

## GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA: HIPÓTESES DE EMPREGO VERSUS CAPACIDADES

Maria Filomena Fontes Ricco\*

Fábio Sahn Paggiaro\*\*

### RESUMO

Com intenção exploratória, este estudo dirige-se às questões procedimentais relativas à passagem do conceito-chave Hipóteses de Emprego, adotado no modelo de gestão estratégica de defesa no Brasil, para o conceito-chave Capacidades, conforme adotado pelos Estados Unidos da América, países da Organização do Tratado do Atlântico Norte e Austrália. No Brasil, esta questão surgiu na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 e permanece inconclusa no Ministério da Defesa, para o que este relato pretende contribuir. Inicialmente, são visitados conceitos da Gestão Estratégica, adotados como referenciais teóricos. Após, são descritos e analisados os macroprocessos adotados e os documentos que orientam a gestão estratégica de defesa no Brasil, para neles identificar conceitos, funções e efeitos das hipóteses de emprego e das capacidades, bem como sua aderência ao referencial teórico. Em seguida, os principais aspectos do planejamento baseado em capacidades são resumidos visando esclarecer o conceito de capacidades e sua efetividade. Na sequência, o artigo discute as possibilidades de substituição dos conceitos em questão nos processos brasileiros, de forma aderente à teoria da gestão estratégica. Finalmente, são apresentadas considerações favoráveis e vantajosas à mudança em análise, mas que exigem ajustes procedimentais e certa integração de ambos os propósitos.

**Palavras-chave:** Hipóteses de Emprego. Capacidades. Defesa. Gestão Estratégica. Gerenciamento de Riscos.

*STRATEGIC DEFENSE MANAGEMENT: EMPLOYMENT HYPOTHESES VERSUS CAPACITIES*

### ABSTRACT

With an exploratory intent, this study addresses procedural issues related to the passage of hypotheses of employment key concept adopted in the strategic defense management model in Brazil to the capabilities key concept, as adopted by the United States of America, the North Atlantic Treaty Organization and Australia. In Brazil, this issue emerged in the 2008 National Defense Strategy and remains unfinished in the Ministry of Defense to which this report intends to contribute. Initially, concepts of strategic management adopted as theoretical references are reviewed. Afterwards, Brazilian macroprocesses and documents

\* Doutora, Professora Permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA). Contato: <filricco@gmail.com>.

\*\* Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, Contato: <fspaggiaro@gmail.com>.

are described and analyzed in order to identify concepts, functions and effects of the hypotheses of employment and the capabilities as well as their adherence to the theoretical framework. Additionally, the main aspects of capabilities-based planning are summarized with focus on clarifying the concept of capabilities and its effectiveness. Furthermore, the article discusses the possibilities of replacing these concepts within the Brazilian processes so as it may adhere to the strategic management theory. Finally, the study presents favorable and advantageous arguments for the change under analysis, despite the need of procedural adjustments and some integration of both purposes.

**Keywords:** Hypotheses of Employment. Capabilities. Defense. Risk Management. Strategic Management.

### *GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA: HIPÓTESIS DE EMPLEO VERSUS CAPACIDADES*

#### **RESUMEN**

Con el propósito exploratorio, este estudio se dirige a las cuestiones procedimentales relativas al paso del concepto clave Hipótesis de Empleo, adoptado en el modelo de gestión estratégica de defensa en Brasil, para el concepto clave Capacidades, según lo adoptado por los Estados Unidos de América, países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y Australia. En Brasil, esta cuestión surgió en la Estrategia Nacional de Defensa de 2008 y permanece inconclusa en el Ministerio de Defensa, para lo que este relato pretende contribuir. Inicialmente, se visitan conceptos de la Gestión Estratégica, adoptados como referenciales teóricos. A continuación, se describen y analizan los macro procesos adoptados y los documentos que orientan la gestión estratégica de defensa en Brasil para identificar los conceptos, funciones y efectos de las hipótesis de empleo y de las capacidades, así como su adherencia al referencial teórico. A continuación, los principales aspectos de la planificación basada en capacidades son resumidos para esclarecer el concepto de capacidades y su efectividad. En consecuencia, el artículo discute las posibilidades de sustitución de los conceptos en cuestión en los procesos brasileños, de forma adherente a la teoría de la gestión estratégica. Finalmente, se presentan consideraciones favorables y ventajosas al cambio en análisis, pero que exigen ajustes procedimentales y cierta integración de ambos propósitos.

**Palabras clave:** Hipótesis de Empleo. Capacidades. Defensa. Gestión Estratégica. Gestión de Riesgos.

#### **1 INTRODUÇÃO**

São vários os fatores que influenciam o preparo efetivo da defesa de um país. Tanto no Brasil quanto em outros países, o tema é tratado como questão de Estado, é

multidisciplinar e envolve todos os recursos nacionais; possui caráter de longo prazo e objetiva à capacitação contra ameaças futuras (BRASIL, 2012a, 2012b; ESTADOS UNIDOS, 2015; REINO UNIDO, 2015). A mobilização desses recursos, contudo, pode ser planejada e executada de forma sinérgica, com objetivos bem identificados ou de forma desordenada e descoordenada entre os agentes estatais envolvidos. Faz-se necessário, portanto, que as ações sejam concebidas e executadas em um arcabouço metodológico de planejamento estratégico, visando ao “[...] alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa”<sup>46</sup>. (OLIVEIRA, 2015, p. 4).

No caso brasileiro, o planejamento da Defesa Nacional é orientado pela Constituição e algumas leis (BRASIL, 1988, 1999, 2017), estando a cargo do Ministério da Defesa. Estrutura-se em duas vertentes interconectadas: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, 2015b). Estes macroprocessos acolhem, no nível de documentos de Estado e, conseqüentemente, supraministeriais, a Política Nacional de Defesa – PND (BRASIL, 2012b) e a Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2012a), além de outros documentos setoriais, portanto, específicos do Ministério da Defesa. A PND define os objetivos nacionais de defesa (BRASIL, 2012b) e a END as ações necessárias para atingi-los (BRASIL, 2012a).

A formulação dessa Estratégia<sup>47</sup> desenvolve-se com base em hipóteses de emprego que são definidas considerando-se as ameaças ao País. A partir dessas hipóteses — entendidas como possíveis conflitos armados em determinado ambiente e período futuros — são elaborados os planos estratégicos e operacionais<sup>48</sup> correspondentes (BRASIL, 2012a). Pode-se inferir, portanto, que o elemento nuclear do preparo da Defesa Nacional<sup>49</sup> está nas ameaças que geram as hipóteses de emprego, a partir das quais se identificam as necessidades cuja satisfação será objeto da gestão estratégica de defesa.

---

46 Eficiência compreendida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Eficácia considerada como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. E efetividade sendo o resultado da relação entre o planejado e o alcançado, em médio e longo prazos (BRASIL, 2010).

47 “A estratégia [...] corresponde à procura da eficácia máxima na ação do Estado na realização dos seus fins críticos.” (ROMANA, 2016, p. 15).

48 O conceito de plano operacional no caso dos documentos de defesa é o mesmo de plano de operações, qual seja: “Documento oriundo do planejamento operacional formulado a partir de uma hipótese de emprego de determinada força militar.” Conforme o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015a, p. 209).

49 Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Conforme Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015a, p. 86).

