



Desafios e capacidades: bases para um novo planejamento militar

Oscar Medeiros Filho

Coordenador de pesquisas do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx)

A Escola Superior de Guerra realizou entre os meses de fevereiro e março o Curso Fundamentos do Planejamento Baseado em Capacidades (FPBC 2020) com o objetivo de formar militares das três Forças Armadas e servidores do Ministério da Defesa a respeito de uma nova metodologia de planejamento militar, adotada por um grande número de países nos últimos anos. A seguir, buscaremos resumir as principais ideias discutidas, especialmente as que tratam de oportunidades e desafios em relação ao caso brasileiro.

Considera-se o artigo *“Analytical Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System-Analysis and Transformation”*, publicado em 2002, de autoria de Paul Davis, como um dos textos seminais sobre a proposta de Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Nele, Davis apresenta a metodologia de PBC como um modelo alternativo ao planejamento militar adequado ao novo contexto internacional, marcado pelo fim da Guerra Fria, pelo surgimento de novos atores não-estatais e por um novo ambiente de segurança internacional cada vez mais volátil e imprevisível. Seu argumento principal era de que o modelo clássico de planejamento militar, que tinha como base o enfrentamento de um inimigo específico (entenda-se, neste caso, a URSS), perdera o sentido. Fazia-se necessário um novo modelo que, sob um contexto de incertezas, permitisse preparar as Forças Armadas norte-americanas para os novos desafios do século XXI, que, por sua vez, exigiriam estruturas militares muito mais flexíveis. Em resumo, propunha-se a substituição de um paradigma de planejamento baseado em ameaças por outro baseado em capacidades.

De fato, os anos que seguem ao fim da Guerra Fria são profundamente marcados na literatura internacional pela ideia de ampliação do conceito de segurança. Ainda nos anos 1980, Barry Buzan, por exemplo, já propunha as bases do que veio a se chamar de segurança multidimensional. Segundo esse autor, para além dos aspectos político-militares, ganhavam força novas dimensões de segurança, como a econômica, ambiental e societal. Importante lembrar também que, em 2003, a Organização dos Estados Americanos (OEA) publicou um documento intitulado *“Declaração sobre Segurança nas Américas”* onde advogava a necessidade dos países da região ampliarem o escopo de suas preocupações e outros desafios de natureza diversa que o documento chamava de *“novas ameaças”*, dentre as quais destacava: o terrorismo, o crime organizado transnacional, o tráfico de drogas, a corrupção, os desastres naturais, os ataques cibernéticos, dentre outros. Tais concepções contribuíram para ampliar o

escopo do que se entendia por ameaças à segurança nacional.

Oficialmente, a ideia aparece no Brasil em 2008, por meio da Estratégia Nacional de Defesa. A diretriz de número 16 tratava de *“Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades”*. Segundo aquele documento, *“Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos”*. Em 2016, o Ministério da Defesa criou um Grupo de Trabalho envolvendo militares das três Forças para tratar do PBC. Em junho de 2018 foi criada, junto ao Gabinete do Ministro da Defesa, a Assessoria de PBC. Atualmente está sendo desenvolvido um *“Projeto Piloto”* que, até março de 2022, deverá entregar um primeiro ciclo de planejamento de Defesa baseado em capacidades.

