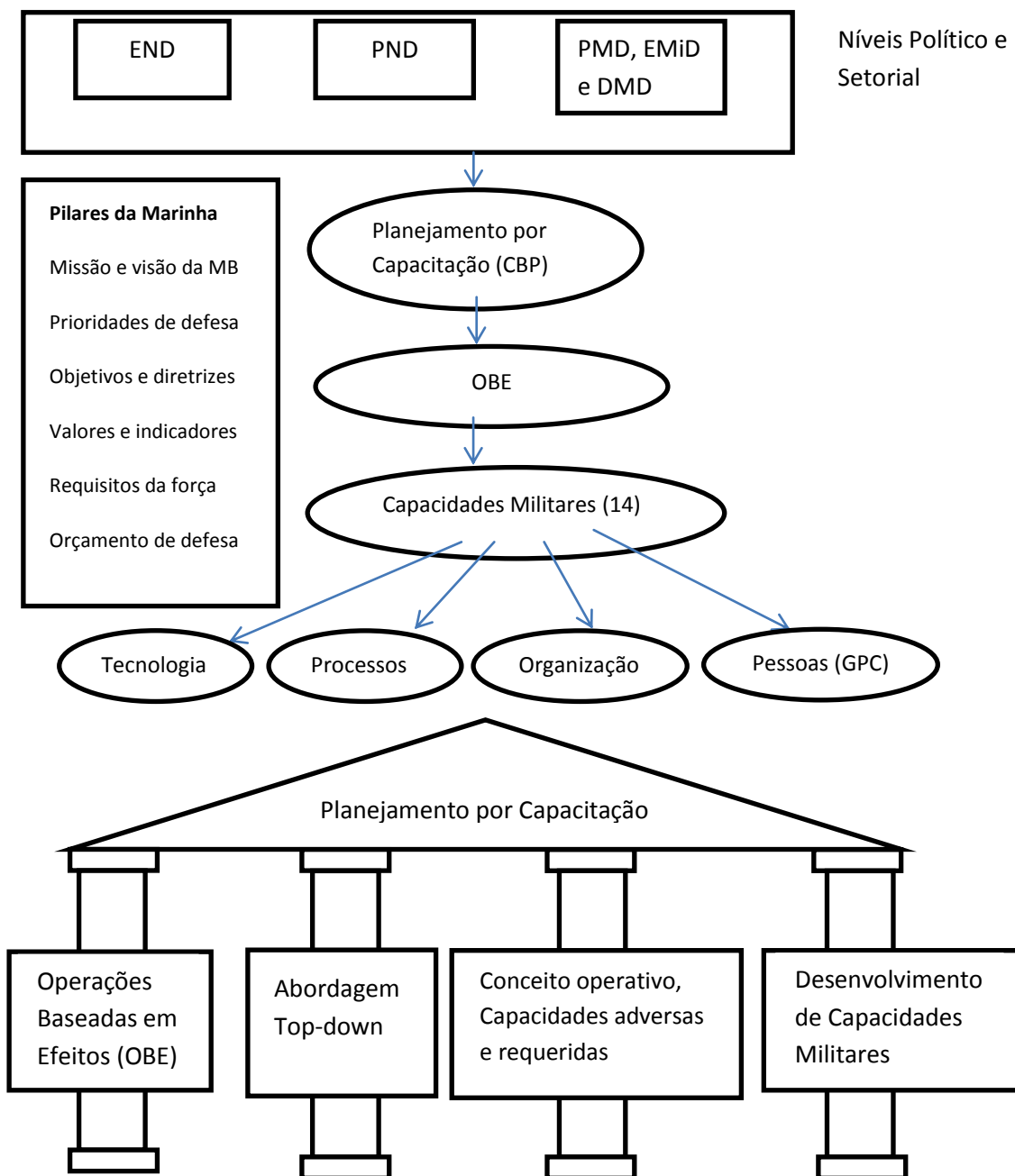


Figura 2 – Modelo Marcílio Dias.

Fonte: autor.

As capacidades militares genéricas são analisadas à luz dos pilares da MB. Tais capacidades gerarão as futuras capacitações validadas, aplicáveis à força naval, que deverão priorizar as OBE, a formulação de novas capacidades e a fixação de conceitos operativos.

