

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC PEDRO SALGADO DIBO

**PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES:
Os pré-requisitos para implementação da metodologia no processo de
planejamento estratégico militar brasileiro**

Rio de Janeiro

2023

CC PEDRO SALGADO DIBO

PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES:

Os pré-requisitos para a implementação da metodologia no processo de planejamento estratégico militar brasileiro

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (RM1-FN) Alexandre Ricciardi dos Reis

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2023

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Com a conclusão deste trabalho, chegamos ao final de mais uma etapa do infinito processo de aquisição de conhecimento. Após algumas boas horas de aulas, pesquisa, orientação e conversas, conseguimos superar as dificuldades inerentes à produção de trabalhos acadêmicos, o que não seria possível sem o apoio, absolutamente necessário, de algumas pessoas, às quais deixarei meus sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade de buscar a evolução moral e de me proporcionar a saúde necessária para alcançar a fé, a força e a paciência na superação dos desafios cotidianos.

Aos meus pais e avós, sou grato pela educação, transmissão de valores que forjaram o meu caráter e pelo apoio e disponibilidade, principalmente da minha mãe Ana e da minha vó Inah, nos momentos em que os desafios enfrentados me demandaram maior esforço.

Aos meus irmãos, Victor, Inês e Julia, agradeço a convivência e momentos felizes que muito contribuem para a minha paz e felicidade.

Ao Cel Av (Ref^o) Paiva Vidual e Professor Marcos Antônio, agradeço a amizade, as orientações e, especialmente, as conversas que me fazem refletir e crescer como profissional e, principalmente, como indivíduo.

Aos meus amigos da Turma Sylvio de Noronha, agradeço a convivência saudável, o respeito e o apoio mútuo, que nos fortalecem e tornam a nossa jornada mais amena.

A todos os meus professores e instrutores, agradeço a paciência e a dedicação na transmissão dos conhecimentos que me permitiram chegar até aqui.

Aos CMG Loureiro, CMG (RM1-FN) Vilas Bôas, CF Carvalhaes, CF Rodrigo Nogueira e CF Silva Lopes, sou grato por me apresentarem o planejamento baseado em capacidades, pela paciência com a qual me transmitiram os conhecimentos, pelo incentivo e motivação passados e pela amizade.

Ao meu orientador, CMG (RM1-FN) Ricciardi, agradeço a paciência, o incentivo e a amizade por ocasião das conversas de orientação.

Por fim, sou imensamente grato à minha esposa Natália e às minhas filhas Laura e Letícia, por todo o amor, carinho, apoio, compreensão e incentivo, que me deram energia e tranquilidade para me dedicar aos estudos e a este trabalho. Vocês são a alegria da minha vida. Amo vocês.

Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte.

José Maria Paranhos da Silva Júnior, Barão do Rio Branco.

RESUMO

O propósito deste trabalho é analisar as condições existentes no Brasil para a implementação do planejamento baseado em capacidades como sistemática de planejamento estratégico militar à luz dos pré-requisitos propostos pelo *Institute for Defense Analysis* dos EUA. A pesquisa foi limitada às medidas adotadas no Brasil, especificamente pelo Ministério da Defesa, para a implementação do planejamento baseado em capacidades, desde a Constituição Federal de 1988. Dessa forma, adotou-se a metodologia estudo de caso e o método de pesquisa qualitativa exploratória a fim de estabelecer uma relação entre as medidas adotadas pelo setor de defesa brasileiro e os pré-requisitos para a implementação do planejamento baseado em capacidades apresentados *Institute for Defense Analysis*. A relevância do trabalho torna-se evidente, tendo em vista o esforço realizado pelo Ministério da Defesa, Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira para implementar o planejamento baseado em capacidades como metodologia para seus respectivos processos de planejamento estratégico. Isso posto, após exposição dos conceitos teóricos sobre a estratégia e o planejamento estratégico, o planejamento baseado em capacidade foi apresentado e seus pré-requisitos detalhados. Posteriormente, o trabalho mostra um histórico da sistemática de planejamento estratégico de defesa brasileiro e sua estrutura e, em seguida, a análise de cada pré-requisito relacionado com as medidas adotadas pelo setor de defesa. Em consequência, foram identificados os pré-requisitos que o Brasil ainda precisa atender para a implementação da metodologia do planejamento baseado em capacidades, que indicaram a necessidade de um maior engajamento político nas questões de defesa, principalmente no que diz respeito à emissão de orientações políticas-estratégicas na forma de documentos específicos de alto nível. Além disso, verificou-se que o Ministério da Defesa precisa possuir autoridade e autonomia para liderar o processo do planejamento baseado em capacidades e que as Forças Singulares devem adequar suas visões para possibilitar uma cultura de planejamento conjunta efetiva. Por fim, constatou-se que a complexidade de implementação e execução do processo de planejamento baseado em capacidades demanda uma equipe de planejamento qualificada e permanentemente dedicada, que o Brasil ainda não possui.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico de Defesa; Planejamento Baseado em Capacidades; Ministério da Defesa; Sistemática de Planejamento Estratégico Militar.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Abordagens do Planejamento Baseado em Capacidades.....	58
Figura 2 - Matriz de risco tridimensional.....	59
Figura 3 - Alinhamento dos Planejamentos Estratégicos.....	60
Figura 4 - Fluxograma simplificado do ciclo do PBC na SPEM.....	57
Figura 5 - Modelo de Barlett.....	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED –	Ação Estratégica de Defesa
APBC –	Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades
ASPLAN –	Assessoria Especial de Planejamento
CMD –	Cenário Militar de Defesa
CONSUG/MD –	Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa
CPB –	<i>Capability-Based Planning</i>
DOAMEPI –	Doutrina (D), Organização (O), Adestramento (A), Material (M), Educação (E), Pessoal (P), Infraestrutura (I)
DOPEMAI –	Doutrina (D), Organização (O), Pessoal (P), Educação (E), Material (M), Adestramento (A), Infraestrutura (I)
DOPEMAII –	Doutrina (D), Organização (O), Pessoal (P), Educação (E), Material (M), Adestramento (A), Infraestrutura (I) e Interoperabilidade (I)
DOTMLPF –	<i>Doctrine (D), Organization (O), Training (T), Material and Equipment (M), Leadership and Education (L), Personnel (P) and Facilities (F)</i>
EMA –	Estado-Maior da Armada
EMCFA –	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMD –	Estratégia Militar de Defesa
END –	Estratégia Nacional de Defesa
ESD –	Estratégia Setorial de Defesa
ESG –	Escola Superior de Guerra
ENS –	Estratégia Nacional de Segurança
EUA –	Estados Unidos da América
GT –	Grupo de Trabalho
GT-PBC –	Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades
HE –	Hipótese de Emprego
IDA –	<i>Institute for Defense Analysis</i>
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA –	Lei de Orçamento Anual
MD –	Ministério da Defesa
OMD –	Objetivos Militares de Defesa

OND –	Objetivo Nacional de Defesa
PA –	Possibilidades de Atuação
PAED –	Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PCF –	Plano de Configuração de Força
PDN –	Política de Defesa Nacional
PEM –	Planejamento Estratégico Militar
PEM 2040 –	Planejamento Estratégico da Marinha 2040
PESD –	Planejamento Estratégico Setorial
PMD –	Política Militar de Defesa
PND –	Política Nacional de Defesa
PPA –	Plano Plurianual
PPAs –	Planos Plurianuais
PSD –	Política Setorial de Defesa
SIPLEX –	Sistema de Planejamento Estratégico do Exército
SISFORÇA –	Sistemática de Planejamento de Força da Marinha
SISPED –	Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa
SPEM –	Sistemática de Planejamento Estratégico Militar
TTCP –	<i>The Technical Cooperation Program</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA BASEADO EM CAPACIDADES E SEUS PRÉ-REQUISITOS	13
2.1	DEFINIÇÕES, PROPÓSITOS E CARACTERÍSTICAS	13
2.2	O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES.....	15
2.3	PRÉ-REQUISITOS DO PBC.....	17
2.3.1	Definição de capacidade de defesa estabelecida e aprovada	18
2.3.2	Estrutura de análise que descreva os componentes das capacidades	18
2.3.3	Liderança do processo de PBC, cultura de planejamento conjunto e equipe de planejamento dedicada e com alta capacidade analítica	20
2.3.4	Orientação política-estratégica	21
2.3.5	Estabelecimento de cenários prospectivos	22
2.3.6	Concepções dentro de uma perspectiva conjunta	23
2.3.7	Avaliação de risco por meio de matriz de riscos	24
3	O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NO BRASIL	26
3.1	ASPECTOS HISTÓRICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA NO BRASIL E O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES	26
3.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR DO BRASIL E O PBC	34
4	BRASIL E O ANO ZERO	40
4.1	DEFINIÇÃO DE CAPACIDADE DE DEFESA ESTABELECIDADA E APROVADA	40
4.2	ESTRUTURA DE ANÁLISE QUE DESCREVA OS COMPONENTES DAS CAPACIDADES.....	41
4.3	LIDERANÇA DO PROCESSO DE PBC, CULTURA DE PLANEJAMENTO CONJUNTO E EQUIPE DE PLANEJAMENTO DEDICADA, COM ALTA CAPACIDADE ANALÍTICA	42
4.4	ORIENTAÇÃO POLÍTICA-ESTRATÉGICA.....	43
4.5	ESTABELECIDAMENTO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS.....	44
4.6	CONCEPÇÕES DENTRO DE UMA PERSPECTIVA CONJUNTA	45
4.7	AVLIAÇÃO DE RISCO POR MEIO DE MATRIZ DE RISCOS	46

5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
	REFERÊNCIAS	50
	APÊNDICES	55
	ANEXOS	58

1 INTRODUÇÃO

Olhando para o passado, verificamos que o emprego de forças armadas, inicialmente compostas por exércitos e esquadras, que foram se organizando de forma gradual, se deu basicamente para alcançar e defender os interesses de determinado ator em um ambiente linear, onde as ameaças, que se mantinham somente no domínio terrestre e marítimo, eram específicas e bem definidas. No século XX, com a chegada das plataformas aéreas, as forças aéreas foram incluídas no portfólio de forças e o ar passou a ser mais um domínio de onde as ameaças poderiam surgir. Verificamos, nesse período, diversas transformações tecnológicas que, em algumas ocasiões, geraram Revoluções em Assuntos Militares (RAM)¹, porém não alteraram as ameaças, que continuaram bem definidas.

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), dentro do contexto da Guerra Fria (1947-1991), surge mais um possível domínio através de onde as ameaças, ainda específicas, poderiam atuar, o domínio espacial.

Com o término da Guerra Fria (1947-1991), os Estados passam a se ver inseridos em um Sistema Internacional, que tem os Estados Unidos da América (EUA) como potência hegemônica, no qual a ameaça se torna difusa, multifacetada e não aparente. Surgem o domínio cibernético e as ameaças cibernéticas, que podem atuar através dos outros domínios. Porém, as ameaças, em sua nova concepção, trouxeram uma maior percepção de segurança, devido à sua ocultação. Até esse ponto, os Estados planejavam, mantinham e preparavam suas forças armadas com base em ameaças definidas, que iam de encontro com seus interesses, e buscando tecnologias mais avançadas e em maior quantidade que seus oponentes. Além disso, as crescentes e mais constantes transformações tecnológicas passaram a demandar maiores investimentos, que exigiam consideráveis quantidades e um fluxo constante de recursos orçamentários e financeiros. Dessa forma, verificamos, em geral, a queda da prioridade do setor de defesa, que passou a ter ainda mais dificuldade para justificar os seus investimentos.

¹ “Uma RAM ocorre quando a aplicação de **novas tecnologias** num número significativo de sistemas é combinada com **conceitos operacionais inovadores e adaptações organizacionais**, de modo a alterar o caráter e a condução do conflito, produzindo um grande aumento do potencial de combate e da eficiência militar” (KREPINEVITCH, 1994, p.30 *apud* NOGUEIRA, 2015).

O planejamento de forças dos Estados passou a ser mais um desafio. As análises dos ambientes externo e interno se tornaram mais complexas, assim como os sistemas de defesa, que passaram a ser mais caros e a demandar mais tempo para sua concepção, desenvolvimento e produção ou construção. Nesse contexto, surge o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como uma possível metodologia para o planejamento estratégico de defesa que busca a solução para o desenvolvimento de capacidades de defesa necessárias para enfrentar os desafios e ameaças contemporâneos, dentro de um ambiente onde os recursos financeiros são escassos.

Isto posto, este trabalho tem o propósito de analisar as condições existentes no Brasil e verificar se o país possui as condições necessárias para a implementação do PBC, conforme o previsto pelo *Institute for Defense Analysis* (IDA)².

Dessa forma, buscamos apontar e analisar a relação dos aspectos históricos relacionados ao PBC e características da sistemática de planejamento estratégico de defesa brasileiros com os pré-requisitos para implementação do método, apresentados pelo IDA. Para tal, nosso trabalho foi dividido em quatro capítulos, além desta introdução.

No capítulo dois, criaremos a base teórica necessária para o desenvolvimento das nossas análises. Para isso, apontaremos os aspectos conceituais da estratégia e do planejamento estratégico, bem como os aspectos históricos do planejamento baseado em capacidades e os pré-requisitos que devem ser atendidos para sua implementação, segundo o IDA.

No capítulo três, mostraremos um histórico do planejamento estratégico de defesa do Brasil e como este está estruturado, tendo o PBC como foco da pesquisa.

Em seguida, no capítulo quatro, analisaremos as condições existentes no Brasil para atender cada pré-requisito do IDA com o intuito de construir um panorama do processo de implementação do PBC.

Por fim, no último capítulo, apresentaremos uma síntese do trabalho e a conclusão da nossa pesquisa.

² O *Institute for Defense Analysis* (IDA) é uma instituição privada, sem fins lucrativos, localizada em Alexandria, Virgínia, EUA, que realiza pesquisas científicas e análises na área de segurança. Disponível em: <<https://www.ida.org/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA BASEADO EM CAPACIDADES E SEUS PRÉ-REQUISITOS

Neste capítulo, faremos uma breve exposição sobre estratégia e apresentaremos uma definição de planejamento estratégico, o seu propósito e suas características. Posteriormente, mostraremos como o planejamento baseado em capacidades surgiu como sistemática de planejamento estratégico de defesa e quais são os pré-requisitos que devem ser atendidos para sua implementação, segundo o IDA.

2.1 DEFINIÇÕES, PROPÓSITOS E CARACTERÍSTICAS

A polissemia da estratégia torna sua definição uma tarefa complexa. Hervé Coutau-Bégarie (1956-2012), em Tratado da Estratégia, traz um capítulo para demonstrar a sua complexidade enquanto conceito. A etimologia e evolução da estratégia são exploradas, observando os mundos ocidental e oriental, desde o século V a.c., na busca pela sua origem e definição. Segundo Coutau-Bégarie, a estratégia nasceu com uma concepção militar, de utilização em períodos de guerra, porém, durante a história, ocorreram três extensões deste conceito. Em sua primeira extensão, ocorrida a partir do último quarto do século XIX, a estratégia deixa de ser exclusiva dos períodos de guerra e passa a estar presente em tempos de paz. Em sua segunda extensão, no período entre as primeira e segunda guerras mundiais, ela ultrapassa a dimensão militar. Surgem, assim, as dimensões não-militares da estratégia, porém ainda à serviço de um Estado. Após a Segunda Guerra Mundial, a estratégia extrapola o ambiente estatal, passando a ser utilizada pela sociedade civil, bem como conceitos civis passam a ser utilizados por militares (COUTAU-BÉGARIE, 2010). Como consequência de sua história, a estratégia possui diversas definições, porém Coutau-Bégarie a apresenta como “um conjunto de ações coordenadas de operações engenhosas e de manobra tendo em vista alcançar um propósito determinado” (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 64).

