



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ART FÁBIO LUIZ EUGÊNIO LEOPOLDINO JÚNIOR

**CONFIGURAÇÃO DE EXÉRCITO DA PERSPECTIVA DO
PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES**

Rio de Janeiro
2019



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP ART FÁBIO LUIZ EUGÊNIO LEOPOLDINO JÚNIOR

**CONFIGURAÇÃO DE EXÉRCITO DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO
BASEADO EM CAPACIDADES**

Trabalho acadêmico apresentado à
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,
como requisito para a especialização
em Ciências Militares com ênfase em
Doutrina Militar.

**Rio de Janeiro
2019**

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEX - DESMIL
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: Cap Art FÁBIO LUIZ EUGÊNIO LEOPOLDINO JÚNIOR

Título: CONFIGURAÇÃO DE EXÉRCITO DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES.

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Doutrina Militar, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____ / _____ / _____ CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
<u>DOUGLAS MACHADO MARQUES – Ten Cel</u> Cmt Curso e Presidente da Comissão	
<u>PAULO DAVI DE BARROS LIMA FILHO - Maj</u> 1º Membro	
<u>CARLOS EDUARDO DA SILVA LOURENÇO - Cap</u> 2º Membro e Orientador	

FÁBIO LUIZ EUGÊNIO LEOPOLDINO JÚNIOR – Cap
Aluno

CONFIGURAÇÃO DE EXÉRCITO DA PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES

Fábio Luiz Eugênio Leopoldino Júnior^{1*}
Carlos Eduardo da Silva Lourenço^{2**}

RESUMO

O Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) é uma nova forma de conceber uma Força Armada sob a ótica da Doutrina. O desenvolvimento de capacidades substitui a hipótese de emprego, que não atende mais à defesa frente as novas ameaças. As ameaças são difusas, irregulares e assimétricas e para enfrentá-las é necessário que o Exército de um Estado seja estruturado sobre matrizes que lhe forneçam flexibilidade. A compreensão deste conceito requer um estudo pormenorizado nos documentos produzidos pelos países que já o introduziram, portanto, foi proposto apresentar o mínimo necessário para suprir demandas que surjam perante aos capitães alunos da EsAO a partir do ano de 2020. De forma que eles estejam aptos para discorrer sobre o tema satisfatoriamente e ainda tenha a possibilidade de recorrer a fontes primárias caso seja necessário.

Palavras-chave: Planejamento Baseado Capacidades, Doutrina, Hipótese Emprego, Ameaças.

ABSTRACT

Capability Based Planning (PBC) is a new way of conceiving an Armed Force from the perspective of the Doctrine. Capacity building replaces the employment hypothesis, which no longer serves defense against new threats. Threats are diffuse, irregular and asymmetrical, and in order to confront them, the State Army must be structured on matrices that provide flexibility. Understanding this concept requires a detailed study of the documents produced by the countries that have already introduced it, so it has been proposed to put forward the minimum necessary to meet the demands that will arise before EsAO student captains from the year 2020 onwards. talk about the topic satisfactorily and still have the possibility to resort to primary sources if necessary.

Keywords: Capacity Based Planning, Doctrine, Employment Hypothesis, threats.

*Capitão da Arma de Artilharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2009.

** Capitão da Arma de Artilharia. Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) em 2005. Pós-graduação em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) em 2015.

1 INTRODUÇÃO

O Planejamento Baseado em Capacidades é uma concepção de estrutura da Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoa e Infraestrutura (DOAMEPI) de uma Força Armada (FA), segundo capacidades em detrimento de hipóteses de emprego. Este modelo foi concebido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA) em 2001 com o intuito de se adaptar à evolução do combate moderno. Essa estrutura já é uma realidade nos EUA, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Austrália e Nova Zelândia nos dias de hoje, embora ela esteja sujeita a constantes aperfeiçoamentos, fruto dos ensinamentos colhidos em operação.

