

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG ANDRÉ RODRIGUES SILVA SELLES

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA DA SISTEMÁTICA DE
PLANEJAMENTO DE ALTO NÍVEL DA MARINHA DO BRASIL**

Rio de Janeiro

2024

CMG ANDRÉ RODRIGUES SILVA SELLES

**ANÁLISE DIAGNÓSTICA DA SISTEMÁTICA DE
PLANEJAMENTO DE ALTO NÍVEL DA MARINHA DO BRASIL**

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

Orientador: CMG (RM-1) ALCEU
OLIVEIRA CASTRO JUNGSTEDT

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

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

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

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

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

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, minha esposa Rafaela e meus filhos, Bruno e Felipe, que, uma vez mais, compreenderam meus períodos de afastamentos e ausências, e forneceram o suporte necessário para a conclusão exitosa dessa empreitada.

Aos meus pais Aldir (*in memoriam*) e Maria Aparecida, pelo apoio incondicional e pela formação que me proporcionaram. Seu amor e incentivo foram as bases sobre as quais se assentam meu êxito acadêmico e profissional.

E aos amigos, de longa data, Capitão de Mar e Guerra Antônio Carlos Rebelo Loureiro e Capitão de Mar e Guerra (FN) Rogerdson Fabiano da Costa Pereira da Silva, peças chave nos trabalhos do SISFORÇA, no Estado-Maior da Armada, com quem pude compartilhar minhas visões e dúvidas e a respeito do tema. Sem suas observações e comentários, a conclusão deste estudo não seria possível.

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos que contribuíram para a conclusão deste trabalho acadêmico. Primeiramente, expresso minha gratidão à minha esposa, Rafaela, pelo apoio incondicional e pelo valioso auxílio na revisão ortográfica de todo o trabalho. Seu apoio foi essencial para alcançar a qualidade final desta tese.

Expresso minha gratidão ao meu Orientador, o CMG (RM-1) Alceu Oliveira Castro Jungstedt, pela dedicação e pelo tempo investido, pelas valiosas sugestões e pelo constante incentivo que me proporcionaram o desenvolvimento deste estudo. Sua experiência e conselhos serviram como uma fonte de inspiração ao longo desta jornada.

Agradeço aos instrutores da disciplina estratégia, em especial ao Capitão de Mar e Guerra (RM1-FN) Adriano Lauro e ao Capitão de Mar e Guerra (RM1-FN) Alexandre Ricciardi dos Reis, por compartilhar seus conhecimentos e experiências, e por incentivar o desenvolvimento do pensamento estratégico crítico, fundamental para a realização deste estudo.

Também gostaria de agradecer ao Capitão de Fragata (RM-1) Ohara Barbosa Nagashima por suas valiosas aulas de metodologia científica. Suas orientações foram efetivas para aprimorar minhas habilidades de pesquisa e desenvolver uma base intelectual sólida para este trabalho.

Ao especialista entrevistado, Capitão de Mar e Guerra Fabio Tayarol Marques, do Estado-Maior da Armada, agradeço pela disponibilidade e pelas valiosas informações compartilhadas durante nossa entrevista. Suas contribuições ajudaram a enriquecer deste estudo.

Aos amigos e amigas da turma C-PEM 2024, ao Encarregado do Curso, Capitão de Mar e Guerra (RM-1) Alexandre Motta de Sousa, e à sua equipe, agradeço pelo companheirismo e apoio constante.

Agradeço aos amigos da Turma “Almirante Lúcio Meira”, pelos mais de 30 anos de amizade e apoio mútuo.

Por fim, agradeço a Escola de Guerra Naval, seus oficiais e praças, por me proporcionarem todo apoio necessário no crescimento profissional e intelectual.

"The essence of strategy is choosing what not to do".

Michael E. Porter

RESUMO

Após um longo período de paz e prosperidade, o mundo testemunha o ressurgimento de conflitos interestatais, a consolidação de complexas ameaças à segurança e uma crescente competição estratégica. Em paralelo, observa-se uma importância crescente dos mares e oceanos, destacando seu papel crucial na economia global. Este difícil contexto destaca a necessidade de a Marinha do Brasil (MB) se preparar para os desafios vindouros. Um dos melhores recursos para orientar uma preparação adequada da Força para o futuro é o planejamento estratégico que, na MB, ganhou especial impulso a partir de 2013, com a reformulação de seus principais processos. Nos últimos anos, diversas publicações estratégicas foram elaboradas, dentro do contexto da Sistemática de Planejamento de Alto Nível da MB. Esta tese se propôs avaliar o atual planejamento estratégico da Força Naval, com base em uma análise comparativa entre o conteúdo dessas publicações, as teorias estabelecidas por especialistas no tema e as estratégias de marinhas de porte semelhante, a fim de identificar eventuais hiatos, inconsistências ou falhas neste processo. Os resultados revelam avanços significativos na integração de recursos e na formulação das estratégias, mas também apontam para problemas que precisam ser abordados. A harmonização entre os diversos documentos estratégicos e uma adaptação mais rigorosa às práticas internacionais são essenciais para fortalecer a capacidade de defesa do Brasil no mar. Essas conclusões oferecem uma base para futuras pesquisas e desenvolvimentos na área de segurança e defesa marítima, ressaltando a importância de uma abordagem proativa e adaptativa diante das mudanças geopolíticas e ambientais.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Defesa Naval. Segurança Marítima. Estratégia. Política Naval. Plano Estratégico da Marinha. Estratégia Naval. Poder Naval. Colin Gray. Geoffrey Till.

ABSTRACT

DIAGNOSTIC ANALYSIS OF THE BRAZILIAN NAVY'S HIGH-LEVEL PLANNING SYSTEM

After a long period of peace and prosperity, the world is witnessing the resurgence of interstate conflicts, the consolidation of complex security threats and growing strategic competition. At the same time, the importance of seas and oceans has grown, highlighting their crucial role in the global economy. This difficult context highlights the need for the Brazilian Navy to prepare for the challenges ahead. One of the best resources to guide the Force's adequate preparation for the future is Strategic Planning, which, in the Brazilian Navy, gained special momentum since 2013, with the reformulation of its main processes. In recent years, several strategic publications have been prepared within the context of the Brazilian Navy's High-Level Planning Systematic. This thesis aims to evaluate the current strategic planning of the Naval Force, based on a comparative analysis between the content of these publications, the theories established by experts on the subject and the strategies of navies of similar size, in order to identify possible gaps, inconsistencies or flaws in the process. The results reveal significant progress in resource integration and strategy formulation, but also point to problems that need to be addressed. Harmonization between the various strategic documents and a more rigorous adaptation to international practices are essential to strengthen Brazil's defense capability at sea. These conclusions provide a basis for future research and development in the area of maritime security and defense, highlighting the importance of a proactive and adaptive approach in the face of geopolitical and environmental changes.

Keywords: Strategic Planning. Naval Defense. Maritime Security. Strategy. Naval Policy. Navy Strategic Plan. Naval Strategy. Naval Power. Colin Gray. Geoffrey Till.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 - Missões das Marinhas	24
FIGURA 1 - Situação orçamentária atual da MB	57
FIGURA 2 - OBNAV 1 e sua Estratégia Naval associada	60

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCED	-	Assessoria de Desenvolvimento de Conceitos, Estratégias e Doutrinas
AEN	-	Ações Estratégicas Navais
AENAV	-	Análise Estratégica Naval
BSC	-	<i>Balance Score Card</i>
CEMAR	-	Concepção Estratégica da Marinha
COPD	-	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
CSM	-	Consciência Situacional Marítima
EDM	-	Estratégia de Defesa Marítima
EMA	-	Estado-Maior da Armada
EN	-	Estratégias Navais
FDM	-	Fundamentos de Doutrinários da Marinha
LCM	-	Linhas de Comunicações Marítimas
MB	-	Marinha do Brasil
MCPP	-	<i>Maritime Capability Perspective Plan</i>
MD	-	Ministério da Defesa
OBE	-	Objetivos Estratégicos
OBNAV	-	Objetivos Navais
PA	-	Possibilidades de Atuação
PAED	-	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PED	-	Plano Estratégico de Defesa
PEECFA	-	Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas
PCF	-	Plano de Configuração de Forças
PEM	-	Plano Estratégico da Marinha
PN	-	Política Naval
PPA	-	Planejamento Plurianual
SMART	-	Específicos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais
SPAN	-	Sistemática de Planejamento de Alto Nível da MB

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	18
2.1	O CONCEITO DE ESTRATÉGIA	18
2.2	OS FUNDAMENTOS DA ESTRATÉGIA	20
2.3	AS ESTRATÉGIAS NAVAIS	22
2.4	AS ESTRATÉGIAS CORPORATIVAS	27
2.5	CONSOLIDANDO O REFERENCIAL TEÓRICO	30
3	ESTRATÉGIAS MILITARES DE OUTRAS MARINHAS	33
3.1	ESTRATÉGIA DA MARINHA REAL AUSTRALIANA	33
3.2	ESTRATÉGIA DA ARMADA ESPANHOLA.....	36
3.3	ESTRATÉGIA DA MARINHA INDIANA.....	38
3.4	CONSOLIDANDO AS ESTRATÉGIAS ESTRANGEIRAS.....	42
4	PUBLICAÇÕES DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA MB	44
4.1	SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO DE ALTO NÍVEL – EMA-303	44
4.2	POLÍTICA NAVAL – EMA-323.....	45
4.3	PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA 2040 – EMA-300	47
4.4	ESTRATÉGIA DE DEFESA MARÍTIMA – EMA-310	49
4.5	PLANO DE CONFIGURAÇÃO DE FORÇA – EMA-306.....	51
4.6	CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA SISFORÇA	52
4.7	CONSOLIDANDO AS OBSERVAÇÕES SOBRE A SPAN	53
5	REVELANDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	54
5.1	INCONSISTÊNCIAS EM RELAÇÃO AO REFERENCIAL TEÓRICO.....	55
5.1.1	Dificuldade de identificar a estratégia escolhida.....	55
5.1.2	Sobreposição das Estratégias de Preparo e de Emprego.....	59
5.1.3	Ausência de correlação dos Objetivos com os Efeitos do Poder Naval ...	61
5.1.4	Dimensionamento da Força com prazos dilatados.....	62
5.2	ANÁLISE PARTICULAR DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO ...	63
5.2.1	Sistemática de Planejamento de Alto Nível da MB.....	64
5.2.2	Política Naval.....	64

5.2.3	Plano Estratégico da Marinha 2040.....	65
5.2.4	Estratégia de Defesa Marítima e Plano de Configuração da Força.....	66
5.3	CONCLUSÕES PARCIAIS	67
6	ROBUSTECENDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	69
6.1	FORMALIZAÇÃO DA METODOLOGIA E REVISÃO DA SPAN.....	69
6.2	ESCOLHA DA ESTRATÉGIA E AJUSTES DECORRENTES.....	70
6.3	REFORMULAÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	71
6.4	REVISÃO DOS PRAZOS DO PLANO DE CONFIGURAÇÃO DE FORÇA	72
6.5	AJUSTE DO CONTEXTO DA POLÍTICA NAVAL	73
6.6	REORGANIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES.....	73
6.7	ILAÇÕES SOBRE AS RECOMENDAÇÕES	74
7	CONCLUSÃO	75
	REFERÊNCIAS.....	80
ANEXO	Entrevista com o Chefe da ADCED do EMA, Capitão de Mar e Guerra Fabio Tayarol Marques.....	83

1 INTRODUÇÃO

Após o término da Guerra Fria (1947-1991), o mundo experimentou um período de paz e prosperidade, no qual prevaleceu o multilateralismo nas relações internacionais. O desenvolvimento dos sistemas de comunicação e transporte possibilitou o avanço da globalização, caracterizada como um processo de expansão econômica, política e cultural a nível mundial e da integração das cadeias produtivas e mercados consumidores (Giddens, 2002).

Em um contexto de comércio globalizado, os mares e oceanos assumiram uma importância crescente, desempenhando um papel crucial na economia mundial. Eles são fundamentais não apenas para a segurança alimentar e o transporte, mas também para a saúde do planeta. O aumento do comércio marítimo e a exploração de recursos marinhos são exemplos claros de como esses espaços são vitais para o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável (Jouffray et al., 2020).

Entretanto, essa situação se alterou. Nos últimos anos, observam-se episódios de conflitos interestatais, a consolidação de complexas ameaças à segurança e uma crescente competição estratégica. Depois de três décadas do aumento da interdependência econômica, o regresso à política de poder e mesmo à agressão armada, indicam uma significativa mudança nas relações internacionais (Mearsheimer, 2018).

Além disso, o aumento da atividade marítima trouxe consigo desafios significativos. A poluição marinha, a pesca excessiva, as mudanças climáticas e as ameaças à segurança marítima representam sérias preocupações que precisam ser abordadas. Mostra-se crucial que os Estados desenvolvam os mecanismos necessários para proteger os mares e oceanos, garantindo sua utilização de forma sustentável e sua preservação para as gerações futuras (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Esse cenário destaca a importância do Brasil contar com uma Marinha que seja capaz de garantir a defesa de suas águas jurisdicionais e a proteção dos interesses nacionais nos oceanos. Para tal, dentre outras atividades, são necessários investimentos em tecnologia, na aquisição e manutenção de meios e sistemas, no treinamento de pessoal e na cooperação regional, para monitorar e responder a ameaças emergentes.

Para sobrepujar seus inimigos e alcançar seus objetivos, os militares, há muitos anos, desenvolvem estratégias. A estratégia militar é um processo complexo

que envolve a formulação cuidadosa de planos para alcançar objetivos específicos em um ambiente operacional desafiador. Flexibilidade, integração de recursos e compreensão do ambiente são fundamentais para o sucesso em operações militares. Há cerca de 2.500 anos, Sun Tzu (2007) instruía que, nas guerras, um bom estrategista precisa analisar a situação, seus adversários e suas próprias forças para estabelecer seus planos, fator chave para a vitória.

Ao longo dos anos, vislumbrando correlações entre os enfrentamentos militares e um ambiente de negócios com elevado grau de competição, o mundo corporativo apropriou-se da Estratégia, principalmente a partir da década de 1950, com o trabalho de autores como Peter Drucker e Alfred Chandler. Atualmente, o termo estratégia é utilizado em diversos campos como na política, nos negócios e nos esportes, para descrever um plano concebido para alcançar os objetivos de uma organização.

De fato, em um mundo caracterizado como VUCA¹, com um cenário de incessantes mudanças, ocorrendo de forma rápida e complexa, o pensamento estratégico e a clara definição de uma Estratégia Corporativa, tornou-se indispensável à boa gestão das organizações. A estratégia dialoga com o futuro e suas incertezas, permitindo que se possam ajustar as ações no presente para moldar, ou para se adaptar ao futuro.

O planejamento estratégico é um processo formalizado utilizado por organizações para definir seus objetivos de longo prazo e as estratégias para alcançá-los. Ele resulta em documentos formais, como planos estratégicos, que orientam as atividades da organização ao longo de um período de tempo específico (Mintzberg, et al., 1998).

Uma organização do porte da Marinha do Brasil (MB) não poderia deixar de contar com essa importante ferramenta de gestão e, assim, o primeiro Plano Estratégico da Marinha (PEM) foi aprovado em 1974, na gestão do Almirante Geraldo Azevedo Henning (1917-1995) como Ministro da Marinha (1974-1979) (Vidigal, 1985). Contudo, observa-se que os antigos PEM possuíam grau de sigilo Secreto e, portanto, eram pouco conhecidos no âmbito da Força Naval, não permitindo a necessária articulação e coordenação entre as atividades e o desejável

¹ O termo "VUCA" foi cunhado pelos militares dos Estados Unidos da América no final da década de 1980 para descrever o mundo pós-Guerra Fria. Ele é um acrônimo em inglês para: Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade.

alinhamento estratégico das iniciativas desenvolvidas.

Para superar essas dificuldades, no final de 2013, o Chefe do Estado-Maior da Armada determinou o desenvolvimento de nova metodologia para Planejamento Estratégico da Marinha, alinhado com as melhores práticas do mundo corporativo, que produzisse documentos verdadeiramente relevantes para a Força, e de caráter ostensivo, que permitisse a ampla divulgação dos mesmos.

Nesse contexto, a Política Naval (PN) (EMA-323) foi aprovada em 2019 e o novo PEM 2040 (EMA-300) em 2020, ambas com um propósito semelhante de prover orientação estratégica para a MB.

O PEM 2040 apresenta, como sua primeira Ação Estratégica, a determinação, ao Estado-Maior da Armada (EMA), de desenvolver uma Sistemática de Planejamento de Força. Essa orientação motivou a criação da iniciativa SISFORÇA, responsável por dimensionar e propor uma Força realista para a MB (BRASIL, 2020a).

Assim, no final de 2023, o EMA distribuiu, para a utilização na MB, as seguintes publicações: Fundamentos Doutrinários da Marinha (FDM) (EMA-301), Estratégia de Defesa Marítima (EDM) (EMA-310) e o Plano de Configuração de Forças (PCF) (EMA-306), primeiros produtos do SISFORÇA.

Nota-se, portanto, que em um período de cinco anos foram elaboradas diversas publicações, todas elas com o propósito similar de prover orientação estratégica para a MB.

Documentos tão relevantes para a condução da Força Naval, e a forma como as orientações neles contidas se relacionam, devem ser amplamente compreendidos por todos os integrantes da Marinha. Contudo, percebe-se que essa não é uma tarefa simples, principalmente porque a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da MB (SPAN) (EMA-303) foi elaborada e aprovada em 2017, não refletindo as mudanças ocorridas a partir de 2019.

Essa pesquisa surge, portanto, da necessidade de aprofundar esse conhecimento fundamental para a Força Naval e, dessa forma, possui como Objetos de Estudo os Documentos de Planejamento da MB, publicados a partir de 2017, representados pela SPAN, a PN, a EDM, o PCF e o PEM, atualmente em vigor. Ao analisar estes objetos de estudo, esta tese se propõe a contribuir para incrementar o necessário entendimento e compreensão dos documentos, analisando-os sob diferentes perspectivas, permitindo uma avaliação holística de suas características e

de seu relacionamento com os demais.

Para tal, a questão de pesquisa investigativa é assim enunciada: Como os documentos de Planejamento Estratégico de Alto Nível da MB se relacionam entre si; e em quais pontos não seguem os preceitos teóricos estabelecidos por estrategistas militares, navais e corporativos e as experiências positivas contidas em documentos de caráter similar de outras marinhas?

A pesquisa se justifica em função de a nova metodologia de planejamento estratégico representar uma quebra de paradigmas na MB. A observância de suas diretrizes pode gerar as mudanças necessárias para a construção de uma Força Naval moderna, aprestada e motivada, como descrito na Visão de Futuro da MB, que consta da Política Naval. Contudo, acredita-se que seus conceitos ainda não tenham sido plenamente assimilados pela organização. Além disso, é necessário entender como as inéditas EDM e PCF se relacionam com a PN e o PEM, ainda não revisados depois da aprovação das novas publicações.

Apesar de sua relevância, a análise do estado atual dos estudos científicos e acadêmicos sobre o planejamento estratégico da MB mostra uma severa escassez de publicações, com alguns poucos autores tangenciando o tema, todos com abordagens distintas da empregada neste estudo. Pedrozo (2012) analisou os documentos de planejamento estratégico da MB e apresentou um modelo teórico de Planejamento de Força. Lauro (2012) avaliou os documentos que regulamentam o planejamento de alto nível das Forças Armadas, especificamente a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e a Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), para identificar oportunidades de aprimoramento dessas normas. Após um longo hiato temporal, Freitas (2022) voltou a tratar do tema ao estudar as estratégias navais estadunidense e chinesa para indicar referências que orientassem a confecção de uma estratégia naval brasileira.

Dessa forma, esta tese tem a pretensão de ampliar as fronteiras do saber e contribuir para preencher um vazio de conhecimento. Quanto melhor a MB puder entender as diretrizes e orientações contidas nesses documentos, mais fácil serão superadas as barreiras esperadas para sua implementação.

Ao término do estudo, serão especificados os pontos nos quais os documentos se alinham aos referenciais teóricos estabelecidos, ampliando assim suas credibilidades perante a Força e facilitando o cumprimento de suas diretrizes. Além disso, serão detalhados eventuais hiatos, inconsistências ou falhas

encontradas nos documentos, que poderão facilitar futuras revisões dos mesmos.

Esta tese é um estudo analítico, composto por esta introdução, cinco capítulos de desenvolvimento e uma conclusão.

