

CADERNOS NAVAIS
N.º 28 – Janeiro - Março 2009

**O SISTEMA DE PLANEAMENTO
DE FORÇAS NACIONAL.
IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DO MODELO
DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES.**

*César Martinho Gusmão Reis Madeira
Capitão-de-mar-e-guerra*

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, duma forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

**O Sistema de Planeamento de Forças Nacional.
Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

28 /Janeiro - Março 2009

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-08-3

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

O AUTOR

O comandante Reis Madeira ingressou na Escola Naval no Curso de Marinha em 1975. Terminou a licenciatura em Ciências Sócio Militares em 1979, tendo sido promovido a Guarda Marinha.

Fez várias comissões de embarque em diversos navios entre 1979 e 1987, tendo comandado o NRP "D. Jeremias", onde levou a efeito vários levantamentos hidrográficos na costa de Portugal Continental. Nesse período especializou-se em Armas Submarinas e esteve envolvido em intensa actividade operacional, em exercícios nacionais e internacionais, e integrou duas vezes a STANAVFORLANT, respectivamente em 1984 e 1987.

De 1993 a 1996 foi Chefe do Departamento de Operações e Oficial de Operações do NRP "Álvares Cabral", o qual participou em vários exercícios nacionais, internacionais e NATO, e integrou a STANAVFORLANT 95 como navio chefe durante seis meses na Operação "SHARP GUARD" no Adriático.

Em terra prestou serviço na Escola Naval como Comandante de Companhia e Instrutor de Regulamentos, de Marinharia, de Cálculos Náuticos e como Director do Curso de Formação de Oficiais do Serviço Especial e do Curso de Formação de Oficiais do Serviço Técnico. Foi promovido a capitão-tenente em 1989.

Chefiou o Gabinete de Luta Anti-submarina e o Gabinete de Sistemas de Comando e Controlo do Centro de Instrução de Tática Naval., tendo nessa altura integrado o Estado-Maior do Comandante da Força Naval em vários exercícios nacionais e internacionais.

Em 1996, no Estado-Maior da Armada, foi Chefe da Secção de Exercícios da Divisão de Operações, participando em várias reuniões de planeamento de exercícios nacionais e NATO e da STANAVFORLANT.

Em 1997 regressou à Escola Naval nas funções de professor de Tática e Operações Navais, e de Informações de Combate, tendo também sido Director de Instrução das Viagens de Instrução de cadetes do 4º ano. Foi promovido a capitão-de-fragata em 1999.

Fez diversos cursos quer da área de tática e operações navais, designadamente o "Maritime Tactical Course" no Reino Unido, quer dos sistemas de combate das fragatas da classe "Vasco da Gama". Em 1992 fez o Curso Geral Naval de Guerra.

Entre 2001 e 2002 esteve no Reino Unido onde fez o "Advanced Command and Staff Course" no "Joint Services Command and Staff College" e simultaneamente o "Master of Arts" em "Defence Studies" no "King's College London".

Ao regressar foi colocado no Instituto Superior Naval de Guerra como professor de Operações e de Planeamento Operacional e mais tarde como Coordenador da Área de Ensino de Operações. Em 2005 assumiu as funções de Coordenador da Área de Ensino de Estratégia e mais tarde foi professor de estratégia do Instituto de Estudos Superiores Militares.

Fez também parte da Comissão Permanente do Conselho Coordenador do Ensino e da Formação da Marinha. Foi promovido a capitão-de-mar-e-guerra em 2005.

De 2006 a 2007 foi 2º Comandante da Flotilha, e de 2007 a 2008 fez o Curso de Promoção a Oficial General e foi colocado no Instituto de Estudos Superiores Militares.

Foi agraciado com diversas condecorações e possui o distintivo de ouro alusivo ao tempo de navegação.

ÍNDICE

RESUMO	7
ABSTRACT	8
PALAVRAS-CHAVE	8
LISTA DE ABREVIATURAS	9
1. INTRODUÇÃO	13
2. A NECESSIDADE DE PLANEAR POR CAPACIDADES	16
3. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE PLANEAMENTO DE FORÇAS POR CAPACIDADES	19
3.a O modelo conceptual de planeamento	24
3.b Módulos de capacidades	29
4. O MODELO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES DA NATO, DA UE E DO CANADÁ	30
4.a NATO	30
(1) Análise do ambiente estratégico	34
(2) Identificação das necessidades de capacidades	35
(3) Obtenção dos requisitos	36
(4) Análise e preenchimento de lacunas	37
(5) Identificação de possíveis soluções	38
(6) Implementação	39
(7) Lições aprendidas	40
4.b UE	41
(1) O estabelecimento dos requisitos militares para atingir os objectivos da UE	44
(2) Monitorização e avaliação do progresso	46
(3) Tratamento das lacunas	47
(4) Lições aprendidas	48

4.c. Canadá	48
(1) Análise de cenários	49
(2) Análise das missões	49
(3) Análise das tarefas	50
(4) Objectivo das capacidades	50
(5) Objectivos das capacidades das forças	51
(6) Identificar as lacunas e os excessos	51
(7) Lições aprendidas	53
5. ADEQUABILIDADE DO MODELO AOS REFERENCIAIS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO NACIONAL	54
5.a Documentação estruturante	54
5.b O processo de planeamento de forças	57
5.c Conceito de capacidade	60
5.d Elementos funcionais	61
6. CONTRIBUTOS E IMPLICAÇÕES PARA A ADOÇÃO DO MODELO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES NACIONAL	63
6.a Documentação estruturante	63
6.b Planeamento	67
6.c Reestruturação	67
6.d O modelo do processo de planeamento por capacidades	69
7. CONCLUSÕES	71
8. RECOMENDAÇÕES	74
BIBLIOGRAFIA	75
LISTA DE APÊNDICES	89
Apêndice 1 – Glossário de conceitos	91
Apêndice 2 – Exemplo de avaliação do desempenho de opções de capacidades duma força	95
Apêndice 3 – Análise SWOT	98
Apêndice 4 – Matriz de validação	99

RESUMO

As profundas alterações na conjuntura estratégica mundial, colocam novos e permanentes desafios à comunidade internacional. Agora os países devem estar aptos para responder a um grande número de cenários diferentes, difusos e incertos e actuar em circunstâncias envolvendo riscos complexos e indefinidos, o que torna mais difícil o processo de decisão relativo ao planeamento da qualidade e quantidade das forças militares dentro dos limites dos recursos disponíveis. As decisões devem garantir capacidades flexíveis. Por este motivo muitos países estão a adoptar o planeamento baseado em capacidades abandonando o planeamento baseado em cenários.

O estudo debruça-se sobre este tema segundo cinco aspectos principais: mostrar a necessidade de planear por capacidades; caracterizar o modelo conceptual; conhecer alguns modelos postos em prática; caracterizar o actual sistema nacional e; dar contributos para um modelo de planeamento por capacidades nacional.

Em primeiro lugar identificam-se as razões da necessidade de planear por capacidades, que decorrem das grandes alterações no contexto estratégico mundial, e também as suas vantagens. A caracterização do modelo de planeamento por capacidades permite identificar vários conceitos e doutrina nos quais se baseia, e ao mesmo tempo conhecer um modelo genérico de planeamento. A investigação efectuada levou à selecção e análise dos modelos postos em prática pela *North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, pela União Europeia (UE) e pelo Canadá, que possuem características semelhantes e de cuja utilização decorrem algumas lições aprendidas. A caracterização do actual sistema de planeamento nacional contribui para identificar várias discrepâncias na documentação estruturante da Defesa Nacional e no sistema, permitindo concluir da adequabilidade do modelo de planeamento por capacidades aos referenciais do actual sistema. A adopção do modelo a nível nacional tem implicações no quadro da documentação estruturante e no quadro organizativo da Defesa Nacional, sendo formulados contributos e um projecto de modelo de planeamento por capacidades nacional com base nos modelos antes analisados.

As conclusões sublinham que o modelo de planeamento por capacidades é adequado, exequível e aceitável, contribui para uma maior eficiência organizacional e um processo de planeamento mais simples, mais dinâmico e interactivo, proporciona uma visão conjunta de longo prazo das capacidades a planear para as Forças Armadas e tem algumas semelhanças com o modelo adoptado pela NATO.

ABSTRACT

The changes in the global strategic environment set up a constant stream of new challenges to the international community. Now the countries must be prepared to respond to a larger number of more diverse scenarios with varied attributes and to do so in circumstances involving complex and uncertain risks, making it more difficult to decide what quantities and qualities of forces are preferred within available resource limits. Decisions need to be based on assuring flexible capabilities. This is why many countries are changing from the scenario based planning to the capability-based planning.

The paper addresses this subject in five main issues: to demonstrate the need to plan based on capabilities; to characterize the conceptual model; to know some of the models in use; to characterize the national planning system and; to propose some contributions to a national capability-based planning model.

First, derived from the changes in the world strategic environment, the reasons to plan based on capabilities and also its advantages are identified. The characterization of the capability-based planning model allows to describe a number of concepts and doctrine on which is based and to know the generic planning model. The research made drive to the selection and analysis of the models in use by the North Atlantic Treaty Organization (NATO), by the European Union (EU) and by Canada, with similar characteristics and from which some lessons are learned. The characterization of the national planning system helps to identify some discrepancies in the Defence structuring documents and in the system, driving to the conclusion that the capability-based planning model is suitable to be used within the national framework. The adoption of the model has consequences in the National Defence driving documents and in the departmental organization, and therefore some proposals and a capability-based planning model project are submitted, taking into account the models studied.

The conclusions point out the suitability, feasibility and acceptability of the capability-based planning model, which helps in the organizational efficiency and in a simpler, dynamic and interactive planning process, gives a long term joint vision of the capabilities to be planned for the Portuguese Armed Forces and has some similarities with the NATO model.

PALAVRAS-CHAVE

Capacidade; planeamento; conjunto; modelo; processo; sistema; ameaça; forças armadas; cenário; estrutura; requisitos; operações; efeitos.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT - Allied Command Transformation
ADM - Armas de Destruição Massiva
C2 - Comando e Controlo
CAIP – Capability Area Improvement Program
CBP- Capabilities-Based Planning
CBPF - Ciclo Bienal do Planeamento De Forças
CCDP - Comprehensive Capability Development Plan
CCEM - Conselho de Chefes de Estado–Maior
CCODESCA - Conselho Conjunto para o Desenvolvimento de Capacidades
CDM - Capability Development Mechanism
CDP - Capability Development Plan
CDP - Capability Development Process
CDS - Chief of Defence Staff
CDWG - Capability Development Working Group
CE - Conselho Europeu
CEDN - Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM - Conceito Estratégico Militar
CEMGFA - Chefe do Estado-Maior General das FFAA
CF – Canadian Forces
CFSP - Common Foreign and Security Policy
CIS - Communications and Information System
CMF - Capabilities Management Framework
CP - Capability Packages
CP - Catálogo de Progresso
CPG - Comprehensive Planning Guidance
CR - Catálogo de Requisitos
CSDN - Conselho Superior de Defesa Nacional
DCI - Defence Capabilities Initiative
DDA - Director Defence Analysis
DF - Dispositivo de Forças
DGC - Director Geral de Capacidades
DGCAP - Direcção Geral de Capacidades
DMD - Directiva Ministerial da Defesa
DMDM - Directiva Ministerial de Defesa Militar
DMPM - Directiva Ministerial para o Planeamento Militar
DND - Department of National Defence

DoD - Department of Defense
DOTMLPFI - Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (Infra-estruturas) e Interoperabilidade
DPC - Defence Planning Committee
DPF - Directiva de Planeamento de Forças
DPP - Defence Planning Procedure
DPQ - Defence Planning Questionnaires
DPS - Defence Policy Statement
DRC - Defence Review Committee
DRR - Defence Requirements Review
DSACT - Deputy Supreme Allied Commander Transformation
EBAO - Effects Based Approach to Operations
EBO - Effects-Based Operations
ECAP - European Capability Action Plan
EDA - European Defence Agency
EMC - Estado -Maior Conjunto
ESDP - European Security and Defence Policy
ESS - European Security Strategy
EU - European Union
EUA - Estados Unidos da América
EUMC - European Union Military Committee
EUMS - European Union Military Staff
EWG - NATO HQ Executive Working Group
FFAA - Forças Armadas
FG - Force Goals
FP - Force Proposals
GPDESCA - Grupo Permanente para o Desenvolvimento de Capacidades
HG - Headline Goal
HGQ - Headline Goal Questionnaire
HTF - Headline Goal Task Force
ICTL - Integrated Capability Team Leader
IPS - International Policy Statement
JCRB - Joint Capability Requirement Board
LDNFA - Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA - Lei Orgânica de Bases e de Organização das Forças Armadas
LPM - Lei de Programação Militar
LTRS - Long Term Requirements Study
MAF - Missões de Acompanhamento e Fiscalização

MC - Military Committee
MIFA - Missões Específicas das Forças Armadas
MMR - Minimum Military Requirement
NAC - North Atlantic Council
NATO - North Atlantic Treaty Organization
NCW - Network Centric Warfare
NPG - Nuclear Planning Group
NPT – Non Proliferation Treaty (Tratado da Não-Proliferação Nuclear)
NRF - NATO Response Force
NSP - National Security Policy
OFN - Objectivos de Forças Nacionais
PAEM - Plano de Acção Estratégica Militar
PEC - Planeamento Estratégico de Capacidades
PEDN - Plano Estratégico de Defesa Nacional
PF - Propostas de Forças
PPO - Processo de Planeamento Operacional
PRICIE - Personnel, Research and Development, Infrastructure, Concepts, Information and Equipment
PS - Planning Situations
PSC - Political and Security Committee
QDR - Quadrennial Defense Review
RAM - Revolução dos Assuntos Militares
SAM - Sistema de Análise de Missão
SFN - Sistema de Forças Nacional
SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TOA - Transformational Objective Areas
UE - União Europeia
VE - Visão Estratégica

"If you can't plug in, you can't play!"

Cees van der Knaap,

NL State Secretary for Defence

1. INTRODUÇÃO

Os acontecimentos na última década do séc. XX e neste início de século, levaram a mudanças profundas na conjuntura político-estratégica mundial, com o desaparecimento do mundo bipolar e com a emergência de novos actores e de novos desafios, ameaças e riscos difusos e incertos, arrastando consigo factores de instabilidade e de imprevisibilidade, sendo disso exemplo os atentados de 11 de Setembro de 2001.

A adaptação a este novo cenário com novas ameaças e riscos de carácter multifacetado e transnacional, torna os processos de decisão no âmbito da segurança e da defesa mais complexos, impondo requisitos para responder a um vasto espectro do conflito, de contornos difusos e incertos. Urge assim adequar posturas e estruturas a esta nova realidade. E se esta situação tem impacto nas estruturas internacionais de segurança e de defesa, tem também impacto nas estruturas de segurança e de defesa dos Estados e nas suas forças armadas. Estas têm agora que estar preparadas para responder a um conceito de emprego numa grande variedade de cenários, sendo imprescindível possuir um conjunto de capacidades adequadas e variadas, não só para actuação autónoma dos estados na defesa dos seus próprios interesses, como também para actuar em operações conjuntas e combinadas sob a égide das grandes organizações de segurança e de defesa internacionais, contribuindo para a paz e segurança mundiais.

Portugal não é excepção. Ao longo dos últimos anos, as Forças Armadas (FFAA) Portuguesas têm sido empenhadas no cumprimento de um número significativo de missões de interesse público e de apoio à política externa do Estado, nomeadamente em operações de paz conduzidas pela NATO, pela UE e pela Organização das Nações Unidas (ONU). Este crescendo de tarefas e missões, reforçam, mais do que nunca, a necessidade de possuir um conjunto de capacidades adequadas e flexíveis para garantir a desejada resposta. Isto requer o abandono dos modelos de planeamento baseados em ameaças e centrados nas plataformas e a adopção do planeamento baseado em capacidades.

É neste quadro que os decisores devem orientar o planeamento das suas forças para poder responder às várias ameaças difusas e heterogéneas e a um futuro imprevisível. A NATO e alguns países aliados estão já a responder a estes desafios e a adoptar os novos modelos de planeamento por capacidades.

A presente investigação tem como objectivo principal identificar as implicações da adopção de um modelo de planeamento por capacidades para o sistema de planeamento de forças nacional e dar contributos para a sua formulação, e como objectivos secundários, conhecer conceptualmente o modelo de planeamento por capacidades, e os modelos de planeamento de capacidades da NATO, da UE de um dos países aliados.

É neste quadro que se configura a relevância e o interesse do tema deste trabalho de investigação, o qual pretende contribuir para dar resposta à seguinte questão central:

QC. Quais as implicações da adopção do modelo de planeamento por capacidades para o sistema de planeamento de forças nacional?

Esta realidade conduziu à formulação das seguintes questões derivadas:

Q1. Porquê a necessidade de planear por capacidades?

Q2. Como se caracteriza conceptualmente o modelo de planeamento por capacidades?

Q3. Quais os modelos de planeamento por capacidades adoptados pela NATO, pela UE e pelo Canadá e quais as lições aprendidas?

Q4. Qual a adequabilidade do modelo aos referenciais do sistema de planeamento de forças nacional com as suas características?

Q5. Quais as implicações resultantes da adopção do modelo a nível nacional e quais os contributos a formular para um modelo de planeamento por capacidades nacional?

Perante estas questões colocam-se as seguintes hipóteses, as quais irão ser validadas no decorrer da investigação:

H1. As alterações político-estratégicas do ambiente internacional colocam novos desafios e riscos que, por serem difusos, exigem que o planeamento de forças se baseie em capacidades e não em cenários, onde as ameaças são conhecidas.

H2. O modelo de planeamento por capacidades está ligado a uma visão conjunta das capacidades e a uma perspectiva de funcionamento em rede, e é um modelo top-down. Tem um enquadramento conceptual para planear debaixo de incerteza, realçando a flexibilidade, a robustez e a adaptabilidade da capacidade para a sua eficácia em face das missões. Considera diferentes tipos de risco e constrangimentos económicos, e tem um quadro de soluções que realça a modularidade.

H3. A NATO, ao abrigo da transformação em curso conduzida pelo ACT, já adoptou o modelo de planeamento por capacidades e tem lições aprendidas. A UE e o Canadá têm modelos semelhantes e algumas lições aprendidas.

H4. O modelo é adequado aos referenciais do sistema de planeamento de forças nacional, permitindo ultrapassar algumas discrepâncias que caracterizam o actual sistema de planeamento de forças, e que se constituem como elementos de avaliação.

H5. A adopção do modelo a nível nacional tem implicações na documentação estruturante da Defesa Nacional, na organização do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e do Estado-Maior General das FFAA, e no processo de decisão, e reflecte a necessidade de um adequado e consistente suporte financeiro. Os contributos para formular um modelo de planeamento por capacidades têm como referência os modelos analisados e as consequentes lições aprendidas.

No desenvolvimento deste trabalho utilizou-se o método hipotético-dedutivo assente na pesquisa bibliográfica, complementada com a informação obtida durante o Curso de Promoção Oficial General 2007/2008 e com entrevistas e contactos com oficiais ligados a este assunto. O estudo foi estruturado em sete capítulos, nos quais se inclui a introdução e as conclusões. No segundo capítulo será definido o quadro do actual ambiente internacional em matéria de segurança e defesa e as implicações no planeamento de forças. No terceiro capítulo caracteriza-se, em termos conceptuais e doutrinários, o modelo de planeamento por capacidades. No quarto capítulo faz-se uma abordagem aos modelos de planeamento de capacidades da NATO, da UE e do Canada, por se constituírem como referências na nova experiência da transformação, retirando os seus principais traços. Depois, no quinto capítulo, far-se-á o estudo da adequabilidade do modelo aos referenciais do sistema de planeamento de forças nacional, fazendo ressaltar as suas características e discrepâncias. Tendo-se identificado os elementos determinantes dos modelos analisados, as consequentes lições aprendidas e a adequabilidade do modelo em termos nacionais, no sexto capítulo serão estudadas as implicações resultantes da adopção do modelo a nível nacional, no quadro da documentação estruturante e no quadro organizativo da Defesa Nacional, sendo formulados contributos e um projecto de modelo de planeamento por capacidades nacional com base nos modelos antes analisados. No sétimo capítulo serão mencionadas as conclusões e no oitavo as recomendações. As diversas etapas da metodologia concebida para este trabalho, bem como a respectiva validação encontram-se no Apêndice 4.

2. A NECESSIDADE DE PLANEAR POR CAPACIDADES

O fim da Guerra Fria e o desaparecimento do bloco soviético, deram origem a uma nova ordem mundial, que inicialmente adivinhava uma maior cooperação entre as nações e uma paz duradoura, que Francis Fukuyama anunciava como “O fim da história”, no seu artigo publicado em 1989. Existiria a partir daí uma grande estabilidade por haver apenas uma única potência – os Estados Unidos da América (EUA).

Tal não aconteceu, e o desaparecimento do equilíbrio do terror e das influências dos blocos ideológicos, deu origem a instabilidade política e económica. O conflito Leste-Oeste deu lugar ao conflito Norte-Sul e, por outro lado, o fenómeno da globalização, em directa relação com o período pós Guerra Fria, acentuou as dificuldades económicas e as assimetrias. Consequentemente, factores de instabilidade e incerteza, potencialmente geradores de crises ou de conflitos e de riscos diversificados, multifacetados e geograficamente disseminados passaram a fazer parte da agenda de segurança internacional. Esses novos riscos e ameaças multifacetados, e a proliferação de conflitos regionais, provocaram, desde 1989, mais de sessenta conflitos armados, centenas de milhares de mortos e mais de dezasseis milhões de refugiados, para os quais a vida quotidiana se tornou um inferno (Ramonet, 2002: 16).

O novo mundo multipolar, fez emergir poderes regionais e reacender disputas territoriais e étnicas, sendo disso exemplos a ex-Jugoslávia, o Kosovo e o Ruanda. A ameaça nuclear desapareceu e as relações Leste-Oeste melhoraram. Mas, no entanto, alguns pequenos poderes nucleares desenvolveram desproporcionadamente as suas capacidades ascendendo a poderes regionais nucleares, com os consequentes riscos de potencial conflito, tal como é o caso da Índia e do Paquistão. O controlo do comércio de armamento não tem sido bem sucedido. O comércio entre o centro e a periferia aumentou na sequência do aumento da procura e da oferta, alimentando potenciais conflitos regionais (ACSC 5, 2001).

Outra das consequências políticas foi a perda de soberania dos Estados, face à crescente importância, legitimidade e decisões das organizações internacionais, quer sejam regionais, económicas ou culturais. Nesta interdependência, e de acordo com o normativo internacional, os Estados vêem a sua liberdade de acção diminuída e as suas responsabilidades e obrigações internacionais aumentadas, de forma a assegurar a paz internacional e a intervir onde e quando necessário por razões humanitárias, à luz do direito internacional.

A instabilidade económica acentuou-se em directa relação com a globalização. O comércio, o investimento e as operações financeiras fazem-se sem

olhar as fronteiras dos estados. A economia internacional mudou para economia global, onde as multinacionais e outros actores supra-estatais detêm o poder efectivo de decisão e controlo, ameaçando a saúde económica e a soberania dos estados. Este quadro aumentou o fosso entre os países ricos e os países pobres, subdesenvolvidos e superpovoados, acentuando as diferenças entre o Norte rico e o Sul pobre, favorecendo a imigração ilegal, a instabilidade política interna e a desarticulação e a queda dos estados com economias frágeis e governos fracos, ficando à mercê dos grupos da criminalidade organizada e caindo na classificação de estados falhados, originando conflitos intra-estatais e até regionais, disputados por actores não-estatais difusos e indefinidos (ACSC 5, 2001).

As alterações climáticas e os potenciais desastres ecológicos com grande impacto nos países pobres, associados a um crescimento demográfico exagerado e à falta de recursos dessas regiões, originarão migrações em massa, insegurança e prováveis conflitos.

Por outro lado as facilidades proporcionadas pela globalização, no tocante ao acesso e troca de informação, operações financeiras, tecnologia, comunicações, permitem uma via privilegiada para o desenvolvimento e consolidação de actividades ilícitas. Apesar dos termos do Tratado da Não-Proliferação Nuclear (*NPT*), o potencial acesso ao mercado e tecnologia de Armas de Destruição Massiva (ADM) está bastante facilitado para a criminalidade internacional (sobretudo grupos terroristas). Também a globalização tem servido outros interesses da criminalidade organizada, tais como tráfico de droga, tráfico de armamento, tráfico de pessoas, branqueamento de capitais (ACSC 5, 2001).

A este quadro de riscos e ameaças veio juntar-se uma nova forma de terrorismo transnacional de efeitos massivos e com uma dimensão estratégica, deixando os limites do Estado e constituindo uma ameaça global. Os ataques do 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque, são disso exemplo, em virtude do número de vítimas sem precedentes e do efeito de choque provocado, fenómeno que veio consciencializar os governantes de que o terrorismo tinha agora uma dimensão global e que era preciso unir e coordenar esforços de forma decisiva para o enfrentar. Ainda assim se seguiram outros ataques imprevisíveis, indefinidos e incertos com dimensão catastrófica e com projecção internacional, como foi o caso de 11 de Março de 2004 em Madrid, ou de 7 de Julho de 2005 em Londres.

A transformação acelerada e a incerteza actual e futura serão características constantes dos ajustamentos geopolíticos verificados na última década. A ameaça deixou de estar claramente definida e caracterizada. " A regularidade da violência

estrutural dos blocos cedia lugar à convicção de que, na linha do horizonte, o aparecimento do imprevisto era a previsão mais razoável (Moreira, 1992: 34)

O sistema internacional é agora mais complexo e indefinido, originando uma nova gama de ameaças, de índole difusa, polimorfa e desterritorializada. Na sua grande maioria não revestem forma militar e não provêm de estados. As FFAA estão preparadas e organizadas para combater outros estados e não para enfrentar esta nova realidade. Assim o grande desafio para a defesa passa pela adaptação das suas capacidades a esta nova gama de ameaças multifacetadas, a que a comunidade internacional e os estados em particular têm de dar resposta, através dos instrumentos da grande estratégia, tendo o instrumento militar que estar adaptado com forças mais flexíveis e capazes para enfrentar a multiplicidade das contingências e da geografia.

No planeamento militar, há uma teoria que aponta duas alternativas: uma com base na ameaça e outra em função de capacidades. Quando se pensa planear considerando a ameaça, o principal objectivo é anular ou derrotar o oponente. Para isso é necessário construir cenários específicos e deduzir as forças para obedecer à lógica das possíveis contingências (Sacchetti, Cajarabille, 2002: 22).

Contudo, no sistema internacional na actualidade, não se identificam estados ou coligações que possam constituir ameaças militares directas, quer às organizações de segurança e de defesa, quer aos estados membros propriamente ditos. Sem oponentes conhecidos não é possível fazer uma apreciação das suas intenções, do risco e das suas possíveis linhas de acção. Além disso, cenários de alguma dimensão ou de reduzida probabilidade levam a planear em função da situação mais desfavorável, conduzindo a requisitos de forças irrealistas, face aos recursos disponíveis. Isto induz uma falta de credibilidade política de cenários com cariz ameaçador, no curto e no médio prazo, para a grande maioria dos países, e em particular para Portugal

A abordagem por capacidades é particularmente adequada quando as ameaças são incertas, difusas e de natureza variada, uma vez que, no que toca à sua caracterização, o que é considerado fundamental é a forma "como" o oponente vai actuar e com que meios, e não tanto a sua identificação ("quem") nem o momento da sua acção ("quando"). No entanto deve ter-se sempre presente quais as potenciais ameaças e as suas capacidades, em cenários genéricos, que devem figurar nos conceitos estratégicos aprovados e ser cuidadosamente reflectidos na definição das missões.

