

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (FN) ANDRÉ AUGUSTO FERREIRA DE OLIVEIRA

Reflexões sobre o III Simpósio do CFN: contribuições para o desenvolvimento
de uma sistemática de planejamento de força para a MB

Rio de Janeiro
2018

CMG (FN) ANDRÉ AUGUSTO FERREIRA DE OLIVEIRA

Reflexões sobre o III Simpósio do CFN: contribuições para o desenvolvimento
de uma sistemática de planejamento de força para a MB

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

Orientador: CMG (Ref) Eduardo HARTZ
Oliveira

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2018

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pois, ao me proporcionar em 2015 a oportunidade de participar do III Simpósio do CFN, certamente já tinha esse caminho traçado para o corrente ano, quando pude ampliar os estudos a respeito do planejamento de força, o qual conheci naquela ocasião. Ao longo do ano, ainda, se fez presente nos momentos mais difíceis desta empreitada, assegurando a força necessária para seguir adiante.

À minha esposa Kenya, pelo apoio e compreensão, certo de que a minha dedicação à conclusão desse trabalho reduziu os nossos momentos de lazer e, por vezes, me fez menos presente para colaborar com as tarefas em casa. O Navio não teria mantido o rumo se não fosse por sua força e autonomia ímpares.

Ao meu orientador, CMG (Ref) Eduardo Hartz Oliveira, por ter dedicado parcela de seu precioso tempo na leitura de minhas construções, sendo pontual nas orientações sobre a forma do trabalho.

Aos meus colegas de turma do C-PEM 2018, que proporcionaram um ambiente leve e amigável, no qual foi possível trabalhar com a tranquilidade necessária para enfrentar os inúmeros desafios do Curso.

RESUMO

A Estratégia Nacional de Defesa estabeleceu como diretriz que as Forças Singulares (FS) devem dimensionar seus meios a partir de capacidades, seguindo uma tendência das Forças Armadas do mundo. Decorrente dessa determinação, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) produziu uma metodologia de planejamento de força baseado em capacidades, sendo que no próximo passo as FS devem desenvolver as suas metodologias próprias, independentes, mas integradas ao processo do EMCFA. Nesse sentido, o III Simpósio do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), realizado em 2015, no contexto do qual foi desenvolvido o planejamento de longo prazo do Corpo, aplicou uma metodologia alinhada ao conceito de planejamento por capacidades, tendo por base a doutrina bem consolidada do *United States Marine Corps* (USMC). Vislumbrou-se, então, a possibilidade de analisar os processos então realizados, a fim de identificar as lições aprendidas. Dessa forma, o propósito deste trabalho é compilar as contribuições que podem ser extraídas do III Simpósio do CFN para o desenvolvimento de uma metodologia de planejamento de força baseado em capacidades para a MB. Para tal, em primeiro lugar, como embasamento teórico, são apresentados conceitos afetos aos planejamentos de capacidade e de força e às metodologias empregadas pelo USMC, tanto a vigente à época do Simpósio, como a atual. Em seguida, é apresentada a metodologia do EMCFA, que deve balizar as decorrentes. Por fim, são abordadas as metodologias utilizadas na Escola de Guerra Naval, sendo este o referencial teórico do assunto na MB, e no III Simpósio do CFN, do qual se pretende extrair relevantes ensinamentos. Assim, no concerto das metodologias abordadas, foi possível identificar contribuições em três áreas: conceitos, estruturação da metodologia e condução do processo.

Palavras-chave: Planejamento de Força. Planejamento Baseado em Capacidades. Metodologia.

ABSTRACT

The National Defense Strategy has established as a guideline that the Armed Forces must scale their assets from capabilities, following a tendency of the Armed Forces all around the world. Based on this determination, the Armed Forces Joint Staff has produced a capability-based force planning methodology, and in the next step the Armed Forces should develop their own process, independent but integrated to the Armed Forces Joint Staff's. In this sense, the III Brazilian Marine Corps (BMC) Symposium, held in 2015, in the context of which BMC's long-term planning was developed, applied a methodology related to the concept of capacity planning, based on the well-established doctrine of the United States Marine Corps (USMC). It was envisaged the possibility of analyzing the processes carried out in order to identify the lessons learned. In this way, the purpose of this work is to compile the contributions that can be extracted from the III BMC Symposium for the development of a capability-based force planning methodology for Brazilian Navy (BN). To this end, firstly, as a theoretical basis, concepts related to capability and force planning and the methodologies used by the USMC, both at the time of the Symposium and the current one, are presented. Next, the methodology of the Armed Forces Joint Staff is presented, which should mark out the derived ones. Finally, the methodologies used in Brazilian Naval War College are discussed, being this the theoretical reference of the subject in the MB, and in the III BMC Symposium, from which it is intended to extract relevant teachings. Thus, in the context of the methodologies addressed, it was possible to identify contributions in three areas: concepts, methodology structuring and process conduction.

Key-words: Force Planning. Capabilities Based Planning. Methodology.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAO	<i>Approved Acquisition Objective</i>
ASR	<i>Authorized Strength Report</i>
CBA	<i>Capabilities Based Assessment</i>
CDDCFN	Comando do Desenvolvimento Doutrinário do Corpo de Fuzileiros Navais
CFN	Corpo de Fuzileiros Navais
CGCFN	Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CMD	Capacidades Militares de Defesa
CMFS	Capacidades Militares das Forças Singulares
CND	Capacidades Nacionais de Defesa
CMiD	Conselho Militar de Defesa
ComGerCFN	Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
CPIB	<i>Capability Portfolio Integration Board</i>
CPRB	<i>Capability Portfolio Review Board</i>
DC CD&I	<i>Deputy Commandant for Combat Development and Integration</i>
DMN	Doutrina Militar Naval
DOPEMAI	Doutrina, organização, pessoal, ensino, material, adestramento e infraestrutura
EB	Exército Brasileiro
EFDS	<i>Marine Corps Expeditionary Force Development System</i>
EGN	Escola de Guerra Naval
EMA	Estado-Maior da Armada
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
FA	Forças Armadas
FAA	<i>Functional Area Analysis</i>
FAB	Força Aérea Brasileira
FNA	<i>Functional Needs Analysis</i>

FS	Forças Singulares
FSR	<i>Force Structure Review</i>
GT	Grupo de Trabalho
JCA	<i>Joint Capabilities Areas</i>
MB	Marinha do Brasil
MCCA	<i>Marine Corps Capabilities Areas</i>
MCCBA	<i>Marine Corps Capabilities Based Assessment</i>
MCCDC	<i>Marine Corps Combat Development Command</i>
MCEIP	<i>Marine Corps Enterprise Integration Plan</i>
MCTL	<i>Marine Corps Task List</i>
MD	Ministério da Defesa
METL	<i>Mission Essential Task List</i>
MOS	<i>Military Occupational Skill</i>
MRL	<i>Marine Air-Ground Task Force Requirements List</i>
PA	Possibilidades de Atuação
PBC	Planejamento Baseado em Capacidades
PEM	Plano Estratégico da Marinha do Brasil
PTD	Processo de Tomada de Decisão
SISPED	Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa
SPAN	Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha do Brasil
SPEM	Sistemática de Planejamento Estratégico Militar
TFSP	<i>Total Force Structure Process</i>
TOECR	<i>Table of Organization and Equipment Change Requests</i>
URB	<i>Uncompensated Review Board</i>
USMC	<i>United States Marine Corps</i>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 — Metodologia de planejamento baseado em capacidades do USMC	27
QUADRO 2 — Comparação EFDS x MCCBA	28
QUADRO 3 — Sistemática de Planejamento Baseado em Capacidades do EMCFA	34
QUADRO 4 — Sistemática de Planejamento Baseado em Capacidades da EGN	42

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONCEITOS BÁSICOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO DE FORÇA.....	18
2.1	O conceito de capacidade e suas partes componentes	18
2.2	O planejamento baseado em capacidades e seu relacionamento com o planejamento de força e o planejamento estratégico	22
3	A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE FORÇA DO USMC	24
3.1	A metodologia do USMC utilizada como referência no III Simpósio do CFN.....	24
3.2	A metodologia atualizada do USMC	26
4	O ESTUDO SOBRE PLANEJAMENTO DE FORÇA BASEADO EM CAPACIDADES CONDUZIDO PELO EMCFA	31
4.1	O “rol de capacidades” apresentado no Relatório do estudo.....	31
4.2	O Guia de Planejamento Baseado em Capacidades do EMCFA.....	33
4.3	Implicações para o Planejamento de Força da MB.....	36
5	A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE FORÇA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL.....	41
6	LIÇÕES APRENDIDAS NO III SIMPÓSIO DO CFN: Contribuições para a nova Sistemática de Planejamento de Força da MB	47

6.1	A sistemática adotada no III Simpósio do CFN	47
6.2	A rotina de trabalho do Grupo ALFA.....	50
6.3	A metodologia modificada utilizada pelo Grupo ALFA	51
6.4	Contribuições do III Simpósio do CFN para a metodologia de planejamento de força da MB	62
6.4.1	Conceitos	63
6.4.2	Construção da metodologia	67
6.4.3	Condução do processo	68
7	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	77
	APÊNDICE A — ORGANIZAÇÃO DO DEPUTY COMMANDANT FOR COMBAT DEVELOPMENT AND INTEGRATION (DC CD&I)	79
	APÊNDICE B — O EXPEDITIONARY FORCE DEVELOPMENT SYSTEM (EFDS)	80
	APÊNDICE C — O MARINE CORPS CAPABILITIES BASED ASSESSMENT	84
	APÊNDICE D — A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES DO EMCFA	88
	APÊNDICE E — A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES DA EGN	91

APÊNDICE F — LISTA DE CAPACIDADES OPERATIVAS, CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS, TAREFAS OPERATIVAS E ATIVIDADES IDENTIFICADAS PELO GT ALFA NO III SIMPÓSIO DO CFN	96
---	-----------

1 INTRODUÇÃO

Em 2016, motivado por uma diretriz existente na Estratégia Nacional de Defesa (END), segundo a qual os meios de defesa devem ser estruturados em torno de capacidades (BRASIL, 2016a), o Ministério da Defesa (MD), por intermédio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), constituiu um Grupo de Trabalho (GT), com a participação de representantes das três Forças Singulares (FS), a fim de desenvolver uma Metodologia de Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) para emprego pelas Forças Armadas (FA). Até aquele momento, apesar de existirem estudos a respeito do assunto no âmbito das três FS, nenhuma delas possuía uma metodologia consolidada sobre PBC.

O trabalho do GT foi encerrado no final de 2017, culminando com o envio em dezembro, para as três FS, do Relatório do estudo. Dentre as deliberações apresentadas destacam-se: as definições dos principais conceitos afetos ao PBC; um Guia de PBC, que será base do futuro manual do EMCFA sobre o tema; e um plano para a implementação do PBC no âmbito do MD e das três FS até 2020 (BRASIL, 2017d).

O produto final do trabalho, de forma mais abrangente, pode ser considerado como uma metodologia de planejamento de forças baseado em capacidades, sendo esta denominação mais assertiva quanto à relação entre dimensionamento de força e capacidades. Conforme consta em seu anexo “C”, o Relatório bem relaciona os dois conceitos:

O conceito de **Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)** foi adotado em diversos países em resposta à limitação para desenvolver uma **estrutura de força** e analisar opções de obtenção (aquisição e/ou desenvolvimento) com cenários prospectivos. A ideia básica foi identificar um **conjunto de capacidades** que permitiria a uma **estrutura de força** realizar uma ampla gama de missões em todo o espectro de conflito. Em seguida, seriam desenvolvidos e financiados programas de obtenção que ajudassem a alcançar capacidades militares robustas em um ambiente futuro incerto e que fossem conectadas a conceitos conjuntos (BRASIL, 2017d, p. 49, grifo nosso).

Observa-se que, no PBC, para planejar uma força, deve-se antes mensurar as capacidades que a mesma deve possuir para atender as demandas futuras identificadas em um cenário prospectivo, o qual, sendo elaborado por um método científico próprio, permite visualizar os possíveis empregos futuros da força.

Os conhecimentos sobre este assunto, no âmbito da Marinha do Brasil (MB), foram primeiramente publicados no documento "Notas de Aula em Planejamento de Força" da Escola de Guerra Naval (EGN), em 2013, fruto de estudos realizados pelo setor de Política e Estratégia da Escola. Em 2015, um Processo de Tomada de Decisão (PTD)¹, com o título "Sistemática para Planejamento de Força da Marinha do Brasil", apresentou uma proposta sobre esta temática, a qual, por determinação do Comandante da Marinha, passou a ser a referência no assunto para a MB. O documento da EGN, então, foi atualizado em 2016, sendo designado como Manual e com o título "O Planejamento Estratégico de Força: a proposição de um modelo para a Marinha do Brasil", o qual incorporou os conhecimentos produzidos pelo PTD 2015. Mais recentemente, em 2018, já com base no relatório do GT do MD sobre PBC, o manual foi novamente revisado, sendo renomeado para "Manual de Sistemática de Planejamento de Força Naval" da EGN (BRASIL, 2018).

Importa mencionar que, destarte esse manual produzido pela EGN, o processo de planejamento de força baseado em capacidades ainda não foi transformado em doutrina na MB. A Sistemática de Planejamento de Alto Nível (SPAN) e o Plano Estratégico da Marinha (PEM) ainda não utilizam esta linguagem, embora, fruto da recente revisão destes documentos, finalizada em 2017, os assuntos "planejamento por capacidades" e "planejamento de força" tenham sido mencionados (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2017c).

Em face das novas circunstâncias, principiadas pela conclusão do trabalho do GT do MD sobre PBC e Planejamento de Força, e de necessidades de alterações identificadas ao

¹ Trabalho realizado anualmente por alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas, realizado na EGN.

longo do período de maturação dos novos documentos sobre a SPAN e o PEM, o Estado-Maior da Armada (EMA) deu início à nova revisão da sua sistemática de planejamento estratégico, a fim de identificar as alterações mandatórias, necessárias para alinhar os seus processos e documentos estratégicos aos do MD, e as oportunidades de melhoria, em vista da atualidade dos conhecimentos produzidos pelo GT PBC. Nesse escopo, como consequência mais direta, surgiu a necessidade de adequar o planejamento de força da MB à sistemática apresentada pelo EMCFA. Para tais trabalhos, foram constituídos um novo GT SPAN/PEM e um GT de Planejamento de Força.

Nesse cenário, cabe destacar que o Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), desde 2000, desenvolve o seu planejamento estratégico por meio de uma Sistemática que se inicia com a realização de Simpósios, nos quais são estabelecidos grupos de trabalho para estudar o Corpo, em seus aspectos administrativos e operativos, para, ao final, proporem-se ações estratégicas. Essas propostas são submetidas à avaliação dos Almirantes Fuzileiros Navais e, aquelas pré-aprovadas, seguem para a aprovação final do Comandante Geral do CFN. Uma vez aprovadas, passam a orientar os projetos de desenvolvimento do Corpo, a serem tratados no âmbito da MB, ao longo do espaço temporal estabelecido nos Simpósios (ALMEIDA, 2016).

Em 2000, foi realizado o primeiro Simpósio (I Simpósio), com o tema “O CFN do Terceiro Milênio”. Oito anos depois, seguiu-se o segundo Simpósio (II Simpósio), denominado “CFN Bicentenário”, em alusão ao aniversário de 200 anos do Corpo. Por último, em 2015, foi realizado o terceiro Simpósio (III Simpósio), com o título de “A Força de Caráter Expedicionário por Excelência”. Tais Simpósios consideraram o horizonte temporal até 2010, 2020 e 2030 respectivamente (ALMEIDA, 2016).

O III Simpósio, mais recente, foi organizado de forma similar aos anteriores, sendo que, como novidade, foi introduzida a utilização de uma metodologia de PBC, sendo

esta uma experiência pioneira na MB.

Para a condução dos trabalhos referentes às avaliações de capacidades, o Centro de Desenvolvimento Doutrinário do Corpo de Fuzileiros Navais (CDDCFN), designado organizador do evento pelo Comando Geral do CFN (CGCFN), desenvolveu um modelo de planejamento que teve como referência o adotado pelo *United States Marine Corps* (USMC) à época, com as adaptações julgadas adequadas. Para realizar as avaliações das capacidades, foram constituídos dois GT, compostos cada um por um Contra-Almirante Fuzileiro Naval, como Dirigente, e 10 Oficiais Superiores do CFN (ALMEIDA, 2016).

Seguindo a metodologia, os Grupos identificaram as deficiências existentes, produziram propostas de soluções, e, por fim, as moldaram na forma de ações estratégicas a serem adotadas para saná-las, sendo esta, de maneira geral, a sequência de um PBC.

Convém ressaltar que um dos GT constituídos, o GT ALFA, do qual este autor era membro, propôs uma metodologia modificada, que embora na essência não tenha sido diferente daquela indicada pelo CDDCFN, apresentou em suas proposições conceituais um maior detalhamento para cada etapa da metodologia original.

Em face do exposto, a partir das experiências adquiridas no III Simpósio do CFN e considerando o atual trabalho conduzido pelo EMA, com vistas ao desenvolvimento de uma sistemática de planejamento de força baseado em capacidades para a MB, emerge como oportunidade analisar os conhecimentos desenvolvidos pelo CFN no evento de 2015, a fim de identificar possíveis contribuições para a formulação da nova doutrina.

Assim, este trabalho tem como propósito compilar as contribuições que podem ser extraídas do III Simpósio do CFN para o desenvolvimento de uma sistemática de planejamento de força para a MB, que seja baseado em capacidades.

Para o que se pretende neste trabalho, os termos “sistemática” e “metodologia” não serão tratados como sinônimos. Tendo como referência o III Simpósio do CFN, o

primeiro termo referir-se-á ao processo criado pelo CDDCFN para a condução de todo o evento, enquanto o segundo compreenderá somente a sequência de processos criada para a avaliação de capacidades, enquadrando-se como tal a metodologia do CDDCFN e a modificada pelo GT ALFA. De acordo com essa diferenciação, portanto, a metodologia comporá a sistemática.

O trabalho se justifica porque, já tendo a MB identificado a necessidade de desenvolver uma sistemática de planejamento de força decorrente dos trabalhos sobre PBC finalizados pelo MD, os conhecimentos já disponíveis tornam-se importantes subsídios para orientar e, até mesmo, abreviar os caminhos. Nesse sentido, o III Simpósio do CFN surge como uma oportunidade relevante a ser explorada, pois foi um trabalho consistente, conduzido ao longo de aproximadamente um ano, norteado por um processo metodológico desenvolvido com base na doutrina do USMC, e que, ao seu final, produziu resultados fielmente alinhados ao seu propósito de apresentar soluções para o “como fazer” o CFN no espaço temporal 2015-2030.

Além disso, este autor, como membro do GT ALFA, foi designado pelo Dirigente, à época, como responsável pelas pesquisas necessárias para criar a metodologia modificada, o que permite explorar ainda de forma mais ampla as lições aprendidas naquele Simpósio.

A relevância deste trabalho se fundamenta no fato de que o desenvolvimento de uma sistemática de planejamento de força é necessário para prover a MB de um processo ordenado, confiável e alinhado ao MD, que lhe permita dimensionar a sua força de forma acurada, com base em cenários prospectivos. Em face de recorrentes períodos de orçamento reduzido para as Forças Armadas, tal demanda ressalta de valor, pois em momentos de restrição, a correta priorização de necessidades faz-se essencial.

No que se refere à metodologia, o estudo foi dividido em seis capítulos, sendo cinco concernentes ao desenvolvimento do trabalho e, por último, as considerações finais.

Além disso, foram incluídos seis apêndices, com informações complementares à compreensão dos assuntos abordados.

Nesse formato, o primeiro capítulo apresentará os conceitos básicos referentes ao planejamento de força, evidenciando a sua relação com o planejamento baseado em capacidades e o planejamento estratégico. Naturalmente, a primeira abordagem do capítulo tratará do conceito de capacidade.

No segundo capítulo, serão analisadas as metodologias de planejamento de capacidades e de força do USMC, em suas versões vigentes em 2015 e 2018. Esta abrangência faz-se necessária por que, destarte a importância de uma pesquisa científica considerar conhecimentos atuais, é imprescindível abordar a doutrina vigente em 2015, que referenciou a construção do III Simpósio do CFN, do qual se buscarão as lições aprendidas que possam contribuir para o desenvolvimento de uma metodologia similar na MB. Não obstante, a análise oportuna da evolução da doutrina do USMC pode trazer importantes ensinamentos para este mesmo fim.

Em seguida, em um terceiro capítulo, serão analisadas as novas orientações e os conceitos apresentados no Relatório do Estudo de PBC realizado pelo EMCFA, a fim de verificar quais os impactos para a metodologia de planejamento de força da MB, visto que esta deve estar alinhada às novas diretrizes do MD sobre PBC.

No quarto capítulo, será realizada uma análise a respeito dos conhecimentos sobre planejamento baseado em capacidades existentes na MB. Na ausência de uma doutrina, serão abordados os conhecimentos didáticos existentes na EGN.