O capítulo dois visa a estabelecer referenciais teóricos que apoiarão as análises realizadas nos demais capítulos do estudo. Ele está dividido em cinco seções, sendo a primeira delas destinada a analisar o conceito de estratégia e a evolução do mesmo ao longo da história. A segunda seção apresenta os fundamentos da estratégia, com ênfase nos escritos contemporâneos de Colin Gray, enquanto a seção três está focada nas questões das estratégias navais, seguindo os ensinamentos de Geoffrey Till. Aproveitando a profusão de publicações disponíveis no campo da estratégia empresarial, a quarta seção busca identificar ensinamentos dessa área de conhecimento que possam ser incorporados aos planejamentos militares. Finalizando o capítulo, a quinta seção detalha as conclusões parciais obtidas nas seções anteriores. Em todas as seções é empregado o método dedutivo, utilizando as técnicas de pesquisa de documentação bibliográfica e documental.

Em seguida, o capítulo três analisa estratégias marítimas da Austrália, Índia e Espanha, identificando as opções estratégicas adotadas por Estados com Marinhas de porte médio que permitam a comparação com aquelas adotadas pela MB. Nesse capítulo também será empregado o método dedutivo, utilizando as técnicas de pesquisa de documentação indireta, bibliográfica e documental.

O capítulo quatro apresenta a SPAN e suas publicações decorrentes: a PN, a EDM, o PCF e o PEM. A metodologia utilizada, além da pesquisa documental, envolve uma pesquisa de campo, ao entrevistar o Chefe da Assessoria de Desenvolvimento de Conceitos, Estratégias e Doutrina (ADCED), do EMA, para esclarecer questões sobre a sistemática utilizada para confecção dos novos documentos estratégicos, que difere das normas atualmente em vigor.

Posteriormente, o capítulo cinco realiza uma análise comparativa das informações detalhadas nos capítulos anteriores, identificando pontos de convergências e divergências, além de oportunidades de melhorias, caracterizadas por inconsistências, hiatos ou falhas nos documentos de planejamento estratégico da MB.

Passando para a fase propositiva, o capítulo seis destina-se a formulação de sugestões de alterações nas publicações da MB, visando a ajustar eventuais

oportunidades de melhorias observadas no capítulo cinco e a incorporar boas práticas identificadas ao longo da pesquisa.

Finalizando o estudo, a conclusão fornece uma oportunidade para recapitular os principais pontos da pesquisa e oferecer uma reflexão sobre suas descobertas e significado. São apresentados o resumo dos principais resultados, a avaliação em que medida os objetivos da pesquisa foram alcançados, as implicações e significado dos resultados e as sugestões para pesquisas futuras, além das considerações finais.

Em um mundo no qual se acirram as competições entre os Estados e se proliferam as ameaças, destaca-se, uma vez mais, a importância da compreensão e internalização por toda a Marinha dos documentos de planejamento estratégico de alto nível. Este estudo se propõe a facilitar essa compreensão e permitir o salto de qualidade esperado na gestão da Marinha do Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Em um período repleto de turbulências e incertezas, o sucesso das organizações é diretamente proporcional à sua capacidade de se preparar adequadamente para o futuro, identificando, em uma conjuntura de competição entre inúmeros atores, os caminhos que permitam explorar, com eficiência, os recursos disponíveis, de forma a potencializar oportunidades e mitigar riscos, visando a alcançar os objetivos estabelecidos.

A este processo, de identificação e escolha coerente de alternativas, dá-se o nome de Estratégia, cujo desafio principal é controlar as ações para que suas consequências tenham como reflexo o efeito político desejado (Gray, 2015).

Entretanto, elaborar uma estratégia não é algo simples. Gray ensina que “o início da sabedoria para uma abordagem à compreensão da estratégia deve ser o reconhecimento da enorme dificuldade da iniciativa” (*ibid*, p. 11).

Elaborar estratégias exige do planejador o estabelecimento de uma base sólida de conhecimento, como explica Clausewitz (1832, p. 578 tradução nossa) ao afirmar que “a teoria torna-se então um guia para qualquer pessoa que queira aprender sobre a guerra através dos livros; ela iluminará seu caminho, facilitará seu progresso, treinará seu julgamento e o ajudará a evitar armadilhas”².

Nesse sentido, este capítulo analisa a evolução dos conceitos de estratégia, debate os fundamentos da estratégia militar e da estratégia naval, e descreve as bases da estratégia corporativa, de forma a estabelecer um referencial teórico que servirá de ferramenta para apreciar as estratégias navais de outras marinhas, bem como os documentos de planejamento estratégico da MB.

2.1 O CONCEITO DE ESTRATÉGIA

Não existe uma definição universalmente aceita para o termo “estratégia”, cuja etimologia remonta a Grécia antiga, caracterizando a liderança na arte da guerra (Gray, 2015, p. 33), ou a “arte do General” (Coutau Bégarie, 2006, p. 29). Representa, em seu sentido clássico, “a arte de conduzir um exército e, de modo

² Original em inglês: “*theory then becomes a guide to anyone who wants to learn about war from books, it will light his way, ease his progress, train his judgment, and help him avoid pitfalls*”.

mais amplo, a arte do comando” (*ibid*, p. 51). Nesse sentido, Clausewitz (1832, p. 29) apresenta uma definição, centrada na batalha, descrevendo o termo como “o uso do combate para atingir os propósitos da guerra”.

Posteriormente, o conceito de estratégia foi ampliado, incorporando várias facetas, mostrando que a estratégia não se limita ao emprego de meios previamente estabelecidos, compreendendo a guerra em um horizonte temporal conflituoso mais amplo (Coutau Bégarie, 2006). Mahan corrobora esse entendimento ao afirmar que “a estratégia naval é tão necessária em tempo de paz quanto em tempo de guerra” (Mahan, 1907, p. 172. *apud* Coutau Bégarie, 2006, p. 61).

Uma segunda ampliação do entendimento do conceito ocorre quando se passa a entender o poder militar como apenas uma das expressões nacionais que devem ser empregadas em uma guerra. Nesse contexto, surgem as grandes estratégias nacionais, reconhecendo as dimensões não militares da estratégia (Coutau Bégarie, 2006). Liddell Hart explicita a necessidade do desenvolvimento de uma grande estratégia com o propósito de “avaliar e desenvolver os recursos econômicos e demográficos da nação para manter suas Forças Armadas” (Hart, 1944, p. 152. *apud* Coutau Bégarie, 2006, p. 62).

Naturalmente, operadores de outros ambientes competitivos adotaram o conceito de estratégia, a partir da década de 1960, e popularizaram o emprego do termo por meio da literatura sobre gestão empresarial, fazendo com que, a partir do ano 2000, as referências à estratégia empresarial superassem as de estratégia militar (Freedman, 2013).

Com uma visão contemporânea do tema, sugerindo que os desafios podem ser superados por meio de parcerias e alianças, Freedman (2013, p. 4 tradução nossa) afirma que a “estratégia é a arte central da política. Trata-se de tirar mais proveito de uma situação do que o equilíbrio inicial de poder sugeriria”³. Gray (2015, p. 27 tradução nossa), com foco na expressão militar, explica estratégia como “a direção e o uso da força e da ameaça para fins políticos, conforme decidido pela política”⁴. No campo da gestão empresarial, Porter (1996) afirma que estratégia “significa escolher deliberadamente um conjunto diferente de atividades para

³ Original em inglês: “*strategy is the central political art. It is about getting more out of a situation than the starting balance of power would suggest*”.

⁴ Original em inglês: “*strategy is the direction and use made of force and the threat of force for the purposes of policy as decided by politics*”.

entregar uma combinação única de valor”⁵.

Com base nesses ensinamentos, conclui-se que, em termos amplos, a estratégia pode ser entendida como o resultado de um processo cognitivo para identificar a melhor forma de preparar e empregar os recursos de uma organização para alcançar os objetivos desejados. Contudo, percebe-se que estratégia é uma palavra polissêmica, cujo conceito evoluiu ao longo dos anos e incorporou diversos significados que podem variar de acordo com a área de conhecimento na qual é empregada.

2.2 OS FUNDAMENTOS DA ESTRATÉGIA

Mesmo tendo um conceito que engloba definições variadas, prevalece um senso comum de que a estratégia busca a manutenção de um equilíbrio entre três fatores: fins, métodos e meios (Freedman, 2013).

Coadunando-se com esse entendimento, Yarger (2006, p. 6 tradução nossa) apresenta uma interessante visão sobre a estratégia, informando tratar-se de “como (método) a liderança usará o poder (recursos ou meios) disponível ao Estado para exercer controle sobre conjuntos de circunstâncias e localizações geográficas para atingir objetivos (fins) de acordo com a política estatal”⁶.

Contudo, este equilíbrio não se resume a identificar os métodos para alcançar os fins desejados, mas também exige que, caso necessário, sejam ajustados os fins para que possam ser encontradas formas realistas de atingi-los utilizando os meios disponíveis (Freedman, 2013).

O conceito de “meios disponíveis”, descrito por Freedman, é ampliado por Gray (2015, p. 26), que considera também que a estratégia deve “conectar os objetivos políticos com os meios que razoavelmente possam ser disponibilizados”⁷. Vislumbra-se, portanto, que a estratégia pode orientar não somente como devem ser empregados os meios disponíveis, mas também pode servir para definir quais meios serão necessários para a implementação da estratégia no futuro.

⁵ Original em inglês: “(...) means deliberately choosing a different set of activities to deliver a unique mix of value”.

⁶ Original em inglês: “The strategic process is all about how (concept or way) leadership will use the power (resources or means) available to the state to exercise control over sets of circumstances and geographic locations to achieve objectives (ends) in accordance with state policy”.

⁷ Original em inglês: “(...) connect its political purposes with the means that can reasonably be made available”.

Um exemplo relevante que mostra a validade desse entendimento foi o ocorrido no Reino Unido, a partir de 1936. Na ocasião, o Marechal do Ar Hugh Caswall Tremenheere Dowding⁸ (1882-1970) estabeleceu uma estratégia para a Real Força Aérea com o objetivo (fins) de negar o controle do ar à *Luftwaff*, a Força Aérea alemã, na Segunda Guerra Mundial. Para atingir esse objetivo, escolheu a forma (métodos) pela qual conduziria os combates aéreos e, principalmente, desenvolveu os equipamentos (meios) identificados como necessários que, de fato, se mostrariam adequados quando do início do conflito, em 1940 (*ibid*).

De forma aderente a esse raciocínio, Wedin (2015) observa que a estratégia geral militar possui dois componentes: uma estratégia operacional, que envolve o planejamento e execução das operações militares; e uma estratégia de meios, que diz respeito à geração dos recursos e capacidades que sustentam as operações militares.

Gray (2015) mostra entendimento semelhante ao afirmar que a estratégia visa a alcançar os fins políticos desejados, por meio da escolha de caminhos estratégicos adequados, empregando os meios militares disponíveis ou acessíveis. Entretanto, a esses três fatores, acrescenta um quarto, por ele denominado “pressupostos”⁹. Destaca que este elemento representa o maior responsável pelas falhas das iniciativas estratégicas. A adoção de pressupostos incorretos, frutos de uma confiança exagerada na capacidade das organizações de implementar suas vontades, é o pior erro estratégico existente (*ibid*).

Gray (*ibid*) apresenta a expressão efeitos estratégicos, caracterizados pela tradução do poder de combate e suas ações táticas em consequências desejáveis. O encadeamento entre estes fatores estabelece que: uma ou mais ações produzem efeitos; efeitos combinados entre si ou com ações produzem outros efeitos; e a combinação de efeitos caracteriza o atingimento dos objetivos. Esta mesma lógica é encontrada nas doutrinas de planejamento das operações militares.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte, em seu manual de planejamento, o *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD)*, define efeito como “uma mudança no estado de um sistema que resulta de uma ou mais ações”¹⁰, e explica que os mesmos derivam dos objetivos, conectando-os com as ações

⁸ O Marechal do Ar Dowding foi um oficial britânico da *Royal Air Force (RAF)* e era o comandante do Comando de Caça durante a Batalha da Grã-Bretanha, na Segunda Guerra Mundial.

⁹ Original em inglês: “*assumptions*”.

¹⁰ Original em inglês: “*a change in the state of a system, that results from one or more actions*”.

(NATO, 2021, p. 1.17).

No Brasil, a Doutrina de Operações Conjuntas descreve efeito como “uma alteração no estado de um sistema resultante de uma ou mais ações e que contribui para a obtenção ou atingimento de um Ponto Decisivo” (BRASIL, 2020b, p. 59). Por sua vez, a consecução dos pontos decisivos permite o atingimento dos objetivos.

Percebe-se, portanto, a importância de balancear fins, métodos e meios para a elaboração de uma estratégia. O planejador não pode se limitar a identificar os métodos para alcançar os objetivos da instituição. Caso necessário, mesmo os objetivos devem ser revistos, de forma a permitir que a estratégia formulada seja realista e coerente como os recursos disponíveis. Verifica-se ainda a importância dos pressupostos, principal responsável pelas falhas das iniciativas estratégicas.

Destaca-se a possibilidade de criação de diversas estratégias, com diferentes propósitos, dentro de uma mesma organização, tais como a estratégia operacional ou a estratégia de meios. Na avaliação do pesquisador, a estratégia operacional pode ser considerada como uma estratégia de emprego e a de meios, por sua vez, uma de preparo. Voltando ao exemplo do Marechal Dowding, pode-se inferir que o mesmo tenha elaborado uma estratégia de emprego, para identificar os recursos necessários para conter os avanços alemães, e uma estratégia de preparo, para desenvolver estes referidos recursos.

Destaca-se ainda a importância da indissociável conexão entre os objetivos e os efeitos estratégicos. Essa relação mostra-se fundamental para garantir a coerência das estratégias, com a manutenção de um encadeamento lógico que destaca que os recursos utilizam suas capacidades para realizar as ações. O Somatório das ações geram os efeitos e a combinação adequada dos efeitos permite a superação dos desafios e o atingimento dos objetivos.

2.3 AS ESTRATÉGIAS NAVAIS

Após compreender os fundamentos gerais da Estratégia, é relevante entender como eles podem ser aplicados às Marinhas, para a elaboração de uma Estratégia Naval.

Primeiramente, é preciso entender as características particulares das Marinhas, caracterizadas por ocupar posição singular nas Forças Armadas devido

ao fato de suas responsabilidades não estarem restritas ao ambiente militar, abrangendo também o ambiente marítimo. As Forças Navais são ferramentas do Estado para o combate no mar, mas também tem atribuições voltadas a preservar os interesses marítimos nacionais (Wedin, 2015).

Nesse contexto Wedin (*ibid*, p. 119) entende que a estratégia nacional (estratégia integral) deve ser composta por seis estratégias subordinadas, dentre elas a Militar e a Marítima. Por sua vez, a Estratégia Naval, definida como “a ciência e a arte da manobra das *forças aeronavais*¹¹ para que elas concorram para o sucesso da Estratégia Marítima” deve contribuir para o atingimento dos objetivos militares e marítimos do Estado. Dessa forma, para a adequada elaboração de uma Estratégia, é fundamental analisar o ambiente estratégico e entender o contexto no qual o Estado encontra-se inserido.

No contexto mundial atual, observa-se que, depois do fim da guerra fria, a globalização promoveu um impulso ao comércio internacional, prometendo a aceleração do crescimento das economias dos Estados, o que permitiria às pessoas uma vida mais confortável e longa (Stiglitz, 2002).

Entretanto, observa-se que a iniciativa, embora tenha trazido muitos benefícios, não foi capaz de cumprir todas suas promessas. As potências ocidentais forçaram os países pobres a eliminar barreiras comerciais enquanto mantiveram as suas. Como resultado, observa-se que a quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza cresceu mais de 100 milhões no período (*ibid*). Percebe-se, portanto, que, após trinta anos de desenvolvimento da globalização e do livre comércio, o mundo vive um período de graves incertezas sobre a continuidade ou não desse processo (Till, 2018).

Nesse contexto, Till (*ibid*) estabelece uma divisão entre os Estados em três categorias, determinadas, principalmente, pelo grau de desenvolvimento econômico: os Estados pré-modernos, essencialmente agrícolas; os Estados modernos, moldados pela produção industrial, e orientados por expectativas “realistas” nas relações internacionais; e os Estados pós-modernos, com economias integradas ao mercado mundial e moldados por políticas instintivamente “colaborativas”.

Essas diferentes visões políticas, moldam a forma como os Estados

¹¹ Wedin utiliza a expressão “forças aeronavais” ao invés de “forças navais” e explica que isso se dá pelo fato de que, em sua avaliação, a guerra naval necessita uma interação estreita entre os navios de guerra e as aeronaves.

vislumbram o futuro. Os pós-modernistas esperam a manutenção da globalização e advogam pela necessidade de se defender o mar, meio de integração das economias, contra ameaças variadas e não tradicionais, ao que concluem que o foco das Marinhas deve ser a defesa do sistema. Em oposição, os modernistas entendem que a guerra faz parte da natureza humana e as Marinhas devem se preparar para um possível colapso da globalização e para o ressurgimento dos conflitos interestatais (*ibid*).

Dessa forma, as Marinhas, atualmente, segundo Till, são demandadas a desenvolver as seguintes missões, de acordo com as características dos Estados:

Quadro 1: Missões das Marinhas

Estados Modernos	Estados Pós-modernos
- Controle do Mar	- Controle do Mar
- Dissuasão nuclear e Defesa contra mísseis balísticos	- Operações expedicionárias
- Projeção de Poder no Mar	- Operações de estabilidade/assistência humanitária
- Garantia da ordem no mar exclusiva	- Garantia da ordem no mar inclusiva
- Diplomacia competitiva de canhoneiras	- Diplomacia naval colaborativa

Fonte: Elaboração própria (Till, 2018, pp. 109-116)

As marinhas dos Estados modernos possuem a característica de buscar a independência tecnológica e desenvolver uma forte Base Industrial de Defesa. Por outro lado, as marinhas dos Estados pós-modernos adquirem seus produtos de forma mais rápida e mais barata de fornecedores estrangeiros, sem preocupar-se com a dependência decorrente (*ibid*).

Além da independência tecnológica, as marinhas dos Estados modernos buscam a independência operacional. Para tal, precisam contar com um amplo conjunto de capacidades, distribuídos em uma Força Naval equilibrada. As dos pós-modernos, por sua vez, não esperam cobrir todo o espectro de atividades navais, confiando em alianças e acordos para complementar suas capacidades. Esta limitação nas capacidades ocorre, principalmente, quando os recursos orçamentais são restritos e limitados (*ibid*).

Essa divisão teórica ajuda a entender o problema. Contudo, na prática,

observa-se que essa divisão não é tão clara. As condutas seguidas pelas marinhas ora as posiciona de um lado do espectro, ora de outro. Ademais, as missões não são excludentes entre si. As capacidades desenvolvidas para Projeção de Poder, por exemplo, podem ser utilizadas para Operações Expedicionárias. De fato, em face de um elevado ritmo das mudanças econômicas, sociais e tecnológicas e da imprevisibilidade do futuro, as Marinhas precisam ser adaptáveis, estando aptas para modificar posturas e atuar no amplo espectro que liga as visões modernistas e pós-modernistas (*ibid*). Preparar Forças Navais, balanceando estes compromissos com os recursos disponíveis, não é tarefa fácil.

As marinhas de pequeno e médio porte podem optar por se especializarem em uma área de competência, ou por manter um Grupo-Tarefa, que possui uma maior abrangência de capacidades, mas com pouca profundidade. A opção por uma Força “balanceada” pode ser vista como uma incapacidade de identificar e definir prioridades, contudo permite que as marinhas estejam preparadas para lidar uma gama maior de circunstâncias (*ibid*).

Observa-se o crescimento da importância que os Estados vêm dando à manutenção da “boa ordem no mar”¹² e o conseqüente aumento do envolvimento das marinhas nestas atividades, que eram, até pouco tempo, quase totalmente ignoradas pelos principais pensadores navais (*ibid*). Segundo Till, o sucesso nessa iniciativa exige um alto grau de consciência situacional, uma política eficaz e uma governança integrada (*ibid*). Para executar essas atividades, as marinhas podem empregar Navios-Patrolha para as águas costeiras, e Navios-Patrolha Oceânicos com helicópteros, para regiões mais afastadas. Entretanto, observa que navios de guerra são frequentemente utilizados para Operações de Segurança Marítima, explorando suas características de flexibilidade (*ibid*).

Para preparar uma Força Naval que esteja apta a cumprir essa ampla gama de missões, em face de limitações orçamentárias, uma estratégia deve ser estabelecida no mais alto nível, determinando prioridades. Quando essa orientação não ocorre, as opções são mantidas ao invés de serem priorizadas. Subordinados definem suas próprias prioridades, a nível setorial, dificultando a integração das iniciativas (*ibid*).