A abordagem por capacidades pode ainda tomar duas formas: uma orientada para as missões, de acordo com as missões das FFAA, e outra para os recursos, conforme os recursos disponíveis para as equipar. A escolha condi-

cionará os meios em função da eficácia exigida no cumprimento das missões, ou da otimização do sistema tendo em conta os recursos financeiros. Uma vez que a escassez de recursos está sempre presente, é usual planear com as duas vertentes associadas (Sacchetti, Cajarabille, 2002: 22-23).

A metodologia de planeamento por capacidades não é uma novidade na actividade do planeamento de defesa. Alguns países e organizações de defesa iniciaram esse processo, entre os quais os EUA, que constituem sempre uma referência, e que abandonaram já o planeamento baseado nas ameaças. Todavia, em relação aos EUA, não se pode falar em planeamento por capacidades, sem falar da Revolução dos Assuntos Militares (RAM), pois ambas estão interligadas. O *Quadrennial Defense Review (QDR)* de 1997 indicava “a exploração da RAM” como um dos principais pilares, através do qual, o Departamento de Defesa (DoD) procurava “preparar-se agora para um futuro incerto”, aproveitando novas tecnologias para proporcionar às forças americanas maiores capacidades, através de conceitos, doutrina e organização mais avançados, ligando a RAM à transformação das forças americanas. Só o *QDR* de 2001 estabeleceu uma nova orientação estratégica, e adoptou uma *capabilities-based approach* para o dimensionamento das forças, onde se incluíam novas tecnologias, doutrina, forças rapidamente destacáveis, sustentáveis e altamente letais, incluindo forças especiais e o fortalecimento das operações conjuntas. Tudo veio a ser acelerado pelos ataques do 11 de Setembro em Nova Iorque e pelas necessidades da “guerra contra o terrorismo” (Sloan, 2002: 33-55).

Desta forma considera-se que a Hipótese 1 fica validada.

3. CARACTERIZAÇÃO DO MODELO DE PLANEAMENTO DE FORÇAS POR CAPACIDADES

O processo de transformação das forças armadas que muitos países estão a levar a cabo não está dissociado do planeamento por capacidades: *My interpretation of transformation is leveraging modern technology and modern thinking to integrate all capabilities to be able to deliver military force in the most effective and rapid way. It's about doing things as smartly as possible - Admiral Sir Mark Stanhope – DSACT.*

Não há uma definição oficial para o termo “planeamento baseado em capacidades”. No entanto, alguns autores adoptam a seguinte: *“Capabilities-based planning (CBP) is planning, under uncertainty, to provide capabilities suitable for a wide range of modern-day challenges and circumstances while working within an economic framework that necessitates choice.”* (Davis, 2002: xi).

Apesar de concisa, esta definição abarca uma grande dose de incerteza acerca de cenário e hipóteses assumidas, considerando ainda um leque de opções competitivas e o seu balanço antes de decidir as escolhas necessárias face ao orçamento. Além disso há vários conceitos, princípios e doutrina que lhe estão associados, provenientes das forças armadas americanas, de outros *fora* e de académicos. O modelo de planeamento por capacidades está relacionado com as operações baseadas em efeitos (conceito de *Effects Based Operations* - *EBO*, tendo por génese as operações conjuntas) numa perspectiva de funcionamento em rede (conceito de *Network Centric Warfare* - *NCW*) e de visão conjunta das capacidades, e é um modelo *top-down* que assenta num conjunto de elementos funcionais de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infra-estruturas) e Interoperabilidade (DOTMLPFI), o que implica uma mudança profunda de mentalidades e de actuação dos ministérios e departamentos de defesa e das FFAA.

A referida relação surgiu no conceito de *EBO* desenvolvido e lançado durante a Guerra do Golfo em 1991, tendo o seu arquitecto sido o Coronel *Warden* da Força Aérea dos EUA. A ideia base deste conceito reside na interpretação de que o sucesso de um conflito armado depende dos resultados atingidos e não do grau de destruição alcançado, ou seja, é um meio para atingir um estado final estratégico e não um fim em si mesmo.

Dois dos principais pilares do conceito¹ são o “domínio rápido” e, não menos importante, o *NCW*. O conceito de “domínio rápido” é o bombardeamento paralelo de centenas de alvos (acompanhado da manobra), combinando forças navais, terrestres, aéreas e espaciais para influenciar a percepção do adversário (e inclui a captura e ocupação do território). Isto significa que o conceito de *EBO* é agnóstico quanto à origem dos sistemas de armas para produzir os efeitos. Daí o seu cariz conjunto. Aliás, como se verá mais adiante, a *NATO*, ao caracterizar o “Processo de Desenvolvimento das Capacidades” para atingir os objectivos transformacionais, vertido num documento do *ACT* (*Allied Command Transformation*) chamado *Capabilities Management Framework* (*CMF*), expressa bem que a determinação das necessidades em termos de capacidades se faz através duma abordagem segundo o conceito de *EBO*.

O outro pilar, o *NCW*², pode ser definido como a capacidade para gerar diferentes opções, ligando informações, comando e controlo (*C2*) (decisores) e

¹ Os outros pilares são o processo de selecção de alvos, a aplicação concertada de todos os instrumentos da grande estratégia e a interacção/colaboração entre comandos operacionais e outros actores.

² Conceito adoptado na marinha americana

sistemas de armas e sensores, e para se adaptar às acções de um adversário inteligente através de uma percepção partilhada de uma situação em desenvolvimento, assentando na ligação em rede de todos os recursos para enfrentar a incerteza e a complexidade. De outra forma: *NCW is an information superiority-enabled concept of operations that generates increased combat power by networking sensors, decision makers and shooters to achieve shared awareness, increased speed of command, higher tempo of operations, greater lethality, increased survivability and a degree of self synchronization* (Rodrigues, 2004: 76). No fundo, do que aqui se trata, é de aumentar a capacidade de *battlespace awareness* com o necessário contributo de uma arquitectura de C2 para agir sobre a informação, e cujo objectivo último é domínio da informação, o que foi fulcral durante a Guerra do Golfo, porque as forças da coligação gozaram de superioridade de informação como resultado duma rede de comunicações que ligava satélites, aviões de observação e comandantes (Sloan, 2002: 6-9). Por isso o mundo das operações militares está hoje mais dependente de organizações e estruturas de rede (essencialmente conjuntas) do que de hierarquias, o que se justifica pela necessidade de ajustar o emprego das plataformas consoante as oportunidades face a alvos que aparecem e desaparecem. Isto requer C2 dinâmico em tempo real, de forma que a melhor plataforma e mais bem posicionada, possa ser usada contra um alvo surgido no momento (Davis, 2002: 56-57). Isto corresponde exactamente à valência oferecida pelo conceito de NCW. Algumas experiências mostraram que 75% das plataformas de combate podem triunfar sobre o dobro das forças opositoras em metade do tempo, num espaço de batalha três vezes maior, se estiverem ligadas em rede (Aulas de Operações do CSNG 2004-2005).

A confirmar estas tendências foi produzido o *Joint Vision 2020 (JV2020)* publicado em 2000 (o qual substituiu o *JV 2010*). Não referindo os aspectos estratégicos, há no entanto um que aponta no caminho das capacidades: o maior desafio que os EUA têm pela frente e que se centra no crescimento de estratégias assimétricas a utilizar pelos seus opositores, com um acesso cada vez maior à tecnologia. Isto obriga os EUA a investir continuamente nas capacidades militares, para manter umas forças mais flexíveis, interoperáveis e mais capazes em todo o espectro do conflito, derrotando qualquer adversário e controlando a situação (*full spectrum dominance*) através da superioridade de informação. São também avançados novos conceitos de operações, designadamente, *dominant maneuver, precision engagement, focused logistics, full dimensional protection, information operations e joint command and control*³.

³ Não serão aqui explicados os conceitos, por não constituir a finalidade deste trabalho. A sua referência é para o enquadramento do *JV2020*.

Estes novos conceitos requerem um planeamento cuidadoso de capacidades para a sua operacionalização. Interessa aqui destacar a inovação como processo fundamental de adaptação das forças às futuras missões, através da operação de novos equipamentos para executar novos conceitos de operações, o que exige uma aprendizagem contínua, a experimentação, a formação, o treino e a qualificação do pessoal e um planeamento conjunto, porque envolverá transversalmente as capacidades operacionais dos ramos e a sua integração em forças conjuntas e combinadas. Estas forças deverão estar preparadas para cooperar com agências doutros departamentos do Estado e até não-estatais, sendo necessária uma capacidade inter-agências e garantir a interoperabilidade, sobretudo para que decisores estejam cientes das capacidades e limitações de todos (Rodrigues, 2004: 98-104). Neste âmbito, apesar de não estarem explicitadas dessa forma, o *JV 2020* lista as actividades e relaciona-as entre si através dos elementos funcionais das capacidades (DOTMLPFI). Na *QDR 2001* dos EUA, um dos pilares da transformação das forças a que é dada grande ênfase é precisamente o fortalecimento das operações conjuntas, como reflexo da mudança para uma nova estratégia, sublinhando a necessidade de manter e preparar forças para um número limitado de pequenas contingências em tempo de paz e juntamente com os aliados. Muitos autores aliás defendem que as novas forças militares serão crescentemente conjuntas, uma vez que a tecnologia forçará um movimento tendente para verdadeiras operações com armas combinadas, num espaço de batalha cada vez mais integrado, com a marinha, o exército e a força aérea a trabalhar em conjunto. Em cenários futuros as forças aéreas e navais preparam o campo de batalha com as suas armas de precisão para as subseqüentes operações de forças anfíbias e terrestres, apoiadas por plataformas de vigilância tripuladas, não tripuladas e satélite, enquanto as forças navais providenciam, além disso, a protecção e o apoio logístico às forças projectadas. Estas operações terão também um carácter combinado com forças de países aliados ou de coligações de outros países, o que exigirá a interoperabilidade de todos (Sloan, 2002: 9).

A política estratégica dos EUA no período pós Guerra Fria, defendia o desejo de serem a única potência global e, simultaneamente, mostrava aversão aos custos desta posição. A RAM tornou-se atractiva porque permitia fazer mais com menos, mesmo em tempo de redução de orçamento. Politicamente a RAM responde ao imperativo mostrado inicialmente na Guerra do Golfo e mais tarde na campanha do Kosovo, da necessidade de conduzir operações cirúrgicas, rápidas e com poucos danos colaterais, o que pressupõe o emprego de forças tecnologicamente avançadas, rápidas e flexíveis, nova doutrina e nova organização. Um excelente exemplo da aplicação destes princípios foi mais

tarde a Operação *Iraqi Freedom* em 2003. Esta operação foi caracterizada por choque, surpresa, flexibilidade, emprego de munições de alta precisão, numa escala nunca vista, e aplicação de uma força esmagadora. Em comparação com a Operação *Desert Storm*, a Operação *Iraqi Freedom* durou metade do tempo com 1/3 das forças para completar a missão. Na sequência dos ataques do 11 de Setembro de 2001, o Pentágono referia que o combate ao terrorismo dependia largamente de capacidades de *battlespace awareness* e de C2, duas capacidades perfeitamente transversais às forças armadas, uma vez que todos têm que contribuir para um panorama alargado, integrado, esclarecido e de qualidade do espaço de batalha em tempo real, onde de forma coordenada, sensores, decisores e armas têm que actuar, num ciclo de decisão mais curto, para obter os efeitos desejados.

Por último o modelo de planeamento por capacidades é um modelo *top-down*, porque, no caso concreto dos EUA e que serve aqui como exemplo, dá ao Departamento de Defesa uma abordagem alargada, a partir da estratégia – para – conceitos – para – capacidades, assegurando assim que o planeamento de defesa é dirigido ao problema “certo”, fugindo àquilo que as forças armadas têm sido: baseadas nos ramos (*service centric*) e baseadas em conceitos desde o tempo do almirante *Mahan* (Boxall, 2004). Contudo, uma abordagem *top-down* nunca estará completa, porque as pessoas no topo têm informação incompleta e não têm detalhes, e uma orientação estratégica mal definida origina confusão nos diferentes níveis do processo de planeamento⁴. No inverso, abordagem *bottom-up*, também se verifica a falta de informação: os engenheiros não têm todas as respostas e não têm uma fonte a onde ir para as obter, devido à falta de orientação de topo, incluindo informação por vezes contraditória ou ambígua relativa a detalhes, o que ainda será pior. O desafio que se põe é desenvolver capacidades em face de informação *top-down* incompleta. No entanto trabalha-se hoje um contexto definido por operações centradas em rede, marcadas por redes de informação altamente capazes, que coordenam um elevado número de elementos humanos e mecânicos. Isso poderá cobrir as falhas mediante um adequado cruzamento de ambas as abordagens (Denning, 2004).

A pesquisa sobre um modelo conceptual mostrou existirem poucas variantes. Há portanto que encontrar um modelo genérico e abstracto e tão completo quanto possível. O modelo de planeamento por capacidades deve

⁴ Definir uma orientação estratégica clara, deve ser considerada uma capacidade em si própria (Blank, 2004).

possuir as seguintes características: Um enquadramento conceptual para planear debaixo de incerteza, realçando a flexibilidade, a robustez e a adaptabilidade da capacidade; Uma arquitectura capaz de identificar as necessidades, fazer uma avaliação das opções de capacidades e da sua eficácia face às missões, fazer a escolha dos níveis de capacidades e das opções no quadro integrativo do *portfolio* da defesa, onde são considerados outros factores, diferentes tipos de risco e constrangimentos económicos; Um quadro de soluções que realce a modularidade.

Um dos pontos importantes do enquadramento conceptual é o papel dos ministros ou secretários da Defesa. São as entidades que estabelecem os objectivos, as orientações e os requisitos, e desenvolvem os mecanismos e as medidas de gestão para monitorizar o progresso e reconhecer a necessidade de ajustamentos ou de intervenção, apoiando-se nos Ramos das forças armadas para as soluções, para posteriormente escolher entre as opções. Mas no nível acima dos Ramos existem os Estados-Maiores Gerais (EMG) (ou nos EUA o *Joint Chiefs of Staff*) que influenciam as soluções dos Ramos. O trabalho conjunto entre os gabinetes dos ministros, os EMG e os chefes dos Ramos deve concluir quais os objectivos, os requisitos e as orientações genéricas. No entanto haverá ocasiões em que as opções escolhidas obedecem a decisões nacionais *top-down*.

3.a O modelo conceptual de planeamento

O processo para determinar as capacidades necessárias para a Defesa, começa por um problema ou um objectivo, e um conhecimento geral, o que vai originar um conceito alargado, que é seguidamente refinado por valores, preocupações e constrangimentos. O conceito deve incluir flexibilidade suficiente para acomodar exigências futuras e não ficar somente pelas necessidades correntes. Por exemplo, na construção de aviões, para além do seu envelope de performance, interessa também saber o cenário onde vão actuar, que tipo de carga vão transportar, etc. Ou seja há que conhecer o maior número possível de cenários para o seu uso, para ajudar a determinar quais as capacidades mais adequadas. Depois de tomadas algumas decisões com base no desenho preliminar e identificados alguns compromissos, o processo avança para o desenho final, com a possibilidade de alterações ao longo do processo. O processo genérico é representado na figura 1 seguinte.

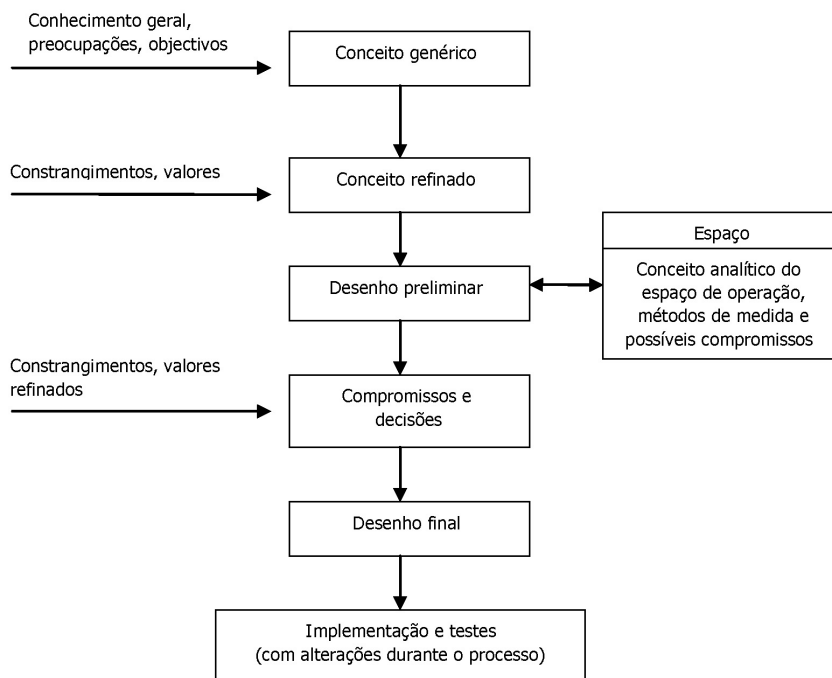


Fig. 1. Das necessidades às capacidades (adaptado: Davis, 2002: 9)

Quando se aplica este processo na Defesa, tem que se ter em consideração que os requisitos resultam normalmente de decisões e não de projecções, e a avaliação das opções de capacidades faz-se num quadro de incerteza. Para além disso, a percepção dos potenciais requisitos, o desenvolvimento das capacidades e avaliação das opções de capacidades devem ser tratados a vários níveis e em várias componentes de esforço, cruzando-os vertical e transversalmente.

Pode surgir a pergunta de saber qual é a organização responsável pelos passos do planeamento no conceito *top-down*. A complexidade da Defesa implica que o processo *top-down* ocorra em linhas múltiplas, com os Ramos a correr processos semelhantes. No entanto os ministros ou secretários da Defesa são quem estabelece os requisitos nacionais, os quais dependem em boa medida das análises dos Ramos, podendo até haver delegação horizontal nos Ramos de algumas responsabilidades de planeamento.

O processo de planeamento baseado em capacidades poderá ser representado pela Figura 2 seguinte.

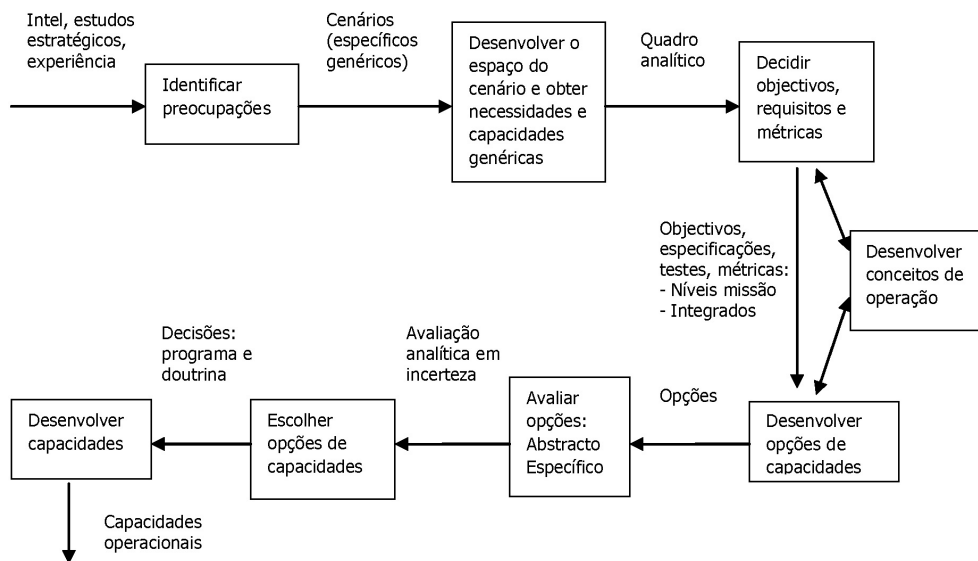


Fig. 2. Um modelo do processo do planeamento baseado em capacidades (adaptado: Davis, 2002: 12)

O primeiro passo é a identificação de preocupações ou seja de potenciais ameaças futuras, o que leva a desenvolver uma lista de cenários específicos e genéricos, aos quais se atribuem nomes conotados com a natureza do conflito, contendo as ameaças no curto, médio e longo prazo. As alterações no contexto internacional e a consequente mudança da natureza da ameaça, sobretudo com o surgimento do terrorismo transnacional, leva à necessidade de um maior esforço nas capacidades de defesa do território nacional e nas capacidades de projecção de força (Davis, 2002: 5-15).

Antes de prosseguir, talvez seja oportuno clarificar o termo cenário específico ou pontual (referido mais adiante). Trata-se de cenários onde a ameaça é conhecida, que podem ser definidos com algum detalhe e onde a incerteza não está representada de forma marcante. Não podem ser ignorados e devem ser considerados em conjunto com os cenários genéricos para uma melhor determinação das capacidades necessárias para responder à incerteza.

O desenvolvimento do espaço do cenário (o segundo passo) vai mostrar a completa dimensão da incerteza, e, simultaneamente, servirá para identificar as capacidades necessárias para uma variada gama de desafios. Há uma tendência errada para considerar o cruzamento das necessidades identificadas em dois ou mais cenários, como sendo suficiente para gerar os requisitos de

forças. Por isso é importante definir o espaço do cenário (cenário com nome atribuído), ou seja definir as muitas formas como um conflito pode ocorrer. A Figura 3 seguinte pretende ilustrar o conceito de espaço do cenário.

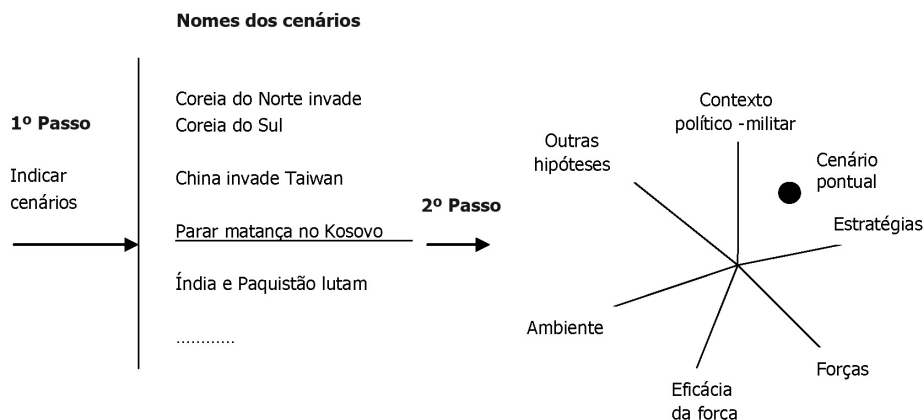


Fig. 3. Conceito de espaço do cenário para avaliar necessidades e capacidades (adaptado: Davis, 2002: 22)

Retiram-se do cenário escolhido vários elementos que podem ser distribuídos em seis categorias: Contexto político-militar (por ex., como começou a guerra, quem é aliado de quem, o grau de aviso estratégico, dispositivo de forças avançado); Objectivos e estratégias (por ex., os objectivos políticos e militares do opositor, as suas estratégias militares, tais como ameaçar com ADM as nações vizinhas em caso de permitirem o estacionamento de bases); As forças (dimensão, carácter e capacidades); Eficácia das forças (nível de treino, moral, coesão); Meio ambiente (terreno, meteorologia); Outras hipóteses do modelo (velocidade de manobra das forças, eficácia das armas e tácticas não previstas do escalão mais baixo).

O que é importante não é a capacidade total da força, mas as capacidades que podem vir a ser empregues antecipadamente. O C2 é crucial num teatro ou noutro. Nos cenários pontuais são definidas somente algumas das capacidades necessárias, enquanto que noutros cenários pode haver capacidades em maior número. Daí que os planeadores trabalhem normalmente com expressões abstractas de capacidades (por ex., envelope de performances dum caça) (Davis, 2002: 16-24).

No passo seguinte, os objectivos, requisitos de capacidades e métricas devem ser concebidos em termos de envelopes de capacidades para poder

responder adequadamente às missões, e não a cenários, porque os cenários não apontam todas as capacidades que devem ser estabelecidas⁵, uma vez que trazem implícitas determinadas circunstâncias que simplificam o problema militar (bases, infra-estruturas), e porque muitas capacidades precisam de ser definidas em termos de envelopes.

É necessário então proceder à análise da missão para uma avaliação das capacidades, que devem ser concebidas em módulos. A capacidade para executar uma tarefa é independente da capacidade para executar outra. A interação entre os módulos pode ser pequena, mas também pode ser crucial em determinadas situações. Sendo as missões módulos de campanhas, elas são os módulos apropriados para centrar o planeamento baseado em capacidades. As capacidades não devem ser traduzidas somente em plataformas e são o elemento central para cumprir as missões com sucesso. O produto final é determinar as capacidades para a missão e organizar o planeamento em torno disso, o que é feito através do Sistema de Análise de Missão (SAM), esquematizado na Figura 4 (mais abaixo). Dada uma missão com objectivos e medidas de sucesso estabelecidas, e tendo um conjunto de opções de capacidades, uma boa avaliação requer uma análise exploratória de cada opção (ao centro) de potencialidades e vulnerabilidades ao longo de várias condições de operação (espaço do cenário no passo 4 da figura)⁶, permitindo um planeamento com capacidades adaptáveis, flexíveis e robustas. O resultado não será uma simples pontuação mas antes uma representação do desempenho da opção escolhida no espaço do cenário, em termos, por exemplo, de bom, marginal ou mau (passo 5 da figura). O método para avaliar o desempenho de cada opção de capacidades de uma força, ou seja de qual a postura da força que oferece o melhor conjunto de capacidades perante a incerteza, está exemplificado no Apêndice 2. Actualmente os métodos analíticos com recurso a modelos computacionais interactivos permitem mostrar instantaneamente os efeitos da mudança de variáveis, ajudando a fazer uma análise mais sensível para a escolha estratégica. Finalmente e após a avaliação das opções será feita a escolha que levará ao desenvolvimento das capacidades (Davis, 2002: 24-49).

⁵ Um cenário difícil nalguns aspectos (por ex., uma força opositora de grande dimensão) pode ser fácil noutros (a preparação de grandes forças implica qualquer forma de aviso estratégico)

⁶ Análise das condições político-militares e de elementos como pré-aviso, dimensão das forças, eficácia, etc.