No quinto capítulo, será analisada, com enfoque na estrutura e nos conceitos empregados, a sistemática de planejamento de longo prazo utilizada para o desenvolvimento dos estudos referentes ao III Simpósio do CFN, com enfoque na metodologia modificada e utilizada pelo Grupo ALFA. O propósito dessa análise é distinguir, dentre os ensinamentos

obtidos no III Simpósio, aqueles que podem contribuir para o desenvolvimento de uma nova sistemática de planejamento de força para a MB, que esteja alinhada às diretrizes do MD sobre PBC.

Por fim, no capítulo seis, será apresentada a conclusão do trabalho, a qual apresentará uma compilação dos principais aspectos analisados e soluções propostas, vinculando-as ao propósito do trabalho.

Dentre os apêndices, o primeiro apresenta a organização da Unidade que coordena a condução do planejamento de força no USMC. Os quatro apêndices seguintes apresentam o detalhamento das metodologias do USMC, vigentes em 2015 e 2018, do EMCFA e da EGN. Por fim, o sexto apresenta uma compilação das capacidades, tarefas e atividades consideradas para as análises de capacidades realizadas pelo GT ALFA durante o III Simpósio do CFN.

O estudo será delimitado à abordagem de conceitos e estrutura de processos, a fim de que as propostas a serem apresentadas possam ser aplicáveis a uma gama maior de situações específicas. Os parâmetros quantitativos, propostos na metodologia empregada pelo GT ALFA, por ocasião do III Simpósio do CFN, serão citados apenas no intuito de analisar os conceitos visualizados, e não de propor a replicação destes mesmos números em outras metodologias, dado a subjetividade e variedade de interpretações a que estão sujeitos.

Deve-se considerar que o Relatório sobre PBC produzido pelo MD é uma tentativa recente de se normatizar o assunto no âmbito das Forças Armadas, e como todo processo recém-criado, está sujeito a correções e aperfeiçoamentos. Assim, uma proposta rígida, que se estenda para além do nível conceitual, pode perder a sua aplicabilidade muito cedo, sendo passível de ser invalidada ante as mais discretas modificações do processo.

2 CONCEITOS BÁSICOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO DE FORÇA

Antes de abordar um estudo sobre metodologia de planejamento de força, faz-se necessário compreender os conceitos básicos que lhe dão suporte. No escopo deste trabalho, é fundamental assimilar o conceito de capacidade, bem como a sua composição, para então entender o que é um planejamento baseado em capacidades e sua relação com o planejamento estratégico e o planejamento de força.

2.1 O conceito de capacidade e suas partes componentes

A END é clara ao afirmar que o país deve “buscar estruturar os meios de defesa em torno de capacidades” (BRASIL, 2016a, p. 18), já abarcando uma forma de planejamento que atualmente é amplamente empregada por diversas FA no mundo.

O termo “capacidade” é motivo de amplo debate, podendo ser encontradas diversas formas de descrevê-lo. É comum a confusão quanto ao seu emprego no que se refere à intenção de tratá-lo à luz de uma definição específica ou no sentido vocabular, encontrado em dicionários da língua falada em determinado país. No entanto, não é intenção novamente expandir o tema. Para estabelecer um arcabouço doutrinário mínimo sobre capacidades, serão abordados os conceitos que dão suporte às metodologias do USMC, do EMCFA e da EGN, as quais são referência para este trabalho. Nesse escopo, é de suma importância compreender a relação entre capacidade e tarefa.

Segundo o manual MCO 3900.20 — *Marine Corps Capabilities Based Assessment*, do USMC, a palavra da língua inglesa para capacidade é “capability”, sendo este termo definido como “a habilidade para executar uma ação” (EUA, 2016a, p. 6-1, tradução nossa). Embora não tenha sido explicitado nesta definição, existe um vínculo entre capacidade

e tarefa que pode ser visualizado a partir do conceito desta última. No manual em lide, a tarefa consiste em uma ação ou atividade que é atribuída a um indivíduo ou organização para prover uma capacidade (EUA, 2016a).

Na doutrina militar estadunidense, existe um vasto construto teórico em torno do termo “tarefa”. Para o propósito deste trabalho, é importante salientar que existe uma publicação, denominada *Marine Corps Task List* (MCTL), a qual consolida as listas de tarefas do Corpo de Fuzileiros Navais estadunidenses, apresentadas juntamente com uma descrição geral, com base doutrinária, e os indicadores que definem como elas devem ser mensuradas, quando executadas. Tais indicadores são genéricos, sendo especificados de acordo com as condições existentes em uma determinada situação operacional (EUA, 2018b).

Na doutrina do USMC, essas condições de execução encontradas em um ambiente operacional são agrupadas em aspectos militares, físicos e civis. Pode-se citar, como exemplo destas condicionantes, a força oponente esperada, as condições climáticas, o grau de apoio da população local, entre outros. Assim, quando especificados, o conjunto de indicadores se transforma em padrões de execução, ou dito de outra forma, no nível de desempenho de uma tarefa (EUA, 2016a).

O conceito de capacidade apresentado no estudo sobre PBC realizado pelo EMCFA, que será amplamente abordado no capítulo quatro, é mais abrangente. A capacidade é definida como a “Aptidão para atingir um Efeito Desejado, sob condições específicas, por meio de um conjunto de Tarefas” (BRASIL, 2017d, p. 8).

Observa-se que esta definição apresenta a relação com a tarefa mas também inclui o termo “condições específicas”, o qual está relacionado aos fatores extrínsecos das tarefas existentes na metodologia do USMC. Fica ressaltado, portanto, a necessidade de contextualizar uma tarefa para que ela possa ser definida de forma completa e, assim, gerar uma capacidade.

No que se refere à EGN, o seu manual, tendo sido revisado no corrente ano, replicou o conceito de capacidade apresentado pelo EMCFA, o que não poderia ser diferente, em virtude da necessidade de se criar uma doutrina unificada sobre o tema nas FA. Ressalta-se, porém, que o referido manual complementa o conceito afirmando que a capacidade é resultante da sinergia de vários insumos, ressaltando que sinergia não é somente a soma de partes.

Tal afirmação, pode-se dizer, faz alusão ao nível estrutural de uma capacidade, e neste sentido, o manual apresenta a estrutura interna de uma capacidade, a qual é composta por sete requisitos: doutrina, organização, pessoal, ensino, material, adestramento e infraestrutura. Isso quer dizer que, para gerar uma capacidade, é necessário desenvolver ações em cada uma dessas áreas e, posteriormente, conjugá-las sinergicamente (BRASIL, 2018).

Esses requisitos compõem o que se convencionou chamar de processo DOPEMAI² para análise de capacidades. O conceito é derivado da doutrina militar estadunidense. No manual do USMC, que será apresentado no próximo capítulo, esses requisitos são conhecidos como “pilares de desenvolvimento de capacidades”. Atualmente são oito, pois aos sete originais, que equivalem àqueles adotados pela EGN, foi incorporado o *Policy*. Assim, a sigla em vigor é DOTMLPF-P³ (EUA, 2008; EUA, 2016a).

No que isso interessa ao estudo das metodologias? Para o que será abordado mais adiante, é importante entender que, segundo a doutrina do USMC e a definição apresentada pelo EMCFA, as capacidades são geradas pela execução de tarefas, as quais têm origem doutrinária, já se encontram relacionadas em um documento próprio e têm o seu padrão de

² Este trabalho não se propôs a identificar a primeira vez em que a sigla foi adaptada nas Forças Armadas brasileiras. No entanto, a Nota de Coordenação Doutrinária nº 2/2014 do Exército Brasileiro – Planejamento Baseado em Capacidades, de 15 de julho de 2014, uma das referências utilizadas no III Simpósio do CFN, apresentava como fatores determinantes para se obter uma capacidade a doutrina, a organização, o adestramento, o material, a educação, o Pessoal e a Infraestrutura, representados pela sigla DOAMEPI (BRASIL, 2014).

³ *Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities, and Policy*. O item recentemente incorporado agregou à análise de capacidades a possibilidade de identificar lacunas e possíveis soluções que envolvam mudanças em normas e leis (EUA, 2016a).

execução definido por fatores intrínsecos e extrínsecos a ela, quais sejam os indicadores e as condições existentes no ambiente operacional, respectivamente. Sobre o processo DOPEMAI, será visto que se trata da ferramenta fundamental para a realização de análises de capacidades.

O conceito de capacidade será mais explorado nos capítulos seguintes, sendo abordado sobre novos enfoques, à medida que o estudo sobre metodologia demandar. Por ora, estes conhecimentos apresentados são suficientes para a compreensão das capacidades descritas na END.

A primeira delas, identificada no nível mais elevado, é a capacidade de defesa, a qual, em sua definição, destaca como propósitos “gerar efeito dissuasório” e “respaldar a preservação dos interesses nacionais” (BRASIL, 2016a). Desse conceito, é possível interpretar a dissuasão e a preservação dos interesses nacionais como duas grandes capacidades no âmbito nacional.

Em seguida, foram definidas sete Capacidades Nacionais de Defesa (CND), quais sejam as Capacidades de Proteção, de Dissuasão, de Pronto-Resposta, de Coordenação e Controle, de Gestão da Informação, de Mobilidade Estratégica e de Mobilização. Observa-se que, pela redação, as capacidades listadas neste nível não refletem uma ação propriamente dita, estando mais próximas de efeito desejado. Essa característica será explorada mais adiante.

Posteriormente, a END apresenta descrições sumárias de cada uma das FS, nas quais o termo capacidade é utilizado de forma genérica, não sendo possível identificar, de forma objetiva, as capacidades militares de cada uma das FS (BRASIL, 2016a). O trabalho do EMCFA sobre PBC avançou sobre este espaço e listou-as, conforme será visto no capítulo quatro.

2.2 O planejamento baseado em capacidades e seu relacionamento com o planejamento de força e o planejamento estratégico

Após essa introdução ao conceito de capacidade, torna-se mais confortável avançar para a compreensão do PBC e sua relação com o planejamento de força. O PBC foi definido pelo EMCFA como:

Conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos (BRASIL, 2017d, p. 8).

Além da óbvia relação entre PBC e aquisição de capacidades, ficam evidentes os pensamentos futuro e realista que devem nortear esta busca. A utilização de cenários prospectivos e de análises orçamentárias e tecnológicas, hoje, são características de qualquer planejamento estratégico que pretenda ser efetivo. Logo, essa definição apresenta de forma clara a relação do PBC com o planejamento estratégico.

E qual é a relação com o planejamento de força? Planejar no longo prazo, a partir de um PBC, significa dizer que a linguagem de capacidades foi entendida como aquela que possui força e objetividade suficientes para defender os interesses da Defesa junto ao nível político, no qual são conduzidos os processos para aprovação do Orçamento Público. Sendo a capacidade o argumento para fora da Defesa, no âmbito interno ela é a orientadora da concepção das Forças. É com base nas capacidades que se define a estrutura que uma Força deve possuir para cumprir as suas missões constitucionais. Nesse sentido, o planejamento de força, conforme descrito pelo EMCFA, consiste no processo de identificação das necessidades de forças, a partir das capacidades (BRASIL, 2017d).

É importante observar que uma força é planejada para o presente e para o futuro,

pois quando se estabelecem as necessidades para a criação de uma força futura, são também identificadas deficiências a serem superadas na força existente (BRASIL, 2018).

Assim, fica evidenciada a relação entre planejamento de capacidades, planejamento de forças e planejamento estratégico. O PBC não é um fim em si mesmo, é uma ferramenta para o planejamento de força. Dessa forma, o processo criado pelo EMCFA representa uma metodologia de planejamento de forças baseado em capacidades, a qual, ao ser aplicada no contexto de cenários prospectivos, com o fito de identificar as necessidades da força futura, transforma-se em uma metodologia de planejamento estratégico. Pode-se dizer que o produto “capacidade” possui uma dupla função: para o nível político, externo à Defesa, é a força de convencimento na busca por recursos orçamentários; para as FS, internas à Defesa, é a orientadora para a construção de forças. As metodologias que se propõem a abordar este tipo de planejamento devem estar enquadradas nestes pressupostos, embora, como será visto, há diferentes caminhos possíveis para se alcançar o mesmo objetivo.

Com esse embasamento teórico sobre capacidades, PBC e planejamento de força, pode-se prosseguir na análise das metodologias do USMC sobre tais temas.

3 A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE FORÇA DO USMC

No presente capítulo, serão analisadas as metodologias de planejamento de força utilizadas pelo USMC em 2015, a qual foi adotada com referência para o III Simpósio do CFN, e a atual. Tal abordagem permitirá identificar as principais evoluções ocorridas na metodologia daquela Força, fortalecendo as análises decorrentes e as lições aprendidas.

3.1 A metodologia do USMC utilizada como referência no III Simpósio do CFN

Os trabalhos conduzidos no III Simpósio do CFN utilizaram como base a doutrina de planejamento de força do USMC, a qual era encontrada, em 2015, nos manuais MCO 3900.15B — *Marine Corps Expeditionary Force Development System* (EFDS) e MCO 5311.1D — *Total Force Structure Process* (TFSP), publicados em 2008 e 2009, respectivamente.

O TFSP, como o nome sugeria, tratava de uma sistemática de estruturação de força para o USMC. A estrutura de força, naquela doutrina, refere-se à forma como a força deve estar organizada para atender as capacidades necessárias. Assim sendo, está centrada nas Unidades da Força. A missão e tarefas atribuídas a elas subsidiam, no processo, as decisões a respeito da alocação de pessoal e equipamento. Enquanto o processo de identificação de capacidades deve estar integrado entre o Departamento de Defesa estadunidense e as demais FS, as decisões sobre a estrutura é responsabilidade de cada Força, e serão adequadas quando forem capazes de atender as capacidades que lhe foram demandadas (EUA, 2009).

O EFDS, por sua vez, possui uma designação que não é intuitiva quanto a sua finalidade, uma vez que este manual estabelecia o processo para o PBC do USMC (EUA, 2008).

O TFSP e o EFDS eram distintos, mas se entrelaçavam e possuíam etapas em comum. A coordenação era facilitada por que ambos eram conduzidos sob a responsabilidade de uma mesma Unidade, o *Deputy Commandant for Combat Development and Integration* (DC CD&I)⁴, o qual possui uma estrutura organizada para gerenciar o processo de planejamento de força no USMC (APÊNDICE A).

Na verdade, praticamente todo o processo era comum, o que pode ser compreendido pela necessidade de se definir capacidades para dimensionar uma força e, posteriormente, estruturá-la. A partir de determinado momento, como será visto, estas metodologias assumiam caminhos próprios, conforme a distinção na utilização do que era produzido (EUA, 2008; EUA, 2009).

O EFDS era composto por quatro fases: *capabilities analysis*, *solutions analysis*, *program development* e *capabilities implementation and transition*. As duas primeiras eram consideradas como o subprocesso de *Capabilities Based Assessment* (CBA), ou seja, uma atividade de avaliação destinada a identificar as deficiências existentes nas capacidades e elaborar soluções, executada ao longo de 24 meses e que tinha, como principal produto, a *Marine Air-Ground Task Force Requirements List* (MRL), que consolidava, de forma priorizada, as soluções materiais e não-materiais que foram identificadas (EUA, 2008). O detalhamento das etapas do processo encontra-se no APÊNDICE B.

No que se refere ao TFSP, todo ele está contido nas duas primeiras fases do EFDS, no entanto, está organizado de forma distinta, em fases de entrada, análise e saída (EUA, 2009).

A partir da fase de saída do TFSP, equivalente à segunda fase do EFDS, os dois processos assumem caminhos distintos, porém permanecem relacionados. O TFSP possui

⁴ A missão da Unidade é desenvolver conceitos operacionais futuros e determinar como melhor organizar, treinar e equipar o Corpo de Fuzileiros Navais do futuro. Ela é apoiada pelo *Marine Corps Combat Development Command* (MCCDC), para as ações relativas ao desenvolvimento de força. Ressalta-se, no entanto, que o mesmo oficial general acumula as duas funções (EUA, 2018a, tradução nossa).

documentos e processos próprios, referentes à organização das Unidades, distribuição de pessoal e alocação de meios e equipamentos. Dentre os documentos produzidos, destacam-se o *Table of Organization and Equipment Change Requests* (TOECR), o *Authorized Strength Report* (ASR) e o *Approved Acquisition Objective* (AAO). No que se refere aos processos, citam-se o *Uncompensated Review Board* (URB) e o processo de revisão do *Manual Military Occupational Skill* (MOS), afetos à área de pessoal (EUA, 2009).

Em resumo, o EFDS identifica as necessidades, em termos de capacidades, que devem ser atendidas para tornar a força futura apta a se contrapor aos desafios prospectados, e o TFSP, também com base nestas demandas futuras, busca as soluções para o presente.

Relembrando a importante associação entre capacidade e tarefas, pode-se dizer, ainda, que o EFDS trabalha com capacidades e o TFSP com tarefas. Para desenhar a estrutura de uma Unidade, recorre-se à MCTL para dela extrair as tarefas que são necessárias para a Unidade cumprir a sua missão. Essas tarefas são denominadas *Mission Essential Task List* (METL).

No capítulo seis, quando será apresentada a metodologia utilizada no III Simpósio do CFN, os aspectos mais relevantes da metodologia do USMC serão referenciados, a fim de permitir uma melhor compreensão das lições extraídas.

3.2 A metodologia atualizada do USMC

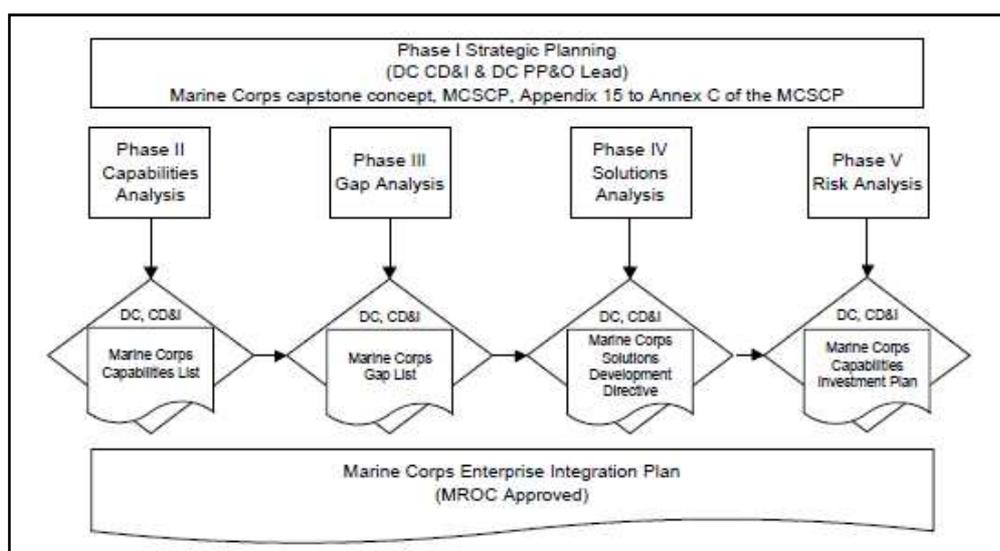
A atualização da doutrina do USMC preservou a organização original, na qual existiam dois processos distintos, mas interdependentes, com sistemáticas descritas em manuais próprios.

O manual referente ao planejamento de capacidades foi atualizado, em 2016, como MCO 3900.20 - *Marine Corps Capabilities Based Assessment* (MCCBA), o que tornou

o título do documento mais intuitivo quanto ao seu propósito.

O MCCBA foi organizado em cinco fases: *Strategic Planning*, *Capabilities Analysis*, *Gap Analysis*, *Solutions Analysis* e *Risk Analysis* (QUADRO 1). A concepção geral e objetivos não são diferentes da metodologia que existia na edição anterior do manual. O período de execução do processo também foi mantido inalterado, porém houve algumas modificações na distribuição deste tempo entre as fases e etapas. Além disso, foram incluídos conceitos novos e realizadas algumas reestruturações, no que se refere aos documentos produzidos (EUA, 2016a).