Entende-se que, idealmente, a definição de objetivos e alocação dos recursos

¹² Original em inglês: “good order at sea”

orçamentários necessários para atingi-los deve ocorrer no mais alto nível governamental, assim como, por exemplo, é feito no Reino Unido (*ibid*). como descreve Till. Entretanto, na falta de um direcionamento superior, as marinhas precisam saber identificar as tarefas que têm condição de realizar, priorizá-las entre si e desenvolver capacidades para desempenhá-las, no grau necessário. Sua estratégia deve ser comunicada para, assim, esclarecer aos políticos, à população e à própria Força quais são os propósitos, as capacidades e as intenções da organização (*ibid*).

Recentemente, a fim de maximizar o emprego dos reduzidos recursos orçamentários, os planejamentos estratégicos estão sendo baseados nos “efeitos” e não nas “plataformas” que os proporcionam, de forma a aproveitar a flexibilidade dos meios para empregos duais, podendo contribuir para mais de um efeito (*ibid*).

Sabe-se que os recursos alocados para a Defesa são sempre limitados, precisando o governo balancear seus investimentos na Segurança Nacional com as outras necessidades e prioridades do Estado, como o bem-estar econômico, a proteção ambiental e o bem-estar social. Para selecionar entre essas prioridades, de acordo com Baldwin (1995, p. 128), os governantes observam a “Lei da utilidade marginal decrescente”. Essa proposição sugere que somente serão incrementados os recursos em segurança se o seu retorno financeiro for superior ao dos investimentos em outros objetivos. Nesse sentido, quanto mais abundante é a segurança, menos valor será dado ao aumento da segurança. Gray (2015, p. 91) apresenta posição coerente sobre a dificuldade dos governos em decidir pelo aumento dos investimentos orçamentários em Defesa, e afirma que é a geografia que representa “a principal influência nas escolhas sobre segurança nacional”¹³.

Percebe-se, portanto, que o perfeito entendimento das opções governamentais e a clara definição da estratégia a ser seguida pela organização devem preceder o desenvolvimento das concepções e planos estratégicos. Caso essas ações não sejam desenvolvidas adequadamente, a instituição pode sofrer de uma “crise de identidade”, fazendo com que as estratégias não consigam cumprir seus propósitos de prover orientação de alto nível à organização.

¹³ Original em inglês: “*the principal influence on choices about national security*”.

2.4 AS ESTRATÉGIAS CORPORATIVAS

Como mencionado anteriormente, a estratégia ultrapassou as barreiras do campo militar e se desenvolveu em diversas outras áreas de conhecimento. Os estudos no campo da gestão empresarial estão entre aqueles que mais evoluíram, podendo, portanto, fornecer valiosos subsídios que podem retornar para robustecer a estratégia militar. São estes conhecimentos que esta seção do trabalho passa a investigar.

Nesse sentido, Porter (1989) ensina que, para se desenvolver, as indústrias necessitam escolher entre três estratégias genéricas: liderança de custo, diferenciação e enfoque. As que escolhem a estratégia de enfoque devem concentrar esforços em um alvo restrito, mas ainda assim decidir entre duas variantes: o enfoque no custo ou na diferenciação.

Na estratégia de liderança de custo, a empresa busca tornar-se o produtor de mais baixo custo em seu ramo industrial (*ibid*). Por outro lado, na estratégia de diferenciação a empresa tem como meta entregar um produto único para satisfazer as necessidades de seus consumidores e “é recompensada pela sua singularidade com um preço-prêmio” (*ibid*, p. 12).

A falha em selecionar e perseguir uma das estratégias, segundo Porter (*ibid*, p. 14, grifo do autor), “é normalmente manifestação da relutância de uma empresa em fazer **escolhas** sobre como competir”, e resultará, inevitavelmente, em um baixo desempenho.

Considerando a importância da escolha de uma das estratégias genéricas para o desenvolvimento de uma empresa, este deveria ser o foco central dos processos de planejamento estratégico. A estratégia selecionada deve orientar a seleção das ações estratégicas da organização. Entretanto, Porter atesta que, na prática, em diversas organizações, os planejamentos estratégicos se resumem a uma “relação de ações sem uma articulação clara da vantagem competitiva que uma empresa tem ou busca conseguir e de que modo” (*ibid*, p. 22).

Para a elaboração de estratégias para organizações públicas, o orçamento é um item fundamental, posicionado na base da gestão. Qualquer estratégia que não considere as limitações por ele impostas está fadada ao insucesso. Nesse sentido, Wildavsky (1979, p. 2 tradução nossa) afirma que, como os limitados recursos públicos precisam ser divididos entre as diversas áreas do governo, o orçamento

público não é simplesmente um documento, caracterizando-se como “um mecanismo para fazer escolhas entre despesas alternativas”¹⁴.

O orçamento representa uma ferramenta de determinação de orientações e prioridades governamentais. Entretanto, observa-se, frequentemente, que organizações governamentais decidem, em vez de ajustar suas metas e prioridades de acordo com o orçamento disponível, tentar cumprir todas as demandas, mesmo que isso resulte em uma execução medíocre (Wilson, 1989).

Observa-se, portanto, a relevância da disponibilidade dos recursos orçamentários para o planejamento estratégico de organizações públicas. O orçamento público deve ser considerado um documento condicionante e ser considerado desde o início do processo de planejamento, no estabelecimento da grande estratégia da organização.

Outro fator relevante para a confecção de estratégias é o ambiente de negócios onde a organização se posiciona, podendo diferir segundo três dimensões: previsibilidade, maleabilidade e dureza. Estas três dimensões combinadas dão origem a cinco possíveis ambientes, com suas estratégias associadas. Ambientes clássicos contam com previsibilidade, para o qual são adotadas estratégias de diferenciação. Por outro lado, ambientes adaptativos experimentam constantes mudanças e, portanto, exigem planos flexíveis (Reeves, et al., 2015). Outros três ambientes existentes são o visionário, o de formação e o de renovação, não considerados relevantes para este estudo. Compreender o ambiente e ajustar a estratégia a sua condição é fator chave para o sucesso.

Por fim, é relevante destacar que, no mundo corporativo, foram desenvolvidas novas metodologias para o desenvolvimento das estratégias, dentre as quais se destaca o método *Balance Score Card (BSC)*.

O BSC é uma metodologia de gestão estratégica desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton nos anos 1990, que tem como objetivo traduzir a visão e estratégia de uma organização em um conjunto de objetivos mensuráveis, organizados em quatro perspectivas: financeira, do cliente, dos processos internos e de aprendizado e crescimento. Esta estrutura multidimensional permite uma visão holística do desempenho organizacional, balanceando as metas de curto e longo prazo (Kaplan & Norton, 1992).

¹⁴ Original em inglês: “a mechanism for making choices among alternative expenditures”.

A perspectiva financeira no BSC foca em como os objetivos estratégicos impactam os resultados financeiros, como lucro e crescimento da receita, sendo fundamental para satisfazer os acionistas. A perspectiva do cliente examina a satisfação e lealdade dos clientes, com a premissa de que o sucesso financeiro a longo prazo está vinculado à criação de valor para os clientes. Já a perspectiva dos processos internos se concentra na eficiência e eficácia dos processos críticos para entregar valor aos clientes e, por fim, a perspectiva de aprendizado e crescimento destaca a importância de investir em pessoas, sistemas e procedimentos para fomentar a inovação e a melhoria contínua (*ibid*).

Para operacionalizar esses conceitos, o BSC utiliza objetivos SMART (Específicos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais), que garantem clareza e foco nas metas. Cada objetivo estratégico é associado a indicadores de desempenho, que são métricas utilizadas para monitorar o progresso e medir o sucesso. Esses indicadores permitem uma análise quantitativa e objetiva do desempenho em relação às metas estabelecidas. Além disso, o BSC incorpora iniciativas estratégicas, que são projetos ou ações específicas necessárias para alcançar os objetivos, criando uma ligação clara entre a estratégia e as operações diárias (*ibid*).

Em organizações governamentais, o BSC pode ser adaptado para refletir a missão pública, que pode não se concentrar exclusivamente em resultados financeiros, mas também em aspectos como serviço ao cidadão, eficiência operacional e desenvolvimento comunitário. Na perspectiva financeira, o foco pode estar em uma gestão eficiente dos recursos públicos e na transparência dos gastos. A perspectiva do cliente se transforma na perspectiva do cidadão, focando na qualidade e acessibilidade dos serviços públicos. A perspectiva dos processos internos continua relevante, enfatizando a melhoria dos processos governamentais e a redução de burocracias. Por fim, a perspectiva de aprendizado e crescimento pode ser orientada para o desenvolvimento das competências dos servidores públicos e a implementação de inovações tecnológicas e processuais que aumentem a eficiência do governo. Dessa forma, o BSC pode ajudar organizações governamentais a alinhar suas operações com as metas estratégicas, melhorar a prestação de serviços e atender melhor as necessidades dos cidadãos (Niven, 2008).

O uso de uma estrutura baseada em perspectivas e objetivos SMART, junto com a definição de indicadores e iniciativas estratégicas, faz do BSC uma

ferramenta poderosa para a gestão estratégica, alinhando todas as áreas da organização em torno de uma estratégia comum e facilitando a comunicação e o monitoramento do progresso estratégico.

2.5 CONSOLIDANDO O REFERENCIAL TEÓRICO

Ao longo deste capítulo foi possível compreender que o conceito de estratégia evoluiu ao longo da história, saindo da ideia restrita de comandar exércitos em campanhas militares e passando a incorporar diferentes significados.

Independentemente da área de conhecimento onde a estratégia seja aplicada, é senso comum que ela envolve a identificação pela forma na qual será possível atingir objetivos futuros, utilizando os recursos disponíveis (ou que possam ser disponibilizados). Entende-se, entretanto, que deva haver um equilíbrio entre estes fatores, fazendo com que, caso necessário, os objetivos sejam ajustados para que possam ser encontradas formas realistas de atingi-los.

Entendendo que diversas estratégias podem ser estabelecidas, com diferentes propósitos, identifica-se que uma estratégia operacional (ou de emprego) pode auxiliar na identificação dos recursos necessários para alcançar objetivos futuros, enquanto uma estratégia de meios (ou de preparo) deve indicar os caminhos para obtê-los.

Como as estratégias estão sempre olhando para o futuro, diversos pressupostos precisam ser estabelecidos quando de sua elaboração. Estes fatores, que não são controlados pelas organizações, são os maiores responsáveis pelas falhas nas implementações das estratégias, que ocorrem, na maioria das vezes, por um excesso de confiança na instituição por parte dos planejadores.

Este capítulo abordou também o conceito de efeito, entendido como uma mudança nas condições do sistema como resultado de uma ou mais ações. Compreende-se, portanto, que os efeitos derivam dos objetivos, conectando-os com as ações, desempenhadas pelos recursos disponíveis.

No campo da estratégia naval, observa-se uma separação teórica das Marinhas. As modernas, de orientação realista, realizam grandes investimentos para buscar independência tecnológica e operacional. Em oposição, as pós-modernas possuem uma orientação globalista, e confiam em alianças e acordos internacionais

para se equiparem e para complementar suas capacidades. Podem se especializar em uma área de competência, ou manter um Grupo-Tarefa, a ser integrado em Forças Navais internacionais.

Nos últimos anos, observa-se um aumento da demanda da participação das Marinhas em atividades relacionadas à manutenção da “boa ordem no mar”, ampliando as capacidades necessárias para as Forças Navais. Nesse sentido, em um cenário de restrições orçamentárias, o estabelecimento de prioridades é fundamental.

Quanto às restrições orçamentárias, observa-se que a geografia é fator fundamental nas escolhas sobre a segurança nacional, e que quanto mais abundante for a sensação de segurança, menor será o interesse dos governantes em investir nessa área.

No campo da estratégia corporativa, observa-se a importância de definir uma estratégia e, assim, fazer escolhas e definir prioridades. Não fazê-lo, condena a organização a um baixo desempenho sistêmico. Dentre as principais estratégias estão a de liderança de custo e a de diferenciação. O pesquisador acredita que seja possível estabelecer um paralelo entre estes conceitos e a separação conceitual proposta por Till. As marinhas dos Estados modernos adotam uma estratégia de diferenciação, entregando a seus clientes (governo e sociedade) uma gama completa de capacidades. As dos Estados pós-modernos, com restrições orçamentárias, devem buscar uma “liderança de custo”, identificando as capacidades não disporão e as tarefas que não poderão cumprir.

Nos órgãos governamentais, o orçamento é fator fundamental, e representa uma orientação, do nível político, sobre a importância relativa das atividades da organização. O que se percebe, entretanto, é que muitas instituições desconsideram as limitações impostas pelos orçamentos e tentam cumprir todas as tarefas que são demandadas, resultando, invariavelmente, em uma execução aquém de seu potencial.

Destaca-se a importância da análise do ambiente de negócios onde a organização se posiciona, devendo a estratégia se adequar ao ambiente. Ambientes adaptativos, com pouca previsibilidade, exigem estratégias flexíveis, que possam se adaptar às constantes mudanças.

Por fim, mostra-se relevante entender que existem outras metodologias de elaboração de estratégias, que se afastam inclusive do trinômio clássico dos fins,

métodos e meios, dentre as quais se destaca o BSC.

O BSC permite a execução do planejamento e da gestão estratégica por meio da elaboração de objetivos SMART, da identificação de indicadores de desempenho que permitem controlar o andamento dos processos e das iniciativas estratégicas, que orientam a instituição e alinham os esforços para o atingimento dos objetivos.

Concluindo o capítulo, observa-se que há vasto conhecimento disponível sobre o planejamento estratégico, que pode variar de acordo com a ótica e campos de atuação para o qual é empregado. Após congregarmos uma pequena parcela desse conhecimento nesta tese, pode-se considerar haver sido estabelecido um robusto referencial teórico, habilitando o estudo a passar a observar as aplicações práticas desta base conceitual, por meio da análise dos documentos estratégicos de outras marinhas de porte médio, assim como a Marinha do Brasil.

3 ESTRATÉGIAS MILITARES DE OUTRAS MARINHAS

Tendo estabelecido uma base conceitual sobre a estratégia, de modo geral, e a estratégia naval em particular, este capítulo propõe-se a investigar Estratégias Navais e Marítimas de Marinhas de outros Estados para estabelecer um “*benchmark*”¹⁵, buscando identificar as opções estratégicas e boas práticas adotadas que possam contribuir para o aprimoramento dos documentos nacionais.

Para efetuar essa comparação, foram escolhidas as marinhas da Austrália, Espanha e Índia, por se tratarem de Forças Navais de médio porte e por contarem com Estratégias bem estruturadas.

3.1 ESTRATÉGIA DA MARINHA REAL AUSTRALIANA

Nos últimos anos, mudanças estratégicas significativas vêm ocorrendo na região do Indo-Pacífico. Dentre elas observam-se a elevação dos investimentos militares e um aumento do risco de conflitos entre Estados causando distúrbios no entorno estratégico australiano (AUSTRÁLIA, 2020a).

Dessa forma, desde a publicação do Livro Branco da Defesa de 2016, o governo da Austrália tomou decisões para fortalecer suas Forças de Defesa, tornando-as mais capazes, ágeis e poderosas, que sejam capazes de projetar poder militar e dissuadir ações contra o país (*ibid*).

Nesse contexto, a Estratégia da Marinha da Austrália está consubstanciada no Plano *MERCATOR Maritime Domain Strategy 2040*. O documento apresenta a Missão da Marinha, descrita em termos de “preparar o poder naval para capacitar uma força conjunta na paz e na guerra”¹⁶ (AUSTRÁLIA, 2020b, p. 4 tradução nossa) e sua Visão de Futuro, que afirma o desejo de exercer “uma presença marítima conjunta permanente, crível e sustentável, integrada com nações parceiras em toda a região até 2030”¹⁷ (*ibid*, p. 3 tradução nossa).

Percebe-se que o plano MERCATOR é orientado por um documento de nível

¹⁵ “*Benchmark*” é um padrão de referência utilizado para avaliar e comparar o desempenho de processos, produtos ou organizações, visando identificar melhores práticas e estabelecer metas de melhoria.

¹⁶ Original em inglês: “*To prepare naval power in order to enable the joint force in peace and war*”.

¹⁷ Original em inglês: “*A credible and sustainable permanent joint maritime presence, integrated with partner nations across the near region by 2030*”.

político, denominado *2020 Defence Strategic Update*, que delinea a Estratégia de Defesa do país e direciona os investimentos necessários para cumprir os objetivos estabelecidos (AUSTRÁLIA, 2020a).

Após uma breve contextualização, o plano apresenta os três objetivos estratégicos de defesa da Austrália, descritos nos seguintes termos: “[...] empregar o poder militar para: moldar nosso ambiente estratégico; deter ações contra nossos interesses; e se necessário, responder com força militar crível”¹⁸ (AUSTRÁLIA, 2020b, p. 5. tradução nossa). Ressalta-se que não são propostos objetivos estratégicos específicos da marinha, sendo utilizados os mesmos estabelecidos pelo nível político.

Na análise do ambiente operacional, destaca a necessidade do controle de áreas marítimas e projeção de poder para inibir ações de adversários. Reforça a importância de fortalecer alianças e parcerias. No atual contexto de concorrência permanente, destaca a importância da manutenção da capacidade da marinha de operar distante de suas bases por períodos prolongados. Por fim, destaca a importância de se levar a interoperabilidade ao extremo, operando como uma força conjunta única e integrada (*ibid*).

Ao tratar do Pessoal, destaca a importância de contar com pessoas experientes e adequadamente qualificadas. Para tal, menciona iniciativas culturais, de liderança e de desenvolvimento de desempenho (*ibid*).

O documento relaciona 11 diretrizes estratégicas, que tratam, principalmente de: crescer em tamanho, aumentar a letalidade, dispor de tecnologias de ponta; manter capacidade de operação global, e melhorar a cadeia logística (que podem ser caracterizados como “defesa naval”); aplicar a força de forma gradual no espectro de cooperação, passando pela competição e, se necessário, chegando ao conflito (segurança marítima); aumentar a capacidade de apoio às autoridades civis (apoio às ações do Estado); e executar a política australiana e produzir efeitos estratégicos (diplomacia naval) (*ibid*, p. 10).

Destaca também as necessidades presentes de modernização da Força para fazer frente às ameaças atuais existentes. Assim, apresenta (a título de exemplo) cinco programas estratégicos que se encontram em andamento (*ibid*, p. 10):

a) *Maritime Mine Warfare Patrol and Geospatial Program*: ampliação das

¹⁸ Original em inglês: “[...] to deploy military power to: Shape our strategic environment; Deter actions against our interests; and if required, Respond with credible military force”.

capacidades de patrulha e de contramedidas de minagem dos Navios de Patrulha Oceânica da classe *Arafura*, por meio de pacotes de missão, que incluem sistemas robóticos e autônomos;

b) *Maritime Combat Support and Amphibious Program*: atualização de sensores e equipamentos de comando e controle dos navios anfíbios e de apoio logístico;

c) *Maritime Surface and Above Water Combat Program*: construção de nove Fragatas da classe *Hunter* até 2040, com sistemas de combate plenamente integrados com os meios atuais;

d) *Undersea Combat and Surveillance*: desenvolvimento de submarinos e de um Sistema Integrado de Vigilância que apoiará a guerra antissubmarino e a segurança marítima; e

e) *Maritime command and control, communications, computers, cyber, intelligence, surveillance, reconnaissance and electronic warfare (MC5ISREW)*: entrega de melhorias ao sistema de despistamento de mísseis antinavio *Nulka*, modernização dos sistemas de comunicações e do ambiente de informação da esquadra e aperfeiçoamento de capacidades de guerra eletrônica.

Ressalta-se que, seguindo as orientações do *2020 Defence Strategic Update*, o governo australiano (nível político) promulgou em 2017 uma publicação voltada para a construção de meios navais, denominada *Naval Shipbuilding Plan* que prevê investimentos superiores a 89 bilhões de dólares para a construção de 33 Navios Patrulha, nove Fragatas e 12 submarinos, a serem entregues até 2040. Descreve-se esse como o mais importante projeto de desenvolvimento nacional que a Austrália já empreendeu, criando crescimento econômico através da maximização da participação da indústria local na construção e manutenção das capacidades navais da Austrália (AUSTRÁLIA, 2017).

A estratégia da Marinha da Austrália mostra um forte alinhamento vertical entre os diversos níveis de planejamento, desde o político até o operacional. Possui foco no emprego das Forças, privilegiando a cooperação e a segurança internacional, sem abrir mão de certa capacidade de combate.