Com o intuito de acompanhar estas novas demandas, o Exército Brasileiro (EB) iniciou a transformação de sua estrutura em 2012, seguindo as orientações da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). O Ministério da Defesa (MD), por meio de sua Assessoria do Planejamento Baseado em Capacidades, está centralizando os esforços e capitaneando esta transformação junto às três Forças Singulares. O órgão foi criado com a incumbência de realizar os estudos e projetos visando colocar em prática esta nova estrutura.

Com o intuito de difundir esse projeto, a Dra. Ana Toniolo, Assessora Técnica de Planejamento e Processos da Assessoria do Planejamento Baseado em Capacidades do Ministério da Defesa (MD), proferiu uma palestra para os capitães alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais 2019, no auditório da EsAO, no mês de março de 2019, abordando as medidas tomadas, até então, nos níveis político-estratégico. No entanto, o tema, que para muitos era desconhecido e/ou percebido como pertencente a escalões mais elevados das FA, gerou dúvidas sobre o que seria, exatamente, o Planejamento Baseado em Capacidades, em que circunstâncias ele foi criado e quais são suas principais características.

Vislumbrou-se, então, pesquisar sobre o assunto com a finalidade de esclarecer estas dúvidas para que elas não gerem desinformação nos corpos de tropa a partir do ano de 2020, quando esta turma estará se apresentando em suas Unidades e serão difusores dos conhecimentos institucionais mais atualizados e, para tanto, devem assimilar corretamente seus conceitos e características.

1.1 PROBLEMA

O PBC é um conceito novo no panorama da Defesa do Brasil e sua implementação ainda está em fase embrionária. Além disto, as discussões, debates, estudos e projetos estão presentes, majoritariamente, nos níveis político-estratégico. Nenhum dos países da América Latina têm suas Forças Armadas estruturadas neste modelo.

Os contatos institucionais com os países onde ele já está estabelecido ainda não permitem uma compreensão tão clara das suas características por parte da grande maioria do EB, considerando, ainda, que as estruturas de FA daquelas nações são muito diferentes e que nenhuma delas compartilha a língua portuguesa como idioma oficial.

A despeito de tudo isto, faz-se necessário que o capitão aperfeiçoado seja capaz de explicar o mínimo do PBC a seus subordinados e, caso algum deles tenha interesse em se aprofundar no tema, sugerir fontes de consultas. Portanto, o problema aqui estabelecido é determinar o mínimo que o capitão aperfeiçoado deve saber sobre o PBC para ser capaz de esclarecer seus subordinados, pares e superiores sobre este conhecimento institucional.

1.2 OBJETIVOS

O presente estudo irá analisar os conhecimentos mínimos indispensáveis acerca do PBC. Para atingir o objetivo geral de estudo, foram formulados os objetivos específicos, abaixo relacionados, a fim de permitir o entendimento lógico da análise:

- a. Descrever as circunstâncias em que foi criado o PBC no mundo;
- b. Apresentar o conceito de PBC;
- c. Identificar as características do PBC; e
- d. Comparar o PBC e as Hipóteses de Emprego.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

O entendimento do MD de que o PBC devia ser tratado com os capitães alunos da EsAO, destacando sua principal responsável pelo assunto, a Dra. Ana Toniolo, para se deslocar até a Escola, traduz sua importância para este universo de oficiais. Por óbvio, a palestra proferida não seria capaz, e nem tinha este intuito, de

tornar os alunos aptos a discutir sobre o tema com o mínimo de propriedade, pois visava tão e simplesmente jogar luz sobre esta novidade, sendo o aprofundamento no assunto é interesse de cada militar em aumentar seu cabedal de conhecimento sobre sua instituição.

Desta feita, este trabalho vem, justamente, realizar essa busca e deixar um caminho trilhado para que sirva de subsídio aos capitães aperfeiçoados que se depararem com o PBC em suas futuras Organizações Militares.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa foi calcado na coleta de dados através de uma pesquisa bibliográfica, de caráter quantitativa, a manuais doutrinários do MD, revistas especializadas em assuntos militares nacionais e internacionais, artigos e estudos acadêmicos nacionais e internacionais que permeiam o tema. Esta abordagem pretende atender ao seu objetivo exploratório, colhendo subsídios que auxiliarão na formulação de uma possível solução para o problema.