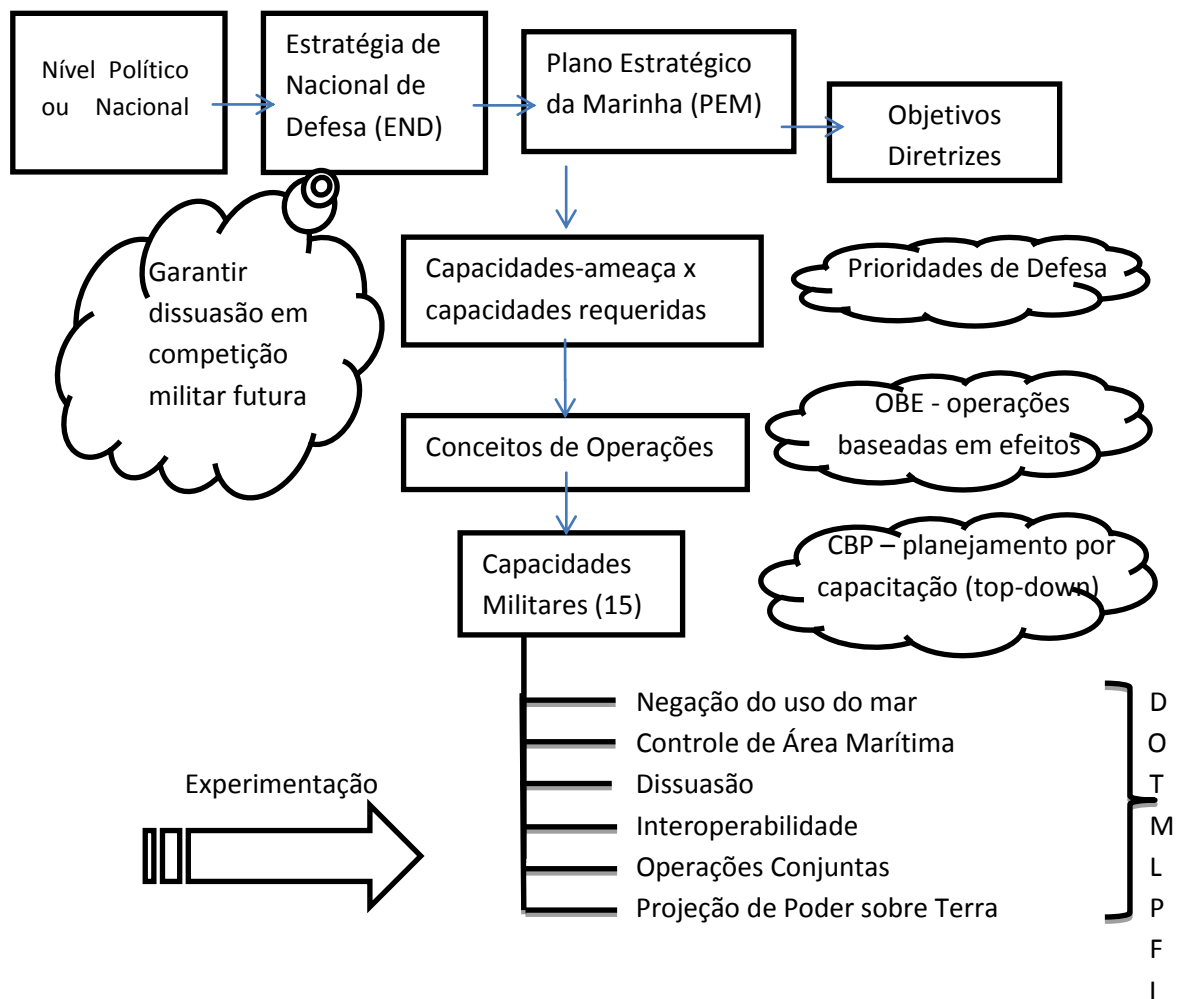


Figura 3 – Modelo Barroso (Transformação Militar - CBP).
Fonte: autor.

O Modelo Barroso mostra as normas condicionantes e os alicerces conceituais do planejamento por capacitação (CBP).

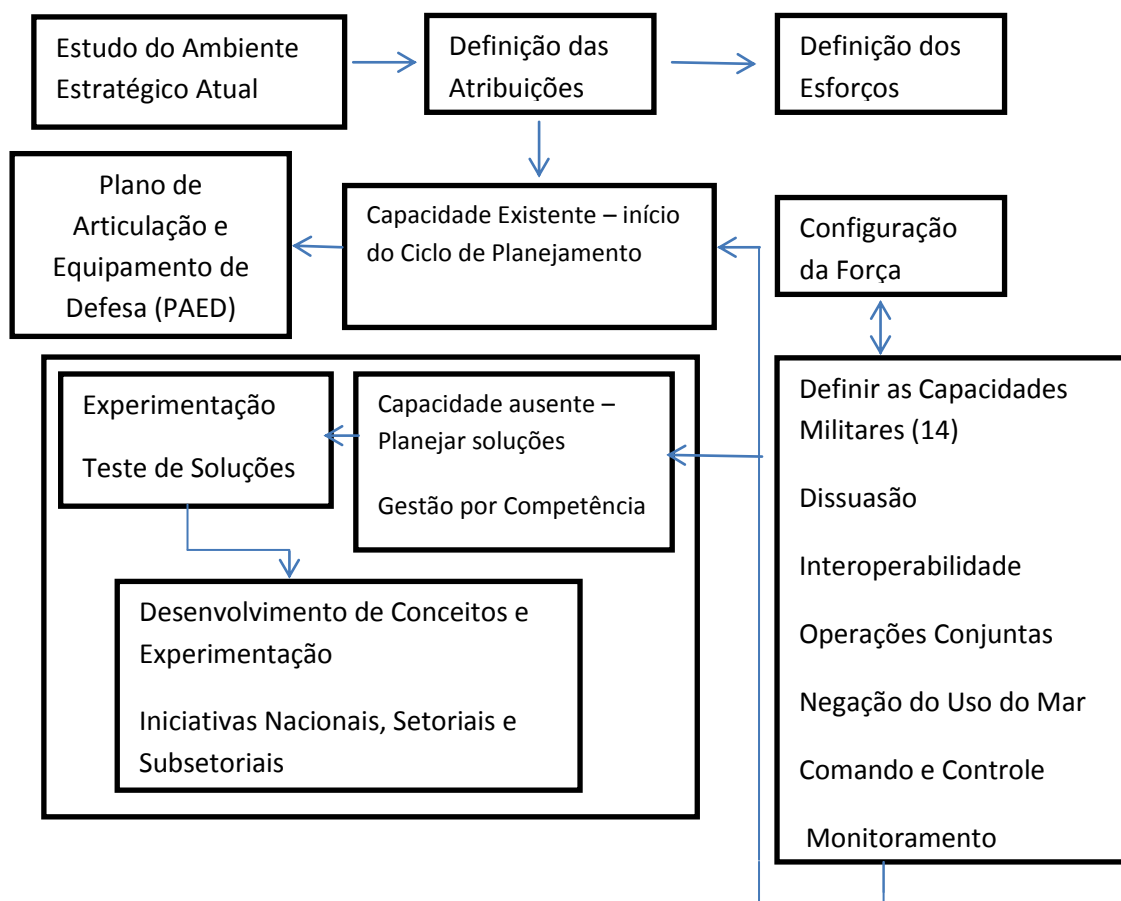


Figura 4 – Modelo Tamandaré.
Fonte: autor.

O Modelo Tamandaré enfoca a relevância da análise ambiental e do acompanhamento do futuro PAED para a construção paulatina da configuração da força, a partir das capacidades militares existentes. A avaliação das capacidades exige a experimentação, a formulação de soluções e o emprego da GPC.

APÊNDICE H

DIAGNÓSTICO DA DEFESA NACIONAL

A Estratégia Nacional de Defesa é o referencial teórico deste apêndice. O autor avalia como pontos fortes da defesa nacional: Forças Armadas com identificação junto à sociedade brasileira, com altos índices de confiabilidade e aprovação; adaptabilidade do brasileiro às situações novas, criando situação propícia a uma cultura militar pautada pelo conceito de flexibilidade previsto na END; recente emprego bem sucedido das forças em ações de garantia da lei e da ordem e atividades cívico-sociais em áreas distantes, conferindo maior visibilidade; e excelência do ensino nas Forças Armadas, no tocante à metodologia e à atualização quanto às modernas táticas e estratégias de emprego de meios militares.