3.2 ESTRATÉGIA DA ARMADA ESPANHOLA

Existe uma forte conexão histórica do desenvolvimento da Espanha com o mar. Atualmente, o elevado volume do comércio marítimo internacional demonstra que essa vinculação permanece válida, sendo os oceanos fundamentais para a prosperidade da nação. Além disso, a Espanha preza pelo multilateralismo e, assim, considera os mares como um espaço de conexão entre pessoas, culturas, bens e recursos, tornando a colaboração internacional essencial (ESPAÑA, 2024).

O mundo atual contempla desafios de características variadas, alguns de natureza estatal, como o conflito entre Rússia e Ucrânia, que afeta a cadeia de abastecimento global, e outros não tradicionais como a pirataria, o tráfico ilícito e a perda de biodiversidade marinha. Diante desse cenário a Estratégia Nacional de Segurança Marítima 2024 propõe ações para proteger e melhorar as capacidades marítimas da Espanha, contribuindo assim para um oceano e, em última análise, um mundo mais seguro (*ibid*).

Além de sua introdução, a Estratégia conta com quatro capítulos. O capítulo um apresenta uma análise estratégica do ambiente, quando “descreve a singularidade de Espanha a partir de uma concepção da esfera marítima como um elemento inerentemente global; oferece uma definição concreta de segurança marítima; e identifica suas áreas e espaços de interesse estratégico” (*ibid*, p. 20 tradução nossa)¹⁹. Adota um conceito de segurança ampliada ao englobar na segurança marítima a mitigação dos efeitos de riscos naturais, acidentes e danos ao meio ambiente (*ibid*).

O segundo capítulo faz uma análise dos riscos e ameaças à segurança marítima. Nesta seção, faz menção específica e destacada às ameaças híbridas, definidas como:

[...] todo o tipo de ações coordenadas e sincronizadas, destinadas a explorar as vulnerabilidades dos Estados e das suas instituições através de ações que tendem a promover a desestabilização política das instituições nacionais e internacionais, recorrendo à coerção econômica e à pressão sobre o fornecimento de energia do exterior, ataques cibernéticos, campanhas de influência, terrorismo e outros tipos de violência de baixa intensidade, além do uso de capacidades militares (*ibid*, p. 30 tradução

¹⁹ Original em espanhol: “describe la singularidad de España desde una concepción del ámbito marítimo como un elemento inherentemente global; ofrece una definición concreta de seguridad marítima; e identifica sus ámbitos y espacios de interés estratégico”.

nossa)²⁰.

No capítulo três são apresentados os três objetivos estratégicos. O objetivo estratégico 1 explicita a necessidade de se “proteger a Espanha ‘no’ e ‘a partir’ do mar”²¹ (*ibid*, p. 51, tradução nossa). Aponta a necessidade de incrementar a proteção de cabos submarinos, infraestruturas de energia, portos e outras instalações marítimas. Neste mesmo objetivo, aborda a necessidade de reforçar capacidades para conter os ilícitos transfronteiriços e a pesca ilegal. Por fim, expressa a necessidade de aprofundar os laços de cooperação interagências no tocante ao compartilhamento de informação e coordenação das ações (*ibid*).

O objetivo estratégico 2 aponta a necessidade de “melhorar as capacidades marítimas”²² (*ibid*, p. 51, tradução nossa). Destaca a necessidade da utilização da ciência e tecnologia para incrementar a segurança, face às novas ameaças, como as alterações climáticas, elevação do nível dos oceanos e cibernéticas. Conclui realçando a necessidade de ampliar o relacionamento entre as Administrações Públicas e o setor privado nas questões relacionadas com o mar (*ibid*).

Por fim, com o objetivo estratégico 3, o governo espanhol busca “contribuir para um oceano mais seguro”²³ (*ibid*, p. 51, tradução nossa). Nesse sentido, reforça a importância de cooperar com outros Estados, e com a União Europeia em particular, para garantir a segurança das rotas de comunicação marítima e dos barcos pesqueiros, enfrentar ameaças como a pirataria e o roubo armado, além do tráfico marítimo ilícito. Dedicar especial atenção ao problema enfrentado da imigração irregular por via marítima (*ibid*).

O capítulo quatro apresenta o Conselho Nacional de Segurança Marítima, com a função de apoiar o Presidente do Governo na direção da Política de Segurança Nacional em relação à segurança marítima, que é presidido pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa (*ibid*).

Por fim, o anexo A expande as instruções dos três objetivos estratégicos ao estabelecer 22 ações estratégicas, determinando as organizações responsáveis e os

²⁰ Original em espanhol: “[...] *todo tipo de actuaciones coordinadas y sincronizadas, dirigidas a explotar las vulnerabilidades de los Estados y sus instituciones mediante acciones que tienden a fomentar la desestabilización política de las instituciones nacionales e internacionales, empleando la coerción económica y la presión sobre el suministro de energía desde el exterior, ciberataques, campañas de influencia, terrorismo y otras clases de violencia de baja intensidad, además del empleo de capacidades militares*”.

²¹ Original em espanhol: “Proteger España ‘en’ y ‘desde’ la mar”.

²² Original em espanhol: “mejorar las capacidades marítimas”.

²³ Original em espanhol: “contribuir a un océano más seguro”.

indicadores de desempenho associados.

Destaca-se que o documento é de nível político, promulgado pelo Presidente do Governo²⁴, englobando ações de diversos ministérios, órgãos e setores governamentais. Além disso, a estratégia destaca a necessidade de integração com iniciativas de outros países visando a garantir a segurança internacional, caracterizando uma estratégia que privilegia a cooperação.

3.3 ESTRATÉGIA DA MARINHA INDIANA

Em função de sua natureza marítima e posição geográfica estratégica, ponto focal das principais rotas marítimas no Oceano Índico, a Índia tem o mar como um fator crucial para sua conexão global e, em última análise, para o desenvolvimento nacional. Nas últimas décadas, à medida que a Índia crescia economicamente e expandia seus interesses, a importância da segurança marítima aumentou proporcionalmente. O governo indiano avalia que o século XXI será marcado como o "Século dos Mares". Sua Marinha, como expressão principal de seu poder marítimo, tem um papel fundamental na proteção de seus interesses e segurança nesse ambiente (ÍNDIA, 2015).

Recentemente, três grandes mudanças ocorreram na região do Oceano Índico forçando o país a repensar suas prioridades e acarretando na expansão das funções e responsabilidades da Marinha. Primeiro, houve uma mudança de foco do Euro-Atlântico para o Indo-Pacífico, com um reposicionamento do poder econômico e militar para a Ásia. Em segundo lugar, o ambiente de segurança marítima da Índia tornou-se mais complexo e imprevisível, com ameaças tanto tradicionais como não tradicionais, tais como os ataques terroristas ocorridos em Mumbai em 2008. Isso levou a uma reavaliação das percepções de segurança e a uma expansão do papel da Marinha na segurança global e costeira. Terceiro, houve um incremento do reconhecimento da importância da segurança marítima e da cooperação internacional para o progresso nacional, levando a uma maior interação com os Estados costeiros da região e ao fortalecimento dos esforços regionais de política externa, com a Marinha desempenhando um papel crucial nesse sentido (*ibid*).

²⁴ O Presidente do Governo do Reino da Espanha (em espanhol: *Presidente del Gobierno de España*) é o chefe de governo do Reino de Espanha e o cargo mais alto do poder executivo do país. Funciona como um Primeiro Ministro, na monarquia democrática espanhola.

Para fornecer orientação estratégica para o crescimento, desenvolvimento e emprego, a Marinha da Índia elaborou em 2015 a publicação *Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy*. Ainda em sua introdução, o documento apresenta a Visão da Marinha contendo quatro grandes assuntos: fortalecer capacidades; potencializar os recursos, incorporando inovações e desenvolvendo tecnologias; realizar manutenções de qualidade, com modernização da infraestrutura e uma gestão logística eficiente; e desenvolver liderança em todos os níveis, buscando o desenvolvimento e retenção de pessoas bem treinadas, altamente motivadas e qualificadas (*ibid*).

Além da introdução, o documento conta com oito capítulos. O capítulo um se inicia com uma apresentação da análise geopolítica do ambiente e conclui com a definição da meta (*aim*) de segurança marítima da Índia, descrita como “salvaguardar, sempre, os interesses marítimos nacionais”²⁵ (*ibid*, p. 10, tradução nossa). Decorrente desta meta, são estabelecidos os cinco objetivos de segurança marítima da Índia (*ibid*, p. 10, tradução nossa):

- Dissuadir o conflito e a coerção contra a Índia²⁶;
- Conduzir operações militares marítimas de forma a permitir a breve conclusão de conflitos, em termos favoráveis à Índia²⁷;
- Moldar um ambiente marítimo favorável e positivo, para melhorar a segurança nas áreas de interesse da Índia²⁸;
- Proteger os ativos costeiros e águas jurisdicionais indianas contra ataques e ameaças provenientes do mar ou no mar²⁹; e
- Desenvolver os requisitos necessários de nível de força marítima e manter a capacidade para satisfazer os requisitos de segurança da Índia³⁰.

Em sequência, a publicação apresenta as cinco estratégias, elaboradas para permitir que sejam atingidos os objetivos de segurança marítima correspondente.

²⁵ Original em inglês: “to safeguard national maritime interests at all times”.

²⁶ Original em inglês: “To deter conflict and coercion against India”.

²⁷ Original em inglês: “To conduct maritime military operations in a manner that enables early termination of conflict on terms favourable to India”.

²⁸ Original em inglês: “To shape a favourable and positive maritime environment, for enhancing net security in India’s areas of maritime interest”.

²⁹ Original em inglês: “To protect Indian coastal and offshore assets against attacks and threats emanating from or at sea”.

³⁰ Original em inglês: “To develop requisite maritime force levels and maintain the capability for meeting India’s maritime security requirements”.

São elas: a Estratégia para a Dissuasão³¹; a Estratégia para os Conflitos³²; a Estratégia para Moldar um Ambiente Marítimo Favorável e Positivo³³; a Estratégia para Segurança Costeira e das Águas Jurisdicionais³⁴; e a Estratégia para a Força Marítima e o Desenvolvimento de Capacidades³⁵ (*ibid*, p. 10, tradução nossa).

O Capítulo dois apresenta os imperativos e influências da segurança marítima. Nesse sentido, faz uma análise abrangente da importância do mar para a Índia, abordando fatores geográficos, linhas de tráfego marítimo internacional e pontos focais. Analisa a situação da definição de limites marítimos com Estados fronteiriços. Sopesa os relacionamentos marítimos, desenvolvidos pela diplomacia naval com quase todos os países banhados pelo Oceano Índico. Em sequência passa a abordar a economia marítima, detalhando a dependência energética do país, a evolução do tráfego marítimo nacional, os principais portos e as principais linhas de comunicação marítimas da Índia. Detalha os investimentos indianos fora do país bem como a quantidade de nacionais vivendo no exterior demonstrando preocupação com eventuais necessidades de operações de evacuação de não combatentes e humanitárias. Com base nessas informações, compila uma relação de Áreas de Interesse Marítimo (*ibid*).

O documento passa então a enumerar as ameaças e os desafios aos interesses marítimos da Índia, abrangendo tanto as tradicionais quanto as não tradicionais, representadas pelo terrorismo, pirataria, atividades não regulamentadas e os crimes ambientais (*ibid*).

Os capítulos três, quatro, cinco, seis e sete detalham, em cada um deles, as cinco Estratégias previamente mencionadas. Os quatro primeiros apresentam uma matriz, que tem como linhas os campos “objetivos”, “missões” e “tarefas”, enquanto as colunas envolvem atividades “militares”, “diplomáticas”, “policiais” e “benignas” a serem desempenhadas pela Força Naval (*ibid*), detalhando as ações decorrentes até o nível operacional.

A Estratégia de Dissuasão aborda tanto a dissuasão nuclear (com a capacidade de Segundo Ataque e Destruição Mútua Assegurada) quanto a convencional (a ser empregada contra países não nucleares). Para tal, detalha a

³¹ Original em inglês: “*Strategy for Deterrence*”.

³² Original em inglês: “*Strategy for Conflict*”.

³³ Original em inglês: “*Strategy for Shaping a Favourable and Positive Maritime Environment*”.

³⁴ Original em inglês: “*Strategy for Coastal and Offshore Security*”.

³⁵ Original em inglês: “*Strategy for Maritime Force and Capability Development*”.

necessidade de manter e desenvolver uma Força Naval adequada e estruturas de apoio preparadas para sustentar operações marítimas em todo o espectro. Nesse sentido, determina o refinamento constante do documento *Maritime Capability Perspective Plan (MCP)*, que orienta o reaparelhamento de meios da Marinha da Índia (*ibid*). Destaca-se que o MCP sofreu uma mudança conceitual quanto à abordagem dos níveis de Força, deixando de especificar o tipo e quantidade de plataformas desejadas para focar nas “capacidades necessárias” (ÍNDIA, 2024). Aborda ainda uma avaliação de ameaças, apresenta orientações para a evolução da Consciência Situacional Marítima (CSM) e destaca a relevância das Comunicações Estratégicas (ÍNDIA, 2015).

A Estratégia para os Conflitos apresenta os “facilitadores operacionais”, descritos em função de CSM para conflitos, operações em rede, prontidão, interoperabilidade e coordenação, e ritmo operacional. Aborda, também, as “ações operativas”, que envolvem: a Projeção de Poder (manobras marítimas, operações de ataque, interdição de Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) e operações anfíbias), a Defesa de Áreas Costeiras, o Controle de Áreas Marítimas, a Negação do Uso do Mar, a Proteção das LCM, as Operações de Informação e as Manobras de Crise (*ibid*).

A Estratégia para Moldar um Ambiente Marítimo Favorável e Positivo constata a existência de ameaças e desafios de segurança espalhados pela sua vizinhança marítima e áreas adjacentes e, portanto, constata a necessidade de modificar as condições em todo o ambiente marítimo, no sentido de melhorar a segurança marítima e de apoiar os interesses nacionais. Nesse sentido, determina a condução de ações de: presença e rápida resposta, engajamento marítimo, construção de capacidades, desenvolver CSM regional, operações de Segurança Marítima e Comunicação Estratégica para Segurança Marítima (*ibid*).

A Estratégia para Segurança Costeira e das Águas Jurisdicionais tem foco nas ações da Marinha, em parceria com outras agências nacionais, para a contenção de ameaças não tradicionais, especialmente o terrorismo marítimo (*ibid*).

Por fim, diferentemente de todas as quatro anteriores, a Estratégia para a Força Marítima e o Desenvolvimento de Capacidades não envolve o emprego de meios, sendo centrada no preparo da Força. Seu objetivo é manter a Marinha pronta para o combate, propondo orientações para a incorporação de novos meios e sistemas, aprimoramento de capacidades logísticas e desenvolvimento de novas

tecnologias (*ibid*).

Percebe-se a estratégia da Marinha da Índia como um documento da Força Naval, no qual não se apresenta, de forma clara, uma conexão com documentos superiores de outros níveis de planejamento. Destaca a importância do desenvolvimento autônomo, caracterizando uma estratégia que privilegia a competição.

3.4 CONSOLIDANDO AS ESTRATÉGIAS ESTRANGEIRAS

Analisando as estratégias acima descritas, observa-se que as três são estruturadas observando a inter-relação entre fins, métodos e meios, estabelecidos com base em uma análise do ambiente estratégico em que os Estados estão inseridos.

A estratégia australiana está totalmente integrada com os documentos elaborados pelo poder político, sendo seus objetivos os mesmos que os dos níveis superiores. Os três objetivos estratégicos são declaradamente de emprego, sob a responsabilidade da Defesa, prevendo a operação de uma força conjunta, única e integrada, e não da Marinha. Observa-se, portanto, o elevado valor dedicado à integração das Forças, o que se reflete, inclusive, na missão da Marinha, dedicada exclusivamente ao preparo do Poder Naval.

A Marinha da Austrália apresenta características alinhadas com as marinhas pós-modernas, com sua estratégia declarando repetidas vezes a necessidade de fortalecer alianças e parcerias. Seus planos de construção naval são de longo prazo, como os da MB, contudo trata-se de documentos governamentais, com a devida alocação de recursos, ajustando os meios da Marinha, aos métodos e objetivos propostos.

Por sua vez, a estratégia espanhola é um documento de nível governamental, mostrando uma grande integração dos processos de planejamento da segurança nacional. Trata-se, de fato, de um documento de segurança marítima, que vai além das atribuições da marinha, abordando ações para diversos setores do governo espanhol.

A análise dos três objetivos estratégicos mostra que os mesmos tem o foco no desenvolvimento do poder marítimo espanhol, caracterizando a Estratégia

Nacional de Segurança Marítima 2024 como uma estratégia de preparo. As diversas ações estratégicas voltadas à segurança marítima, além do objetivo três, que destaca especificamente a necessidade de cooperar com outros Estados, e com a União Europeia em particular, demonstram o posicionamento da Força, mais alinhado com as características de uma marinha pós-moderna. O documento não aborda o planejamento da obtenção de meios para a Força Naval.

Diferentemente das duas anteriores, a estratégia da Marinha da Índia é um documento de nível subsetorial, desenvolvido pela Força Naval. Ressalta-se o contraste do nível de institucionalização entre as estruturas de defesa nacional de países considerados desenvolvidos e os de ainda em desenvolvimento.

O ambiente de disputa existente no entorno estratégico indiano tem levado o governo do país a incrementar os investimentos em defesa. O documento, embora mencione a importância do estabelecimento de relacionamentos com os países vizinhos, destaca o desejo do governo de buscar a independência tecnológica e operacional, caracterizando a marinha como a de um Estado moderno.

A Estratégia de Segurança Marítima indiana é uma compilação de estratégias, cada uma delas estabelecida para atender a um dos cinco objetivos. As quatro primeiras caracterizam-se como estratégias de emprego enquanto a última delas possui o foco no preparo.

Além das estratégias, o documento apresenta uma abrangente análise do ambiente, detalhando a importância do mar para a Índia e as ameaças e desafios existentes. O dimensionamento da Força para fazer frente a essas ameaças não faz parte do documento, sendo abordado em outras publicações.

Dentre as cinco estratégias, destaca-se a existência de uma estratégia específica para a segurança marítima, demonstrando o aumento da importância do tema para a Marinha da Índia, conforme estabelecido no referencial teórico.

Dessa forma, após compilar uma base teórica, assentada nas opiniões de especialistas, e analisar as aplicações práticas desses conceitos, por meio da análise de estratégias marítimas de marinhas de médio porte, o estudo passa a descrever os documentos de planejamento de alto nível da Marinha do Brasil, de forma a permitir a análise comparativa posterior.

4 PUBLICAÇÕES DE GESTÃO ESTRATÉGICA DA MARINHA DO BRASIL

Como explica o PEM 2040, Sistemática de Planejamento de Alto Nível (SPAN) é denominação dada à estrutura de Planejamento Estratégico da Marinha, tendo como propósito “a previsão e a ordenação das atividades relacionadas ao cumprimento da missão da MB” (BRASIL, 2020a, p. 50).

Nesse sentido, havendo sido identificados os referenciais teóricos e os exemplos de marinhas de outros Estados, nos capítulos anteriores do estudo, este capítulo tem o propósito de apresentar ao leitor a estrutura da SPAN, por meio da análise de seus documentos, que permitirão a análise comparativa a ser desenvolvida no capítulo cinco.

4.1 SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO DE ALTO NÍVEL – EMA-303

Aprovada em 2017, a SPAN³⁶ tem como propósito “orientar o processo de planejamento estratégico da MB [...] por meio da previsão e a ordenação das atividades pertinentes ao cumprimento da Missão da Marinha e às ações estratégicas necessárias para o alcance da sua Visão de Futuro” (BRASIL, 2017, p. IV). A publicação, além da introdução, conta com dois capítulos e sete anexos.

O capítulo um se propõe a apresentar a metodologia de planejamento estratégico utilizada pelo Ministério da Defesa (MD), consolidados no SISPED e na SPEM (*ibid*)³⁷.

As duas sistemáticas existentes traduzem um importante entendimento da necessidade de se abordar separadamente o Planejamento Militar (SPEM) e o Planejamento de Gestão (SISPED). Partindo de um ponto em comum, representado pela Política e a Estratégia Nacional de Defesa, o planejamento divide-se entre dois caminhos: o Planejamento Militar, que tem como produtos finais os Planos Estratégicos de Emprego Conjunto das Forças Armadas (PEECFA) e o Plano de

³⁶ A SPAN é uma publicação sigilosa e, portanto, este estudo não entrará em detalhes quanto ao seu conteúdo, limitando-se a apresentar sua estruturação.