Entretanto, na mesma END, encontra-se a Diretriz de nº 16 que determina “Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades” (BRASIL, 2012, p. 58). E as referências a capacidades, diretas ou indiretas, são frequentes em todo o documento, sem, contudo, estabelecer quais seriam os respectivos conceitos ou focar as ações da Estratégia na construção de capacidades (BRASIL, 2012). O próprio documento, portanto, constitui uma contradição: hipóteses de emprego versus capacidades.

A abordagem por capacidades — Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) — foi adotada nos Estados Unidos da América (EUA) em 2001. Teve por objetivo mudar o modelo de planejamento de defesa, então baseado em ameaças para outro baseado em capacidades. Este último foca em como um adversário pode lutar, e não em quem o adversário poderia ser ou onde uma guerra poderia ocorrer. Ele reconhece que não basta se planejar para grandes guerras convencionais em teatros distantes. Em vez disso, devem-se identificar as capacidades necessárias para deter e derrotar adversários que se utilizarão da surpresa, da dissimulação e da guerra assimétrica para alcançar seus objetivos (ESTADOS UNIDOS, 2001). Esse modo de pensar se expandiu para os demais países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Austrália (AUSTRÁLIA, 2003) e, nos dias atuais, encontra-se consolidado (ESTADOS UNIDOS, 2014).

O planejamento baseado em capacidades adotado pelos EUA, pelos países membros da OTAN e pela Austrália não substitui simplesmente os desafios à segurança nacional pelas capacidades flexíveis e multifacetadas enquanto propósito orientador do processo estratégico, mas traz as capacidades para o centro do modelo.

Esse modelo reconhece as múltiplas dinâmicas que tornam o ambiente de segurança cada vez mais complexo e a necessidade de se possuir diferentes possibilidades para o combate. Para tanto, primeiramente há de se voltar para melhorar continuamente as capacidades atuais naquelas futuras desejadas, as quais devem atender aos desafios do meio envolvente e se utilizar dos conceitos emergentes para ultrapassar esses desafios.

Considerando-se a perspectiva da Gestão Estratégica e com um propósito exploratório, qual a possibilidade de substituição do conceito de hipótese de emprego, utilizado pelo Ministério da Defesa, pelo conceito de capacidades adotado pelos citados países no modelo existente? Fazendo uso de pesquisa documental, este estudo qualitativo visa contribuir com apreciações em desenvolvimento no próprio Ministério da Defesa, no sentido de esclarecer aspectos que possam vir a sustentar afirmações ou suposições relacionadas à adoção do novo conceito-chave.

Visando atingir esse propósito, primeiramente são revisitados conceitos da gestão estratégica (ESTRADA; ALMEIDA, 2007) e referenciais de planejamento (CERTO; PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015; CHIAVENATO; SAPIRO, 2009). Na sequência, estão

descritos e analisados, pela perspectiva dos fundamentos teóricos apresentados, as diretrizes que condicionam e orientam a gestão estratégica de defesa. Após isso, o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) é apresentado resumidamente com a finalidade de situar as capacidades no modelo e permitir comparações. Finalmente, são discutidas as possibilidades de substituição do conceito-chave no modelo brasileiro de gestão estratégica de defesa, suas vantagens e desvantagens.

## 2 GESTÃO, ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICOS

Fischmann e Almeida (2011, p. 25) definem planejamento estratégico como

[...] uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Já a Administração Estratégica, segundo Estrada e Almeida (2007), possui origens nos anos 50, desde quando houve crescente evolução de técnicas e processos administrativos relacionados ao planejamento das organizações.

Em evolução teórico-acadêmica, os conceitos variaram do Planejamento Orçamentário, passando pelo Planejamento de Longo Prazo, Planejamento Estratégico, Administração Estratégica, até ao que hoje se denomina Gestão Estratégica. Essa evolução foi caracterizada pelo aperfeiçoamento do entendimento anterior. Assim, a Gestão Estratégica é definida como “[...] uma técnica, que tem como base estruturante a Administração Estratégica e o Planejamento Estratégico, adicionando, na sua implementação, a perspectiva administrativa da Mudança Organizacional.” (ESTRADA; ALMEIDA, 2007, p. 147).

Permeando essas perspectivas encontram-se o pensamento sistêmico, o controle integrado, a gestão da mudança, a aprendizagem organizacional, além da eficiência e eficácia organizacionais.

Contudo, a Gestão Estratégica, conforme definida anteriormente, nem sempre é assim conceituada por outros autores que se referem ao tema como Administração Estratégica ou Planejamento Estratégico, apesar de as abordagens serem semelhantes à primeira. Cita-se como exemplo: Administração Estratégica (CERTO; PETER, 2010), Planejamento Estratégico na Prática (FISCHMANN; ALMEIDA, 2011), Planejamento Estratégico (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009) e Planejamento Estratégico (OLIVEIRA, 2015). Neste artigo, tais conceitos não serão discutidos. Assume-se principalmente o entendimento de gestão estratégica, conforme proposto por Estrada e Almeida (2007), mas não se atém a ele.

Raciocínio análogo será adotado com relação às diferentes técnicas propostas por cada autor, privilegiando aquelas aderentes ao conceito adotado, uma vez que, segundo Oliveira (2015), apesar de as mesmas possuírem aspectos comuns, dependem das organizações em que serão aplicadas.

Para Ackoff, (1974) o planejamento deve ser participativo, envolvendo os setores organizacionais interessados; coordenado, pois existe interdependência setorial; integrado entre os vários escalões; e permanente, pois os planos devem refletir mudanças ambientais.

Certo e Peter (2010) dividem o processo de administração estratégica em cinco etapas que se retroalimentam: análise do ambiente; estabelecimento de diretrizes organizacionais; formulação de estratégias; implementação de estratégias; e controle estratégico. Na primeira, identificam-se fatores internos e externos influentes na consecução dos objetivos organizacionais. Na segunda, define-se a Missão da organização — sua razão de existir —, e seus objetivos ou meta para a qual são direcionados os esforços. Na terceira, formulam-se as estratégias para a consecução desses objetivos. Na quarta, implementam-se essas estratégias e, na última, ocorre o monitoramento e a avaliação do processo visando a melhorias, eficiência e eficácia organizacionais.

Oliveira (2015) apresenta um processo composto por quatro fases: diagnóstico estratégico; missão da organização; instrumentos prescritivos e quantitativos; e controle e avaliação. No primeiro verifica-se a realidade interna e externa da organização. Na segunda, institui-se a razão de ser da empresa e seu posicionamento estratégico. Na terceira, onde se quer chegar e como. E, na última, verifica-se como a empresa está indo para a situação desejada. Esse mesmo autor estabelece como princípios: que o planejamento tem que contribuir para os objetivos, ou seja, “[...] visar aos objetivos máximos da empresa.” (OLIVEIRA, 2015, p. 6); e promover eficiência, eficácia e efetividade, para “[...] maximizar os resultados e minimizar as deficiências apresentadas pela empresa” (OLIVEIRA, 2015, p.7).

Chiavenato e Sapiro (2009), por sua vez, apresentam um modelo em que não definem etapas ou fases, mas elementos componentes do processo, quais sejam: declaração da missão; visão de negócios; diagnóstico estratégico externo; diagnóstico estratégico interno; determinantes de sucesso; definição de objetivos; formulação de estratégias; desempenho estratégico; e auditoria de desempenho e resultados. No primeiro, define-se a razão de ser da organização e seu papel na sociedade. No segundo, a imagem futura da organização quando da realização de seus propósitos. No terceiro, busca-se antecipar ameaças e oportunidades relativas à consecução de missão, visão e objetivos organizacionais. No quarto, avalia-se a situação da organização perante o ambiente externo relacionando forças e fraquezas. No quinto, identificam-se questões críticas — fatores críticos de sucesso — de forma a embasar estratégias. No sexto, definem-se objetivos. No sétimo, formulam-se estratégias para atingi-los. No oitavo definem-se planos, programas

e projetos que implementam as estratégias. E, no último, mede-se desempenho e (re)avalia-se a implementação das estratégias.