QUADRO 1
Metodologia de planejamento baseado em capacidades do USMC

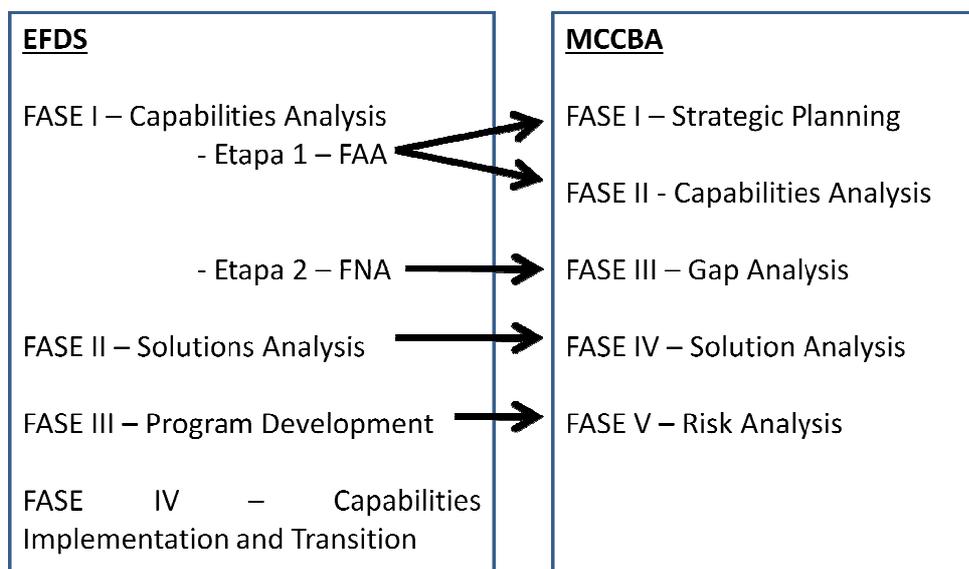


Fonte: EUA, 2016a.

Ao comparar a organização geral da doutrina antiga e a nova, observa-se que a primeira fase do EFDS, a *Capabilities Analysis*, foi desdobrada nas três primeiras fases no MCCBA. De fato, a antiga primeira fase era extensa, tanto assim que era subdividida em duas grandes etapas, a *Functional Area Analysis* (FAA) e a *Functional Needs Analysis* (FNA), que embora sequenciais, tratavam de processos bem distintos. A FAA, então, foi desdobrada nas

duas primeiras fases do novo processo e a FNA deu origem à terceira fase. Por fim, as novas fases quatro e cinco, de modo geral, mantiveram os propósitos que existiam nas antigas fases dois e três, respectivamente, mas algumas modificações foram realizadas (QUADRO 2). O detalhamento das etapas do MCCBA encontra-se no APÊNDICE C.

QUADRO 2
Comparação EFDS x MCCBA



Fonte: A autoria própria

No que se refere ao MCO 5311.1E – *Total Force Structure Process*, ficou ainda mais evidenciado o seu paralelismo com relação o CBA. Sobre os processos próprios, houve algumas ampliações com relação àqueles existentes na versão de 2008. Pode-se citar o *Force Structure Review (FSR)* e o *Force Optimization Review*, sendo o primeiro considerado de nível estratégico, que ocorre anualmente, e o segundo tratado como do nível operacional, realizado de dois em dois anos. Como exemplo de fóruns que abordam pessoal e material, citam-se o *Active Reserve Structure Review* e o *Table of Equipment Review*, respectivamente (EUA, 2015).

Assim, na evolução da doutrina do USMC, a metodologia foi reorganizada para um modelo com melhor particionamento de fases. A leitura do título de cada uma das fases do MCCBA permite uma compreensão bem clara do seu propósito, deixando mais evidente o caminho que está sendo seguido para analisar capacidades e encontrar soluções para as lacunas existentes.

Dentre os aspectos relevantes apresentados no APÊNDICE C, ressalta-se a nova fase *Strategic Planning*, a qual deixou bem caracterizado o que foi denominado como fase de transição, pois apesar de inserida no MCCBA, seus processos e produtos representam análises preliminares, destinadas a produzir o que é necessário para se realizar todo o restante do processo. O QUADRO 1 apresenta isso de forma clara, ao destacar esta fase acima e ao longo de todas as demais.

Destaca-se, ainda, a organização das capacidades em agrupamentos de capacidades afins, denominados *Marine Corps Capabilities Areas* (MCCA) e derivados das *Joint Capabilities Areas* (JCA), sendo esta uma forma bem objetiva de orientar a confecção dos programas de investimento. Certamente, torna-se mais simples, para o nível político, enxergar as necessidades das Forças quando apresentadas de forma mais concentrada. Deve-se notar, entretanto, que o processo do MCCBA aborda as capacidades dos níveis II e III, ambos do nível operacional. Isso ocorre por que, como foi detalhado no APÊNDICE C, o desenvolvimento da avaliação de capacidades recai sobre este nível.

Conforme foi apresentado no capítulo dois, quanto mais alto o nível de uma capacidade, mais intangível ela será. À medida que se aproxima do nível operacional, as capacidades tornam-se mais próximas de uma ação a realizar, e por este motivo, é possível desdobrá-las nos parâmetros necessários às suas análises.

Outro ponto a ser destacado é a entrada no processo da análise financeira na fase quatro. Trata-se de um importante parâmetro, que deve ser considerado, a fim de que não

sejam gerados projetos e programas inviáveis, considerando a realidade orçamentária do país. É importante observar que esse filtro aparece apenas na segunda metade da metodologia, ou seja, a identificação de lacunas de capacidades e as respectivas soluções não se submetem, na primeira metade do processo, a essas limitações. É possível depreender que, nesta metodologia, não se julgou conveniente estabelecer filtros desde o início, provavelmente a fim de que a liberdade de criação não ficasse pré-limitada.

Por último, duas novas práticas do final do processo mostram-se bastante interessantes: a revisão dos documentos produzidos nas fases de dois a cinco pelo *Capability Portfolio Integration Board* (CPIB) e, em sequência, pelo *Capability Portfolio Review Board* (CPRB) e a confecção do *Marine Corps Enterprise Integration Plan* (MCEIP). A análise final do produto, realizada pelos dois citados fóruns, garante que os documentos compilados no MCEIP traduzam propostas de soluções que podem ser ditas muito criteriosas, em face desses dois crivos adicionais aos quais são submetidos os produtos principais do processo.

No que se refere ao propósito deste trabalho, as reflexões realizadas sobre esta metodologia do USMC para planejamento de forças, sob a ótica da sua evolução, poderão ser maturadas no prosseguimento dos próximos capítulos, quando será possível confrontá-las, ainda que mentalmente, com a proposta elaborada no âmbito do MD e as atividades desenvolvidas por ocasião do III Simpósio do CFN.

4 O ESTUDO SOBRE PLANEJAMENTO DE FORÇA BASEADO EM CAPACIDADES CONDUZIDO PELO EMCFA

O encerramento, no ano passado, do estudo conduzido pelo EMCFA sobre PBC, é um momento relevante nesse novo caminho para o planejamento de defesa. A orientação contida na END para as FA planejarem com base em capacidades foi apenas o primeiro passo, ao qual se seguiram muitas dúvidas e, ato contínuo, as ações para saná-las. O GT interforças, sob a batuta do EMCFA, se dedicou a ampliar os conceitos e identificar a forma como eles deveriam interagir com o planejamento de defesa, de forma que seus resultados foram consolidados no relatório do trabalho, divulgado em dezembro de 2017 (BRASIL, 2017d).

Dentre os aspectos que se destacam no documento confeccionado, pode-se citar: a apresentação dos conceitos essenciais para o balizamento do assunto, sendo que os mais relevantes para este trabalho já foram replicados no primeiro capítulo; o “rol de capacidades”; e o Guia do PBC. Estes dois últimos serão abordados no presente capítulo.

4.1 O “rol de capacidades” apresentado no Relatório do estudo

O anexo “BRAVO” do Relatório, apesar do título, apresentou grupos de capacidades, também são conhecidos como “*clusters* de capacidades”, os quais se originam de um processo denominado “particionamento de capacidades”.

Seguindo esse processo, as capacidades podem ser agrupadas conforme algum critério de afinidade. No estudo do EMCFA, foram previstos o estabelecimento de grupos de capacidades nos níveis político, estratégico, operacional e tático. No entanto, por opção, o estudo não definiu as capacidades do nível operacional, sendo que estas poderiam ser definidas futuramente, com foco no emprego conjunto das FS. Além disso, citou a

possibilidade da existência de um quinto nível de capacidades, que seriam denominadas capacidades operativas ou subcapacidades (BRASIL, 2017d).

Nos níveis político, estratégico e tático, os grupos de capacidades foram denominados como CND, já incluídas na END e citadas no capítulo um, Capacidades Militares de Defesa (CMD) e Capacidades Militares das Forças Singulares (CMFS), respectivamente (BRASIL, 2017d).

É importante destacar que, embora não definidas no Relatório, o estudo sobre PBC apontou que a análise DOPEMAI é realizada sobre as capacidades operativas, pois é nesse nível funcional, mais abaixo no critério de particionamento, que se determinam as aptidões que uma força deve possuir para cumprir as suas missões (BRASIL, 2017d).

Cada *cluster*, embora sujeito a atualizações, deve ser tão imutável quanto possível, a fim de que possa ser uma sólida referência para as análises de capacidades quando necessárias. Por esse motivo, eles têm como referência a doutrina vigente (BRASIL, 2017d).

O conceito de “cluster de capacidades” é similar ao de MCCA utilizado pelo USMC. Fazendo-se um paralelo, as CMD, as CMFS e as capacidades operativas seriam equivalentes, respectivamente, às capacidades de níveis I, II e III. Lembra-se que, naquela metodologia, são as capacidades do nível III que são desdobradas em tarefas e analisadas pelo processo DOPEMAI, o que coaduna com o que está preconizado na metodologia do EMCFA.

É importante destacar que as CMFS inseridas no rol de capacidades, conforme dito no estudo, não foram decorrentes das CMD (BRASIL, 2017d). O processo que está sendo proposto permitirá esta associação futuramente, mas na ausência dele, foram consideradas as capacidades que as FS atualmente consideram como tal.

Nesse sentido, para a MB, constam no Relatório quatro capacidades, as quais equivalem às Tarefas Básicas constantes da Doutrina Militar Naval (DMN): Controle de Áreas Marítimas, Negação do Uso do Mar, Projeção de Poder sobre Terra e Dissuasão

(BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017d). Ao se observar as capacidades apresentadas pelo Exército Brasileiro (EB) e pela Força Aérea Brasileira (FAB), verifica-se claramente que há uma divergência de níveis. Por exemplo, dentre as nove capacidades apresentadas pelo EB, estão relacionadas a “sustentação logística”, a “proteção” e a “interoperabilidade”, apenas para citar três. É evidente que a MB também deve possuir essas capacidades, porém, no critério da MB, o qual balizou as CMFS pelas Tarefas Básicas, estariam em um nível abaixo.

Não se pretende neste momento afirmar qual critério está correto, mas apenas fazer o alerta para a necessidade de convergência. Além disso, como será visto, a EGN listou as CMFS segundo uma abordagem distinta, e assim sendo, a reflexão sobre este tema será retomada no próximo capítulo.

O conceito de particionamento de capacidades, para funcionar como uma referência estável e perene, requer este alinhamento de critério de classificação, sob o risco de não ser possível realizar, de forma coerente, as análises de capacidades das FS no escopo de um processo centralizado do EMCFA. Não se deve perder de vista que esse processo visa a priorizar as necessidades de cada FS em uma relação única do MD, e para tal, aquilo que se pretende comparar deve obedecer a uma linguagem comum.

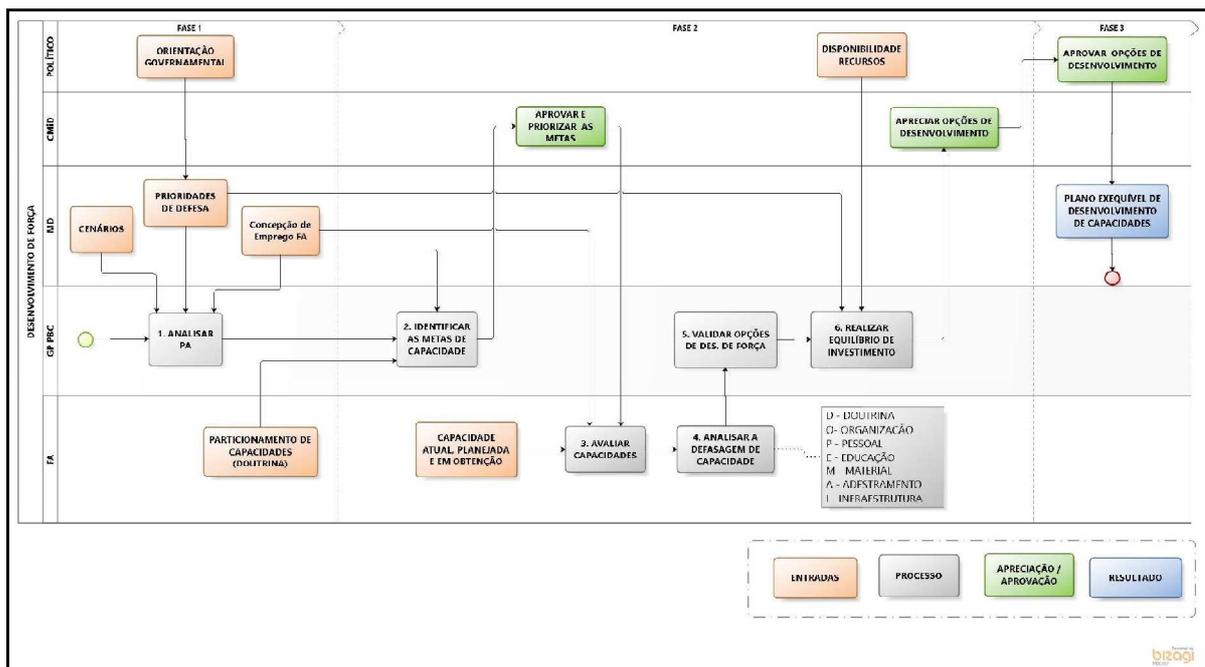
4.2 O Guia de Planejamento Baseado em Capacidades do EMCFA

No Anexo “CHARLIE” do Relatório foi apresentado o Guia de PBC, o qual será a base para o futuro manual do EMCFA sobre o assunto e pode ser tratado como o objetivo principal daquele estudo.

A metodologia que compõe o Guia foi concebida para ser um processo integrado, com etapas executadas no âmbito do MD, por meio de um Grupo de PBC, e outras pelas FS, havendo, ainda, demandas ao nível político-estratégico para a aprovação de subprodutos do

processo. Nesse formato, à luz da diferenciação estabelecida na introdução deste trabalho, a estrutura apresentada pelo EMCFA pode ser considerada como uma sistemática de planejamento de força, sendo a metodologia composta por sete etapas: Análise das Possibilidades de Atuação do Poder Militar (PA); Identificação das Metas de Capacidade; Avaliação das Capacidades; Análise da Defasagem de Capacidade; Discriminação das Opções de Desenvolvimento de Força; Realização do Equilíbrio de Investimentos; e Plano Exequível de Desenvolvimento de Capacidades (QUADRO 3). O detalhamento da metodologia encontra-se no APÊNDICE D.

QUADRO 3
Sistemática de Planejamento Baseado em Capacidades do EMCFA



Fonte: BRASIL, 2017d, p. 53.

Ao se analisar a metodologia, observa-se que o EMCFA produziu um processo relativamente simples, composto por poucas etapas, bem objetivas nos seus propósitos. Naturalmente, pelo seu posicionamento no nível estratégico, não houve detalhamento do trabalho além do necessário. Especialmente no que se refere às etapas três e quatro, que

cabem às FS e representam a efetiva avaliação de capacidades, ainda há muita coisa a desenvolver. Os processos precisam ser delimitados.

Cabe uma observação sobre um aspecto conceitual. Até a etapa quatro fala-se em capacidades, mas neste momento, diz-se que as lacunas resultantes das análises DOPEMAI vão resultar em opções de desenvolvimento de força, ou seja, de capacidades avançou-se para força, embora a etapa cinco torne a falar sobre “plano de desenvolvimento de capacidades”.

É preciso ter cuidado com esta mescla de conceitos. À luz da doutrina do USMC, apresentada como referência, existem duas metodologias interligadas, porém distintas, que demarcam uma distinção entre capacidades e estrutura de força. Relembrem-se as reflexões apresentadas no capítulo dois sobre a dupla função para o uso de capacidades: no âmbito externo à Defesa, o uso como base de argumentação para obtenção de recursos junto ao processo orçamentário do país e planejamento da força futura; e no âmbito interno, o uso como norteadoras para o desenvolvimento da estrutura da força presente.

Essa dualidade implicava em uma distinção de responsabilidade, onde as capacidades deveriam ser geridas no nível estratégico e as estruturas de força nas respectivas FS. Os conceitos adotados pelo EMCFA estão alinhados com esse entendimento, e assim sendo, talvez seja recomendável tornar mais evidente esta diferenciação entre capacidades e estrutura de força.

O termo “desenvolvimento de força” talvez não pretenda ter o mesmo significado da “estrutura de força” existente no manual do USMC, mas empregá-lo como um sinônimo de “desenvolvimento de capacidades” desfaz uma distinção que parece essencial para o correto delineamento dos processos. Ao se mesclar os conceitos, há o risco de aspectos importantes serem negligenciados. Essa reflexão será retomada mais adiante neste trabalho.

4.3 Implicações para o Planejamento de Força da MB

A metodologia decorrente a ser produzida pela MB, portanto, representará o delineamento dos processos que deverão dar suporte à execução das etapas três e quatro da metodologia do EMCFA, que estão a cargo das FS.

Neste contexto, para que exista compatibilidade entre as metodologias, a proposta da MB deve, necessariamente, incorporar alguns conceitos. É preciso discriminá-los para, a partir deles, identificar onde será possível customizar ou até inovar na metodologia da MB, sem que se incorra em conflito com as diretrizes apresentadas.

Os primeiros conceitos que serão observados são aqueles referentes aos produtos das duas primeiras fases, conduzidas pelo MD, que serão insumos para a terceira fase, a primeira a cargo das FS: as Possibilidades de Atuação (PA), os Conceitos Operacionais Conjuntos e o rol de Metas de Capacidade. Em virtude desses conceitos serem estruturantes de todo o processo, certamente deverão ser absorvidos pela metodologia da MB, mas customizações são possíveis e esperadas.

Para as PA, pode ser interessante reescrevê-las de forma a compilar somente o que estivesse afeto, direta ou indiretamente, à participação da MB. É possível, também, que alguma PA, devido a sua natureza, não contemple a participação da MB, ou ainda que uma simultaneidade prevista de PA priorize a participação da MB em apenas uma delas, o que possibilitaria um descarte.

A partir de suas PA customizadas, a MB deve construir os Conceitos Operacionais próprios, que deverão ser capazes de atender as tarefas previstas nos Conceitos Operacionais Conjuntos. Esses Conceitos são essenciais para a identificação dos requisitos de capacidades.

No que se refere às Metas de Capacidade, são os insumos mais diretos da segunda

para a terceira fase. Estas metas serão associadas às CMFS da MB e, uma vez contextualizadas, possibilitarão a identificação das Capacidades Operativas na terceira etapa. Assim, é natural que este conceito seja absorvido pela metodologia da MB. No entanto, no que se refere aos parâmetros definidos pelo EMCFA, não parece ser necessário restringir o detalhamento das capacidades operativas a eles. Caso seja visualizada a necessidade de detalhar uma capacidade além das informações de escopo, escala e nível de desempenho, outros parâmetros poderão ser adicionados, desde que não entrem em conflito com aqueles definidos pelo EMCFA.

Outro fato a ser considerado na terceira fase são as orientações provenientes do MD sobre prioridade de capacidades, análise tecnológica, análise financeira e prazo.

Naturalmente, as prioridades atribuídas às CMFS na segunda fase deverão ser um dos fatores a serem considerados no critério de priorização a ser criado para as Capacidades Operativas. Deve-se ter em mente que uma capacidade operativa poderá estar associada a diferentes CMFS, com diferentes pesos para a sua consecução dentro dos parâmetros estabelecidos. Assim sendo, há que se pensar em uma forma para priorizar as Capacidades Operativas, pois é sobre elas que serão realizadas as análises destinadas a identificar as lacunas.

Sobre as análises tecnológica e financeira, convém destacar que o processo da MB já estará iniciando com importantes informações que apóiam e limitam as possibilidades para a identificação das soluções. No entanto, não está claro como essas análises serão conduzidas. Provavelmente irá envolver os setores de Ciência e Tecnologia e Financeiro das três FS, e neste caso, deverá ser analisado se, na metodologia da MB, novas análises nessas áreas serão necessárias para atender às capacidades operativas.

A última orientação, o prazo, parece ser o parâmetro sobre o qual menos se admite flexibilidade, pelo menos no que se refere à prontificação das CMFS, pois para as

Capacidades Operativas, a definição do prazo estará a cargo das FS, não podendo exceder, obviamente, o prazo da CMFS correspondente. Por uma questão de alinhamento, deve se manter a mesma classificação de prazo, no que se refere aos escopos temporais de curto, médio e longo prazo.

Na quarta fase, onde as defasagens de capacidades serão analisadas, a fim de que sejam encontradas as possíveis soluções, parece consolidada a análise padrão seguindo o processo DOPEMAI. Como será apresentado no próximo capítulo, a metodologia da EGN já contempla este conceito, e assim deve ser mantido. A inclusão do pilar *Policy*, como foi realizado pelo USMC, será avaliada mais adiante.