³⁷ Após a publicação da SPAN, em 2017, o processo de planejamento estratégico do Ministério da Defesa sofreu significativas alterações, tanto por meio de uma atualização da SPEM, ocorrida em 2018, quanto da substituição do SISPED pelo Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD), por meio da resolução nº 8 do Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa. Entretanto, os conceitos abordados nesse estudo permanecem válidos e servem como base para as análises dos documentos produzidos pela MB.

Articulação e Equipamento de Defesa (PAED); e o Planejamento de Gestão, que tem como produto final o Plano Estratégico de Defesa (PED) (*ibid*).

O processo de Planejamento Estratégico é dividido em três níveis: o Nacional, representando o Governo Nacional; o Setorial, representando o MD; e o Subsetorial, composto pelas Forças Armadas (*ibid*). Ademais, estabelece-se a lógica de, após realizar uma análise diagnóstica, elaborar os documentos sob a forma de Políticas, que expressam Objetivos, e Estratégias, que determinam Ações Estratégicas (*ibid*). Por fim, determina-se a utilização de um horizonte temporal de 20 anos para os planejamentos, e que políticas e estratégias sofram atualizações quadrienais (*ibid*).

Por sua vez, o Capítulo dois apresenta a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha propriamente dita. Destaca-se que a SPAN é dividida em três Fases: Análise Estratégica; Planejamento Estratégico; e Gestão Estratégica. Aponta a necessidade do alinhamento entre os planejamentos da MB e do MD, para que os trabalhos possam contribuir para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA), e para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) (*ibid*, p. 2-1).

O produto final da fase de Análise Estratégica é a publicação "Concepção Estratégica da Marinha" (CEMAR), ao passo que, o da segunda fase, é a atualização do PEM.

Os anexos estabelecem os procedimentos a serem seguidos para cada uma das fases estabelecidas, detalhando os passos a serem seguidos para a confecção dos produtos previstos.

A análise do documento mostra que o mesmo encontra-se desatualizado, não contemplando as mudanças da sistemática ocorridas a partir de 2020.

4.2 POLÍTICA NAVAL – EMA-323

Aprovada para utilização em 2018, a PN “orienta o planejamento estratégico da MB, cujo cumprimento impõe a disponibilidade de forças navais aptas a atuarem em consonância com a magnitude político-estratégica e econômica do Brasil no cenário internacional” (BRASIL, 2018, p. 9).

O documento é estruturado em uma introdução e outros quatro capítulos, abrangendo o seguinte conteúdo: Contexto da Política Naval; Concepção da Política Naval; Objetivos Navais e Mapa Estratégico da Marinha (*ibid*).

Em sua introdução apresenta um quadro de atividades e ações decorrentes, destacando as ações referentes ao Poder Marítimo, Participação para a Sociedade Brasileira, Atuação do Poder Naval, Interesses Nacionais e Ciência, Tecnologia e Inovação (*ibid*).

O capítulo dois “Contexto da Política Naval” apresenta um resumo de uma Análise do Ambiente. Destaca o entorno estratégico brasileiro como área de interesse prioritário (*ibid*). Na análise do ambiente nacional apresenta conclusões sobre a necessidade de: alertar a sociedade brasileira sobre as presentes ameaças aos interesses nacionais; dedicar atenção “às áreas do litoral onde se concentram os poderes político e econômico, e a maior parte da população brasileira”; ampliar “investimentos em Ciência, Tecnologia e Inovação, em qualificação do capital humano e em infraestrutura”; e garantir a “segurança e a defesa do espaço cibernético brasileiro” (*ibid*, p. 13).

Na análise do ambiente externo, destaca a crescente ampliação da demanda por recursos naturais, concluindo que “as disputas por áreas marítimas, por fontes de água doce, de alimentos, de recursos minerais, de biodiversidade e de energia não podem ser negligenciadas” (*ibid*, p. 14). A partir dessa análise, ressalta as significativas reservas de recursos naturais existentes nos países do Entorno Estratégico, destacando a possibilidade de cobiça por potências externas, identificando a necessidade de adequada capacitação das expressões do Poder Nacional para defender os interesses do Brasil (*ibid*). Conclui pela possibilidade do “incremento da cooperação entre os países sul-americanos” (*ibid*, p. 15) ao analisar uma situação sem graves crises ou conflitos na região. Importante destacar que essa situação foi alterada, posteriormente à aprovação da publicação, por eventos relevantes como a corrente crise entre Venezuela e Guiana.

O capítulo três “Concepção da Política Naval Brasileira” apresenta uma lista de 20 pressupostos básicos, que devem ser observados para alcançar os “Objetivos Navais” (*ibid*, p. 20). Determina instruções amplas, tais como “manter a Força adequadamente motivada, preparada e equipada, a fim de capacitá-la a cumprir sua missão constitucional e prover a adequada capacidade de dissuasão” (*ibid*, p. 14). Conclui-se tratar de uma relação de diretrizes, apresentadas de forma genérica, não relacionadas diretamente com os objetivos navais. Dessa forma, mostra-se difícil a tarefa de identificar e compreender a correlação entre as conclusões do Contexto com as proposituras da Concepção da Política Naval.

O capítulo quatro apresenta os 12 Objetivos Navais, e o capítulo cinco os distribui em três perspectivas: Resultados para a Sociedade, Processos e Institucional. A primeira perspectiva engloba os objetivos referentes às tarefas atribuídas à Marinha pela Constituição e Leis Complementares. A segunda possibilita o desenvolvimento das ferramentas e processos intermediários que permitam alcançar os objetivos finalísticos. Por fim, a terceira perspectiva, envolve o aprimoramento da gestão de pessoal, orçamentária e administrativa da Força. Apresenta ainda a missão e a visão de futuro da MB (*ibid*).

Observa-se que a PN é o principal documento de planejamento da Força Naval, estabelecendo os Objetivos Navais que vão orientar o desenvolvimento de todos os demais.

4.3 PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA 2040 – EMA-300

Elaborado em 2020, o PEM 2040 tem o propósito de “orientar o planejamento de médio e longo prazo, por meio de Objetivos Navais (OBNAV)” (BRASIL, 2020a, p. 7). A publicação é composta por cinco capítulos, contendo: a análise do Ambiente Operacional; a identificação das Ameaças; o estabelecimento de um Conceito Estratégico Marítimo-Naval; a apresentação do Mapa Estratégico da Marinha; e o estabelecimento das Ações Estratégicas Navais, decorrentes dos OBNAV (*ibid*).

Na análise do Ambiente Operacional, descreve a importância do mar e das vias navegáveis interiores para o desenvolvimento nacional. Identifica o conceito e as funções do Poder Marítimo. Explica os conceitos de Entorno Estratégico e Amazônia Azul, destacando sua importância abordada por meio de quatro vertentes: soberania; científica; ambiental; e econômica (*ibid*,). Finalizando o capítulo, conclui que “o Poder Naval [...] deverá estar em condições de atuar na defesa da soberania, do patrimônio e dos interesses nacionais” (*ibid*, p. 19).

O capítulo dois apresenta as nove ameaças identificadas, que vão desde a defesa da soberania até as ameaças cibernéticas, passando pela pesca ilegal e a pirataria (*ibid*).

O terceiro capítulo se propõe a desenvolver um conceito estratégico marítimo-naval que possa servir como orientação para o posterior estabelecimento das ações estratégicas navais. Dessa forma, diferencia os conceitos do clássico “Combate no

Mar” e do mais recente “Combate pelo Mar”, para a defesa dos interesses marítimos (*ibid*, p. 34). Relaciona os Princípios de Guerra a serem considerados pelo Comandante ao planejar e executar uma campanha ou operação (*ibid*). Destaca a importância da Diplomacia Naval, afirmando sua capacidade de fortalecer o poder do Estado, “representando um instrumento por excelência das relações internacionais” (*ibid*, p. 37). Expressa a necessidade de adoção de uma defesa proativa em duas áreas marítimas de importância estratégica: a faixa entre Santos e Vitória e a área marítima em torno da foz do rio Amazonas, reforçando a necessidade de contar com capacidades de controle e proteção adequadas. Por fim, explica a necessidade do estabelecimento de uma Defesa Marítima de Amplo Espectro, favorecendo a “interoperabilidade das FA e demais agências governamentais com competências concorrentes sobre o mar” (*ibid*, p. 42).

No capítulo quatro são explicados os conceitos de estratégia e planejamento estratégico (*ibid*). Está descrita a Identidade Estratégica da MB, composta de sua Missão, sua Visão de Futuro e seus Valores (*ibid*). Em sequência o Mapa Estratégico é apresentado, composto pelos OBNAV, conforme descrito na PN, “distribuídos em perspectivas interligadas, na qual as inferiores contribuem, de modo geral, com o atendimento das superiores” (*ibid*, p. 54).

Finalizando a publicação, o capítulo cinco contém o cerne do documento, ao apresentar as Estratégias Navais (EN) que “estabelecem ‘como’ devem ser executados os OBNAV, norteando de que forma as capacidades da MB serão preservadas, aperfeiçoadas, obtidas ou desenvolvidas” (*ibid*, p. 60). Para cada EN são apresentadas as Ações Estratégicas Navais (AEN) caracterizadas por “ações concretas e adequadas à realidade do País em diversos aspectos” (*ibid*, p. 60).

O plano conta com 51 AEN. 20 delas apontam para a necessidade de aprimoramento de processos administrativos. Cinco tratam da obtenção de meios para substituição de outros obsoletos, enquanto 25 preveem o aumento de capacidades. Não há nenhuma AEN prevendo a redução ou diminuição de meios ou capacidades. Concluindo, relaciona os sete Programas Estratégicos da MB (*ibid*) e apresenta as considerações finais, ressaltando que o plano é o fruto de “um trabalho colaborativo de todos os setores da MB, tendo a PN como farol e as Estratégias Navais como propulsores” (*ibid*, p. 85).

Observa-se que, na época de sua promulgação, o PEM 2040 era a Estratégia da Marinha e se propunha traduzir os Objetivos Navais em ações. Dessa forma, o

documento é bastante abrangente, englobando, em um mesmo plano, objetivos e ações tanto de preparo, quanto de emprego da Força.

4.4 ESTRATÉGIA DE DEFESA MARÍTIMA – EMA-310

No final de 2023, a iniciativa SISFORÇA entregou à MB a Estratégia de Defesa Marítima, que tem o propósito de “estabelecer a orientação estratégica de mais alto nível da MB” (BRASIL, 2023a, p. IV). Além do índice, a publicação conta com três capítulos. O Capítulo um apresenta o Conceito Estratégico da MB, o Capítulo 2, as Orientações Estratégicas voltadas para o Preparo e Emprego do Poder Naval e o Capítulo 3, o Dimensionamento de Força (*ibid*).

No capítulo um são apresentados os 11 Objetivos Estratégicos (OBE), “elaborados com base na compreensão profunda sobre a efetiva contribuição da Instituição para a sociedade brasileira” (*ibid*, p. 1.1). Como destacado no próprio texto da publicação, os objetivos tem um caráter permanente (*ibid*), os quais a MB deve buscar estar sempre pronta a alcançar. A análise do OBE mostra que os mesmos traduzem formas nas quais os meios da MB podem, devem e, certamente, serão empregados. A exceção é o OBE 8, que determina “Desenvolver o Setor Estratégico Nuclear de Defesa” (*ibid*, p. 1.3), constituindo uma tarefa voltada para o preparo da Força. Ressalta-se que esses OBE são diferentes dos OBNAV, contidos na PN e no PEM.

As Posturas Estratégicas “referem-se às maneiras (*ways* da lógica estratégica) pelas quais a MB responde aos desafios externos” (*ibid*, p. 1.5) contemplando a persuasão, a cooperação, a coerção e o uso da força. A publicação explica que posturas estratégicas devem ser empregadas em cada Campo de Atuação do Poder Naval³⁸.

Prioridades Estratégicas “são escolhas que permitem direcionar os esforços empreendidos pela MB na busca de um Poder Naval compatível com os desafios, coadunando o cumprimento da Missão com uma aplicação eficaz de recursos toda ordem” (*ibid*, p. 1.7). São caracterizadas por 32 diretrizes, divididas por Campos de Atuação, sendo que 16 delas prescrevem a ampliação de capacidades.

³⁸ Os Campos de Atuação do Poder Naval são Defesa Naval, Segurança Marítima, Diplomacia Naval e Apoio às Ações de Estado, conforme estabelecido na publicação EMA-301 Fundamentos Doutrinários da Marinha (FDM).

A Análise de Riscos apresenta uma relação de 14 itens e sua avaliação, abrangendo riscos baixos, moderados, elevados e seis críticos (*ibid*). Embora a publicação afirme que os riscos foram classificados por meio da análise dos impactos para os OBE, esse relacionamento não está explicitado no documento, dificultando a correlação, avaliação e entendimento dos mesmos. Ademais, não está claro como os riscos identificados influenciaram na elaboração do conceito estratégico.

Por fim, apresentam-se as Capacidades Estratégicas do Poder Naval, caracterizadas como “aptidões da MB para gerar efeitos no nível estratégico” (*ibid*, p. 1.11). São elas: Adaptabilidade, Consciência Situacional, Cooperatividade, Expedicionária, Mobilidade, Permanência, Poder de Combate, Presença, Prontidão e Resiliência.

Fechando o capítulo, é apresentado o Conceito Estratégico, que “resulta da integração das análises estratégicas dos desafios (reúnem ameaças e oportunidades)” (*ibid*, p. 1.1). Dessa forma, para cada OBE determina-se a postura a ser adotada e as capacidades estratégicas que serão necessárias.

O capítulo dois detalha as orientações para o preparo e emprego da Força Naval. As Diretrizes Estratégicas de Preparo são utilizadas para orientar o reestabelecimento de capacidades perdidas ou quando identificada a necessidade de novas capacidades. As Diretrizes de Emprego tratam da utilização efetiva de capacidades existentes (*ibid*).

As Diretrizes de Preparo são compostas por duas linhas de esforço, sendo que uma tem o objetivo de incrementar o Poder de Combate e outra de aumentar a Consciência Situacional da MB (*ibid*).

As Diretrizes de Emprego também estão dispostas em duas linhas de esforço. A primeira determina a Contextualização dos Adestramentos que “devem ser conduzidos seguindo as prioridades estabelecidas e de forma alinhada com Possibilidades de Atuação que foram identificadas nas análises estratégicas” (*ibid*, p. 2-6). A segunda determina a Otimização do Emprego dos Meios e aborda assuntos diversos como o estabelecimento de parcerias para utilização racional dos escassos meios de IVR³⁹, consolidar a organização do Sistema de Defesa NBQR⁴⁰ e a busca

³⁹ Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (IVR) é um conceito fundamental em contextos militares e de segurança. Engloba a coleta, análise e interpretação de informações (inteligência), o monitoramento de áreas ou alvos (vigilância) e a obtenção de informações sobre identidade,

pelo alinhamento dos objetivos e planejamentos das relações internacionais com os interesses brasileiros e da MB (*ibid*, p. 2-7).

O capítulo 3, com base em um Diagnóstico do Poder Naval, estabelece um Dimensionamento da Força, com base nos Elementos de Força. Para cada Elemento de Força são estabelecidos os efeitos que se pretende atingir, bem como o tipo e a quantidade de meios necessários.

A EDM mostra um significativo avanço no processo de planejamento da MB, separando a estratégia militar da estratégia de gestão e desenvolvendo, pela primeira vez, uma concepção estratégia de emprego da Força.

4.5 PLANO DE CONFIGURAÇÃO DE FORÇA – EMA-306⁴¹

Além da EDM, a iniciativa SISFORÇA entregou à MB, também no final de 2023, o PCF, que se propõe a ser a principal ferramenta de orientação e apoio à decisão da MB da sistemática de planejamento da Força (BRASIL, 2023b). Em sua introdução, a publicação faz uma ressalva importante ao mencionar que, por sua característica disruptiva com a utilização de novos conceitos e metodologias, o plano será completamente revisado ainda em 2024. Ademais, identifica-se um relacionamento do ciclo do SISFORÇA, e de suas publicações decorrentes, com a Sistemática de Planejamento Plurianual (PPA) do governo Federal. Dessa forma, o término do 1º ciclo do PCF ocorrerá em 2027 (*ibid*).

Além da introdução, a publicações conta com quatro capítulos. O capítulo um apresenta os conceitos de Elemento de Força, Capacidades, Efeitos e Requisitos. Além disso, explica a metodologia aplicada para a elaboração do plano. No capítulo dois é apresentado um diagnóstico da situação atual das Capacidades Estratégicas da MB. O terceiro capítulo, com base nas lacunas de capacidades identificadas, detalha 20 diretrizes de preparo e emprego para, em sequência, apresentar a configuração da Força dimensionada. Finalizando o documento, o capítulo quatro relaciona os objetivos de gestão, estabelece métricas para o acompanhamento das

localização ou intenções de potenciais ameaças (reconhecimento)

⁴⁰ Defesa NBQR refere-se à proteção contra ameaças nucleares, biológicas, químicas e radiológicas. Essas ameaças envolvem agentes como armas nucleares, agentes biológicos patogênicos, substâncias químicas tóxicas e radiação ionizante. A defesa NBQR inclui medidas de prevenção, detecção, resposta e recuperação para mitigar os efeitos dessas ameaças.

⁴¹ O PCF é uma publicação sigilosa e, portanto, este estudo não entrará em detalhes quanto ao seu conteúdo, limitando-se a apresentar sua estruturação.

iniciativas e define as metas a serem alcançadas. O documento apresenta 34 metas a serem acompanhadas por 291 indicadores (*ibid*).

O PCF segue um longo histórico da MB de elaboração de planos de reaparelhamento, mas tem o mérito de não se limitar ao dimensionamento de meios, estabelecendo orientações estratégicas de preparo e emprego para a transformação da MB em todos os seus setores.

4.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA SISFORÇA

A rápida análise dos documentos mostra que a Sistemática de Planejamento de Alto Nível encontra-se desatualizada, tendo sido elaborada antes do início dos trabalhos da iniciativa SISFORÇA. O Capitão de Mar e Guerra Fabio Tayarol Marques (2024), Chefe da ADCED, da Subchefia de Estratégia do EMA, explica que a metodologia utilizada está sendo refeita e que uma nova SPAN está sendo elaborada, com previsão de publicação até o final de 2024. Nesse contexto, percebe-se que a PN e o PEM 2040 também carecem de revisão, adequando-os à nova sistemática.

Conforme descrito na SPAN, o Ministério da Defesa separa o planejamento estratégico em duas vertentes, sendo uma com foco nas operações militares (SPEM) e outro com foco na gestão (PESD). Nos documentos da MB, observa-se que a PN e o PEM possuem o foco na gestão, enquanto a EDM é mais voltada para questões militares. De acordo com Tayarol (*ibid*), é intenção do EMA que “a estratégia militar e seu consequente dimensionamento de força sejam documentos totalmente separados da gestão interna da Força”. Nesse sentido, a EDM abordará os problemas militares e o PEM, os de gestão.

Após a revisão das publicações, o alinhamento lógico do processo de planejamento terá seu início com a PN, que conterà os Objetivos Estratégicos. Da Política decorrerá a EDM. A Estratégia, por sua vez, fornecerá as orientações para a elaboração do PCF, que apresentará o dimensionamento proposta da Força, e do PEM, que terá foco exclusivamente na gestão (*ibid*).

Na nova metodologia de planejamento estratégico a Análise Estratégica Naval (AENAV), constante da metodologia anterior, foi substituída por uma análise da conjuntura atual e dos cenários prospectivos, que deram origem às Possibilidades

de Atuação (PA), pela análise das PA e pelo Diagnóstico Militar Naval. Essa avaliação deu origem aos objetivos navais e as análises decorrentes, descritas na EDM (*ibid*, 2024).

O título da EDM, de acordo com Tayarol (*ibid*, 2024), se explica porque a publicação aborda aspectos do Poder Marítimo, não se restringindo àqueles do Poder Naval.

Observa-se, portanto, que o SISFORÇA representou um salto de qualidade no processo de planejamento estratégico, incorporando novos conceitos e boas práticas recomendadas por especialistas. Contudo, percebe-se que ainda resta muito que fazer: publicações a serem atualizadas, metodologias a serem formalmente descritas e correções e ajustes a serem implementados nos novos documentos.

4.7 CONSOLIDANDO AS OBSERVAÇÕES SOBRE A SPAN

Dessa forma, percebe-se que o processo de revisão dos documentos de planejamento estratégico ainda não está concluído, fazendo com que a Força tenha que conviver com documentos elaborados antes e depois da criação da nova metodologia, causando sobreposições, hiatos de conhecimento e, naturalmente, dúvidas e confusões.