Verifica-se, portanto, a afirmação de Estrada e Almeida (2007) quanto a não haver forma correta de elaborar e implementar o planejamento estratégico, porém aspectos comuns e características particulares nas diversas proposituras.

### **3 GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA**

O Ministério da Defesa possui dois macroprocessos de planejamento estratégico que se conectam: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (BRASIL, 2015b).

#### **3.1 Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)**

A SPEM possui terminologia própria e distinta, e as descrições de seus processos são menos detalhadas do que o recomendado no referencial teórico que compreende Gestão Estratégica como um processo abrangente e integrado que alinha a estratégia e as operações por meio de técnicas e ferramentas específicas (KAPLAN; NORTON, 2008). Também não existe nela uma definição clara de quem seria a organização atendida pela sistemática, fato talvez motivado por ser elaborada pelo Ministério da Defesa, que depende de definições e decisões de níveis governamentais superiores, os quais não possuem procedimental para isso.

Entretanto, pelo seu conteúdo é possível inferir que a SPEM é o modelo da organização do Estado brasileiro. E nela identificam-se elementos de Gestão Estratégica como visão (de futuro), missão, diagnóstico estratégico, postura estratégica, macropolíticas, macroestratégias, políticas e estratégias setoriais, além de planos estratégicos e operacionais, que permitem avaliar a questão hipóteses de emprego versus capacidades.

A SPEM encerra processos que se iniciam no mais elevado nível decisório da Nação e se estendem até questões doutrinárias e de preparo e emprego das Forças Armadas. Abrange três níveis de planejamento: “o nacional, formado pelas mais altas autoridades do País; o setorial, constituído pelo Ministério da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa; e o subsetorial, composto pelas Forças Armadas” (BRASIL, 2005b, p. 3).

No nível nacional, pode-se identificar a formulação de visão, missão, diagnóstico estratégico, macropolíticas e macroestratégias.

A visão se define mediante o estabelecimento de condições de segurança pretendidas para que o País possa se desenvolver e progredir sem a interferência de ameaças de qualquer natureza. (BRASIL, 2005b). Isso representa uma condição



futura desejada pelo Estado brasileiro quanto a sua segurança e defesa. Ou seja, o que pretende ser, aonde quer chegar, como quer ser percebido e para onde deve ser orientado e delineado o planejamento estratégico. (CERTO; PETER, 2010; CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Chiavenato e Sapiro (2009, p. 49), missão “É o elemento que traduz as responsabilidades e pretensões da organização junto ao ambiente, definindo o negócio, delimitando o seu ambiente de atuação [...] [e] [...] representa a razão de ser da organização [...]”.

Nesse sentido e considerando-se as afirmações de que “O planejamento estratégico militar tem o propósito de definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar para atender às demandas da Defesa do País.”, que tais atividades “permeiam os campos da política, economia e da segurança e defesa.” e pressupõem a formulação “[...] de outras políticas nacionais que digam respeito ao preparo e ao emprego das Forças Armadas. [...]” (BRASIL, 2005b, p. 3), pode-se inferir que a Missão da organização Estado brasileiro, tendo por instrumento a SPEM, é preparar a defesa da Nação mobilizando todos os recursos necessários em âmbito civil e militar.

O Diagnóstico Estratégico pode ser identificado pelos “[...] diagnósticos das conjunturas nacional e internacional, [...] [e a análise de] normas constitucionais, legislações pertinentes e linhas programáticas governamentais [...]” (BRASIL, 2005b, p. 4). Verifica-se, pois, correspondência com a etapa Análise do Ambiente, de Certo e Peter (2010), e com a fase Diagnóstico Estratégico de Oliveira (2015), em que se efetuam análises organizacionais e do ambiente em que elas atuam.

A formulação da postura estratégica, das macropolíticas e das macroestratégias pode ser identificada tanto na Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 2005b), quanto na Política Nacional de Defesa – PND (BRASIL, 2012b)<sup>50</sup>, cuja finalidade é:

[...] fixar os objetivos de defesa da nação e orientar os planejamentos estratégicos, especialmente os militares, atinentes ao preparo e ao emprego da capacitação nacional, envolvendo os setores civil e militar em todos os níveis e esferas de poder. A PDN apresenta, além dos objetivos de defesa, avaliações dos cenários conjunturais relativos aos ambientes internacional, regional, ao entorno estratégico e ao Brasil e prescreve diretrizes para orientar as formulações estratégicas. (BRASIL, 2005b, p. 4). Voltada essencialmente

---

50 A PND (BRASIL, 2012b) é praticamente o mesmo documento que a PDN (BRASIL, 2005a). Por questões cronológicas, no documento Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) consta como PDN.



para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. (BRASIL, 2012b, p. 1).

Com tal finalidade, pode-se deduzir que a PDN e a PND encerram, mesmo que resumidamente, o que Oliveira (2015) define como postura estratégica, macropolíticas e macroestratégias.

A postura estratégica “corresponde à maneira ou postura mais adequada para a empresa alcançar seus propósitos dentro da missão, respeitando sua situação interna e externa atual, estabelecida no diagnóstico estratégico.” (OLIVEIRA, 2015, p. 54); “é [...] uma escolha consciente de uma das alternativas de caminho e ação para cumprir sua missão. [...] Objetiva orientar estratégias e políticas [...] de médio e longo prazos. [...]” (OLIVEIRA, 2015, p. 127).

A macropolítica é definida como “grandes orientações que toda a empresa deve respeitar e que irão facilitar e agilizar seu processo decisório e suas ações estratégicas.” (OLIVEIRA, 2015, p. 140).

A macroestratégia, por sua vez, define-se como “grandes ações e caminhos que a empresa vai adotar, visando atuar nos propósitos atuais e futuros identificados dentro da missão, tendo como *motor de arranque* sua postura estratégica.” (OLIVEIRA, 2015, p. 140, grifo do autor).

Dessa forma, e com tais características, a PDN e a PND estabelecem a ligação entre os níveis nacional e setorial, sendo que neste último são formuladas políticas e estratégias setoriais, bem como cenários específicos ao emprego das Forças Armadas.

A formulação de políticas e estratégias setoriais ocorre por intermédio da Política Militar de Defesa – PMD e a da Estratégia Militar de Defesa – EMiD, com a finalidade de “Construir uma capacidade de defesa, com preponderância de meios militares para a garantia da manutenção da condição de segurança definida para o País, frente às ameaças de ataques militares ou de conflitos armados.” (BRASIL, 2005b, p. 4). A PMD “define objetivos e explicita diretrizes a serem aplicadas às Forças Armadas [...], [às quais condiciona] [...] os planejamentos estratégicos militares concernentes ao preparo e ao emprego [...]” (BRASIL, 2005b, p. 7). E a EMiD “[...] estabelece ações visando à consecução dos objetivos estabelecidos na PMD, ao mesmo tempo em que contém as hipóteses em que as Forças poderão ser empregadas” (BRASIL, 2005b, p. 7).