1.1 REVISÃO DE LITERATURA

A primeira literatura disponível foi editada em 2000, pelo *The Technical Cooperation Program* (TTCP), do qual fazem parte os EUA, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia. Este grupo, encabeçado pelo Departamento de Defesa dos EUA, publicou estudos, artigos e orientações ao longo dos anos para analisar os resultados alcançados e as melhorias necessárias neste processo. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) publicou, seu primeiro documento de 2009, na Cúpula de Estrasburgo/Kehl, na qual foi estabelecido o PBC para seus membros.

Nesse contexto, o Brasil incluiu o termo capacidade em sua END em 2008 e, desde então, o MD tem se empenhado em formatar o PBC nas FA, cada qual com suas peculiaridades.

Estas, por sua vez, têm confeccionado manuais abarcando o assunto. Paralelo às instituições e Estados, militares e civis envolvidos com as FA de seus respectivos países tem se esforçado em apresentar estudos, através de artigos e trabalhos de conclusão de curso.

Palavras-chave: PBC, Capacidade, Doutrina, Ameaças, Hipótese.

a. Critério de inclusão:

- Estudos e artigos, nacionais e internacionais, publicados sobre as Forças Armadas que implementaram e estão implementando o PBC;
- Documentos institucionais nacionais sobre o PBC.

b. Critério de exclusão:

- Estudos, artigos e revistas sobre outra doutrina que não seja PBC.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro passo para entender o PBC é saber o porquê ele foi criado e isto implica em analisar o contexto geopolítico da época em que foram concebidas as primeiras ideias sobre esta transformação.

O início do século XXI foi marcado por conflitos em áreas urbanas, contra forças descaracterizadas, dispersas no meio da população, se valendo de técnicas não convencionais e de tecnologias diversas, representando grupos e não Estados.

Diante desta complexa gama de fatores a se considerar, percebeu-se que a maneira de se preparar, até então consagrada nos campos de batalha da 2ª Guerra Mundial, não era mais capaz de fazer frente as novas ameaças. Era necessário, portanto, mudar a forma de combater e para isto seria necessário conceber uma nova Doutrina. Este primeiro passo foi dado pelo Departamento de Defesa dos EUA:

A Revisão Quadrienal de Defesa de 2001 orientou o início de uma abordagem baseada em recursos para definir os requisitos de defesa. A principal razão para essa mudança foi abordar um ambiente futuro incerto no qual os Estados Unidos não podem prever quem será seu próximo oponente. A ênfase foi colocada no fornecimento de recursos para abordar uma ampla gama de ameaças à segurança da Nação, em vez de fornecer o recurso para derrotar um adversário específico. (WALKER, 2005, tradução minha¹)

Os Estados Unidos não podem prever definitivamente quem será seu próximo adversário ou onde o próximo conflito ocorrerá; no entanto, suas forças militares devem poder atender com sucesso as incertezas desta nova era. O Departamento de Defesa pode ter produzido as melhores forças armadas do mundo, mas seus processos não otimizam o investimento em recursos conjuntos para atender à segurança atual e futuros desafios. (ESTADOS UNIDOS, 2004, tradução livre)

Compreendido o que motivou a mudança para uma nova perspectiva de emprego, agora é necessário saber qual é o seu conceito. Sua definição deverá responder, mesmo que sucintamente, os anseios desta nova era de conflitos. O combatente deve ser preparado para adquirir capacidades, mesmo que ainda não se tenha definido quem é o inimigo. Dessa forma, quando o inimigo se apresentar, será analisado seu perfil e quais são as capacidades necessárias para enfrentá-lo.