Contudo, existem vários pontos fracos na atual estrutura de defesa:

- pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa e escassez de especialistas civis nesses temas;
- carência de mão de obra especializada para o atendimento de todas as tarefas;
- descontinuidade na alocação de recursos orçamentários à defesa e poucos recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica, para desenvolver produtos de defesa;
- obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas e elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros, implicando a necessidade de atualizar o material da Marinha do Brasil, a fim de suportar a nossa projeção político-estratégica e defender as riquezas do País (Amazônia e pré-sal, por exemplo);
- inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território nacional, para o atendimento otimizado às necessidades estratégicas;

- falta de inclusão, nas metas governamentais, de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo, calcados em planos de equipamento das Forças Armadas, o que gera aquisições de produtos de defesa no exterior calcadas em oportunidades, com desníveis tecnológicos em relação ao “estado da arte”;

- ausência de regras claras de prioridade à indústria nacional, no caso de produtos de defesa, e deficiências nos programas de financiamento a empresas nacionais fornecedoras de itens de defesa, prejudicando-as nos mercados interno e externo; e

- sistemas nacionais de logística e de mobilização deficientes.

A identificação e a análise dos pontos fortes e pontos fracos relevantes permitem vislumbrar as seguintes oportunidades a serem exploradas:

- maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, assim como melhor integração entre os vários setores dos três Poderes e desses setores com os institutos nacionais de estudos estratégicos, públicos ou privados;

- regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários de defesa, para incrementar os investimentos e garantir o custeio das Forças Armadas;

- aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus membros, para que tenham meios militares aptos ao pronto emprego, integrados, com alta mobilidade;

- maior integração entre as indústrias estatal e privada de produtos de defesa, com a definição de um modelo de participação na produção nacional de meios de defesa, que permita a continuidade e o caráter preferencial nas compras públicas, segundo as prioridades;

- otimização dos esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação para a defesa, por meio das seguintes ações: maior integração entre as instituições científicas e tecnológicas e a indústria nacional de defesa; definição de pesquisas e tecnologias de uso dual (civil e militar); e fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de produtos de interesse da defesa;

- melhoria da defesa e da proteção da Amazônia e da Amazônia Azul;

- aumento da capacidade de construção naval no País;

- compra de melhores equipamentos visando ao monitoramento e ao controle das áreas de interesse nacionais de uma forma adequada;
- condicionamento da compra de produtos de defesa no exterior à transferência substancial de tecnologia, inclusive por meio de parceria para pesquisa e fabricação no Brasil;
- articulação das FA compatível às necessidades estratégicas e de adestramento dos comandos operacionais⁹⁷, considerando as exigências de cada ambiente operacional, em especial com a realização de ações de presença do Estado na região amazônica e no teatro do Atlântico Sul, por meio de operações das forças ou de ações específicas de defesa;
- fomento da atividade aeroespacial, com formulação de projeto e fabricação de satélites e de veículos lançadores de satélites e desenvolvimento de um sistema integrado de monitoramento do espaço aéreo, do território e das águas jurisdicionais brasileiras; e
- desenvolvimento da infraestrutura marítima necessária à estratégia de defesa.

Finalmente, quanto às ameaças aos interesses das FA no ambiente de segurança, existe a demanda de outros ministérios por investimentos e programas sociais, implicando contingenciamentos aos recursos orçamentários aprovados. Essas variações no tocante aos recursos disponibilizados ao setor de defesa interferem no modelo de planejamento de força, posto que a configuração de meios navais a longo prazo exige o aporte financeiro continuado.

Também são percebidos bloqueios tecnológicos a cargo dos países desenvolvidos, retardando os projetos de concepção nacional. Esses países buscam manter a dependência tecnológica corrente do Brasil, impedindo a formulação de produtos autóctones.

⁹⁷ Segundo o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2007b), comando operacional é aquele organizado segundo a diretriz para o estabelecimento da Estrutura Militar de Defesa, ao qual cabe a responsabilidade de execução da campanha militar e demais ações militares, segundo diretrizes de planejamento específicas.

ANEXO A

GLOSSÁRIO DE GESTÃO DE PESSOAS POR COMPETÊNCIAS

O anexo foi elaborado a partir de documento redigido por assessores da Diretoria do Pessoal Militar da Marinha (DPMM), a qual é a responsável por controlar a gestão de pessoas por competências (GPC) na MB. A seguir são apresentados os conceitos principais.

Atitude - estado de disponibilidade marcado pelas experiências vivenciadas (aspectos sociais, afetivos e motivacionais) e que influencia o comportamento do indivíduo em relação ao trabalho. É o querer fazer.

Competência – combinação sinérgica de conhecimentos, habilidades e atitudes, que confere ao indivíduo a capacidade de desempenhar tarefas com eficiência e eficácia.

Competências Evidenciadas – são as competências individuais identificadas pela organização. Correspondem ao conjunto de atributos obtidos pela qualificação, experiência profissional, conhecimentos, habilidades e comportamentos observados no indivíduo.

Competências Individuais - capacidade de o indivíduo mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes, de maneira a exercer com eficiência e eficácia as tarefas.

Competências Requeridas – é a parcela das competências organizacionais que é forçosa ao desempenho das tarefas inerentes a um cargo. Abrange o conjunto de requisitos de formação acadêmica, experiência profissional, conhecimentos, habilidades e comportamentos abrangidos pelas competências e varia em quantidade e grau de necessidade, à luz do cargo.

Conhecimento – somatório de informações que, ao serem reconhecidas e integradas pelo indivíduo, causam impacto sobre sua atividade, correspondendo ao saber acumulado ao longo da vida, por meio de processos formais e informais de aprendizagem.

Desenvolvimento - é o processo de educação para o aprimoramento profissional, com foco na preparação do indivíduo para a progressão na carreira ou na organização. Difere da capacitação por ter metas com prazos mais longos, que buscam dar ao indivíduo os conhecimentos que transcendem o cargo atual.

Educação Corporativa (EC) – sistema de educação baseado na GPC. Estimula o desenvolvimento das competências individuais, com foco na estratégia organizacional, contribuindo com a gestão do conhecimento, por meio da aprendizagem ativa e contínua. Visa a desenvolver as pessoas, comprometendo-as com a organização, a partir de suas atitudes.