Neste nível, portanto, com base nas orientações de nível superior — nacional — consolidadas na PDN e na PND, são concebidos objetivos e ações específicas do Ministério da Defesa que orientam as Forças Armadas em prol da defesa nacional. Isso vem ao encontro do que preconizam Certo e Peter (2010) quanto à formulação de estratégias para as quais estabelecem as seguintes modalidades:

[...] estratégias organizacionais, formuladas para a realização dos objetivos globais da empresa; estratégias de negócios elaboradas para auxiliar cada departamento ou unidade de negócio, a fim de contribuir de modo efetivo para a organização da qual é subsidiária; e estratégias desenvolvidas por especialistas em diversas áreas funcionais. [...]. Embora analisadas separadamente, as três estratégias devem estar sincronizadas e coordenadas para trazer resultados eficazes.” (CERTO; PETER, 2009, p. 75).

No caso da SPEM, por uma questão cronológica (o documento é de 2005), as estratégias organizacionais estão na PDN, as estratégias de negócios no Ministério da Defesa e as estratégias desenvolvidas por especialistas nas Forças Armadas, que no modelo aparecem consideradas como unidades de negócio.

Ainda no nível setorial, após a formulação da PMD e da EMiD, são elaborados cenários visando, especificamente, ao “[...] conhecimento antecipado da possível realidade político estratégica onde as forças militares poderão ser empregadas.” (BRASIL, 2005b, p.12). Esses cenários são básicos para os processos de planejamento do nível subsetorial. (BRASIL, 2005b).

No nível subsetorial — Forças Armadas — os produtos finais são os planos estratégicos e planos operacionais. Neste nível, a finalidade é construir a capacidade militar necessária para compor o esforço principal da Defesa Nacional. Com base na avaliação dos cenários anteriormente citados, as Forças, individualmente, definem os meios necessários para atender aos objetivos, ações e hipóteses constantes dos documentos superiores e relacionadas à defesa do País. (BRASIL, 2005b).

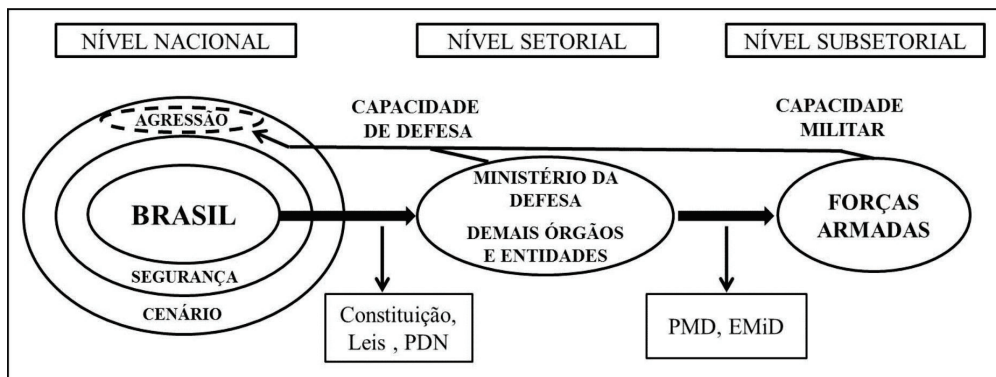
Os planos estratégicos de cada Força Armada destinam-se à obtenção e ao preparo desses meios, o que envolve configurações de forças, obtenção e manutenção de equipamentos e sistemas, adestramento, interoperabilidade, além de padrões de aprestamento e de emprego dos meios (BRASIL, 2005b). Adere, portanto, ao preconizado por Chiavenato e Sapiro (2009), quanto a um plano estratégico ser um plano para a ação que implementa estratégias por meio de programas e projetos. Esses planos, no contexto da SPEM, têm por finalidade prover os meios ao emprego das Forças Armadas, conforme demandado nos planos operacionais.

Os planos operacionais são formulados desde tempos de paz e correspondem a cada uma das hipóteses de emprego estabelecidas na EMiD, elaborados, portanto, para o emprego das Forças Armadas em situações de conflito antevistas como possíveis (BRASIL, 2005b). Consequentemente, focam em tarefas e nas atividades finalísticas, em concordância com a definição de Chiavenato e Sapiro (2009) para planos operacionais.

Verifica-se, portanto, que a SPEM é passível de analogia com a Gestão Estratégica, embora pouco utilize sua terminologia. E que objetiva construir

capacidades civis e militares em prol da defesa nacional, conforme se explicita nas finalidades da PDN, da PMD, da EMiD, dos planos estratégicos e dos planos operacionais. Contudo, o núcleo da SPEM está baseado nas ameaças que geram as hipóteses de emprego, das quais as Forças Armadas extraem as capacidades militares necessárias a se lhes contrapor. Estas irão contribuir, no nível nacional, para a composição das capacidades de defesa nacionais visando a possíveis agressões externas (figura 1).

**Figura 1 – Visão geral da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM)**



**Fonte:** Extraído e adaptado da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), (BRASIL, 2005b, p. 6).

Caracteriza-se, assim, um processo de baixo para cima, (Figura 1). Inverte, pois, a hierarquia de objetivos, que em sua forma correta se estabelece do nível estratégico para o tático e deste para o operacional. Adicionalmente, o foco em planos individuais, de cada Força Armada para cada hipótese, também conflita com princípios da coordenação e integração de ações entre os diversos setores organizacionais, além da contribuição aos objetivos máximos da organização, prejudicando eficiência, eficácia e efetividade (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Quanto à contradição hipóteses de emprego versus capacidades, não se apresenta na SPEM, pois há direcionamento das ações para as capacidades, apesar de não estabelecer conceitos e processos específicos para nenhuma delas. Essa contradição surge na Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (BRASIL, 2008) e foi mantida na Estratégia Nacional de Defesa de 2012 (BRASIL, 2012a).

### 3.2 Estratégia Nacional de Defesa 2008 / 2012

Ambas as versões da Estratégia Nacional de Defesa (END) – 2008 e 2012 – orientam, em sua diretriz nº 16 “Estruturar o potencial estratégico em torno de

capacidades” (BRASIL, 2008, p. 5-29; 2012a, p. 58), com a justificativa de que “Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos.”. Porém, o conceito de capacidades não foi definido, tampouco as ações a empreender. E as referências a capacidades são frequentes, mas não como objetivos da Estratégia.

Por outro lado, os mesmos documentos definem que “Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País.” (BRASIL, 2008, p. 18-29; 2012a, p. 58).

A hipótese de emprego é definida como “[...] antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação/situações ou área/áreas de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se as ameaças ao País. [...]”. (BRASIL, 2008, p. 18-29; 2012a, p. 58). Como exemplos de hipóteses de emprego, a END 2012 apresenta:

- o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres, do território e das águas jurisdicionais brasileiras em circunstâncias de paz;
- a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras;
- a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica;
- as providências internas ligadas à defesa nacional decorrentes de guerra em outra região do mundo, que ultrapassem os limites de uma guerra regional controlada, com emprego efetivo ou potencial de armamento nuclear, biológico, químico e radiológico;
- a participação do Brasil em operações internacionais em apoio à política exterior do País;
- a participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, nos termos da Constituição Federal, e os atendimentos às requisições da Justiça Eleitoral; e
- a ameaça de guerra no Atlântico Sul. (BRASIL, 2012a, p. 122).