Segundo Arthur Lykke³ (1933-2021), estratégia é a integração de fins, que são os objetivos a serem alcançados, métodos, que dizem como estes serão alcançados, e os meios, que são os instrumentos por meio dos quais serão alcançados (LYKKE, 1989). Assim, a estratégia é colocada como uma forma de alcançar objetivos estabelecidos, dentro de determinado ambiente (OLIVEIRA, 2007).

O planejamento estratégico pode ser definido como um processo em que é estabelecido um conjunto de ações a serem realizadas, em determinados cenários, para alcançar uma situação futura desejada, onde o futuro é diferente do passado, ainda que seja possível atuar para moldá-lo. Este processo demanda decisões que devem ocorrer antes, durante e depois de sua implementação e execução (OLIVEIRA, 2007).

Seu propósito é definir processos, técnicas e procedimentos que possibilitam avaliar os impactos futuros, decorrentes de decisões presentes, em função de objetivos estabelecidos que contribuirão com as decisões futuras, tornando-as mais ágeis, coerentes e efetivas. Sendo assim, o processo do planejamento estratégico é uma ferramenta para reduzir as incertezas e potencializar as chances de alcançar metas estabelecidas (OLIVEIRA, 2007).

Desta forma, o planejamento estratégico organiza uma estrutura intelectual que possibilita a formulação de políticas eficientes, para que seus formuladores desenvolvam conhecimento que inclua um entendimento das alternativas e as variáveis que devem ser consideradas para os cenários estabelecidos. Esse conceito torna-se ainda mais relevante quando levamos em consideração que vivemos em um mundo de constantes mudanças e incertezas, que demandam adaptação da estratégia de acordo com o tempo (DAVIS, 1989).

Assim, torna-se indispensável o desenvolvimento de três estratégias: uma estratégia central, uma estratégia de modelagem do ambiente e uma estratégia de *hedging* (DAVIS, 1989). A estratégia de *hedging* busca minimizar riscos e maximizar benefícios com a identificação de ações para lidar com as incertezas do ambiente (CIORCIARI, 2019). A estratégia de modelagem do ambiente busca moldar o futuro, identificar ações para transformar o ambiente conforme interesses, e não para servir de base para decisões de como

³ O Coronel Arthur F. Lykke Jr. foi professor de estratégia militar na *U.S. Army War College*, na década de 80. Na ativa, serviu no Estado-Maior do Exército dos EUA e foi Comandante de Batalhão de Artilharia de Campanha no Vietnã e no Camboja (LYKKE, 1997, p.186). Ele apresentou o conceito de estratégia como uma equação, onde a “estratégia é igual aos fins (objetivos a serem alcançados) mais as vias (curso de ações) mais os meios (instrumentos pelos quais algum objetivo pode ser alcançado)” (tradução nossa) (LYKKE, 1989, p. 3). $S = E + W + M$. $S = Strategy$, $E = Ends$, $W = Ways$, $M = Means$ (LYKKE, 1989, p. 2).

proceder, e a estratégia central estaria concentrada nos aspectos contínuos do ambiente (DAVIS, 1989).

Dentro desse contexto, podemos afirmar que o processo de planejamento estratégico é bastante complexo, pois demanda análises prospectivas, que devem ser constantemente atualizadas, para se chegar ao futuro que deve ser construído tendo como referência estados futuros desejados e do acompanhamento das ações planejadas para alcançá-los, o que requer um processo decisório contínuo e compatível com as características do ambiente contemporâneo⁴ (OLIVEIRA, 2007). Outrossim, com base na estratégia de Arthur Lykke (1933-2021), o planejamento estratégico expõe dois dilemas: a escassez de recursos orçamentários e a relação entre os fins, recursos e riscos⁵ (LIOTTA; LLOYD, 2005). Desta forma, surge o planejamento baseado em capacidades como uma sistemática de planejamento estratégico adequada para enfrentar esses dilemas.

2.2 O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Após a Guerra Fria, o sistema internacional deixou de ser bipolar e passou a ter os Estados Unidos da América (EUA) como potência hegemônica, o que ocasionou uma suposta percepção de segurança e conseqüente redução de investimentos na área de defesa (SILVA, 2020). A ausência de uma ameaça concreta, explícita, diversificou o desafio da segurança nacional, tornando mais difícil justificar e defender os orçamentos de defesa (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Porém, o mundo contemporâneo trouxe novas ameaças, assimétricas e difusas, que culminaram com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e conseqüentes questionamentos sobre a efetividade⁶ do então processo de planejamento baseado em ameaças dentro do cenário que se apresentava, um cenário mais complexo, diversificado e desafiador que aquele da Guerra Fria, que demandava uma estratégia mais flexível e robusta, capaz de possuir e empregar múltiplas capacidades (LIOTTA; LLOYD, 2005).

⁴ O ambiente contemporâneo possui como características a volatilidade, a incerteza, a complexidade e a ambigüidade. Mundo VUCA, do acrônimo das palavras inglesas *volatility, uncertainty, complexity* e *ambiguity*, apresentado pelo *United States Army War College*.

⁵ Os dilemas expostos pelo planejamento estratégico são representados no modelo de Bartlett (APÊNDICE A). Ressalte-se que a palavra recursos se refere aos recursos orçamentários, financeiros, humanos, entre outros.

⁶ Para este trabalho, consideramos efetividade como a soma de eficiência e eficácia. Eficiência está relacionada com o fazer algo de forma correta, otimizada e econômica, e eficácia tem relação com os resultados alcançados.

Sendo assim, o Departamento de Defesa dos EUA buscou na academia, por meio do *National Defense Research Institute*⁷, uma nova sistemática de planejamento estratégico de defesa que fosse capaz de entregar flexibilidade, adaptabilidade e robustez ao processo, o que resultou em uma abordagem modular, estruturada em blocos, representados pelas unidades, operações para cumprir missões, conceitos operacionais e recursos ou capacidades existentes, para se chegar ao Plano de Configuração de Força (PCF) que possui e emprega as capacidades demandadas (DAVIS, 2002). Esta sistemática de planejamento estratégico de defesa, conhecida como planejamento baseado em capacidades, foi definida por Paul K. Davis⁸ (2002, *Summary*) em sua monografia intitulada *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission Systems Analysis, and Transformation*:

Planejamento baseado em capacidades é planejar, sob incerteza, para prover capacidades adequadas para um amplo espectro de circunstâncias e desafios contemporâneos, dentro de um arranjo econômico que exige escolhas (DAVIS, 2002, *Summary*, tradução nossa)⁹.

A partir de então, o PBC iniciou sua difusão por meio do programa de cooperação técnica, *The Technical Cooperation Program* (TTCP), um fórum colaborativo para o compartilhamento de ideias e compatibilização de programas que tem a finalidade de aumentar os recursos de Pesquisa e Desenvolvimento com o mínimo de gastos, evitar redundância de programas e potencializar a interoperabilidade entre os Estados-membros. Assim, o PBC passou a ser referência nas análises de capacidades das Forças Armadas dos EUA, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido, países integrantes do programa (AUSTRÁLIA, 2023; SILVA, 2020).

Levando-se em consideração as incertezas e as questões orçamentárias, o PBC tem como objetivo desenvolver uma força flexível, adaptável, robusta e sustentável, com as capacidades necessárias para enfrentar os desafios do ambiente estratégico, no médio e, ou, longo prazos. Diferente do planejamento baseado em ameaças, onde as ameaças são

⁷ O *National Defense Research Institute*, *RAND Corporation*, é uma organização sem fins lucrativos, apartidária e comprometida com o interesse público, que realiza pesquisas para desenvolver soluções para desafios de políticas públicas. Disponível em: <<https://www.rand.org/about.html>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

⁸ Paul K. Davis é pesquisador da *RAND Corporation*. Suas pesquisas são focadas na área de planejamento estratégico, tomada de decisão, métodos avançados de análise, entre outros. Antes de se tornar pesquisador da *RAND*, Davis trabalhou no Departamento de Defesa dos EUA. Disponível em <https://www.rand.org/about/people/d/davis_paul.html>. Acesso em: 4 ago. 2023.

⁹ Capabilities-based planning (CPB) is planning, under uncertainty, to provide capabilities suitable for a wide range of modern-day challenges and circumstances while working within an economic framework that necessitates choice (DAVIS, 2002, *Summary*).

explícitas e específicas, o PBC lida com ameaças¹⁰ e desafios¹¹ multifacetados e incertos, não possíveis de descrever somente em um ou poucos cenários razoáveis. Além do mais, é um processo em que o produto, além de apresentar um PCF, fornece justificativas lógicas, com evidências, para as propostas de orçamento de defesa (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Segundo o Sistema de Planejamento Estratégico Conjunto do Departamento de Defesa dos EUA, os planejamentos estratégicos de médio prazo são realizados para o Desenvolvimento da Força¹², e os de longo prazo para o Projeto da Força¹³ (ALVES, 2023).

Por conseguinte, o PBC mira o futuro, é um processo componente do gerenciamento dos recursos de defesa, que engloba, também, os planejamentos de aquisições e de programas, que envolvem a alocação de recursos para o desenvolvimento das capacidades, e orçamentários e, por isso, deve concluir seus ciclos em tempo que possibilite compartilhar informações com estes, além de estar alinhado com o ciclo de planejamento orçamentário nacional, conectando, assim, as políticas de defesa com a execução do orçamento (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3 PRÉ-REQUISITOS DO PBC

No que tange a implantação do PBC em uma nação, existem pré-requisitos que devem ser cumpridos, os quais são considerados problemas do ano zero pelo IDA, ou seja, para a introdução do PBC como sistemática de planejamento estratégico de defesa é necessário que esses pré-requisitos sejam alcançados, o que pode levar tempo, visto a necessidade de

¹⁰ Segundo o Glossário das Forças Armadas, ameaça é definida como: “1. É qualquer conjunção de atores, entidades ou forças com intenção e capacidade de, explorando deficiências e vulnerabilidades, realizar ação hostil contra o país e seus interesses nacionais, com possibilidades de causar danos ou comprometer a sociedade nacional (a população e seus valores materiais e culturais) e seu patrimônio (território, instalações, áreas sob jurisdição nacional e o conjunto das informações de seu interesse). Ameaças ao país e a seus interesses nacionais também podem ocorrer na forma de eventos não intencionais (naturais ou provocados pelo homem). 2. São atos ou tentativas potencialmente capazes de comprometer a preservação da ordem pública ou ameaçar a incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 2015, p. 27).

¹¹ Desafio é a “Ação desencadeada propositadamente pelo agente que dá origem a uma crise político-estratégica, atuando sobre uma vulnerabilidade do oponente. O agente provocador, ao dar início à manobra de crise, assume a iniciativa e explora a liberdade de ação e a surpresa, visando à consecução de seus objetivos político-estratégicos” (BRASIL, 2015, p. 87). Ressalte-se que o desafio pode ser “uma missão a ser executada pelas Forças Armadas que demanda capacidades para tal” (BRASIL, 2020a, p. 12).

¹² *Force Development* (ALVES, 2023, p. 2).

¹³ *Force Design* (ALVES, 2023, p. 2).

desenvolver a capacidade de produzi-los e construí-los, respectivamente (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Os seguintes pré-requisitos são apresentados pelo IDA: definição de capacidade de defesa estabelecida e aprovada, estrutura de análise que descreva os componentes das capacidades, liderança do processo de PBC, cultura de planejamento conjunto, equipe de planejamento dedicada e com alta capacidade analítica, orientação política-estratégica, estabelecimento de cenários prospectivos, concepções dentro de uma perspectiva conjunta, e avaliação de risco por meio de matriz de riscos (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3.1 Definição de capacidade de defesa estabelecida e aprovada

O cerne do PBC é entregar um PCF que desenvolva Forças Armadas com as capacidades necessárias para alcançar os objetivos nacionais de defesa (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Para isso, sua execução deve ocorrer no mais alto nível, de forma que as capacidades de defesa sejam concebidas dentro de uma perspectiva conjunta (WALKER, 2005). Sendo assim, o primeiro pré-requisito para iniciar a implementação do PBC é a definição aprovada das capacidades de defesa, que deve ser comum para todas as Forças (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Cabe ressaltar que essa definição só tem sentido quando é específica quanto a quem possui a capacidade, para fazer o quê e em qual contexto (YUE; HENSHAW, 2009 *apud* TALIAFERRO *et al.*, 2019)¹⁴.

Desse modo, o IDA propõe que “capacidade são os recursos por meio dos quais uma tarefa será cumprida ou um efeito será produzido, dentro de um conjunto especificado de padrões de desempenho e de condições do ambiente” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 6, tradução nossa)¹⁵.

2.3.2 Estrutura de análise que descreva os componentes das capacidades

O segundo pré-requisito é possuir uma estrutura de análise que defina os componentes das capacidades. Esta estrutura possibilita a criação da capacidade a partir da integração

¹⁴ Yi Yue and Michael Henshaw. *A Holistic View of UK Military Capability Development. Defense and Security Analysis*, v. 25, no. 1, p. 54, 2009.

¹⁵ “[...] capability is the wherewithal to complete a task or produce an effect within a set of specified performance standards and environmental conditions” (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 6).

desses componentes. Estes, por sua vez, permitem analisar a aptidão e efetividade da capacidade. Logo, podemos afirmar que a capacidade é uma função de diferentes componentes (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Além disso, esses componentes constituem capacidade quando integrados a um elemento de força, que é definido como:

Conjunto distinto de pessoas, materiais e equipamentos, organizados de forma doutrinária, e instalações, em um nível específico de adestramento necessário para cumprir tarefas e produzir efeitos em um determinado período. Um elemento de força pode ser empregado para prover uma capacidade. O elemento de força pode executar funções táticas, operacionais e estratégicas (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. D-1, tradução nossa)¹⁶.