Gestão do Conhecimento - é o processo de identificação, criação, renovação e aplicação dos conhecimentos, por meio da integração de tecnologias, processos, políticas, estratégias e diretrizes de gestão de pessoas. Busca estimular as pessoas a criar, buscar, preservar, valorizar e compartilhar novas crenças sobre a realidade em que trabalham.

Gestão por Competência – é a gestão da capacitação de pessoal, orientada para a captação do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho de funções, baseada numa matriz de competências requeridas, visando ao alcance dos objetivos.

Habilidade - aplicação produtiva do conhecimento, ou seja, capacidade de empregar conhecimentos armazenados e utilizá-los em uma ação. É o saber fazer.

Lacuna (gap) de competências - diferença entre as competências evidenciadas pelo indivíduo e as requeridas pela organização.

Mapeamento de Competências – instrumento no qual são estabelecidas as competências organizacionais e individuais necessárias para que cada membro da organização desempenhe as suas atribuições. É o passo inicial para construir uma Matriz de Competências.

Matriz de Competências (MC) – instrumento que lista as competências requeridas e o seu grau de exigência, para a realização, com eficácia e eficiência, de um conjunto de tarefas. É a ferramenta que compara as competências requeridas às evidenciadas.

A seguir, o trabalho aborda a evolução da gestão por competência e a sua implantação na MB. O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, fixou, como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, o Sistema de Gestão por Competência.

No citado decreto, a gestão por competência é definida como a “gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções, para o alcance dos objetivos da instituição”.

No âmbito da MB, a GPC deverá ser estruturada a partir da análise da missão e das respectivas tarefas da força naval, considerando, ainda, as tabelas de lotação (TL) e a descrição das tarefas inerentes aos cargos e funções. É uma metodologia estratégica utilizada na gestão de pessoal, onde as competências devem nortear a integração de práticas de gestão, em torno das metas e do desempenho da instituição. Por ela, busca-se garantir que as metas sejam alcançadas, por meio do desenvolvimento do pessoal e da racionalização dos processos.

O trabalho enuncia a GPC, na MB, como a gestão da capacitação de pessoal, almejando desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho dos cargos, incumbências e funções, com fulcro numa matriz de avaliação de competências exigidas, visando ao cumprimento da missão. Na MB, a Lei de Ensino e a Política de Ensino já estabelecem como marco o desenvolvimento das competências requeridas ao pessoal, ou seja, a implantação da GPC encontra sustentação no arcabouço legal da força.

A GPC tem o enfoque de preparar o militar para determinado cargo ou função estabelecido em TL. Para a ocupação das vagas em TL, precisam ser fixadas competências requeridas pelos cargos. A GPC se baseia na premissa de que, para se atingir os resultados desejados, é forçoso que o pessoal possua um conjunto de competências evidenciadas idêntico à gama de competências exigidas ao exercício das funções e tarefas relativas aos cargos, inserindo a “pessoa certa no lugar adequado” (*the right man in the right place*).

A GPC permite o planejamento da capacitação necessária, associar competências aos indicadores de desempenho e mensurar os resultados, e, deste modo, avaliar a eficiência e a adequação da capacitação conferida ao seu pessoal, para o desempenho de funções e tarefas.

Para se perseguir a desejada paridade entre as competências requeridas e as evidenciadas, necessária à consecução dos objetivos, deve-se focar o contínuo aprimoramento do pessoal.

A GPC é considerada hodiernamente como um dos mais completos modelos de gestão estratégica, devido ao seu planejamento a partir da análise da missão, visão, ambiente e metas a alcançar, verificando se as ações decorrentes estão consoantes às metas. Nela, os objetivos representam a tradução de sua missão, visão de futuro e dos valores da instituição.

Ao promover a capacitação (para o cargo atual) e o desenvolvimento do pessoal (para o cargo futuro) para o exercício das tarefas, a GPC deve estabelecer uma relação de troca constante com a gestão do conhecimento, pois o conhecimento produzido deve ser trazido para o domínio da MB, não permanecendo de posse restrita do indivíduo. Assim, a GPC e a gestão do conhecimento devem operar de forma sinérgica.

A GPC a ser implantada na MB deve acatar um modelo próprio, incorporando as práticas e experiências bem sucedidas em organizações públicas que já a adotaram. O Setor do Pessoal será o responsável por definir as competências essenciais requeridas aos militares embarcados, para a correta operação dos meios navais, com o apoio do Setor Operativo.

O mapeamento das competências deve ocorrer em três etapas. Na primeira etapa, são definidas as competências requeridas, decorrentes da análise da missão, e as competências individuais, inerentes ao exercício do cargo. Desse modo, é possível determinar o conjunto de competências requeridas. Na etapa seguinte, são listadas as competências evidenciadas por cada pessoa (talento, esforço individual de desenvolvimento profissional e potencialidades), para que, por meio da MC, possam ser comparadas às competências requeridas. Essa comparação, na última etapa do processo, permite obter as lacunas de competências.

O mapeamento de competências, como representado a seguir, corresponde ao passo inicial do processo para a construção de uma MC.

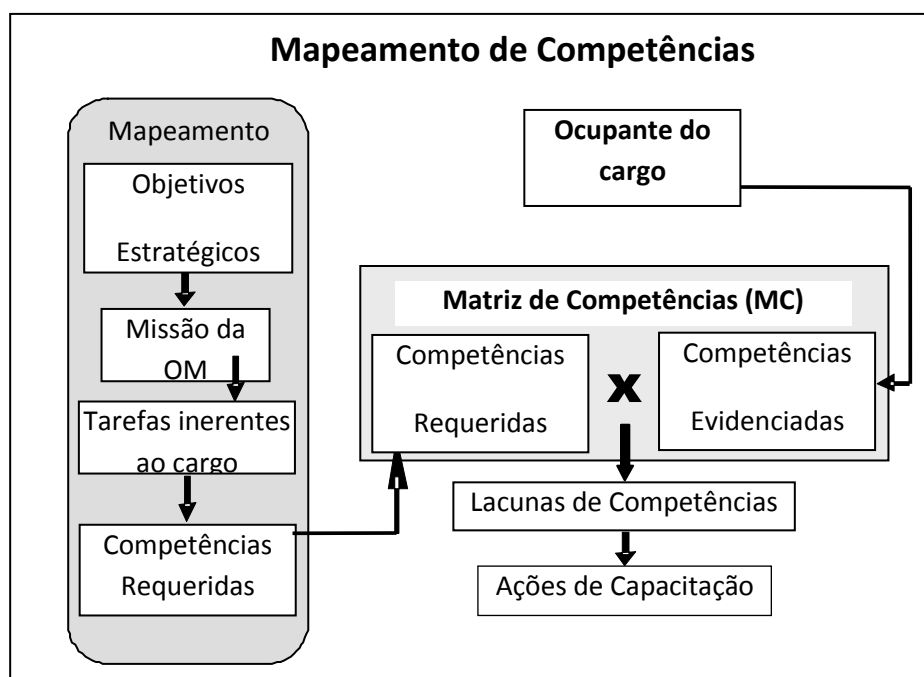


Figura 5 – Mapeamento de Competências
Fonte: DPMM (2012)