O processo de análise, entretanto, está totalmente a cargo das FS. O Relatório do EMCFA apenas citou a necessidade de diversos especialistas para realizar esta análise, porém não entrou no mérito do como fazer. No que se refere aos produtos dessa fase, relembra-se a preocupação manifestada neste trabalho sobre não ter sido estabelecida uma diferenciação clara entre geração de capacidades e opções de desenvolvimento de força pelo EMCFA. A MB deverá abordar este quesito na montagem de sua metodologia.

O tratamento dado às soluções também deverá ser pensado. Deve-se ter em mente que algumas soluções, especialmente as não-materiais, poderão ter respostas dentro da MB, por demandarem recursos gerenciáveis dentro da própria força, e nesse caso, no que diz respeito ao EMCFA, não há necessidade de apresentar como deficiência, ainda que haja a necessidade da realização de algumas ações corretivas no âmbito interno. Por mais simples que seja a forma de se fazer isso, esse processo paralelo precisa ser definido. De certa forma, o raciocínio que diferencia os aspectos a serem abordados no nível da Força e aqueles que devem ser apresentados ao EMCFA, alimenta a reflexão sobre a separação entre capacidades e estrutura de força, ou de outra forma, entre aquilo que deve ser tratado no âmbito do MD e aquilo que pode ser gerenciado no âmbito da FS.

Outro ponto a ser considerado é a previsão de que as propostas de soluções sejam encaminhadas pelas Forças acompanhadas de estudos sobre possibilidades de aquisição ou desenvolvimento, viabilidade e da análise de risco. Assim, a metodologia da MB deverá prever como fazer estes processos. As duas primeiras são análises muito específicas, que podem ser realizadas por setores técnicos fora do processo, em apoio a ele. Sobre a análise de risco, trata-se de um processo já corriqueiramente realizado em metodologias desse tipo, como uma variável essencial ao processo decisório de descarte de capacidades.

A partir da fase seguinte, então, após a apresentação das soluções levantadas, encerra-se a participação direta das FS no processo, embora, devido aos interesses envolvidos, prossiga a participação de representantes nas três últimas fases.

Destaca-se, ainda, que a metodologia do EMCFA não especificou o tempo total necessário à realização do processo e a distribuição deste pelas fases. Em virtude da necessidade de alinhar o processo de planejamento de força ao ciclo orçamentário, o período de quatro anos deve ser referência. Os tempos estabelecidos em cada etapa da MB deverão estar de acordo com o total definido pelo MD. Ainda que este não tenha sido apresentado, convém a MB, ao delinear as fases três e quatro, estimar o tempo adequado a partir da mensuração das tarefas a serem realizadas. É importante considerar, por exemplo, o tempo necessário para realizar estudos de viabilidade e análises das possibilidades de aquisição e desenvolvimento, pois tais análises são complexas e, desta forma, um tempo curto para realizá-las pode comprometer as suas qualidades.

Por fim, é inegável que o trabalho realizado pelo EMCFA ao longo de dois anos, com o apoio de um Grupo de Trabalho, produziu um resultado expressivo no sentido de apresentar às FA brasileiras um processo de PBC e planejamento de força que, em breve, tornar-se-á doutrina. Certamente, sendo um processo novo, recém-desenvolvido, é esperado que ajustes se façam necessários, antes da sua consolidação. Neste sentido, ao mesmo tempo

em que seu conteúdo será força motriz para as mudanças nos processos decorrentes a serem estabelecidos nas FS, os conhecimentos existentes no nível subsetorial também podem contribuir para a evolução da metodologia de PBC do EMCFA.

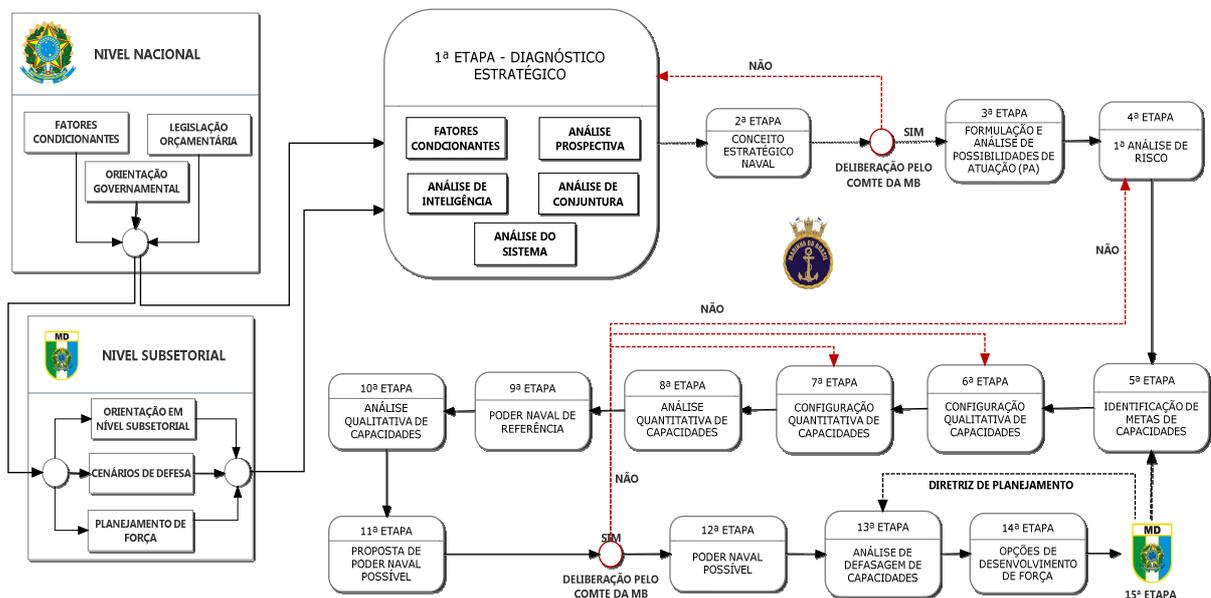
5 A METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DE FORÇA DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A MB, até o momento, não possui uma sistemática de planejamento de força como doutrina. Na ausência dela, os conhecimentos existentes na EGN, sobre este assunto, são a principal referência existente na Força para a futura metodologia que se pretende consolidar como doutrina, e assim sendo, torna-se importante conhecer a sua estrutura e a sua correlação com a metodologia criada pelo EMCFA.

A metodologia atualmente adotada pela EGN para o planejamento de força está transcrita no manual “Sistemática de Planejamento de Força Naval”, o qual foi recém-revisado, no corrente ano, a fim de realizar as atualizações identificadas como necessárias em virtude dos novos conhecimentos divulgados no Relatório sobre PBC do EMCFA. Dentre as modificações realizadas, as mais significativas foram a inclusão de um novo capítulo referente à nova sistemática do EMCFA e a revisão da metodologia da Escola, já considerando novos conceitos introduzidos na referida sistemática (BRASIL, 2018).

O processo de planejamento de força da EGN, o qual, até então, era constituído por sete etapas (BRASIL, 2016b), foi ampliado para 15 etapas: Diagnóstico Estratégico, Conceito Estratégico Marítimo-Naval (CEMNAV), Formulação e Análise de PA, 1ª Análise de Risco, Identificação das Metas de Capacidade, Configuração Qualitativa de Capacidades, Configuração Quantitativa de Capacidades, Análise Quantitativa de Capacidades, Análise de Redundância, Poder Naval de Referência, Análise Qualitativa de Capacidades, Proposta de Poder Naval Possível, Poder Naval Possível, Análise de Defasagem de Capacidades, Opções de Desenvolvimento de Força e Encaminhamento ao MD (QUADRO 4). O detalhamento da metodologia encontra-se no APÊNDICE E.

QUADRO 4
Sistemática de planejamento baseado em capacidades da EGN.



Fonte: BRASIL, 2018, p.38.

Para analisar essa metodologia como uma importante referência para a futura doutrina de planejamento de força ser criada pela MB, não se deve perder de foco que tal desenvolvimento visa a delinear o processo que a MB adotará para cumprir as etapas três e quatro da metodologia proposta pelo EMCFA.

Nesse sentido, o primeiro aspecto que merece destaque é o fato da metodologia da EGN não ter feito a correlação com a metodologia do EMCFA. Observa-se que houve esta preocupação apenas na 13ª etapa, quando é citado que a análise de defasagem de capacidades deve considerar as orientações do EMCFA sobre prioridades de capacidades, análise financeira, análise tecnológica e prazo, e é apresentada uma classificação de capacidades idêntica àquelas apresentadas no Relatório daquele EM.

Ao se analisar a metodologia da EGN, bem como a sua interação com a metodologia do EMCFA, observa-se que as duas primeiras etapas da EGN caracterizam-se pelo seu caráter permanente e contínuo, pois são processos próprios do acompanhamento da

conjuntura realizado no nível estratégico. Assim, neste momento, a metodologia da EGN não é dependente daquela do EMCFA, no que se refere ao tempo de execução e ao conteúdo.

As etapas três e quatro poderiam ser uma única etapa, visto que a análise de risco é destinada a identificar o risco da PA, sendo parte componente da sua descrição. Estas etapas da EGN possuem correlação com a etapa um do EMCFA, pois ambas tratam de PA. Esta relação é sequencial, uma vez que é necessário que a MB receba as PA e os Conceitos Operacionais Conjuntos para gerar, conforme a possibilidade que foi visualizada no subitem 4.3, as suas próprias PA e Conceitos singulares.

No que se refere à descrição da PA, a EGN propôs parâmetros descritores distintos daquele do EMCFA, o que não parece ser motivo de conflito, visto que o detalhamento da PA terá impacto nas análises que serão conduzidas no processo da MB, sem interferência nas análises do EMCFA.

Outro aspecto importante deste início dos processos é a interação de documentos. A fase de análise estratégica no EMCFA, representada pela primeira etapa da sua metodologia, aborda diversos documentos que também farão parte do processo da MB, e neste sentido, alguns alinhamentos necessitam de definição. É o caso dos cenários a serem explorados, pois parece intuitivo que aqueles provenientes do EMCFA devem ser utilizados pela MB, ainda que caibam análises complementares no nível da força.

A etapa cinco da EGN é equivalente à etapa dois do EMCFA, tendo mantido a mesma nomenclatura. No entanto, também deve existir uma relação sequencial similar ao que ocorreu com as PA. Neste sentido, seria coerente e possível que a terceira etapa da MB tivesse início após as etapas um e dois do EMCFA.

A etapa seis da EGN, pensando-se ainda em compactar a metodologia, poderia ser agregada à etapa cinco, pois ambas se referem às Metas de Capacidade. Na etapa seis, a “configuração qualitativa de capacidades” representa a inclusão de novos parâmetros

descritores às Metas de Capacidade.

A partir desse ponto da metodologia parece haver uma maior distinção no que se refere à abordagem do problema. Enquanto que o processo do EMCFA prevê, para a etapa três, um confronto entre capacidades necessárias e existentes, a fim de encontrar os hiatos de capacidade, a EGN, na 13ª etapa, realiza o confronto de um Poder Naval possível com o Poder Naval existente. Nesse caminho, das etapas sete a doze, a metodologia da EGN, após identificar os meios e sistemas necessários para cumprir as capacidades demandadas, realiza uma análise quantitativa, que produz o Poder Naval de Referência, o qual é submetido a uma análise qualitativa, que o transforma em Poder Naval Possível.

Pode-se dizer, portanto, que a metodologia da EGN faz uma ampla análise do que é requerido para chegar ao que é possível, ou seja, há a previsão de um descarte prévio de capacidades antes de analisá-las segundo a metodologia do DOPEMAI. Deve-se refletir sobre a validade desta antecipação, em virtude de que os filtros que são aplicados pela EGN nas etapas oito e dez, antes da avaliação das capacidades, o EMCFA aplica sobre as soluções, após a avaliação.

Além desse enfoque, é importante lembrar que a metodologia do EMCFA é ordenada seguindo-se uma transição de capacidades para desenvolvimento de força, embora não tenha especificado como se produz esta a partir daquelas. Ao final do subitem 4.3, comentou-se que, ainda que em um processo único, seria importante que a metodologia do EMCFA deixasse clara a distinção entre capacidades e estrutura de força, à luz do que prevê a doutrina do USMC. Neste diapasão, observa-se que a metodologia da EGN está ainda mais afastada desta diferenciação, pois já no início do processo passa a tratar de estrutura de força, na forma dos Poderes Navais de Referência e Possível, antes mesmo de realizar as análises de capacidade. Esta sequência não está de acordo com o PBC.

Assim, feita essa reflexão, pode-se dizer que as etapas de sete a doze da EGN não

possuem paralelo na metodologia do EMCFA e que as etapas treze e quatorze se alinham às etapas três e quatro do EMCFA. O final, portanto, está alinhado, pois a metodologia da EGN prevê a construção das opções de desenvolvimento de força, que serão insumos para a quinta etapa do EMCFA. O formato para construir estas opções também não está definido, mas certamente deverá ser uma composição de capacidades com os respectivos meios, sendo escritas com uma linguagem comum às três FS.

É provável, no entanto, que os processos de construção admitam particularizações dentro de cada FS, desde que o resultado final seja compatível. O manual da EGN também não detalhou como as análises referentes às etapas treze e quatorze serão realizadas. As reflexões que serão feitas no capítulo seis, sobre as atividades realizadas no III Simpósio do CFN, fornecerão importantes subsídios para o delineamento dessas análises.

No que se refere ao aspecto conceitual, cabe destacar que a relação de capacidades da MB apresentada é diferente daquelas encontradas no Relatório do PBC do EMCFA. Sem entrar no mérito da avaliação do que foi apresentado nas duas ocasiões, é oportuno reforçar a necessidade de definição de uma linguagem objetiva para o estabelecimento de capacidades. Sendo as capacidades a referência de planejamento, o mais importante é que, seja o que for definido como tal, elas devem abarcar todas as possibilidades de emprego do Poder Naval, em situações operativas ou não. A metodologia da EGN foi pertinente ao citar a necessidade de definir possibilidades de atuação em situações de normalidade e não normalidade.

Assim, de maneira geral, a metodologia produzida e atualizada pela EGN mostra-se como uma excelente referência para o desenvolvimento de um planejamento de força baseado em capacidades na MB. Quando confrontada com as implicações que a metodologia do EMCFA traz para a metodologia a ser criada na MB, as quais foram relacionadas ao final do capítulo quatro, observa-se que nenhum aspecto citado está ausente na metodologia da EGN. Mesmo que muitos detalhamentos sobre processos não tenham sido definidos e outras

oportunidades de otimização tenham sido visualizadas, foi possível traçar um paralelo entre as duas metodologias. Essas considerações devem ser tratadas como importantes reflexões, que poderão ser maturadas em face da análise das lições aprendidas no III Simpósio do CFN.

6 LIÇÕES APRENDIDAS NO III SIMPÓSIO DO CFN: Contribuições para a nova Sistemática de Planejamento de Força da MB

No presente capítulo, serão abordados aspectos referentes à Sistemática de planejamento, sendo considerados como tal aqueles referentes a toda a organização do evento, incluindo, além das metodologias do CDDCFN e da modificada pelo GT ALFA, os demais aspectos administrativos.

Em virtude do relatório de trabalho do GT ALFA tratar-se de um documento sigiloso, será referenciado o artigo “Síntese do Relatório GT ALFA”, publicado na revista “O Anfíbio” (ZUCCARO, 2016).

6.1 A sistemática adotada no III Simpósio do CFN

A realização do planejamento de longo prazo do CFN por meio de Simpósios, o que ocorre desde 2000, mostrou-se um formato exitoso, e como tal, vem sendo considerado o padrão a ser seguido. Assim, tendo-se em conta o fim de um ciclo de planejamento, o qual se iniciou por ocasião do II Simpósio, realizado em 2008, e em face dos novos desafios resultantes da evolução conjuntural, o CFN organizou o seu III Simpósio em 2015, denominado “A Força Expedicionária por Excelência”.

A concepção deste novo Simpósio seguiu a orientação contida na END para que as Forças planejassem segundo capacidades, e nesse sentido, a doutrina empregada pelo USMC apresentou-se como uma referência adequada, em virtude de estar enquadrada nesta modalidade de planejamento e já ter sido amplamente testada (ALMEIDA, 2016).

À luz das experiências dos Simpósios anteriores, decidiu-se por constituir dois GT, cada um chefiado por um Contra-Almirante e composto por 10 Oficiais, com notório

saber em diversas especialidades, os quais seriam responsáveis por analisar as capacidades, identificar as lacunas e propor soluções que, no final do processo, seriam transformadas em ações estratégicas. Para a apresentação do resultado final do trabalho, um Simpósio seria organizado, com convite estendido a todos Oficiais Fuzileiros Navais e algumas praças.

Ao final dos trabalhos dos GT, os Relatórios foram encaminhados aos Almirantes FN, a quem coube avaliá-los e emitir um parecer sobre cada ação estratégica proposta. Por fim, essas avaliações compiladas foram encaminhadas ao Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (ComGerCFN) para decisão (ALMEIDA, 2016).

Para atender a esse projeto, então, o trabalho foi desenvolvido seguindo uma metodologia composta por quatro etapas: análise do ambiente estratégico; identificação de capacidades; recursos, riscos e óbices; e ações estratégicas (ALMEIDA, 2016).

As duas primeiras etapas foram conduzidas pelo CDDCFN e tinham como propósito produzir os documentos que seriam insumos para o início dos trabalhos dos GT. Foram prontificadas a evolução da conjuntura, do final do II Simpósio até aquele momento, uma análise prospectiva sintética, com base em cenários existentes e abrangendo o horizonte temporal de 2030, e as capacidades, organizadas em guerra naval, atividades de emprego limitado da força, atividades benignas, genéricas e administrativas (ALMEIDA, 2016).

Após esses documentos serem aprovados pelo ComGerCFN, os mesmos foram apresentados aos GT, juntamente com outras orientações gerais, em uma reunião formal que foi considerada a abertura oficial do Simpósio (ALMEIDA, 2016). Por esse prisma, as etapas cumpridas pelo CDDCFN podem ser consideradas preliminares.

O Simpósio propriamente dito, então, iniciou-se com a terceira etapa, a qual foi concebida para ser uma análise de capacidades a ser realizada pelos GT, no decorrer da qual deveriam ser identificadas as lacunas de capacidade e as respectivas propostas de solução, sendo relevante assinalar os recursos necessários para implementá-las, os óbices existentes e o

risco existente em não solucionar a lacuna. Os GT foram orientados a analisar as capacidades seguindo o processo DOPEMAI (ALMEIDA, 2016).

É importante destacar que, em virtude de ter sido um processo conduzido somente pelo CFN, as quantidades e disponibilidades de meios navais existentes para realizar a projeção de poder sobre terra não foram analisadas, o que demandaria a participação do Corpo da Armada.

Na quarta e última etapa, as propostas de soluções foram transformadas em ações estratégicas de curto, médio e longo prazo e consolidadas em uma proposta de Plano Estratégico Organizacional (PEO) do CFN. Esse documento final e as análises realizadas compuseram o Relatório final de cada GT (ALMEIDA, 2016).

Observa-se que a metodologia apresentada era simples e objetiva, adequada à orientação da END de planejar com base em capacidades e descrita em um nível de detalhamento suficiente para que as análises e resultados dos dois GT pudessem ser comparadas em parâmetros compatíveis. Assim, caberia aos GT delinear como seriam conduzidas as suas etapas três e quatro.

Naturalmente, no desenvolvimento dos subprocessos, era esperado e aceitável que houvesse divergências entre os grupos, desde que a compatibilidade dos produtos finais fosse respeitada. Neste sentido, o GT “BRAVO” optou pela via mais objetiva, aplicando a análise DOPEMAI diretamente sobre as Capacidades apresentadas pelo CDDCFN. O GT ALFA, por sua vez, entendeu ser necessário refinar a metodologia, à luz de alguns detalhamentos identificados na doutrina do USMC.

Não será o foco deste empreendimento comparar os trabalhos realizados pelos GT. A rotina de trabalho e a metodologia desenvolvida pelo GT ALFA serão exploradas em virtude de ter sido um processo vivenciado pelo autor do presente trabalho, com erros e acertos que, devidamente explorados, podem constituir importantes lições.

6.2 A rotina de trabalho do Grupo ALFA

A reunião inicial com os GT, que marcou o início oficial do evento, foi realizada no dia oito de maio de 2015⁵. A apresentação dos trabalhos, realizada no formato de Simpósio, ocorreu na última semana de novembro do mesmo ano. Considerando-se que o Dirigente do GT ALFA estabeleceu a data de 31 de outubro para a conclusão do trabalho, verifica-se que houve pouco menos de seis meses para o seu desenvolvimento.

Como rotina de trabalho, foi definido que haveria, pelo menos, uma reunião semanal, e assim foi feito, com poucas exceções devidas a outros compromissos do Dirigente do GT. É importante destacar que o trabalho não foi conduzido com dedicação exclusiva. Os componentes do GT provinham de diversas OM e distintas funções, sendo que cinco estavam em função de Comando. Dessa forma, nem todos puderam comparecer a todas as reuniões.