A partir da definição acima, retiramos os seguintes componentes: pessoal, material e equipamento, organização, doutrina, instalações e adestramento. Para exemplificar uma estrutura de análise, apresentaremos a estrutura DOTMLPF, utilizada pelos EUA, definida a partir do acrônimo formado pelos seguintes componentes: Doutrina (D), Organização (O), Adestramento, da palavra *training* (T), Material e Equipamento (M), Liderança e Educação (L), Pessoal (P) e Instalações, da palavra *facilities* (F). A doutrina, baseada na experiência e conhecimento, estabelece os princípios fundamentais que orientam o emprego da força, além de se relacionar com todos os documentos que norteiam as atividades e ações das unidades e organizações. Organização é como a força organiza seus recursos para cumprir tarefas e produzir efeitos. O adestramento prepara o pessoal e os elementos de força para cumprirem suas tarefas, em conformidade com a doutrina. Material e Equipamento é todo item necessário para as atividades militares, sejam elas operacionais, de apoio ou administrativas. Liderança e Educação é a formação de líderes militares e capacitação do pessoal. Pessoal diz respeito a todos os indivíduos, militares e civis, necessários para estabelecer a capacidade. E, por fim, a infraestrutura são todas as instalações e propriedades necessárias para sustentar as capacidades. Ressalta-se que a estrutura de análise apresentada não é a única existente. Os componentes da estrutura de análise das capacidades podem alterar de acordo com cada nação que utiliza o PBC como sistemática de planejamento estratégico de defesa (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

¹⁶ A doctrinally organized, distinguishable collection of people, material and equipment, and facilities at a specified level of preparation required to accomplish tasks and produce effects within a given time period. A force element can be used to provide capability. The force element can perform tactical, operational, and strategic functions (TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. D-1).

Vale destacar que a existência de uma estrutura de análise de capacidade torna-se indispensável, pois através dela é possível determinar se a capacidade pode ser desenvolvida alterando-se o arranjo de componentes. Sobre esse aspecto, deve ser possível a análise, descrição e gerenciamento destes de forma independente, bem como é necessário entender como se integram para gerar as capacidades dentro dos elementos de força (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3.3 Liderança do processo de PBC, cultura de planejamento conjunto e equipe de planejamento dedicada e com alta capacidade analítica

Os próximos três pré-requisitos estão interligados e devem ser estabelecidos de forma integrada. Por esse motivo, serão apresentados concomitantemente.

Estabelecer, manter e aumentar uma mentalidade ou perspectiva conjunta para o planejamento estratégico de defesa é essencial, e para que isso ocorra é necessário que uma organização forte, estabelecida de forma conjunta, possua a liderança do processo de planejamento (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

O foco do PBC é a entrega de capacidades que possibilitem o enfrentamento de uma ampla variedade de desafios e ameaças, e não de uma ameaça específica. Sendo assim, deve ser um processo que forneça capacidades integradas para emprego conjunto (WALKER, 2005).

Nesse contexto, apresentam-se duas abordagens de execução (FIG. 1, ANEXO A). A abordagem do Sistema de Desenvolvimento de Requisitos e do Sistema de Desenvolvimento e Integração de Capacidades Conjuntas. Na primeira, as Forças, de forma estanque, com sua própria visão de emprego, geram as capacidades necessárias, geralmente desconsiderando as outras Forças, para posteriormente as apresentar para uma tentativa de integração pelo nível mais alto da Defesa, ou seja, apresenta um fluxo ascendente, *bottom-up*, das relações (WALKER, 2005). Nesse sistema, é provável que surjam lacunas e redundâncias de capacidades para alcançar os objetivos estratégicos de defesa estabelecidos (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

A segunda abordagem, mais indicada, inverte esse padrão, adotando uma relação descendente, *top-down*, demandando que a visão de emprego e as orientações estratégicas devam ser concebidas de forma conjunta, com a participação de todas as Forças. Dessa forma, as capacidades serão elaboradas baseadas em um contexto de emprego conjunto, para posteriormente serem desenvolvidas por meio de sistemáticas internas estabelecidas por cada

Força. Essa abordagem emprega o Sistema de Desenvolvimento e Integração de Capacidades Conjuntas (WALKER, 2005).

Sendo assim, verificamos que o PBC deve ser executado de forma conjunta desde o início, com uma liderança exercida por uma forte organização conjunta que tenha autonomia e autoridade para conduzi-lo, pois, no curto prazo, o PBC pode conduzir a perdas para alguma parte integrante do processo. Sem essa liderança que guie e gerencie o planejamento, as Forças, com diferentes visões, concepções e avaliações para um determinado cenário estabelecido, tendem a agir em prol de seus interesses. E como os recursos orçamentários são limitados para a concepção de Força, o resultado será a tragédia dos comuns¹⁷. Por esse motivo, torna-se mandatória a existência de uma cultura conjunta nas Forças Armadas (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Como consequência, também é mandatória a existência de uma equipe conjunta permanente de planejamento estratégico, pois este demanda o contínuo desenvolvimento e acompanhamento de dados, revisão e aperfeiçoamento de modelos, processos e procedimentos, e o acompanhamento de cenários prospectivos para o planejamento. Nesse aspecto, deve-se buscar uma rede de especialistas nos assuntos afetos ao planejamento, além de pessoal com a experiência e, principalmente, qualificação adequadas para a execução do planejamento, possibilitando a supervisão e gerenciamento do PCF e dos processos em execução (WALTER, 2005).

2.3.4 Orientação política-estratégica

Impõem-se como mais um pré-requisito a exigência de orientações políticas-estratégicas, em nível nacional, que guiem e limitem o processo de planejamento, e incluam a priorização de áreas de atuação¹⁸ das Forças Armadas (TALIAFERRO *et al.*, 2019). A ausência

¹⁷ A tragédia dos comuns é uma expressão, criada por Garrett Hardin (1915-2003), que descreve o que acontece com recursos que são comuns para um determinado grupo onde indivíduos, egoístas ou gananciosos, tendem a agir em prol de seus interesses, mesmo que essas ações prejudiquem o grupo como um todo (TALIAFERRO, *et al.*, 2019, p. 19).

¹⁸ “Definição de Áreas de Atuação: grandes agrupamentos de atividades interrelacionadas que devem ser conduzidas de forma efetiva para o cumprimento de objetivos nacionais” (TALIAFERRO, 2019, p. A-5, tradução nossa). Cita-se como exemplos: contraterrorismo, contra insurgência, segurança marítima, contra pirataria, assistência humanitária, defesa territorial, entre outras (TALIAFERRO, 2019, p. A-16; MENEZES, 2023).

de orientações, ou seja, de uma Estratégia Nacional de Segurança (ENS)¹⁹, uma Política Nacional de Defesa (PND) e uma Estratégia Nacional de Defesa (END), impede a concepção de forças militares que possuam as capacidades necessárias para alcançar os objetivos estratégicos de defesa. Sem uma ENS não existirá uma definição de como as forças militares deverão ser empregadas como instrumento de poder, dificultando o estabelecimento e priorização de objetivos estratégicos de defesa, por meio das PND e END, alinhados com os objetivos nacionais (JEFFREY, 2002).

Estes documentos, condicionantes do planejamento estratégico de defesa, definem o alcance da autoridade delegada para a tomada de decisões que dizem respeito às prioridades, financiamentos, missões, objetivos e tolerância aos riscos, pois eles expõem como o nível político espera alocar recursos orçamentários, visando o futuro, e como percebe e prioriza os riscos, bem como possibilitam uma análise sobre a efetividade das estruturas existentes das Forças (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Sendo assim, observada a ausência das orientações políticas-estratégicas, o planejamento estratégico de defesa será executado com definições de tarefas, ameaças e desafios, e objetivos presumidos, aumentando a possibilidade de conduzir a saída do processo para um desequilíbrio entre fins, recursos e métodos (JEFFREY, 2002).

Desta forma, o PBC demanda orientações políticas-estratégicas para viabilizar a entrega de um produto, na forma de um plano, que defina e quantifique as capacidades que deverão ser desenvolvidas para alcançar os objetivos estratégicos de defesa estabelecidos (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3.5 Estabelecimento de cenários prospectivos

Como quinto pré-requisito, o PBC requer o estabelecimento de uma profusão de cenários prospectivos aprovados que possibilitem a visualização de um amplo espectro de desafios e ameaças e que descrevam como estes se apresentarão. Para cada cenário é necessário estabelecer uma resposta das Forças Armadas. Essas respostas, chamadas de critérios de sucesso, são utilizadas para definir e quantificar as capacidades de defesa

¹⁹ Equivalente à *National Security Strategy (NSS)*, documento emitido pelo poder executivo, de países como os EUA e o Reino Unido.

necessárias. Saliente-se que a deficiência na descrição de desafios e ameaças presentes nos cenários gera lacunas na concepção das Forças e, conseqüentemente, resulta em riscos conhecidos que não serão considerados no desenvolvimento destas (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Ainda nesse contexto, os cenários devem refletir a perspectiva do nível político, sua visão dos desafios e ameaças esperados (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Desta feita, devem incluir o contexto político-militar, os objetivos e estratégias de todos os atores envolvidos, as Forças envolvidas, com suas capacidades e efetividade, e o ambiente operacional. Desse modo, torna-se possível determinar, a partir de um processo estruturado, compreensível, transparente e rastreável, o conjunto de capacidades, em termos quantitativos e qualitativos, necessários para atender as orientações políticas-estratégicas (WEBB; RICHTER; BONSPER, 2010 *apud* TALIAFERRO *et al.*, 2019)²⁰.

Por fim, podemos afirmar que é inegável a importância dos cenários prospectivos, pois, além de testar a amplitude da estratégia de defesa estabelecida, eles permitem avaliar as capacidades associadas às áreas de atuação e oferecem uma forma de vincular as avaliações às orientações estratégicas (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3.6 Concepções dentro de uma perspectiva conjunta

Como penúltimo pré-requisito, é necessária a determinação de concepções visando o emprego conjunto das Forças Armadas. Estas concepções descrevem como as Forças serão empregadas ou como os escalões superiores das Forças pretendem operar de acordo com o ambiente operacional futuro e suas ameaças e desafios (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Em outras palavras, traduzem como empregar capacidades, sob uma ótica conjunta, para alcançar objetivos estratégicos de defesa estabelecidos, visando o emprego dentro de um ambiente operacional específico, ou ainda, contra ameaças e desafios específicos da Força (EUA, 2018).

²⁰ WEBB, Natalie J.; RICHTER, Anke; BONSPER, Donald. *Linking Defense Planning and Resource Decisions: A Return to Systems Thinking*. Defense and Security Analysis 26, no. 4, dez. 2010, p. 390–391. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14751798.2010.534647>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

As concepções propõem como as Forças Armadas devem desenvolver novas abordagens para conduzir operações, funções²¹ e atividades conjuntas, e enfrentar desafios e ameaças para os quais as abordagens, bem como as capacidades necessárias, são inexistentes, ou as existentes são insuficientes ou não efetivas. Dessa forma, o desenvolvimento de novas abordagens deve buscar as lacunas e deficiências existentes para supri-las e eliminá-las, respectivamente (EUA, 2018).

Por conseguinte, a implementação do PBC demanda concepções, que dentro de uma ótica conjunta, identificam as capacidades necessárias para enfrentar as ameaças e desafios do futuro e alcançar os objetivos estratégicos de defesa (EUA, 2018). Isto é, elas integram os métodos, por meio dos quais as Forças Armadas alcançarão seus objetivos, aos recursos necessários e aos fins estabelecidos nas orientações políticas-estratégicas (TALIAFERRO *et al.*, 2019). Em suma, as concepções são entradas do PBC, pois definem como as Forças Armadas pretendem operar no futuro, como as funções militares²² serão preenchidas ou como objetivos estratégicos de defesa serão alcançados (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

2.3.7 Avaliação de risco por meio de matriz de riscos

Finalmente, o último pré-requisito é a elaboração de uma matriz de riscos que, combinada com as orientações políticas-estratégicas e os cenários prospectivos, permita a avaliação dos riscos. A matriz é uma ferramenta útil para a descrição e avaliação dos riscos que, associados às áreas de atuação, estão implícitos nas ameaças e desafios à segurança. Por sua vez, permite que o nível estratégico-político identifique a aceitabilidade e tolerância dos riscos mapeados (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

²¹ Nas pesquisas para este trabalho não foram encontradas definições de “funções conjuntas” na Doutrina Militar brasileira. Segundo a Doutrina de Operações Conjuntas dos EUA, as funções conjuntas são capacidades relacionadas e atividades agrupadas que permitem integrar, sincronizar e direcionar operações conjuntas, e estão divididas em sete grupos básicos: Comando e Controle, Informação, Inteligência, Fogos, Manobra e Movimento, Proteção e Sustentação (EUA, 2017).

²² O Glossário da Forças Armadas somente faz referência às funções militares na definição do princípio de guerra “Prontidão”, porém sem defini-las. Na definição em questão, as seguintes funções militares são apresentadas: Comando, Inteligência, Planejamento, Operações, Logística e Mobilização (BRASIL, 2015). O Manual de Campanha: Lista de tarefas funcionais, do Exército Brasileiro, possui a definição de funções de combate: “conjunto relativamente homogêneo de atividades e tarefas afins, que atendem a uma finalidade comum, além dos sistemas empregados na sua execução (pessoas, organizações, informações e processos), que orientam o preparo e o emprego dos meios no cumprimento de suas missões” (BRASIL, 2016a, p. 1-2). O Manual apresenta as seguintes funções de combate: Comando e Controle, Movimento e Manobra, Inteligência, Fogos, Logística e Proteção (BRASIL, 2016a).

Diferente da matriz bidimensional, que possui somente os eixos consequência e probabilidade, a matriz tridimensional (FIG. 2, ANEXO B) que acrescenta o eixo urgência, é a que melhor se adequa como ferramenta para o planejamento estratégico com horizontes de planejamento de médio ou longo prazo, posto que as ameaças e desafios podem se apresentar em diferentes momentos e por períodos diferentes (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

A consequência está relacionada ao impacto²³ resultante da concretização do risco e aumenta em severidade à medida que este sobe na matriz. A probabilidade de concretização aumenta à medida que o risco se desloca para a direita. O eixo da urgência possibilita avaliar o risco através do tempo, ou seja, mostra como a probabilidade e consequência se comportam no tempo. Determinada ameaça ou desafio, com o passar do tempo, pode ter sua probabilidade ou impacto aumentados ou reduzidos (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Desse modo, a matriz tridimensional de risco possibilita uma melhor definição de prioridades, que impactam no estabelecimento de capacidades e na aplicação de recursos. Por isso, uma matriz de risco aprovada pelo nível político-estratégico é essencial para o PBC como sistemática de planejamento estratégico dentro do contexto contemporâneo (TALIAFERRO *et al.*, 2019).

Por fim, o planejamento baseado em capacidades, como sistemática de planejamento estratégico de defesa, é uma ferramenta que apresenta os meios necessários para alcançar os objetivos estratégicos de defesa, dentro de um contexto em que os recursos são escassos e o ambiente é volátil, incerto, complexo e ambíguo, com ameaças e desafios assimétricos, difusos e multifacetados. Devido à sua complexidade, característica inerente aos planejamentos estratégicos, demanda certo grau de maturidade para sua implementação. Desta feita, os Estados que decidem por adotá-lo devem preencher os pré-requisitos apresentados que, uma vez alcançados, permitirão superar o ano zero e executar o PBC da forma mais adequada.

Abordaremos, a partir de agora, as condições existentes no Brasil, à luz dos pré-requisitos estabelecidos pelo IDA, para a implantação do planejamento baseado em capacidades como sistemática de planejamento estratégico de defesa, com foco na expressão militar do Poder Nacional, que chamaremos, a partir de agora, de planejamento estratégico militar.

²³ Entende-se que esse impacto é gerado sobre os objetivos políticos-estratégicos estabelecidos.