A SPAN e o PEM, embora ainda estejam em vigor, mostram-se conflitantes com as novas publicações EDM e PCF, acarretando, a título de exemplo, na existência de duas listas distintas de objetivos para a MB, tornando clara a necessidade de prosseguimento e ajustes no processo.

Nesse contexto, concluída essa descrição e breve análise dos documentos de planejamento da MB, o estudo passa, no próximo capítulo a identificar pontos de convergências e divergências, além de oportunidades de melhorias, caracterizadas por inconsistências, hiatos ou falhas, com base no referencial teórico estabelecido e os exemplos de outras marinhas.

5 REVELANDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Observa-se que o planejamento estratégico é crucial tanto para organizações privadas quanto para instituições públicas, pois proporciona uma visão clara de seus objetivos de longo prazo e os caminhos para alcançá-los. Para as instituições públicas, esse processo é especialmente importante, pois permite antecipar mudanças no ambiente sociopolítico, identificar oportunidades de melhorias nos serviços públicos e enfrentar ameaças de maneira proativa. Além disso, o planejamento estratégico promove a coesão interna, garantindo que todos os membros da instituição estejam cientes das metas e estratégias comuns. Com uma orientação estratégica bem definida, as instituições públicas podem tomar decisões mais informadas, adaptar-se rapidamente às mudanças da sociedade e do mercado, e, assim, assegurar a prestação eficiente e eficaz de serviços públicos, atendendo melhor às necessidades da população e promovendo o bem-estar social.

A Marinha do Brasil utiliza as ferramentas de planejamento estratégico há muitos anos. Observa-se, contudo, que esse processo se intensificou a partir de 2020, com a publicação do PEM 2040, cuja primeira Ação Estratégica determinava o desenvolvimento de uma Sistemática de Planejamento de Força, o que motivou a criação da iniciativa SISFORÇA.

Os documentos elaborados em 2023 mostram o salto evolutivo nos processos de planejamento, apresentando produtos de elevada qualidade, desenvolvidos com a participação maciça de todos os setores da Marinha. Observa-se, contudo, que ainda resta muito a ser feito até a maturação completa do processo.

Nesse sentido, este capítulo, reconhecendo a qualidade dos trabalhos anteriores, e compreendendo o tamanho do desafio de desenvolver estratégias militares, se propõe a apresentar sua contribuição para o aperfeiçoamento do processo de planejamento estratégico da MB, respondendo a questão de pesquisa que investiga: como os documentos de Planejamento Estratégico de Alto Nível da MB se relacionam entre si; e em quais pontos não seguem os preceitos teóricos estabelecidos por estrategistas militares, navais e corporativos e as experiências positivas contidas em documentos de caráter similar de outras marinhas.

5.1 INCONSISTÊNCIAS EM RELAÇÃO AO REFERENCIAL TEÓRICO

Antes de analisar cada uma das publicações isoladamente, mostra-se importante avaliar aspectos gerais do processo, englobando informações contidas em duas ou mais publicações.

5.1.1 Dificuldade de identificar a estratégia escolhida

Como apontado na teoria, Estados inseridos em um ambiente de forte competição, com uma sociedade com elevado nível de percepção de ameaças estatais à segurança nacional, costumam adotar uma postura realista nas relações internacionais e, dessa forma, investem significativos recursos no fortalecimento do seu Poder Militar. Estes Estados priorizam a competição nas estratégias de suas Marinhas. A Estratégia de Competição envolve, em especial, a busca pela independência operacional, caracterizada pela capacidade de operar de forma independente, sem a necessidade de coalizões, e a independência tecnológica, representada pela autonomia nacional para a obtenção de itens críticos para a Força.

Por outro lado, Estados periféricos, ou aqueles inseridos em poderosas estruturas de defesa coletiva, normalmente contam com um baixo nível de percepção de ameaças à segurança em suas populações e, portanto, nota-se, em seus governantes, pouca disposição para investir em forças militares, destinando os recursos financeiros para outras necessidades da sociedade. Nesses Estados, observa-se a priorização da cooperação nas estratégias navais.

A Espanha é um Estado membro da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, portanto, parte de consolidadas estruturas de defesa coletivas. Por sua vez, a Austrália é membro da *Commonwealth*⁴² e suas forças armadas possuem uma longa tradição de cooperação com as forças do Reino Unido e dos Estados Unidos da América. Essas condições motivam a adoção de uma postura liberal nas relações internacionais dos Estados, traduzida nas

⁴² A *Commonwealth* é uma organização intergovernamental composta por 56 países membros, a maioria dos quais são antigas colônias do Império Britânico. Ela promove objetivos como democracia, desenvolvimento sustentável e respeito pelos direitos humanos entre os seus membros (<https://thecommonwealth.org/about>).

estratégias de suas marinhas que, ainda que não deixem de mencionar a importância de manter uma capacidade própria de resposta às ameaças aos seus interesses, definem claramente uma prioridade para a cooperação, a fim de preservar a segurança global e a liberdade de navegação.

Em contraposição, a Índia, com uma postura histórica de não alinhamento, tendo o vizinho Paquistão como inimigo declarado, observando o crescimento militar da rival China, adota uma postura realista nas relações internacionais. A Marinha Indiana, apoiada pelo forte crescimento econômico experimentado pela economia do Estado nos últimos anos, vem adotando uma clara estratégia de competição, como expressam seus documentos de planejamento.

No Brasil, verificam-se contradições entre os documentos condicionantes, dificultando a identificação do posicionamento nacional, o que representa um forte desafio para a definição da estratégia da MB.

A Política Nacional de Defesa alerta que, no futuro, a escassez de recursos “poderá ensejar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas [por parte de potências externas]” (BRASIL, 2020c, p. 17). Coaduna-se com essa ameaça identificada, a postura de autonomia e independência do Estado brasileiro nas relações internacionais, evitando alinhamentos políticos automáticos com outros Estados.

Essa ameaça em potencial, somada a postura nas relações internacionais adotada pelo Estado brasileiro, recomendariam a adoção de uma estratégia de competição pela Marinha, buscando, portanto, a independência operativa e tecnológica.

A análise dos documentos de planejamento da MB mostra o alinhamento da Força a essa orientação tácita do nível político, com a adoção de uma **estratégia de competição**. Dentre os diversos indicadores que embasam esta análise, destaca-se a formulação da Visão de Futuro da Marinha, que estabelece que:

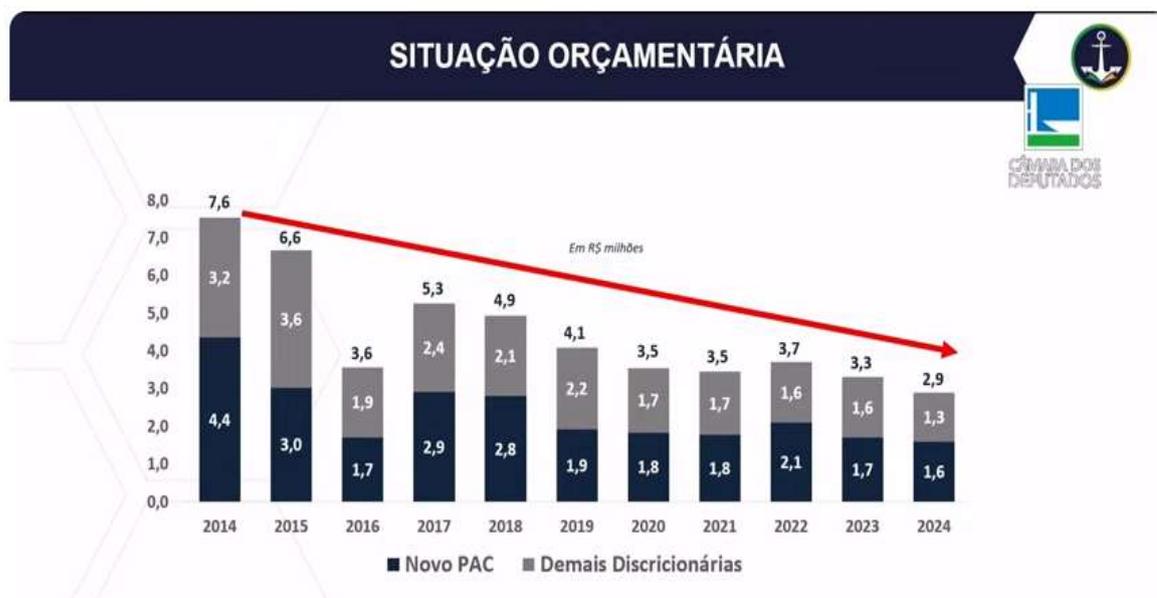
A Marinha do Brasil será uma Força moderna, aprestada e motivada, com **alto grau de independência tecnológica**, de **dimensão compatível com a estatura político-estratégica do Brasil no cenário internacional**, capaz de contribuir para a defesa da Pátria e salvaguarda dos interesses nacionais, no mar e em águas interiores, em sintonia com os anseios da sociedade (BRASIL, 2020a, p. 51 grifo nosso).

Percebe-se, contudo, que há documentos condicionantes relevantes que não

estão sendo considerados no processo de definição da estratégia. Como identificado no Capítulo 2, o orçamento público representa uma importante orientação do nível político para os diversos órgãos governamentais subordinados. Considerando que quem determina a missão deve prover os meios necessários para cumpri-la, pode-se considerar que o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ao definirem os recursos que serão destinados para a Força no curto prazo, se constituem em duas das principais diretrizes do nível político para a MB, rivalizando em importância com a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 97 e a Política e Estratégia Nacional de Defesa.

Ao observar o nível histórico dos investimentos orçamentários percebe-se que o mesmo é **incompatível com uma estratégia de competição**, que exige um elevado nível de aporte de recursos financeiros. Em audiência pública no Congresso Nacional em abril de 2024, o Comandante da Marinha relatou que as verbas disponíveis para as despesas discricionárias sofreram redução de 62% nos últimos dez anos, como mostrado na figura 1.

Figura 1: Situação orçamentária atual da MB



Fonte: Audiência pública do CM no Congresso em 17 de abril de 2024⁴³

Como estabelecido no referencial teórico, definir uma estratégia trata-se de determinar prioridades. Ignorar as limitações impostas pelo orçamento e recusar-se

⁴³ Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=bztQOh53mTg>>. Acesso em 07 de agosto de 2024.

a adotar uma estratégia que seja compatível com essas restrições caracteriza uma relutância em fazer escolhas e resultará, eventualmente, em um baixo desempenho.

Um exemplo do desalinhamento entre a estratégia e o orçamento pode ser observado no PEM 2040, que apresenta 51 ações estratégicas. Destas, 25 contém determinações para o aumento de capacidades enquanto nenhuma determina a redução. Em um contexto de severas restrições financeiras, as decisões impõem *trade-offs* inescapáveis. O aumento de determinadas capacidades acarretará na redução de outras, seja esse movimento planejado ou não. Ao não definir exatamente os pontos onde as capacidades devem ser reduzidas, a Força abre mão de controlar essas escolhas.

Percebe-se, portanto, que adotar uma estratégia de competição, como fazem os Estados modernos, com o modelo de diferenciação, entregando à sociedade uma gama completa de capacidades, exige um nível de investimentos que os governantes brasileiros não se mostram dispostos a aportar.

Nesse sentido, identifica-se que uma estratégia de cooperação, utilizada pelos Estados pós-modernos, com um modelo de “liderança de custos”, reduzindo ambições de independência operacional e tecnológica, seria mais coerente com a situação orçamentária atual.

Uma mudança de estratégia pode determinar, inclusive, eventuais ajustes nos objetivos, que permitam a identificação de formas realistas de atingi-los, com os meios disponíveis.

Importante destacar que não é objetivo desta tese questionar as opções adotadas pelos governantes nacionais, nem tampouco as ações que a MB pode desenvolver para modificar o entendimento dos mesmos sobre as ameaças à Segurança Nacional e a necessidade do incremento do aporte de recursos orçamentários à Defesa. O estudo limita-se a apresentar a necessidade premente de ajustar a estratégia da Força Naval à disponibilidade orçamentária atual, para evitar que a própria estratégia se torne irrelevante.

A partir da adequação da estratégia, identificando as tarefas que tem condição de realizar, priorizando as entre si e desenvolvendo as capacidades para desempenhá-las, caberá à MB esclarecer aos políticos, à população e à própria Força, os seus propósitos e intenções.

5.1.2 Sobreposição das Estratégias de Preparo e de Emprego

Os marcos teóricos estabelecidos evidenciam a possibilidade de uma mesma instituição contar com diversas estratégias distintas. Corroborando esse raciocínio, o MD, em sua metodologia de planejamento, separa o planejamento estratégico militar do planejamento da gestão. Para as Forças Navais, verifica-se coerência teórica ao adotar distintas estratégias para o preparo (estratégia de meios) e para o emprego (estratégia operacional).

A necessidade de separar as estratégias de preparo e emprego pode ser percebida ao analisar, por exemplo, a incidência de pirataria no Atlântico Sul. Enquanto para uma estratégia de emprego este fato representa uma clara ameaça, para uma estratégia de preparo, o mesmo fato pode representar uma oportunidade, no sentido de fornecer argumentos plausíveis para o incremento dos recursos orçamentários alocados para a Marinha.

Como observado no capítulo 3, a Estratégia da Marinha da Austrália é uma estratégia centrada no emprego da Força, com três objetivos estratégicos nucleados em verbos de ação (moldar o ambiente, deter ações contrárias e responder à agressões), que derivam em diretrizes estratégicas para o preparo e emprego dos recursos.

Por sua vez, a Estratégia da Marinha da Índia é um compilado de cinco estratégias subordinadas. Todas elas têm seu caráter perfeitamente definido, sendo quatro delas estratégias de emprego (com foco na dissuasão, nos conflitos, em moldar o ambiente e na segurança costeira) e uma de preparo (para o desenvolvimento de capacidades).

A análise dos documentos da MB elaborados antes do SISFORÇA mostra que essa recomendável separação entre as estratégias de preparo e de emprego não ocorre. A PN e o PEM 2040 contém tanto objetivos de emprego, como o OBNAV 1, descrito como “contribuir para a Defesa da Pátria”, quanto de preparo, como o OBNAV 6, que determina “modernizar a Força Naval” (BRASIL, 2018).

Maior mistura de conceitos é percebida ao analisar as estratégias associadas aos objetivos. Em especial, observa-se que o OBNAV 1, de caráter eminentemente de emprego, conta com uma única estratégia associada, como mostrado na Figura 2, determinando o desenvolvimento de uma sistemática de planejamento de Força, de evidente caráter de preparo.

Figura 2: OBNAV 1 e sua Estratégia Naval associada



Fonte: (BRASIL, 2020a)

A necessidade de dissociar as estratégias aparenta haver sido identificada na elaboração da Estratégia de Defesa Marítima (EDM) e do Plano de Configuração de Forças (PCF). Os documentos são estruturados como uma estratégia de emprego, definindo objetivos e a forma (ou o método) como as forças serão empregadas para atingir a esses objetivos para, assim, identificar os meios que serão necessários e as diretrizes estratégicas vislumbradas para preparar os recursos da Força para alcançar as capacidades desejadas.

Nesse contexto, percebe-se que destoa dos demais o objetivo estratégico 8, que busca alcançar o desenvolvimento do Setor Estratégico Nuclear de Defesa. O OBE 8 tem caráter de preparo, enquanto todos os outros dez tem caráter de emprego. Essa dissociação fica ainda mais evidente quando a EDM apresenta o conceito estratégico. Nessa seção do documento, para cada um dos objetivos é detalhada a postura a ser adotada, bem como as capacidades estratégicas necessárias. A exceção é o OBE 8 que é apresentado como parte integrante do conceito estratégico do OBE 1, que trata de como a MB deve sobrepujar as ameaças estatais aos interesses nacionais.

Outro fato relevante diz respeito à metodologia para a elaboração dos planejamentos. Observa-se que, enquanto o planejamento militar, voltado para o emprego da Força, tem maior aderência à lógica do trinômio fins, métodos e meios, o planejamento do preparo é mais bem adaptado aos processos da gestão corporativa, utilizando metodologias próprias, tais como o BSC.

No contexto da MB, observa-se nos documentos elaborados antes do SISFORÇA a utilização da metodologia do BSC, com objetivos escalonados em perspectivas e iniciativas e ações estratégicas decorrentes. A partir da EDM, um documento mais focado no emprego, percebe-se a mudança da metodologia para

uma lógica da conjugação de fins, métodos e meios.

Percebe-se, portanto, a necessidade de dissociar as estratégias de preparo e emprego e definir claramente essa separação. Essa ação facilitará a escolha da metodologia de planejamento a ser utilizada e permitirá um alinhamento lógico e coerente entre os objetivos e as ações estratégicas a serem desenvolvidas. Contudo, há que se compreender que as estratégias de emprego e de preparo não podem ser estanques entre si. De fato, a segunda deve seguir as diretrizes identificadas pela primeira, permanecendo sempre umbilicalmente conectadas.

5.1.3 Ausência de correlação dos Objetivos com os Efeitos do Poder Naval

Durante os processos de planejamento do SISFORÇA, percebeu-se que os OBNAV, contidos na PN e no PEM 2040, não atendiam aos requisitos da nova metodologia desenvolvida e, dessa forma, identificou-se a necessidade de que novos objetivos fossem definidos. Surgem assim os onze OBE contidos na EDM, por meio dos quais foi desenvolvido o conceito estratégico da Marinha. Espera-se que os objetivos estratégicos da EDM passem a constar na PN, após sua próxima revisão, eliminando a atual duplicidade existente de objetivos de alto nível da MB (Tayarol, 2024). Como descrito na EDM, os OBE “direcionam as ações e tarefas da MB e, em última análise, justificam a sua existência” (BRASIL, 2023a, p. 1.1).

Em paralelo, observa-se, como descrito na EDM, que o dimensionamento da Força não foi feito com base nos objetivos, mas nos efeitos estratégicos. Como exemplo dessa lógica pode ser citada a Força de Intervenção Marítima, cujo documento afirma haver sido dimensionada de forma a ser capaz de atingir pelo menos um dos efeitos de: proteção das Linhas de Comunicações Marítimas ou das Infraestruturas Críticas do Poder Marítimo; defesa de Ilhas Oceânicas; e Controle de Área Marítima de Interesse (BRASIL, 2023a). É fundamental entender, portanto, como os objetivos e os efeitos se relacionam.

Como estabelecido no referencial teórico, os efeitos estratégicos são caracterizados pela tradução do poder de combate e suas ações táticas em consequências desejáveis. Nesse sentido, entende-se que as ações geram efeitos e estes, combinados entre si, permitirão o atingimento dos objetivos.

A FDM afirma, corretamente, que os Efeitos do Poder Naval “são os

propósitos que, ao serem atingidos, produzem ou alcançam um resultado, ou situação favorável, em relação a um objetivo ou interesse, mediante conjugação de capacidades que contribuem diretamente para superar desafios” (BRASIL, 2023c, p. 2.16).

Contudo, para sua elaboração foram conjugados os Campos de Atuação do Poder Naval (CAPN) com as Tarefas Básicas do Poder Naval (TBPN), não sendo considerados os OBE.

Percebe-se, portanto, a existência de uma relação indissociável entre os objetivos e os efeitos. Contudo, **não é possível identificar esse relacionamento nos documentos estratégicos da MB**, consistindo essa circunstância uma grave inconsistência com o referencial teórico estabelecido.

5.1.4 Dimensionamento da Força com prazos dilatados

A tradição da MB de elaborar planos de reaparelhamento remonta, segundo Vidigal (1985), à época de sua criação, tendo Thomas Cochrane⁴⁴ (1775-1860) apresentado “ao governo imperial sugestões para a implantação de uma política naval”, logo após a consolidação da independência.

Os nomes dos planos de obtenção de meios mudaram ao longo dos anos, passando, entre outros, pelo Programa Naval de 1904, o Programa Decenal de 1967, Programa de Reaparelhamento da Marinha de 1981, o Plano Parcial de Obtenção de 1987 e o Plano Parcial de Obtenção e Modernização de 1991 (*ibid*). Contudo, um aspecto comum a todos eles foi a dificuldade em cumpri-los, não tendo a Marinha conseguido obter todos os meios previstos.

Esse histórico faz levantar questionamentos sobre o que deve ser feito para que o atual dimensionamento saia, efetivamente, do papel, diferentemente de seus predecessores.