Nesse cenário, pode-se dizer que, destarte as dificuldades em se conciliar as atividades das OM com as do Simpósio, o tempo foi suficiente para cumprir as etapas estabelecidas. Cabe ressaltar que, conforme será visto na apresentação da metodologia, o seu caráter inovador obrigou a uma série de reflexões e ajustes que ocuparam parte desse tempo, tendo sido planejadas, por esse motivo, duas fases ditas preliminares.

Pode-se imaginar que, com uma metodologia consolidada, já testada e ajustada, o tempo poderia ser otimizado, sendo possível realizar as análises do grupo em menos tempo. Observa-se, no entanto, à luz do que foi mostrado nas metodologias do EMCFA e da EGN, não existiram estudos de viabilidade e análises de possibilidades de aquisição e desenvolvimento. As ponderações sobre viabilidade foram realizadas de forma empírica, baseadas nas experiências dos oficiais presentes.

Deve-se mencionar que as propostas do Grupo ALFA estiveram mais próximas de

⁵ Boletim de Ordens e Notícias (BONO), nº 251, de 15 abr. 2015.

um Poder Naval necessário do que de um Poder Naval Possível.

6.3 A metodologia modificada utilizada pelo Grupo ALFA

A metodologia indicada pelo CDDCFN para a consecução do III Simpósio sofreu modificações pelo Grupo ALFA, porém sem desvirtuar a essência da metodologia original, uma vez que os princípios e conceitos gerais introduzidos pelo organizador do Simpósio foram mantidos inalterados. Na verdade, a metodologia elaborada pelo Grupo consistiu no refinamento e na sistematização da original, sendo a sua utilização aprovada pelo CDDCFN (ZUCCARO, 2016).

Desde os primeiros contatos com o problema recebido, o Grupo teve a percepção de que, para realizar a análise das capacidades que foram apresentadas, havia a necessidade de algumas contextualizações e ampliações que não estavam presentes na metodologia apresentada. À medida que o Grupo se dedicou a estudar e ampliar os conhecimentos sobre a doutrina do USMC, essas lacunas metodológicas foram ganhando forma.

Assim, optou-se por incluir na metodologia uma primeira etapa preliminar, denominada “Elaboração da Metodologia”, a qual abarcaria a revisão que se mostrou necessária. Concluiu-se, ainda, pela necessidade de um projeto para orientar o desenvolvimento do trabalho, sendo a sua elaboração incluída como uma segunda etapa preliminar. Da primeira etapa preliminar, então, resultou uma metodologia composta por três etapas: Análise de Capacidades, Determinação das Soluções Estruturais e Planejamento das Ações Estratégicas (ZUCCARO, 2016).

Observa-se que essa estrutura não altera a linha de pensamento geral contida na metodologia proposta pelo CDDCFN, mas apenas desdobra a etapa de “recursos, riscos e óbices” nas primeira e segunda etapas da nova metodologia. As modificações mais

significativas concentraram-se no nível abaixo, ou seja, nas subetapas criadas para desenvolvimento de cada etapa.

A Etapa 1, Análise de Capacidades, foi subdividida em sete subetapas: Identificação de Capacidades, Identificação de Cenários, Identificação das tarefas e atividades, Confrontação das Tarefas Operativas com as Capacidades e os Cenários, Detalhamento das Tarefas Operativas, Identificação das Lacunas e Análise de Risco (ZUCCARO, 2016). Foi nessa etapa onde foram concentrados os principais complementos metodológicos e revisões visualizadas como indispensáveis pelo Grupo ALFA para uma acurada análise das capacidades.

A primeira necessidade de revisão identificada deu origem à primeira subetapa. O Grupo decidiu revisar e reorganizar as capacidades apresentadas pelo CDDCFN, o que foi motivado, primeiramente, pela distinção e relação evidenciadas, pelos estudos do grupo, entre “capacidade” e “tarefa”, o que, indo além dos termos em si, deixou evidente a necessidade de se definir diferentes níveis de aptidões. Na então ausência de um conceito de capacidade consolidado no âmbito do MD e das Forças Armadas, adotou-se a concepção do USMC de que uma capacidade é alcançada pela execução de uma ou mais tarefas (EUA, 2016a).

Com esse balizamento, a primeira modificação foi a reclassificação de algumas capacidades em tarefas (ZUCCARO, 2016). Para embasar esta reordenação, houve o entendimento de que as operações e ações que constavam na Doutrina Básica da Marinha (DBM)⁶ deveriam ser tarefas, em face da natureza doutrinária. As capacidades deveriam ser identificadas em níveis acima, com foco em efeitos desejados. Para redigir estas últimas, serviram como subsídios a Missão constitucional da MB, as Tarefas Básicas do Poder Naval, as Funções de Combate e as atividades organizacionais realizadas pela MB.

Em seguida, as capacidades remanescentes foram agrupadas somente em dois

⁶ A DBM foi revisada e sua nova versão foi publicada em 2017, sendo renomeada para Doutrina Militar Naval (BRASIL, 2017a).

grupos: Capacidades Operativas (CO) e Capacidades Administrativas (CA) (ZUCCARO, 2016). Na oportunidade, como não se visualizou quais seriam as vantagens de se adotar uma partição em cinco categorias de capacidade, como constava na proposta do CCDCFN, optou-se por simplificar.

O novo critério de classificação considerou que as CA deveriam ter um tratamento diferenciado ao longo do processo. Enquanto as CO foram submetidas a todas as etapas e subetapas da metodologia, visto que estavam diretamente relacionadas com os diversos fatores condicionantes tratados no processo, julgou-se que as CA não necessitavam de maiores detalhamentos e poderiam ser submetidas diretamente à análise DOPEMAI. Assim, após identificadas, retornaram ao processo somente a partir do final da Etapa dois (ZUCCARO, 2016).

Além da classificação em dois níveis, no que se refere à forma de análise no processo, as CO, pela necessidade de serem ordenadas por prioridade, foram subdivididas em “capacidades essenciais do CFN”, “capacidades afetas às Operações de Guerra Naval” e “capacidades afetas às demais Operações”, sendo atribuídos pesos cinco, três e um, respectivamente. Essa classificação teve a intenção de valorizar aquelas capacidades que melhor se vinculam ao caráter naval e anfíbio do CFN. Os valores atribuídos serão necessários nas fases posteriores (ZUCCARO, 2016).

A segunda subetapa, apesar da numeração sequencial, foi realizada em paralelo à primeira. Esta subetapa materializou o primeiro complemento metodológico julgado essencial para ser incluído no processo. Havia a necessidade de contextualizar as capacidades para avaliá-las, e neste sentido, foram identificados os cenários, os quais foram construídos por meio da composição de uma região geográfica associada a uma situação hipotética que pudesse demandar o emprego da MB, de forma isolada ou conjunta, no espaço temporal considerado, ou seja, até 2030. Para definir as regiões, foram adotadas como referência as

Áreas Marítimas Estratégicas que constavam do PEM 2008, à época vigente (ZUCCARO, 2016).

Embora não tenha sido especificado no Relatório, as situações foram desenvolvidas a partir de um *brainstorming*, o qual teve como orientação cognitiva as possibilidades de emprego do CFN a partir das operações previstas na então DBM. As Hipóteses de Emprego, também transcritas no PEM 2008, orientaram a redação dos cenários, que buscaram retratar uma situação de ameaça genérica (ZUCCARO, 2016).

Em seguida, ainda na segunda subetapa, os cenários foram priorizados, adotando-se como critérios a sua identificação com a natureza do CFN e a probabilidade de ocorrência. A análise de ambos os critérios foi quali-quantitativa, pois o Grupo criou escalas de pontuação e nelas enquadraram os cenários, tendo por base aspectos relevantes da Avaliação Conjuntural apresentada pelo CDDCFN e a experiência dos Oficiais participantes. A dupla pontuação obtida foi multiplicada, chegando-se a um valor que retratava a prioridade do cenário e, assim, permitiu confeccionar a Lista de Cenários Priorizados. Os 31 cenários levantados foram agrupados em 10 prioridades, mantendo-se na mesma faixa aqueles que alcançaram a mesma pontuação (ZUCCARO, 2016).

Observa-se que o produto denominado como “cenário”, na metodologia ora apresentada, aproxima-se do conceito de “Possibilidade de Atuação” existente na metodologia do EMCFA. No entanto, a atribuição de prioridade apresenta uma peculiaridade, pois enquanto as PA são priorizadas segundo um critério de análise de risco tradicional, ou seja, pesando-se a probabilidade e o impacto da ocorrência, o método do GT ALFA substituiu este segundo parâmetro pela identificação com a natureza do CFN. Essa mudança significava, *mutatis mutandis*, que uma PA com alta prioridade no nível do MD poderia não ter o mesmo peso para o CFN, em virtude de, possivelmente, incluir operações e ações nas quais a participação do Corpo fosse secundária.

Ao observar as metodologias do EMCFA e da EGN, é possível verificar que essas atividades abordadas nas duas primeiras subetapas eram, na verdade, responsabilidade do nível superior, ou seja, os produtos que foram trabalhados deveriam ter sido insumos do processo. Houve a necessidade do GT ALFA assumir a produção destes importantes conhecimentos devido a estarem ausentes, incompletos ou pendentes de revisão. É evidente, portanto, que algumas decisões tomadas no âmbito do Grupo estavam além do seu nível. Por mais qualificados que tenham sido as análises e os cenários produzidos, estes não podem ser considerados além âmbito do trabalho realizado, visto que não foi confeccionado e aprovado no nível estratégico. Foi como “fazer às vezes” do nível estratégico, mas esse passo mostrou-se necessário para permitir uma análise mais acurada.

Na terceira subetapa, foram identificadas as tarefas e as atividades que, mais adiante, serão relacionadas a cada CO. As tarefas, tratadas como “tarefas operativas” (TO), originaram-se das operações que constavam da DBM, com pequenas modificações (ZUCCARO, 2016). As atividades tiveram como referência a doutrina do CFN, na qual consta que os Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais cumprem suas missões por meio da execução de atividades de combate, de apoio ao combate e de apoio de serviços ao combate, ou seja, grupos de atividades organizadas funcionalmente (BRASIL, 2013). As tarefas estão para as capacidades assim como as atividades estão para as tarefas, ficando evidenciada no trabalho a abordagem de três níveis de aptidão.

Observa-se que o objetivo desta etapa foi simplesmente relacionar tarefas e atividades em uma lista única, as quais foram insumos para a subetapa cinco. Tratou-se de uma compilação de aspectos doutrinários, que poderiam estar disponíveis previamente, sem a necessidade de que a sua compilação constituísse uma etapa da metodologia. Remete-se ao que foi apresentado sobre a existência de uma MCTL no USMC, sendo que esta prática, que é replicada nas demais Forças Armadas estadunidenses, ainda não existe na MB.

As CO, CA, TO e atividades, extraídas do Relatório, foram relacionadas no APÊNDICE F, a fim de permitir a visualização da aplicação prática destes conceitos pelo GT ALFA.

A quarta subetapa, então, pode ser dita como a primeira análise da metodologia, sendo destinada ao estabelecimento da prioridade das TO para o CFN. Para tal, elas foram relacionadas às CO e aos cenários e receberam duas pontuações, relativas a esses vínculos, denominadas “PCa” e PCe”. A multiplicação dos dois fatores, então, representava o parâmetro utilizado para definir as TO mais relevantes para o CFN. Destaca-se que, na aplicação desse critério, a tarefa de “realizar Operações Anfíbias” foi a mais pontuada, o que está perfeitamente alinhado ao *ethos* do CFN (ZUCCARO, 2016).

Na subetapa seguinte, as TO priorizadas foram transformadas em Tarefas Completas (TC). Para tal, as TO foram detalhadas, em cada cenário associado, segundo quatro parâmetros: a localização geográfica, já definida no próprio cenário; a intensidade de esforço, referente ao nível do GptOpFuzNav que será empregado; o prazo para atuação, ou seja, o tempo previsto para o início do deslocamento para a Área de Operações; e a duração, que estipula o tempo de permanência na missão (ZUCCARO, 2016).

Observa-se que esta associação entre as TC e as situações de emprego, as quais foram identificadas em termos de ameaça e localização geográfica, representaram o conjunto de informações julgado necessário para que a análise das capacidades pudesse ser realizada.

Os parâmetros adicionados às TO, que resultaram nas TC, podem ser comparados àqueles estabelecidos pelo EMCFA na Etapa dois: o escopo, a escala e o nível de desempenho. Tais parâmetros configuraram as Metas de Capacidades, o produto final da etapa dois e, assim, o insumo principal para as FS darem início à avaliação de capacidades na terceira etapa.

Visualiza-se, assim, que o conceito de TC, na verdade, corresponde ao conceito de

capacidade operativa, pois se refere à execução de uma tarefa operativa em determinadas situações específicas e atendendo a certos padrões de execução. Neste caso, o que foi chamado pelo Grupo de CO, é, na verdade, uma capacidade militar da MB, ou CMFS, afeta ao CFN, assim como também seriam as CA. Estendendo esta visão ao manual da EGN, pode-se concluir que as capacidades operativas relacionadas no manual da EGN são, na verdade, tarefas operativas. Corrobora esta visão o fato de estarem relacionadas na DMN, que é um documento doutrinário.

Na subetapa seguinte, antes de iniciar as análises contextualizadas, houve a necessidade do GT ALFA criar uma referência para a identificação das lacunas. Com base em aspectos doutrinários, foi delineada uma “Brigada Anfíbia (BANf) de referência”⁷, sendo escolhida como tal aquela necessária à realização de um Assalto Anfíbio, pois sendo esta a mais complexa das operações militares, os seus requisitos abrangeriam todas as demais situações. É importante não confundir com o conceito de Poder Naval de Referência utilizado pela EGN, pois aquele se refere ao Poder Naval necessário reduzido após as análises de risco e redundância, não sendo, portanto, um produto meramente doutrinário.

A BANf de referência foi analisada em termos das atividades relacionadas na terceira subetapa, sendo identificados os óbices, que foram considerados “lacunas de referência”. Estas lacunas, como fica claro, não foram identificadas a partir da associação com possibilidades de atuação. Elas foram resultado de uma análise da atual situação do CFN como instituição, sendo importante a experiência e vivência dos integrantes do grupo.

Assim, para exemplificar, foi verificado que, na atividade de “defesa antiaérea de baixa altura”, relacionada ao Componente de Combate Aéreo (CCA), os meios existentes

⁷ As tropas de Fuzileiros navais são empregadas, via de regra, na forma de Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais (GptOpFuzNav), sendo a BANf o de maior nível. Os GptOpFuzNav são constituídos, fundamentalmente, pelos seguintes componentes: Componente de Comando (CCmdo), Componente de Combate Terrestre (CCT), Componente de Apoio de Serviços ao Combate (CASC) e Componente de Combate Aéreo (CCA) (BRASIL, 2013).

estão obsoletos, constituindo-se esta a lacuna da atividade. Em outro exemplo, referente à atividade de “defesa anticarro”, os Carros de Combate também estão obsoletos e há a necessidade de adquirir um lançador de míssil anticarro de longo alcance, sendo então duas lacunas na atividade. Naturalmente, em algumas atividades, não foram identificadas lacunas.

Convém ressaltar que, similar ao que já foi comentado sobre outros produtos desta metodologia, a “lista de lacunas de referência” trata-se de um documento que, no futuro, possivelmente já estará disponível para o início do processo, com enfoque nas capacidades. Assemelhar-se-á à MGL do USMC, fruto do confronto entre as capacidades necessárias e as existentes, realizado no contexto das possibilidades de atuação. Ressalta-se, mais uma vez, que as lacunas no trabalho do Grupo ALFA foram resultantes de uma análise não contextualizada, embasadas pela situação atual. Na falta de um equivalente à MGL no CFN, houve a necessidade do grupo defini-la para dar andamento ao processo.

Assim, a partir desta “etapa preliminar”, as lacunas de referência foram associadas às TC, a fim de determinar o peso de cada lacuna para uma determinada TO. O total de vezes que uma lacuna se relacionava com uma TC era computado, e quando multiplicado pela pontuação da TO correspondente, gerava a pontuação da lacuna na TO. Em seguida, somava-se a pontuação em todas as TO (ZUCCARO, 2016). Desta forma, ao final dos confrontos, cada lacuna teria uma pontuação total que retratava não somente o aspecto quantitativo, pelo número de TC com as quais se relacionava, mas também o aspecto qualitativo, pois incorporava a pontuação da TO.

Na última subetapa foi realizada a análise de risco, sendo o seu produto utilizado como critério de priorização das lacunas. Seguiu-se a regra geral utilizada para este tipo de análise, segundo a qual são confrontadas a probabilidade de ocorrência com o grau de impacto (ZUCCARO, 2016). Para o propósito deste trabalho, o detalhamento dos subprocessos para alcançar estes valores não será abordado, visto que a análise de risco é uma disciplina por si

só e existem diversas formas para se alcançar os mesmos objetivos. Cabe ressaltar que a pontuação obtida na subetapa anterior foi um dos parâmetros utilizados para mensurar o grau de impacto. Assim, o resultado desta subetapa foi consolidado na Lista Priorizada de Lacunas, a qual apresentava as lacunas organizadas conforme o seu grau de risco, escalonados em desprezível, baixo, moderado, alto e crítico (ZUCCARO, 2016).

Na segunda etapa, então, iniciaram-se as atividades de identificação das soluções. Foi decidido que apenas as lacunas de risco desprezível seriam descartadas. Para as demais lacunas, foi redigida uma descrição, que apresentava de forma textual os parâmetros abordados na análise de risco. Em seguida, foram submetidas a uma análise DOPEMAI, a fim de identificar em que pilares seriam necessárias ações para solucioná-las (ZUCCARO, 2016).

É importante lembrar que as lacunas foram identificadas a partir das atividades, ou seja, esse foi o nível de decomposição da tarefa julgado ideal para realizar as análises necessárias. No entanto, após o levantamento das soluções, verificou-se que algumas delas concentravam-se em torno de um grupo de atividades ou uma Unidade do CFN, e assim, julgou-se conveniente reorganizá-las no que se chamou de Soluções Estruturais (SE).

Ao final, foram relacionadas 12 SE, sendo que duas relacionadas à Unidades do CFN, uma organizada em torno de um grupo de atividades e as nove remanescentes mantidas como atividade (ZUCCARO, 2016). Tal agrupamento tornou o resultado do processo mais compacto e de fácil visualização.

Neste momento da metodologia, as CA foram retomadas, sendo submetidas diretamente à análise DOPEMAI. Diferentemente das CO, não houve contextualização e também não foi necessário definir uma base para a análise, similar à BANf de referência. As lacunas foram identificadas a partir desta abordagem direta e, embora nenhuma das soluções para estas capacidades tenham sido agrupadas, também foram denominadas como SE (ZUCCARO, 2016).

Ao se observar as análises realizadas sobre as CA, é possível verificar que o relacionamento com os pilares DOPEMAI não foi tão óbvio quanto foi com as CO, embora tenha sido possível adaptá-los. Por exemplo, para capacidades como “realizar a gestão do pessoal” e “realizar a gestão do desporto na MB”, o item “doutrina” considerou as publicações administrativas que regiam os processos. De uma maneira geral, o escopo considerado em cada pilar foi particularizado conforme a demanda da CA, não havendo um padrão de abordagem.

Na última etapa da metodologia, todas as propostas de soluções, em cada SE, foram transformadas em ações estratégicas (AE), mediante a adição de três aspectos: prazos para a execução, efetivos necessários e custos estimados. Para o primeiro, foram delimitados os períodos de curto, médio e longo prazos. Por fim, as AE foram organizadas como subsídios para o Plano Estratégico Organizacional do CFN (PEO-CFN) (ZUCCARO, 2016).

A primeira constatação sobre esta metodologia é que, embora criada em 2015, à luz da doutrina do USMC à época vigente, suas etapas estão mais alinhadas àquelas existentes na doutrina atual do USMC. Relembra-se que, no capítulo três, comentou-se que a nova metodologia do USMC possui um melhor particionamento de fases do que a versão de 2008, pois suas fases são mais óbvias quanto aos seus objetivos. O GT ALFA, à época, parece ter antecipado esta necessidade de reajuste.

Ainda sobre a estruturação da metodologia, observa-se que a seqüência de processos está bem alinhada com a metodologia do EMCFA. As ações estratégicas, produzidas ao final da etapa três, congregam informações que, submetidas aos devidos ajustes e no caso da metodologia ser aplicada pela MB, poderiam ser transformadas nas opções de desenvolvimento de força necessárias ao início da etapa cinco do EMCFA.

Pode-se dizer, também, que a metodologia é bastante compacta. Caso fossem retiradas as subetapas que, conforme dito, foram cumpridas para sanar deficiências existentes,

a primeira etapa teria somente quatro subetapas, sendo que a “identificação das lacunas” não necessitaria de uma “etapa preliminar” para identificar a BANf de referência. A simplicidade é importante por vários aspectos, dentre eles a questão da possibilidade de haver um tempo limitado para a realização de todo o processo.