3 O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NO BRASIL

Neste capítulo, apresentaremos, com ênfase no PBC, o histórico do planejamento estratégico de defesa no país e, em seguida, mostraremos como o planejamento estratégico militar brasileiro, onde o PBC está inserido, está estruturado. As informações apresentadas serão úteis para a análise dos pré-requisitos do IDA na implantação do PBC como sistemática de planejamento estratégico militar no Brasil, que será tratada no próximo capítulo.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA NO BRASIL E O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Nas pesquisas realizadas para este trabalho não foram encontrados registros precisos de quando o PBC passou a ser assunto no setor de defesa, porém observamos que a partir da Constituição Federal de 1988 e das mudanças do Sistema Internacional, resultado do fim da Guerra Fria (1947-1991), já havia uma preocupação quanto à finalidade das Forças Armadas frente ao mundo contemporâneo, um mundo de incertezas e sem um inimigo específico, e à falta de prioridade para as questões de defesa nacional, o que poderia desencadear na escassez e contingenciamento de recursos orçamentários (CORREA, 2020; MUNIZ COSTA, 1992). Dessa forma, com a concretização das preocupações, ou seja, orçamentos reduzidos e contingenciados, e as novas ameaças, materializadas nos atentados de 11 de setembro de 2001, o PBC passou a ser pauta no setor de defesa brasileiro (CORREA, 2020). Porém, a demanda por uma sistemática de planejamento estratégico baseado em capacidades se apresenta pela primeira vez, no Brasil, na END de 2008, por meio da diretriz 16 que determinava:

Estruturar o potencial estratégico **em torno de capacidades**. Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, **não em torno de inimigos específicos**. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não os ter no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra (BRASIL, 2008, p. 6, grifo nosso).

Até este ponto da história, nenhuma referência a Capacidades e ao PBC havia sido feita, mesmo com a divulgação da Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996, atualizada em 2005, e da primeira edição da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), em 2005, que trazia como finalidade “estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as

Forças Armadas visando a contribuir com o atendimento dos objetivos da Defesa Nacional” (BRASIL, 2005, p. 1).

Em 2010, o então Ministro de Estado de Defesa, Nelson Azevedo Jobim, constituiu um Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº 1.789, de 24 de novembro de 2010, para tratar sobre a criação de um sistema de planejamento estratégico de defesa que considerasse os sistemas de planejamento estratégico existentes nas Forças, e estabelecesse cenários, diretrizes e prioridades de defesa, além de considerar as necessidades de integração do planejamento, orçamento e gestão e de compatibilização com o planejamento do orçamento da União. Assim, o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) foi desenvolvido, e aprovado em 2011, por meio da Portaria Normativa nº 3.962/MD, de 20 de dezembro de 2011. O SISPED apresentava o propósito de criar condições futuras para o desenvolvimento e aprimoramento de capacidades de defesa, e, para isso, era dividido em cinco fases: Análise, onde eram elaborados os cenários; formulação da Política e Estratégias Nacionais, onde a PND e a END eram atualizadas; formulação das Políticas e Estratégias Setoriais de Defesa; formulação de planos estratégicos; e gestão, fase de gerenciamento dos processos existentes que permitia a execução das ações, a verificação e avaliação de resultados e a realização de correções e ajustes que se fizessem necessários. Além do exposto, a SISPED, como forma de orientar a elaboração de uma metodologia de planejamento estratégico, adotou, entre outras, a premissa de que esta metodologia deveria ser focada na aquisição das capacidades necessárias para as Forças Armadas, ou seja, ser baseada em capacidades, e de que as demandas do setor deveriam ser compatíveis com os Planos Plurianuais (PPA)²⁴, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)²⁵ e a Lei de Orçamento Anual (LOA)²⁶, buscando assim maior efetividade do Sistema (BRASIL, 2011).

²⁴ O Plano Plurianual é um instrumento para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas a serem buscados pelos órgãos do Governo Federal ao longo de um período de quatro anos. Considerado o recurso principal para o planejamento orçamentário, está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e é regulamentado por Decreto Presidencial. Ele tem início no segundo ano do mandato de um Presidente e se estende até o final do primeiro ano do próximo (BRASIL, 2023b).

²⁵ A LDO orienta a elaboração da LOA, estabelecendo metas e prioridades da administração pública federal para o orçamento. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>>. Acesso em: 2 ago. 2023.

²⁶ A LOA “prevê a receita e fixa as despesas do Governo Federal para o ano seguinte” (Orçamento da União. Lei Orçamentária Anual. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 2 ago. 2023.

Porém, em 2011, durante o 6º Seminário do Livro Branco de Defesa Nacional, realizado na cidade de São Paulo, o então Major Marcio Dantas Avelino Leite²⁷, do Exército Brasileiro, apresentou seu artigo intitulado Planejamento Estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro, por meio do qual expôs o PBC e as diferenças observadas em relação à sistemática de planejamento estratégico militar adotada no Brasil, com foco nos impactos para o Exército Brasileiro, trazendo maior visibilidade para a sistemática de planejamento exibida.

Contudo, a demanda pelo PBC se fortalece com a entrada em vigor da PND, que substituiu a PDN, e da END de 2012 (SILVA, 2020). Dessa vez, além da permanência da diretriz número 16 da END, surge na PND o seguinte Objetivo Nacional de Defesa (OND): “X – **estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades**, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais” (BRASIL, 2012b, p. 30, grifo nosso). Outro conceito apresentado foi o de Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED)²⁸, os quais quantificam os meios e distribuem as instalações militares, tendo em vista o atendimento efetivo das Hipóteses de Emprego (HE), que são uma previsão de emprego das Forças Armadas em determinado contexto ou área de interesse nacional. As HE são formuladas com base em ameaças não determinadas (BRASIL, 2012b). Como resultado, iniciaram-se os estudos sobre o PBC e, em 2013, o Ministério da Defesa (MD), por meio da Subchefia de Operações da Chefia de Operações Conjuntas do MD, promoveu o primeiro seminário sobre o assunto (CORREA, 2020). Porém, o evento não alcançou resultados concretos para a implantação do PBC no Brasil (BRASIL, 2016b).

Por meio da Portaria Normativa nº 24/MD, de 8 de janeiro de 2015, a SISPED foi atualizada e um método para o processo de planejamento estratégico do MD foi estabelecido. Nesta atualização, a fase de gestão foi retirada da SISPED. Na fase de análise, o que era chamado de construção de cenários passou a ser chamado de análise prospectiva, que a partir

²⁷ Marcio Dantas Avelino Leite é Coronel de Artilharia do Exército Brasileiro e Mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército (ESAO). Em 2011, era Oficial-Aluno do segundo ano do Curso de Altos Estudos Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) (LEITE, 2011b).

²⁸ O Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED) é um documento gerado pelo EMCEFA e aprovado pelo Ministro do Estado da Defesa que traz a organização e distribuição das Organizações Militares no território nacional e os planos e projetos estratégicos que viabilizarão a construção das capacidades necessárias para enfrentar os desafios e ameaças identificados no planejamento estratégico. Por meio do PAED, as aquisições associadas aos projetos estratégicos de defesa são planejados e executados (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020b).

do diagnóstico das ameaças e oportunidades do ambiente externo e das forças e fraquezas do ambiente interno, as implicações para a Segurança e Defesa Nacionais, produto da fase, eram identificadas. Além disso, previa a intercessão da SISPED com o SPEM, onde o PBC seria inserido no futuro, na fase de elaboração das Política e Estratégia Setoriais de Defesa. Ressalta-se que o método estabelecido pela SISPED 2015 previa a execução de todo o processo de planejamento por meio de Grupos de Trabalho (GT) compostos por representantes dos órgãos necessários (BRASIL, 2015).

Em 2016, por meio da Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, o então Ministro de Estado de Defesa, Aldo Rebelo, aprova a 5ª Edição do Glossário das Forças Armadas, publicação que tem como finalidade padronizar palavras, expressões, termos e vocábulos que sejam comuns às três Forças Singulares e divulgar aqueles que são específicos de cada uma. Nesta atualização, surgem as definições de capacidades de defesa, capacidade militar e capacidade operativa:

CAPACIDADE DE DEFESA - Capacidade que o País dispõe para gerar efeito dissuasório e respaldar a preservação dos interesses nacionais, compatível com sua estatura político-estratégica e com as atribuições de defesa do território, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e espaço aéreo brasileiros (BRASIL, 2015, p. 54).

CAPACIDADE MILITAR - Conceito aplicado no nível estratégico que representa a aptidão de uma Força Armada para executar as operações que lhe cabem como instrumento da expressão militar do poder nacional. É obtida mediante a combinação de soluções organizacionais que integram as áreas de doutrina, organização, adestramento, material, liderança, educação, pessoal e infraestrutura. No processo para definir as capacidades requeridas a cada Força, consideram-se, basicamente, as conjunturas nacional e internacional, as potenciais ameaças ao país e o grau de risco associado a essas ameaças. (BRASIL, 2015, p. 55).

CAPACIDADE OPERATIVA - Conjunto de capacidades específicas de unidades/elementos constituintes de uma Força, orientadas para a obtenção de um efeito estratégico, operacional ou tático (BRASIL, 2015, p. 55).

Uma nova atualização da PND e END foi apresentada em 2016, com a manutenção da estruturação das Forças Armadas em torno de capacidades, porém, agora, com a ação estratégica de defesa (AED), AED-12, “Estruturar as Forças Armadas **em torno de capacidades**” (BRASIL, 2016, p. 59, grifo nosso). A AED estava incluída na Estratégia de Defesa (ED) 3, de dimensionamento do setor de defesa, que era decorrente do OND-2 “assegurar a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas” (BRASIL, 2016, p. 59). Nesta atualização, as HE não são mais citadas, porém, além da Capacidade de Defesa, foram apresentadas as Capacidades Nacionais de Defesa:

CAPACIDADES NACIONAIS DE DEFESA – são aquelas compostas por diferentes parcelas das expressões do Poder Nacional. São implementadas por intermédio da participação coordenada e sinérgica de órgãos governamentais e, quando pertinente, de entes privados orientados para a defesa e para a segurança em seu sentido mais amplo (BRASIL, 2016, p. 71).

A END, por sua vez, apresenta as seguintes Capacidades Nacionais de Defesa: Proteção, Dissuasão, Pronta-resposta, Coordenação e Controle, Gestão da Informação, Mobilidade Estratégica e Mobilização. Estas foram concebidas a partir da análise dos ambientes interno e externo, e a partir delas, decorrem as Capacidades Militares de Defesa, aquelas que as Forças Armadas devem possuir para seu emprego efetivo, que são definidas nas Política e Estratégia Militares de Defesa, e constantes do PAED. Destaca-se que estas seriam estabelecidas de forma conjunta e consolidadas, integradas e priorizadas no nível do MD (BRASIL, 2016).

Neste mesmo ano, representantes do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), dos Estados-Maiores da Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira, dos Comandos Operacionais, das Escolas de Altos Estudos Militares e da área de doutrina e pesquisa retomaram os estudos sobre o PBC, que resultaram, após nove reuniões, em um relatório, apresentado em 2017, que continha orientações para a implantação do PBC no Brasil e a primeira versão da proposta da primeira edição do Guia de Planejamento Baseado em Capacidades, para implementação (BRASIL, 2021b; CORREIA, 2020). Ressalta-se que, após a divulgação do Guia de Planejamento Baseado em Capacidades, diversas reuniões para tratar sobre a metodologia do PBC foram realizadas e, atualmente, 2023, o Guia encontra-se na vigésima segunda versão de sua primeira edição, divulgada para as Forças Singulares por meio de Mensagem Administrativa do MD (BRASIL, 2020a).

Ainda em 2017, o MD divulgou o documento Cenário de Defesa 2020-2039, uma das entradas do PBC (CORREIA, 2020). Este, elaborado pela Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN)²⁹, apresenta fatos e situações, conjunturais e, ou, estruturais, relacionadas à segurança e à defesa do Brasil, que são fundamentais para a identificação das capacidades necessárias e medidas decorrentes para desenvolvê-las (BRASIL, 2017). Dessa forma, “tem o propósito de contribuir para o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2017, p. 5).

²⁹ A ASPLAN é um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado de Defesa que possui como competência a coordenação dos processos de elaboração, acompanhamento, revisão e atualização do planejamento estratégico setorial de defesa e a elaboração e atualização do Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2023a, p. 97-98).

Em 4 de junho de 2018, a Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades (APBC) foi criada no âmbito do MD, e por meio da Portaria Normativa nº 12, de 14 de fevereiro de 2019, daquele Ministério, foi inserida na estrutura organizacional do EMCFA (FILHO, 2020; BRASIL, 2020a). À APBC compete prover assessoria nos assuntos e atividades, realizadas no MD e Forças Armadas, afetos ao PBC. Desde então, a Assessoria conduz as atividades referentes ao assunto, buscando, junto das Forças e da Escola Superior de Guerra (ESG), aprimorar e implementar a metodologia no Brasil (BRASIL, 2021b).

No mesmo ano, foi aprovada, por meio da Portaria Normativa Nº 94/GM-MD, de 20 de dezembro de 2018, do Ministério da Defesa, a segunda edição da SPEM, documento que tem por finalidade “estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas, contribuindo com o atendimento dos Objetivos Nacionais e Setoriais de Defesa” (BRASIL, 2018b, p. 13). Comparada com a primeira edição, de 2005, continua prevendo a construção de cenários prospectivos no nível setorial, a cargo do MD e passa a apresentar em suas referências o estudo, realizado pelo EMCFA, para a implantação do PBC no setor de defesa (BRASIL, 2018b). Além disso, passou a ter como objetivo, entre outros, “a construção das capacidades militares necessárias ao cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas” e um capítulo dedicado a mostrar a interação da SPEM com a SISPED e o PBC (BRASIL, 2018b, p. 13). Assim, o PBC foi formalizado como a metodologia para o processo de planejamento estratégico militar brasileiro (BRASIL, 2020a).

Em 2019, a SISPED foi substituída pelo Método de Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031, por meio da Portaria Normativa nº 23/GM-MD, de 15 de abril de 2019, e o acrônimo SISPED passou a significar Sistema Integrado de Planejamento Estratégico de Defesa, sistema que permitia a integração do Planejamento Estratégico Setorial com o Planejamento Estratégico Institucional, de responsabilidade da ASPLAN, e com o Planejamento Estratégico Militar, onde se encontra o PBC, de responsabilidade do EMCFA³⁰. Esta integração buscava a otimização e efetividade das atividades de gestão e governança do setor de defesa (BRASIL, 2019). Nesta substituição, o método passou a contar com sete fases: Identidade Estratégica, onde eram elaborados os valores, missão e visão de futuro do setor de defesa, com base nos

³⁰ O Planejamento Estratégico Institucional está voltado para a criação e melhoria da estrutura de apoio necessária para o desenvolvimento dos processos do setor de defesa. O Planejamento Estratégico Militar, onde o PBC está inserido, visa o preparo e emprego das Forças Armadas, tendo como objetivo o desenvolvimento das capacidades militares necessárias para o cumprimento de suas atribuições (BRASIL, 2019).

marcos legais³¹; Análise Estratégica, onde os cenários de defesa eram estudados, os diagnósticos estratégicos eram elaborados e as implicações para a defesa eram estabelecidas, colaborando para o levantamento de capacidades militares; Política Setorial de Defesa (PSD), onde os objetivos setoriais de defesa eram elaborados a partir da integração do planejamento estratégico militar com o planejamento estratégico institucional; Estratégia Setorial de Defesa (ESD), decorrente da PSD; Elaboração do Plano Estratégico de Defesa, produto do planejamento estratégico setorial, que é composto pelos planos estratégicos das três Forças mais os planos de gestão do órgão MD; Orçamentação, que visava a confecção das propostas para o orçamento de defesa; e o Acompanhamento, Avaliação e Revisão (BRASIL, 2019).