Verifica-se, assim, que os textos são contraditórios, pois orientam no sentido de estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades e, também, situam as hipóteses de emprego no centro da implementação da Estratégia. Adicionalmente, divergem da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), que, como foi demonstrado, direciona suas ações para as capacidades.

A END, por sua vez, não faz parte da SPEM e passou a integrar um método de planejamento de defesa a partir da criação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, quando de sua criação, em 2011 (BRASIL, 2015b).

### 3.3 Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)

Em 2011, foi desenvolvido o SISPED (BRASIL, 2015b), que assimilou a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como estabeleceu interfaces com os processos de planejamento orçamentários do Governo Federal – Plano Plurianual (PPA) (BRASIL, 2016) e Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2016). Possui caráter gerencial e integrador de planejamento, orçamento e gestão, aderente aos conceitos da Gestão Estratégica. Sua estrutura é semelhante ao processo de administração estratégica preconizado por Certo e Peter (2010, p. 9).

O SISPED (BRASIL, 2015b, p. 5) tem por finalidade “Orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa”, com o objetivo de “Propiciar a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento das capacidades de defesa do Estado brasileiro.”

Define como Visão de Futuro do Ministério da Defesa:

Ser reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional como órgão de Estado efetivamente integrador da segurança e da defesa nacionais, dispondo de Forças Armadas modernas e compatíveis com a estatura político-estratégica do Brasil. (BRASIL, 2015b, p. 6).

Para atingir essa Visão, estabelece como Missão:

Coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional. (BRASIL, 2015b, p. 6).

Os Valores norteadores da Instituição constituem-se de Ética, Civismo, Patriotismo, Hierarquia, Disciplina e Liderança.

O SISPED foi concebido como um processo de gestão estratégica que se desenvolve em quatro fases: Análise, Formulação da Política e Estratégia Nacionais, Formulação da Política e Estratégia Setoriais e Formulação de Planos. Posteriormente a essas fases fica estabelecido um processo de Controle (BRASIL, 2015b).

A Análise subsidia todos os documentos estratégicos produzidos pelo SISPED. Subdivide-se em três etapas: Diagnóstico do Ambiente Interno, Diagnóstico do Ambiente Externo e Análise Prospectiva. Na primeira, identificam-se pontos fortes e fracos da organização Ministério da Defesa considerando, qualitativa e quantitativamente, aspectos estruturais e funcionais, bem como recursos humanos, materiais e financeiros. Na segunda, são identificadas ameaças e oportunidades

do ambiente externo. Tanto o ambiente interno quanto o externo são analisados pelo prisma dos campos econômico, político, social, militar e tecnológico. Na última etapa, e embasada nas anteriores, elabora-se a análise prospectiva (cenário), sendo dela extraídas as implicações para a segurança e defesa nacionais que embasarão a formulação da PND e da END.

Na Formulação da Política e Estratégia Nacionais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15). Desse processo derivam-se os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), a serem definidos na elaboração da PND, bem como as Ações Estratégicas de Defesa (AED), a serem desenvolvidas para a consecução desses objetivos. As ações, por sua vez, se consolidam na formulação da END que orientam a Política Setorial de Defesa (PSD) e a Estratégia Setorial de Defesa (ESD).

Na fase Formulação da Política e Estratégia Setoriais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro” (BRASIL, 2015b, p. 16). Dessas capacidades se derivam os Objetivos Setoriais de Defesa (OSD), definidos na elaboração da PSD e alinhados às ações estratégicas previstas na END. Para a consecução desses objetivos, são definidas as Ações Setoriais de Defesa (ASD) quando da formulação da ESD. A implementação dessas ações setoriais se dá por intermédio de planos setoriais e subsetoriais.

A Formulação de Planos é a fase na qual “[...] são definidos os processos, cronogramas, metas, prioridades, orçamento e atribuições, a fim de implementar as ações previstas na Estratégia Setorial de Defesa” (BRASIL, 2015b, p. 17). Compõe-se de duas etapas sequenciadas: elaboração do Plano Setorial e Elaboração de Planos Subsetoriais. Na primeira, “[...] é elaborado o plano de cunho gerencial destinado a orientar a gestão estratégico-administrativa do Ministério da Defesa” (BRASIL, 2015b, p. 17), denominado por Plano Estratégico de Defesa (PED). Na segunda, elaboram-se os planos subsetoriais, também de caráter gerencial e de atribuição de cada Força Armada e da Administração Central do Ministério da Defesa, com o objetivo de desdobrar e implementar, nas próprias organizações, as ações previstas no PED.

Os Ciclos de Planejamento do SISPED são quadrienais e atualizados no primeiro ano de cada mandato presidencial. Foram estabelecidos de forma a se compatibilizar aos processos orçamentários do Governo Federal, e, portanto, balizados pelos Planos Plurianuais (PPA). Obedecem, ainda, à Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), que estabelece o período de envio das atualizações da PDN, desde 2012 PND, e da END ao Congresso, também quadrienais e defasados em dois anos dos primeiros. Adicionalmente, são previstos ajustes anuais em função da Lei Orçamentária Anual (LOA). Os documentos do SISPED têm por horizonte temporal 20 (vinte) anos.

O Controle dos processos do SISPED visa, mediante um ciclo de alimentação/realimentação, permitir a efetiva implementação das ações planejadas avaliando resultados e promover ajustes que se fizerem necessários. Prevê o gerenciamento dos riscos organizacionais por meio do estabelecimento de prazos, metas e indicadores.

O SISPED, portanto, não adota o conceito de hipóteses de emprego e direciona todos os processos no sentido de construir capacidades nacionais e setoriais. Na fase Formulação da Política e Estratégia Nacionais, com base nas implicações para a segurança e defesa nacionais, “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15). Na fase Formulação da Política e Estratégia Setoriais “[...] são identificadas e analisadas as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro. ” (BRASIL, 2015b, p. 16).

Entretanto, não explicita processos específicos nem conceitos para capacidades, conceitos estes inerentes ao Planejamento Baseado em Capacidades, utilizado pelo Departamento de Defesa dos EUA, OTAN e Austrália.

#### **4 PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES**

Em 2001, o Departamento de Defesa dos EUA (DoD) adotou o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) com o objetivo de:

[...] mudar a base do planejamento de defesa de um modelo “baseado em ameaças” [...] para um modelo “baseado em capacidades” [...]. Este modelo baseado em capacidades foca mais em como um adversário pode lutar, e não especificamente em quem o adversário poderia ser ou onde uma guerra poderia ocorrer. Ele reconhece que não basta planejar grandes guerras convencionais em teatros distantes. Em vez disso, os Estados Unidos devem identificar as capacidades necessárias para dissuadir e derrotar adversários que se utilizarão de surpresa, dissimulação e guerra assimétrica para alcançar seus objetivos. (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. IV, tradução nossa).<sup>51</sup>

---

51 [...] shift the basis of defense planning from a ‘threat-based’ model that has dominated thinking in the past to a ‘capabilities-based’ model for the future. This capabilities-based model focuses more on how an adversary might fight rather than specifically whom the adversary might be or where a war might occur. It recognizes that it is not enough to plan for large conventional wars in distant theaters. Instead, the United States must identify the capabilities required to deter and defeat adversaries who will rely on surprise, deception, and asymmetric warfare to achieve their objectives.



O conceito de capacidade, por sua vez, é entendido como “[...] a habilidade em se obter um efeito desejado, sob padrões e condições específicos, mediante combinações de meios e procedimentos para desempenhar um conjunto de tarefas [...]”<sup>52</sup>. (ESTADOS UNIDOS, 2009a, p. 6, tradução nossa).