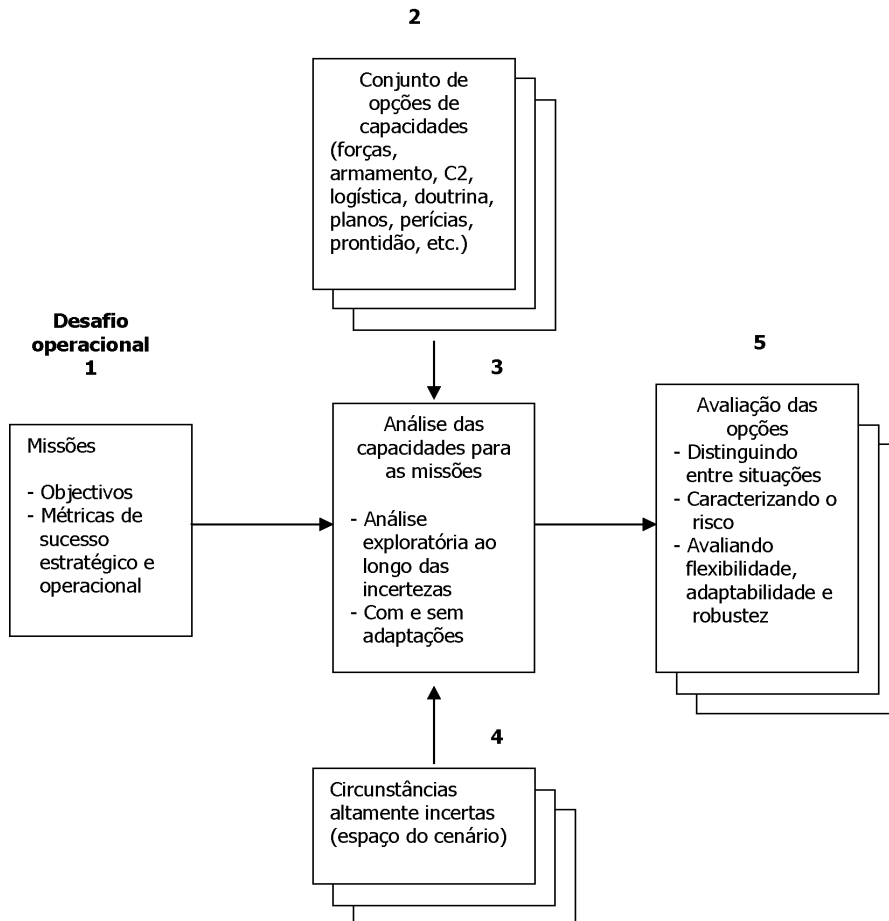


Fig. 4. Processo do sistema de análise de capacidades para as missões (SAM)
(adaptado: Davis, 2002: 30)

3.b Módulos de capacidades

O conceito da modularidade está no centro da construção de capacidades perante a incerteza. Assim são desenvolvidas capacidades relativamente genéricas que podem ser combinadas adequadamente para satisfazer as necessidades.

Os módulos de capacidades (*building blocks*) existem numa variedade de formas e nem todos recebem a mesma atenção durante o planeamento. A sintaxe é: Quem faz o quê, para atingir que objectivos, de acordo com qual conceito, usando que meios?

Aplicando este quadro aos problemas militares, os módulos podem ser por exemplo: Unidades; Operações para levar a cabo missões (por ex. suprimir

defesas aéreas); Conceitos operacionais (suprimir as defesas aéreas, destruindo em primeiro lugar os sistemas de C2 e as baterias de mísseis); Meios (plataformas) e infra-estruturas de apoio.

Os módulos não servem isoladamente. Num ambiente extremamente incerto e competitivo, tem que haver capacidade para os juntar e montar adequadamente, com rapidez e grande flexibilidade, face às variadas operações possíveis, sem o que as capacidades serão muito limitadas. A combinação e o emprego dos módulos ao nível dos Ramos está relativamente bem consolidado, quer pelas rotinas que praticam, quer pelo treino, quer pelos níveis de prontidão atingidos. Mas no que toca a operações conjuntas de nível elevado, isso não acontece. Isto requer organização, doutrina, C2, treino, prontidão, pessoal e estruturas de apoio (Davis, 2002: 51-56). Ou seja, por outras palavras, as capacidades assentam nas áreas ou elementos funcionais DOTMLPFI, que devem existir na organização e estruturas de defesa, sobretudo ao pretender uma lógica conjunta.

Desta forma considera-se que a Hipótese 2 fica validada.

4. O MODELO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES DA NATO, DA UE E DO CANADÁ

Tendo definido um modelo genérico de planeamento baseado em capacidades, é agora interessante investigar como faz a NATO, como organização de referência, e como faz a UE e o Canadá, que se apresentam também na vanguarda da transformação e que estão a operacionalizar o modelo de planeamento por capacidades.

4.a NATO

Por haver alguns marcos que se consideram importantes que deram origem ao processo de planeamento por capacidades na NATO e pelo facto de o processo assentar numa arquitectura de capacidades que merece alguma referência, julga-se conveniente fazer uma pequena nota de enquadramento ao planeamento de capacidades da NATO.

A NATO teve um marco importante para o início do processo da RAM e do planeamento por capacidades, que foi a Cimeira de Washington em 1999, onde para além duma nova estratégia da Aliança, foi lançada a *Defence Capabilities Initiative (DCI)*⁷, cujo objectivo era assegurar que a Aliança pudesse

⁷ Reformulada pela Cimeira de Praga de 2002 (cimeira das capacidades) de onde resultaram os Compromissos das Capacidades de Praga, a *NATO Response Force* e o *ACT*.

levar a cabo operações em todo o espectro das suas actuais e futuras missões, incluindo a defesa do seu território. A iniciativa era uma medida para diminuir o crescente fosso tecnológico entre os EUA e os aliados. Depressa ficou demonstrada a sua oportunidade e importância na Operação *Allied Force* no Kosovo na Primavera de 1999. Com a DCI a NATO pretendia aumentar as suas capacidades em cinco áreas específicas: *deployability, mobility, sustainability and logistics, survivability, effective engagement, command and control and information systems*. É nestas áreas que a Aliança precisa de desenvolver as suas capacidades militares para responder aos desafios que se colocarão certamente nas próximas décadas (Sloan, 2002: 77-90).

A NATO baseia o seu planeamento por capacidades em duas coisas: numa arquitectura de capacidades e no processo de desenvolvimento de capacidades.

A arquitectura de capacidades, que será aqui focada, é uma descrição hierárquica de conceitos e de capacidades⁸ necessários para levar a cabo todo o espectro de operações aliadas. As capacidades existem em vários níveis, derivadas das sete *Transformational Objective Areas (TOA)*, e podem ser divididas noutras sub-capacidades. Esta arquitectura pode descrever relações entre capacidades e é necessária para assegurar o seu desenvolvimento coordenado e eficiente e está relacionada com o cumprimento das missões militares da Aliança (ACT, 2005).

As *TOA* provêm do documento produzido pelos comandos estratégicos da NATO, intitulado *Strategic Vision: The Military Challenge*, e da forma como as futuras operações da Aliança vão ser planeadas e conduzidas, o que moldará a transformação das forças, conceitos e capacidades, de acordo com esta visão estratégica. Alguns dos objectivos consagrados no documento são apoiar a transformação através de linhas gerais de orientação para o desenvolvimento a longo prazo das forças, conceitos e capacidades, bem como estabelecer um contexto para a experimentação com novos conceitos e capacidades, e para a investigação e desenvolvimento (I&D). A arquitectura pode ser representada na Figura 5 seguinte:

⁸ Os documentos consultados referem que a arquitectura de capacidades provém da estrutura de capacidades, mas ambas têm a mesma definição. Assim para efeitos deste estudo os dois termos terão o mesmo significado.

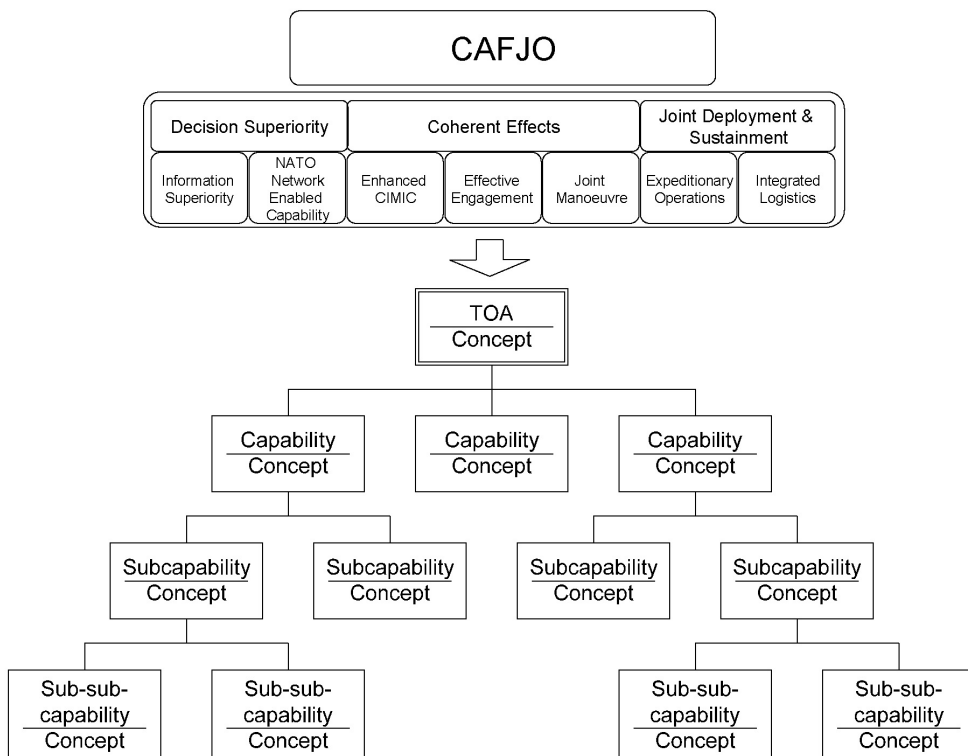


Fig. 5: Arquitectura de capacidades da NATO
(*Concepts for Alliance Future Joint Operations - CAFJO*)

Numa abordagem segundo as *EBO* o documento estipula a necessidade de adaptar as actuais forças, conceitos e capacidades que irão afectar todos os aspectos de planeamento, preparação, geração, treino, projecção, emprego e sustentação das forças, o que vai obrigar a um quadro de transformação, sustentado em três objectivos principais: superioridade de decisão, efeitos coerentes e projecção conjunta, e sustentação. Assim é criada uma base lógica para organizar e ligar conceitos e capacidades e programas necessários à transformação, o que tem que ser testado através de programas de experimentação, que vão validar esses conceitos que serão assim traduzidos em requisitos e planos no processo de planeamento de defesa. Este sistema coerente de conceitos e capacidades será desenvolvido nas sete *TOA* já referidas acima (NATO Strategic Commanders, 2004), e pode ser resumido na seguinte Figura 6:

EFFECTS-BASED APPROACH TO OPERATIONS

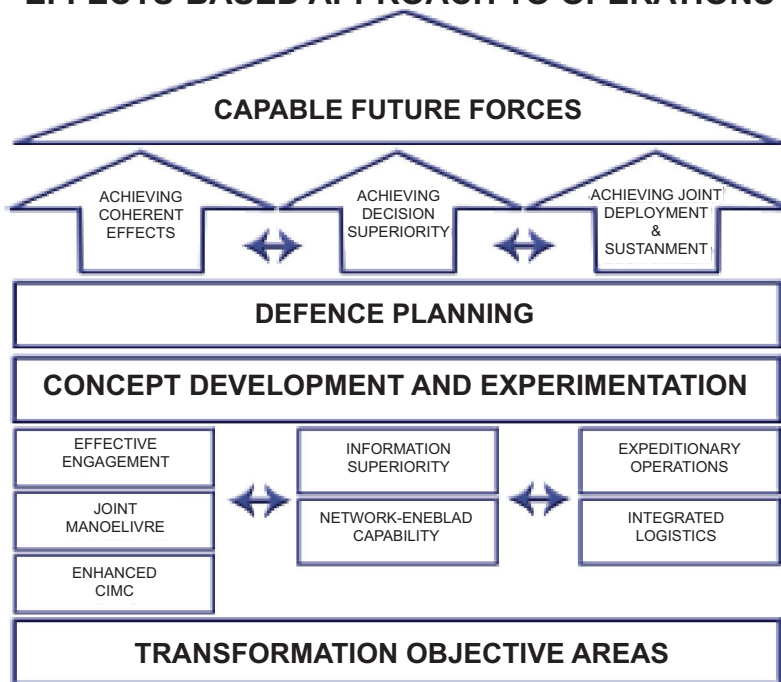


Fig. 6: Framework for Transformation (NATO Strategic Commanders, 2004: 17)

Na sequência do relatório do *Defence Review Committee (DRC)* sobre a *Defence Planning Procedure* acordada pelas Nações em 2004, foi reconhecida a necessidade de desenvolver a inter-relação entre as várias vertentes do planeamento e a sua harmonização. A *Comprehensive Planning Guidance (CPG)* forneceu a orientação relativa a questões de capacidades e planeamento, que está a ser implementada e supervisionada pelo *NATO HQ Executive Working Group (EWG)*, em representação do *North Atlantic Council (NAC)*, do *Defence Planning Committee (DPC)* e do *Nuclear Planning Group (NPG)*, com a finalidade de harmonizar o planeamento de desenvolvimento de capacidades.

O *ACT* é o líder da transformação das capacidades militares da NATO e assegura o desenvolvimento de laços cooperativos entre as entidades NATO que têm um papel a desempenhar na produção de capacidades. Para isso o *ACT* estabeleceu um processo de gestão de capacidades e uma estrutura organizacional alinhada com objectivos de transformação de longo prazo.

Mas antes de se proceder à análise do processo, convém ter presente a definição de capacidade adoptada pela NATO: *The ability to produce an effect*

that users of assets or services need to achieve. Uma capacidade contribuirá para atingir um efeito ou um resultado operacional requerido para cumprir uma missão militar. Uma capacidade consistirá numa ou mais componentes funcionais DOTMLPFI.

O processo de desenvolvimento de capacidades – *Capability Development Process (CDP)* - estabelece uma progressão da tomada de decisão e de revisão necessárias para assegurar a identificação, o desenvolvimento de soluções de capacidades e a sua implementação, do curto ao longo prazo, usando uma abordagem *effects based*. Possui seis passos (Fig. 7) e existe sempre a possibilidade de influenciar o desenvolvimento de capacidades em qualquer dos passos, o que dá grande flexibilidade ao processo.

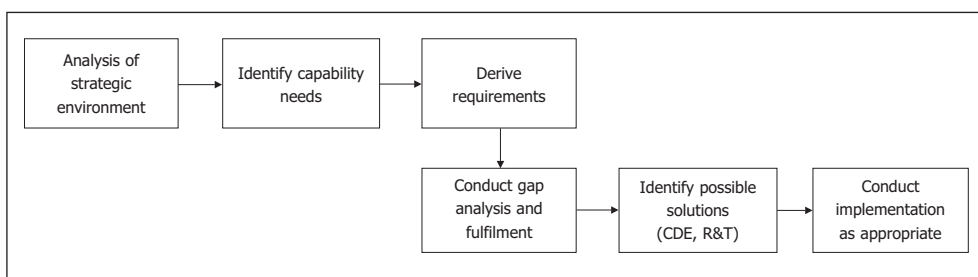


Fig. 7: Processo de Desenvolvimento de Capacidades (SACT, 2006)

Far-se-á de seguida uma breve caracterização de cada um dos passos.

(1) Análise do ambiente estratégico

O objectivo deste primeiro passo é identificar os potenciais tipos de missões que a Aliança poderá ter que desempenhar no futuro. Para isso é feita uma avaliação do ambiente de segurança no futuro (da responsabilidade dos dois comandos estratégicos⁹), através da análise das principais tendências globais de demografia, ambiente, globalização e avanços tecnológicos, e é tida em conta a orientação político-estratégica da NATO¹⁰, para finalmente identificar todas as potenciais missões, incluindo as que podem ser atribuídas à *NATO Response Force (NRF)* (SACT, 2006). Este primeiro passo pode ser representado na Figura 8 seguinte:

⁹ Mas em coordenação com outras agências da Aliança, nações, organizações internacionais, organizações não-governamentais, académicos, indústria, etc. Esta é também uma oportunidade para enriquecer o processo de desenvolvimento de capacidades com dados das lições aprendidas dos comandos operacionais.

¹⁰ Proveniente do Conceito Estratégico, do *Ministerial Guidance*, de outros documentos e das actuais missões NATO (Artigo V e Não-artigo V)

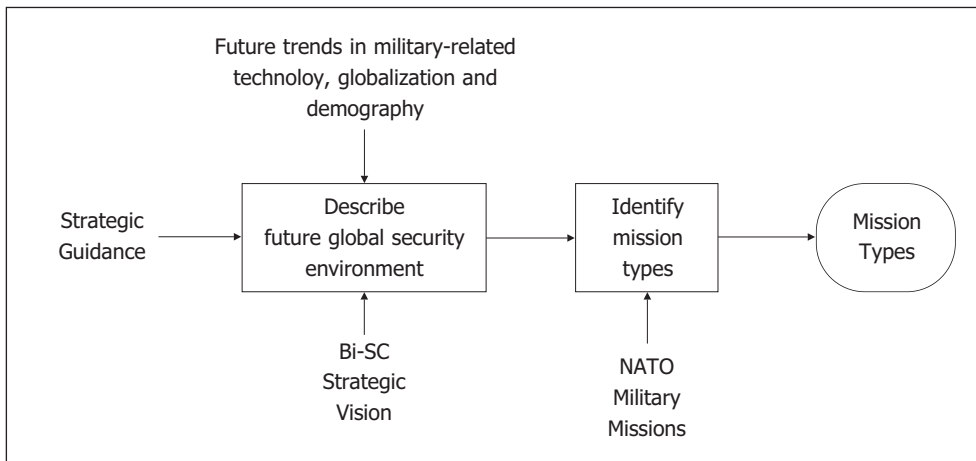


Fig. 8: Análise do ambiente estratégico (SACT, 2006)

(2) Identificação das necessidades de capacidades

O objectivo deste segundo passo é analisar os tipos de missões para identificar as capacidades que as forças da Aliança devem ter para actuar em todo o espectro de operações. Dada a necessidade da aplicação coerente e abrangente dos vários instrumentos da Aliança para a obtenção dos efeitos desejados, as necessidades devem ser baseadas em efeitos e não em tarefas. Por isso, usando os conceitos desenvolvidos a partir da *Effects Based Approach to Operations (EBAO)*, as necessidades de capacidades são identificadas e compiladas na arquitectura ou estrutura de capacidades (Figura 5). Anteriormente o desenvolvimento de capacidades da NATO era um processo *bottom-up* repetido, envolvendo os comandos estratégicos, em que as nações tinham frequentes oportunidades para rever, dar contributos e aprovar. Esta abordagem não tinha coerência entre a aplicação de conceitos e a identificação de capacidades. O *CDP* integra os conceitos no processo de identificação de capacidades numa filosofia *top-down*, que requer muita interacção para obter a concordância das nações sobre as necessidades, embora ganhe na identificação de sobreposições e duplicações, durante a análise das necessidades. O resultado final deste passo será uma estrutura de capacidades capaz de absorver alterações que afectam as necessidades e que merecem novas análises no Quartel-General da NATO (SACT, 2006). Este passo pode ser representado na Figura 9 seguinte:

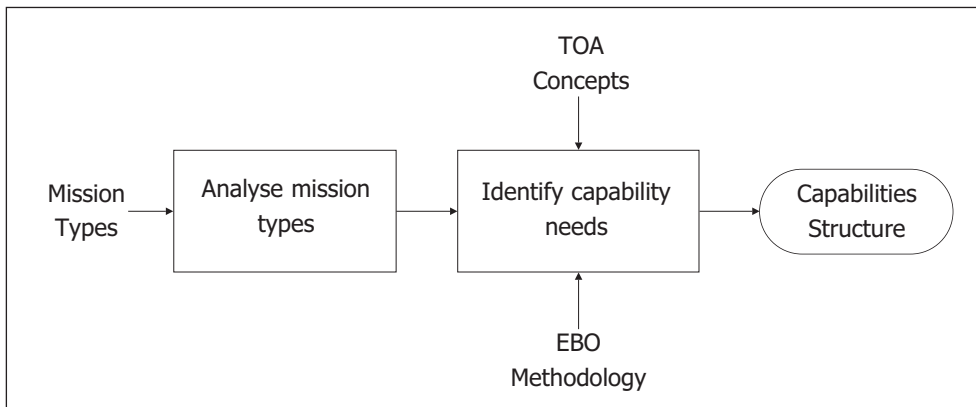


Fig. 9: Identificação das necessidades das capacidades (SACT, 2006)

(3) Obtenção dos requisitos

Neste terceiro passo as necessidades de capacidades são examinadas à luz dos cenários mais representativos, as *planning situations (PS)*, para obter os requisitos qualitativos e quantitativos, usando processos analíticos específicos, quer da *Defence Requirements Review (DRR)*, quer do *Long Term Requirements Study (LTRS)*. As *PS* são futuros cenários desenvolvidos com os contributos do planeamento operacional e da avaliação do ambiente de segurança no futuro. No curto e médio prazo a obtenção dos requisitos terá em conta factores de contexto ou assimétricos. No longo prazo, haverá uma concentração de requisitos qualitativos de capacidades a serem considerados para investigação e tecnologia. O nível de ambição e outros factores servem para identificar requisitos qualitativos e quantitativos que se podem ligar à arquitectura de capacidades. O produto deste passo, o qual deve ser apresentado ao *Military Committee (MC)*, é uma lista dos requisitos gerais de capacidades que satisfazem os desafios presentes e futuros, que se colocam à Aliança, resultantes da avaliação do ambiente estratégico (SACT, 2006). Este passo pode ser representado na Figura 10 seguinte:

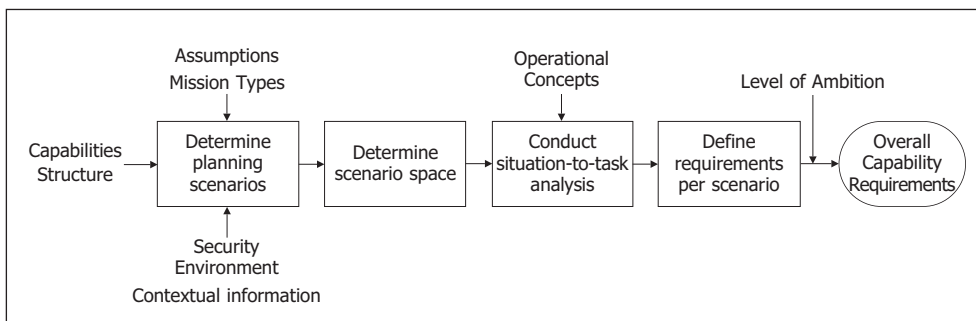


Fig. 10: Obtenção dos requisitos (SACT, 2006)

(4) Análise e preenchimento de lacunas

O objectivo do quarto passo é identificar quais os requisitos de capacidades que podem ser preenchidos de imediato, os que estão planeados para preencher no futuro, os que não estão preenchidos e os que a NATO tem em excesso. Os requisitos não são expressos pelas nações e pela NATO nos mesmos termos, nas suas contribuições. É preciso traduzi-los em forças, unidades, infra-estruturas e *Communications and Information System (CIS)*, para que a comunidade de planeamento de defesa use a mesma linguagem, e para que o preenchimento das lacunas seja feito através da melhor combinação de plataformas para formar uma capacidade específica, dando o máximo de flexibilidade ao comandante operacional. Isto permitirá uma comparação de inventários de forças, infra-estruturas e *CIS* disponíveis e os requisitos gerais, revelando as lacunas e os excessos. A informação sobre programas nacionais de desenvolvimento de capacidades, relatados nos *Defence Planning Questionnaires (DPQ)*, é importante nesta altura para uma análise das opções de preenchimento das lacunas, o que origina uma série de consultas entre especialistas, estruturas da NATO, nações e outros interessados.

O produto deste passo, o qual deve ser apresentado pelos comandos estratégicos ao *Military Committee (MC)*, é o *Minimum Military Requirement (MMR)*. É uma lista dos requisitos de capacidades preenchidos e não preenchidos com uma avaliação do risco, permitindo aos comandos estratégicos conhecer as implicações para a execução das missões e elaborar uma lista prioritizada das lacunas. Associando os requisitos em falta à arquitectura das capacidades, é possível reavaliar no total a situação da capacidade e encontrar uma solução transformacional. Algumas lacunas podem ter soluções disponíveis para implementação. Outras são apropriadas para resolução através do desenvolvimento de *Capability Packages (CP)*. Outras ainda serão resolvidas através

de *Force Proposals (FP)* do ACT que serão negociadas em *Force Goals (FG)* com as nações (SACT, 2006).

Este passo pode ser representado na Figura 11 seguinte:

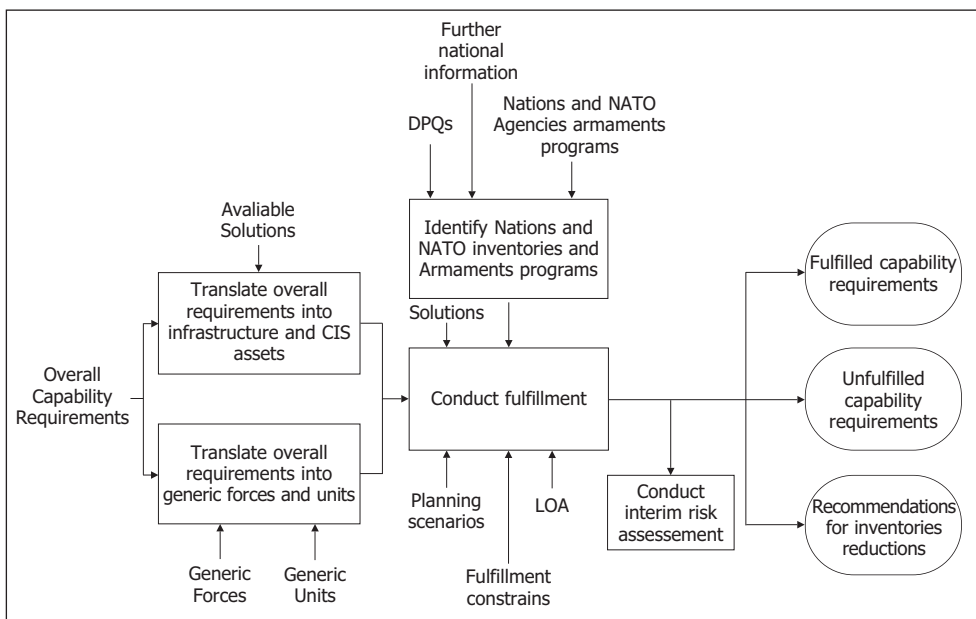


Fig. 11: Análise e preenchimento de lacunas (ACT, 2005)

(5) Identificação de possíveis soluções

O quinto passo começa com a análise da solução que está a ser levantada na NATO e nas nações e qual o produto que vai originar. São feitas diferentes abordagens para encontrar potenciais soluções. Depois é precisa nova análise para seleccionar uma solução relevante e efectiva para o preenchimento do requisito. Para evitar estanqueidade do processo e acções isoladas é necessário um desenvolvimento paralelo de soluções num ambiente de trabalho mais aberto e cooperativo. A solução seleccionada é traduzida em vários projectos correspondentes a determinados passos sincronizados em termos de tarefas e produtos finais. Todos os projectos serão componentes do *Capability Area Improvement Program (CAIP)*, que será construído e desenvolvido no futuro pelo ACT. As várias estruturas da NATO, nas suas áreas de interesse do DOTMLPFI, envolver-se-ão nos trabalhos para resolver as lacunas. Há muitas entidades com responsabilidades neste quinto passo e a complexidade das suas inter-relações é grande. O ACT será o integrador que acompanha o progresso

e os resultados dos vários projectos, ajustando o conteúdo do *CAIP*, dos seus produtos e do seu planeamento.