No ano seguinte, o MD, por meio da Portaria nº 646/GM-MD, de 11 de fevereiro de 2020, instituiu o Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GT-PBC), com “a finalidade de implantar a Metodologia do PBC no Setor de Defesa, o qual compreende o Ministério da Defesa (MD), a Escola Superior de Guerra (ESG) e as Forças Armadas (FA)” (BRASIL, 2020c, p. 16). O GT, coordenado pelo Chefe da APBC, é composto por representantes do MD, das três Forças Singulares e da ESG, que são indicados a cada convocação para as reuniões e atividades, que ocorrem periodicamente (BRASIL, 2020c). Ainda em 2020, as versões atuais da PND e da END foram aprovadas, mantendo as orientações da AED que determina a estruturação das Forças Armadas baseada em capacidades e os conceitos de Capacidade de Defesa e de Capacidades Nacionais de Defesa (BRASIL, 2020b). Porém, a Logística e o Desenvolvimento Tecnológico foram incluídos como mais duas Capacidades Nacionais de Defesa (BRASIL, 2020b; SILVA, 2020).

Em 2021, o Método do Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031 foi substituído pelo Método do Planejamento Estratégico Setorial (PESD), que entrou em vigor em fevereiro de 2022. O documento afirma que o PESD viabiliza o alinhamento dos planejamentos estratégicos de cada Força Singular, e do próprio MD, com o planejamento estratégico setorial, buscando a sinergia, dos diversos sistemas, necessária para alcançar o estado futuro desejado do setor da defesa, conforme esquema apresentado na FIG. 3 (ANEXO C). Desta forma, passou a contar com nove fases: Cadeia de Valor do Setor de Defesa, meio utilizado para representar e possibilitar o aperfeiçoamento dos macroprocessos do setor; Análise Estratégica, onde a

³¹ Os marcos legais são a Constituição Federal, leis, decretos, Política e Estratégia Nacionais de Defesa e outras Políticas e Estratégias de interesse da Defesa (BRASIL, 2019).

gestão de risco é iniciada, os cenários de defesa são elaborados e monitorados, a análise ambiental é elaborada e revisada, e as indicações para o planejamento são geradas; Identidade Estratégica Setorial onde são elaborados os valores institucionais, missão e visão de futuro; PSD, incluindo, agora, o estabelecimento de indicadores estratégicos e metas para cada objetivo setorial de defesa instituído; ESD, decorrente da PSD; Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa, constituído pelas Iniciativas Estratégicas de Defesa³², que são priorizadas no Plano Plurianual (PPA) da Defesa, e aprovado pelo Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa (CONSUG/MD)³³; Plano Estratégico Setorial, fase de elaboração do plano, produto final do PESD; Alinhamento PPA-PESD, fase para alinhar o PESD com o PPA da Defesa, visando um planejamento estratégico com foco em resultados, em conformidade com o orçamento; e Acompanhamento da Implementação e Revisão (BRASIL, 2021c).

Em 2023, por meio da Portaria GM-MD nº 2.271, de 19 de abril de 2023, é instituído um GT para elaborar os Cenários de Defesa 2040. Dentre os objetivos dos Cenários de Defesa 2040, destaca-se o “V – construir o conhecimento sobre as possibilidades do futuro, capazes de orientar o Setor de Defesa para construir capacidades militares que propiciarão maior efetividade no cumprimento das missões institucionais das Forças Armadas” (BRASIL, 2023a, p. 21). O GT é composto por representantes do EMCFA, da ASPLAN, da Secretaria-Geral do MD e das três Forças Singulares (BRASIL, 2023a).

Em suma, percebe-se que o Brasil vem demandando, de forma tácita, uma transformação na sistemática de planejamento estratégico desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, período a partir do qual são observados um processo de questionamentos quanto a finalidade das Forças Armadas e um cenário de escassez e contingenciamento orçamentário. Essa demanda por uma sistemática de planejamento aumentou com o final da Guerra Fria (1947-1991) e a mudança na percepção de ameaça, que passou de específica a assimétrica, difusa e multifacetada, e que foi potencializada com os atentados terroristas de 2001, que resultaram no surgimento do PBC nos EUA, em 2002, como uma sistemática de planejamento estratégico que atenderia aos quesitos demandados pelo Brasil. Porém,

³² Conjunto de programas e projetos estratégicos de defesa (BRASIL, 2021c).

³³ O CONSUG/MD está inserido na estrutura regimental do MD como um órgão permanente cuja finalidade é definir diretrizes para a governança das Forças Armadas e do Ministério. A ele cabe priorizar os programas e projetos das Forças Singulares que compõem o portfólio estratégico de defesa (BRASIL, 2018a).

medidas concretas foram adotadas somente em 2008, vinte anos após a Constituição Federal de 1988 e nove anos após a criação do Ministério da Defesa, que, somente em 2016, depois de uma tentativa, sem sucesso, de iniciar os estudos para implantação em 2013, começou a avançar no desenvolvimento da sistemática e na sua implantação, que foi formalizada em 2018 e ainda está em progresso.

3.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR DO BRASIL E O PBC

O Glossário das Forças Armadas, MD-35-G-01, traz a seguinte definição de Planejamento Estratégico Militar (PEM):

Planejamento que tem o propósito de definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do Poder Militar para atender às demandas de defesa do País. Abrange três níveis: o nacional, formado pelas mais altas autoridades do País; o setorial, constituído pelo Ministério da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa; e o subsetorial, composto pelas Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 206).

A SPEM é dividida em três fases. A primeira, intitulada concepção estratégica e concepção de força, é a fase de estudos, análises, avaliações e aplicação de metodologia de Planejamento Estratégico. O PBC está inserido nesta fase. A segunda fase é o planejamento do preparo, onde os planos de obtenção de capacidades, que são produto do PBC e subsídios para o PAED, e de preparo são executados. A terceira fase está relacionada ao planejamento do emprego operacional, que diz respeito ao emprego das Forças Armadas conforme previsto na Constituição Federal e dentro das competências estabelecidas na Estrutura Militar de Defesa (BRASIL, 2018b; BRASIL 2020b). Para atingir o propósito deste trabalho, limitamos as pesquisas e análises ao âmbito da primeira fase, mais especificamente às questões afetas à concepção de forças, onde se enquadra o PBC.

Nesse contexto, é no nível nacional, apresentado como nível político no Guia do PBC do MD, que as conjunturas nacional e internacional são formuladas, as prioridades de defesa são estabelecidas e o Cenário de Defesa é construído. Neste nível, o PEM é baseado na Constituição Federal, leis complementares e decretos, que fazem referência às Forças Armadas, e contribui para a elaboração das conjunturas nacional e internacional, criação do Cenário de Defesa, e formulação da PND e END, a cargo do Ministério da Defesa, porém apreciadas pelo Congresso Nacional e aprovadas pelo Presidente da República. Ressalte-se

que a END apresenta a concepção estratégica de defesa e as estratégias e ações que orientam o Estado para a defesa da pátria (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020a).

No nível setorial, apresentado como nível estratégico no Guia do PBC do MD, o PEM visa a construção das Capacidades Militares de Defesa³⁴ necessárias para assegurar o emprego efetivo das Forças Armadas e garantir as condições de segurança definidas para o Estado. Estas capacidades são identificadas a partir da análise das áreas de atuação de cada Força e orientam a adequada construção das capacidades militares destas, também chamadas de Capacidades Operativas. Posteriormente, são inseridas no PAED, na forma de programas e projetos estratégicos (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020a). Vale destacar, que para a análise e construção das capacidades, a proposta de Guia do PBC, do MD, prevê uma estrutura analítica com os seguintes componentes: Doutrina, Organização, Pessoal, Educação, Material, Adestramento, Infraestrutura e Interoperabilidade, formando, assim, a estrutura analítica DOPEMAII (BRASIL, 2020a).

Para tal, o PEM é baseado na PND, na END e no Cenário Militar de Defesa (CMD) estabelecido, que é decorrente do Cenário de Defesa e construído no nível setorial, representado pelo Ministério da Defesa, juntamente com a Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira, que compõem o nível subsetorial. Estes documentos são insumos do PBC. Vale destacar que a partir do CMD, que é um cenário prospectivo, com horizonte de médio e longo prazos, e após uma análise prospectiva de Inteligência, que visa o estudo da evolução das ameaças e desafios e suas probabilidades de ocorrência dentro desse período, são identificadas as Possibilidades de Atuação (PA) das Forças Armadas, definidas as suas concepções operacionais conjuntas, que descrevem como se espera que as Forças Armadas atuem dentro de um contexto conjunto, inclusive considerando o emprego interagências³⁵ e, também, dentro de um contexto multinacional, e formuladas a Política Militar de Defesa (PMD) e a Estratégia Militar de Defesa (EMD) (BRASIL, 2018b; DOMINGUES DA SILVA, 2019; BRASIL, 2020a).

Segundo o Guia do PBC, as PA representam a percepção de possibilidade de emprego das Forças Armadas no enfrentamento dos desafios levantados no CMD. Cada PA pode ser

³⁴ As Capacidades Militares de Defesa são uma capacidade de defesa com primazia na expressão militar do Poder Nacional (BRASIL, 2020b).

³⁵ O emprego interagências prevê o emprego das Forças Armadas juntamente com outros órgãos governamentais, como a Polícia Federal, Receita Federal, Agência Brasileira de Inteligência, entre outros.

composta por diversos descritores, que definem a atuação das Forças Armadas, dentro de um contexto futuro definido por um desafio específico. Esses descritores são priorizados utilizando-se como base uma avaliação de risco que leva em consideração a probabilidade de ocorrência e o grau de impacto do desafio para o Estado. Cabe destacar, que essa priorização é aprovada pelo Ministro de Estado de Defesa após a apreciação das Forças Singulares (BRASIL, 2020a).

A PMD estabelece os Objetivos Militares de Defesa (OMD), e a EMD, documento decorrente, estabelece estratégias, ações estratégicas e a concepção de emprego das Forças Armadas, necessárias para alcançar os OMD, além de apresentar as HE das Forças, detalhadas nas PA, orientando a execução do PBC e direcionando o planejamento estratégico do nível subsetorial. Convém destacar que uma HE não especifica uma ameaça e pode estar inserida em mais de uma PA, assim como uma PA pode possuir mais de uma HE³⁶. Merece menção que o PBC, além de identificar as capacidades necessárias para enfrentar as ameaças e desafios observados no CMD, ele analisa as suas interações, dentro e entre as PA, para se chegar em uma configuração de força que atenda um amplo conjunto de possibilidades (BRASIL, 2018b).

No nível subsetorial, apresentado como nível tático no Guia do PBC do MD, o PEM tem a finalidade de desenvolver as Capacidades Operativas que exercerão o esforço principal da defesa nacional. Neste sentido, a partir da PMD, EMD e do CMD, cada Força formula sua concepção estratégica, os quais permitem que o MD formule a concepção de emprego das Forças Armadas, a qual permite a identificação das capacidades militares de defesa necessárias. Assim, após a análise prospectiva tecnológica, industrial e de recursos financeiros e orçamentários, cada Força Singular elabora seu PCF por meio de suas metodologias de planejamento estratégico, o qual fornecerá as capacidades operativas necessárias para enfrentar os desafios e ameaças identificados no CMD. (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020a).

Dessa forma, conforme apresenta o Guia do PBC, as Forças apresentam seus PCF, os quais trazem as soluções, materiais e não materiais, encontradas para o emprego de cada Força e que serão consolidados, no nível setorial, por meio do Plano Consolidado de Configuração de Força. Este, passará por um equilíbrio de investimentos, ou seja, por um

³⁶ As HE estão inseridas em um horizonte de curto prazo, onde são conduzidos planejamentos para solucionar problemas militares empregando capacidades existentes. Por sua vez, as PA estão inseridas em um horizonte de médio e longo prazos, onde são conduzidos planejamentos estratégicos baseados em capacidades com a finalidade de gerar capacidades para enfrentar os desafios e ameaças observados no CMD.

processo de priorização das obtenções de capacidades, tendo como referência as prioridades de defesa, os custos, riscos, cronogramas e o poder de investimento apresentado na análise prospectiva de recursos financeiros e orçamentários, chegando-se na Proposta do Plano de Obtenção de Capacidades, que aprovada pelo nível político, subsidiará a confecção do PAED (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2020a).

Por sua vez, o PBC está em processo de implantação como metodologia de planejamento estratégico militar nos níveis setorial e subsetorial. Sendo assim, até a conclusão da implantação, as Forças Armadas, com base na PND, END, PMD e EMD, conduzirão seus respectivos planejamentos estratégicos, os quais subsidiarão, diretamente, a confecção do PAED (BRASIL, 2018b).

Sobre esse aspecto, cabe mencionar que, inseridos em uma iniciativa do MD, a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira estão implementando o PBC como metodologia para seus planejamentos estratégicos (BRASIL, 2021b; CORREA, 2020; BRASIL, 2021a)

O Exército Brasileiro, desde 2014, está implementando o PBC dentro do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército, SIPLEx, sistema que teve sua metodologia aprovada, primeiramente em 1985, sob coordenação do Estado-Maior do Exército (DOMINGUES DA SILVA, 2019; GUIMARÃES, 2009).

A Força Aérea Brasileira iniciou os estudos do PBC em 2017. Em 2019, o Comandante da Aeronáutica emitiu diretrizes estabelecendo que o PBC deveria ser a referência para as aquisições de sistemas e equipamentos, atividades de ensino e adestramento, bem como nas questões doutrinárias. Em 2021, outra diretriz foi emitida, porém dessa vez para iniciar a institucionalização do PBC no âmbito daquela Força, a cargo do Estado-Maior da Aeronáutica (BRASIL, 2021b).

A Marinha do Brasil criou, em 2020, a Sistemática de Planejamento de Força da Marinha, conhecida como SISFORÇA, sob coordenação do Estado-Maior da Armada (EMA), conforme previsto no Planejamento Estratégico da Marinha, o PEM 2040. Desde então, de setembro de 2020 até dezembro de 2022, o primeiro ciclo do PBC foi conduzido por meio de dezesseis *Workshops*, onde especialistas dos diversos setores da Marinha se reuniram para desenvolver e aplicar a metodologia do PBC no âmbito da Força. Sua implementação se dará de 2023 a 2026, com a execução de mais um ciclo. A finalidade do SISFORÇA é a entrega de

um Plano de Configuração de Força “realista, equilibrado e sustentável para os próximos 20 anos” (BRASIL, 2021a; KOMATSU; CARVALHAES, 2023).