Pensando assim, é possível estar preparado para qualquer tipo de ameaça, pois o militar teria assimilado várias capacidades, tendo que utilizar aquelas demandadas pela situação. Uma explicação alegórica seria como se as capacidades estivessem em uma estante e, a depender de quem se pronuncie, o militar vai na prateleira e pega as capacidades para derrotá-lo. O PBC pode ser resumidamente entendido da seguinte maneira:

Elementos-chave do planejamento baseado em recursos

A seguir, são apresentados os principais elementos do planejamento baseado em recursos:

- Uma estrutura conceitual para o planejamento sob incerteza por enfatizando a flexibilidade, robustez e adaptabilidade da capacidade.
- Uma estrutura analítica com três componentes:
 - ◆ entender as necessidades de capacidade
 - ◆ avaliar opções de capacidade no nível da missão ou operação
 - ◆ escolhendo níveis de capacidade e escolhendo entre capacidade opções em uma estrutura integradora de portfólio que considere outros fatores (por exemplo, gerenciamento de força), diferentes tipos de riscos e limitações econômicas.
- Uma estrutura de solução que enfatiza “blocos de construção”. (DAVIS, 2002, tradução livre)

Com o conceito em mente, o próximo passo é apresentar as principais características que ajudem a ampliar o campo de visão sobre as consequências da implantação desta estrutura e ajudar na posterior comparação com o modelo anterior. Além disso, servem como parâmetros para análises que visem melhorias e mudanças.

O modelo de CBP, como foi caracterizado, tem resumidamente as seguintes qualidades: é flexível; é sistêmico, permitindo a interação dos vários níveis de planejamento; utiliza com exatidão e coerência o conceito de capacidade; é um modelo top-down; assenta-se nos elementos funcionais DOTMLPFI para suporte ao desenvolvimento e sustentação de capacidades; proporciona uma visão de futuro; tem uma filosofia de modelo integrativo (conjunto); torna mais fácil a explicação pública dos gastos com defesa e o que as FA podem fazer; facilita o estabelecimento de prioridades; e evita o perigo da dispersão de recursos. (LEITE, 2011)

Para dirimir qualquer dúvida que ainda tenha restado, a comparação entre modelos ajuda a verificar suas diferenças, através das quais fica mais claro cada um dos conceitos. É como se fosse colocado um objeto claro contrastando com um fundo escuro. Pretende-se realçar o que funciona em um e não mais no outro.

A grande diferença entre eles é o efeito desejado. Na Hipótese de Emprego busca-se se preparar para uma ameaça bem definida, normalmente as FA de um

outro país ou coalizão. Estuda-se o DOAMEPI delas e suas prováveis abordagens. Formula-se uma Hipótese de Emprego para fazer frente a esta ameaça e realiza seu investimento para se preparar assim.

Enquanto se pensava nas ameaças como Estados, isto fazia sentido e era funcional e efetivo. Porém, quando as ameaças começaram a se apresentarem como grupos intra e internacionais, sem distintivo ou farda, sem lutar em nome de uma nação, que não respeitam leis infra ou supra nacionais, ficou quase impossível criar hipótese de emprego para enfrentar todas as ameaças e como cada uma delas poderia atacar de forma diferente. E mesmo que fosse possível, seria muito custoso, em termos orçamentários, o suprimento de material e recurso humano suficiente para estar pronto para todas elas, pois deveria haver uma tropa especificamente preparada para cada hipótese.

O PBC trouxe uma concepção aos moldes do que se chama de modular, pois o módulo seria uma caixa e dentro dela estariam as capacidades. Então o módulo seria preenchido com as capacidades requisitadas no momento. Para que isto seja possível as capacidades já devem estar a disposição, ou seja, elas já foram desenvolvidas anteriormente e são acionadas assim que for preciso.