Depois de uma análise comparativa segundo determinados critérios e de estudos de exequibilidade para avaliar implicações financeiras e adequabilidade, é seleccionada uma solução por uma das entidades envolvidas, a qual é proposta no processo de planeamento de defesa e é transmitida às nações como *FP*, *FG* ou *CP*. A solução é apresentada numa configuração que reflecte os elementos funcionais de DOTMLPFI (SACT, 2006).

Este passo pode ser representado na Figura 12 seguinte:

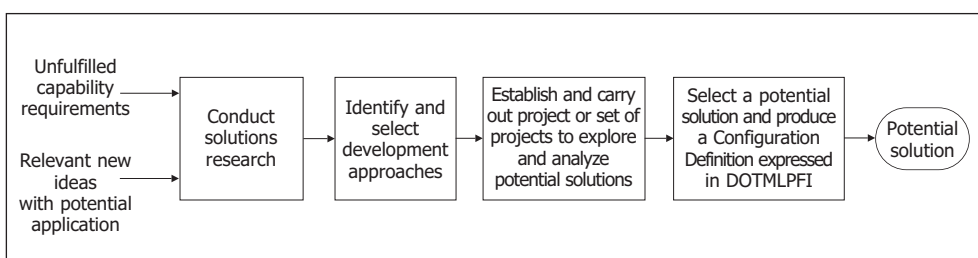


Fig. 12: Identificação de possíveis soluções (ACT, 2005)

(6) Implementação

Neste sexto passo é necessário definir um conjunto de actividades de implementação baseadas nos elementos de DOTMLPFI. Estas actividades são traduzidas em projectos que contêm produtos, especificações e orientação para a autoridade que implementa. É necessário o estabelecimento de prioridades e sincronização para realizar os objectivos estabelecidos para a capacidade e atingir eficiência entre todos os projectos de implementação. Estes projectos de implementação de uma capacidade específica são agrupados numa proposta reflectida no respectivo *CAIP*. O papel do *ACT* é monitorizar o desenvolvimento do *CAIP* e influenciar o mais possível a implementação atempada da capacidade. Aqui é importante o papel do *Integrated Capability Team Leader (ICTL)* responsável pelas acções de planeamento necessárias para orientar e apoiar o desenvolvimento e a implementação das capacidades numa *TOA* específica¹¹, expressas em termos de DOTMLPFI.

Embora o *ACT* possa integrar e coordenar os numerosos programas para a implementação das capacidades da Aliança, no final são as nações que edifi-

¹¹ Para este efeito existem 5 *ICTL* para as *TOA* assim agrupadas: Effective Engagement and Joint Maneuver, Enhanced CIMIC, Expeditionary Operations, NATO Networked Enabled Capability and Information Superiority, Integrated Logistics

cam muitas delas. A integração dos elementos de DOTMLPFI, expandidos em projectos para implementação de capacidades, é um esforço conjunto das nações e dos organismos da NATO. Há depois um esforço de integração e de coordenação dos diferentes métodos de implementação das capacidades no CAIP, tais como CP, FP, requisitos de standartização, etc. (SACT, 2006).

Este passo pode ser representado na Figura 13 seguinte:

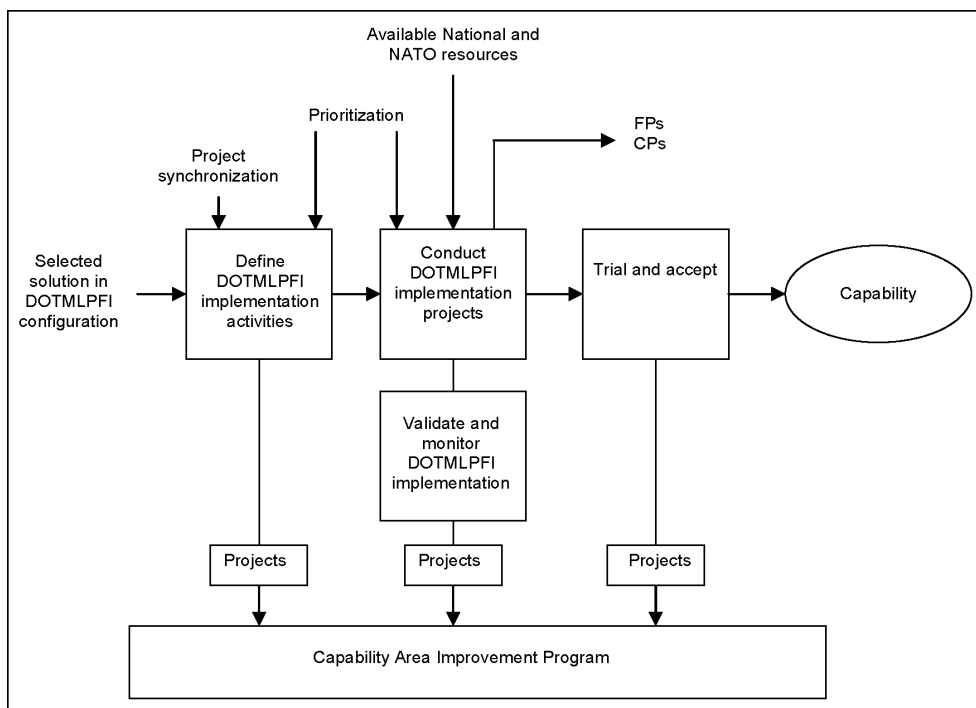


Fig. 13: Implementação das soluções (SACT, 2006)

(7) Lições aprendidas

Apesar da experiência da utilização do planeamento por capacidades não ser ainda muito vasta, na *2007 Chiefs of Transformation Conference*, que teve lugar em Norfolk de 11 a 13 de Dezembro de 2007, foram apontadas algumas lições aprendidas.

O processo tem rigor e é apoiado pelas nações, mas tem demasiadas *planning situations* que causam confusão. É desejável simplificar o processo, dando-lhe mais flexibilidade e capacidade de resposta. As nações têm diferentes requisitos de capacidades, pelo que, o ACT deve adaptar o planeamento e

manter consultas caso a caso, para ir ao encontro dos requisitos das nações. Não tem havido uma análise adequada dos recursos disponíveis, e por isso o *MMR* não é um documento consistente, sendo um tema que necessita ser trabalhado (Jorgensen, 2007).

4.b UE

Em virtude das recentes evoluções ocorridas no seio da UE firmadas em decisões que os Estados Membros acordaram nas últimas Cimeiras, que vieram a alterar processos de planeamento e impor novas necessidades, julga-se conveniente fazer uma pequena nota de enquadramento ao planeamento de capacidades da UE resumindo os marcos mais importantes.

Em 1999 em Helsínquia, os países membros da UE traçaram um plano de desenvolvimento de capacidades a atingir em 2003, e que ficou conhecido por *Helsinki Headline Goal 2003 (HHG 2003)*, para projectar rapidamente e sustentar forças capazes de dar cumprimento a todo o espectro das missões de *Petersberg* (operações humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e da utilização de forças de combate na gestão de crises, incluindo o restabelecimento da paz), estabelecidas no Tratado de Amesterdão¹² (Lindstrom, 2007).

Em Dezembro de 2003 o Conselho Europeu (CE) aprovou a *European Security Strategy (ESS)*¹³, na qual a UE afirma o papel global que pretende desempenhar em apoio à ordem internacional num quadro de multilateralismo da Organização das Nações Unidas (ONU). Após caracterizar o ambiente internacional e as ameaças decorrentes, e estabelecer os objectivos estratégicos, o documento parte para as implicações de política para a UE e enuncia a necessidade de transformação das forças militares em forças mais flexíveis, de grande mobilidade, de modo a enfrentar o novo quadro de ameaças. Aponta também para o uso sistemático de uma *pool* (fundo comum) de meios partilhados, reduzindo as duplicações, e, a médio prazo, aumentando as capacidades, combinando num sistema os recursos dos países membros e os das instituições da UE. Indica ainda a necessidade do emprego de recursos civis nas situações de crise e após crise. Como resultado do aumento de capacidades, define a necessidade de alargar o espectro de missões, podendo incluir operações de desarmamento, apoio a países terceiros no combate ao terrorismo e na reforma dos seus sectores de segurança. Sublinha ainda a importância dos

¹² A dimensão das forças situava-se ao nível de corpo de exército, com cerca de 60 000 homens a projectar em 60 dias e com capacidade de sustentação para 1 ano, incluindo C3I, logística, serviços de apoio de combate, e elementos naval e aéreo

¹³ O documento tem a designação de *A Secure Europe in a Better World*

acordos permanentes com a NATO, em particular os acordos *Berlin Plus*, para o aumento das capacidades e para a formação do quadro de parceria estratégica para a gestão de crises. O desafio agora será utilizar juntamente os instrumentos e capacidades criados no âmbito da *Common Foreign and Security Policy (CFSP)* e da *European Security and Defence Policy (ESDP)*, entre os quais os programas de assistência, os fundos de desenvolvimento e as capacidades militares e civis dos estados membros, para se obter um ambiente de segurança, condição fundamental para o desenvolvimento (*European Council. Brussels. 12 December 2003. A Secure Europe in a Better World*).

Com base neste documento, na evolução do ambiente estratégico, na evolução da tecnologia, tendo em conta as lições aprendidas das operações lideradas pela UE e tendo em consideração a necessidade de continuar a construção das *HHG*, ultrapassando as lacunas ainda existentes, os Estados Membros decidiram e estabeleceram em 2004, um novo *Headline Goal 2010 (HG 2010)*. Comprometeram-se até 2010 de serem capazes de responder de forma rápida e decisiva a todo o espectro das operações de gestão de crises cobertas pelo Tratado da UE, já referidas. Neste documento foi também estabelecida a criação, em 2004, da *European Defence Agency*¹⁴ (*EDA*). Fundamentalmente a materialização da *ESS* é o *HG 2010* (Martins, 2007) (Lindstrom, 2007).

Por outro lado, apesar dos progressos feitos no campo do desenvolvimento das capacidades militares da UE, que à luz do *HHG 2003* corria através do *European Capabilities Action Plan (ECAP)*, vertidos no *Helsinki Progress Catalogue 2003*, era necessário criar um processo de desenvolvimento de capacidades. Na Cimeira de Nice, em 2000, foram estabelecidos os princípios do processo de desenvolvimento das capacidades da UE, o qual foi posto em vigor em 2003 durante a *Capability Conference*, que reuniu os Ministros da Defesa em Bruxelas, num documento intitulado *EU Capability Development Mechanism (CDM)*¹⁵, que especificava os detalhes do processo e a sua relação com a NATO (Martins, 2007) (Lindstrom, 2007).

O planeamento baseia-se nalguns princípios, designadamente a autonomia da UE no seu processo de decisão, o reconhecimento da natureza política e voluntária das contribuições nacionais, a garantia da coerência entre os compromissos dos Estados Membros para com a UE e os seus planos nacionais

¹⁴ Com o objectivo de desenvolver capacidades, fazer investigação e aquisição na área dos armamentos, coordenando esforços e recursos dos Estados Membros.

¹⁵ Permitindo à UE controlar o progresso e rever os objectivos de capacidades e obter consistência com os objectivos de forças no âmbito do planeamento NATO ou PfP.

(sobretudo os que derivam da sobreposição com o planeamento NATO ou PfP), e a vontade de maximizar a eficiência para evitar duplicação desnecessária. Existe ainda uma mecânica, operacionalizada através do *EU/NATO Capability Group*, para assegurar o desenvolvimento consistente das capacidades da UE e da NATO onde elas se sobrepõem. O grupo promove a troca de informação transparente acerca de capacidades entre as duas organizações, o entendimento mútuo do estado das suas capacidades, uma perspectiva dos objectivos da UE, e, para os países envolvidos, dos objectivos que decorrem do processo de planeamento NATO ou PfP, e o debate acerca de disponibilidade, standards e interoperabilidade.

O planeamento é feito através do *CDM* o qual compreende três elementos:

- O estabelecimento dos requisitos militares para permitir atingir os objectivos da UE e permitir que os compromissos dos Estados Membros vão ao seu encontro
- Monitorização e avaliação do progresso
- Tratamento das lacunas

Entretanto a EDA, que assume um papel central no planeamento de capacidades, na sua *Long-term Vision*, indica que as futuras forças devem estar fundadas num planeamento baseado em efeitos, devendo ser dada atenção a quatro características fundamentais: sinergia, agilidade, selectividade e sustentabilidade. O perfil das futuras capacidades assenta em seis áreas ou pilares de desenvolvimento de capacidades, associadas a Equipas de Desenvolvimento Integradas da UE: Comando, Informações, Ataque, Protecção, Projecção e Sustentação (EDA Steering Board, 2006: 15-28). Trata-se no fundo de uma arquitectura de capacidades, que, apesar de pequenas diferenças de nomenclatura, é um modelo que assenta em áreas funcionais semelhantes às *TOA* que constituem os pilares da arquitectura das capacidades da NATO.

Para obtenção da resposta rápida e decisiva, é necessário identificar capacidades e uma nova forma de planear. No fundo trata-se de abandonar a procura do que já existe de momento na UE, e tornar a UE mais capaz, realçando a rapidez de resposta e a qualidade, a interoperabilidade, a projecção e a sustentação. Além disso pretende-se edificar capacidades para todo o espectro de operações, evitar duplicações, considerar também a edificação de capacidades civis e definir que operações pretende a UE conduzir simultaneamente (Martins, 2007). A EDA, como já referido, tem uma grande importância neste processo dentro da sua missão de desenvolvimento de capacidades juntamente com os Estados Membros, em apoio à *ESDP*, e, em meados de 2007 foi acordado um calendário para o desenvolvimento dum *Comprehensive Capability*

Development Plan (CCDP), onde se insere o processo de desenvolvimento de capacidades (Figura 14 abaixo), que ajudará os governos da UE a identificar as áreas prioritárias que devem ser desenvolvidas em conjunto ou num ambiente exterior à EDA, para a produção de capacidades (EDA, 2007a).

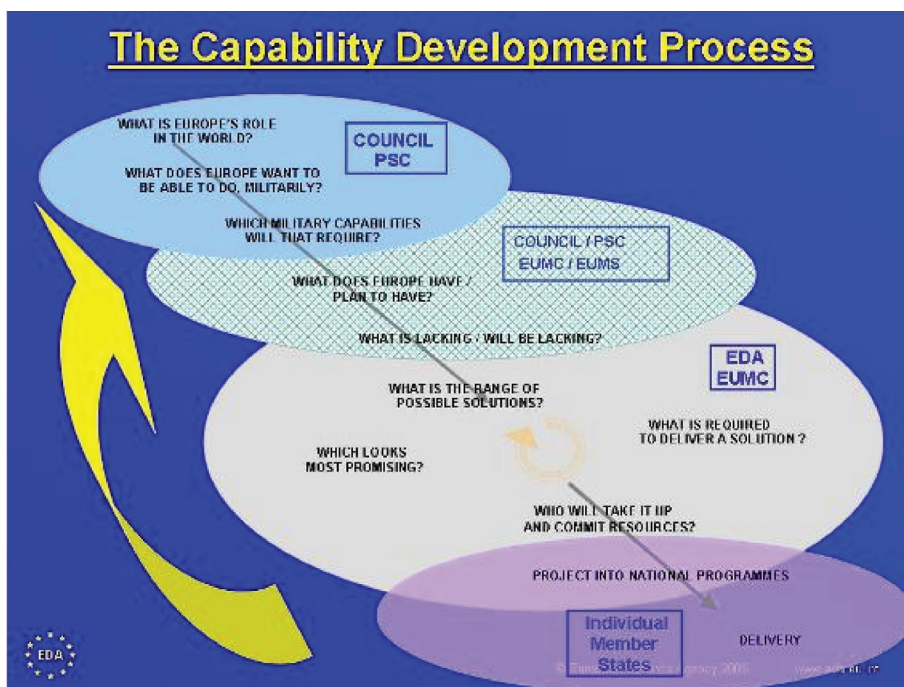


Fig: 14: *Capability Development Process* (EDA, 2007)

É neste enquadramento que o processo de planeamento por capacidades da UE se desenvolve, o qual irá ser abordado seguidamente em maior detalhe.

(1) O estabelecimento dos requisitos militares para atingir os objectivos da UE (Martins, 2007).

O levantamento das capacidades militares para cumprir os objectivos políticos de desenvolvimento de capacidades estabelecidos pelo Conselho Europeu (CE) é feito com a orientação do *EU Military Committee (EUMC)*

A Revisão dos Objectivos Originais estabelecidos em Helsínquia é feita quando necessário para gerar novas capacidades para as missões de *Petersberg* e determina o calendário adequado. Os ministros da Defesa e dos Negócios Estrangeiros da UE preparam as decisões do CE tendo em atenção os

progressos feitos desde Helsínquia e as alterações no contexto estratégico. Para efeitos da gestão do planeamento, o *Political and Security Committee (PSC)* tem a responsabilidade da direcção política do desenvolvimento das capacidades militares, e atribui ao *EUMC* a tarefa de aconselhamento relativo às capacidades necessárias.

A Revisão dos Requisitos (Catálogo de Requisitos) é feita também quando necessário para garantir o alinhamento entre objectivos e requisitos. Sob a direcção do *EUMC* e com o apoio do *European Union Military Staff (EUMS)*, a *Headline Goal Task Force (HTF)*¹⁶ elabora os requisitos de capacidades com base na análise de cinco cenários constantes no *HG 2010* e das suas possíveis combinações¹⁷, cobrindo todas as capacidades necessárias, sendo no entanto limitadas a um número aceitável de forma a evitar repetições (com a colaboração da *EDA*). Os cenários são: Separação das Partes pela Força; Estabilização, Reconstrução e Aconselhamento Militar a Países Terceiros; Prevenção de Conflitos; Operação de Evacuação (em ambiente não-permissivo) e; Operações de Assistência Humanitária.

Surge o Catálogo de Requisitos (CR), uma lista genérica de requisitos de quantidade e qualidade, sem duplicações, que será submetida pelo *EUMC* ao *PSC* e por sua vez ao CE. É também levantado o quadro possível de quatro operações que a UE pretende conduzir simultaneamente: duas de média dimensão e duas pequenas.

As Contribuições Nacionais (Catálogo de Forças) são apresentadas pelos Estados Membros ao *EUMS*, na sequência do CR, tendo em consideração os seus projectos nacionais e multinacionais, dando origem ao projecto do Catálogo de Forças (lista de capacidades para cobrir qualquer combinação de cenários). Os países podem não declarar capacidades que detêm e criar lacunas¹⁸, o que levará a novo escrutínio e negociação através da *HTF*, para um aumento das contribuições, suprimindo as carências. O projecto do Catálogo de Forças será submetido pelo *EUMC* ao *PSC* e por sua vez ao CE.

¹⁶ Com especialistas dos Estados Membros

¹⁷ A modelação dos cenários com as respectivas variantes é assistida por computador com apoio do NC3A ("NATO Command, Control and Consultation Agency"). Os modelos variam por exemplo com: meteorologia, geografia, infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, cidades, portos, aeroportos, municações/dia, rações/dia, distâncias a percorrer, etc.

¹⁸ As lacunas são definidas como a diferença entre requisitos e compromissos, considerando a avaliação qualitativa e quantitativa dos compromissos

(2) Monitorização e avaliação do progresso (Martins, 2007)

A monitorização da performance centra-se nas lacunas e constitui uma base importante para modificar ou encontrar novos compromissos e para apoiar o escrutínio qualitativo e quantitativo dos compromissos e das contribuições. O recurso a capacidades NATO e a meios comuns é tido em consideração na gestão das lacunas.

A Monitorização Quantitativa das capacidades existentes deve ser um processo dinâmico e contínuo. Os Estados Membros devem manter as suas contribuições actualizadas, informando o *EUMS* de alterações significativas de forças e capacidades contidas no Catálogo de Forças através do *Headline Goal Questionnaire (HGQ)* ou de uma versão adaptada do *Defence Planning Questionnaire (DPQ)*. A troca de informação entre os Estados-Maiores da UE e da NATO terá lugar para obter coerência quando os requisitos se sobrepõem, de forma a atender as necessidades das duas organizações. Os membros NATO europeus não-UE e outros candidatos à UE que contribuem com capacidades, informam o *EUMS* preenchendo as secções relevantes do *DPQ*, o que será incluído num suplemento ao Catálogo de Forças.

A Monitorização Qualitativa é um processo de longo prazo relacionado com a operacionalidade das forças e que é tratado sucessivamente. A *HTF*, com o apoio do *EUMS*, faz a avaliação qualitativa das capacidades existentes segundo critérios que estabelece, quanto a projecção, sustentação e interoperabilidade das forças, usando os padrões da NATO, ou acedendo, através da *HTF Plus*¹⁹, às avaliações feitas pela NATO. A melhoria da eficiência das forças é feita pelos Estados Membros que podem estabelecer objectivos para o efeito ou organizar exercícios nacionais e multinacionais. Na sua análise qualitativa a *HTF* elabora um relatório de seis em seis meses com recomendações para validação pelo *EUMC*. Essas recomendações, submetidas ao *PSC*, podem levar a compromissos concretos durante as conferências ministeriais de capacidades.

A Avaliação do Progresso (Catálogo de Progresso) das capacidades militares é feita através de revisões ao Catálogo de Progresso (CP), somente quando há diferenças significativas entre as capacidades gerais e os requisitos de capacidades. Um relato de progresso é feito no final de cada presidência, entre as revisões do CP. A *HTF*, com o apoio do *EUMS*, actualiza o CP junto dos Estados Membros e é responsável pela elaboração do projecto do CP. O *EUMS* tem a tarefa de estabelecer a diferença numérica entre o Catálogo de Forças e o Catálogo de Requisitos e a *HTF* faz a análise de resultados e conduz os estu-

¹⁹ HTF reforçado com especialistas da NATO

dos das medidas para ultrapassar as lacunas, em colaboração ou não com a NATO (através da *HTF plus*), assegurando a transparência e minimizando os riscos de divergência entre as duas organizações²⁰. O projecto do CP é submetido pelo *EUMC* ao *PSC* e por sua vez ao CE. A *HTF* actualiza a sua análise do CP produzindo um relatório para o *EUMC*, uma vez em cada presidência. Com base nesse relatório o *EUMC* elabora um relato de progresso de seis em seis meses para o *PSC* que por sua vez o submete ao CE.

(3) Tratamento das lacunas (Martins, 2007)

O processo de tratamento das lacunas envolve abordagens de curto prazo (aumentos das contribuições) e abordagens de longo prazo (projectos a desenvolver). O *European Capability Action Plan (ECAP)*, lançado em 2001 na Cimeira de *Laeken*, ajudará a atingir os objectivos de capacidades estabelecidos em Helsínquia e a resolver as lacunas, acelerando a cooperação militar e a coordenação entre os Estados Membros.

Com base na análise do CP, sob a direcção do *EUMC* e com o apoio do *EUMS*, a *HTF* elabora os estudos, identifica as lacunas e apresenta as propostas para as resolver. Estes resultados serão incorporados no relato de progresso acima referido.

O processo de planeamento da UE pode ser resumido na Figura 15 seguinte:

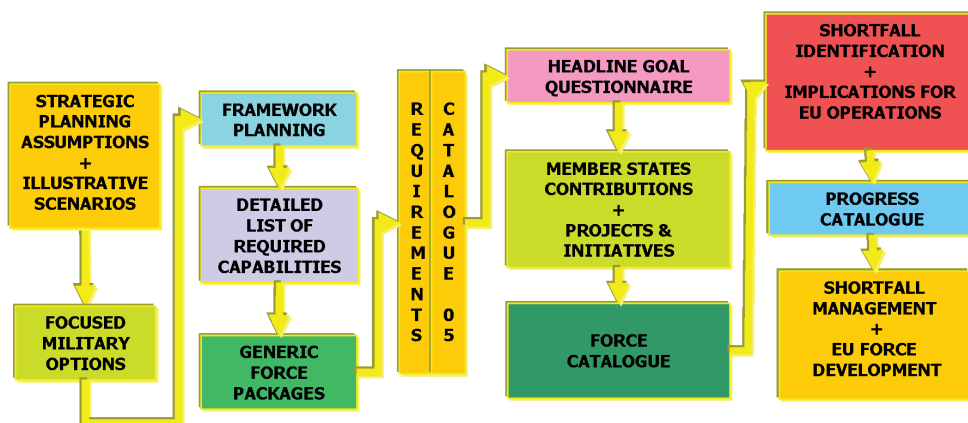


Fig. 15: Processo de planeamento por capacidades da UE (Martins, 2007)

²⁰ As soluções podem ir desde procedimentos, DOTMLPFI, etc. até à diminuição do nível de ambição, ou assumir o risco. A EDA pode iniciar processos de aquisição ou desenvolver programas através dos Estados Membros ou até fazer protocolos com a NATO.

(4) lições aprendidas

Finalmente as lições aprendidas da adopção deste modelo pela UE não são abundantes. Os poucos elementos foram encontrados no *site* da EDA (nos relatórios do Conselho da UE no âmbito dos *General Affairs and External Relations*), sendo demonstrado o agrado nos progressos feitos na implementação de uma abordagem qualitativa no processo de desenvolvimento de capacidades no quadro do HG 2010. É também necessária uma análise mais rigorosa das necessidades de capacidades futuras, para identificar prioridades. Tem sido realçada a cooperação entre a UE e a NATO (através do *EU/NATO Capability Group*) na troca de informação para evitar a sobreposição de requisitos.

4.c. Canadá

O processo de planeamento por capacidades do Canadá é semelhante ao modelo da NATO, tendo sido institucionalizado em 2005. É um processo metodológico para identificar futuras capacidades para as forças armadas canadianas, através da análise de cenários de desenvolvimento de forças aprovados pelo *Chief of Defence Staff (CDS)*, os quais são baseados nos interesses e políticas nacionais e na avaliação do ambiente de segurança, actual e futuro. O produto final é uma lista prioritizada de futuros objectivos de capacidades e lacunas, a partir da qual se construirão opções para resolver as lacunas.

O processo tem uma abordagem *top-down* com orientação do CDS e da política do governo do Canadá através do *Defence Policy Statement (DPS) 2005*²¹, o qual deriva da *National Security Policy (NSP)*²², o que confere uma maior focalização no desenvolvimento de forças. A Figura 16 seguinte, onde são listados outros documentos estruturantes da defesa do Canadá, ilustra esta abordagem num quadro comparativo com a NATO.