No nível de conceitos, as principais diferenças com relação ao padrão adotado na metodologia do EMCFA foram o uso do termo “cenário” para falar de “possibilidade de atuação” e de “tarefa completa” para se referir à capacidades. Sobre esta última, o equívoco parece ter sido motivado pela ênfase nas tarefas. Embora a nomenclatura não tenha impactado a condução dos processos, é notório que o conceito de capacidade não estava tão claro naquela ocasião.

Destarte o termo empregado, ficou claro na metodologia do grupo ALFA a necessidade de se pensar em capacidades e tarefas em diferentes níveis, sendo que as análises recaíram sobre as atividades, o nível mais baixo considerado. Relembra-se que a metodologia do USMC, na doutrina de 2008, dizia que as análises deveriam ser realizadas sobre as capacidades operativas, e esta constatação ficou mais evidente na nova metodologia, com o estabelecimento de capacidades nos níveis I, II e III, sendo que as análises para identificação de lacunas ocorrem apenas neste último nível.

Ficou notório, ainda, que a empreitada neste tipo de metodologia irá demandar a criação de uma lista de tarefas, com indicadores bem definidos, prontos para serem transformados em índices de desempenho, quando associados às capacidades.

Sobre a BANf de referência, convém fazer alguns comentários à luz da preocupação apresentada a respeito da distinção entre capacidades e estrutura de força. Assim como foi mostrado que as metodologias do EMCFA e da EGN não possuem essa distinção bem definida, em contraponto à doutrina do USMC, que divide a questão em dois manuais, o uso da BANf de referência também representa um afastamento do pensamento por

capacidades, já que retrata uma estrutura de força. Partiu-se de uma força julgada necessária, à luz da doutrina, para identificar lacunas, ou seja, trata-se de uma abordagem de baixo para cima. Quando, no planejamento por capacidades, há a necessidade de contextualizar as ações conforme cenários de defesa e, a partir daí, identificar as capacidades, trata-se de uma abordagem de cima para baixo.

A construção das SE também se alinha, em parte, com esta problemática. As SE descritas em termos de atividades estão bem coadunadas com o pensamento de capacidades, mas aquelas que foram compostas em torno de uma Unidade soam como uma solução de estrutura de força.

Pode-se dizer, então, que o uso da BANf e a forma como foram consolidadas as SE invalidam a metodologia empregada? Certamente não é o caso. A dificuldade em se trabalhar unicamente com capacidades advém do fato deste tipo de planejamento ainda ser novidade. A tendência das FS ainda é, e será pelo tempo necessário à maturação deste novo processo, pensar no dimensionamento de meios como ponto de partida, e não como consequência das capacidades. À luz dos resultados alcançados no Simpósio, pode-se afirmar que as formas escolhidas para a condução do processo foram muito úteis. É provável que, após um primeiro ciclo de planejamento por capacidades, já existirão no âmbito das FA documentos totalmente redigidos com foco em capacidades, facilitando a distinção com estrutura de força.

6.4 Contribuições do III Simpósio do CFN para a metodologia de planejamento de força da MB

No atual cenário, em que as FA estão ainda em uma fase inicial do desenvolvimento do planejamento de força baseado em capacidades, o grande diferencial do

III Simpósio do CFN foi a oportunidade de criar e testar uma sistemática desta natureza. Embora não possa ser considerado oficialmente um planejamento de Força, visto que o CFN é parcela da MB, os processos, princípios e conceitos utilizados, com seus erros e acertos, permitem definir o III Simpósio como a parte que caberia ao CFN no planejamento de força da MB.

Conforme foi visto neste trabalho, o conjunto das metodologias apresentadas permite verificar quão extenso são os conceitos envolvidos nesta matéria. Perante a necessidade da MB criar a sua sistemática a partir daquela desenvolvida pelo EMCFA e considerando o conhecimento didático sobre o assunto já existente na EGN, procurar-se-á identificar, a partir da análise das experiências vivenciadas no III Simpósio, dentre as quais serão considerados os conhecimentos absorvidos pelo estudo da metodologia do USMC, as contribuições relevantes no que se refere à conceitos, construção da metodologia e condução do processo.

6.4.1 Conceitos

A fundamentação teórica deve ser a base de qualquer metodologia, e na matéria em lide, o principal conceito refere-se às capacidades.

Conforme foi apresentado até aqui, as capacidades devem ser escalonadas em níveis, sendo adequado que a MB siga a classificação apresentada pelo EMCFA, na qual foram definidos, como grupos de capacidades, as CMD e as CMFS, que equivalem aos níveis I e II das MCCA, respectivamente. As capacidades operativas, por sua vez, equivalem ao nível III do USMC e se relacionam diretamente às tarefas, sendo possível, nesse nível, realizar as análises de capacidades segundo a metodologia DOPEMAI, conforme ficou evidente no III Simpósio.

Os demais parâmetros que definem a capacidade, internos e externos, também devem ser delimitados. As metodologias apresentadas, em conjunto, mostraram uma gama de opções que podem ser consideradas, a fim de que sejam construídas capacidades operativas com a completude de dados necessárias para as suas mensuração e análise.

O primeiro passo deve ser definir indicadores para as tarefas doutrinárias e incluir este conjunto em uma documentação, similar à MCTL do USMC, de modo que esteja prontamente disponível para a análise de capacidades. Trata-se de uma tarefa a ser desenvolvida fora do processo de planejamento de força, a fim de que, ao iniciá-lo, esta lista já esteja disponível.

Sobre os parâmetros externos, afetos à situação de emprego, parece razoável considerar, pelo menos, o escopo, a escala, o nível de desempenho, a localização geográfica, as questões temporais relacionadas ao tempo de reação e à duração na ação e a definição do executor. Este último não existia na versão de 2008 da doutrina do USMC, mas foi incorporado na atual e possui estreita relação com a necessidade de definir o grau de prontidão de um meio, apresentada na metodologia da EGN. Tal prática é essencial para evitar redundâncias.

Sobre a classificação das capacidades, sugere-se aprofundar as análises sobre a divisão realizada no III Simpósio. As CO e as CA, de certa forma, atenderam bem ao CFN, com a ressalva da necessidade de adaptar o processo DOPEMAI para a análise das CA. No âmbito da MB, deve-se considerar que as suas capacidades militares devem abranger todas as atividades realizadas pela Força, incluindo, por exemplo, atividades de apoio ao desenvolvimento nacional, dentre elas as atividades da Diretoria de Hidrografia e Navegação e de pesquisa. Estes exemplos citados, a princípio, não se encaixam em CO e CA, podendo ser necessário estabelecer novas classificações.

As metodologias de planejamento de força têm um contexto operativo, mas as

suas abrangências estão diretamente relacionadas ao alcance das PA identificadas. Se essas se estenderem a situações de normalidade e não normalidade, conforme citado na metodologia da EGN, será possível incluir no processo capacidades de qualquer natureza. A DMN, como suporte doutrinário, é a melhor referência para assegurar que nenhuma capacidade deixe de ser considerada.

Deve-se voltar também à análise DOPEMAI. Conforme foi visto, a nova doutrina do USMC acrescentou o *Policy* como pilar. Essa variação, adida ao fato de que houve a necessidade de adaptar o processo para a análise das CA, parece apontar para uma possibilidade de adaptação nos pilares DOPEMAI, podendo ser estendidos, modificados ou ainda diversificados em variantes, cada qual adequada à análise de um tipo de capacidades.

Ressalta-se, ainda, o desdobramento das tarefas operativas em atividades, realizado na metodologia do Grupo ALFA. A doutrina do CFN permitiu visualizar este nível com facilidade, dado o emprego na forma de GptOpFuzNav, os quais são organizados em componentes e cujo poder de combate é construído a partir das atividades de combate, apoio ao combate e apoio de serviços ao combate. Na replicação dessa ideia na MB, é provável que haja atividades específicas para cada tipo de meio naval e aeronaval, a serem definidos conforme as suas doutrinas.

É de grande importância que, a partir da consolidação destes conceitos sobre capacidades, seja definido, de forma inequívoca, a linguagem adequada para definir o que é efeito desejado e o que é ação. Trata-se de construir uma taxonomia⁸, em conjunto com as demais FS, a fim de que haja uma isonomia no entendimento sobre que capacidades devem estar em cada nível e, assim, desfazer as discrepâncias que foram identificadas ao analisarem-se as CMFS constantes do “rol de capacidades” do Relatório do EMCFA. Ao observar as capacidades relacionadas pelo EMCFA, pelas FS, pela EGN e pelo Grupo ALFA, verifica-se

⁸ Ciência que se dedica à classificação; técnica de classificação, ou de distribuição sistemática em categorias: taxonomia gramatical (TAXONOMIA, 2018).

a grande variedade de interpretações, sendo que nenhuma delas, sem uma taxonomia definida, pode ser taxada como errada.

No entanto, parece evidente que as capacidades militares da MB devem ir além daquelas relacionadas no Relatório do EMCFA, que equivalem às quatro Tarefas Básicas constantes da DMN. Conforme foi visto, a EGN listou 28 capacidades da MB, incluindo as Tarefas Básicas. Para definir uma lista definitiva, deve-se certificar que as capacidades suportem todas as tarefas realizadas pela MB, sejam de caráter operativo ou não.

Outro aspecto conceitual relevante é a necessidade de estabelecer uma linha divisória nítida entre capacidades e estrutura de força. O nome “metodologia de planejamento de força baseado em capacidades” já deixa claro que há uma distinção, mas que, conforme foi visto, por vezes é desfeita. As capacidades, nos diversos níveis, estão interligadas, e por esse motivo, a liberdade da MB em manobrar aquelas afetas ao Poder Naval está condicionada ao atendimento das capacidades de defesa. Não se pode descartar uma capacidade, no nível das FS, que comprometa uma CMD. Autonomia diferente já existe no que se refere à estrutura de força, que sendo decorrente das decisões sobre capacidades, estará totalmente à cargo das FS. Por ora, a conscientização desse fato já é suficiente. Com o amadurecimento do planejamento por capacidades, as necessidades referentes aos processos de estruturação da força, conforme existente na doutrina do USMC, poderão ser abordadas mais detalhadamente.

Ainda sobre a distinção entre capacidades e força, recomenda-se não utilizar a nomenclatura “opção de desenvolvimento de força”. O uso de plano de obtenção ou desenvolvimento de capacidades deixa mais assertiva a meta de se planejar capacidades, e não meios. Naturalmente, teria que haver um convencimento para o EMCFA alterar a sua metodologia, para que não sejam mantidas diferentes nomenclaturas no âmbito das FA.

6.4.2 Construção da metodologia

A primeira lição é a importância de se construir uma metodologia simples, composta por poucas etapas e processos objetivos, especialmente pelo fato do planejamento de força baseado em capacidades ser uma novidade no Brasil. Na metodologia do GT ALFA, comentou-se a utilização da BANf de referência como uma solução à ausência de um parâmetro inicial para identificar lacunas, mas que representava uma aproximação de baixo para cima, partindo-se da força doutrinariamente ideal, o que incutiu um risco de que alguma necessidade de capacidade não fosse visualizada, mas simplificou o processo. Como contraponto, a metodologia da EGN acrescentou cinco etapas para ir das capacidades necessárias ao Poder Naval Possível, ao tempo em que a metodologia do EMCFA prevê a comparação das capacidades necessárias com as existentes, sendo muito mais simples.

Talvez, neste primeiro momento, seja melhor admitir-se uma metodologia que suporte a tendência que ainda prevalece de se pensar em meios, e não em capacidades. Seria possível, assim, fazê-la mais simples. As etapas da EGN, citadas no parágrafo anterior, podem ser suprimidas, ainda que, futuramente, com o processo amadurecido, seja recomendável reavaliar a pertinência de incluí-las. Pode-se considerar como uma sequência básica: a análise estratégica, da qual se extraem as possibilidades de atuação; a avaliação de capacidades, a fim de identificar as capacidades requeridas e, ao compará-las às existentes, as lacunas e excedentes de capacidades; a análise das lacunas, a fim de identificar as soluções; e o desenvolvimento do plano de obtenção de capacidades.

Nesse escopo, pode-se pensar em construir uma “Esquadra de referência”, também de natureza doutrinária, que sirva como base para a identificação de lacunas e análises das capacidades operativas. Geoffrey Till, em sua apresentação realizada na EGN, por ocasião do Simpósio “O Poder Marítimo do Século XXI”, fez um interessante comentário

no qual concitou a platéia a refletir sobre a necessidade de se pensar em capacidades dos meios e capacidades das esquadras (TILL, 2018). Trata-se de níveis diferentes, mas complementares.

Relembra-se que, no PEM 2008, havia um capítulo no qual constava a Força, em termos de meios, que a MB deveria possuir. Nesse novo formato de planejamento, faz-se necessário constituir um novo documento, no qual seja registrada a força naval resultante do PBC, sendo delineada em termos de capacidades, meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, e, caso adotadas, de “esquadras de referência”. Na doutrina do USMC, imagina-se que este documento seria similar à MCCL, embora não seja possível comprovar, visto que este documento é de natureza sigilosa e, portanto, não foi possível consultá-lo.

Uma particularidade interessante da metodologia do III Simpósio foi a inclusão do critério de afinidade com o CFN para priorização das CO e das lacunas em termos de atividades. Conforme foi apresentado, uma CMFS não pode simplesmente absorver os parâmetros classificatórios de uma PA, pois, considerando-se o concurso das três FS de forma conjunta, a natureza da missão determinará o maior e o menor grau de esforço. Assim, uma missão eminentemente terrestre que tenha uma alta prioridade para o MD, deverá ser ponderada de forma distinta pela MB, considerando o quanto ela será relevante para assegurar as capacidades essenciais.

6.4.3 Condução do processo

No aspecto organizacional, foi comentado a existência do DC CD&I na estrutura organizacional do UMSC, sendo esta a Unidade que gerencia os processos de planejamento de capacidades e de estruturação da força. No CFN, o CDDCFN é a Unidade similar que organizou o III Simpósio. Assim, para o sucesso da aplicação de uma metodologia de

planejamento de força na MB, deve haver uma estrutura dedicada que seja responsável por organizar e controlar os processos. A criação de uma nova OM não seria uma solução realista, seja com uma estrutura complexa como a do DC CD&I (APÊNDICE A) ou mesmo no formato do CDDCFN. Deve-se pensar na criação de uma divisão ou seção, preferencialmente no nível do ODS que, em coordenação com o CDDCFN, possa gerenciar esse processo na MB.

Para a execução do processo sugere-se seguir o formato utilizado pelo CFN, com as devidas adaptações para o nível MB. A utilização de grupos *ad-hoc* é a solução viável para as análises de capacidades, visto que a situação de pessoal também não permite dedicar para uma tarefa específica uma quantidade considerável de oficiais por um longo período de tempo. Deve-se ponderar muito criteriosamente as questões de amplitude de conhecimentos e disponibilidade dos oficiais escalados. A solução ideal pode não ser compatível com a participação mínima que se deseja para um processo bem conduzido. É importante considerar que não há obrigatoriedade de todos os conhecimentos específicos estarem disponíveis no grupo, pois o processo permite a consulta a especialistas, caso seja necessária a ampliação sobre determinado assunto.

A origem e quantidade de grupos são decisões que estariam vinculadas aos tipos de capacidades que seriam abordadas. Lembra-se que o USMC organiza estes grupos conforme as MCCA. Sejam quais forem, deverá haver uma etapa de análises dentro de cada grupo para, posteriormente, haver uma integração. A princípio, visualiza-se a criação de grupos nos âmbitos do ComOpNav, do CGCFN e da DGN, esta última devido às capacidades afetas à Autoridade Marítima. A participação dos demais ODS seria de suporte ao processo, no que se refere às análises de viabilidade e de possibilidades de aquisição ou desenvolvimento.

Sobre essas análises, parece haver ainda muito por definir, mas as atividades

realizadas no III Simpósio tem pouco a oferecer como lição aprendida, visto que os processos foram simplificados. Deve-se ter em mente que estudos de viabilidade e análises prospectivas, tecnológicas ou financeiras, não são processos simples, mas nesse contexto, deverão se adequar ao tempo disponível para a realização de todo o PBC.

No que se refere à duração do processo, a rotina de trabalho do Grupo ALFA pode fornecer importantes parâmetros para mensuração, mas são muitas as variáveis envolvidas, especialmente quando está se considerando um grupo *ad hoc*, sem dedicação exclusiva. Destarte as dificuldades, deve-se ter como referência o período máximo de seis meses para a realização dos trabalhos dos grupos. Relembra-se que no III Simpósio as propostas finais foram apreciadas por todos os Almirantes FN antes de serem encaminhadas para a aprovação do ComGerCFN. Essa prática possui similaridade com a avaliação realizada pela CPRB na nova doutrina do USMC. A CPIB, que antecede a CPRB e revisa os produtos a cada passo do processo, como um controle externo aos grupos, realizado pelos oficiais da divisão ou seção que seria criada para tratar do assunto, também poderia ser incorporada, devendo-se ponderar se esta prática não comprometeria a celeridade do processo, cujo tempo de execução é exíguo.

7 CONCLUSÃO

Em decorrência da conclusão, no final de 2017, do trabalho conduzido pelo EMCFA que se destinava a produzir uma Metodologia de Planejamento Baseado em Capacidades, as FS deveriam produzir as suas metodologias decorrentes. Nesse cenário, o III Simpósio do CFN, realizado em 2015, emergiu como uma relevante oportunidade de contribuição para a nova doutrina a ser desenvolvida na MB, visto que, nesse evento, foi realizado o planejamento de longo prazo do CFN a partir de uma metodologia de planejamento baseado em capacidades, derivada da doutrina do USMC, já consolidada e amplamente testada.

O propósito do trabalho foi compilar as contribuições que poderiam ser extraídas do III Simpósio do CFN para o desenvolvimento de uma metodologia de planejamento de força baseado em capacidades para a MB, sendo relevante mencionar que o autor desse trabalho foi integrante do GT que produziu uma metodologia modificada, tendo sido, à época, designado pelo Dirigente como responsável pelas pesquisas necessárias para criar a referida metodologia, o que permite explorar ainda de forma mais ampla as lições aprendidas naquele Simpósio.

À luz da conceituação básica apresentada a respeito de capacidades, PBC e planejamento de força, realizada no capítulo dois, abordou-se a metodologia de planejamento de força do USMC, primeiramente aquela vigente em 2015, em virtude de ter sido referência para o III Simpósio, e depois a metodologia atual, em virtude de que o estudo sobre a evolução da doutrina daquela Força poderia trazer importantes aprendizados para o propósito do trabalho.

Tendo essas metodologias do USMC como referencial, em virtude de já ter sido amplamente testada, foi apresentada e analisada a metodologia de PBC criada pelo EMCFA. Como oportunidade para o estudo conceitual, também foi analisado o rol de capacidades

incluído no Relatório sobre o estudo de PBC realizado pelo EMCFA. Dessas análises, foram identificados quais processos e conceitos deveriam ser considerados na metodologia de planejamento de força a ser criada pela MB. Ficou evidenciado que a metodologia a ser criada pela MB representará as etapas três e quatro da metodologia do EMCFA, as quais foram concebidas para serem conduzidas pelas FS.

No passo seguinte, foi abordada a metodologia criada pela EGN, sendo essa a principal referência sobre a temática de planejamento de força na MB, visto que não existe uma doutrina consolidada. Dessa análise, verificou-se quais os aspectos positivos e negativos e de que forma eles deveriam ser considerados para a futura metodologia da MB. Apesar do manual referente ao tema ter sido revisado em 2018, motivado pela divulgação do relatório do EMCFA sobre PBC, não foi realizada uma correlação entre a metodologia da EGN e a do EMCFA.

Enfim, após congregados os conhecimentos conceituais e metodológicos extraídos das análises realizadas até esse ponto do trabalho, foi abordada a sistemática empregada no III Simpósio do CFN, especialmente a metodologia desenvolvida pelo GT ALFA. O enfoque das análises foi sobre os conceitos, a construção da metodologia e a condução do processo.

Verificou-se que o grande diferencial do III Simpósio do CFN foi a oportunidade de criar e testar uma metodologia dessa natureza. Os processos, princípios e conceitos utilizados, com seus erros e acertos, permitem definir o III Simpósio como a parte que caberia ao CFN no planejamento de força da MB.

Dentre as contribuições extraídas a respeito dos conceitos, destaca-se a necessidade de escalonar as capacidades em níveis, sendo adequado que a MB siga a classificação apresentada pelo EMCFA, na qual foram definidos, como grupos de capacidades, as CMD, as CMFS e as capacidades operativas, sendo que as duas primeiras equivalem aos níveis I e II do MCCBA do USMC, respectivamente, e as últimas ao nível III.