A análise dos documentos das Marinhas da Austrália, Espanha e Índia mostra que os planos de obtenção desses três países foram elaborados pelo nível político, dando maior peso para sua execução.

No Brasil, as iniciativas do MD de consolidar a necessidade das Forças no

⁴⁴ Thomas Cochrane, 10º Conde de Dundonald e Marquês do Maranhão, foi um oficial de marinha e político britânico que desempenhou um papel importante nas histórias militares do Reino Unido, Chile, Brasil e Grécia.

PAED não prosperaram, permanecendo o documento no nível setorial.

Nesse sentido, questiona-se a validade de elaborar, no nível subsetorial, ou seja, sem a garantia de investimentos, um dimensionamento de tão longa duração, como os vinte anos utilizados nos documentos estratégicos. Planejamentos para prazos além dos quatro anos previstos no atual PPA do Governo Federal, na visão do pesquisador, somente tem utilização prática para a elaboração dos subsídios do próximo PPA e, dessa forma, deveriam abordar somente os investimentos a serem executados nos próximos oito anos.

Planejar para além desse período de tempo aparenta ser desperdício de tempo e de dinheiro. Mas esse não é o maior problema identificado. Na visão do pesquisador, quando se alonga o tempo abarcado pelo plano de obtenção, maior é a chance de descolamento do mesmo da realidade. Sabe-se que, em planejamentos estratégicos, quanto mais distante do presente, maior será a necessidade de se adotar pressupostos. Como se observa no capítulo 2, Gray (2015) aponta que esse elemento é o maior responsável pelas falhas das iniciativas estratégicas.

Como exemplo dos riscos de utilizar o atual prazo para o dimensionamento de Força pode-se citar o caso dos Navios-Patrolha. Contar com vinte Navios-Patrolha de 500 ton., como estabelece a EDM, em função da disponibilidade orçamentária da MB, parece além das capacidades da Força nos dias atuais, entretanto, questiona-se se daqui a vinte anos isso será possível. Na visão do pesquisador, não há condições de responder a essa pergunta de forma precisa, dada a imprevisibilidade dos orçamentos brasileiros. Contudo, o dimensionamento existe, e pode influenciar ações decorrentes de outros setores da Força, tais como o dimensionamento do pessoal. A MB pode iniciar ações preparatórias para receber vinte navios e a obtenção nunca acontecer, ou ter a quantidade de unidades reduzidas, como observado em outras ocasiões.

Nesse sentido, conclui-se que a MB utiliza uma estratégia de planejamento clássica, rígida, de prazos alongados, que se mostra incompatível com as nuances do orçamento brasileiro.

5.2 ANÁLISE PARTICULAR DOS DOCUMENTOS DE PLANEJAMENTO

Concluída a análise macro da estratégia da MB, com a identificação de

importantes inconsistências com as referências teóricas e práticas estabelecidas, a tese passa a abordar cada publicação em particular, investigando a existência de problemas ou dificuldades específicas.

5.2.1 Sistemática de Planejamento de Alto Nível da MB

Como mostrou a análise preliminar, os documentos de planejamento de alto nível da MB elaborados após o início dos trabalhos do SISFORÇA, em 2021, não se relacionam com os documentos mais antigos, causando um descompasso entre eles. Tendo sido publicada em 2017, a SPAN encontra-se completamente desatualizada, não havendo incorporado, naturalmente, as modificações da metodologia decorrente da iniciativa SISFORÇA, bem como dos documentos produzidos desde então. Uma atualização da publicação mostra-se imprescindível, e está sendo conduzida pelo EMA, com previsão de conclusão ainda em 2024.

Após a revisão da SPAN, o relacionamento entre as publicações deverá ser alinhado, com a PN estabelecendo os grandes objetivos estratégicos da Força, a Estratégia definindo os métodos como se pretende atingir esses objetivos e promulgando diretrizes para os planos subordinados. O PCF listará os meios que se pretende obter e manter e o PEM, de curto prazo, estabelecerá os objetivos e iniciativas estratégicas para o preparo da Força.

5.2.2 Política Naval

No âmbito do MD, convencionou-se que, para os planejamentos estratégicos, os objetivos seriam apresentados em um documento denominado “política” enquanto as iniciativas decorrentes caberiam à “estratégia”.

Nesse contexto, a PN mostra-se coerente ao realizar uma análise do ambiente estratégico e definir os OBNAV. Percebe-se, entretanto, que, em sua sequência, o documento causa confusão quando apresenta uma Concepção da Política Naval Brasileira e transcreve uma lista de diretrizes, identificadas como “pressupostos básicos”. Embora as instruções contidas nessa relação sejam consideradas apropriadas, não é possível identificar sua origem nem tampouco uma relação direta entre elas e os OBNAV. Avalia-se que a Concepção da Política

mostra-se desconectada do restante do documento e seu propósito não pode ser identificado.

A análise da PN mostra que a mesma é estruturada com base no método BSC, com a utilização de objetivos, ordenados em perspectivas, caracterizando-a, portanto, como uma publicação mais alinhada aos conceitos da estratégia corporativa que aos da militar. Contudo, a publicação será revista em breve, passando a incorporar os OBE da MB e deve, portanto, ser reestruturada, adotando a modelagem das estratégias militares.

5.2.3 Plano Estratégico da Marinha 2040

O PEM 2040 combina diferentes conceitos que comprometem sua consistência lógica. Utiliza a estrutura BSC, caracterizando-se como um documento mais voltado para a gestão e ao preparo da Força. Contudo, apresenta uma análise de ameaças referente exclusivamente às tarefas de emprego.

Apresenta duplicidade de informação ao refazer a análise do ambiente operacional, processo que deve estar contido na PN, para a correta identificação dos objetivos estratégicos.

Apresenta uma seção tratando de um Conceito Estratégico Marítimo-Naval que, mais uma vez, traz informações relevantes e coerentes, mas desconectadas do restante do documento. Não se identificam relações entre as informações descritas com a análise do ambiente nem com o mapa estratégico. Além disso, em diversos momentos, apresenta diretrizes genéricas e não específicas, que não possuem os atributos necessários para realmente orientar os desígnios da Força Naval, assim como observado, como exemplo, no trecho a seguir:

Os Estados podem recorrer a conflitos nos quais medidas restritivas, por vezes não declaradas, de caráter socioeconômico ou político, precedem o ataque militar. Isso exige uma maior prontidão e versatilidade ao Poder Naval, que deve ser empregado em adequada intensidade e de forma proporcional ao efeito dissuasório que se deseja, sem escalar, desnecessariamente, crises (BRASIL, 2020a, p. 35).

Na sequência, reapresenta o Mapa Estratégico da Marinha, como descrito na PN, para entrar, finalmente, no ponto central do documento, que é o estabelecimento das Estratégias e das Ações Estratégicas Navais, decorrentes dos OBNAV. Nesse sentido, o documento perde coerência ao misturar objetivos,

estratégias e ações de preparo e de emprego. Observa-se que utilizar uma metodologia de gestão para objetivos de emprego gera muitas dificuldades ao planejador. Primeiro, é difícil definir metas específicas e mensuráveis para algo que pode nunca ocorrer, como a necessidade de resposta a uma agressão externa. Se tudo correr bem, a Força Naval não será empregada, tornando o sucesso algo abstrato e difícil de quantificar. Além disso, o cumprimento de objetivos militares depende de fatores externos e imprevisíveis, como apoio político e mudanças no cenário internacional. Nesse sentido, considera-se que beira a impossibilidade a tarefa de identificar objetivos SMART (Específicos, Mensuráveis, Alcançáveis, Relevantes e Temporais), associados a indicadores de desempenho **para o emprego** da Força Naval. O PEM 2040 ignora estes requisitos, que se mostram fundamentais para o êxito do método BSC.

Como ponto positivo, observa-se que o PEM 2040 foi elaborado em um *layout de revista*, com a organização e apresentação visual do texto, imagens e outros elementos gráficos de maneira atraente e funcional, facilitando a leitura e a compreensão do conteúdo, para criar uma experiência de leitura agradável e envolvente.

5.2.4 Estratégia de Defesa Marítima e Plano de Configuração da Força

Como previamente mencionado, a qualidade dos documentos produzidos pelo SISFORÇA reflete a prioridade destinada à iniciativa pelo EMA. Percebe-se, ao longo do documento, um encadeamento lógico das ideias e proposições, e a assertividade das diretrizes estabelecidas.

O Conceito Estratégico, apresentado no capítulo um da EDM, apresenta o balanceamento adequado entre os fins, métodos e meios, conforme previsto na base conceitual, determinando as posturas a serem adotadas e as capacidades estratégicas que serão necessárias para cada um dos objetivos estratégicos, de forma superar os desafios vislumbrados.

Contudo, além dos aspectos apresentados no item 5.1, mostra-se necessário realizar melhor arranjo dos documentos, evitando a duplicidade de informações entre si, concentrando os objetivos na PN, as diretrizes na EDM, o dimensionamento da Força no PCF e os objetivos de gestão (ou de preparo, como sugere esta tese)

no PEM.

Além disso, observa-se que a EDM determina uma extensa relação de prioridades estratégicas, sem estabelecer grau de prioridades entre elas. Nesse aspecto, mais uma vez aponta-se que, em um contexto de severas restrições financeiras, o aumento de determinadas capacidades acarretará na redução de outras, seja esse movimento planejado ou não.

A EDM apresenta uma breve avaliação de riscos, na qual 14 circunstâncias foram vislumbradas, mas o documento não deixa claro como estes riscos serão tratados e como eles impactaram no planejamento estratégico, fazendo com que essa avaliação mostre-se desconectada do restante do documento.

O PCF contém extenso material explicando a metodologia adotada em sua elaboração. Entende-se que esses tópicos devam constar da SPAN, sendo retirados dessa publicação.

Como observado no capítulo 4, as conclusões apresentadas na EDM são decorrentes de uma análise que englobou a conjuntura atual e os cenários prospectivos (que possibilitaram a identificação das PA), pela análise das PA e pelo Diagnóstico Militar Naval. Contudo, esses documentos preparatórios, bem como as análises intermediárias, não foram consolidados em uma publicação oficial, dificultando futuras revisões da estratégia, que podem não contar com estas referências anteriores.

Por fim, caso se mantenha a intenção de dar publicidade à EDM, disponibilizando-o na página da intranet da Marinha, deve ser repensada a diagramação do documento, utilizando um *layout de revista*, assim como foi feito no PEM 2040.

5.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo apresentou as conclusões da análise comparativa entre os referenciais teóricos estabelecidos, as boas práticas observadas em outras marinhas em contraposição aos documentos estratégicos da MB, e identificou inconsistências de ordem geral, no processo como um todo, e de ordem particular, nos documentos em vigor.

Destacam-se em particular a necessidade da MB de escolher uma estratégia

antes de prosseguir com o processo de planejamento, a necessidade de separar claramente os planejamentos de emprego e de preparo da Força, e da reestruturação dos objetivos.

Quanto aos documentos, as conclusões da tese identifica a necessidade de simplificação dos mesmos, evitando a utilização de conceitos desconectados, que apresentam listas de orientações vagas. Ademais, percebe-se a ocorrência de informações duplicadas, que são apresentadas em mais de um documento.

Observa-se, portanto, que o processo de planejamento estratégico da Marinha avançou muito nos últimos anos, mas pode se fortalecer ainda mais por meio de pequenos ajustes no processo. Apresentar sugestões para estes ajustes é o escopo do próximo capítulo.

6 ROBUSTECENDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Como observado nos capítulos anteriores, o processo de planejamento estratégico da MB vem evoluindo ao longo dos anos, ganhando impulso a partir de 2021, com a prioridade dada ao tema pelo EMA e com a criação da iniciativa SISFORÇA. Contudo, a análise comparativa dos documentos com as teorias de especialistas do assunto, mostra que ainda há espaço para avançar.

Dessa forma, após a conclusão da análise, o estudo passa a uma fase propositiva. Nesse contexto, este capítulo se propõe a formular recomendações para a MB, apontando maneiras de fortalecer seu processo de planejamento estratégico por meio do ajuste das oportunidades de melhorias identificadas e da utilização de boas práticas observadas nas estratégias de outras marinhas de porte semelhante.

6.1 FORMALIZAÇÃO DA METODOLOGIA E REVISÃO DA SPAN

O primeiro passo para o fortalecimento do processo de planejamento estratégico deve ser a revisão da SPAN, passando a incorporar a nova metodologia desenvolvida pelo SISFORÇA.

A clara definição da sistemática permitirá uma melhor compreensão dos processos adotados, além de eliminar a necessidade de incluir seções abordando a metodologia nos demais documentos de planejamento, tornando-os mais simples e concisos.

De forma a permitir a “rastreadibilidade” das decisões estratégicas e facilitar futuras revisões, sugere-se que as análises da conjuntura atual e dos cenários prospectivos, a relação de PA e suas análises e o Diagnóstico Militar Naval sejam compiladas em um documento oficial. Por razões de simplicidade, recomenda-se que esse documento mantenha a nomenclatura de seu predecessor, sendo batizado de Análise Estratégica Naval (AENAV).

A SPAN deve explicitar a separação formal que deve ocorrer entre as estratégias de emprego e de preparo, mantendo, contudo, o vínculo necessário entre elas. A estratégia de emprego deve formular as diretrizes necessárias para confecção da de preparo.

6.2 ESCOLHA DA ESTRATÉGIA E AJUSTES DECORRENTES

Como observado nos capítulos anteriores, o referencial teórico destaca que definir estratégias significa fazer escolhas. Nesse sentido, mostram-se duas opções disponíveis. A primeira, uma estratégia que o mundo corporativo define como de diferenciação, que busca entregar o melhor produto disponível, o que permite à empresa cobrar preços maiores. O paralelo para as estratégias navais é a estratégia competitiva, que tem como pilares a busca pelas independências operacional e tecnológica, entregando ao Estado todas as capacidades necessárias. Para tal, demanda vultosos investimentos orçamentários, financiados por Estados que adotam uma postura realista em suas Relações Internacionais.

Uma segunda opção estratégica naval é a estratégia cooperativa, adotada por Estados com uma postura liberal em suas relações, que acreditam na solução pacífica dos conflitos e têm como foco a cooperação para a manutenção da segurança internacional, garantindo a manutenção do fluxo de comércio mundial. Nesse sentido, não há preocupação com as independências tecnológica e operacional, entendendo que as lacunas de capacidades serão suplantadas por parceiros, em ações multinacionais. Nesse sentido, a estratégia cooperativa se assemelha à estratégia de liderança de custo do mundo corporativo, que visa a reduzir custos ao seu mínimo possível para manter a competitividade.

As duas opções mostram-se possíveis, mas **a escolha entre uma delas é uma obrigação da qual a MB não se deve furtar**. Qualquer que seja a opção escolhida, caberá a Força uma revisão de seus objetivos e o desenvolvimento de suas capacidades de relacionamento institucional para incentivar mudanças comportamentais nos governantes do Estado brasileiro.

Optando pela estratégia competitiva, caberá a Força desenvolver iniciativas estratégicas voltadas para o incremento do volume de recursos orçamentários direcionados para o campo de atuação Defesa Naval, envolvendo negociações com os governantes, mas não se limitando a isso. Mostra-se necessário avaliar a viabilidade de reduzir as ambições e, conseqüentemente, as capacidades necessárias nos demais campos de atuação, redirecionando recursos para as capacidades de combate.

Em contrapartida, caso a opção seja pela estratégia cooperativa, iniciativas estratégicas serão necessárias para convencer os governantes nacionais da

importância do estabelecimento de alianças e parcerias, que permitam a complementação das lacunas de capacidade existentes. Além disso, será necessária a revisão de todos os objetivos da Força, reduzindo ambições e capacidades em todos os campos de atuação, de forma a ajustá-los a situação orçamentária vigente.

Considerando a posição geográfica do Brasil, o fato de não termos pendências históricas com nenhum país, tais como litígio de fronteiras, por exemplo, e a atual condição econômica do país, o pesquisador recomenda a adoção da estratégia cooperativa pela MB.

6.3 REFORMULAÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

A EDM apresenta uma relação de 11 objetivos estratégicos, sendo dez deles adequados para uma estratégia de emprego. Embora não haja um limite para o número de objetivos a serem estabelecidos, o *benchmark* mostra que outras marinhas utilizam uma quantidade menor.

A Marinha da Austrália usa somente três objetivos, que guardam relação com os campos de atuação. Para a Defesa Naval, possui um objetivo voltado para a dissuasão e um segundo voltado para a resposta a agressões. O terceiro objetivo está relacionado à Diplomacia Naval, buscando moldar o ambiente estratégico.

A Marinha da Índia conta com quatro objetivos de emprego e um de preparo. Na mesma lógica apresentada pela Austrália, possui dois objetivos semelhantes para a Defesa Naval, um voltado para a dissuasão e outro para a resposta a agressões. Um terceiro objetivo de moldar o ambiente estratégico, relacionado à diplomacia naval e um quarto voltado para a segurança marítima.

Outro ponto relevante é a importante inconsistência do atual planejamento estratégico com o referencial teórico estabelecido, representado pela falta de correlação dos objetivos com os efeitos estratégicos. A combinação dos efeitos é a condição que permite o atingimento dos objetivos, por traduzirem o poder de combate e suas ações táticas em consequências desejáveis para a Força e é, portanto, impensável a dissociação dos dois conceitos.

No atual processo de planejamento, observa-se que o dimensionamento da Força é realizado com base nos efeitos, deixando os objetivos em um plano

secundário de importância, causando uma fratura inequívoca na coerência do processo de planejamento.

A análise dos efeitos do poder naval mostra que os mesmos foram elaborados com base nos Campos de Atuação do Poder Naval (CAPN) que, por definição “[...] definem as possibilidades de emprego da Força em alto nível [...]” (BRASIL, 2023c, p. 2.5 grifo nosso). Ou seja, podem ser traduzidos como grandes objetivos de emprego.

Nesse sentido, a fim de reduzir o número de objetivos estratégicos da Força, adequando-os às boas práticas internacionais, e a eliminar a inconsistência observada pela desconexão com os efeitos, **sugere-se a reformulação dos objetivos estratégicos**, adotando quatro novos objetivos, baseados nos Campos de Atuação do Poder Naval, devendo ser assim descritos:

- Prover a Defesa Naval;
- Prover Segurança Marítima;
- Exercer a Diplomacia Naval; e
- Apoiar as Ações do Estado.

Destaca-se que os atuais objetivos estratégicos podem ser utilizados para uma eventual revisão dos presentes efeitos estratégicos, permitindo a identificação de eventuais lacunas no planejamento.

Reafirma-se, ainda, que o detalhamento de cada um dos objetivos deve ser moldado pela definição prévia da estratégia, adequando-os aos recursos e métodos disponíveis em cada uma delas.

6.4 REVISÃO DOS PRAZOS DO PLANO DE CONFIGURAÇÃO DE FORÇA

Como observado no capítulo 5, a MB possui uma tradição estabelecida na elaboração de planos de obtenção, embora, infelizmente, nem sempre tenha sido possível cumpri-los integralmente. O atual plano de obtenção é o Plano de Configuração de Força que, como descrito, busca orientar um planejamento de longa duração. Contudo, como reflete a análise, em um ambiente de imprevisibilidade orçamentária, o prazo de 20 anos abarcado pelo documento, obriga os planejadores a utilizarem fartamente as suposições e os pressupostos, minando a credibilidade do documento e arriscando o seu descolamento da

realidade.

Nesse sentido, a fim de permitir maior flexibilidade aos planejamentos, sugere-se a adoção de planos de menor prazo, abarcando apenas oito anos, caracterizando uma estratégia adaptativa, permitindo uma melhor adequação ao PPA e às leis orçamentárias de periodicidade anual. Destaca-se, entretanto, que a análise de cenários e mesmo a concepção estratégicas não precisam se limitar ao mesmo prazo do dimensionamento da Força.

6.5 AJUSTE DO CONTEXTO DA POLÍTICA NAVAL

Conforme descrito no item 6.1, a AENAV deve congrega as análises da conjuntura e dos cenários, as possibilidades de atuação e o diagnóstico naval. Entretanto, de forma a facilitar a compreensão da estratégia para seus leitores, recomenda-se que seja elaborada uma versão ostensiva dessa publicação, a ser utilizada para ajustar o conteúdo do atual “Contexto da Política Naval”, contido no capítulo dois da PN.

Sugere-se, nos mesmos moldes observados na Estratégia da Marinha da Índia, que nessa seção da PN sejam abordados, dentre outros assuntos: o contexto atual de incremento do reconhecimento da importância da segurança marítima no mundo; a importância do mar para o Brasil, descrevendo as principais Linhas de Comunicação Marítima, os Pontos Focais, os dados da economia do mar e o entorno estratégico; e os desafios e ameaças aos interesses marítimos do Estado brasileiro.