²¹ Poderá corresponder ao Conceito Estratégico Militar do Canadá

²² Poderá corresponder ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional do Canadá

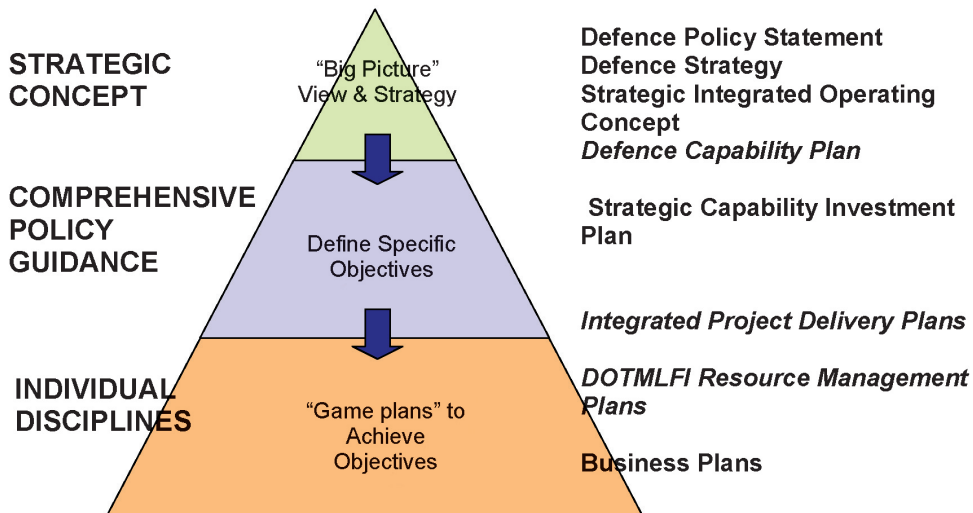


Fig. 16: Planeamento *top-down* (Fallis, 2005)

O propósito do *DPS* é proporcionar orientação para as operações das FFAA canadianas e apoiar o *Department of National Defence (DND)* no desenvolvimento de programas de longo prazo. Esta orientação provém dos princípios e prioridades estabelecidos na *NSP* e na *International Policy Statement (IPS)*.

O processo, coordenado pelo *Capability Development Working Group (CDWG)*, sob a direcção do *Director Defence Analysis (DDA)*, tem seis passos, dos quais se fará seguidamente uma breve descrição.

(1) Análise de cenários

O primeiro passo, consiste na **análise de cenários** reais, seleccionados com base nas políticas do governo e aprovados pelo *CDS*. Os cenários reais (domésticos, regionais e internacionais) ajudam a justificar ao governo os investimentos nas capacidades de defesa, a decidir abandonar determinada capacidade e a evitar o desenvolvimento de cenários hipotéticos para justificar determinada capacidade. Dos cenários deriva a descrição das missões e tarefas, enquadradas pelo nível de ambição político e militar, e pelo ambiente político e geográfico em detalhe suficiente para apoio do restante processo.

(2) Análise das missões

O segundo passo é a **análise das missões**, que é conduzida usando uma versão modificada do Processo de Planeamento Operacional (PPO) para identificar as necessidades. As linhas de acção construídas a partir do PPO, são desenvolvidas e comparadas e a ênfase é posta no efeito a ser obtido pelas

tarefas e capacidades e não pelas plataformas. As linhas de acção seleccionadas são dispostas em diagramas de linhas de operações (sequências de acções) e matrizes de sincronização, detalhando as tarefas a realizar. Com os resultados da análise de missão são feitos jogos de guerra para completar as linhas de operações e detalhar os efeitos desejados para melhor definição das tarefas.

(3) Análise das tarefas

Neste terceiro passo procede-se à **análise das tarefas** encontradas para determinar a sua frequência dentro da missão e o seu contributo para o sucesso da missão, ficando claramente definidas e valorizadas²³, usando uma ferramenta dedicada. A partir daqui são identificadas e avaliadas as capacidades em relação ao seu contributo para as tarefas, como executantes ou facilitadoras, e, finalmente, é feita uma avaliação da frequência e da consequência (por ser usada ou não) de cada capacidade para a lista total das tarefas. A disponibilidade de tarefas e de capacidades valorizadas facilita a priorização dos objectivos de capacidades.

(4) Objectivo das capacidades

No quarto passo as tarefas são agrupadas por efeitos comuns ou por semelhança na disciplina. Assim que os grupos estão constituídos, então as capacidades necessárias para apoiar cada tarefa dentro do grupo, serão juntas num **objectivo das capacidades**²⁴, orientando a sua finalidade. Para cada tarefa deriva também um objectivo das capacidades, que tem em conta as capacidades executantes e as facilitadoras, a sua frequência e a sua consequência ou efeitos, no fundo a sua contribuição para a tarefa. O objectivo da capacidade descreve quais os efeitos que a capacidade fornece no teatro e também qual o nível de empenho da capacidade requerido para a tarefa. Usando uma linguagem baseada em efeitos, o objectivo da capacidade será definido pelo leque, o alcance, a agilidade, a persistência dos efeitos e a informação que contribui para a tarefa ou que resulta da tarefa, o que constitui a respectiva métrica. Isto pode ser ilustrado na seguinte Figura 17:

²³ A frequência (quantas vezes será necessária) e a consequência (o que pode acontecer de pior com a falta da capacidade) permitem uma valorização que é também uma análise de risco.

²⁴ Os objectivos são resumidos numa definição SMART: Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-bounded.

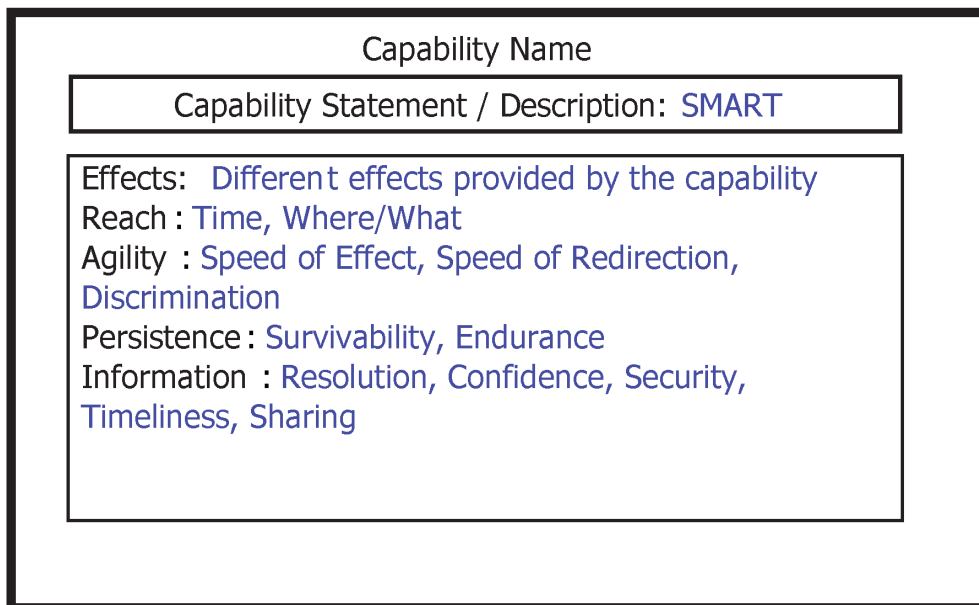


Fig. 17: Modelo para definição do objectivo de capacidade (Parker, 2005)

Para cada grupo de tarefas com os seus objectivos é então preparado o objectivo geral comum das capacidades, que resume quais os efeitos e como as várias capacidades apoiam a criação desses efeitos, necessários para cumprir o objectivo comum das tarefas do grupo. Desta forma pode dizer-se que o processo de planeamento por capacidades é semelhante ao planeamento baseado nos efeitos, com excepção do objectivo, que é o planeamento de forças e não as operações reais.

(5) Objectivos das capacidades das forças

Depois de estabelecidos os objectivos das capacidades específicos para cada cenário e, analisados todos os cenários para o desenvolvimento das forças, o passo seguinte é produzir os **objectivos das capacidades das forças**, ou seja produzir um objectivo comum a partir dos anteriores. A prioridade relativa das missões dos cenários, conforme a sua frequência e a sua consequência, ditará a prioridade dos objectivos das capacidades das forças canadianas. Este constitui o quinto passo.

(6) Identificar as lacunas e os excessos

No sexto e último passo é feita uma avaliação da estrutura de forças actual e num futuro próximo e a sua comparação com os objectivos das capacidades das forças estabelecidos, para permitir **identificar as lacunas e os excessos** de capacidades. Estes resultados, depois de validados e aprovados, alimentam o processo de gestão de capacidades para a resolução das lacunas e dos excessos.

O processo de planeamento pode ser resumido na seguinte Figura 18:

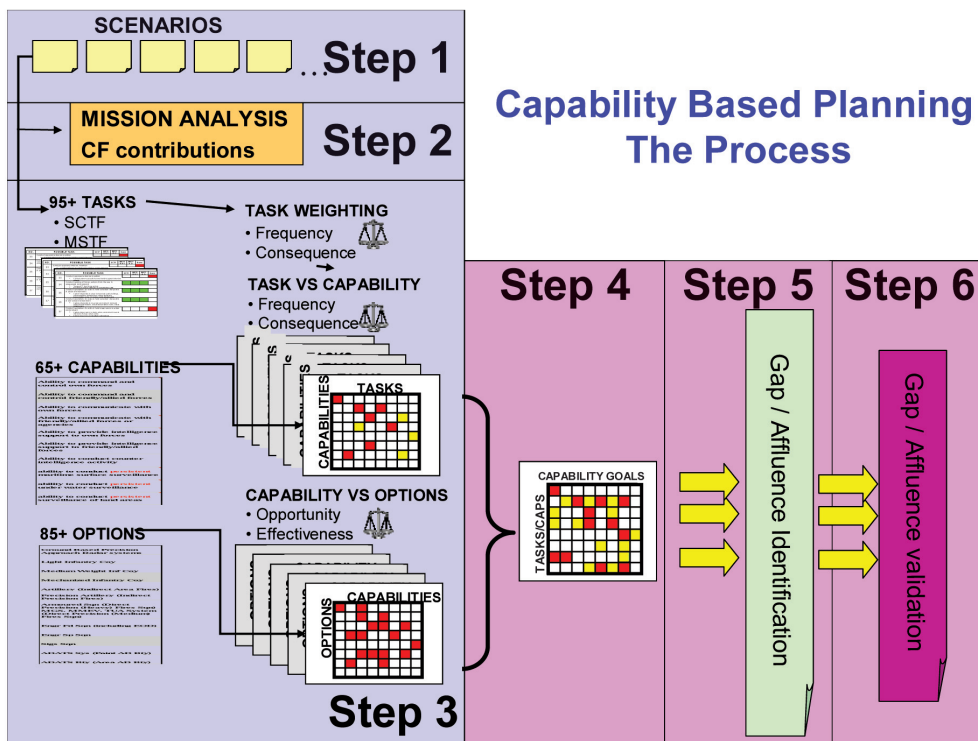


Fig. 18: Processo de planeamento por capacidades (Parker, 2005)

Sempre com a orientação do *Joint Capability Requirement Board (JCRB)*, o processo de planeamento por capacidades termina aqui, identificando de uma forma responsável, rigorosa, honesta e bem sustentada, os objectivos das capacidades, as lacunas e as sobreposições, cuja origem está localizada nas políticas do governo, sendo por isso um modelo *top-down*. O apoio e envolvimento de todos os interessados no processo de planeamento por capacidades é feito em todos os passos e isso é crítico para o sucesso deste modelo. A partir daqui, já na área de gestão de capacidades, começa outro processo para definir como é que a capacidade vai ser gerada, e ainda mais um outro processo para adquirir²⁵ e implementar a capacidade (DPM, 2006). A Figura 19 seguinte apresenta um esquema geral dos três processos que contribuem para o desenvolvimento de forças.

²⁵ Fazendo uma análise e escolha de opções, condução de actividades de projecto para definir requisitos e finalmente aquisição.

Functional Components of Force Development

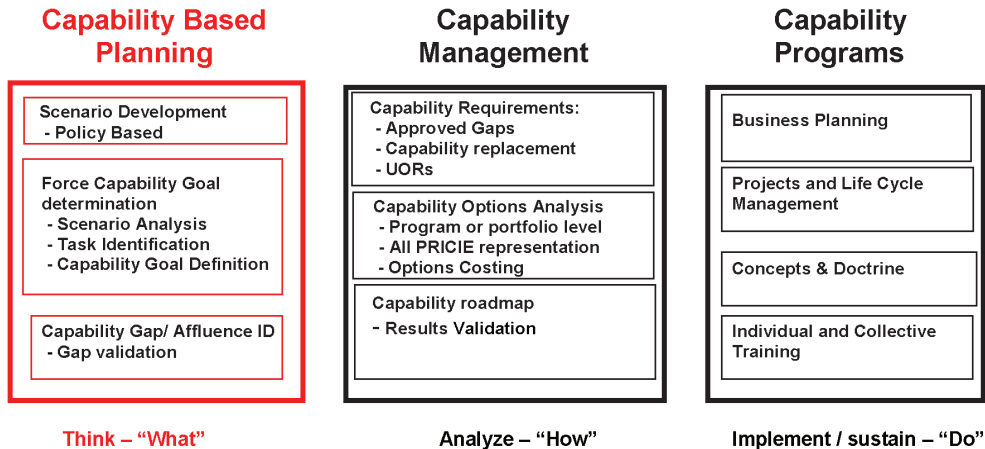


Fig. 19: Processos para o desenvolvimento de forças (Parker, 2005)

(7) Lições aprendidas

As lições aprendidas na sequência da adopção do processo de planeamento por capacidades pelo Canadá são poucas. A institucionalização do processo é muito recente e elas referem-se sobretudo à área de C2 e serão enumeradas seguidamente.

O planeamento deve permanecer no nível estratégico. É necessário reunir a informação certa e fazer a sua gestão de modo a partilhá-la e mantê-la para o futuro e inseri-la na gestão do projecto. Deve-se agrupar os projectos e as iniciativas por Ramo ou por área de capacidades permitindo uma análise das lacunas e das sobreposições e atribuição de prioridades. Deve-se envolver os interessados de todos os níveis e em todos os passos do processo de forma a criar uma visão comum e a permitir uma consulta a todos os níveis para uma decisão mais consistente. Deve-se considerar o impacto da soma dos custos de ciclo de vida com os custos de aquisição e procurar soluções integradas através da existência de uma arquitectura abrangente. Deve ser estabelecido um Critério de Medição de Performance para indicar qual a capacidade requerida, qual a melhor forma de a gerar, e quais os custos incluindo os de manutenção e de apoio de longo prazo. A velocidade de implementação depende da mudança da cultura e duma abordagem repetitiva para seguir em frente (Fallis, 2005).

Desta forma considera-se que a Hipótese 3 fica validada.

5. ADEQUABILIDADE DO MODELO AOS REFERENCIAIS DO SISTEMA DE PLANEAMENTO NACIONAL

A documentação estruturante que regula o actual sistema nacional de planeamento de forças e o próprio sistema, contêm discrepâncias que é necessário conhecer, no intuito de compreender as suas razões e avaliar a adequabilidade do sistema de planeamento por capacidades para as ultrapassar.

5.a Documentação estruturante

O sistema de planeamento de forças nacional é enquadrado pela Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), pela Lei Orgânica de Bases e de Organização das Forças Armadas (LOBOFA), pela Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM), pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2003, pelo Conceito Estratégico Militar (CEM) de 2004, pelas Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) 2004, pelo Sistema de Forças Nacional (SFN) 2004 e suportado financeiramente pela Lei de Programação Militar (LPM). O seu objectivo é definir e obter os meios para edificar o SFN. Uma apreciação genérica inicial evidencia a discrepância temporal dos documentos estruturantes, o que levanta dúvidas em relação à sintonia dos seus conteúdos pela sua não contemporaneidade e face aos desenvolvimentos do ambiente estratégico internacional e aos seus reflexos nas organizações de segurança e de defesa aliadas, e face à realidade nacional.

Também os documentos diferem quando se referem ao termo sistema de forças. A LDNFA fala em sistema de forças necessários ao cumprimento das missões, enquanto a LOBOFA admite vários sistemas de forças para circunstâncias diferentes (permanente, de médio prazo, de tempo de guerra, etc.). Por outro lado as duas leis referem-se ao sistema de forças nacional com duas componentes. Uma componente operacional (meios para emprego operacional) uma componente fixa (órgãos e serviços da organização das FFAA e para seu apoio). Há assim uma mistura da definição dos sistemas, entre órgãos das estruturas com aquilo que é mais dinâmico e que são os meios empregues para o cumprimento das missões. Foi então criada uma listagem por Ramo com todas as unidades, infraestruturas e órgãos, o SFN. Mas isso ficou aquém do objectivo de indicar os meios que desempenham actividade operacional numa perspectiva de emprego integrado e conjunto, e a sua complementaridade para a execução das missões, bem como possíveis padrões operacionais e logísticos a ter em conta (Rodrigues, 2003: 3-9). No fundo o SFN actua como um inventário e não como guia de reequipamento. Deveria ser uma *shopping list* sempre

em actualização para concretização da LDNFA (Rodrigues, 2008). Portanto o SFN não contempla as medidas no campo genético, estrutural e operacional, indispensáveis à operacionalização da doutrina estratégica

O CEDN, que constitui o documento de partida fundamental para o planeamento de forças, caracteriza profundamente, ao longo do seu conteúdo, o enquadramento estratégico internacional e nacional, os valores permanentes, o espaço estratégico de interesse nacional, as ameaças e o sistema de alianças. Já no final enumera onze capacidades sem atribuir prioridades e sem definir uma linha de orientação para o seu desenvolvimento. Não define quais os tipos de compromissos ou operações internacionais e em que espectro do conflito podem as FFAA vir a ser envolvidas autonomamente ou no quadro das alianças. Não define uma visão de futuro com linhas de orientação para a sua operacionalização, com objectivos e prioridades e com o modelo pretendido para as FFAA. A sustentação financeira para os compromissos indicados não é claramente definida, apenas é feita uma breve referência aludindo que a programação financeira é uma condição necessária para o cumprimento dos objectivos da política de defesa nacional e para a modernização dos equipamentos. O documento, no final, fica-se por linhas de acção genéricas baseadas na expressão “dever” sem força ou vínculo de vontade e compromisso.

O CEDN tem metas ambiciosas, face a uma realidade de proliferação de conflitos regionais e de novas ameaças, e de um espaço estratégico nacional, que é simultaneamente fronteira da UE e que interessa proteger, sendo as FFAA o único meio credível para intervenção. A ambição exposta no documento não corresponde e está condicionada ao nível limitado de recursos, materiais e financeiros, que exigem contenção e utilização criteriosa, resultando irrealista e pouco credível. (Rodrigues, 2004: 12-14). O CEDN pode por isso ser visto como uma *oratory policy* e não como uma *employment policy*, o que não serve ao planeador (Rodrigues, 2008).

O CEM é o documento onde estão inscritos os princípios de acção estratégica geral militar do Estado para atingir os objectivos de política de Defesa Nacional. Começa por indicar a finalidade, faz o enquadramento, que acaba por ser alguma repetição do CEDN, enumera depois linhas de orientações gerais para as diversas opções sem definir prioridades e princípios a observar relativamente ao emprego das FFAA, não espelhando nem desenvolvendo as orientações consignadas no CEDN. O conceito de acção militar é pouco aprofundado, não definindo, por exemplo, uma visão conjunta do emprego das FFAA. Enumera depois os níveis de ambição da actuação dos Ramos separadamente, que obviamente terá que existir, mas não aponta uma visão integrada. Refere

uma arquitectura de forças, mas não a define, e não fala de uma arquitectura de capacidades. Termina com orientações específicas para o planeamento de forças e para o planeamento operacional, mas que no fundo são orientações genéricas.

A execução da LPM nunca foi conseguida integralmente e a sua aprovação e promulgação tem tido atrasos, que também impedem, por seu lado, a execução, mesmo que os Ramos estejam preparados. Mas a concepção da LPM é também limitativa, uma vez que é tida como um processo de intenções, de consultas, de concursos e negociações, e que por isso mesmo dificilmente será cumprido, deixando os programas atrasados (Rodrigues, 2004: 21-22). Muitos preferem encarar o planeamento pela óptica financeira, em que o orçamento determina as opções, ficando a edificação de meios dissociada da realidade estratégica, correndo o risco da rivalidade entre os Ramos para repartir o orçamento. Esta visão de conjuntura política e de curto prazo prejudica as programações de longo prazo criando dificuldades no processo de planeamento estratégico e de forças (Neves, 2007: 43).

A fixação de tectos para a LPM, quase sempre por razões economicistas, afecta o processo decisório e poderá subverter a lógica assente em planeamentos plurianuais de médio e longo prazo, pondo em causa a edificação harmoniosa e coerente do sistema de forças e provocando a desarticulação dos Objectivos de Forças Nacionais (OFN). No entanto o rigor, a credibilidade e a segurança do processo, as técnicas utilizadas e a promulgação da DMPM têm permitido o reequipamento das Forças Armadas (Neves, 2007: 114). Mas, por outro lado as taxas de execução têm levado a uma prática de cativações financeiras e descativações tardias que podem fazer cair alguns programas e impedem o avanço ou a execução de programas já iniciados. Tudo isto constitui uma desvirtuação da LPM (Conferência SUBCEMs, 2008).

A Directiva Ministerial de Defesa Militar (DMDM) não é difundida de dois em dois anos, tal como devia. Ela devia reflectir os objectivos de defesa militar e os condicionalismos políticos, económicos, financeiros, tecnológicos, de material e de pessoal conjunturais que podem influenciar o desenvolvimento do planeamento, e devia conter orientações do Governo para a elaboração das propostas de forças. Esta directiva não devia ser um documento teórico, mas sim um documento mais útil como um meio de demonstrar um compromisso político mais vincado, com meios financeiros para a modernização e a edificação do poder militar, embora esta situação possa gerar disputas entre os Chefes de Estado-Maior (CEMs) para colher mais suporte financeiro para o seu Ramo.

5.b O processo de planeamento de forças

O processo desenvolve-se no chamado Ciclo Bial do Planeamento de Forças (CBPF) (ilustrado na Figura 20 seguinte), cujas linhas de orientação partem da DMDM, e é a partir dele que se vai edificar o SFN definido pelo Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN).

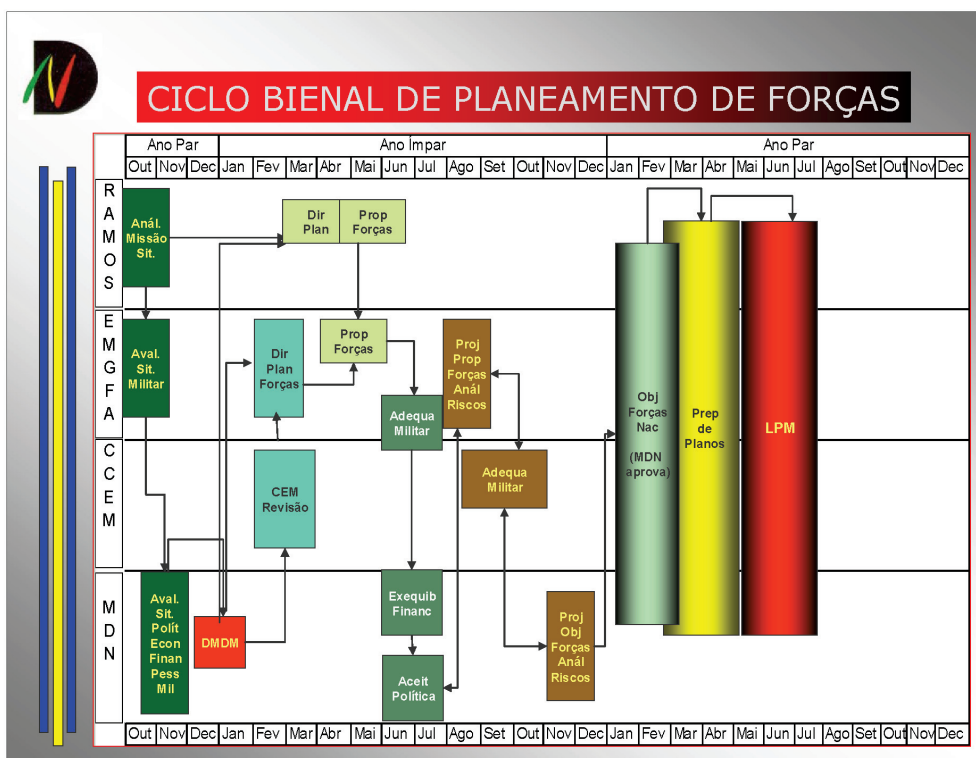


Fig. 20: Ciclo Bial do Planeamento de Forças Nacional (IESM, 2008)

O desenvolvimento do processo leva à definição dos OFN e à aprovação da LPM pela Assembleia da República. O processo possui catorze passos, sendo descrito seguidamente de forma genérica.

A DMPM orienta os procedimentos e as acções deste processo. De acordo com ela é feita a análise de missão/situação e a avaliação das situações política, económica, financeira do pessoal e militar. A DMDM lança as orientações e objectivos políticos de defesa militar, as linhas de acção a operacionalizar no curto prazo, no âmbito do planeamento, e limitações fixadas pelo governo. A Directiva de Planeamento de Forças (DPF) do Chefe do Estado-Maior General

das FFAA (CEMGFA)²⁶, estabelece os requisitos operacionais e as prioridades para o planeamento de forças. Na sequência desta directiva o EMGFA e os Ramos apresentam as Propostas de Forças (PF). As PF têm que incluir a avaliação e minimização de riscos e de vulnerabilidades, para dotar o sistema de forças com as capacidades para cumprimento das missões estabelecidas no CEM. As PF são depois objecto de um processo de consultas político-militares permitindo a avaliação da sua adequabilidade militar, da sua exequibilidade financeira e da sua aceitabilidade política. É neste período de consultas que o MDN vai poder fixar os OFN, ficando ciente das tarefas que não vão poder ser realizadas por falta de meios e o risco que isso representa para o cumprimento da missão. O processo pode ser resumido na Figura 21 seguinte:

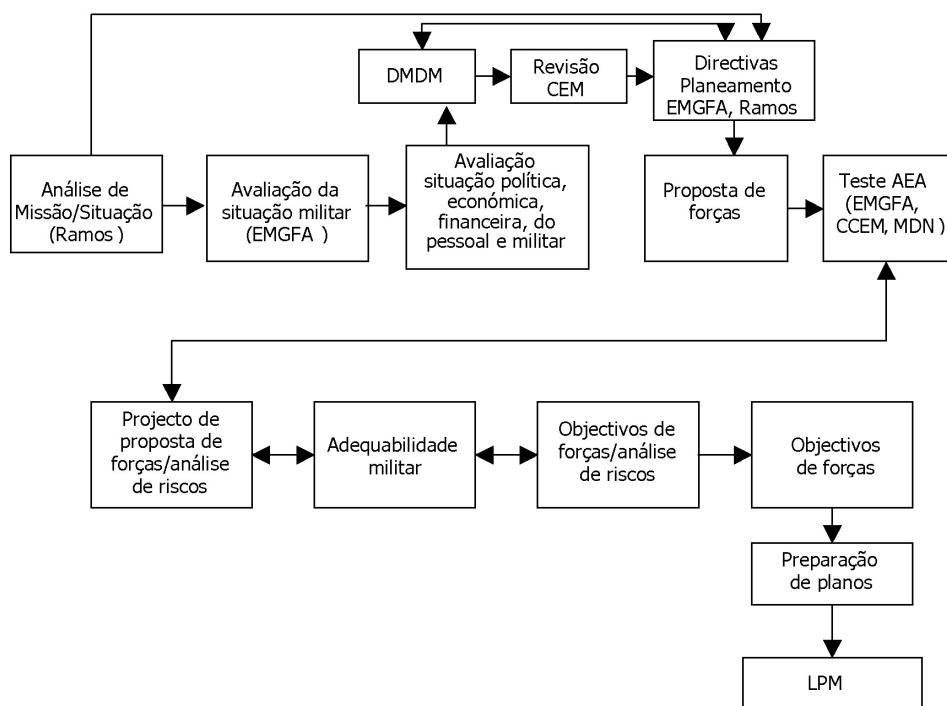


Fig. 21: Actual Processo de Planeamento de Forças Nacional

²⁶ O CEMGFA e o seu Estado-Maior Conjunto (EMC) passaram a ter como competências o planeamento de forças, a coordenação de recursos e a harmonização da proposta de LPM (RCM nº 39/2008)

A avaliação das missões e das situações militar, política, económica, financeira do pessoal e do material tem deficiências processuais das opções de forças, uma vez que aquilo que constitui orientação vertida no corpo da DMPM não corresponde exactamente ao conteúdo a que devem obedecer tais avaliações, contido em anexo ao documento. Há também uma desarticulação entre as opções de forças instituídas na DMPM e a LDNFA. A DMPM garante o enquadramento e convergência dos planos de forças, logísticos, de infra-estruturas de sistemas de informações e de comunicações, e de armamento e equipamento, enquanto a LDNFA apenas prevê planos de armamento, de equipamento e de infra-estruturas (Ribeiro, 2006: 27-29).