Essa mudança decorreu do entendimento de que o ambiente futuro é incerto e não seria possível prever quem seria o próximo oponente, nem onde o conflito ocorreria ou como seria. Por consequência, foi dada ênfase na construção de capacidades que atendessem a uma ampla gama de ameaças à segurança nacional em vez de preparar a defesa contra adversários específicos (ESTADOS UNIDOS, 2004).

É sabido que é impossível um país ser capaz de prevalecer sobre qualquer ameaça em uma situação de segurança absoluta, mas na busca por se obter um nível de segurança possível e desejado, as hipóteses de emprego têm passado para segundo plano, frente o enfoque das capacidades.

A finalidade do processo baseado em capacidades consolidou-se no sentido de determinar e satisfazer necessidades conjuntas<sup>53</sup>, definidas no mais alto nível decisório do Departamento de Defesa, considerando as demandas dos usuários das citadas capacidades, os comandos combatentes. Identifica o que as forças conjuntas devem ser capazes de realizar antes de quais sistemas bélicos devem possuir. Este processo caracteriza e quantifica tanto as necessidades de combate quanto as relacionadas à própria construção das capacidades, assegurando que questões de doutrina, organização, treinamento, material, liderança, pessoal e instalações sejam consideradas, simultaneamente, aquelas relativas a sistemas bélicos e custos (WALKER, 2005; ESTADOS UNIDOS, 2004).

O processo em questão, ainda, baseia-se em recursos previamente definidos que orientam planejamento, alocação de meios e execução orçamentária. Uma análise colaborativa define as necessidades conjuntas que dirigem um programa de defesa, ao qual as forças armadas apresentam soluções competitivas para satisfazer às necessidades. Altas lideranças são engajadas desde o início, quando há grandes decisões a tomar, e para prover orientações aos níveis subordinados. As capacidades definidas são objeto de avaliação de efetividade. (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Resumidamente, o PBC parte de uma estratégia setorial, elaborada no mais alto nível do DoD, que estabelece objetivos estratégicos; destes derivam-se efeitos desejados, que demandam capacidades que determinam os sistemas de armas a serem adquiridos (Figura 2). Isso alterou o processo até então adotado — baseado em ameaças —, pelo qual se agrupava os mesmos sistemas em capacidades e, após,

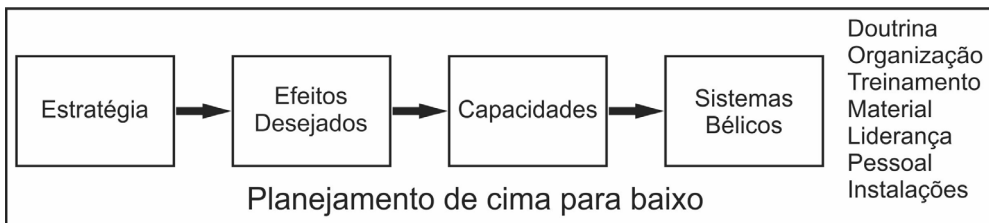
---

52 The ability to achieve a desired effect under specified standards and conditions through combinations of means and ways to perform a set of tasks.

53 O termo conjunto (s, a, as), nos EUA, quando utilizado em assuntos de defesa se refere a atividades, operações, organizações etc., nas quais elementos de dois ou mais departamentos militares participam (ESTADOS UNIDOS, 2010).

se avaliava quais seriam os efeitos possíveis no campo de batalha, para então aplicá-los nos planejamentos das operações (ESTADOS UNIDOS, 2004).

**Figura 2 – Visão geral do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)**



**Fonte:** Extraído e adaptado de Estados Unidos (2004, p. 1-1).

Pelo PBC, as capacidades são agrupadas funcionalmente em Áreas de Capacidades Conjuntas e subdividas em variados níveis conforme as respectivas características. Os EUA possuem nove dessas áreas: Apoio à Força, Consciência Situacional do Espaço de Batalha, Aplicação da Força, Logística, Comando e Controle, Conexão em Rede, Proteção, Construção de Parcerias, Gestão Corporativa e Apoio (ESTADOS UNIDOS, 2009, tradução nossa).

A Consciência Situacional do Espaço de Batalha, por exemplo, é definida como “A habilidade de compreender disposições e intenções, bem como as características e condições do ambiente operacional relativas aos processos decisórios nacional e militar.” (ESTADOS UNIDOS, 2009b, p. 7, tradução nossa)<sup>54</sup>. Como as demais áreas, esta se subdivide em dezenas de subcapacidades que se integram para construí-las, como no caso da “Inteligência, Vigilância e Reconhecimento [...] [definida como a] habilidade de conduzir atividades que atendam às necessidades de inteligência dos decisores nacionais e militares.”. (ESTADOS UNIDOS, 2009b, p. 7, tradução nossa)<sup>55</sup>.

Em semelhante estrutura, todas as atividades relacionadas à doutrina, organização, treinamento, material, liderança, pessoal, instalações e sistemas bélicos são estruturadas e integradas para construir e entregar capacidades aos comandos combatentes que as aplicarão no campo de batalha.

Portanto, as diferenças entre o modelo baseado em capacidades e o anterior, baseado em ameaças, segundo o *Joint Defense Capabilities Study* (ESTADOS UNIDOS, 2004), podem ser assim resumidas:

- a) Tentativas de satisfazer necessidades e maximizar resultados ocorrem predominantemente no nível conjunto em detrimento dos componentes (forças armadas e agências);

54 The ability to understand dispositions and intentions as well as the characteristics and conditions of the operational environment that bear on national and military decision-making.

55 The ability to conduct activities to meet the intelligence needs of national and military decision-makers.

- b) Objetivos estratégicos e necessidades conjuntas são expressos em termos de o que deve ser realizado ao invés de quais sistemas bélicos devem ser adquiridos;
- c) Estabelecimento de soluções inovadoras para necessidades conjuntas, incluindo análise de regras de negócio transversal às forças armadas e agências para determinar as melhores opções;
- d) Uma ampla gama de ameaças pode ser enfrentada ao invés de ameaças singulares ou prioritárias, atendendo às necessidades dos atuais e futuros combatentes.

## **5 HIPÓTESES DE EMPREGO VERSUS AMEAÇAS**

Pode-se depreender que a Gestão Estratégica é uma ferramenta que visa transformar situações organizacionais correntes em situações futuras mais favoráveis à consecução dos objetivos propostos “de modo eficiente, eficaz e efetivo com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.” (OLIVEIRA, 2015. p. 4). Essa mudança de situação e seu sucesso dependem das características das organizações — negócio e recursos — bem como dos ambientes externos em que atuam ou pretendem atuar. (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; CERTO; PETER, 2010).

As características organizacionais do Ministério da Defesa e dos homônimos dos países que utilizam o PBC, apesar de distintas em termos de estruturas, normas e recursos, pode-se assumir possuem em comum o negócio, que é segurança e defesa; a missão que é prover as anteriores; e a visão que é garantir a sobrevivência e integridade dos respectivos Estados. (BRASIL, 2005b; 2015b; ESTADOS UNIDOS, 2015; REINO UNIDO, 2015).

Consequentemente, as estratégias de defesa não podem apenas optar por neutralizar as ameaças que os recursos disponíveis permitam, mas sim, gerar as capacidades necessárias para prevalecer sobre qualquer ameaça, estabelecendo, inclusive, alianças com outras nações.