O processo é projetado para começar com orientações abrangentes que direcionam prioridades. Essas prioridades são então vistas no contexto de uma ampla gama de cenários que representam possíveis futuros, possíveis ameaças e projeções de tecnologia, bem como conceitos operacionais amigáveis que representam como a força amiga pretende lutar. Observe que esse processo não é baseado em ameaças versus o antigo chamada baseada em ameaças. Ele avalia os recursos em relação a uma ampla variedade de cenários e ameaças a enfrentar a incerteza em vez de enfrentar uma ameaça monolítica em cenários limitados e supondo que outros casos apresentem menor estresse que possa ser tratado pela força projetada para abordar a ameaça monolítica. (WALKER, 2005, tradução livre)

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nota-se, portanto, que o assunto é vasto e complexo, por se tratar de uma mudança estrutural de um sistema de Defesa de um Estado. E mesmo aqueles que já o implementaram, ainda encontram dificuldades, a despeito de testarem sua eficácia em constantes combates reais. Verifica-se que a mudança é irreversível, pois o modelo antigo comprovadamente não atende mais às expectativas.

Então, é possível afirmar que cedo ou tarde estes conceitos estarão cada vez mais fazendo parte do dia-a-dia dos diversos círculos hierárquicos, o que trará uma responsabilidade para os comandantes nos diversos níveis de estarem capacitados

a abordarem o assunto. Estes comandantes serão um dos capitães alunos que se formam em 2019 na EsAO e para estarem preparados para essa futura realidade devem começar pelo o que foi apresentado neste artigo e buscar nas referências uma fonte que ilumine os pormenores que não foram esclarecidos.

REFERÊNCIAS

AUSTRÁLIA. The Technical Cooperation Program. Guide to Capability- Based Planning. [2003]. Disponível em: <[https:// www.google.com.br/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=The+Technical+Coope ration+Program+Joint+Systems+and+Analysis+Group+Technical+Panel+3.+Guide+to+Capability-Based+Planning.&safe=active&*](https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=The+Technical+Coope ration+Program+Joint+Systems+and+Analysis+Group+Technical+Panel+3.+Guide+to+Capability-Based+Planning.&safe=active&*)>. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD 51-M-01: Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. Brasília, DF, 2005, 29 p.

_____. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. Ministério da Defesa. EB20-MF-10.102: Doutrina Militar Terrestre 1. Ed. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério da Defesa. EB20-C-07.001 - Catalogo Capacidades. ed. Brasília, DF, 2015.

DAVIS, Paul K. Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, missionsystem analysis, and Transformation. RAND National Defense ResearchInstitute. Santa Mônica-CA, 2002. Disponível em:<http://http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1513.html> Acesso em: 8 maio 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Departamento de Defesa. Capabilities-Based Assessment(CBA) User's Guide. Version3. EUA, 2009. Disponível em: <http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cba_guidev3.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. Joint Defense Capabilities Studies. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<https://assets.documentcloud.org/documents/2695409/Joint-Defense-Capabilities-Study-Aldridge-Study.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2019.

LEITE, Márcio Dantas Avelino. Planejamento estratégico das Forças Armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ, 2011.

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

MAIN, Maj Bryan D.; KRETSER, Capt Michael P.; SHEARER, Joshua M.; LADD, Lt Col Darin A. Initial Capabilities Documents: A 10-Year Retrospective of Tools, Methodologies, and Best Practices. Defense ARJ, July 2014, Vol. 21 No. 3 : 716-749. A Publication of the Defense Acquisition University. <http://www.dau.mil>.

REMPEL Mark. Strategic Planning Operational Research Team. An Overview of the Canadian Forces' Second Generation Capability-Based Planning Analytical Process. Defence R&D Canada Centre for Operational Research and Analysis, September 2010. National Defence.

RICCO, Maria Filomena Fontes; PAGGIARO, Fábio Salm. Gestão Estratégica de Defesa: hipóteses de emprego versus capacidades. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 33, n. 67, p. 98-122, jan./abr. 2018.

WALKER, S. Capabilities-based planning: how it is intended to work and challenges to its successful implementation. U.S. Army War College, Carlisle, 18 Mar. 2005.