Registre-se que a Marinha do Brasil adota a estrutura analítica de capacidades chamada DOPEMAI, similar à do MD, porém a letra I de Interoperabilidade foi retirada da estrutura. O Exército Brasileiro, estabeleceu a estrutura DOAMEPI, similar à do MD, porém com as letras do acrônimo em uma ordem diferente e, como na Marinha, sem o I de Interoperabilidade (CORREA, 2020; SILVA, 2020). Já a Força Aérea Brasileira adota a mesma estrutura analítica de capacidades do MD, a estrutura DOPEMAII (BRASIL, 2021b). A Marinha e o Exército retiraram a interoperabilidade de suas estruturas analíticas por entenderem que este componente deve ser desenvolvido no nível setorial, a quem cabe integrar as capacidades, conforme prevê a SPEM (KOMATSU; CARVALHAES, 2023).

Pelo exposto, em conformidade com a SPEM e com a proposta do Guia do PBC, é possível concluir que, após implementação do PBC, as Capacidades Militares de Defesa serão construídas a partir da consolidação e integração das Capacidades Operativas que resultam dos planejamentos estratégicos das Forças Armadas, que são baseados em documentos de alto nível apreciados e aprovados pelo nível político, porém produzidos pelo MD, com a participação das Forças. Dessa forma, será possível alinhar a visão de emprego das Forças Singulares e mitigar possíveis deficiências geradas por um processo de planejamento estratégico militar de defesa segregado e sem integração de capacidades, como acontece atualmente. A FIG. 4, constante no apêndice B, apresenta um fluxograma simplificado que mostra como um ciclo da sistemática do PBC, dentro dos níveis nacional, setorial e subsetorial, será executado, conforme prevê a primeira fase da SPEM e o Guia do PBC do MD.

Faz-se mister mencionar que o ciclo do PBC está alinhado com o PPA, o que proporciona maior efetividade para o desenvolvimento das capacidades representadas no Plano de Obtenção de Capacidades (KOMATSU; CARVALHAES, 2023).

Em suma, podemos confirmar que há, aproximadamente, trinta e cinco anos, o Brasil demanda uma transformação na sistemática de planejamento estratégico de defesa. As primeiras medidas adotadas foram a elaboração de documentos de alto nível de defesa e a criação do Ministério da Defesa, que impulsionaram a transformação e possibilitaram o surgimento de uma sistemática de planejamento estratégico militar, em 2005. Em 2008, seis anos depois do surgimento do PBC no mundo, a demanda por um planejamento baseado em capacidades surgiu no Brasil e, somente em 2018, com a segunda edição da SPEM, ele foi

definido como metodologia para o planejamento estratégico militar. Desde então, o Brasil está buscando estabelecer as condições necessárias para o desenvolvimento e implementação da metodologia no setor de defesa.

Finalmente, apresentaremos, no próximo capítulo, como os pré-requisitos estabelecidos pelo IDA, para a implantação do PBC como sistemática de planejamento estratégico de defesa, se relacionam com o histórico do planejamento estratégico militar e do PBC, bem como com a estruturação da SPEM brasileira.

4 BRASIL E O ANO ZERO

Neste capítulo, analisaremos as informações sobre a evolução da implantação do PBC como sistemática de planejamento estratégico militar no Brasil, apresentadas no capítulo anterior, utilizando como fundamentos os pré-requisitos detalhados no capítulo dois.

Assim, buscaremos associar as medidas de implantação do PBC adotadas pelo Brasil com as medidas necessárias para transcender o ano zero, conforme prevê o Guia para o Planejamento Baseado em Capacidades do IDA.

4.1 DEFINIÇÃO DE CAPACIDADE DE DEFESA ESTABELECIDADA E APROVADA

Segundo o IDA e o pensamento de Yue e Henshaw (2009), apresentado por Taliaferro *et al.* (2019), é necessária uma definição de capacidade de defesa que seja comum para todas as Forças e específica ao determinar quem deve possuir a capacidade, o que fazer com ela e quando utilizá-la.

Como apresentado no capítulo anterior, a definição de Capacidade de Defesa surge pela primeira vez, no Brasil, com a aprovação da 5ª Edição do Glossário das Forças Armadas, por meio da Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de janeiro de 2016, e, em seguida, é perpetuada na PND e END, a partir da sua versão de 2016. Além disso, decorrente da definição de Capacidade de Defesa, podemos, ainda, verificar no arcabouço da doutrina de defesa brasileira uma estratificação de capacidades por meio das definições de Capacidades Nacionais de Defesa e Capacidades Militares, estabelecidas. A Capacidade de Defesa, capacidade que o Brasil possui para a defesa de seus interesses, é composta pelas Capacidades Nacionais de Defesa, desenvolvidas por parcelas das expressões do Poder Nacional. Destarte, considerando a expressão militar do Poder Nacional, que faz parte do escopo deste trabalho, decorrem as Capacidades Militares de Defesa, necessárias para o emprego conjunto das Forças Armadas, e as Capacidades Militares das Forças Singulares, as chamadas Capacidades Operativas, necessárias para o cumprimento de ações específicas de cada força e de suas atribuições subsidiárias. Ressalte-se que todas as definições de capacidades, apresentadas no capítulo anterior, estabelecem o quem, o quê e quando, em conformidade com o exposto no capítulo dois.

Por conseguinte, a partir das definições de Capacidade de Defesa, Capacidades Nacionais de Defesa, Capacidades Militares de Defesa e Capacidades Operativas, estabelecidas e aprovadas no Brasil, podemos concluir que elas estão alinhadas com o conceito de capacidades do IDA e com o pensamento de Yue e Henshaw (2009), apresentado por Taliaferro *et al.* (2019).

Desta feita, entendemos que este pré-requisito foi atendido pelo Brasil em 2016, a partir de quando passamos a ter todas as definições de capacidades estruturadas, estabelecidas e aprovadas em publicações da doutrina militar brasileira.

4.2 ESTRUTURA DE ANÁLISE QUE DESCREVA OS COMPONENTES DAS CAPACIDADES

Conforme mencionado, uma estrutura analítica é essencial para o PBC, pois permite que os componentes da capacidade sejam descritos, analisados e gerenciados de forma independente, possibilitando, assim, que a capacidade seja desenvolvida alterando-se o arranjo desses componentes.

No capítulo anterior, verificamos que a estrutura de análise de capacidades do Brasil tem origem na definição de Capacidade Militar apresentada, em 2016, na 5ª Edição do Glossário das Forças Armadas. Segundo a publicação, esta “é obtida mediante a combinação de soluções organizacionais que integram as áreas de doutrina, organização, adestramento, material, liderança, educação, pessoal e infraestrutura” (BRASIL, 2015, p. 55). Porém, somente com o Guia PBC, divulgado em 2017, as capacidades passaram a possuir uma estrutura analítica formal que inclui e descreve os componentes doutrina, organização, pessoal, educação, material, adestramento, infraestrutura e interoperabilidade, formando assim a estrutura analítica DOPEMAIL.

Cabe destacar que, mesmo com uma estrutura analítica estabelecida pelo nível setorial, as Forças Singulares, que representam o nível subsetorial, definiram estruturas similares à estrutura do MD, porém com algumas diferenças, inclusive entre elas, que, por menores que sejam, podem gerar impactos na integração das capacidades, abrindo espaço para diferentes entendimentos e questionamentos que podem resultar em lacunas no produto do PBC.

Face ao exposto, mesmo com diferenças nas estruturas de análise de capacidades estabelecidas nos níveis setorial e subsetorial, podemos afirmar que o Brasil atendeu o pré-

requisito por ora analisado, o que nos permite, de forma analítica, desenvolver, descrever, examinar e gerenciar capacidades, conforme exposto por Taliaferro *et al* (2019).

4.3 LIDERANÇA DO PROCESSO DE PBC, CULTURA DE PLANEJAMENTO CONJUNTO E EQUIPE DE PLANEJAMENTO DEDICADA, COM ALTA CAPACIDADE ANALÍTICA

Como vimos anteriormente, o PBC demanda uma cultura sólida de planejamento conjunto. Para isso, é fundamental a existência de uma liderança forte, com autonomia e autoridade para conduzi-lo de forma que visões limitadas e específicas de cada Força Singular, que podem comprometer o processo de planejamento estratégico e, conseqüentemente, o desenvolvimento das capacidades de defesa necessárias, sejam evitadas. Ademais, pela importância do planejamento estratégico e a complexidade da metodologia do PBC, é indispensável a formação de uma equipe de planejamento que seja dedicada e possua alta capacidade analítica.

Conforme descrito previamente, o PBC só foi formalizado como metodologia de planejamento estratégico militar brasileiro a partir da 2ª Edição da SPEM, divulgada em 2018, e desde então encontra-se em processo de implantação. A partir desse momento, a SPEM mostra o PBC como um processo que deve ser conduzido de forma conjunta, porém não em sua totalidade. Pelo apresentado, entendemos que até que a metodologia esteja implantada no setor de defesa, as Forças deverão conduzir seus planejamentos estratégicos de forma estanque, com base em documentos de alto nível de defesa, e apresentar seus planos de configuração de força, os quais subsidiarão o PAED. Dessa forma, verificamos que as capacidades não serão integradas no nível setorial. Ademais, cabe destacar que a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro estabeleceram suas estruturas analíticas sem o componente interoperabilidade. Sendo assim, fica comprovada a falta de organização, de cultura de planejamento conjunto e de liderança do processo atualmente em prática.

Além disso, mesmo depois de seu estabelecimento, a sua implementação se dará com uma abordagem que possui características do Sistema de Desenvolvimento de Requisitos e do Sistema de Desenvolvimento e Integração de Capacidades Conjuntas. As Capacidades Militares de Defesa serão identificadas em conjunto, a partir da concepção de emprego das Forças Armadas, que será elaborada, também, de forma conjunta, para, então, as Forças executarem os seus planejamentos estratégicos para desenvolver as suas Capacidades Operativas, que

serão consolidadas, integradas e priorizadas pelo nível setorial, conforme explicitado na END. Porém, as capacidades militares referentes às especificidades e atribuições subsidiárias de cada Força ficarão a cargo delas.

Por conseguinte, passando para a análise referente ao pré-requisito que prevê uma equipe de planejamento estratégico dedicada e com alta capacidade analítica, verificamos que, desde a SISPED de 2015, já era prevista a condução de todo o processo do PBC por meio de Grupos de Trabalho formados por integrantes das organizações e instituições necessárias. Assim, conforme apresentado, no âmbito da defesa, existe somente uma assessoria, a APBC, dentro da estrutura organizacional do EMCFA, a quem compete prover assessoria no que diz respeito ao PBC, e um grupo de trabalho, o GT-PBC, responsável somente pela implantação da metodologia, composto por no máximo dezesseis integrantes, que são representantes das Forças, da ESG e do MD, que são indicados quando ocorre convocação, ou seja, além de não serem dedicados, há a possibilidade de que em cada convocação sejam indicados diferentes representantes para as reuniões, o que dificulta sobremaneira a continuidade e fluidez do processo. e reuniões com a presença de representantes de diversas instituições e organizações.

Cabe ressaltar que, nas pesquisas realizadas para este trabalho, não foram encontrados documentos que demandassem uma futura criação de uma equipe multidisciplinar conjunta dedicada e com capacitação específica para conduzir o processo de planejamento estratégico, utilizando o PBC como metodologia.

Desta feita, por não apresentar uma liderança com autonomia e autoridade para conduzir o processo, que deve ser conjunto desde o início, não apresentar uma cultura sólida de planejamento conjunto, que possibilite alinhar, efetivamente, as visões e concepções das Forças, e não possuir uma equipe de planejamento dedicada com especialistas e pessoal com alta capacidade analítica para desenvolver e executar o processo de forma efetiva, em conformidade com o estabelecido por Taliaferro *et al.* (2019), concluímos que o Brasil não atende os pré-requisitos em pauta.

4.4 ORIENTAÇÃO POLÍTICA-ESTRATÉGICA

Destacamos a importância de orientações políticas-estratégicas, de nível nacional, que definam o alcance da autoridade delegada para a Defesa, permitam a priorização de objetivos

estratégicos de defesa, e norteiem o planejamento estratégico militar, de forma que este permaneça alinhado com os objetivos nacionais.

A partir dos aspectos históricos do PBC no Brasil, apresentados no capítulo anterior, e do estudo do PESP e da SPEM, observamos, a ausência de documentos do nível nacional, essenciais para o correto alinhamento entre os planejamentos estratégicos e os objetivos nacionais. O Brasil não possui uma Estratégia Nacional de Segurança e, conseqüentemente, objetivos estratégicos de defesa estabelecidos e priorizados que orientem a PND e a END. Sendo assim, a PND e a END dificilmente conseguirão atingir um perfeito alinhamento com o nível político, mesmo sendo aprovadas por este, pois são elaboradas sem uma referência do nível político para questões de segurança e defesa nacionais.

Assim, podemos concluir que essa ausência, além de comprovar a falta de engajamento político nas questões relacionadas à defesa nacional, que, conforme apresentado anteriormente, decorre desde a Constituição Federal de 1988, dificulta a priorização das áreas de atuação das Forças Armadas e, conseqüentemente, das capacidades necessária para atingir os objetivos nacionais, o que gera grandes impactos no PBC, tendo em vista que este é conduzido dentro de um horizonte de médio e longo prazos e em um ambiente de restrições orçamentárias que demanda priorizações e continuidade, conforme especificado por Taliaferro *et al.* (2019). Desta forma, entendemos que o Brasil não cumpre este pré-requisito.

4.5 ESTABELECIMENTO DE CENÁRIOS PROSPECTIVOS

Com base no exposto por Taliaferro *et al.* (2019), para que o PBC seja implementado, é necessária a existência de uma diversidade de cenários prospectivos que permitam analisar um amplo espectro de desafios e ameaças e, assim, estabelecer como as Forças Armadas serão empregadas para enfrentá-los, chegando, dessa maneira, nas capacidades militares de defesa necessárias.

Da mesma forma que as orientações políticas-estratégicas devem emanar do nível político, os cenários prospectivos devem ser construídos com base nos interesses nacionais, que são estabelecidos pelo mesmo nível. A partir desses interesses, são extraídos os objetivos nacionais, que orientam as estratégias de todos os atores envolvidos, sejam eles das diversas

parcelas das expressões do Poder Nacional, que, por fim, permitem o desenvolvimento das capacidades nacionais de defesa, que formarão a capacidade de defesa do Estado.

No Brasil, desde 2005, onde nossas pesquisas alcançaram, a SPEM prevê a construção de cenários prospectivos, pelo MD, que servirão de base para o planejamento estratégico militar. Em sua segunda edição, a SPEM mantém os cenários prospectivos como um dos insumos necessários para o planejamento estratégico, porém acrescenta que estes cenários são utilizados para que a Defesa estabeleça suas prioridades, construa o cenário de defesa e seu decorrente cenário militar de defesa, de onde sairão as PA das Forças Armadas, que, por sua vez, subsidiarão a concepção de emprego das Forças Armadas, a partir da qual serão identificadas as capacidades militares de defesa.

Porém, observamos que o MD constrói os cenários prospectivos tendo como referência a PND e END e as conjunturas nacional e internacional, formuladas e elaboradas por ele, respectivamente, o que nos leva a mesma conclusão do pré-requisito anteriormente analisado. A ausência de uma referência do nível político para questões de segurança e defesa nacionais dificulta a formulação de uma PND e uma END efetivas que, conseqüentemente, conduzirão à construção de cenários prospectivos menos precisos, que tenderão a gerar deficiências nas capacidades que serão identificadas.