O processo de GPC deve ocorrer de forma cíclica e iterativa, ou seja, a cada etapa o modelo deve ser testado e refinado, até que seja validado na MB. Assim, a implantação da GPC deverá ocorrer de forma progressiva, por fases. Na 1ª fase deve ocorrer a capacitação do pessoal em GPC, para formar o núcleo de conhecimento. Na 2ª fase caberá executar o mapeamento, elaboração da MC e identificação das lacunas de competências. Na 3ª fase será validado o processo pela identificação das ações de capacitação para sanar as lacunas.

A GPC está em implantação nos submarinos das Classes Tupi e Tikuna. O trabalho estima, por similaridade com experiências em organizações de igual porte, que a validação do modelo e a implantação do projeto demorem cerca de dois anos. Cabe observar que o nível de implantação da GPC poderá ser redefinido ou alterado, até a sua implantação na MB, pois todas as etapas do processo exigem mapear as competências e elaborar uma MC.

ANEXO B

MODELOS DE PLANEJAMENTO DE FORÇA

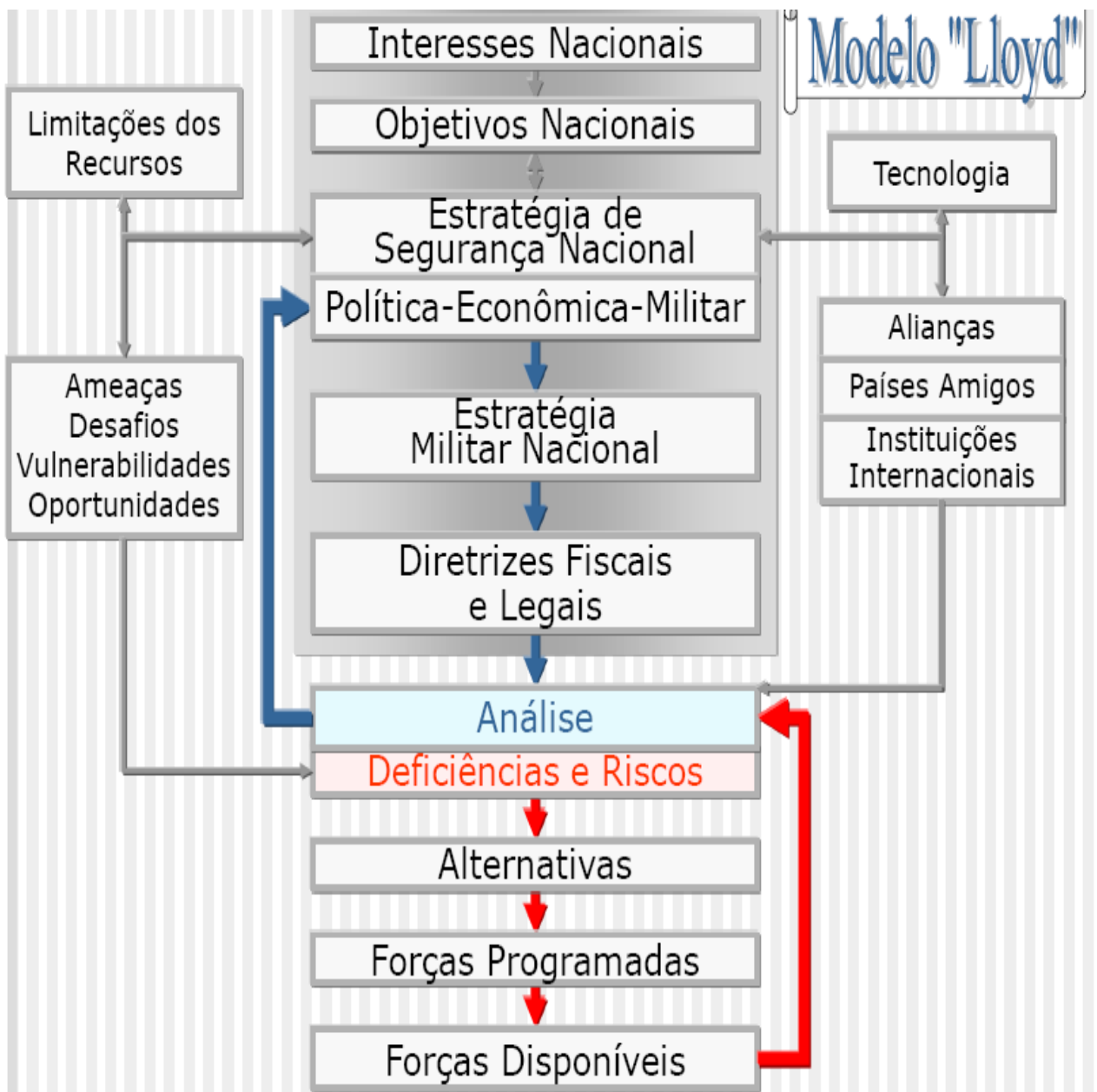


Figura 6 – Modelo Lloyd
 Fonte: Strategy and Force Planning (2004)