Ficou evidenciado que as análises de capacidades são realizadas nesse nível mais baixo, com enfoque em tarefas e atividades. Para tal, citou-se a importância de se criar uma lista, similar à MCTL do USMC, que contenha as tarefas que a MB executa, acompanhadas de indicadores que, quando delimitados pelos parâmetros de uma situação específica, permitirão visualizar uma capacidade a ser atingida.

Sobre a classificação das capacidades, verificou-se que, apesar das CO e CA terem se prestado às análises de capacidades do CFN, faz-se necessário rever essa classificação para o âmbito da MB. Em virtude do maior escopo de atividades, pode ser necessário acrescentar novas classificações, de modo que considerem todas as atividades realizadas pela Força. Como exemplo, alertou-se sobre as particularidades inerentes às atividades da DHN e de pesquisa, as quais, a princípio, não se enquadram como CO ou CA.

Destacou-se, ainda, a necessidade de identificar, no âmbito da MB, quais as atividades que deveriam ser associadas às tarefas operativas. É provável que haja atividades específicas para cada tipo de meio naval e aeronaval, a serem definidos conforme as suas doutrinas.

Verificou-se, também, a importância de construir uma taxonomia, em conjunto com as demais FS, a fim de que haja uma isonomia no entendimento sobre que capacidades devem estar em cada nível e, assim, desfazer as discrepâncias que foram identificadas ao analisarem-se as CMFS constantes do “rol de capacidades” do Relatório do EMCFA.

Por fim, no que se refere ao aspecto conceitual, destacou-se a necessidade de ser estabelecida uma linha divisória nítida entre capacidades e estrutura de força. Recomendou-se não utilizar a nomenclatura “opção de desenvolvimento de força”, visto que o uso de plano de obtenção ou desenvolvimento de capacidades deixa mais evidente que está sendo realizado um planejamento baseado em capacidades, e não meios.

No que se refere à construção da metodologia, verificou-se a importância de fazê-

la simples, composta por poucas etapas e processos objetivos. A metodologia da EGN mostrou-se complexa, pois acrescentou cinco etapas para ir das capacidades necessárias ao Poder Naval Possível, enquanto que, na metodologia do EMCFA, é realizada uma comparação entre capacidades necessárias e existentes, sendo muito mais simples.

A metodologia do GT ALFA utilizou uma BANf de referência para identificar as lacunas. Embora seja uma aproximação de baixo para cima, partindo-se da força doutrinariamente ideal, o que não é típico de um PBC, essa prática simplificou o processo. Talvez, em um primeiro momento, seja melhor utilizar uma metodologia que admita pensar em meios, e não em somente em capacidades, sendo possível, assim, construir uma metodologia mais simples. Pode-se considerar como uma sequência básica: a análise estratégica; a avaliação de capacidades; a análise das lacunas; e o desenvolvimento do plano de obtenção de capacidades.

Nesse escopo, sugeriu-se pensar em construir uma “Esquadra de referência”, também de natureza doutrinária, que sirva como base para a identificação de lacunas e análises das capacidades operativas.

Destacou-se, ainda, a inclusão do critério de afinidade com a força para a priorização das capacidades e das lacunas em termos de atividades. Atribuir a uma CMFS os parâmetros classificatórios de uma PA, significa dizer que o emprego conjunto das FS não está sendo considerado, pois conforme a natureza da missão, o grau de esforço não será equivalente nas três FS. Assim, uma missão eminentemente terrestre que tenha uma alta prioridade para o MD, deverá ser ponderada de forma distinta pela MB, considerando o quanto ela será relevante para assegurar as capacidades essenciais.

Sobre a condução do processo, destacou-se a importância de haver, na estrutura da MB, uma divisão ou seção dedicada, que seja responsável por organizar e controlar os processos referentes ao planejamento de força. No USMC, existe o DC CD&I, sendo esta a

Unidade que gerencia os processos de planejamento de capacidades e de estruturação da força. No CFN, o CDDCFN é a Unidade similar que organizou o III Simpósio.

Para a execução do processo, sugeriu-se adotar o formato utilizado pelo CFN, com as devidas adaptações para o nível MB. A utilização de grupos *ad-hoc* foi identificada como a solução viável, em um cenário de limitação de pessoal, o qual não permitiria um trabalho dedicado de oficiais por um longo período de tempo. A origem e quantidade de grupos serão decisões vinculadas aos tipos de capacidades que seriam abordadas. Para a realização dos trabalhos, deverá haver uma etapa de análises dentro de cada grupo para, posteriormente, haver uma integração. A princípio, foram visualizadas a criação de grupos nos âmbitos do ComOpNav, do CGCFN e da DGN, essa última devido às capacidades afetas à Autoridade Marítima.

No que se refere à duração do processo, com base na rotina de trabalho do Grupo ALFA, sugeriu-se adotar como referência o período máximo de seis meses para a realização dos trabalhos dos grupos, considerando que, conforme realizado no III Simpósio, a etapa de avaliação pelos Almirantes FN poderia replicada em um processo da MB, antes da aprovação final das análises. Deve-se ponderar, no entanto, se essa prática não irá comprometer a celeridade do processo, cujo tempo de execução é exíguo.

Assim, com base nos conhecimentos existentes a respeito do planejamento de capacidades e de força, os quais foram obtidos a partir dos conteúdos apresentados nos capítulos dois a cinco, foi possível revisar as atividades realizadas por ocasião do III Simpósio sob uma ótica mais fortalecida conceitualmente, o que permitiu identificar aspectos positivos e negativos. Desse resultado, foi possível extrair os ensinamentos que podem contribuir com a futura metodologia de planejamento de força baseado em capacidades da MB, o que representa o cumprimento do propósito desse trabalho.

Em virtude do seu caráter sigiloso, a íntegra do Relatório do GT ALFA não foi

referenciada nesse trabalho. No entanto, para aqueles que possuem a credencial de segurança necessária e possuam interesse em analisar mais detalhadamente a metodologia empregada pelo GT ALFA, a referência para esse documento é o Ofício nº 412, de 19 de novembro de 2015, enviado pelo Comando do Material do CFN ao CGCFN.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Nélio de. **Análise da conjuntura do CFN 2015**. *Revista do Corpo de Fuzileiros Navais - O Anfíbio*, Rio de Janeiro, v. 34, 2016. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/sites/www.marinha.mil.br/cgcfm/files/oanfíbio_2017.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2016a. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2018.

_____. Exército Brasileiro. **Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)**. Nota de Coordenação Doutrinária, n. 2, 15 jul. 2014. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2014.

_____. Marinha do Brasil. **CGCFN-0-1 - Manual de Fundamentos de Fuzileiros Navais**. Rio de Janeiro: Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, 2013.

_____. Marinha do Brasil. **EMA-305 - Doutrina Militar Naval**. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017a

_____. Marinha do Brasil. **Manual da sistemática de planejamento de força naval**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2018.

_____. Marinha do Brasil. **O planejamento estratégico de força: a proposição de um modelo para a Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2016b.

_____. Marinha do Brasil. **EMA-300 – Plano Estratégico da Marinha**. 3. rev. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017b

_____. Marinha do Brasil. **EMA-303 – Sistemática de Planejamento de Alto Nível**. 1. rev. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017c

_____. Ministério da Defesa. **Relatório do Estudo do Planejamento Baseado em Capacidades**. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2017d. Divulgado para as Forças Singulares pela mensagem administrativa n. 19, de 20 dez. 2017, da Subchefia de Operações, da Chefia de Operações Conjuntas do EMCFA.

EUA. Department of the Navy. **MCO 3900.15B - Marine Corps Expeditionary Force Development System (EFDS)**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2008.

_____. Department of the Navy. **MCO 3900.20 - Marine Corps Capabilities Based Assessment**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2016a.

_____. Department of the Navy. **MCO 5311.1D - Total Force Structure Process**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2009.

_____. Department of the Navy. **MCO 5311.1E - Total Force Structure Process**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2015.

_____. Department of the Navy. **MCRP 1-10.1 - Organization of the United States Marine Corps**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2018a.

_____. Department of the Navy. **MCWP 5-10 - Marine Corps Planning Process**. Washington: Headquarters United States Marine Corps, 2016b.

_____. United States Marine Corps. **Marine Corps Task List (MCTL-2.0)**, 2018b. Disponível em: <https://www.mccdc.marines.mil/Units/Marine-Corps-Task-List/>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. United States Marine Corps. **Organização do Marine Corps Combat Development Command and Deputy Commandant, Combat Development & Integration**, 2018c. Disponível em: <https://www.mccdc.marines.mil/>. Acesso em: 30 jul. 2018.

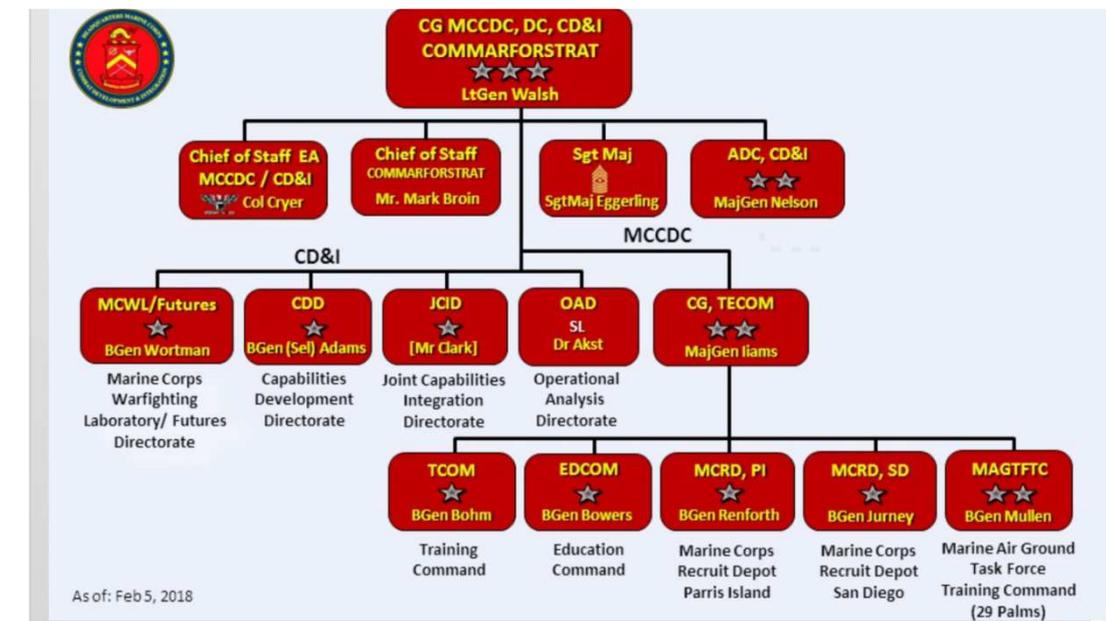
TAXONOMIA. In: Dicionário Online de Português. Disponível em: <www.dicio.com.br>. Acesso em: 03 ago. 2018.

TILL, Geoffrey. **The Navies and the Future**. In: Simpósio “O Poder Marítimo do Século XXI”, Rio de Janeiro, 2018.

ZUCCARO, Paulo Martino et al. **Síntese do Relatório GT ALFA**. Revista do Corpo de Fuzileiros Navais - O Anfíbio, Rio de Janeiro, v. 34, 2016. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/sites/www.marinha.mil.br/cgcfm/files/oanfíbio_2017.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2018.

APÊNDICE A

Organização do *Deputy Commandant for Combat Development and Integration* (DC CD&I)



Fonte: EUA, 2018c.

APÊNDICE B

O Expeditionary Force Development System (EFDS)

Conforme apresentado no corpo do trabalho, o EFDS era composto por quatro fases: *capabilities analysis*, *solutions analysis*, *program development* e *capabilities implementation and transition* (EUA, 2008).

A fase de *capabilities analysis* era organizada em duas etapas. A primeira, denominada *Functional Area Analysis* (FAA), abarcava uma ampla gama de atividades. Com base em documentos do nível estratégico, realizava-se a revisão dos conceitos operacionais e de apoio vigentes para, então, identificar as capacidades necessárias para atender esses conceitos, desdobrá-las nas respectivas tarefas, níveis de *performance* e condições de execução e, por último, priorizá-las. Tais capacidades e seus componentes eram consolidados na *MAGTF Capabilities List* (MCL), produto final da fase (EUA, 2008).

As “condições” e os “padrões de execução” já foram abordados conceitualmente no subitem 2.1, sendo denominados na metodologia do USMC como *conditions* e *standards*. Para exemplificar a sua aplicação, imagina-se uma tarefa de “evacuar não-combatentes”, para a qual foi definido como um indicador o percentual de não-combatentes retirados nas primeiras 12 horas. Em uma situação onde exista uma força hostil ameaçando a segurança do pessoal a ser evacuado, o que é uma “condição” do aspecto militar, a prioridade será a velocidade, podendo-se definir como meta a retirada de 90% nesse período. Por outro lado, se a ameaça for mínima, pode-se priorizar uma triagem mais segura e definir um percentual menor, pois não haverá urgência.

De posse das capacidades detalhadas, tinha início a etapa seguinte, denominada

Functional Needs Analysis (FNA), na qual eram organizados grupos de oficiais, um para cada uma das seis Funções de Combate⁹, os quais analisavam comparativamente as capacidades existentes com as capacidades requeridas, a fim de identificar as lacunas e os excessos de capacidades. Tais grupos eram denominados *DOTMLPF Working Groups* (DWGs), em virtude do processo utilizado para a referida análise, o qual já foi apresentado no subitem 2.1. Na versão antiga da doutrina ainda não havia o *Policy* como oitavo pilar.

Previamente ao início dos trabalhos, os DWGs constituídos eram reunidos em um Workshop para a divulgação das orientações pertinentes ao desenvolvimento das análises (EUA, 2008).

As lacunas de capacidade eram descritas em termos de tarefas, observando-se aquelas cuja execução não atendia às condições ou padrões estabelecidos, na integralidade ou em parte. Em seguida, realizava-se uma análise do risco, a fim de identificar em que grau aquela lacuna comprometia a respectiva capacidade e impactava o cumprimento de uma determinada missão (EUA, 2008).

O risco, associado a outros critérios, normalmente contidos em diretivas superiores, era utilizado para a definição da prioridade a ser atribuída para cada lacuna, sendo essas consolidadas na *MAGTF Gap List* (MGL) (EUA, 2008).

Na fase seguinte do EFDS, *Solutions Analysis*, o processo prosseguia com atividades dos DWGs, sendo que dessa vez o processo DOTMLPF era aplicado sobre as lacunas a fim de que fossem levantadas as possíveis soluções, inicialmente por pilar e posteriormente integradas, quando cabível.

A análise DOTMLPF resultava em soluções materiais e não-materiais, as quais, expressas em termos de ações a serem adotadas e organizadas segundo as Funções de

⁹ *Warfighting Functions* - conjugam todas as atividades militares conduzidas no campo de batalha. De forma integrada, possibilitam a um comandante cumprir a sua missão. São seis: *Command and Control, Maneuver, Fires, Intelligence, Logistics e Force Protection* (EUA, 2016b).

Combate, eram incluídas em um documento denominado *Solution Planning Directive* (SPD). Da análise, ainda, resultava a criação de uma lista onde eram consolidados objetivos propostos para a área de ciência e tecnologia. As ações decorrentes dessa lista, entretanto, eram desenvolvidas fora do processo CBA, prosseguindo nele apenas a SPD (EUA, 2008).

Na última etapa dessa fase, as soluções apresentadas na SPD eram verificadas, a fim de identificar se já existiam previamente programas de investimento destinados a atendê-las, denominados *Program of Records* (PORs), ou se representavam novas iniciativas. Do confronto, resultava uma lista de PORs e novas iniciativas que, após priorizadas, eram consolidadas em uma relação única, denominada *MAGTF Requirements List* (MRL) (EUA, 2008).

As fases três e quatro, em virtude de sucederem as fases de análise, não serão objeto de abordagem mais detalhada. A fase três era considerada o ponto de interseção entre o EFDS e o *Planning Programming Budgeting & Execution* (PPBE), processo de construção orçamentária estadunidense. Nessa fase, os programas e iniciativas advindos da MRL eram reavaliados e refinados por um Conselho organizado para tal, ainda no âmbito do USMC, denominado *Warfighting Investment Program Evaluation Board* (WIPEB). As recomendações de investimento advindas desse fórum eram consolidadas em um *Program Objective Memorandum Tentative* (T-POM) que, após aprovado pelo Comando do USMC, tornava-se o POM do USMC, sendo este o documento final onde se encontram as necessidades orçamentárias priorizadas. Os projetos contemplados com recursos financeiros, seguiam o processo de implementação na fase quatro¹⁰ (EUA, 2008).

Ressalta-se, ainda, que as demandas do USMC referentes aos meios da Marinha, necessários à projeção de poder, eram consolidadas em um documento apropriado, o *Blue-In-*

¹⁰ No que se refere aos interesses do USMC, o principal documento resultante do processo de planejamento do PPBE é o *Future Years Depense Program* (FYDP), o qual abrange o espaço temporal de seis anos e consolida os programa das FA para os quais está planejado o investimento de recursos.

Support-of-Green (BISOG), o qual era entregue ao Secretário da Marinha para ser incorporado ao processo de análise daquela força (EUA, 2008).

APÊNDICE C

O Marine Corps Capabilities Based Assessment

Conforme apresentado no corpo do trabalho, o MCCBA foi organizado em cinco fases: *Strategic Planning*, *Capabilities Analysis*, *Gap Analysis*, *Solutions Analysis* e *Risk Analysis* (EUA, 2016a).

O conteúdo da atual fase de *Strategic Planning* era abordado dentro da FAA, o que reforça a dimensão daquela etapa. Essa fase é dita como sendo de transição, pois seus produtos servem como suporte para a execução do processo de CBA propriamente dito. É possível dizer que a mesma se assemelha a uma etapa preliminar, a qual, de certa forma, poderia ser considerada uma atividade fora do processo de CBA. Os documentos produzidos traduzem as orientações estratégicas para a linguagem operativa, mais palatável ao CBA.

Nas duas primeiras etapas dessa fase são revisados o *Marine Corps Capstone Concept*, no qual constam orientações de como o USMC deve estar organizado, treinado, equipado e postado para cumprir suas responsabilidades, e o *Marine Corps Strategic Campaign Planning* (MCSCP), especialmente um de seus apêndices, o qual consolida as ações e diretrizes citadas no parágrafo anterior e ainda inclui os Cenários que serão utilizados nas fases posteriores de análise (EUA, 2016a).

A terceira etapa, novidade no processo, é a inclusão de um Jogo de Guerra, cujo propósito é identificar os requisitos de capacidades necessários para executar o Conceito Operacional e os correspondentes Conceitos de Apoio confeccionados para cada Cenário. Requisitos de capacidade é o nome que a nova versão da metodologia atribuiu aos parâmetros que se associam para definir uma capacidade. Além das tarefas, condições e padrões de

execução, que já existiam na versão 2008 da doutrina, foi acrescentado como parâmetro os executores, ou seja, a parcela da força que será responsável por cumprir aquela tarefa (EUA, 2016a).

Para a execução do Jogo, são organizados *Capabilities Portfolio Management Working Groups* (CPM WGs), que são grupos destinados a avaliar, durante o jogo, um determinado conjunto de capacidades que possuem afinidades entre si, denominado *Marine Corps Capability Area* (MCCA). Essa é outra novidade do processo, pois antes as capacidades eram concentradas segundo as Funções de Combate. As MCCA derivam das *Joint Capabilities Areas* (JCA): *Force Support* (FS), *Battlespace Awareness* (BA), *Force Application* (FA), *Logistics* (LOG), *Command and Control*, *Communications and Computers*, *Protection*, *Building Partnerships*, *Corporate Management*¹¹ (EUA, 2016a).

Cabe destacar, ainda, que as MCCA são escalonadas em diferentes níveis, denominados *tiers*. As MCCA *tier* I são aquelas do nível estratégico, diretamente relacionadas às JCA e que dão suporte ao processo decisório de investimento. Derivadas dessas existem as MCCA *tiers* II e III, que são do nível operacional e, por essa natureza, são utilizadas para as análises de capacidades do processo. É nesse nível que se atribuem padrões de execução às capacidades, por serem mais específicas. Ressalta-se que a nova doutrina, na descrição das capacidades, além das tarefas, dos padrões de execução e das condições, incluiu os executores da tarefa componente (EUA, 2016a).

Assim, ao final do CBS *Wargame*, será produzida uma lista de capacidades com as respectivas descrições. O conjunto dos parâmetros incluídos na descrição passou a ser denominado de requisitos de capacidade. Está relação inclui somente capacidades do nível II.

A fase de *Capabilities Analysis* tem como produto final a Lista de Capacidades, o qual era produto da FAA. Com relação similar, a Lista de Lacunas, antes produto final da

¹¹ <https://www.dau.mil/glossary/pages/2104.aspx>.

FNA, passou a ser o resultado das atividades desenvolvidas na fase de *Gap Analysis*. Essa Lista também inclui somente as capacidades do nível II.