O modelo de planeamento existente, que se inicia com a definição do CEDN e termina com a definição do Dispositivo de Forças (DF), embora possa estar teoricamente correcto, tem, no entanto, uma excessiva compartimentação nos diferentes níveis de planeamento, quando seria requerida uma permanente interacção. É necessário um modelo mais simplificado, mais integrado e mais coordenado a nível central. Não existe justificação para a dimensão do actual modelo com tantos níveis de planeamento. O assunto tem que ser integrado de uma forma concorrente e dinâmica nas suas diferentes etapas e perspectivas. É questionável a necessidade de manter órgãos de planeamento estratégico nos três escalões de chefia e comando superior (MDN, CEMGFA e CEM). A alternativa poderá ser a junção das suas atribuições e competências num único órgão, economizando recursos humanos e sobretudo melhorando a capacidade de resposta (Grupo de Trabalho do Instituto Humanismo e Desenvolvimento, 2007).

A duração do processo é também discutível. Os EUA, por exemplo, alargaram esse período para dois anos para uma maior eficácia do sistema, evitando uma rotina anual instituída. A ideia é garantir um maior acompanhamento dos programas e obtenção de resultados e maior continuidade a todo o processo, evitando a insegurança e a incerteza. Muitos dos fundamentos em que se baseou a decisão americana de alargamento do ciclo de planeamento encontram-se também no nosso sistema. O esforço de planeamento, feito ao nível dos Ramos, EMGFA e MDN é desnecessariamente redundante, repetitivo e burocrático. Além disso, a não verificação dos pressupostos financeiros definidos à partida e a caracterização incompleta dos programas a executar, abala a sua credibilidade. Esta é uma razão para uma reapreciação do sistema (Rodrigues, 2004: 81-82). Aliás a mesma necessidade de alargamento do processo de planeamento, teve lugar na NATO recentemente, passando para quatro anos.

O actual sistema de planeamento precisa ser revisto, porque tem associados vários problemas. É uma metodologia, devendo, como tal, ser flexível e não estar muito amarrado e limitado pela lei. Havendo várias metodologias, a perspectiva *top-down* é um conceito importado e que se adapta pouco à realidade portuguesa. Somente os países mais ricos o adoptaram com sucesso. O sistema é sequencial em vez de concorrente/sistémico, não permitindo a desejável interacção dos vários níveis de planeamento, nem a possibilidade de introduzir novos desenvolvimentos em qualquer dos passos de uma forma concorrente e dinâmica dando a necessária flexibilidade ao processo (Rodrigues. 2008).

Embora haja opiniões divergentes, pode dizer-se que o modelo de planeamento nacional é um modelo com alguma caracterização *top-down*. O CEDN é elaborado em proposta conjunta pelo 1º Ministro (PM) e pelo Ministro da Defesa Nacional e é aprovado pelo Conselho de Ministros, após discussão na Assembleia da República e apreciação pelo CSDN²⁷. O CEM é aprovado pelo MDN e confirmado pelo CSDN. As MIFA, o SFN e o dispositivo de forças são definidos pelo CSDN mediante proposta do MDN (LDNFA), (LOBOFA). No entanto o processo é burocrático, complexo, e os documentos enfermam dos problemas já apontados. É um modelo *top-down* tímido. Tem características mas não é exactamente um modelo *top-down*. Falta-lhe substância e o compromisso político não é assumido com grandes linhas de orientação quanto à visão e ao modelo de FFAA pretendidos para o futuro. O modelo em vigor nunca permitirá uma verdadeira transformação das FFAA portuguesas por não haver um compromisso político forte. Não tem uma visão de futuro. Não é um modelo integrativo (conjunto).

5.c Conceito de capacidade

Como já foi referido o conceito de capacidade tem a ver com uma coisa que se constitui para atingir um determinado objectivo ou produzir um determinado efeito, e tem grande relevância para o planeamento de forças. Após a investigação efectuada até ao momento neste trabalho, é talvez oportuno, deixar aqui uma definição de capacidade: "Aptidão sustentada por um ou mais elementos funcionais DOTMLPFI que lhe conferem a qualidade específica para, isoladamente ou associada com outras capacidades, poder atingir ou contribuir para atingir um objectivo militar ou um efeito (estratégico, operacional ou

²⁷ Onde têm assento o PM, os Ministros da Defesa, Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Finanças, Indústria e Energia e Transportes e Comunicações, CEMGFA, Representantes da Republica para as Regiões Autónomas, Presidentes dos Governos Regionais, Presidente da Comissão de Defesa Nacional da Assembleia da República, CEMs e dois deputados da AR.

tático) necessário para cumprir uma missão”. A referência à expressão “capacidades” surge no CEDN e na LPM, e nestes documentos o conceito de capacidade não é coincidente (Rodrigues, 2008). No caso do CEDN tem uma interpretação que relaciona as capacidades com as missões que as FFAA, no seu conjunto, devem ser capazes de fazer. No caso das capacidades mencionadas na LPM, para além de se referirem separadamente a cada Ramo, à excepção da capacidade de C2 que é comum ao EMGFA e aos Ramos, denotam uma natureza funcional, ambiental, estrutural e até logística. Não há uma coerência e há algum desconhecimento quanto ao conceito de capacidade, porque algumas das capacidades enumeradas não o são de facto (ex: capacidade para realizar acordos, capacidades ambientais, capacidade de apoio geral, capacidade de C2, etc.).

Uma capacidade deve ter meios, uma organização operacional (para organizar ou combinar meios para atingir os objectivos) e uma vontade política. O objectivo é o que se pretende obter com a capacidade. A finalidade do conceito de capacidade é definir o que se pretende atingir e o que é necessário para o atingir (Rodrigues, 2008).

Há várias vantagens na utilização do conceito de capacidade. Existe potencial para um planeamento mais coerente e eficaz, uma vez que os planeadores começam por definir o que pretendem atingir e a partir daí definem os meios para construir a capacidade. Evita o perigo da dispersão de recursos. Facilita o estabelecimento de prioridades que é a essência do planeamento por capacidades. Clarifica a importância e a utilidade relativa dos meios, devendo ser retirados os que pouco contribuem para a capacidade. Torna mais fácil a explicação pública dos gastos da Defesa e o que as FFAA podem fazer. É uma forma de abordagem ao emprego coordenado e conjunto dos meios, de que tanto se fala na actualidade. No entanto, por forma a evitar sobreposições e duplicações e haver uma ligação entre missões e capacidades, é necessário existir uma arquitectura de capacidades, que poderá ser construída por capacidades estratégicas necessárias para as missões principais (defesa militar, política externa, serviço público) e capacidades operacionais (ou sub-capacidades) dedicadas a tarefas, como seja a defesa aérea, defesa anti-submarina, de superfície, etc. (Rodrigues, 2008).

5.d Elementos funcionais

Portugal não tem na sua estrutura de Defesa (MDN, Direcção Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa - DGAED, EMGFA e Ramos) as áreas funcionais DOTMLPFI para suporte ao desenvolvimento e sustentação de capa-

idades. Este é um ponto extremamente importante para o desenvolvimento, a coordenação e integração de capacidades dos Ramos e conjuntas. Na prática o que acontece, é que são constituídas nos Ramos as Missões de Acompanhamento e Fiscalização (MAF) para acompanhar os programas de aquisição de equipamento militar, e são esses grupos que accionam dentro do Ramo as necessidades, fundamentalmente, genéticas e estruturais²⁸, função dos requisitos das novas plataformas, substituindo-se à aludida organização de áreas funcionais DOTMLPFI. Uma vez entregue a plataforma, a MAF cessa funções e com ela desaparece o acompanhamento do programa e a elaboração das necessidades, que aparentemente são assumidas pela organização dentro do Ramo. No entanto tem que ser dito que os programas não cessam com a chegada da plataforma, uma vez que ela tem que ser acompanhada ao longo do seu ciclo de vida, implicando modernizações, que têm implicações nos elementos funcionais DOTMLPFI, e depois a sua substituição por outra plataforma após o abate, o que implica novos estudos e planeamento a montante, pois outros requisitos surgirão por alterações do ambiente, dos conceitos de emprego, das missões ou outras.

A perspectiva do ciclo de vida não é a maior parte das vezes integrada no processo de planeamento de forças, dificultando posteriormente a sustentação da plataforma e a execução dos orçamentos de funcionamento, no que respeita à fatia de operação e manutenção.

A DGAED exerce a sua actividade no âmbito do planeamento, programação e execução do ciclo de vida do armamento e equipamentos de Defesa e do comércio de bens e tecnologias militares (estando vocacionada para o apoio ao seu processo aquisitivo e logístico), contribuindo para o reforço da Base Industrial e Tecnológica de Defesa através do desenvolvimento da capacidade nacional de I&D de Defesa, participando no esforço de consolidação das políticas de segurança e defesa Europeia e NATO²⁹ (Filipe, 2007). A DGAED está afastada da edificação de capacidades e do seu processo de planeamento, quando devia justamente desempenhar um papel central e congregar a sua edificação. Acaba na prática por ser uma agência de compras de material de defesa e o interlocutor entre vendedor e comprador. Não tem uma influência directa na definição de requisitos ou da solução de capacidades, nem da sua

²⁸ Podem variar desde infra-estruturas, cursos de formação, treino, etc.

²⁹ O lançamento da Estratégia para a Base Tecnológica e Industrial de Defesa pela EDA em 2007, a qual a DGAED tem seguido atentamente, constitui um desafio para a promoção das empresas portuguesas e envolvimento da indústria nacional no sector de defesa europeu e para o diálogo entre os *stakeholders* da Defesa Nacional.

sustentação baseada nos elementos funcionais DOTMLPFI, que o ciclo de vida do equipamento implica. Os projectos são normalmente entregues aos Ramos, porque o MDN não apoia o seu acompanhamento pela DGAED, que por seu lado também não tem recursos humanos para o fazer. No entanto esta tendência está a inverter devido à criação da EDA, sendo a DGAED o interlocutor nacional privilegiado para o desenvolvimento de capacidades.

Assim, o modelo de planeamento por capacidades tal como já foi caracterizado ao longo dos capítulos anteriores, tem resumidamente as seguintes qualidades: é flexível; é sistémico, permitindo a interacção dos vários níveis de planeamento; utiliza com exactidão e coerência o conceito de capacidade; e tem as vantagens inerentes à utilização do conceito de capacidade, é um modelo *top-down*; assenta nos elementos funcionais DOTMLPFI para suporte ao desenvolvimento e sustentação de capacidades; proporciona uma visão de futuro; tem uma filosofia de modelo integrativo (conjunto); o modelo permite uma justificação financeira mais fácil e o orçamento é baseado no ciclo de vida. Por estas razões, julga-se que o modelo de planeamento por capacidades pode responder e ultrapassar as deficiências acima descritas do sistema actualmente em uso, e cumprir eficazmente o objectivo para o qual foi criado, que é ser uma ferramenta para o planeamento de capacidades e, em última análise, de forças, pelo que se pode afirmar que é adequado para implementação a nível nacional.

Julga-se assim ter ficado validada a hipótese 4.

6. CONTRIBUTOS E IMPLICAÇÕES PARA A ADOÇÃO DO MODELO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES NACIONAL

Com base nas discrepâncias do modelo de planeamento em vigor, já identificadas e descritas, e conhecendo-se as características do modelo de planeamento por capacidades, é importante e talvez interessante, no início deste capítulo, fazer uma pequena análise SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) (Hunger *et al*, 1993), a qual encontra expressão no Apêndice 3, para melhor identificar alguns contributos e medidas para a adopção deste novo modelo a nível nacional, dos quais decorrem algumas implicações.

6.a Documentação estruturante

O primeiro passo para implementar o novo modelo de planeamento a nível nacional é uma imperativa e adequada revisão de toda a documentação estruturante já referida no capítulo anterior, para actualizar e harmonizar os seus conteúdos, e libertar os processos da burocracia, da demasiada redundância e

da complexidade subjacente, onde vários níveis de decisão se cruzam repetidas vezes. Isto implicará num primeiro plano a revisão da LDNFA e da LOBOFA.

O CEDN, a renomear como Plano Estratégico de Defesa Nacional (PEDN), deve ter um nível de ambição realista e ser um documento credível, face aos limitados recursos materiais e financeiros disponíveis, que exigem uma utilização criteriosa, e por isso deve ter orientações quanto às missões principais das FFAA e enumerar as áreas de capacidades necessárias, atribuir-lhes prioridades e definir uma linha de orientação para o seu desenvolvimento. Deve também definir quais os tipos de compromissos ou operações internacionais e em que espectro do conflito podem as FFAA vir a ser envolvidas autonomamente ou no quadro das alianças. Deve ter uma visão de futuro e a forma da sua implementação, com objectivos e prioridades e com o modelo pretendido para as FFAA, e a sustentação financeira deve ser claramente definida para os compromissos indicados.

A DMDM é um dos documentos chave para o planeamento de forças. Ela faz a ligação entre a Estratégia Total e a Estratégia Geral, neste caso militar. Tem que ter um outro destaque e caracterizar-se por ser um compromisso político mais vincado com meios financeiros para a modernização, constituindo uma ferramenta útil para o planeador. Ela reflecte os objectivos de defesa militar e os condicionalismos políticos, económicos, financeiros, tecnológicos, de material e de pessoal, conjunturais, que influenciam o desenvolvimento do planeamento, e contém orientações do Governo para a elaboração das PF. Em boa verdade esta directiva pode apelidar-se de Directiva Ministerial da Defesa (DMD) e conter as orientações para os procedimentos e as acções do processo de planeamento de forças nacional, absorvendo a DMPM. A implementação do processo de planeamento por capacidades deve partir de linhas de orientação contidas neste documento, estabelecendo os intervenientes e as suas responsabilidades, bem como a duração do processo de forma a integrá-lo com o novo ciclo do processo NATO. Além disso deve adoptar uma metodologia interactiva de planeamento que garanta coerência entre os objectivos estabelecidos e os recursos disponíveis.

O CEM, renomeado de Plano de Acção Estratégica Militar (PAEM), deverá indicar claramente a estratégia de emprego das FFAA, desenvolvendo as orientações do PEDN, e desenvolver um conceito de acção militar ou conceito de operações no contexto dos compromissos internos e no dos compromissos externos autónomos, ou no quadro das alianças, com orientações para o cumprimento das missões, numa visão integrada do emprego conjunto e da complementaridade das capacidades. Deve indicar uma visão de futuro para

actuação das FFAA e níveis de ambição para as futuras tarefas e apontar orientações para a sua transformação, indicando prioridades e uma arquitectura de capacidades para a edificação de forças.

A definição do SFN e das suas componentes operacional e fixa deve ter a mesma leitura ao longo da documentação estruturante.

O SFN deve ser um documento dinâmico. Deve indicar os meios que desempenham actividade operacional numa perspectiva de emprego integrado e conjunto, e a sua complementaridade para a execução das missões, e os seus padrões operacionais e logísticos. Deve indicar uma visão do futuro (no médio e longo prazo), e as necessidades de modernização e aquisição, em função de políticas adoptadas e de ciclos de vida, e deve estar em permanente actualização e constituir uma referência em relação a programas de reequipamento (Rodrigues, 2003: 3-9).

A LPM tem que ser aprovada e promulgada sem atrasos que dificultem a sua execução. Corresponde à conclusão do processo de decisão do reequipamento, ou seja, da aprovação de PF e da sua transformação em objectivos de forças, dando início ao processo de consultas para a aquisição das capacidades, com as características do que se pretende adquirir, em que prazo e com que verbas. Isto dá uma maior credibilidade à LPM e a todo o processo e evita o estabelecimento de um montante financeiro para cada programa sem se conhecer detalhes desses programas (Rodrigues, 2004: 21-22). As cativações financeiras são uma desvirtuação da LPM e fazem cair ou atrasar programas, e não podem ter lugar.

É necessário produzir outra documentação, ao nível do EMGFA, que defina uma visão estratégica a 30 ou 40 anos – “Visão Estratégica (VE) 2040” - para as FFAA, complementando o PEDN, onde se equacione a estrutura e objectivos das FFAA em face de possíveis cenários, que vão requerer a execução de missões e tarefas que importa caracterizar, para serem deduzidos requisitos de capacidades.

É igualmente necessário produzir ao nível do MDN e EMGFA um documento de “Planeamento Estratégico de Capacidades” (PEC), desenvolvendo as orientações da DMD, descrevendo o processo de desenvolvimento de capacidades para um futuro a 30 ou 40 anos, e estabelecendo o nível relativo de capacidades julgadas necessárias para cumprir os objectivos de longo prazo produzidos a montante no PEDN e no PAEM. O documento deve identificar as considerações essenciais para o planeamento das futuras FFAA e descrever o processo a empregar pelo MDN para adquirir e manter as capacidades, harmonizando os processos com a NATO e a UE.

Associada a este documento é preciso ter definida uma arquitectura de capacidades, a qual será constituída pelos seguintes pilares: Defesa Militar, Projectção e Sustentação Logística, Interesse Público, Operações Centradas em Rede, Sobrevivência e Protecção da Força. As novas ameaças requerem cada vez mais a vigilância e defesa do território. No quadro autónomo e no seio das alianças é necessário projectar e sustentar logisticamente as forças. Outra vertente de actuação das FFAA é no âmbito do interesse público, a qual virá eventualmente a crescer dado o grau de especialização das FFAA em determinadas áreas. Todas as operações, militares sobretudo, e de serviço público, devem ser centradas em rede assegurando superioridade de informação e rapidez de decisão, integrando informações, armas e decisores. Esta área de capacidades abrangerá todos os aspectos de C4ISTAR³⁰ e precisão de ataque. Em todas as operações e sobretudo nas mais exigentes do espectro do conflito, é mandatória a segurança e protecção da força e a sua sobrevivência, o que é relevado pelo crescendo de operações em ambiente urbano e que requer especial atenção. A figura 22 seguinte pretende ilustrar a arquitectura de capacidades.

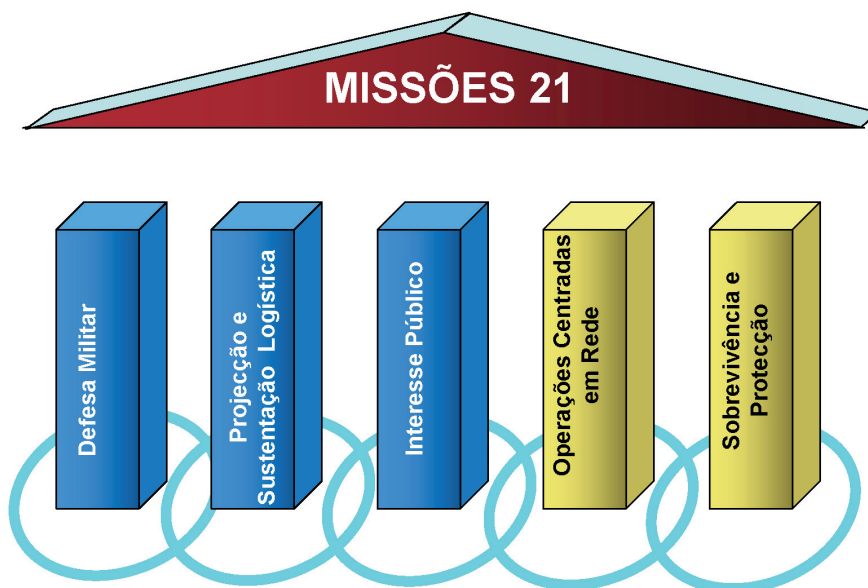


Fig. 22: Arquitectura de Capacidades Nacional

³⁰ Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance.

Por fim é necessário produzir doutrina conjunta e assegurar a sua experimentação, definindo conceitos de emprego e de operações conjuntas, identificando, ao nível estratégico, os efeitos essenciais pretendidos para atingir os objectivos e onde se reflecta um conceito integrado de capacidades. Tais conceitos devem visar a actuação das forças conjuntas, quer no quadro estritamente nacional, quer no quadro das Alianças de Segurança e Defesa Colectiva e de outras articulações multinacionais.

6.b Planeamento

Para um planeamento por capacidades conjunto de raiz, devem ser criados dois grupos, sendo um para a orientação do planeamento e outro para a execução: o Conselho Conjunto para o Desenvolvimento de Capacidades (CCODESCA) e o Grupo Permanente para o Desenvolvimento de Capacidades (GPDESCA). O CCODESCA faz a análise de propostas e dá a orientação para o desenvolvimento de capacidades conjuntas e dos Ramos numa visão integrada, debate alterações ao conceito de emprego ou de operações para projectos estratégicos, e obtém consenso no âmbito de projectos corporativos. Este Conselho tem como membros o CEMGFA, os CEM, os Directores Gerais do MDN responsáveis pelos recursos (humanos, materiais, financeiros, infra-estruturas, informações, ciência e tecnologia, capacidades).

O GPDESCA dá apoio ao CCODESCA, coordena o planeamento de capacidades da Defesa e dá apoio ao EMGFA e aos Ramos nas iniciativas de projectos de capacidades mantendo a sua coerência. Este grupo tem como membros o Director Geral de Capacidades (DGC)³¹, os Chefes das Divisões do EMGFA/Estruturas responsáveis pelo planeamento das capacidades e pelos elementos funcionais DOTMLPFI e os representantes dos Ramos, responsáveis pelo planeamento das capacidades e elementos funcionais DOTMLPFI.

6.c Reestruturação

Actualmente cabe ao MDN definir, executar e coordenar as políticas dos recursos humanos, materiais e financeiros. A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº 39/2008 preconiza a reestruturação do MDN para se dedicar essencialmente a funções administrativas, recebendo algumas funções do EMGFA, que deve dedicar-se sobretudo aos aspectos operacionais. A mesma RCM preconiza a extinção das actuais Direcção-Geral de Infra-estruturas (DGIE) e DGAED e a criação de uma única Direcção-Geral agregadora. Uma

³¹ A criação da Direcção Geral de Capacidades será referida mais adiante

reestruturação mais profunda torna-se necessária para a adopção do modelo de planeamento por capacidades, porque o MDN deve trabalhar em capacidades com o EMGFA e os Ramos e precisa de uma organização moderna e adequada e que faça funcionar o modelo de planeamento por capacidades. A junção da DGIE e da DGAED numa Direcção Geral agregadora vem aproximar-se daquilo que é pretendido no planeamento por capacidades. De facto as intra-estruturas são um elemento funcional em que assentam as capacidades³², integrando o modelo de planeamento. Por outro lado a DGAED extinta, deixa o seu papel de “comprador de plataformas” e, nesta nova estrutura passa a ter um papel nuclear no planeamento e desenvolvimento de capacidades, tal como devia. Nesta conformidade a nova Direcção Geral, a chamar-se Direcção Geral de Capacidades (DGCAP) é a estrutura base para o planeamento e desenvolvimento de capacidades, a partir das decisões do CCODESCA, integrando o trabalho do GPDESCA, e possuindo a estrutura adequada para a desenvolver o processo e a edificação de capacidades e operacionalizar os respectivos projectos e programas, por áreas principais de capacidades de acordo com a arquitectura (em consonância com a qual deve estar organizada), e transversalmente aos elementos funcionais DOTMLPFI, mantendo as funções essenciais que actualmente executa. Esta reestruturação assim proposta vai obviamente impor ao MDN, e sobretudo a esta nova direcção, a DGCAP, a necessidade de pessoal adequado em qualidade e quantidade para fazer a coordenação e a interligação entre as necessidades e os compromissos políticos.

Por seu lado o EMGFA precisa de ver alterada a sua estrutura. A RCM nº 39/2008 já citada vai nesse sentido, indicando que são competências do CEMGFA: o desenvolvimento da prospectiva estratégica militar no âmbito dos processos de transformação; o planeamento de forças, e coordenação da atribuição dos recursos associados e harmonização do anteprojecto da proposta de LPM, em articulação com os CEMs dos Ramos, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM). Além disso aponta para a transformação do EMGFA em Quartel-General das FFAA integrando um Estado -Maior Conjunto (EMC) como órgão de planeamento geral, desenvolvendo novas competências, nomeadamente, a prospectiva estratégica militar e a doutrina militar conjunta. Isto vem sublinhar a necessidade do EMGFA pensar em transformação, em capacidades, em planeamento de forças e em doutrina conjunta e experimentação. Para isso terá no seu EMC estruturas permanentes para o Desenvolvimento de Doutrina, Conceitos e Experimentação e para o Planeamento de Forças e Gestão de

³² Embora muitas das infra-estruturas façam parte do património que a DGIE tem que gerir e administrar e não estão directamente relacionadas com capacidades

Capacidades³³, ambas apoiadas por bases de dados de lições aprendidas. Esta última estrutura teria como função essencial a gestão dum processo conjunto e de coordenação com os Ramos na análise de missões e tarefas, confrontando-as com as lições aprendidas, para uma precisa determinação de necessidades e desenvolvimento de capacidades, contribuindo com “trabalho de casa” para o trabalho a ser desenvolvido na DGCAP e no GPDESCA.

Os custos desta reestruturação seriam objecto de um estudo mais desenvolvido, e não serão obviamente aqui referenciados por não ser esse o objectivo deste trabalho. No entanto e porque a reestruturação proposta tem um perfil meramente organizativo, tal leva a crer que não apresentará certamente custos incomportáveis para o orçamento da Defesa

6.d O modelo do processo de planeamento por capacidades

O modelo que se propõe, é apresentado de forma genérica e baseia-se nos processos anteriormente analisados, adaptando-os ao quadro daquilo que é a realidade nacional presente, e do que poderá vir a ser no futuro, com as alterações propostas no quadro da documentação estruturante e no quadro organizativo, buscando um processo mais simples, mais dinâmico e interactivo, que será descrito seguidamente.