Vários motivos podem ser apontados para o interesse brasileiro na implantação do PBC. O primeiro deles, de natureza política, deles diz respeito às peculiaridades de defesa no País. Apesar de sofrer com o alto grau de violência social e com a presença do crime transnacional em suas fronteiras, o Brasil não possui inimigos e não vislumbra envolver-se iminentemente em conflitos armados. Nesse sentido, a metodologia PBC parece adequada na medida em que substitui a ideia de *“inimigo”* por *“desafios”* aos interesses nacionais. Tais *“desafios”* não necessariamente envolvem conflitos armados nem exigem respostas de natureza militar. Isso amplia o escopo do que se entendia por ameaças. A defesa dos nossos recursos naturais e o apoio ao desenvolvimento nacional, por exemplo, constituem *“desafios”* à defesa nacional. Nesse sentido, pensar forças armadas que possam, de alguma forma, responder a esses desafios constitui a tarefa do planejamento baseado em capacidades. Historicamente, as forças armadas têm contribuído com o desenvolvimento nacional de várias formas, seja através da construção de obras importantes por meio de suas unidades de Engenharia de Construção, seja por meio do fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologia em seus centros de estudos, ou ainda demandando produtos de defesa junta à base industrial de defesa do Brasil. Trata-se, portanto, de se adequar o planejamento militar a algo que, na prática, já vem sendo feito. Nesse sentido, a metodologia de PBC pode melhor comunicar aos decisores políticos e à Sociedade as peculiaridades de defesa no Brasil e a importância de investimentos na geração de capacidades militares para a consecução de seus interesses nacionais e a necessidade.

Um segundo motivo para a adoção da metodologia PBC no Brasil é de ordem institucional e diz respeito à necessidade de pensar (e planejar) as forças de forma conjunta. O PBC só tem sentido se baseado na



interoperabilidade. Diferentemente do modelo clássico, não há mais como preparar-se para a guerra baseando-se apenas em umas das chamadas dimensões do teatro de operações (terra, mar e ar). Os conflitos ganharam contornos transversais. Tornaram-se híbridos. Problemas multidimensionais exigem respostas multidimensionais! Apesar de reconhecermos essas características da guerra atual, o fato é ainda não conseguimos desenvolver uma identidade conjunta de defesa. E isso não é um problema exclusivo do Brasil. Somos ainda muito marcados pela cultura organizacional de cada força singular. O desenho da estrutura organizacional do Ministério da Defesa que coloca no mesmo nível a chefia do Estado-Maior de Defesa com os comandos de forças é, em si, um obstáculo ao planejamento conjunto. Nesse sentido, a adoção do PBC constitui-se numa promessa de maior integração entre as Forças pela indicação de convergência e alinhamentos nesses planejamentos. Em algum momento, a estrutura organizacional do MD deve ser repensada, colocando o decisor de defesa um nível acima dos comandos de força.

O terceiro motivo pelo qual o PBC deve ser adotado no Brasil diz respeito à necessidade de avanços no emprego conjunto em termos operacionais. Não obstante o sucesso de várias operações já realizadas durante os chamados “grandes eventos” (Copa do Mundo, Olimpíadas) e na Operação Acolhida, as forças precisam avançar em busca de conceitos operacionais

conjuntos e da adoção de uma *taxonomia* militar comum.

É importante ressaltar que tais modificações devem ocorrer em um ambiente marcado por sérios desafios, como a pluralidade de atuação das forças armadas em apoio às ações do Estado, por um lado, e por sérias restrições orçamentárias, de outro lado. Com relação ao primeiro desafio, faz-se necessário ao decisor político priorizar as possibilidades de atuação das forças armadas. Apesar das ameaças territoriais clássicas não parecerem iminentes, as Forças Armadas não podem jamais se distanciarem de sua missão precípua em virtude de sua atuação constante em atribuições subsidiárias. Com relação aos desafios orçamentários, a adoção do PBC pode vir a representar uma ferramenta importante de racionalização dos processos de obtenção das capacidades militares. Aquisições militares conjuntas representam economia de escala.

Em resumo, a implantação do PBC-BR enfrentará muitos desafios, de ordem política, institucional e operacional. Não obstante, o setor de Defesa poderá obter benefícios significantes, especialmente o desenvolvimento de um pensamento unificado de Defesa, o que muito contribuirá para a gestão do setor e, o que é mais importante, entregar ao Brasil uma Forças Armadas mais estruturadas e compatíveis com a estatura geopolítica do nosso País no concerto das nações.

Rio de Janeiro - RJ, 19 de outubro de 2020.

Como citar este documento:

FILHO, Oscar Medeiros. Desafios e capacidades: bases para um novo planejamento militar. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro. 2020.