A antiga segunda fase, então, foi deslocada para a quarta fase, *Solution Analysis*, mas suas atividades, em essência, não sofreram modificações. O trabalho continua sendo conduzido pelos DWGs, no entanto, o processo DOTMLPF foi estendido para DOTMLPF-P.

O produto final dessa fase é a *Marine Corps Solutions Development Directive* (MCSSD), que substituiu a antiga SPD. Esse documento consolida, para cada lacuna de capacidade: a descrição geral da solução estratégica, o seu detalhamento conforme os pilares DOTMLPF-P e as respectivas ações a serem adotadas, as quais incluem, entre outros, a data de início e os responsáveis.

O MCSSD inclui, ainda, recomendações relativas à ciência e tecnologia, as quais são produzidas por setores especializados e que contêm informações a respeito de possibilidades existentes nessas áreas que podem contribuir com as soluções a serem delineadas para as lacunas de capacidade (EUA, 2016a).

Na fase cinco, a nova nomenclatura, *Risk Analysis*, dá destaque à mudança mais significativa. Embora tenha mantido como produto final um projeto de investimento, como era na antiga fase três, o processo passou a incluir uma análise de risco que não existia, gerando, assim, um projeto de investimento com informação de risco.

A segunda análise de risco é realizada sobre as MCCA, dessa vez dos níveis II e III, e seus respectivos *Marine Corps Program Codes* (MCPC). Esses códigos permitem identificar o programa de investimentos que foi criado para uma determinada capacidade, o qual inclui os custos necessários para o seu desenvolvimento (EUA, 2016a).

No EFDS, o processo de confecção da MRL, produzida na segunda fase, consistia no primeiro momento onde as propostas de solução eram abordadas em termos de programas. Esse documento deixou de existir, e como pode ser constatado, a nova quinta fase passou a

ser o primeiro momento de associação “capacidades – soluções – programas” no CBA.

A análise de risco dessa fase considera as orientações estratégicas, a priorização de capacidades contidas na MCCL e as restrições financeiras. Essa última informação é obtida na segunda etapa dessa fase, que na verdade, é simultânea à primeira e é realizada pelo *Deputy Commandant for Programs and Resources*, um Comando distinto daquele que conduz o CBA (EUA, 2016a).

A etapa final dessa fase é a produção do *Marine Corps Capabilities Investment Plan* (MCCIP), o documento que traduz as avaliações realizadas na fase cinco em recomendações de investimento, alertando onde é possível aceitar certo nível de risco. Esse documento não possui paralelo no EFDS. Na ocasião, na fase três, a MRL era submetida à apreciação da WIPEB e as recomendações decorrentes eram diretamente incorporadas ao T-POM (EUA, 2016a).

Conforme pode ser visto, o WIPEB também foi suprimido. Na atual metodologia, os produtos finais das fases dois a cinco são submetidos a dois fóruns, em sequência: a *Capability Portfolio Integration Board* (CPIB), fórum de nível O-6 para revisão dos produtos, e a *Capability Portfolio Review Board* (CPRB), nível O-7 para validação¹² (EUA, 2016a).

Os produtos validados são consolidados no *Marine Corps Enterprise Integration Plan* (MCEIP), outra novidade na nova metodologia. É o produto final do CBA e tem por objetivo orientar as prioridades de aplicação de recursos e as ações para o desenvolvimento de capacidades (EUA, 2016a).

¹² Os níveis O-6 e “1-star” do USMC equivalem, respectivamente, à Capitão de Mar e Guerra e Contra-Almirante na MB.

APÊNDICE D

A Metodologia de Planejamento Baseado em Capacidades do EMCFA

A primeira fase do processo, a Análise das PA, é subdividida em duas atividades: Caracterização das PA e Elaboração do Conceito Operacional Conjunto das PA.

Não há no Guia de PBC do EMCFA uma definição explícita para “PA”, embora a denominação pareça auto-explicativa. No entanto, ao contextualizá-la na metodologia, é possível depreender que o termo se refere à situações identificadas no Cenário Militar de Defesa nas quais se prevê a atuação de forças militares (BRASIL, 2017b).

A partir dos documentos e orientações provenientes dos níveis político e estratégico, considerados insumos, as PA devem ser descritas conforme diversos parâmetros que conferem maior especificidade a cada situação de emprego visualizada. Dentre eles pode-se citar a contextualização do desafio, o espaço geográfico onde se concretiza a PA, o momento da linha do tempo onde se espera ocorrer o desafio e o efeito desejado do emprego militar na situação (BRASIL, 2017b).

Definidas as PA, deve-se priorizá-las, a partir do resultado de uma análise de risco e do grau de urgência, ou seja, aqueles eventos possíveis de ocorrer no mais curto espaço de tempo (BRASIL, 2017b).

Em seguida, para cada uma das PA se elabora um Conceito Operacional Conjunto, o qual descreve a forma geral como as FS envolvidas empregarão seus meios em conjunto para enfrentar o desafio. É a partir do Conceito Operacional Conjunto que, na próxima etapa, será possível identificar as capacidades associadas e os respectivos requisitos necessários para o cumprimento da missão (BRASIL, 2017b).

Tais requisitos são denominados “Metas de Capacidade” e compreendem um conjunto de informações que permitirá contextualizar as capacidades necessárias em cada uma das PA. Essas Metas devem ser redigidas de forma clara e incluir dados acerca do escopo, escala e nível de desempenho, e, se necessário, informações geoespaciais e temporais (BRASIL, 2017b).

Em todas as PA, as capacidades necessárias identificadas serão classificadas em essenciais, quando julgadas fundamentais para o sucesso da missão, de suporte, se consideradas como contribuintes para a consecução das essenciais, e habilitadoras, que permitem a ativação de uma das anteriores. Esse certamente é um critério relevante para a definição de prioridades de capacidades, mas deve-se observar que o processo do EMCFA não especificou como isso será feito (BRASIL, 2017b).

Após definidas as Metas de Capacidades, as mesmas são submetidas à aprovação do Conselho Militar de Defesa (CMiD), podendo este momento ser interpretado como uma interrupção no processo, uma vez que essa submissão não é entendida como uma fase.

As Metas aprovadas, então, voltam ao processo para a execução da terceira etapa, qual seja a da Avaliação de Capacidades. É a primeira etapa a ser executada no âmbito das FS, pois são elas as detentoras dos meios, e, assim sendo, possuem o conhecimento apropriado para as análises necessárias (BRASIL, 2017b).

Para realizar o seu trabalho, as FS recebem orientações do nível superior referentes: à prioridade das capacidades, que estão relacionadas com as PA de maior prioridade; às análises financeira e tecnológica; e aos prazos estabelecidos para a aquisição de cada capacidade. Com esse referencial, as FS deverão realizar a confrontação entre o que se precisa e o que se possui ou está em vias de ser adquirido, em termos de capacidades. Dessa avaliação resultam as capacidades existentes, em processo de obtenção, as excedentes e as inexistentes ou insuficientes. Essas duas últimas são consideradas defasagens de capacidade e

serão o foco da etapa seguinte (BRASIL, 2017b).

Na quarta etapa, as defasagens serão submetidas à análise DOPEMAI, para identificação de soluções materiais e não-materiais, e a uma análise de risco, para mensuração das conseqüências e da gravidade da não solução do *gap* de capacidade (BRASIL, 2017b).

A partir da caracterização das capacidades e suas lacunas, geram-se as opções de desenvolvimento de força, as quais, acompanhadas das possibilidades de aquisição ou desenvolvimento identificadas pelas Forças, de estudos de viabilidade e das respectivas análises de risco, voltam ao Grupo de PBC para a quinta etapa, na qual as opções de desenvolvimento de força serão apreciadas e validadas, à luz do emprego conjunto. Nesse sentido, os interesses particulares das FS receberão maior prioridade à medida que se aproximarem do interesse comum (BRASIL, 2017b).

Na etapa seguinte, de Realização do Equilíbrio de Investimento, as prioridades serão reavaliadas, sendo inserido como importante critério a questão dos recursos disponíveis. A análise de risco continua a ser uma referência de grande importância nessa fase, pois em um cenário de baixa disponibilidade de recursos, pode não ser possível adquirir mesmo as capacidades julgadas como imprescindíveis (BRASIL, 2017b).

Após essas análises, o processo novamente é interrompido, sendo as opções de desenvolvimento de força priorizadas encaminhadas para avaliação o CMiD e do Conselho de Defesa Nacional (CDN). A opção aprovada é transcrita em um Plano Exequível de Desenvolvimento de Capacidades, que corresponde à sétima e última etapa da metodologia do PBC e que irá subsidiar os programas de obtenção, modernização e transformação do poder militar (BRASIL, 2017b).

APÊNDICE E

A Metodologia de Planejamento Baseado em Capacidades da EGN

Em sua primeira etapa, é realizado o diagnóstico estratégico, que é o momento em que a MB realiza a sua análise estratégica própria. Apesar dos insumos produzidos no âmbito do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), essa análise é necessária, a fim de desenvolver a visão marítima sobre aqueles documentos estratégicos e transportá-la para documentos próprios.

Nessa etapa, na verdade, estão incluídas atividades que são realizadas em caráter permanente, dada a necessidade da MB de se manter atualizada sobre seus assuntos internos e aqueles de interesse no ambiente externo. O seu principal produto é a Avaliação Estratégica Naval, fruto de diversas análises, que são consideradas subetapas dessa etapa, que são: Análise dos Fatores Condicionantes, dos níveis nacional, setorial e subsetorial; Análise Prospectiva, Análise de Inteligência, Análise da Conjuntura e Análise do Sistema (BRASIL, 2018).

O manual cita essa última análise como a base para a realização do PBC, pois por meio dela são identificados os aspectos internos da força e, como consequência, são conhecidos os pontos fortes e fracos da instituição (BRASIL, 2018).

No que se refere aos insumos que estão diretamente relacionados ao planejamento de força, destacam-se o Catálogo de Capacidades e o Poder Naval Existente. Ressalta-se que ambos ainda necessitam ser desenvolvidos. No PEM 2008 havia um capítulo dedicado à apresentação do dimensionamento da força, mas nele constavam os meios que a MB deveria

possuir, estando mais próximo de um Poder Naval de Referência, embora também não tenha sido feita qualquer menção ao processo utilizado para defini-lo. Obviamente, é possível fazer uma relação com todos os meios que a MB possui, incluindo a sua distribuição por Unidades, porém, não há um documento que consolide esses dados de forma operativamente organizada, ou seja, voltada ao emprego da Força. O Catálogo de Capacidades, por sua vez, ainda não existe na MB (BRASIL, 2018).

Na segunda etapa, é prevista a confecção do Conceito Estratégico Marítimo Naval (CEMNAV), o qual decorre da AENAV e inclui importantes diretrizes para o prosseguimento de um planejamento de capacidades e de força, com vistas à obtenção de um Poder Naval capacitado para cumprir as suas missões (BRASIL, 2018).

De posse do CEMNAV, tem início a terceira etapa, na qual são identificadas as Possibilidades de Atuação (PA) do Poder Naval, em situação de normalidade ou de não normalidade. A metodologia da EGN apresenta 11 parâmetros que devem ser incluídos como componentes das PA, porém, dois deles, a Análise de Risco e as Metas de Capacidade, são identificadas nas etapas quatro e cinco do processo (BRASIL, 2018).

Assim, a quarta etapa destina-se a identificar o nível de risco de um desafio, confrontando-se a sua probabilidade de ocorrência com o impacto que causaria sobre os objetivos relacionados. A definição do risco é importante como um dos critérios a ser utilizado para priorização de PA (BRASIL, 2018).

Em seguida, a partir das PA, identificam-se as Metas de Capacidade, seguindo o mesmo conceito adotado pelo EMCFA, ou seja, os requisitos que definirão as capacidades que são necessárias para cumprir o objetivo contido em uma PA. No entanto, segundo o método da EGN, as Metas incluem informações sobre o escopo, nível de eficácia e nível de desempenho, sendo que o EMCFA adotou “escala” em vez de “nível de eficácia”. Como aquela metodologia não apresentou uma definição precisa do que seria “escala”, não é

possível dizer se as duas formas têm o mesmo propósito. A EGN definiu nível de eficácia como o grau em que o desenvolvimento das operações está sendo bem sucedido em direção ao Estado Final Desejado (EFD), e esse nível, assim como o de desempenho, são medidos por meio de indicadores (BRASIL, 2018).

De posse das Metas de Capacidade, inicia-se a sexta etapa, a qual foi denominada de “configuração qualitativa de capacidades” e tem como propósito estabelecer um arcabouço conceitual para as Capacidades Militares e Operativas da MB e a componente do Poder Naval que integrará as Capacidades Militares de Defesa. Ressalta-se que o manual da EGN, nessa etapa, apresenta 28 Capacidades Militares da MB, indo além das quatro que foram apresentadas no Relatório do estudo sobre PBC do EMCFA. Inclui, ainda, 62 Capacidades Operativas, as quais, conforme se observa, estão relacionadas às operações e ações relacionadas na DMN (BRASIL, 2018).

Como arcabouço conceitual foi considerado a capacidade acrescida de diversos parâmetros. Dentre eles se destacam a Identificação da Capacidade, que a relaciona à PA, o Conceito Operacional, que detalha as operações e ações que serão desenvolvidas pela força que será empregada, o Nível de Risco, que replica o nível identificado para a PA correspondente, e a Configuração de Prontidão, a qual se relaciona ao meio que provê a capacidade e o define como Eventual ou Permanente, conforme admita-se ou não a sua realocação para atender outra capacidade. Essa última classificação está relacionada à prioridade atribuída à capacidade (BRASIL, 2018).

Após a configuração qualitativa da força, nas duas etapas seguintes realizam-se a configuração e a análise quantitativa da Força. Primeiramente, são especificados os meios e sistemas necessários ao cumprimento das capacidades, conforme as suas contextualizações nas PA. Em seguida, na etapa de análise, esses meios e sistemas identificados são submetidos a dois filtros, a fim de decidir quais capacidades poderão ser descartadas: a análise de risco e a

análise de redundância (BRASIL, 2018).

A análise de risco, na verdade, foi definida como uma etapa de tratamento de risco, ou seja, com base no nível de risco da PA à qual a capacidade se relaciona, determinam-se aquelas que devem receber medidas corretivas, devido a sua relevância, e quais podem ser tratadas com menor prioridade, em virtude do baixo impacto da sua deficiência para o cumprimento da missão contida na PA. Nesse sentido, para cada capacidade e risco, será definido se a sua deficiência deve ser eliminada, mitigada, transferida ou aceita (BRASIL, 2018).

A análise de redundância consiste na identificação de capacidades que são providas pelo mesmo meio. Caso não seja possível atendê-las simultaneamente, o grau de prioridade das capacidades em questão deverá ser avaliado, a fim de subsidiar a decisão sobre um eventual descarte da capacidade. Deve-se considerar, nesse caso, o nível de risco do desafio e a configuração de prontidão do meio. Para as capacidades com risco extremo ou, ainda que baixo ou médio, sejam atendidas por um meio em prontidão permanente, a opção de descarte deverá ser submetida ao nível setorial (BRASIL, 2018).

Na nona etapa, as capacidades remanescentes, pós-descarte, permitem configurar o Poder Naval de Referência, o qual será submetido, na 10ª etapa, a diversas análises, sob diferentes enfoques, inicialmente no EMA, a seguir nos ODS e por último retornando ao EMA para uma análise qualitativa final. Essa etapa é denominada “análise qualitativa de capacidades” (BRASIL, 2018).

Na última análise dessa etapa, o Poder Naval de Referência é submetido à análises de viabilidade financeira e tecnológica, cujos resultados fornecem limitações que obrigam a redução da força ideal para uma proposta de Poder Naval Possível (BRASIL, 2018).

Na 11ª etapa, a proposta de Poder Naval Possível será encaminhada para avaliação do Comandante da Marinha, sendo acompanhada do Poder Naval de Referência estabelecido,

dos critérios adotados para se alcançar o Poder Naval Possível e as Capacidades que não foram atendidas. O retorno do Poder Naval Possível aprovado ao processo foi considerado como a 12ª etapa, embora não seja realizada nenhuma atividade nesse momento (BRASIL, 2018).

Na 13ª etapa, então, o Poder Naval Possível é comparado com o Poder Naval Existente. As capacidades são comparadas considerando-se todas as PA, a fim de que seja possível identificar as capacidades existentes, excedentes e em processo de obtenção e as defasagens de capacidade. Nessa passagem, o manual da EGN, replicando o que foi apresentado na metodologia do EMCFA, cita que essa comparação de capacidades deve considerar as orientações do EMCFA sobre prioridades de capacidades, análise tecnológica, análise financeira e prazo (BRASIL, 2018).

Na 14ª etapa, de forma similar ao que foi apresentado na metodologia do EMCFA, as defasagens de capacidade vão ser transformadas em Opções de Desenvolvimento de Força. Segundo o manual da EGN, o propósito dessa etapa é elaborar um Plano de Desenvolvimento de Capacidades. O encaminhamento dessas opções para apreciação do MD foi batizada como a 15ª e última etapa do processo (BRASIL, 2018).

APÊNDICE F

Lista de Capacidades Operativas, Capacidades Administrativas, Tarefas Operativas e Atividades identificadas pelo GT ALFA no III Simpósio do CFN

1. CAPACIDADES OPERATIVAS (CO)

- Capacidade dissuasória
- Permanente prontidão operacional
- Capacidade Expedicionária
- Produção de conhecimentos
- Salvaguarda de conhecimentos
- Apoio logístico adequado
- Emprego em GptOpFuzNav
- Mobilidade estratégica
- Gradualismo no emprego
- Permanência na ação
- Emprego prioritário da Guerra de Manobra
- Atuação de forma conjunta
- Mobilização de pessoal e material
- Operação em ambientes variados
- Projeção de poder a partir do mar
- Atuação no amplo espectro das operações militares
- Atuação na Garantia da Lei e da Ordem
- Apoio à Política Externa do País (Diplomacia)

- Atuação em Atividades de Segurança
- Comando e Controle das Peças de Manobra
- Apoio de fogo à manobra
- Proteção de caráter operativo
- Proteção de caráter logístico
- Degradação da mobilidade da Força Oponente

2. CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS (CA)

- Gerenciamento de recursos humanos
- Gerenciamento do ensino
- Gerenciamento do material
- Gerenciamento da doutrina
- Gerenciamento da estrutura organizacional do CFN
- Adestramento da Força
- Planejamento de Operações
- Gerenciamento da DefNBQR
- Gerenciamento da inteligência não operacional
- Gerenciamento do TFM e do esporte
- Gerenciamento da Comunicação Social
- Criação da 2ªFFE

3. TAREFAS OPERATIVAS (TO)

- Realizar Operações Anfíbias
- Realizar Operações Especiais

- Realizar Operações de Informação
- Realizar Operações Ribeirinhas
- Participar de Operações de Interdição Marítima
- Realizar Operações Terrestres de Caráter Naval
- Realizar outras Operações Terrestres
- Realizar a Defesa de Ilhas Oceânicas
- Realizar Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)
- Realizar apoio às Operações de Patrulha Naval
- Realizar Operações de Retomada e Resgate
- Realizar Operações de Paz
- Realizar Operações de Evacuação de Não-Combatentes
- Realizar Operações Humanitárias
- Realizar a Segurança de Representações Diplomáticas
- Realizar apoio à política externa do país (Diplomacia Naval)
- Operar com as demais Forças Armadas
- Operar com outras agências governamentais

4. ATIVIDADES

4.1. COMANDO

- Comando
- Comunicações
- Guerra Eletrônica
- Operações Psicológicas
- Guerra Cibernética
- Reconhecimento profundo
- Ação de Comandos
- Inteligência Operacional
- Assuntos Cíveis

- Assessoria Jurídica
- Comunicações Sociais em combate
- Lançador Múltiplo de Foguetes

4.2. COMPONENTE DE COMBATE TERRESTRE

- Infantaria
- Artilharia média
- Artilharia leve
- Artilharia de morteiro
- Carro de Combate
- Viaturas Blindadas Sobre Lagarta (TP)
- Viaturas Blindadas Sobre Rodas
- Viaturas Blindadas Sobre Rodas (Recon)
- Viaturas Anfíbias
- Reconhecimento (distante)
- Engenharia (Apoio ao Combate)
- ARP (Apoio Direto)
- Defesa Anticarro

4.3. COMPONENTE DE COMBATE AÉREO

- Controle Aerotático
- Defesa Antiaérea de Baixa Altura
- Defesa Antiaérea de Média Altura
- ARP (Combate aéreo)
- ARP (Apoio ao Conjunto)

4.4. COMPONENTE DE APOIO DE SERVIÇOS AO COMBATE

- Apoio ao Desembarque
- Engenharia (Apoio de Serviços ao Combate)
- Defesa NBQR
- Desenvolvimento de Bases
- Apoio de Saúde

- Serviço de Polícia
- Manutenção
- Abastecimento
- Recursos Humanos
- Transporte
- Salvamento