Soma-se a isso o horizonte de médio e longo prazos do planejamento estratégico militar e da concretização das iniciativas estratégicas de defesa, o que faz com que as possíveis conseqüências de um cenário prospectivo mal construído sejam potencializadas por sua limitada capacidade de reversão.

Analisando friamente o pré-requisito em questão e levando-se em consideração que já construímos cenários prospectivos para a execução do planejamento estratégico militar, entendemos que o Brasil cumpre este pré-requisito. Basta que as orientações políticas-estratégicas surjam da forma ideal para que possamos construir os cenários prospectivos conforme os critérios apresentados por Taliaferro *et al.* (2019).

4.6 CONCEPÇÕES DENTRO DE UMA PERSPECTIVA CONJUNTA

Conforme apresentado no capítulo dois, é essencial a elaboração de concepções que descrevam como as Forças Armadas serão empregadas de forma conjunta. Essas concepções mostram como as Forças deverão conduzir suas operações e ações e, assim, permitem

identificar as capacidades necessárias e compará-las com as existentes, possibilitando a busca da configuração de força mais adequada para o enfrentamento das ameaças e desafios estabelecidos, dentro das limitações orçamentárias e financeiras impostas pelo ambiente.

Outrossim, observamos, no capítulo anterior, que a SPEM prevê, primeiramente, a definição das concepções operacionais conjuntas das PA, as quais indicam como será a atuação das Forças Armadas, de forma conjunta, dentro do contexto de determinada PA. Essas concepções são definidas pelo nível setorial, juntamente com as Forças Singulares. A partir delas, serão concebidas as concepções estratégicas das Forças Singulares, no nível subsetorial, que, por sua vez, servem de base para a concepção de emprego conjunto das Forças Armadas.

Por tais razões, entendemos que o Brasil atende ao pré-requisito que demanda a existência de concepções dentro de uma perspectiva conjunta, em conformidade com o estabelecido por Taliaferro *et al.* (2019).

4.7 AVALIAÇÃO DE RISCO POR MEIO DE MATRIZ DE RISCOS

Por fim, verificamos que, dentro de um ambiente de diversos desafios e ameaças, é necessária a priorização de áreas de atuação das Forças Armadas. Nesse contexto, a avaliação do risco, que nos traz uma relação da probabilidade de concretização de determinado desafio e o impacto dessa concretização, se torna essencial, pois a partir dessa avaliação é possível priorizar desafios e, conseqüentemente, as capacidades de defesa necessárias para enfrentá-las. A importância dessa priorização é potencializada pelos valores dos investimento em defesa e pelas limitações orçamentárias e financeiras geralmente impostas. Nesse sentido, o IDA ainda apresenta uma matriz de risco tridimensional, onde acrescenta mais um componente para o risco, a urgência, que mostra como aquele desafio se comporta no tempo, visto que o PBC, como metodologia para o planejamento estratégico, trabalha em um horizonte de médio e longo prazos. O emprego de uma matriz tridimensional permite uma avaliação mais precisa dos riscos oferecidos pelos desafios, permitindo uma aplicação de recursos mais efetiva no espaço e no tempo.

No caso brasileiro, conforme apresentado no capítulo anterior, a avaliação de risco dos desafios ocorre após a identificação das PA, dentro da seus descritores. Essa avaliação, segundo consta no Guia do PBC, apresenta o grau absoluto do risco de um desafio específico

analisando as suas componentes probabilidade de ocorrência e grau de impacto, ou seja, utiliza uma matriz de riscos bidimensional.

Sendo assim, mesmo que o Brasil não utilize uma matriz de risco tridimensional, conforme sugerido pelo IDA, verificamos a utilização de uma matriz de risco para a avaliação dos desafios definidos, em equilíbrio com o estabelecido por Taliaferro *et al.* (2019), levando-nos a concluir que, mesmo podendo ser melhorado, este pré-requisito foi cumprido.

Em síntese, a falta de orientações políticas-estratégicas do nível nacional, que resulta na ausência de objetivos estratégicos de defesa bem definidos e alinhados com os objetivos nacionais, que pode gerar deficiências no desenvolvimento das capacidades de defesa necessárias, a carência de uma liderança com autoridade e autonomia para conduzir o PBC, e a inexistência de uma equipe de planejamento dedicada e com alta capacidade analítica mostram que o Brasil permanece no ano zero, precisando amadurecer e adotar medidas para alcançar as condições necessárias que viabilizem a adequada implantação do PBC e sua posterior implementação como sistemática de planejamento estratégico militar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observamos que uma das características principais de um planejamento estratégico é a sua complexidade, na medida que este busca soluções que devem ser úteis em um futuro, que é difícil de ser previsto com precisão e pode ser moldado. Essa complexidade torna-se ainda maior quando olhamos para o mundo contemporâneo, onde atores não estatais são cada vez mais influentes e a evolução tecnológica é quase constante.

Vimos que as mudanças que acontecem no mundo impactam diretamente o setor de defesa dos Estados. Com o mundo contemporâneo, as ameaças que eram específicas passaram a ser difusas e multifacetadas, e manter as Forças Armadas aparelhadas e prontas para superar as ameaças modernas e mutáveis passou a ser um desafio, que se torna maior em um ambiente de recursos orçamentários e financeiros cada vez mais escassos, onde observamos uma crescente dificuldade de acompanhar as mudanças tecnológicas.

Dessa forma, apontamos o surgimento do PBC como uma possibilidade para o planejamento estratégico de defesa nesse cenário caótico, a partir da iniciativa dos EUA e posterior disseminação por meio do TTCP. Porém, verifica-se, por meio do trabalho de Paul K. Davis (2002), que a sua implementação demanda certo grau de maturidade do Estado que, segundo o IDA, é alcançado quando atendidas determinadas condições.

Neste contexto, analisamos a relação do PBC com a evolução da sistemática de planejamento estratégico de defesa do Brasil à luz dos pré-requisitos apresentados. Entendemos que o MD, por estar no nível setorial e a frente da implantação do PBC, deve buscar a autonomia e autoridade necessárias para liderar o processo de planejamento estratégico, o que demanda a conscientização e superação de visões individualistas das Forças Singulares para a consolidação de uma cultura de planejamento conjunto. Devido à complexidade de implantação e execução do PBC, avulta de importância a existência de uma equipe de planejamento estratégico, com alta capacidade analítica, que esteja permanentemente dedicada.

Outro aspecto importante, e mais difícil de ser alcançado, é o engajamento político nas questões de defesa. Orientações políticas-estratégicas do nível nacional são mandatórias para maximizar a efetividade da metodologia do PBC. Verificamos que o Brasil ainda não as possui.

Assim, utiliza documentos específicos de alto nível apreciados e aprovados pelo nível nacional, porém produzidos pelo nível setorial, que não estabelecem objetivos estratégicos de defesa.

Dessa forma, é inegável que o Brasil ainda não atingiu as condições necessárias para a implementação do PBC como sistemática de planejamento estratégico de defesa e possui grandes obstáculos a serem superados para vencer o ano zero de Taliaferro *et al.* (2019) e desenvolver Forças Armadas modernas, versáteis, flexíveis, prontas e adequadas, compatíveis com a estatura e interesses brasileiros, para serem empregadas em um mundo de contínuas transformações e grandes desafios.

REFERÊNCIAS

ALVES, Odonias Pérciles. *Memória nº 11 do Oficial de Ligação da Defesa no Joint Staff dos EUA*. Ministério da Defesa, 14 mar. 2023.

AUSTRÁLIA. Department of Defense. *The Technical Cooperation Program*. Defence Science and Technology Group, 2023. Disponível em: <<https://www.dst.defence.gov.au/partnership/technical-cooperation-program>>. Acesso em: 5 jul. 2023.

BARTLETT, Henry C.; HOLMAN, G. Paul; SOMES, Timothy E. *The Art of Strategy and Force Planning*. Naval War College Review, Newport, v. 48, n. 2, p. 114-126, Primavera 1995.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, n. 247, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 6.

_____. *Decreto nº 9.628, de 26 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre o Conselho Superior de Governança no âmbito do Ministério da Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, 27 dez. 2018a. Seção 1, p. 16.

_____. *Decreto n.º 11.337, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das gratificações do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Diário Oficial da União, Brasília, Edição Especial, 1 jan. 2023a, Seção 1, p. 97.

_____. Exército Brasileiro. *Manual de Campanha: Lista de Tarefas Funcionais*. EB-70-MC-10.341. 2016a.

_____. Marinha do Brasil. *Escola de Guerra Naval sedia o 7º Workshop do SISFORÇA*. Marinha do Brasil, 9 set. 2021a. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/escola-de-guerra-naval-sedia-o-7deg-workshop-do-sisforca>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. *Memória nº 30-5 – Planejamento Baseado em Capacidade (PBC)*. 9 mar. 2016b.

_____. Ministério da Defesa. *Cenários de Defesa 2020 – 2039 – sumário executivo*. Ministério da Defesa, Assessoria Especial de Planejamento. Brasília: A Assessoria, 2017.

_____. _____. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. *Diretriz de implantação do planejamento baseado em capacidades no COMAER*. DCA 11-28. 2021b.

_____. _____. *Glossário das Forças Armadas*. MD35-G-01. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.

_____. _____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

_____. _____. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.

_____. _____. *Mensagem Administrativa nº 46/2020-APBC/CH GAB EMCFA/CEMCA/EMCFA*. Assunto: Implantação da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades. Brasília, 21 out. 2020a.

_____. _____. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD, 2012b.

_____. _____. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: MD, 2016.

_____. _____. *Política Nacional de Defesa - Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

_____. _____. *Portaria GM-MD nº 2.271, de 19 de abril de 2023*. Institui Grupo de Trabalho - GT para elaborar os Cenários de Defesa 2040. Diário Oficial da União. Brasília, n. 84, 4 maio 2023a, Seção 1, p. 21.

_____. _____. *Portaria GM-MD nº 5.332, de 22 de dezembro de 2021*. Aprova o Método de Planejamento Estratégico Setorial de Defesa. Diário Oficial da União: Brasília, 2021c.

_____. _____. *Portaria nº 646/GM-MD, de 11 de fevereiro de 2020*. Institui, no âmbito do Ministério da Defesa, o Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GT-PBC). Diário Oficial da União, Brasília, nº 31, 13 fev. 2020c. Seção 1, p. 16.

_____. _____. *Portaria nº 1.789, de 24 de novembro de 2010*. Constitui Grupo de Trabalho (GT), no âmbito do Ministério da Defesa, para estudar a criação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa que acolha os atuais sistemas congêneres das Forças Armadas e estabeleça cenários, diretrizes e prioridades da Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, 25 nov. 2010.

_____. _____. *Portaria nº 2182/EMFA-MD, de 13 de agosto de 2020*. Institui no âmbito do Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GTPBC) do Ministério da Defesa (MD), o Subgrupo de Automação (SG-Aut/PBC), com a finalidade de analisar e propor soluções para a automação do PBC, com vistas a garantir acompanhamento, controle, rastreabilidade e gerenciamento de risco em todos os processos e subprocessos do planejamento. Diário Oficial da União: Brasília, 13 ago. 2020d.

_____. _____. *Portaria nº 2182/EMFA-MD, de 18 de junho de 2020*. Institui no âmbito do Grupo de Trabalho de Planejamento Baseado em Capacidades (GTPBC) do Ministério da Defesa 68 (MD), o Subgrupo de Simulação (SG-Sml/PBC), com a finalidade de analisar e propor soluções de simulação para o PBC. Diário Oficial da União: Brasília, 18 jun. 2020e.

_____. _____. *Portaria Normativa nº 23/GM-MD, de 15 de abril de 2019*. Aprova o Método de Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031. Diário Oficial da União, Brasília, nº 74, 17 abr. 2019. Seção 1, p. 10.

_____. _____. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa*. Ministério da Defesa, Assessoria Especial de Planejamento. Brasília: A Assessoria, 2011.

_____. _____. *Sistemática de Planejamento Estratégico Militar*. MD51-M-01. Brasília: Ministério da Defesa, 2005.

_____. _____. *Sistemática de Planejamento Estratégico Militar*. MD51-M-01. 2. ed. Brasília, 2018b.

_____. Ministério da Economia. *Plano Plurianual*. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: 10 jul. 2023b.

CIORCIARI, John D. *The variable effectiveness of hedging strategies*. *International Relations of the Asia-Pacific*, v. 19, n. 3, p. 523-555, 2019.

CORRÊA, Fernanda das Graças. *Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos. Vol. 8, n. 1, 2020, pp. 27-54.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. *Tratado de estratégia*. Tradução de Brigitte Bentolila de Assis Manso *et al.* Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

DAVIS, Paul K. *National Security Planning in an Era of Uncertainty*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1989. Disponível em: <<https://www.rand.org/pubs/papers/P7605.html>>. Acesso em: 11 maio 2023.

DAVIS, Paul K. *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission Systems Analysis, and Transformation*. RAND Corporation Publication MR 1513, Santa Monica, 2002. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a402243.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2023.

DOMINGUES DA SILVA, Charles. *Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro*. *Revista Análise Estratégica*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Ano 5, v. 7, nº 2, julho/dezembro 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). Chairman of the Joint Chief of Staff. *Guidance for Developing and Implementing Joint Concepts*. CJCS 3010.02E. Washington, DC, 17 ago. 2016.. Disponível em: <<https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Library/Instructions/CJCSI%203010.02E.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2023. (Entrada em vigor em 17 ago. 2018).

_____. Joint Chief of Staff. *Joint Operations*. JP 3-0. 17 jan. 2017. Washington, D.C.: Joint Chief of Staff, 2017. Disponível em: <https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_0.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2023.

FILHO, Oscar Medeiros. *Desafios e capacidades: bases para um novo planejamento militar*. Observatório Militar da Praia Vermelha. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército: Rio de Janeiro. 2020.

GUIMARÃES, Marco Aurélio. *Análise da política de meio ambiente e da diretriz estratégica de gestão ambiental do exército brasileiro*. 2009. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília: Brasília, 2009.

JEFFREY, B. Kendall. *Capabilities-based military planning: the myth*. National Defense University, National War College, Washington, 2002. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA442167.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

KOMATSU, Glaucio da Silva; CARVALHAES, André Lysâneas Teixeira. *Planejamento Estratégico da Marinha*. 25 maio 2023. 48 slides. Apresentação de slides. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores 2023.

LEITE, Márcio Dantas Avelino Leite. *Planejamento Baseado em Capacidades*. 31 ago. 2011a. Apresentação de slides. 6º seminário do Livro Branco de Defesa Nacional, São Paulo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SjKBFGBs4iQ>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

LEITE, Márcio Dantas Avelino Leite. *Planejamento estratégico das forças armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro*. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares, n. 24, 2011b.

LIOTTA, P.H.; LOYD, Richmond M. FROM HERE TO HERE: *The Strategy and the Force Planning Framework*. Naval War College Review, v. 58, n. 2, p. 121-138, Primavera 2005. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26394185>>. Acesso em: 1 abr. 2023.

LYKKE, Arthur F. *Defining military strategy*. Military Review, v. 69, n. 5, p. 2-8, 1989.