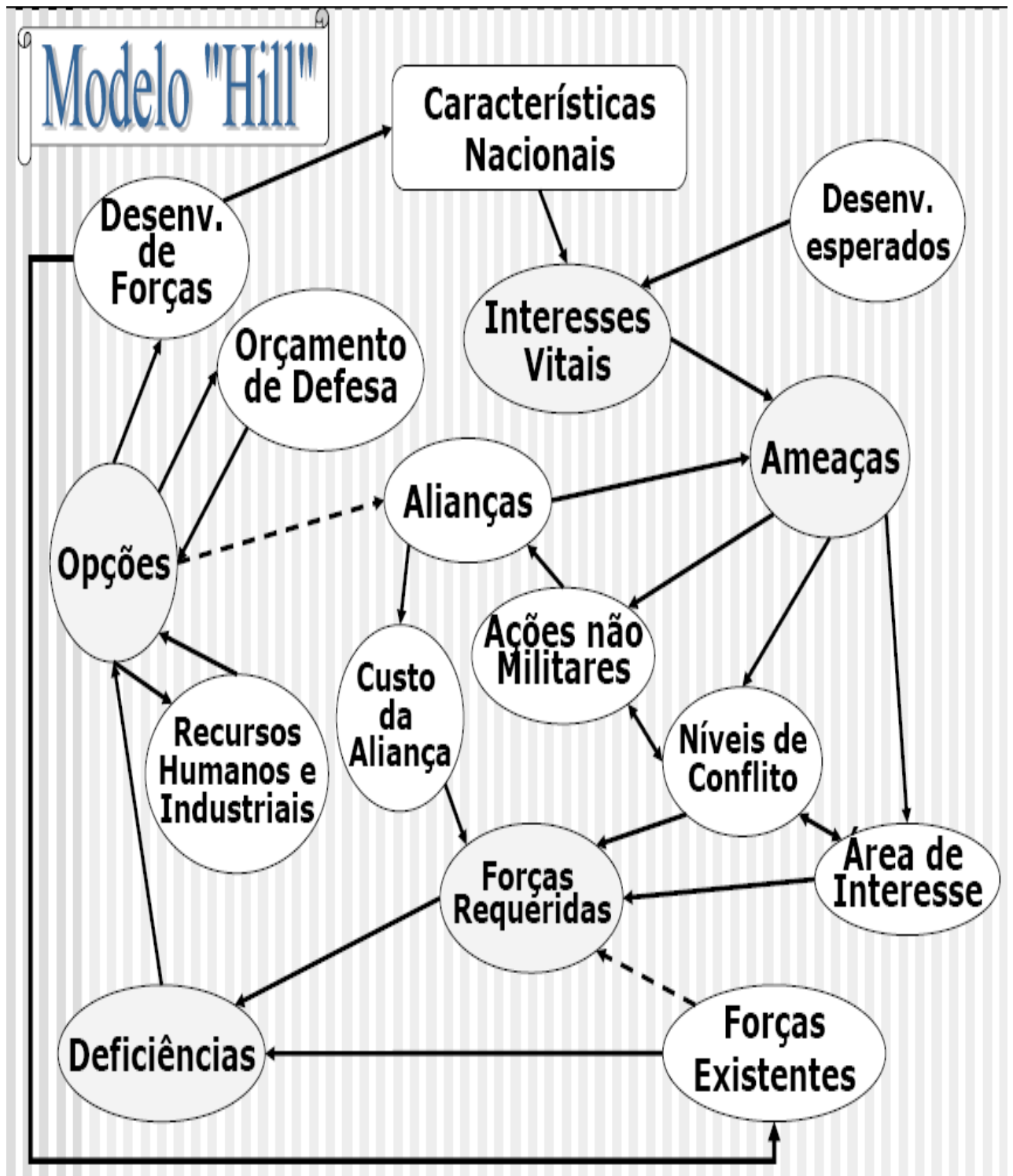


Figura 7 – Modelo Hill
 Fonte: Hill (1990)

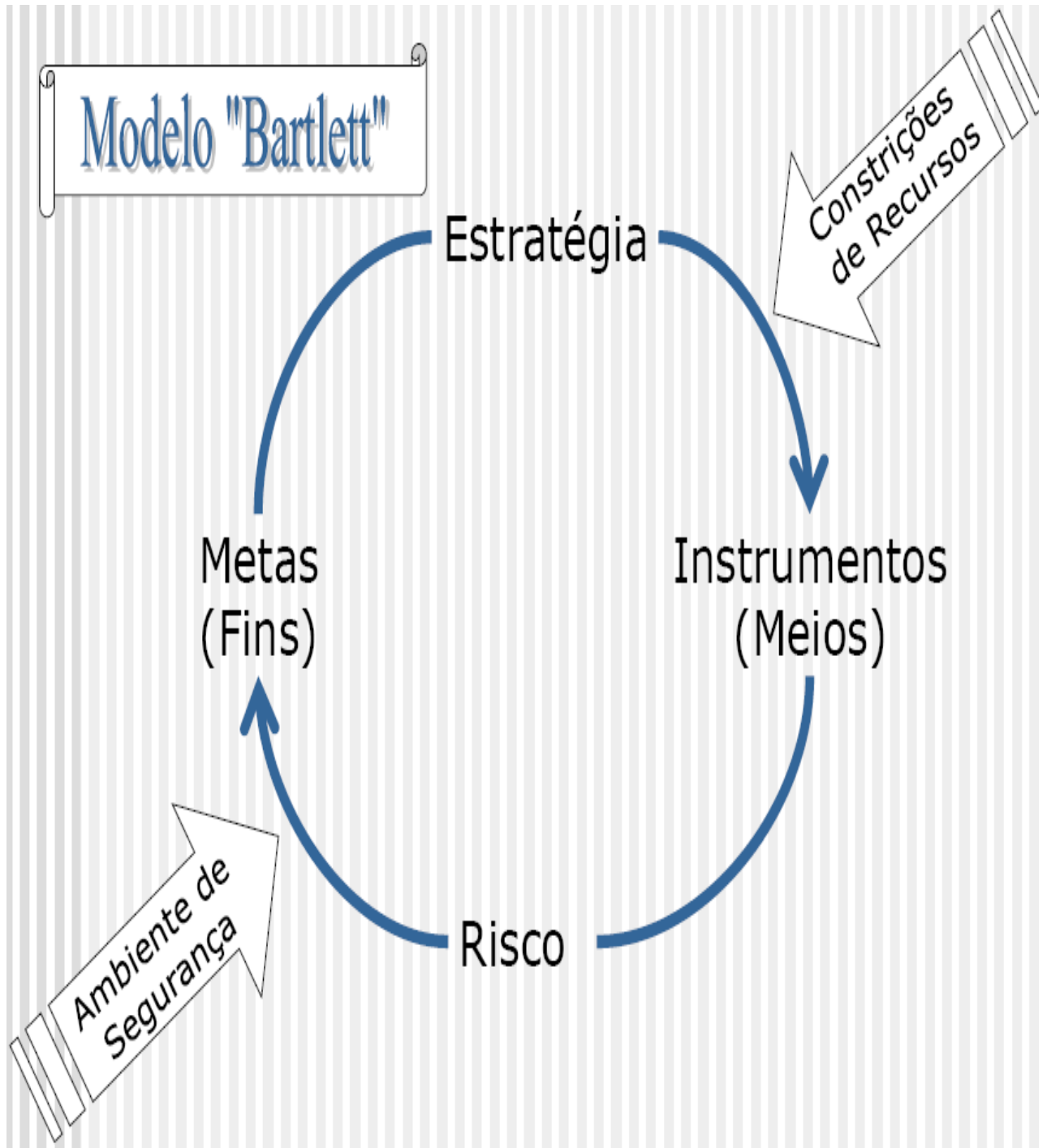


Figura 8 – Modelo Bartlett
Fonte: Strategy and Force Planning (2004)