Os ambientes externos, por sua vez, são instáveis e imprevisíveis, produzindo incertezas quanto ao futuro e impossibilidade de prever oponentes, locais e modalidades de conflitos. (ESTADOS UNIDOS, 2004).

Outro aspecto a considerar são as restrições orçamentárias. O PBC baseia-se em recursos previamente definidos que orientam planejamento, alocação de recursos e execução orçamentária (ESTADOS UNIDOS, 2004). Igualmente ocorre no Brasil, quando o Ministério do Planejamento, por intermédio dos Planos Plurianuais (PPA) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA), estabelece os limites para todos os Ministérios (BRASIL, 2016).

Nesse contexto se insere a contradição hipóteses de emprego versus capacidades, originado na END 2008 e mantido pela END 2012. Ele decorre de orientações opostas no sentido de “Estruturar o potencial estratégico em torno

de capacidades” (BRASIL, 2008, p. 5-29; BRASIL, 2012a, p. 58) e depois coloca as hipóteses de emprego no centro da implementação da Estratégia ao determinar que “Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados [...] planos [...], visando ao [...] aprestamento da Nação [...] e das Forças Armadas, para emprego na defesa do País.” (BRASIL, 2008, p.119; BRASIL, 2012a, p. 58). E a abordagem por hipóteses de emprego também se contrapõe ao preconizado pela SPEM e pelo SISPED, uma vez que estes estabelecem uma abordagem por capacidades, apesar de não definirem conceitos e processos específicos para tal (BRASIL, 2005b, 2015b).

As hipóteses de emprego não possuem correspondência no PBC e no SISPED e, da forma como constam da SPEM e das END, caracterizam um processo de planejamento de baixo para cima (Figura 1). Contrariam, assim, princípios da Gestão Estratégica relacionados à hierarquia de objetivos, coordenação e integração de ações entre setores organizacionais, contribuição aos objetivos organizacionais máximos e busca da eficiência, eficácia e efetividade (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Capacidade é definida pelo PBC como “[...] a habilidade em se obter um efeito desejado, sob padrões e condições específicas, mediante combinações de meios e procedimentos para desempenhar um conjunto de tarefas [...]”. (ESTADOS UNIDOS, 2009a, p. 6, tradução nossa). Nos métodos brasileiros, apesar de citadas, não há qualquer definição para capacidade.

Em termos metodológicos, verifica-se que no PBC as capacidades conjuntas determinam (Figura 2) as configurações de forças e os equipamentos (*fielded systems*) necessários para colocá-las em prática nas ações militares. É um processo de cima para baixo e limitado ao setor de defesa (ESTADOS UNIDOS, 2004). Na SPEM (figura 1) as capacidades militares são definidas nas Forças — nível subsetorial — e compõem as capacidades de defesa no nível nacional, caracterizando um processo de baixo para cima (BRASIL, 2005b). O SISPED não adota o conceito de hipóteses de emprego e direciona todos os processos no sentido de construir capacidades nacionais e setoriais, diferindo do PBC em abrangência de níveis governamentais.

Assim, vislumbra-se a possibilidade de substituição das hipóteses de emprego por capacidades mediante a fusão de SISPED e SPEM. O primeiro possui estrutura já direcionada à construção de capacidades e tem maior aderência à Gestão Estratégica pelo seu caráter gerencial e integrador de planejamento, orçamento e gestão (BRASIL, 2015b). A última possui instrumentos específicos para o preparo e emprego das Forças Armadas. E ambos os macroprocessos possuem sobreposições em partes das políticas, estratégias e planos. (BRASIL, 2005b; BRASIL, 2015b).

Um primeiro passo para essa fusão seria separar os objetivos nacionais de defesa, constantes da PND (BRASIL, 2012b) em dois grupos: um para aqueles de caráter permanente e que exprimem onde a organização quer chegar; outro para os que traduzem capacidades. No primeiro caso encontram-se os objetivos relativos

à garantia da soberania e integridade do Estado, estabilidade regional, paz e da segurança internacionais. No segundo, os relacionados à projeção internacional do Brasil, capacitação das Forças Armadas, conscientização da sociedade quanto à importância da defesa do País, desenvolvimento da indústria de defesa e mobilização nacional.

Os primeiros refletem Interesses Nacionais e convergem para o que Oliveira (2015, p. 123) conceitua como “postura estratégica [...] [cujo objetivo] é orientar o estabelecimento de todas as estratégias e as políticas, principalmente as de médio e longo prazos, necessárias para a empresa”. Esses interesses podem ser inseridos separadamente na PND uma vez que “é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional” (BRASIL, 2012b, p. 11). Os segundos caracterizam objetivos estratégicos organizacionais (CERTO; PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015) e atendem ao preconizado pelo SISPED, pois refletem “as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança” (BRASIL, 2015b, p. 15) e, portanto, contribuem para os interesses.

No nível setorial, o SISPED também já prevê que os objetivos da Política Setorial de Defesa (PSD) reflitam capacidades (BRASIL, 2015b). A SPEM, por intermédio da Política Militar de Defesa (PMD) e a da Estratégia Militar de Defesa (EMiD) apenas orienta a construção de capacidades militares, cuja formulação é atribuída individualmente às Forças Armadas, caracterizando um processo de baixo para cima (Figura 1), que se contrapõe à hierarquia de objetivos e princípios adotados pela Gestão Estratégica. (ACKOFF, 1974; OLIVEIRA, 2015).

Para que essas divergências sejam eliminadas faz-se necessário que as capacidades militares, na condição de objetivos setoriais de defesa, tenham caráter conjunto e sejam definidas no nível setorial. Os processos de planejamento devem ser participativos, coordenados, integrados e permanentes. Os objetivos (capacidades militares) devem ser estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los, de baixo para cima (ACKOFF, 1974). Ou seja, estabelecidos pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas, que se encarregarão de definir suas contribuições para a construção das capacidades.

Dessa forma, as capacidades conjuntas, em seus aspectos essencialmente militares — conceitos e doutrina de emprego — seriam definidas por intermédio da PMD e da EMiD. Os objetivos e ações relativas às providências quanto a recursos humanos, financeiros e materiais, seriam inseridas na PSD e ESD e implementadas por intermédio do Plano Estratégico de Defesa (PED). E os planos operacionais seriam elaborados, exclusivamente, para atenderem às hipóteses de emprego presumidas, com a aplicação das capacidades conjuntas disponíveis.

Com semelhante adaptação, não se identifica nenhuma desvantagem na substituição das hipóteses de emprego pelas capacidades, como conceito-chave, sendo as vantagens as seguintes:

- a) Melhor aproveitamento dos recursos disponíveis devido ao aumento da eficiência, eficácia e efetividade decorrente do aperfeiçoamento dos processos de gestão estratégica da defesa nacional;
- b) Incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas pela definição de capacidades conjuntas no âmbito do Ministério da Defesa e a construção delas de forma cooperativa e integrada entre as partes;
- c) Incremento da capacidade operativa das Forças Armadas pelo melhor aproveitamento de recursos, do aperfeiçoamento de processos de gestão estratégica e da maior interoperabilidade entre elas; e
- d) Aumento da capacidade de defesa nacional em função das vantagens anteriormente citadas.

Entretanto, vale ressaltar que a abordagem deste estudo se limitou a considerar a possibilidade de substituir um conceito por outro na estrutura do modelo vigente identificado no Brasil.