Tendo em conta os documentos estruturantes propostos, as perspectivas da NATO e da UE e o ambiente estratégico futuro, vão definir-se os tipos de missões e fazer a sua análise para permitir identificar as capacidades necessárias e uma estrutura de capacidades, numa visão conjunta. Tendo em conta potenciais situações operacionais ou cenários de emprego, definem-se requisitos qualitativos e quantitativos das capacidades e a sua importância relativa, e os requisitos globais de capacidades. Traduzindo os requisitos em meios e fazendo uma comparação com o inventário identificam-se e analisam-se os requisitos das capacidades em falta. Seguidamente procura-se identificar soluções e projectos (com o envolvimento de todos os interessados ou *stakeholders*), e a configuração das capacidades tendo em conta os elementos funcionais DOTMLPFI. Finalmente tem lugar a escolha da solução face ao critério de adequabilidade, exequibilidade (com o suporte financeiro da LPM) e aceitabilidade (AEA), originando as correspondentes PF e OFN para aprovação. O processo pode ser resumido na Figura 23 seguinte:

³³ Em permanente interacção com a DGCAP

PROCESSO DE PLANEAMENTO POR CAPACIDADES NACIONAL

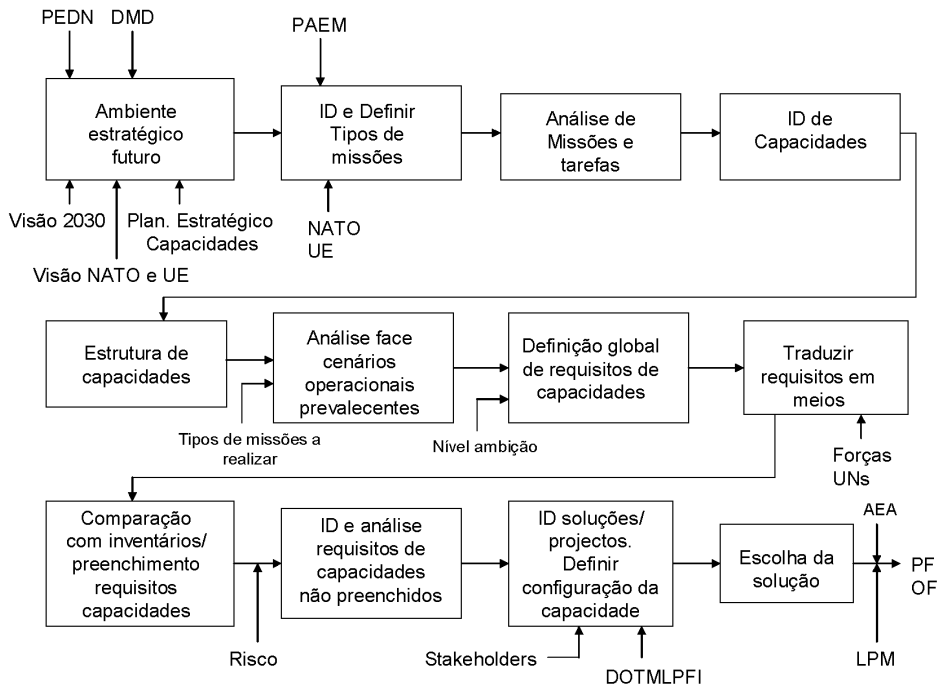


Fig. 23: Modelo do Processo de Planeamento por Capacidades Nacional

O modelo proposto assenta numa perspectiva de ciclo de vida da capacidade o que torna o processo de geração de forças mais transparente e sustentado, implicando orçamentos realistas para um período de longo prazo correspondente ao ciclo de vida do material que se adquire, e não baseado no facto consumado, ou seja, quando o material é adquirido sem a necessária articulação com os elementos funcionais DOTMLPFI que devem apoiar e sustentar a capacidade.

Embora possam existir vários factores que dificultam a adopção do modelo, este é um momento conjuntural para uma mudança, que exigirá necessariamente um período de transição para adaptação de legislação, de ciclos, de estruturas e do seu arranque. À luz dos critérios AEA (Yarger, 2000), o modelo cumpre a missão de planeamento de forças nacional, sendo portanto adequado, conforme já verificado no capítulo anterior, é exequível com os meios financeiros disponíveis, uma vez que não se afigura que as reestruturações a empreender tenham impacto significativo no orçamento da Defesa, e é aceitável politicamente, porque os custos da estratégia são compatíveis com os

ganhos a obter, e porque o controlo político do processo é claro, embora exija maior compromisso.

Deste modo considera-se que a hipótese 5 fica validada.

7. Conclusões

O sistema internacional é agora mais complexo e indefinido, originando uma nova gama de ameaças, de índole difusa. As forças armadas não estão preparadas para enfrentar esta nova realidade, porque não há oponentes conhecidos. O planeamento por capacidades é adequado para este novo quadro de ameaças incertas, difusas e de natureza variada, porque o que interessa é a forma como o oponente vai actuar e com que meios. As capacidades serão escolhidas em função da eficácia exigida para o cumprimento das missões. A metodologia de planeamento por capacidades foi já iniciada por alguns países e organizações de defesa, entre os quais os EUA e a NATO.

O planeamento baseado em capacidades é útil para a edificação de capacidades face a uma grande variedade de desafios, tendo em mente um quadro económico que obriga a atribuir prioridades e a fazer escolhas. O modelo de planeamento baseado em capacidades tem associados os conceitos de *EBO* e de *NCW*, permite uma visão conjunta das capacidades, é um modelo *top-down* e assenta num conjunto de elementos de *DOTMLPFI*. O modelo de planeamento por capacidades realça a flexibilidade, a robustez e a adaptabilidade da capacidade e possui uma arquitectura capaz de identificar, avaliar, priorizar e escolher as opções de capacidades, considerando riscos e constrangimentos económicos. O processo de planeamento desenvolve e faz uma análise de cenários para identificar os requisitos das capacidades necessárias para as missões. Os objectivos, requisitos de capacidades e métricas são concebidos por envelopes de capacidades para o cumprimento das missões, que serão analisadas para uma avaliação refinada das capacidades, da sua flexibilidade e robustez. Após a avaliação das opções será feita a escolha que levará ao desenvolvimento das capacidades. A modularidade permite a combinação adequada de capacidades relativamente genéricas para satisfazer as necessidades.

Apesar dos passos serem necessariamente diferentes, os processos da NATO, da UE e do Canadá são semelhantes e concorrem para o mesmo objectivo. Estabelecem uma progressão da tomada de decisão e de revisão necessárias para assegurar a análise de missões, para a identificação de capacidades necessárias e determinação de requisitos, para comparar com as existências e identificar lacunas e atribuir prioridades, e desenvolver soluções de capacida-

des e a sua implementação. São modelos com uma abordagem *top-down*, que trabalham para a obtenção de capacidades numa perspectiva conjunta, tendo em vista os efeitos que se pretendem obter. As capacidades são valorizadas com recurso a modelos dedicados, podendo assim ser prioritizadas.

No tocante a lições aprendidas, a NATO realça o rigor do processo, que tem que ser mais simples e flexível, uma maior consulta com as nações e uma análise mais adequada dos recursos disponíveis. A UE tem feito progressos na implementação de uma abordagem qualitativa no processo de desenvolvimento de capacidades e sublinha a necessidade de uma análise mais rigorosa das necessidades de capacidades futuras para identificar prioridades, e é realçada a cooperação entre a UE e a NATO na troca de informação relativa à sobreposição de requisitos. O Canadá realça que o planeamento deve permanecer no nível estratégico, que é necessário agrupar os projectos por Ramo ou por área de capacidades permitindo uma melhor análise das lacunas e das sobreposições e atribuição de prioridades, e que todos os interessados devem ser envolvidos no processo para uma decisão mais consistente. Deve-se considerar os custos de ciclo de vida e procurar soluções integradas a partir de uma arquitectura abrangente.

A documentação estruturante contém discrepâncias e está desactualizada. O CEDN não define em que espectro do conflito podem as FFAA vir a ser envolvidas autonomamente ou no quadro das alianças. Não define uma visão de futuro e o modelo pretendido para as FFAA, e tem metas ambiciosas mas pouco realistas. O CEM não define prioridades e não tem uma visão conjunta do emprego das FFAA e não define uma arquitectura de capacidades. A execução da LPM com cativações tem limitado a execução de programas, e, sendo um processo de intenções, dificilmente será cumprido, comprometendo os programas para a edificação de meios. Também a DMDM e a DMPM contêm discrepâncias que não emprestam clareza ao processo de planeamento.

O modelo de planeamento existente é complexo e tem uma enorme dimensão com vários níveis de planeamento a cruzar-se no processo de decisão. O esforço de planeamento é redundante, repetitivo e burocrático e a não verificação dos pressupostos financeiros definidos à partida abala a sua credibilidade. É pouco flexível e é sequencial, não permitindo a desejável interacção dos vários níveis de planeamento e a dinâmica para introduzir novos desenvolvimentos em qualquer dos passos. Possui no entanto alguma caracterização *top down*. O conceito de capacidade não está bem consolidado ao longo da documentação estruturante. A utilização do conceito permitiria um planeamento mais coerente e eficaz, evitando o perigo da dispersão de recursos e facilitaria

o estabelecimento de prioridades e tornaria mais fácil a explicação pública dos gastos da Defesa. A Defesa Nacional não tem na sua estrutura as áreas funcionais DOTMLPFI para suporte ao desenvolvimento e sustentação de capacidades. A DGAED está afastada da edificação de capacidades quando devia ter um papel central.

Os contributos para um novo modelo têm várias implicações, com alterações na documentação estruturante, no planeamento e nas estruturas e organização da Defesa. Surgem novos documentos. O PEDN tem um nível de ambição realista e tem orientações quanto às missões principais das FFAA e enumera as capacidades necessárias. Tem uma visão de futuro com objectivos e prioridades e com o modelo pretendido para as FFAA, e a sustentação financeira claramente definida para os compromissos indicados. A DMD contém as orientações para os procedimentos e as acções do processo de planeamento de forças nacional e absorve a DMPM. O PAEM indica claramente a estratégia de emprego das FFAA, numa visão integrada do emprego conjunto e da complementaridade das capacidades, e ainda uma visão de futuro para actuação das FFAA e uma arquitectura de capacidades para a edificação de forças. É necessário produzir a VE 2040 com a estrutura e objectivos das FFAA em face de possíveis cenários futuros. É necessário produzir o PEC, descrevendo o processo de desenvolvimento de capacidades para um futuro a 30 ou 40 anos e tendo definida uma arquitectura de capacidades. É necessário assegurar doutrina conjunta e a sua experimentação. O SFN indica os meios que desempenham actividade operacional numa perspectiva de emprego integrado e conjunto, e deve ter uma visão do futuro, estar em permanente actualização e constituir uma referência para o reequipamento. A LPM tem que ser uma ferramenta para apoiar no momento adequado a edificação de capacidades, devendo corresponder à aprovação de propostas de forças e da sua transformação em objectivos de forças. Para o desenvolvimento de capacidades devem ser criados dois grupos, sendo o CCODESCA para a orientação do planeamento e o GPDESCA para a execução. É criada a DGCAP que constitui a estrutura base para o planeamento e desenvolvimento de capacidades, a partir das decisões do CCODESCA e integrando o trabalho do GPDESCA, e está organizada por áreas principais de capacidades de acordo com a arquitectura proposta. O EMGFA precisa de trabalhar em transformação, em capacidades, em planeamento de forças e em doutrina conjunta e experimentação, devendo ter estruturas permanentes para o Desenvolvimento de Doutrina, Conceitos e Experimentação e para o Planeamento de Forças e Gestão de Capacidades.

Considera-se que o modelo proposto é adequado, exequível e aceitável,

contribui para uma maior eficiência organizacional, e um processo de planeamento mais simples, mais dinâmico e interactivo, proporciona uma visão conjunta de longo prazo das capacidades a planear para as FFAA e tem algumas semelhanças com o modelo adoptado pela NATO.

No desenvolvimento do trabalho, que se processou de acordo com o método de investigação científica e foi sustentado na pesquisa bibliográfica para enquadrar e materializar o tema proposto, verificou-se que as hipóteses colocadas foram confirmadas. Conclui-se, desta forma, que o modelo proposto no Capítulo 6 responde à questão central, *Quais as implicações da adopção do modelo de planeamento por capacidades para o sistema de planeamento de forças nacional?*

8. Recomendações

Recomenda-se aprofundar o estudo do tema para eventual adopção do modelo a nível nacional.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTS, David S. (2002). *Information Age Transformation: getting to a 21st century military*. USA: DoD CCRP Publications Series.

ALBERTS, David S. et al (2001). *Understanding Information Age Warfare*. USA: DoD CCRP Publications Series.

ALBERTS, David S., HAYES, Richard E. (2004). *Power to the Edge: command, control in the information age*. USA: DoD CCRP Publications Series.

ALLIED Command Transformation (2005). *Framework for ACT Capabilities Management, Organization and Processes*. Enclosure 1, 5000TC-5/Ser, dated 09 June 2005. Norfolk.

BATSCHULET, Allen W. (2002). *Effects-based operations: A new Operational Model?* Strategy Research Project. U.S. Army War College.

CONFER NCIA SUBCEMs (2008). A LPM – *Análise, conduta e ponto de situação de cada ramo*. Conferência ao CPOG 2007/2008. 26FEV2008. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

CPG: Comprehensive Political Guidance (2006). NATO Heads of State and Government, 29 November 2006

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM. Vol. I.

CUNHA, José Domingos Pereira da, CMG (2006/2007). Contributos para a implementação do conceito Network Centric Warfare/Network Enabled Capability nas forças armadas portuguesas. TII, CPOG.

DAHL, Erik J., CDR (2002). Network Centric Warfare and the Death of Operational Art. *Defence Studies – The Journal of the Joint Services Command and Staff College*. Vol. 2, n.º1.

DAVIS, Paul K. (2002). *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, mission-system analysis, and Transformation*. Santa Monica: RAND.

DRUCKER, Peter F. (2000). *Desafios da gestão para o século XXI*. Porto: Livraria Civilização.

ESTRATÉGIA (2005). Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Vol. XV. Lisboa.

FALLIS, Margaret (2005). *Canada's Experience with Capability Based Planning in a C3 Environment*. CA Report to SC/5. 9 September 2005. Canada: Information Systems Sub-Committee. Department of National Defence.

FELÍCIO, José Augusto (2007). *Planeamento Estratégico: Processo para a competitividade*. Conferência ao CPOG. 12NOV2007. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

FILIPPE, Carlos. A. Viegas, Vice-almirante (2007) (Director Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa). *Planeamento e Edificação de Capacidades de Defesa*. Conferência ao CPOG 2007/08. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

GONÇALVES, Chaves, et al. (2002). Parâmetros para uma nova "Política" Militar capaz de fazer face aos novos riscos e ameaças. *Nação e Defesa*, N.º Extra Série.

HUNGER, J. David, WHEELEN, Thomas L. (1993). *Strategic Management*. [S.l.]: Addison-Wesley.

KERZNER, Harold (2006). *Project Management*, New Jersey: Published John Wiley and Sons, New Jersey Management, Industrial College of the Armed Forces

MARTINS, Alberto Luciano, Coronel (FAP) (2007). Entrevista em 18DEZ2007 sobre *O processo de planeamento de forças da EU*. Ex – elemento da divisão de "Policy and Plans" do "European Union Military Staff"

MATEUS, Nelson dos Santos, CMG (2005/2006). A função de planeamento financeiro na edificação do poder militar e em particular do poder militar naval. EMD, CPOG.

MISSION-System Analysis, and Transformation. National Defense Research Institute. Santa Monica, Califórnia: RAND.

MORAIS, Carlos Blanco de, ARAÚJO, António, LEITÃO, Alexandra (2000). *O Direito da defesa nacional e das forças armadas*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, Edição Cosmos.

MOREIRA, Adriano (1992). *A Nova Ordem Internacional*. Separata do Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, n.º19.

MOREIRA, Adriano (1999). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.

NAC (2004). *Defence Planning Procedure*. Report by the Defence Review Committee. Defence Planning Committee, 24 June 2004.

NAC (2006). *Ministerial Guidance 2006*. Defence Planning Committee, 7 June 2006.

NEVES, J. M. L. Pires, Vice-Almirante (2007). *As Forças Armadas e a Defesa Nacional*. Lisboa: Edições Culturais de Marinha, Comissão Cultural de Marinha.

PLANEAMENTO de forças nacional (s.d.). Ciclo bienal do planeamento de forças, DIPLAEM, RPF.

RAMONET, Ignacio (2002). *Guerras do século XXI. Novos medos, novas ameaças*. 2ª ed. Porto: Campo das Letras.

RIBEIRO, António Silva (2006). O modelo português de planeamento estratégico e de forças. Processo e deficiências. *Temas e reflexões*, n.º 6, Lisboa: Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégica, Edições Culturais da Marinha

RIBEIRO, João Fonseca, Capitão-de-Fragata (2006a). *Contributos para a reestruturação das FAP – I.º Apontamento. O processo de transformação das Forças Militares*. Norfolk.: SACT.

RIBEIRO, João Fonseca, Capitão-de-Fragata (2006b). *Contributos para a reestruturação das FAP-2º Apontamento. Um modelo conceptual para a acção militar e o planeamento de defesa*. Norfolk: SACT.

RODRIGUES, Alexandre Reis, Vice-Almirante (2003). Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional. *Cadernos Navais*, n.º 5, Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Lisboa: Edições Culturais de Marinha.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2004). *Defesa e relações internacionais*. Lisboa: Editorial Notícias.

RODRIGUES, Alexandre Reis (2008). *Planeamento estratégico naval. Visão da Marinha do Futuro*. Conferência ao CPOG (M). Área de Ensino Específico de Marinha. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

RODRIGUES, Alexandre Reis, VALM, RAMOS, Fontes, TGEN, BISPO, Jesus, TGEN (2008). *Poder Naval, Terrestre e Aéreo*. CPOG 2007/2008. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

SACCHETTI, António Emílio Ferraz, Vice-Almirante, CAJARABILLE, Victor Manuel Lopo, Contra-Almirante (2002). Conceito estratégico de defesa nacional: estudos. *Cadernos Navais*, n.º 3, Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, Lisboa: Edições Culturais de Marinha.

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2005). *Capabilities Management Framework*. 3 June 2005.

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2006a). *Beginners Guide to Force Planning Processes*. ACT Defence Planning 2006.

SACT: Supreme Allied Commander Transformation (2006b). *Capability Management in NATO*. (Draft Version 1). Enclosure 1, 5000 TC-611/Ser. NU 041, dated 28JUL2006. Norfolk.

SANTOS, Loureiro dos, General (2006). *O Império Debaixo de Fogo*. Mem Martins: Publicações Europa-América.

SARAMAGO, Mara (2005). *Uma defesa para a Europa*. Lisboa: ISCSP, Universidade Técnica. Tese de Mestrado em Relações Internacionais.

SILVA, João António Esteves da, Cor Admil (2004/2005). *Do levantamento de capacidades à execução da LPM numa óptica de gestão de projectos. Modelo de optimização da gestão da LPM*. TILD, CSCD 2004/2005.

SLOAN, Elinor C. (2002). *The Revolution in Military Affairs*. Canada: McGill-Queen's University Press.

WEIHRICH, Heinz, KOONTZ, Harold (1993). *Management a Global Perspective*. [S.l.]: McGraw-Hill, Editors Lynn Richardson and Dan Alpert.

WORLD Defence Systems (2001). Royal United Services Institute for Defence Studies Vol. 3, N.º 2, London: Sovereign Publications Ltd.

YOSHPE, Harry B., BAUER, Theodore W. (1967). *Defense Organization and Management*. Washington: Industrial College of the Armed Forces.

Legislação

CEDN 03: Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2003). RCM n.º 6/2003.

CEM 03: Conceito Estratégico Militar (2003), aprovado por DM de 22DEC03.

DMPM: Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (1993). Despacho S/N MDN de 22 de Março de 1993, actualizado pelo despacho 125/MDN/2000 de 20 de Junho.

LDNFA: Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. Lei n.º 29/82. D.R. I Série (1982-12-11).

LOBOFA: Lei Orgânica de Bases e de Organização das Forças Armadas. Lei n.º 111/91. D.R. I Série (1991-08-29).

LPM: Lei de Programação Militar. Lei Orgânica n.º 4/2006. D.R. I Série (2006-08-29).

MIFA: Missões Específicas das Forças Armadas (2004) definidas em CSDN em 21 de Outubro de 2004.

SFN 04 – COP: Sistema de Forças Nacional - Componente Operacional (2004). Definidas em CSDN em 21 de Outubro de 2004:

RCM: Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2008 de 7 de Fevereiro de 2008. Anexo. *Orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da defesa nacional e das Forças Armadas*. D. R. I Série, 42 (2008-02-28).

Apresentações gráficas

ACSC 5 (Advanced Command and Staff Course 5) (2001-2002). Joint Services Command and Staff College. Swindon. United Kingdom.

AULAS de Operações. CSNG 2004-2005. Instituto Superior Naval de Guerra. Lisboa.

CONFERÊNCIA de SUBCEMs (2008). *Lei de Programação Militar. Análise em cada Ramo*. CPOG 2007/2008. Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa.

KUPPEN, Gerard, Col. (2006). *The Netherlands Armed Forces: The Way Ahead*, Breda Royal Military Academy.

TINKER, Frank, CDR. *Understanding NATO Military Transformation*, HQ SACT.

Sites Consultados

ACT Non-Paper (2007). *NATO - Transformation Key Challenges*. [referência de 19JAN2008]. Disponível na Internet em:

http://transnet.act.nato.int/WISE/TNCC/07COTC/2007COTCRe/ACTNonPaper/fil e/_WFS/ACT%20Non-Paper%20on%20Key%20Challenges%20%28V5.1%29%20%40%2027%20Nov%2007.doc

ANALYSIS to Support Capabilities Based Planning. [referência de 29OUT2007]. Disponível na Internet em:

<http://www.mors.org/meetings/cbp/presentations/Allen-WG1.pdf>

ASSEMBLY of WEU (2007). *European Security and Defense Policy: the way Ahead. Berlin Conference on ESDP* (6 and 7 February 2007). [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2007/04-2007.php?PHPSESSID=f3137d60>

"*BATTLE GROUPS*" to Strengthen EU military Crisis Management? (2003). *European Security Review* nr 22, APR 2003. [referência de 19JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.forum-europe.com/publication/ESR22BattleGroup.pdf>

BELL, Robert (2006). *O mito de Sísifo e a NRF*. [referência de 6JAN2007]. Disponível na Internet em:

<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue3/portuguese/art4.html>

BLANK, Steven (2004). *Network Centric Warfare and Capabilities Based Planning*. *Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force* –

Workshop. Monterey, 2004. [referência de 27OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.ccc.nps.navy.mil/events/recent/cbpOct04_rpt.pdf

BOXALL, Ron, CDR (2004). *As War Fighting Capability Based Analysis and Assessment Evolves...Are We Solving The Right Problem?* In Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force – Workshop. Monterey, 2004. [referência de 27OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.ccc.nps.navy.mil/events/recent/cbpOct04_rpt.pdf

CAPABILITIES Based Planning. [referência de 24OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=11455#toc

CAUDLE, Sharon L. (2005). Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defense Community. Homeland Security Affairs. *The Journal of the Naval PostGraduate School Center for Homeland Defense and Security*. Volume I, Issue 2. [referência de 18MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://www.hsaj.org/?fullarticle=1.2.2>

COELHO, Carlos (2003). *O futuro "Braço Armado" da U.E.* [referência de 03JAN2008]. Disponível na Internet em: http://www.carloscoelho.org/eurodocs/ver_eurodocs.asp?submenu=24&divers o=147

COUNCIL (2003). *Presidency Report on European Security and Defence Policy*. [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10598en03.pdf>

COUNCIL of the European Union (2000). *EU-NATO ad hoc working groups*. [referência de 03JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/00/st10/10025-r1en0.pdf>

DMO: Defence Material Organization. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.mindef.nl/binaries/Brochure_DMO_engels_tcm15-75395.pdf

DMP: Defence Materiel Process. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.mindef.nl/binaries/brochure_dmp_eng_tcm15-75182.pdf

DEFENCE Plan 2001. [referência 30OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/dfppc/dpg/plan2001_e.pdf

DEFENCE Resource Prioritization. [referência 16UT2007]. Disponível na Internet em:

http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/res-pri/res-pri-defence_e.asp

DEFENCE Strategy 2020. Formulating the DND/CF Statement of Strategy (1998). [referência de 25MAR2008]. Disponível na Internet em:

http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00Native/rep-pub/dda/cosstrat/2020/Defence_Strategy_2020_Ver4_e.doc

DEFENSE Acquisition Transformation – Report to Congress. [referência de 28OUT2007]. Disponível na Internet em:

http://www.defenselink.mil/pubs/pdfs/804JulFinalReport_to_Congress.pdf

DENNING, Pete (2004). Scale Free Networks and Scenario-Based Capabilities. In Capabilities-Based Defense Planning: Building a 21st Century Force – Workshop. Monterey, 2004. [referência de 27OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.ccc.nps.navy.mil/events/recent/cbpOct04_rpt.pdf

DGAED: Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa. *Organograma. Ministério da Defesa Nacional*. [referência de 28MAR2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/organograma/dgaed/>

DGI: Direcção-Geral de Infra-Estruturas. *Organograma. Ministério da Defesa Nacional*. [referência de 28MAR2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/organograma/dgie/>

DND: Department of National Defence (2005). *Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World Defence*. Department of National Defence. Ottawa. ISBN 0-662-68940-2. [referência de 16MAR2008]. Disponível na Internet em:

http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/pdf/dps_e.pdf

2007 Chiefs of Transformation Conference. Allied Command Transformation. Norfolk 11-13 DEC 2007. [referência de 16MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://transnet.act.nato.int/WISE/TNCC/07COTC/2007COTCBR/12DecAMNATO/file/WFS/2007%20COTC%20Master%20%2012%20Dec%20AM%20NATO%20only%20part%201%20final.ppt>

DPM: Defence Planning and Management (2006). *Capability Based Planning Overview*. Department of National Defence. Canada. [referência 16OUT2007]. Disponível na Internet em:

http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/cbp_e.asp

EDA *Bulletin* (2008). Issue 7. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Background&id=122>

EDA. *Capabilities Directorate. Capabilities Development*. [referência de 6JAN 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?area=Organisation&id=115>

EDA Steering Board (2006). *Initial Long-Term Vision Report for European Defence Capability and Capacity Needs. Activities*. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.eda.europa.eu/genericitem.aspx?id=146>

EDA Steering Board News Conference – *Opening Remarks* by Head of Agency Javier Solana (2006). Opening Speech. Brussels. 13NOV2006. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=53>

EDA (2007a). *EU Governments Set Timetable for Initial Plan to Strengthen Defence Capabilities* (2007). Press Release 28JUN2007. Brussels. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=230>

EDA (2007b). *European-United States Defence Expenditure in 2006* [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/>

EXAMINING NATO's Transformation. [referência de 7OUT2007]. Disponível na Internet em:

http://www.nato.int/docu/review/2005/transform/transform_en.pdf

FACTS and figures on Dutch security and policy and the armed forces. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em:

http://www.mindef.nl/binaries/Facts%20and%20figures_tcm15-46659.pdf

FORCE Development Planning Tools. [referência de 30OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/milas-sess/2000/ch4a_e.asp

GRUPO de Trabalho do Instituto Humanismo e Desenvolvimento (2007). O grande desafio da defesa. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. 26ABR2007. [referência de 20MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://www.jornaldefesa.com.pt/pesquisa.asp>