ANEXO C

SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA

O Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), encaminhado às forças singulares em janeiro de 2012, contém uma planilha de trabalho, que visa à elaboração de cenários prospectivos que possam nortear, oportunamente, revisões na END, na futura PND e na SPEM. Este anexo apresenta os quadros que compõem a planilha supracitada.

O horizonte temporal dos cenários será 31 de dezembro de 2035, cuja abrangência será mundial, segundo o tema defesa nacional. O ambiente externo será delimitado pelo MD nos aspectos global, nacional e regional. O ambiente regional abrangerá o entorno estratégico do Brasil (América do Sul e costa ocidental da África, incluindo a África Subsaariana). O cliente da abordagem por cenários é o setor de defesa, ou seja, o ambiente interno é o MD. As dimensões assumidas pelo SISPED são as definidas pelo método de planejamento estratégico da ESG, sob as expressões política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica.

Conforme prevê o Método Grumbach, serão empregados os conceitos de fatos portadores de futuro (FPF), eventos futuros (EF) e diagnóstico (confeção de matriz SWOT – ameaças, oportunidades, pontos fortes e pontos fracos).

A elaboração da planilha do SISPED prevê que as forças elejam até 30 ameaças, 30 oportunidades, 30 pontos fracos, 30 pontos fortes, 15 FPF e 30 EF. Essas informações serão inseridas pelo MD na formulação do cenário prospectivo até 2035.

A seguir, o autor apresenta os três quadros que resumem a apresentação dos dados ao MD. Finalmente, os FPF devem estar associados à ameaça, oportunidade, ponto fraco ou ponto forte que os gerou e os EF, sugeridos a partir dos FPF mencionados, devem conter a expressão do método da ESG e o âmbito (global, nacional ou regional).

ITEM	NÚMERO	DESCRIÇÃO
Ameaças (AM)		
Oportunidades (OP)		
Pontos Fracos (PFR)		
Pontos Fortes (PFO)		

Quadro 2 – Diagnóstico
 Fonte: SISPED (2012)

ITEM	DESCRIÇÃO DO FPF	AM	OP	PFR	PFO
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
10					
11					
12					
13					
14					
15					

Quadro 3 – Fatos Portadores de Futuro
Fonte: SISPED (2012)

ITEM	DESCRIÇÃO DO EF	DIMENSÃO EF	ÂMBITO EF	FPF
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				

Quadro 4 – Eventos Futuros
Fonte: SISPED (2012)

ANEXO D

PLANEJAMENTO DE FORÇA

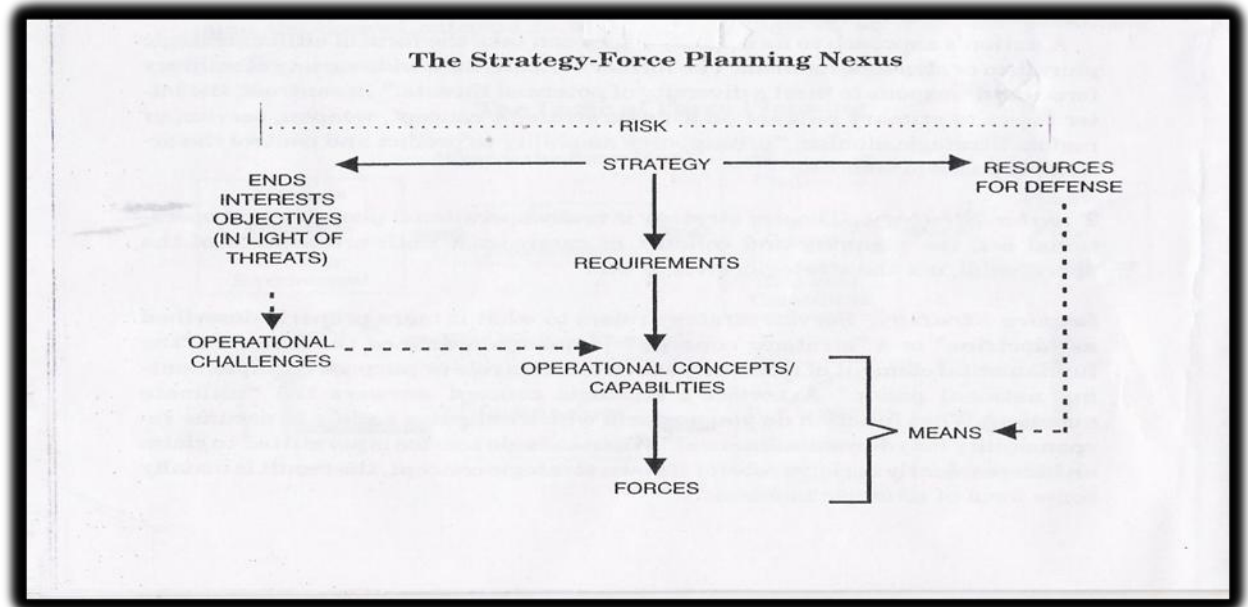


Figura 9 – Nexo do Planejamento Estratégico de Força
Fonte: Strategy and Force Planning (2004)