A partir desta análise, é possível inferir que há necessidade de prosseguimento da pesquisa no sentido de se estruturar processos relativos à identificação, modelagem, medição e priorização de capacidades, dentre outros que poderão surgir.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo iniciou-se pela apresentação do referencial teórico da Gestão Estratégica, sua terminologia e autores considerados na análise da contradição hipóteses de emprego versus capacidades na Gestão Estratégica de Defesa. Na sequência, foi apresentada uma leitura, do ponto de vista da teoria da gestão estratégica, de processos e documentos do modelo brasileiro de gestão estratégica de defesa, bem como ao Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), adotado pelos EUA, demais países da OTAN e Austrália.

Quanto à gestão estratégica de defesa, foram considerados os dois macroprocessos existentes: a Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SPEM) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), além das Estratégias Nacionais de Defesa (END) emitidas em 2008 e 2012.

Na SPEM verificou-se aderência parcial aos conceitos de gestão estratégica, pois, apesar de terminologia distinta, foi possível identificar fases do processo relativas à missão, visão, diagnóstico estratégico, políticas e estratégias. Contudo, nela predomina um processo de baixo para cima que fere alguns princípios da gestão estratégica, pois as Forças Armadas, no nível subsetorial, com base nas hipóteses de emprego, estabelecem, individualmente, as capacidades militares necessárias à composição das capacidades de defesa nacional.

O SISPED apresenta aderência à Gestão Estratégica e adota a construção

de capacidades como foco de seus processos, sem utilizar as hipóteses emprego. Entretanto, prescinde de conceituações e detalhamento de processos.

As END 2008 e 2012, por sua vez, foram identificadas como a origem da questão discutida neste estudo, pois é nelas que se orienta a estruturação do potencial estratégico em torno de capacidades, enquanto coloca as hipóteses de emprego no centro dos processos de implementação das Estratégias.

O PBC não foi objeto de comparações com a gestão estratégica, uma vez que o foco deste trabalho foi verificar a possibilidade de substituir as hipóteses de emprego por capacidades conforme estas são conceituadas em seus respectivos modelos.

Finalmente, parece ser possível substituir, com vantagens, as hipóteses de emprego por capacidades, como conceito-chave, mediante a fusão de SISPED e SPEM. Para tanto, os objetivos nacionais de defesa, constantes da Política Nacional de Defesa poderiam ser desmembrados em dois grupos: um para aqueles de caráter permanente, relacionados à garantia da soberania e integridade do Estado; outro para os que traduzem capacidades.

Os primeiros seriam conceituados como Interesses Nacionais para os quais concorreriam os segundos, que seriam formulados como capacidades a serem obtidas pelo Estado brasileiro. No nível setorial, os objetivos setoriais de defesa refletiriam capacidades a serem adquiridas pelo Ministério da Defesa e Forças Armadas em prol da defesa nacional. Essas capacidades seriam conjuntas e definidas em processo de cima para baixo e de baixo para cima.

Considerando, ainda, que o processo de gestão estratégia, aplicado ao Estado, integra o propósito de agir contra as ameaças (nível político) com o propósito de preparar os meios necessários para tal (nível da estratégia), as capacidades despontam como o conceito-chave e não como o fim último da preparação no processo da estratégia militar.

Sendo assim, as vantagens identificadas relacionam-se ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, ao incremento da interoperabilidade entre as Forças Armadas, ao incremento da capacidade operativa das Forças Armadas e, por consequência, da capacidade de defesa nacional.

## REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. *Redesigning the future: a systems approach to societal problems*. Nova York: John Wiley, 1974.

AUSTRÁLIA. The Technical Cooperation Program. *Guide to Capability-Based Planning*. [2003]. Disponível em: <[https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=The+Technical+Cooperation+Program.+Joint+Systems+and+Analysis+Group.+Technical+Panel+3.+Guide+to+Capability-Based+Planning.&safe=active&\\*](https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=The+Technical+Cooperation+Program.+Joint+Systems+and+Analysis+Group.+Technical+Panel+3.+Guide+to+Capability-Based+Planning.&safe=active&*)>. Acesso em: 3 mar. 2017.



BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição (2008). Decreto nº 6703, de 18 de outubro de 2008. *Aprova A Estratégia Nacional de Defesa, e Dá Outras Providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 out. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 maio 2017, retificada em 2 jun. 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art81](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv782.htm#art81)>. Acesso em: 6 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas*. 5. ed. Brasília, DF, 2015a. Aprovado pela Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de jan. 2016. Publicado no DOU nº 14, de 21 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa*. Brasília. 2015b. Aprovado pela Portaria Normativa nº 3.962/MD, de 20 de dezembro de 2011 e revisado pela Portaria Normativa nº 24/MD, de 8 de janeiro de 2015. Publicado no DOU nº 6, de 09/01/2015, Seção 1, Página 104.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Sistemática de Planejamento Estratégico Militar*. 2005b. Aprovado pela Portaria nº 998/MD, de 24 de agosto de 2005. Publicado no DOU nº 167, de 30/08/2005, Seção 2, Página 4.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico de Orçamento*. Versão 1. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=manual+t%C3%A9cnico+de+or%C3%A7amento+2016&\\*>](https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=manual+t%C3%A9cnico+de+or%C3%A7amento+2016&*>)>. Acesso em: 12 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia*. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa. *Capabilities-Based Assessment (CBA) User's Guide*. Version 3. EUA, 2009. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cba\\_guidev3.pdf](http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/cba_guidev3.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Dictionary of Military and Associated Terms*. 2001. Amended 2010. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Joint Capability Areas*. Washington, DC, 2009. Disponível em: <<https://acc.dau.mil/CommunityBrowser.aspx?id=410029>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Joint Defense Capabilities Studies*. Washington, DC, 2004. Disponível em: <<https://assets.documentcloud.org/documents/2695409/Joint-Defense-Capabilities-Study-Aldridge-Study.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Quadrennial Defense Review Report*. Washington, DC, 2001. Disponível em: <<http://archive.defense.gov/pubs/qdr2001.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Quadrennial Defense Review 2014*. Washington, DC, 2014. Disponível em: <[http://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *National Security Strategy*. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. *Revista de Ciências da Administração*, v. 9, n. 19, p. 147, 2007.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho I. R. de. *Planejamento estratégico na prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A execução premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

ROMANA, Heitor Barras. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan. /abr. 2016. doi: 10.21544/1809-3191/regn.v22n1p13-32.

WALKER, Stephen K. *Capabilities-based planning: how it is intended to work and challenges to its successful implementation*. 2005. 37 p. Strategy Research Project (Master of Strategic Studies)-United States Army War College, Carlisle, PA, USA, 2005. Disponível em: <[https://www.google.com.br/search?rlz=1C1JZAP\\_pt-BRBR683BR686&ei=WG0hW95fhaPCBMvBINg&q=walker+Towards+Defense+Capability+Management%3A+A+Discussion+Paper&oq=walker+Towards+Defense+Capability+Management](https://www.google.com.br/search?rlz=1C1JZAP_pt-BRBR683BR686&ei=WG0hW95fhaPCBMvBINg&q=walker+Towards+Defense+Capability+Management%3A+A+Discussion+Paper&oq=walker+Towards+Defense+Capability+Management)>. Acesso em: 13 jun. 2018.

Recebido em: 08 set. 2017

Aceito em: 25 mar. 2018