LYKKE, Arthur F. *Defining military strategy*. Military Review, v. 77, p. 183-186, 1997.

MENEZES, José Augusto Vieira da Cunha de. *Estratégia de Defesa Marítima*. 2 fev. 2023. Aula Magna dos Cursos de Altos Estudos da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro.

MUNIZ COSTA, Sergio Paulo. *A Conjuntura e as Forças Armadas Brasileiras*. A Defesa Nacional, n. 757, p. 18-38, 22 jul. 2020.

NOGUEIRA, Wilson Soares Ferreira. *Considerações sobre Revolução em Assuntos Militares*. Revista de Villegagnon, Escola Naval, Rio de Janeiro, Ano X, nº 10, p. 124-129, 2015. Disponível em: <<http://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/villegagnon/article/view/2091/2043>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 23.ed. atu. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007. 331 p.

RAND Corporation. *About the RAND Corporation*. Santa Monica, ©1994-2023. Disponível em: <<https://www.rand.org/about.html>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

SILVA, Alexandre Maciel da. INTRODUÇÃO. In: SILVA, Alexandre Maciel da. *PLANEJAMENTO DE FORÇA BASEADO EM CAPACIDADES: Alinhamento estratégico e integração das capacidades*. Orientador: CMG (Ref^o) Luiz Carlos de Carvalho Roth. 2020. Tese (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/egn/biblio-mono-cpem-20>>. Acesso em: 1 abr. 2023.

TALIAFERRO, Aaron C.; GONZALEZ, Lina M.; TILLMAN, Mark; GHOSH, Pritha; CLARKE, Paul; HINKLE, Wade. *Defense Governance and Management: Improving the Defense Management Capabilities of Foreign Defense Institutions. A Guide to Capability-Based Planning (CBP)*. Institute for Defense Analyses (IDA), 2019.

WALKER, Stephen K. *Capabilities-Based Planning – How It Is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation*. U.S. Army War College, Strategy Research Project, PA, 2005. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a434864.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

APÊNDICE A – MODELO DE BARTLETT

Os planejamentos estratégicos e de forças são processos dinâmicos que buscam um equilíbrio entre fins, meios e riscos, em um ambiente de segurança incerto e com restrições de recursos. Esses processos dinâmicos são representados pelo modelo de Bartlett (FIG. 5), que apresenta a interação entre variáveis chaves e representa um esquema amplo para o planejamento de força e o desenvolvimento de estratégias (BARTLETT *et al.*, 1995).

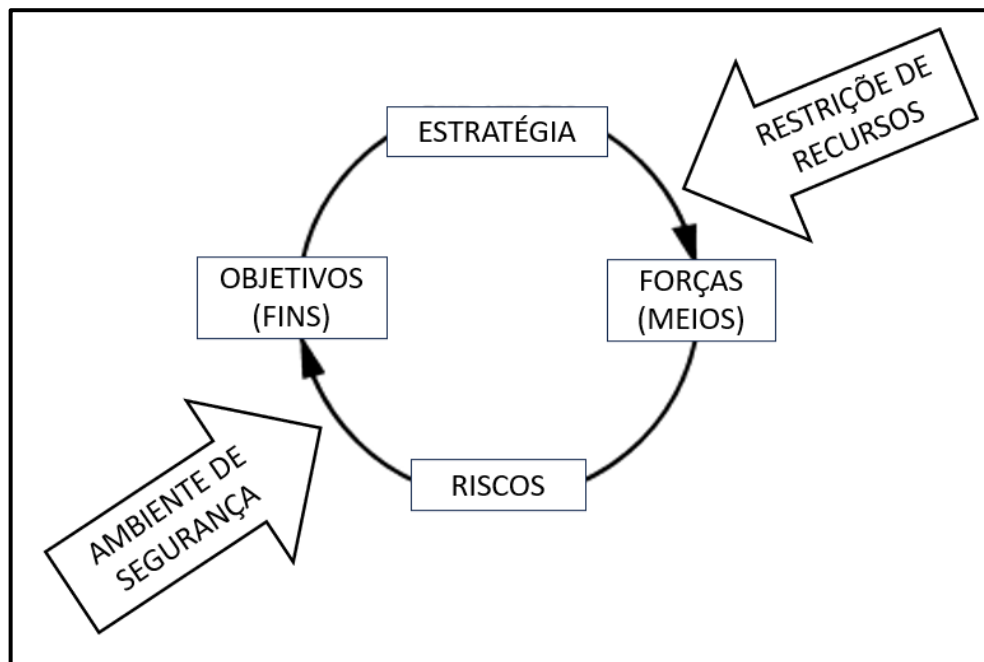


FIGURA 5 - Modelo de Barlett

Fonte: BARTLETT *et al.*, 1995, p. 115, tradução nossa. (Houve alteração na ilustração com alteração de formas, para fins didáticos).

A variável fins remete aos objetivos dos níveis político e estratégico. O ambiente de segurança é um dos maiores desafios para os planejadores, pois sua análise é complexa e pequenas mudanças nele podem alterar consideravelmente os objetivos nacionais. A estratégia é desenvolvida como forma de alcançar objetivos estabelecidos com meios limitados. Os meios disponíveis para executar a estratégia englobam o total de recursos de uma nação. As restrições de recursos aparecem pois, geralmente, as demandas são sempre maiores que os recursos disponíveis. Os riscos dizem respeito às incertezas, que demandam um contínuo acompanhamento do ambiente, das estratégias e dos meios e recursos disponíveis para alcançar os objetivos estabelecidos (BARTLETT, 1995).

O modelo de Bartlett propõe que a mudança em qualquer das variáveis, normalmente, gerará mudanças nas outras e resultará em incompatibilidades. Para reestabelecer o equilíbrio, os planejadores devem realinhar as variáveis modificando os fins, alterando os meios, revisando a estratégia e reavaliando os riscos (BARTLETT, 1995).

APÊNDICE B – FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO

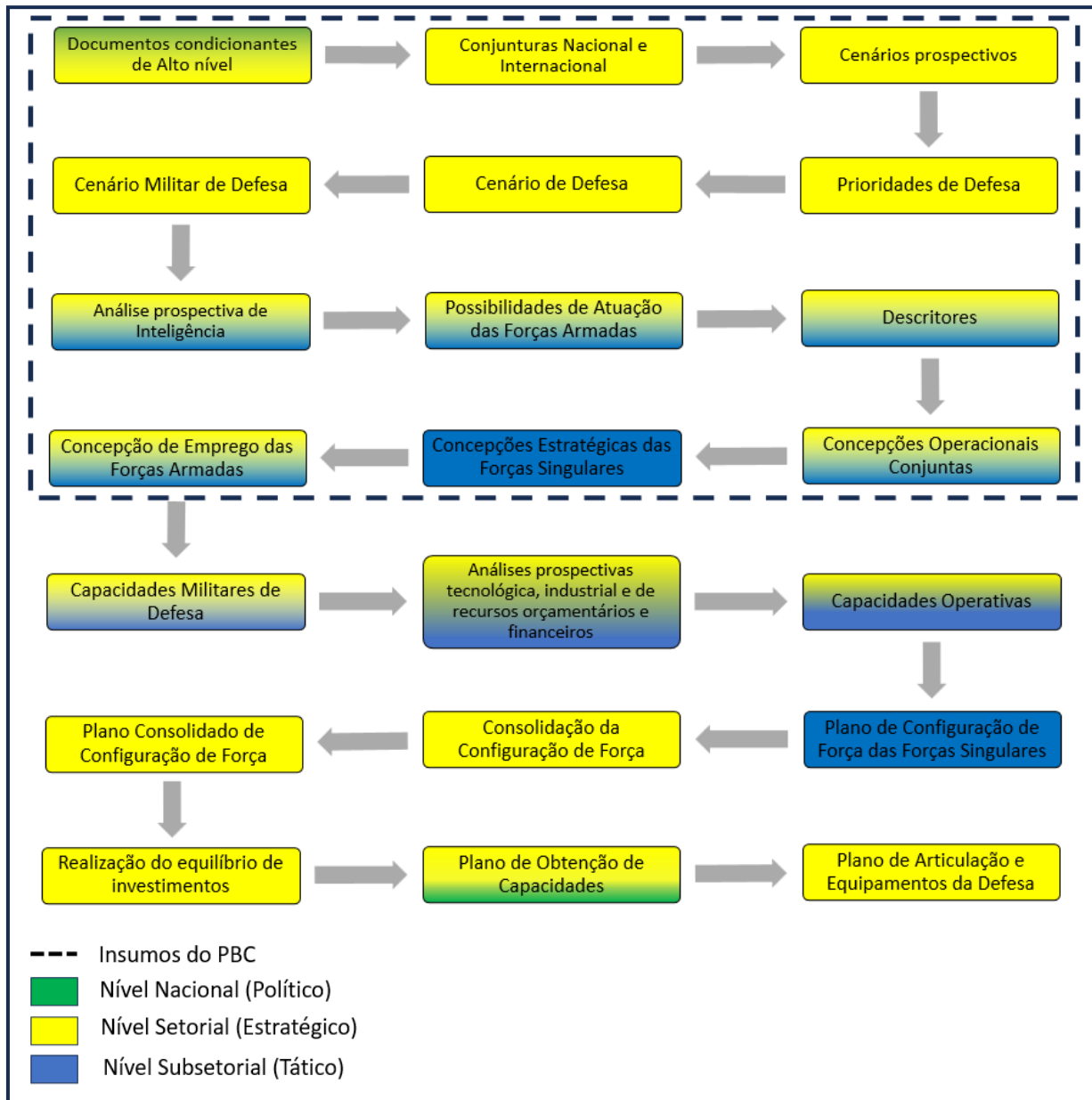


FIGURA 5 - Fluxograma simplificado do ciclo do PBC na SPEM.

ANEXO A – ABORDAGENS DO PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

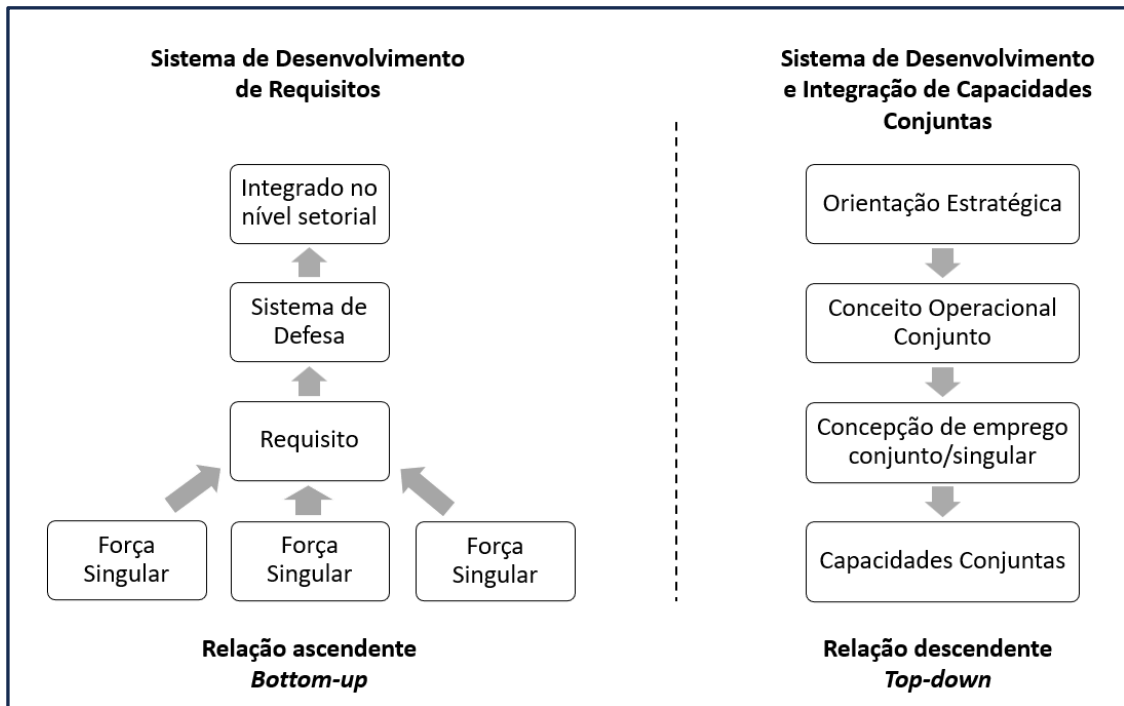


FIGURA 1 - Abordagens do Planejamento Baseado em Capacidades.

Fonte: WALKER, 2005, p. 2, tradução nossa.

ANEXO B – MATRIZ DE RISCO TRIDIMENSIONAL

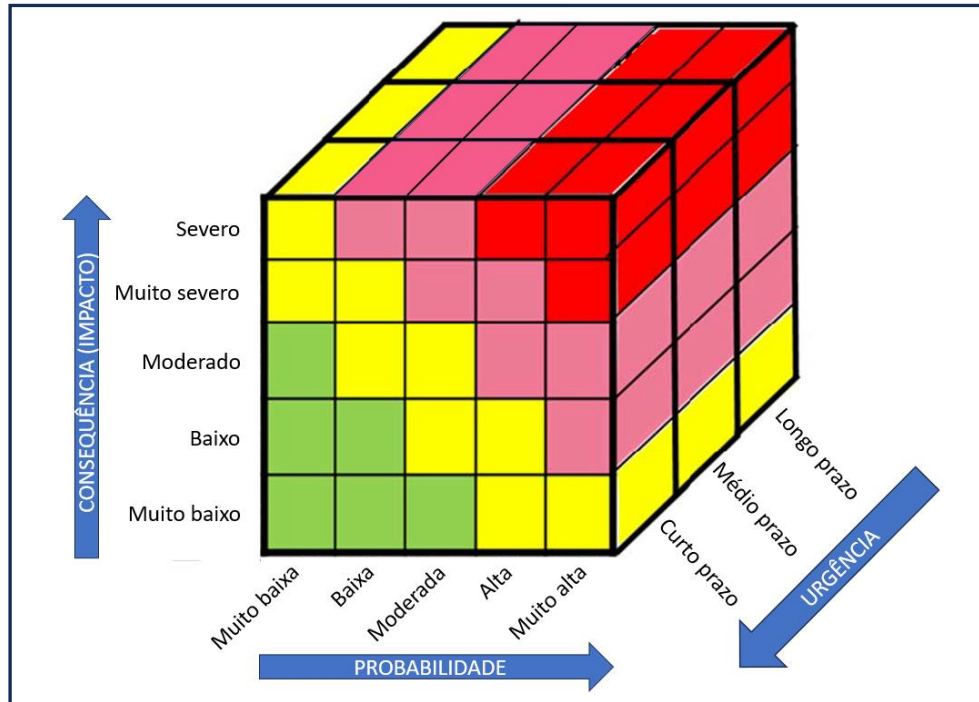


FIGURA 2 - Matriz de risco tridimensional.

Fonte: TALIAFERRO *et al.*, 2019, p. 27, tradução nossa.

ANEXO C – ALINHAMENTO DOS PLANEJAMENTOS ESTRATÉGICOS



FIGURA 3 - Alinhamento dos Planejamentos Estratégicos.

Fonte: BRASIL, 2021c, p. 4.