6.6 REORGANIZAÇÃO DAS PUBLICAÇÕES

Compreende-se que, após a revisão dos documentos, o processo de planejamento contará com a Política Naval apresentando o contexto estratégico e definindo os objetivos navais da MB.

Na hierarquia das publicações, na sequência estará a Estratégia Naval, contendo o Conceito Estratégico e as Diretrizes decorrentes de Preparo e Emprego. Destaca-se a sugestão de modificação do nome atual da Estratégia de Defesa Marítima, visto que a mesma não é Marítima, pois aborda exclusivamente a

estratégia do Poder Naval, e não é exclusivamente de Defesa, pois aborda os demais Campos de Atuação do Poder Naval.

A Estratégia orientará os Planos decorrentes. O PCF, com um espaço temporal sugerido de oito anos, conterà o dimensionamento da Força, não precisando se limitar aos meios. Esse plano também proverá subsídios para a elaboração do PEM.

Por sua vez, fechando a estrutura de planejamento da Marinha, o PEM será voltado exclusivamente para o preparo da Força, devendo ser estabelecido utilizando o modelo BSC, contendo objetivos, iniciativas estratégicas e indicadores de desempenho específicos.

6.7 ILAÇÕES SOBRE AS RECOMENDAÇÕES

Ressalta-se que, na opinião de especialistas, como observado no capítulo 2, o planejamento das Forças Navais é uma das mais complexas e difíceis tarefas organizacionais. Concluir essa atividade com êxito pode levar muitos anos de trabalho, com métodos empíricos de tentativas, erros e acertos. Embora ainda haja um caminho a percorrer, percebe-se uma clara evolução da MB nesse sentido, em especial depois da criação da iniciativa SISFORÇA.

Para avançar nesse longo processo, recomenda-se, portanto, a formalização da nova metodologia de planejamento, por meio da atualização da SPAN. A definição da estratégia e reformulação dos objetivos da MB para, por fim, reorganizar as publicações do planejamento estratégico de alto nível da Força Naval.

Nesse sentido, acredita-se que a adoção das recomendações contidas neste capítulo contribuirá para eliminar as pequenas inconsistências observadas em relação aos conhecimentos propostos pelos maiores especialistas do assunto, além de permitir uma ampliação do encadeamento lógico dos documentos de planejamento estratégico da MB. Com isso, espera-se que seja facilitada a compreensão dos mesmos e a consequente redução das barreiras vislumbradas para sua aceitação e internalização pela Força Naval.

7 CONCLUSÃO

Esta tese teve como objetivo avaliar o processo de planejamento estratégico da Força Naval, por meio de uma análise comparativa de seus documentos de alto nível com um referencial teórico estabelecido com base nos trabalhos de especialistas e de documentos de estratégias de marinhas de porte semelhante ao da MB.

Neste fito, a tese mostrou a evolução histórica do conceito de estratégia. Tendo surgido nos assuntos militares, passou a ser empregado em diversas áreas do conhecimento, tais como as atividades empresariais, políticas e esportivas. Nesse sentido, uma mesma organização pode ter mais de uma estratégia, com diferentes propósitos.

No âmbito da Força Naval, mostra-se adequada tanto a elaboração de uma estratégia militar, voltada para o emprego, quanto de uma estratégia corporativa, voltada para o preparo. Destaca-se que as estratégias corporativas possuem metodologias apropriadas às suas necessidades, tais como o BSC.

Essa separação entre as estratégias é perfeitamente perceptível nos documentos das Marinhas da Austrália e da Índia. Contudo, nos documentos da MB, preparo e emprego eram mesclados em uma mesma estratégia, causando dúvidas e dificuldades no processo de planejamento e gestão da Força. Nesse sentido, a tese apresenta a sugestão de separá-las em dois documentos distintos, com a estratégia de emprego estabelecendo as diretrizes para a de preparo, mantendo uma indissociável correlação entre ambas.

O estudo constatou que a definição da estratégia deve ocorrer antes da elaboração do planejamento estratégico. A definição da estratégia é a determinação do “modelo de negócios” a ser seguido pela organização, envolvendo a necessidade de se fazer escolhas e definir prioridades. As instituições que não definem claramente suas estratégias estão condenadas a um baixo desempenho sistêmico.

Observa-se que, em geral, as marinhas contam com duas opções de estratégias para escolher. Estados, cuja sociedade tem baixa sensação de segurança nacional (percepção de um elevado nível de ameaças estatais à soberania), tendem a adotar uma postura realista nas relações internacionais e realizar significativos investimentos em defesa. Nesses Estados, as Marinhas adotam uma estratégia de competição, que tem como pontos focais as

independências operacional e tecnológica.

Por outro lado, Estados, cujas sociedades possuem elevada sensação de segurança, tendem a adotar uma postura liberal nas relações internacionais. Com isso, reduzem os gastos militares, direcionando o orçamento para outras necessidades da população. Nesse sentido, para esses Estados, a segurança internacional passa a ser prioridade, de forma a garantir o fluxo global de comércio. As marinhas desses Estados pós-modernos, com recursos limitados, são forçadas a adotar estratégias cooperativas, contando com parceiros internacionais para suprir suas lacunas de capacidades operacional e tecnológica.

Apesar da postura de não alinhamento do Estado brasileiro, observa-se uma baixa disposição dos governantes em realizar os investimentos necessários para a Força Naval atingir um desejável nível de independências operacional e tecnológica, sugerindo a adoção de uma estratégia de cooperação. Não se percebe, contudo, um nível de relacionamento internacional que se vislumbre a possibilidade de complementação das lacunas de capacidade por forças navais de outros Estados.

A título de exemplo, verifica-se que a Austrália, sem inimigos declarados, com forte relacionamento político e militar com o Reino Unido e os Estados Unidos da América, e a Espanha, também sem inimigos declarados, e membro da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte, adotam estratégias de cooperação nas suas marinhas. Em contraposição, a Índia, tendo o Paquistão como inimigo irreconciliável e a vizinha China como rival, adota a postura competitiva, com um agressivo programa de construção naval.

Nesse contexto, a tese recomenda que seja escolhida uma estratégia e, a partir de então, que sejam desenvolvidas iniciativas estratégicas para moldar o comportamento dos governantes brasileiros de forma a adaptar as condições do Estado para essa estratégia definida.

Elaborar estratégias envolve balancear os principais fatores da estratégia, os objetivos, os métodos e os meios. A elaboração dos objetivos, portanto, é um passo fundamental. A lógica estabelecida mostra que os meios (ou recursos) executam ações que proporcionam efeitos. Por sua vez, estes efeitos, quando somados, permitem que sejam alcançados os objetivos. Contudo, a análise mostrou uma desconexão entre os atuais efeitos e objetivos. Nesse sentido, a fim de corrigir essa inconsistência, a tese propõe a reformulação dos objetivos, que sejam baseados nos quatro Campos de Atuação do Poder Naval. Ademais, a adoção de uma quantidade

menor de objetivos, com base nos campos de atuação, está alinhada com os exemplos observados pelas marinhas escolhidas como referências, que adotam de três a cinco objetivos.

As estratégias visam a identificar as melhores formas de alcançar objetivos factíveis, utilizando os recursos disponíveis. Entretanto, por estarem sempre voltadas para o futuro, devem se valer de pressupostos para preencher as lacunas de informações existentes. Esses pressupostos são, normalmente, os maiores responsáveis pelas falhas nas implementações das estratégias.

Nesse sentido, em um contexto nacional de baixa previsibilidade orçamentária, planos de obtenção de longo prazo mostram-se pouco flexíveis e com elevado risco de descolamento da realidade.

Planos de 20 anos, na estrutura orçamentária brasileira, exigem uma utilização massiva de pressupostos, que podem levar ao fracasso da estratégia, ou torná-la irrelevante. Dessa forma, a tese apresenta a proposta de planos de dimensionamentos de menor duração, de até oito anos, sendo utilizados para orientar a elaboração do próximo PPA e as ações da Força no curto e médio prazo, buscando minimizar a necessidade da utilização de pressupostos.

Por fim, a tese identificou sobreposição de informações, tais como a análise do ambiente estratégico, contidas na PN e no PEM, e a existência de informações desconectadas com o restante da sistemática, como a Concepção da PN, o Conceito Estratégico Marítimo-Naval do PEM e as Prioridades Estratégicas da EDM. Nesse sentido, apresentou sugestões de ajustes para a sistemática no sentido de corrigir estas inconsistências.

Embora este estudo tenha fornecido *insights* sobre a sistemática de planejamento da MB, alcançando os objetivos propostos, algumas limitações devem ser reconhecidas. Entende-se, por exemplo, que a interpretação dos documentos de planejamento estratégico pode ter sido influenciada por vieses subjetivos, mesmo com a tentativa de manter a objetividade.

Ademais, a escolha de um referencial teórico específico pode ter restringido a análise, excluindo outras abordagens que poderiam oferecer perspectivas adicionais. Essa limitação pode ter impactado a profundidade e a abrangência das conclusões.

A generalização dos resultados também apresenta uma limitação significativa. As conclusões tiradas a partir desta análise podem não ser aplicáveis a outras

organizações ou contextos, uma vez que a amostra de documentos analisados pode não ser representativa de todas as práticas de planejamento estratégico. Além disso, limitações metodológicas inerentes ao método de análise utilizado podem não ter capturado completamente a complexidade dos documentos.

Para complementar e expandir os achados deste estudo, futuras pesquisas poderiam adotar várias direções. Primeiramente, recomenda-se o uso de outros métodos de análise, como técnicas quantitativas ou mistas, para complementar a análise qualitativa e fornecer uma visão mais abrangente das práticas de planejamento estratégico.

Além disso, pesquisas futuras poderiam utilizar diferentes referenciais teóricos, explorando outras abordagens que possam oferecer novas perspectivas e uma compreensão mais completa do planejamento estratégico.

A realização de estudos longitudinais que acompanhem o desenvolvimento e a evolução das práticas de planejamento estratégico ao longo do tempo também é uma área promissora. Esse tipo de estudo permitiria identificar tendências e mudanças significativas, proporcionando uma visão dinâmica das práticas organizacionais.

Por fim, embora os documentos analisados neste estudo sejam recentes, seria valioso avaliar a eficácia da implementação das estratégias planejadas. Futuras pesquisas poderiam investigar os resultados e impactos das práticas de planejamento estratégico no desempenho organizacional, analisando como as estratégias são efetivamente colocadas em prática e quais são seus efeitos concretos.

Em conclusão, destaca-se que esta tese teve como objetivo analisar a sistemática de planejamento da MB, comparando os documentos de planejamento estratégico com um referencial teórico baseado nas obras de especialistas do tema e experiências exitosas de outras marinhas. Através dessa análise diagnóstica, foi possível identificar pontos fortes e áreas de melhoria nas práticas de planejamento estratégico da organização.

A análise revelou que, embora a organização siga diversas práticas recomendadas pela literatura, há oportunidades para refinar e aprimorar o processo de planejamento estratégico. Nesse sentido, espera-se que as conclusões desta tese possam contribuir para uma melhor compreensão das práticas de planejamento estratégico na Força Naval, oferecendo valiosas recomendações para aprimorar o

processo e promover um desenvolvimento organizacional mais robusto e sustentado.

Por fim, espera-se que este estudo incentive o avanço das pesquisas na área de planejamento estratégico, destacando a importância de uma análise contínua e crítica das práticas organizacionais. Ao identificar as lacunas e limitações atuais, este trabalho não apenas proporciona uma base sólida para investigações futuras, mas também pode inspirar acadêmicos e profissionais a explorar novas metodologias, teorias e abordagens que possam enriquecer e evoluir o campo. A busca por uma compreensão mais profunda e abrangente do planejamento estratégico é fundamental para enfrentar os desafios dinâmicos do ambiente estratégico contemporâneo, promovendo práticas mais eficazes, inovadoras e alinhadas às necessidades emergentes da Marinha do Brasil.

REFERÊNCIAS

- AUSTRÁLIA. **Naval Shipbuilding Plan**. Camberra: Marinha da Austrália, 2017.
- AUSTRÁLIA,. **2020 Defence Strategic Update**. Camberra: Australia Government, 2020.
- AUSTRÁLIA. **Mercator - Maritime Domain Strategy 2040**. Camberra: Marinha da Austrália, 2020.
- Baldwin, D. **Security Studies and the End of the Cold War**. v. 48 ed. Cambridge: World Politics, 1995.
- BRASIL. **Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha**. EMA-303. Brasília: Marinha do Brasil. 2017
- BRASIL. **Política Naval**. EMA-323. 1ª ed. Brasília: Marinha do Brasil. 2018.
- BRASIL. **Plano Estratégico da Marinha 2040**. EMA-300. Brasília: Marinha do Brasil. 2020.
- BRASIL. **Doutrina de Operações Conjuntas - 2º Volume**. 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa. 2020.
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa. 2020.
- BRASIL. **Estratégia de Defesa Marítima**. 1ª ed. Brasília: Marinha do Brasil. 2023.
- BRASIL. **Plano de Configuração da Força**. 1ª ed. Brasília: Marinha do Brasil. 2023.
- BRASIL. **Fundamentos Doutrinários da Marinha**. 1ª ed. ed. Brasília: Marinha do Brasil. 2023.
- Clausewitz, C. **On War**. (Tradução de Michael Howard and Peter Paret. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1976). 1832.
- Coutau Bégarie, H. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha. 2006.
- Drucker, P. **The Practice of Management**. Nova York: Harper & Row. 1954.
- ESPAÑA. **Estrategia Nacional de Seguridad Marítima**. Madri: Presidencia del Gobierno. 2024.
- Freedman, L. **Strategy: A History**. Oxford: Oxford University Press. 2013.
- Freitas, P. **A Estratégia Naval do Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 2022.

Giddens, A. **Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós.** Rio de Janeiro: Record. 2002.

Gray, C. **The Future of Strategy.** Cambridge: Polity Press. 2015.

ÍNDIA. **Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy.** Nova Deli: Ministry of Defence (Navy). 2015.

ÍNDIA. **Perguntas frequentes.** Nova Deli: Ministério da Defesa da Índia. 2024.

Jouffray et al. **The Blue Acceleration: The Trajectory of Human Expansion into the Ocean.** Estocolmo: Stockholm Resilience Center. 2020.

Kaplan, R. & Norton, D. **The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance.** Cambridge: Harvard Business Review. 1992.

Lauro, A. **Planejamento Estratégico, Gestão Estratégica e Definição de processos e indicadores. Modelo para a MB na definição de uma Força Naval.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 2012.

Mearsheimer, J. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities.** New Haven: Yale University Press. 2018.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. **Strategy Safari: A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management.** Nova York: Free Press. 1998.

NAÇÕES UNIDAS. **The First Global Integrated Marine Assessment.** New York: World Ocean Assessment. 2016.

NATO. **Comprehensive Operations Planning Directive.** 3.0 ed. Bruxelas: North Atlantic Treaty Organization. 2021.

Niven, P. **Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies.** 2nd edition ed. Hoboken: John Wiley & Sons. 2008.

Pedrozo, R. **O Planejamento Estratégico de Força: A proposição de um modelo para a Marinha do Brasil e sua importância.** Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 2012.

Porter, M. **Vantagem Competitiva.** 15ª ed. Rio de Janeiro: Campus. 1989.

Porter, M. **What Is Strategy?.** Cambridge: Harvard Business Review. 1996.

Reeves, M., Haanaes, K. & Sinha, J. **Sua Estratégia Precisa de Uma Estratégia.** 1ª ed. São Paulo: DVS. 2015.

Spliker, J. **Ocean Governance: Sustainable Development of the Seas.** Abingdon: Taylor & Francis. 2017.

Stiglitz, J. **Globalization and Its Discontents**. 1st ed. Nova York: W. W. Norton & Company. 2002.

Tayarol, F. **Entrevista com o Chefe da ADCED**. Brasília. 2024.

Till, G. **Seapower: A Guide for the Twenty-first Century**. 4th ed. Abingdon : Routledge. 2018.

Tzu, S. **A Arte da Guerra. Os treze capítulos originais**. São Paulo: Jardim dos Livros. 2007.

Vidigal, A. **A evolução do Pensamento Estratégico Naval brasileiro**. 3ª ed. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. 1985.

Wedin, L. **Estratégias Marítimas no século XXI - A contribuição do Almirante Castex**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval. 2015.

Wildavsky, A. **The Politics of the Budgetary Process**. 3rd ed. Boston: Little, Brown. 1979.

Wilson, J. **Bureaucracy : what government agencies do and why they do it**. Nova York: Basic Books. 1989.

Yarger, H. **Strategic Theory for the 21st Century**. Carlisle: US Army War College. 2006.

Entrevista com o Chefe da Assessoria de Desenvolvimento de Conceitos, Estratégias e Doutrinas do EMA

1. O processo de planejamento estratégico da MB atualmente sendo utilizado na MB está de acordo com o previsto na Sistemática de Planejamento de Alto Nível (SPAN), conforme descrito no EMA-303? Caso negativo, está prevista uma revisão dessa norma?

O atual processo de planejamento estratégico foi totalmente refeito e, portanto, não está de acordo com a SPAN. Uma nova SPAN está em confecção e será divulgada ao final de 2024.

2. O Ministério da Defesa separa o planejamento estratégico em duas vertentes, sendo uma de com foco nas operações militares de (SPEM) e outro com foco na gestão (PESD). Analisando nossos documentos, percebe-se que a Política Naval (PN) e o PEM, embora façam diversas menções a questões militares, são focados na gestão, enquanto a EDM e o PCF têm maior foco nas questões militares. É intenção seguir essa mesma lógica do MB, com duas vertentes distintas de planejamentos estratégicos?

A intenção é que a estratégia militar e seu consequente dimensionamento de força sejam documentos totalmente separados da gestão interna da Força. A EDM e o PCF deveriam, em tese, tratar do problema militar somente, enquanto o PEM, que está em revisão, trará as diretrizes e a estratégia de gestão da Força. No entanto, nesse período de transição, o PCF ainda traz muitas diretrizes de gestão, mas com o intuito solene de acomodar as diretrizes em vigor no âmbito dos PDS sem gerar lacunas na conexão entre o que se faz e o que se pretende fazer.

3. Caso o entendimento apresentado na questão 2 esteja correto, e a EDM restrinja-se aos assuntos militares, como ela vai se relacionar com o PN e o PEM?

A Política Naval trará um dos insumos da EDM que são os Objetivos Estratégicos, à luz de uma compreensão da missão da MB e do seu papel enquanto parte da expressão militar de poder.

4. Por que a EDM foi batizada como "Marítima" e não como "Naval"?

Desde o início dos trabalhos, foi estabelecido que a EDM deveria tratar sobre todos os campos de atuação da MB. Pode-se depreender de uma leitura desse documento que não há apenas dinâmicas estratégicas relativas à Defesa da Pátria. Diversos aspectos do Poder Marítimo (extrapolando o Poder Naval) são destacados no bojo da publicação, aparecendo inclusive nos Objetivos Estratégicos. Assim, compreendeu-se que a parte do Poder Naval ficaria representada pela palavra "Defesa" enquanto os outros aspectos relativos ao Poder Marítimo seriam englobados pela palavra "Marítima", que se refere à Estratégia e não somente à Defesa.

5. A antiga SPAN fala de três documentos a serem produzidos durante o processos de planejamento: a Avaliação Estratégica Naval (AENAV); o Conceito Estratégico Naval (CENAV); e a Concepção Estratégica da Marinha (CEMAR). Todos eles foram substituídos pelo Conceito Estratégico da EDM, ou eles ainda são produzidos, na nova metodologia?

A correspondência do antes para agora:

- AENAV - Análise de Conjuntura e Canários + Análise das PA + Diagnóstico Militar Naval
- CEMAR - Concepção Estratégica (Objetivos Estratégico + Posturas Estratégicas + Prioridades por área geográfica/ Campos de Atuação + riscos)
- CENAV - Conceito Estratégico

6. As publicações EDM e PCF trazem informações duplicadas: As diretrizes de preparo e emprego e o dimensionamento de Força. Qual o motivo dessa estruturação dos documentos dessa forma?

O Dimensionamento da Força consta na EDM com propósito de comunicação estratégica, já as Diretrizes de Preparo e Emprego, a intenção era que ficassem apenas na EDM, mas alguns pontos são Reservados e houve a necessidade de colocar uma parte das informações no PCF.


FABIO TAYAROL MARQUES
Capitão de Mar e Guerra
Estado-Maior da Armada
Chefe da ADCED