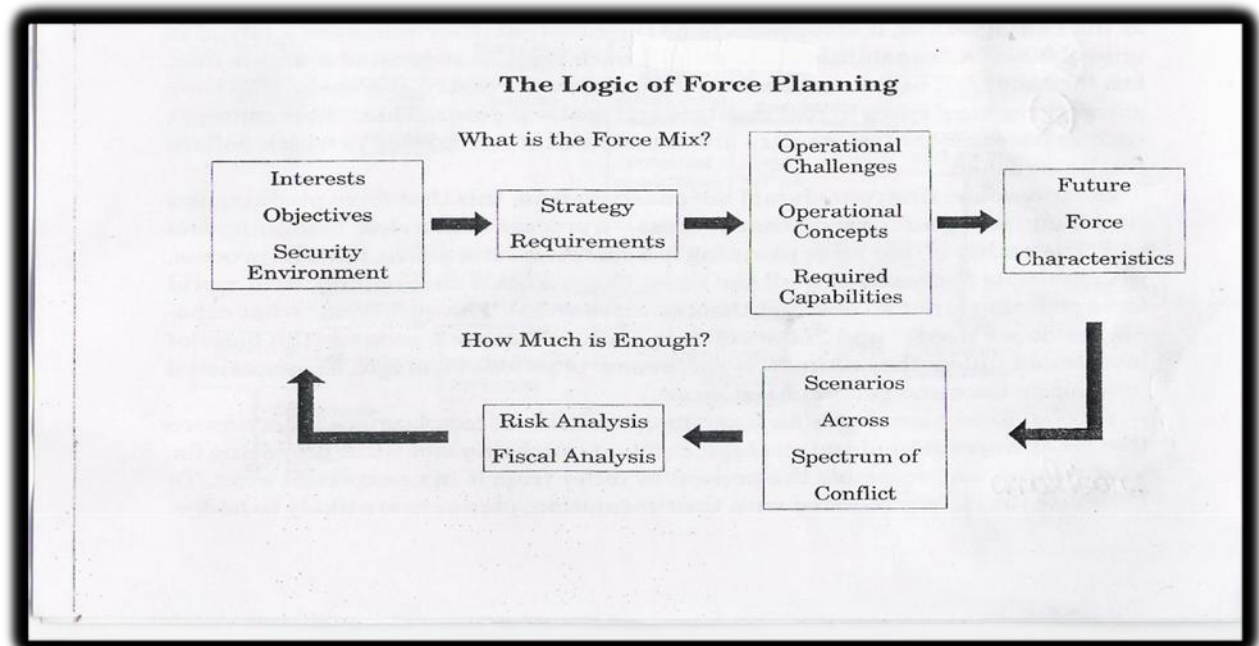


Figura 10 – A Lógica do Planejamento de Força
Fonte: Strategy and Force Planning (2004)

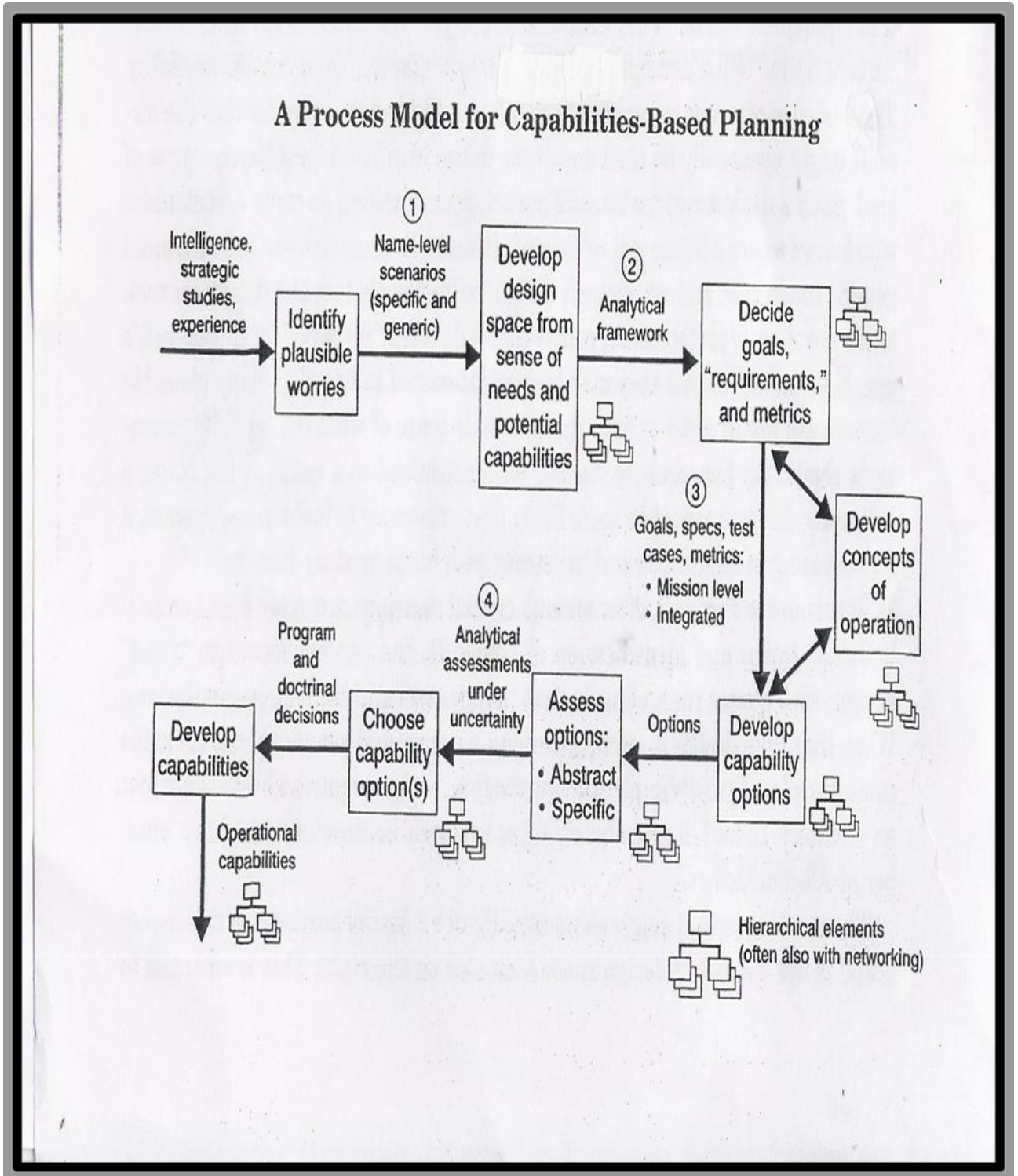


Figura 11 – Modelo do Processo de Planejamento de Força por Capacitação
 Fonte: Strategy and Force Planning (2004)