HOMAN, Kees, MGEN (2007). *Operation Artemis in the Democratic Republic of Congo*. [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em: http://www.clingendael.nl/publications/2007/20070531_cscp_chapter_homan.pdf

INSTITUTIONALIZING Change in NATO. [referência de 30OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.journal.forces.gc.ca/engraph/Vol4/no4/pdf/nato_e.pdf

INTEGRITY in the DMO: the rules. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.mindef.nl/binaries/integrity_dmo%20_tcm15-75185.pdf

JORGENSEN, Rear Admiral Torben (2007). *Capability Management WG Findings*. 2007 Chiefs of Transformation Conference. Norfolk. 11-13 DEC2007. [referência de 16MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://transnet.act.nato.int/WISE/TNCC/07COTC/2007COTCBR/12DecAMNATO/file/WFS/2007%20COTC%20Master%20%2012%20Dec%20AM%20NATO%20only%20part%201%20final.ppt>

LEAKEY, David, LTGEN (Director-General of the EUMS) (2007). *Interview*. [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/english/interview.html>

LINDSTROM, Gustav (2007). *The Headline Goal*. Institute for Security Studies. [referência de 29DEZ2007]. Disponível na Internet em: <http://www.iss-eu.org/esdp/05-gl.pdf>

MATTHEWS, David, et. al. *Systems Thinking for Joint Force Capability Planning and Management*. [referência de 29OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.unisa.edu.au/seec/pubs/01papers/P462_219-burkecolliercook.PDF

MILITARY Assessment 2000. [referência de 30OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/dda/milas-sess/2000/MilAssess_e.doc

MILITARY Assessment 2002. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/dda/milas-sess/2002/MilAssess_02_e.doc

MILITARY Capability Commitment Conference, Brussels, 2004. *Declaration on European Military Capabilities* . [referência de 28DEZ2007]. Disponível na Internet em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf>

MINISTERIE van Defensie organization. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: <http://www.mindef.nl/en/organisation/index.aspx>

MDN: Ministério da Defesa Nacional. *Missão e competências*. [referência de 29MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/mdn/>

NATIONAL Defence Expenditure in 2006 (2007). [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/>

NATO (2004). *Strategic Vision: The Military Challenge*. By NATO Strategic Commanders. AUG 2004. [referência de 19JAN007]. Disponível na Internet em: http://transnet.act.nato.int/WISE/StrategicV/StrategicV/file/_WFS/strat-vis0804.pdf

NETWORKED operations. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.mindef.nl/binaries/6175_NEC%20Netwerkend_ENG_tcm15-75515.pdf

NEVEUX, Bruno, MGEN (2004). *Command and Control for Operation Artemis*. [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine05/us/retex/art17.pdf>

PARKER, R. P., LCOL (2005). *Capability Based Planning*. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: [http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/cbp/CBP_e.ppt#327,1, Capability Based Planning \(CBP\)](http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/cbp/CBP_e.ppt#327,1, Capability Based Planning (CBP))

PERFORMANCE Management. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/dp_m/pm/intro_e.asp

PERSPECTIVES on the Capital Equipment Aquisition Process. [referência de 3OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.forces.gc.ca/crs/pdfs/capaq_e.pdf

RODRIGUES, Alexandre Reis (2004). A Defesa Europeia. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. 14MAI2004. [referência de 2FEV2008]. Disponível na Internet em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=89

RODRIGUES, Alexandre Reis (2003). Um novo ciclo de planeamento. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. 13JUN2003. [referência de 20MAR2008]. Disponível na Internet em: <http://www.jornaldefesa.com.pt/pesquisa.asp>

SCHMITT, Burkard (2005). *European Capabilities Action Plan (ECAP)*. [referência de 03JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf>

A SECURE Europe in a Better World. European Security Strategy. [referência de 28DEZ2007]. Disponível na Internet em: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g

SPEECH. EDA Chief Executive Witney Addresses Chairman of Parliamentary Defence Committees (2006). Helsinki. 20OCT2006. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.eda.europa.eu/newsitem.aspx?id=49>

SOLIGAN, Jim, LTGEN. DCS Transformation (2007). *Four Years into NATO's Transformation Process: Lessons Learned and the Way Ahead*. [referência de 19JAN2008]. Disponível na Internet em: <http://www.jallc.nato.int/Documents/LLC2006/briefing1/JALLC%2024%20Oct.pps#269,1,Four Years into NATO's Transformation Process: Lessons Learned and the Way Ahead>

STRATEGIC Capability Planning for the Canadian Forces. [referência de 3OUT2007]. Disponível na Internet em: http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/dda/strat/Strategic_e.doc

SUPPLIERS. [referência de 16OUT2007]. Disponível na Internet em:
<http://www.mindef.nl/en/suppliers/index.aspx>

THONIER, BGEN (2004). *Operation Artemis: to Provide the Commander with the Necessary Legal Framework to Carry Out his Mission*. [referência de 14JAN2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.cdef.terre.defense.gouv.fr/publications/doctrine/doctrine04/US/retex/art17.pdf>

TOCZEK, David M. (2006). *Knowing the Rules: Planning Consideration for NATO Operations*. *Military Review*. [referência de 6JAN2008]. Disponível na Internet em:
http://findarticles.com/p/articles/mi_m0PBZ/is_1_86/ai_n16346159/pg_3

WRIGHT, Colin D. (Branch Head, R&T Coordination). *AFSEA Transformation TechNet 2006. NATO Capability Development and the Role of Industry*. [referência de 19JAN2008]. Disponível na Internet em:
http://www.afcea.org/events/pastevents/documents/Colin-actwrightslidesforafseamay06.ppt#697,1,Diapositivo_1

YARGER, H. Richard (2000). *Towards a Theory of Strategy*. *Art Lykke and the Army War College Strategy Model*. [referência de 10ABR2008]. Disponível na Internet em:
<http://dde.carlisle.army.mil/authors/stratpap.htm>

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Glossário de conceitos.....	91
Apêndice 2 – Exemplo de avaliação do desempenho de opções de capacidades duma força.....	95
Apêndice 3 – Análise SWOT	98
Apêndice 4 – Matriz de validação.....	99

APÊNDICE 1

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Arquitectura de Capacidades – é uma descrição hierárquica de conceitos e capacidades, segundo determinado critério, requerida para conduzir a totalidade do espectro das missões Aliadas. As capacidades existem em vários níveis, derivadas das *Transformational Objective Areas (TOA)*, e podem ser divididas em sub-capacidades e sub-sub-capacidades. A arquitectura é necessária para assegurar que o desenvolvimento de capacidades é devidamente focalizado, coordenado e eficiente e está relacionado com o cumprimento das missões da NATO. A arquitectura de capacidades é um método de compreender o âmbito e a dependência entre conceitos e capacidades (ACT, 2005).

Capacidade – a habilidade para produzir um efeito que é necessário atingir. O efeito é o resultado de uma acção ou conjunto de acções produzidas pela capacidade. Uma capacidade consistirá numa ou mais componentes funcionais: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infra-estruturas) e Interoperabilidade (DOTMLPFI). (SACT, 2006).

Capability Area Improvement Program (CAIP) – pretende juntar todos os elementos relevantes associados com os requisitos não preenchidos no âmbito de uma capacidade, e os passos necessários para preencher esses requisitos. O CAIP é composto por projectos e reflecte todas as actividades, calendário, resultados e todos os passos relacionados com o desenvolvimento e implementação dessa capacidade.

Capability Development Working Group (CDWG) – *supports the Joint Capability Requirements Board (JCRB). The CDWG will co-ordinate DND/CF capability-based planning and review force development initiatives with a view to ensuring their alignment and coherence:*

Chair *Director Defence Analysis (DDA)*

Core *Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS)/DJFC*
Members *Chief of the Maritime Staff (CMS)/D Mar Strat*
 Chief of the Air Staff (CAS)/D Air SP
 Chief of the Land Staff (CLS)/DLSC

Associate Members Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS)/ CO CFEC
 Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS)/D Space D
 Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS)/DPDT
 Deputy Chief of the Defence Staff (DCDS)/J3 CSTO
 Director Research and Development Communications (DRD
 Comm)/DST Pol
 Assistant Deputy Minister (Human Resources - Military)(ADM(HR-
 Mil)/D Strat HR
 Assistant Deputy Minister (Policy) (ADM(Pol)/D Pol Dev
 Assistant Deputy Minister (Information
 Management)(ADM(IM)/DIMSP
 Vice-Chief of the Defence Staff (VCDS)/DFPPC 6
 Assistant Deputy Minister (Material)(ADM(Mat)/DMGS
 Assistant Deputy Minister (Infrastructure and
 Environment)(ADM(IE)/DGME/J3Engr

Secretary DDA5-4

Attendees The aim is to be inclusive and all interested staffs are encouraged to participate.

Defence Policy Statement 2005 - é o conceito estratégico de defesa nacional do Canadá que estabelece uma visão para as forças armadas canadianas no século 21. Incentiva a uma transformação militar, com capacidades adequadas, o devido equipamento e tecnologias, com comando, estruturas operacionais e liderança certos para um desempenho efectivo em operações cada vez mais exigentes.

Effects Based Approach to Operations (EBAO) – processo que envolve a aplicação compreensiva e integrada de todos os instrumentos de poder da Aliança, militares e não-militares, para criar efeitos numa campanha para atingir os resultados desejados (ACT, 2005).

Effect Based Operations - Segundo o *United States Joint Force Commander (USJFCOM)* pode ser definido como o “processo para obtenção de um determinado resultado ou efeito estratégico sobre um adversário através da aplicação sinérgica, multiplicadora e cumulativa de todas as capacidades militares e não-militares ao nível tático, operacional e estratégico.” (Batschelet, 2002: 2).

Joint Capability Requirement Board (JCRB) – Canada (Defence Planning and Management. 2006). - To review proposals, challenge the issues and provide direction for the development of multi-purpose Canadian Forces (CF) capabilities including the Long Term Capital Plans and Future Capability Plans. For strategic projects, JCRB routinely develops a joint understanding of Concepts of Employment/Operations, debates and reaches consensus for Statements of Operational Requirement and resolves issues of project scope at the corporate level:

Chair	Vice-Chief of the Defence Staff (VCDS) (except under DM/CDS Oversight above)
Core Members	Assistant Deputy Minister (Policy) (ADM (Pol)) Assistant Deputy Minister (Human Resources-Military) (ADM (HR-Mil)) Assistant Deputy Minister (Materiel) (ADM (Mat)) Chief of the Maritime Staff (CMS) Chief of the Land Staff (CLS) Chief of the Air Staff (CAS) Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services) (ADM (Fin CS)) Assistant Deputy Minister (Information Management) (ADM (IM)) Assistant Deputy Minister (Science & Technology) (ADM (S & T))
Associate Meers	Assistant Deputy Minister (Infrastructure and Environment) (ADM (IE)) Assistant Deputy Minister (Human Resources-Civilian) (ADM (HR-Civ)) Chief of Review Services (CRS) Assistant Deputy Minister Public Affairs (ADM(PA))

Pacote de capacidades – consiste num conceito de operações e uma abordagem ao C2, juntamente com uma organização, doutrina, educação e treino, sistemas e material (incluindo armas e plataformas) (Alberts et al., 2001: 50).

Portfolio – a actividade de investir dinheiro ou tempo para atingir um benefício através da criação de um Sistema *Joint* específico; é conhecido como um Investimento Estratégico de Defesa. Múltiplos investimentos (múltiplos sistemas, ou elementos dos sistemas) criam um “portfolio” de sistemas. Para obter

uma visão holística do conjunto de sistemas da Defesa e das capacidades associadas, é prático olhar a defesa como um “portfolio” de sistemas. Cada sistema tem o potencial de se tornar um elemento dum Sistema “Joint” para ser lançado em resposta a uma determinada contingência. O conceito de portfolio para a gestão da defesa tem por finalidade otimizar os ganhos a longo prazo, reduzindo simultaneamente o risco (Matthews, sd).

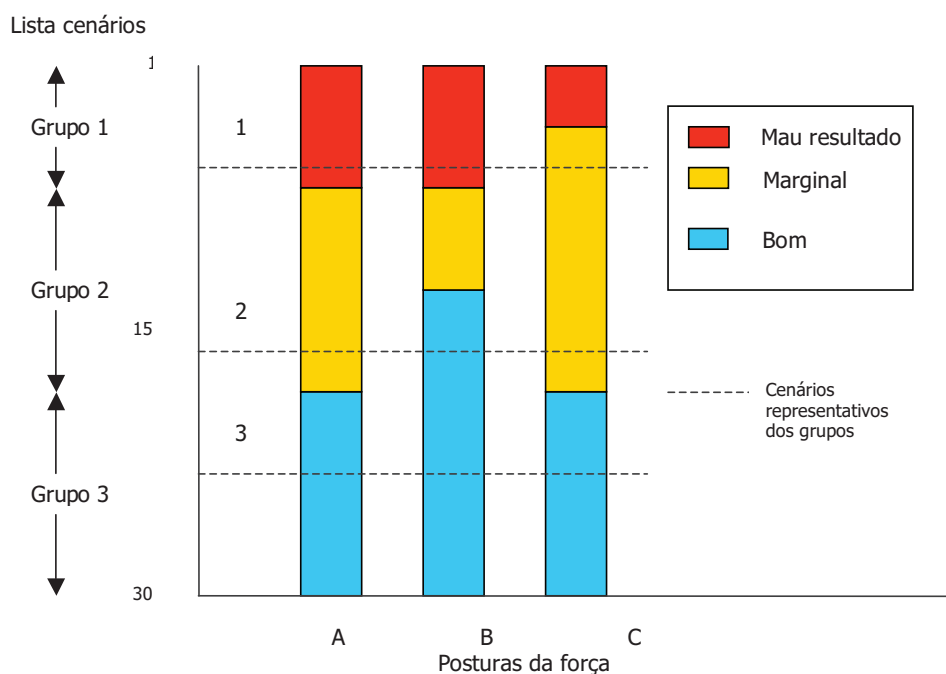
Requisitos de capacidades – descrição qualitativa e/ou quantitativa das necessidades de capacidades, expressa em parâmetros específicos e relevantes, e quando possível quantificáveis, juntamente com uma métrica associada, os quais definem as componentes essenciais e os resultados esperados de uma capacidade (SACT, 2006).

Transformational Objective Areas (TOA) – *These areas provide a logical basis for organising and linking the many concepts, applications, capabilities and programs necessary to transform forces* (Strategic Commanders, 2004).

APÊNDICE 2

Exemplo de avaliação do desempenho de opções de capacidades duma força

Tomando um exemplo e supondo que se podem juntar cenários (com circunstâncias semelhantes) em conjuntos ou grupos (admitindo três grupos), e pretendendo avaliar o desempenho de cada opção de postura de uma força (admitindo três opções), poder-se-á construir o seguinte gráfico:



Grupo	Opção		
	A	B	C
1	Mau	Mau	Marginal
2	Marginal	Bom	Marginal
3	Bom	Bom	Bom

Fig. Comparação hipotética de opções de posturas da força (adaptado: Davis, 2002: 31)

Observando os resultados e assumindo que os conjuntos de cenários cabem em três tipos de cenários com respeito a capacidades, então poder-se-

á reduzir a análise a uma tabela e tomar decisões sobre qual a postura da força que oferece o melhor conjunto de capacidades perante a incerteza. Muito mais pode ser feito à luz de modernos métodos analíticos com recurso a modelos computacionais interactivos, que mostram instantaneamente os efeitos da mudança de variáveis, sendo possível, por exemplo, identificar qual a combinação de factores que levam ao sucesso ou a um fracasso. O aspecto do SAM torna-se mais evidente se tomar a forma de uma “árvore de sucesso”, sendo os ramos as capacidades componentes críticas de uma capacidade geral. O sistema falhará se as componentes falharem (Davis, 2002: 25-41).

Feita a análise, o passo seguinte é a integração e a escolha no contexto de um orçamento. Como é que se assumem compromissos de capacidades para vários desafios ou para vários níveis de detalhe? Normalmente avança-se para um balanço do portfolio de capacidades, que deve combinar análise, com julgamento e com compromissos ao longo dos objectivos. Esta não será a melhor forma de decisores de topo fazerem escolhas ao abandonar metodologia detalhada. Sendo necessário algum formalismo, então a gestão do portfolio de capacidades pode tomar o aspecto da seguinte tabela:

Opção candidata a fundos	Capacidades de combate		Gestão da força	Restauro confiança, dissuasão	Eficácia da rede	Custos	Eficácia/custo
	Conflito classe A	Conflito classe B					
Coeficiente	1/3	1/6	1/4	1/4	NA	NA	NA
Força base (linha base)	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	0.0	NA
Bombas ligeiras	7.0	5.0	5.0	7.0	6.2	0.05	123
JTFHQ	7.0	7.0	5.0	8.0	6.8	0.25	27
Apoio a brigadas independentes	6.0	8.0	8.0	7.0	7.1	0.30	24
Esquadra F-22 extra	7.0	5.0	5.0	7.0	6.2	0.60	10
C4ISR pack 1	7.0	5.0	5.0	8.0	6.4	1.0	6
C4ISR pack 2	8.0	8.0	5.0	7.0	7.0	2.0	4

Notas: Significado dos valores de eficácia: 0-2 muito mau; 2-4 mau; 4-6 marginal; 6-8 bom; 8-10 muito bom. Estes valores são relativos à força base com 5.0 em todas as categorias (considerando que esta força base não tem omissões críticas, as quais fariam alterar algumas valorizações. As colunas dos conflitos classe A e B pretendem sumarizar análises exploratórias mais extensivas. A tabela assume implicitamente uma projecção para 5 anos. Outra tabela podia comparar valores para curto, médio e longo prazo.

Tab. Um exemplo de *scorecard* para avaliar alternativas de capacidades num quadro de portfolio (adaptado: Davis, 2002: 46)

O que se retira da tabela é uma ordenação de opções pela sua eficácia, dependendo da importância relativa atribuída às diferentes capacidades (e a hipóteses detalhadas), e dependendo também do coeficiente atribuído a cada categoria e da forma como esse coeficiente foi encontrado. No caso deste exemplo as bombas ligeiras obtêm o melhor crédito, seguidas do JTFHQ. Não há um caminho objectivo para a escolha, e isto não é um modelo matemático. Tem a ver sobretudo com a complexidade e com a incerteza. O certo é que este tipo de métodos ajudam a identificar investimentos mais atractivos e robustos e forçam o debate e uma análise estruturada mais sensível para a escolha estratégica (Davis, 2002: 43-50).

APÊNDICE 3

	POTENCIALIDADES	VULNERABILIDADES
AMBIENTE INTERNO	- Abertura dos Ramos para adotar modelo - Modelo actual <i>top-down</i> (controle político) - Impulso para reforma da estrutura superior da Defesa - Expectativas - Competência e profissionalismo dos Ramos - Existência de estrutura/organização	- Tempo para implementar modelo/ período de transição - Comunicação intra MDN e MDN/ EMGFA/Ramos - Fragilidade recursos humanos (RH) em qualidade e quantidade nalguns departamentos - Falta de cultura de planejamento por capacidades - Falta de perspectiva conjunta da defesa - Orçamento não baseado no ciclo de vida - Coordenação interdepartamental - Resistência à mudança - Não execução completa LPM
AMBIENTE EXTERNO		
OPORTUNIDADES	- Reestruturar MDN, EMGFA - Adaptar modelo - Fortalecer interoperabilidade com Aliados - Produzir doutrina conjunta - Criar comando conjunto e EMC - Aumentar quantidade RH e suas competências - Criar estruturas específicas para o desenvolvimento de capacidades	- Preparar estruturas para minimizar transição - Divulgar/explicar vantagens do modelo de planejamento por capacidades - Melhorar desempenho - Aumentar quantidade RH e suas competências - Melhorar processos gestão LPM - Considerar custos ciclo de vida
AMEAÇAS	- Adaptar e simplificar processos internamente - Alterar documentação ao alcance - Otimizar estrutura - Potenciar e gerir melhor os RH - Aumentar eficiência e eficácia - Melhorar desempenhos	- Flexibilizar RH - Empreender reestruturação interna possível - Alterar documentação ao alcance - Manter <i>status quo</i>

APÊNDICE 4

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Validação
QC. Quais as implicações da adoção do modelo de planeamento por capacidades para o sistema de planeamento de forças nacional?	Q1. Porquê a necessidade de planear por capacidades?	H1. As alterações político-estratégicas do ambiente internacional colocam novos desafios e riscos que, por serem difusos, exigem que o planeamento de forças se baseie em capacidades e não em cenários, onde as ameaças são conhecidas	Capítulo 2 ✓ Validada
	Q2. Como se caracteriza conceptualmente o modelo de planeamento por capacidades?	H2. O modelo de planeamento por capacidades está ligado a uma visão conjunta das capacidades e a uma perspectiva de funcionamento em rede, e é um modelo top-down. Tem um enquadramento conceptual para planear abaixo de incerteza, realçando a flexibilidade, a robustez e a adaptabilidade da capacidade para a sua eficácia em face das missões. Considera diferentes tipos de risco e estrangulamentos económicos, e tem um quadro de soluções que realça a modularidade.	Capítulo 3 Apêndice 2 ✓ Validada
	Q3. Quais os modelos de planeamento por capacidades adoptados pela NATO, pela UE e pelo Canadá e quais as lições aprendidas?	H3. A NATO, ao abrigo da transformação em curso conduzida pelo ACT, já adoptou o modelo de planeamento por capacidades e tem lições aprendidas. A UE e o Canadá têm modelos semelhantes e algumas lições aprendidas.	Capítulo 4 ✓ Validada
	Q4. Qual a adequabilidade do modelo aos referenciais do sistema de planeamento de forças nacional com as suas características?	H4. O modelo é adequado aos referenciais do sistema de planeamento de forças nacional, permitindo ultrapassar algumas discrepâncias que caracterizam o actual sistema de planeamento de forças, e que se constituem como elementos de avaliação.	Capítulo 5 ✓ Validada
	Q5. Quais as implicações resultantes da adopção do modelo a nível nacional e quais os contributos a formular para um modelo de planeamento por capacidades nacional?	H5. A adopção do modelo a nível nacional tem implicações na documentação estruturante da Defesa Nacional, na organização do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e do Estado-Maior General das FFAA, e no processo de decisão, e reflecte a necessidade de um adequado e consistente suporte financeiro. Os contributos para formular um modelo de planeamento por capacidades têm como referência os modelos analisados e as consequentes lições aprendidas.	Capítulo 6 Apêndice 3 ✓ Validada
Considera-se que o modelo proposto é adequado, exequível e aceitável, contribui para uma maior eficiência organizacional, e um processo de planeamento mais simples, mais dinâmico e interactivo, proporciona uma visão conjunta de longo prazo das capacidades a planear para as FFAA e tem algumas semelhanças com o modelo adoptado pela NATO. No desenvolvimento do trabalho, que se processou de acordo com o método de investigação científica e foi sustentado na pesquisa bibliográfica para enquadrar e materializar o tema proposto, verificou-se que as hipóteses colocadas foram confirmadas.			

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. *A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares*
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti.
2. *Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados*
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. *O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima*
Dr. Luís da Costa Diogo
5. *Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional*
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
6. *Portugal e a sua Circunstância*
Professor Doutor Adriano Moreira,
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro,
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. *O Poder Naval. Missões e Meios*
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Nélson Lopes da Costa
8. *Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.*
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária
Tenente Carla Pica
9. *Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais: a Procura do Plano Bi-Lateral*
Professor Doutor José Medeiros Ferreira
10. *A Estratégia Naval Portuguesa*
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Professor Doutor António José Telo,
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,
Almirante Vieira Matias,
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,
Capitão-de-fragata Marques Antunes,
Dr. Nuno Rogeiro,
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha,
Vice-Almirante Reis Rodrigues,

Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. *O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares*
Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira
12. *As Forças Armadas e o Terrorismo*
Contra-Almirante José Augusto de Brito
13. *O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal*
Almirante Vieira Matias
14. *Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial*
Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira
15. *A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS*
Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia
16. *O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia*
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti
17. *As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz*
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques
18. *A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?*
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
19. *Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas*
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. *Continentalidade e Maritimidade. A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China*
Professor Doutor António Marques Bessa
21. *O Poder na Relação Externa do Estado*
Professor Doutor Luís Fontoura e Embaixador Leonardo Mathias

22. *Seminário "Uma Marinha de Duplo Uso"*
Intervenções dos Conferencistas
23. *A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação*
Dra. Maria Francisca Saraiva
24. *Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico*
Coordenadores António Marques Bessa e Pedro Borges Graça
25. *A Europa da Segurança e Defesa*
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
26. *1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa*
27. *Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e Processo*
Contra-Almirante António Silva Ribeiro

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha:
www.marinha.pt

1. INTRODUÇÃO

A Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA), presentemente em revisão, identifica parte dos documentos estruturantes das estratégias nacional e militar, definindo genericamente as suas funções e estabelecendo as respectivas relações hierárquicas. Desta documentação salienta-se: o Programa do Governo onde, entre outras, é definida a Política de Defesa Nacional (PDN); o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que determina os princípios reguladores das acções de defesa integral do Estado; o Conceito Estratégico Militar (CEM), que assenta os princípios reguladores das acções de defesa militar do Estado; as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFAS), onde são estatuídas as orientações necessárias à actuação da Marinha, do Exército e da Força Aérea; o Sistema de Forças Nacional (SFN), que designa os meios necessários ao cumprimento das MIFAS e indica as medidas fundamentais à sua edificação; o Dispositivo de Forças (DIF), onde é estabelecida a vinculação geográfica dos meios para o cumprimento das MIFAS; a Lei de Programação Militar (LPM), que é o instrumento de materialização do Sistema de Forças Nacional.

Em 1993 foi promulgada a Directiva Ministerial para o Planeamento Militar (DMPM), cuja versão mais recente é de 26JUN00. A DMPM institui o Ciclo Bienal de Planeamento de Forças¹ (CBPF), onde são estabelecidos e regulamentados os processos e as actividades de planeamento que deverão ser realizados pelos Ramos, EMGFA e MDN, tendo em vista a edificação do SFN, através dos programas inscritos na LPM. Para além disso, a DMPM define as funções, o conteúdo e as relações hierárquicas dos documentos elaborados no âmbito das actividades que institui.

No que respeita à Marinha e, na sequência do método de planeamento estratégico estabelecido pela LDNFA, em 7DEZ88 foi promulgado um Conceito Estratégico da Marinha². A Directiva de Política Naval (DPN), cuja primeira edição data de 7OUT91 (Directiva n.º7/91), foi criada como elemento de activação do Plano Integrado das Principais Actividades da Marinha (PIPAM), promulgado em 24JAN92 pelo Chefe de Estado-Maior da Armada (CEMA). O PIPAM identifica os principais planos elaborados nos sectores operacional, do material, do pessoal e das finanças da Marinha, e calendariza as fases de formulação e operacionalização. As Missões dos grandes departamentos funcionais da Marinha, doravante designados por sectores (Órgãos Centrais de Administração e Direcção e equivalentes), foram instituídas pela Lei Orgânica da Marinha (Dec. Lei n.º49/93, de 26 de Fevereiro – LOMAR), presentemente em revisão.

