



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

ANTONIO FERNANDES FILHO, Cel Inf

**O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES (PBC) E
SEU PAPEL NA SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO E
GESTÃO INSTITUCIONAL DO COMAER**

Rio de Janeiro
2024

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

ANTONIO FERNANDES FILHO, Cel Inf

**O PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES (PBC) E
SEU PAPEL NA SISTEMÁTICA DE PLANEJAMENTO E
GESTÃO INSTITUCIONAL DO COMAER**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Escola de Comando e Estado-Maior da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Política e Estratégia
Aeroespaciais.

Orientador: Cel Av R1 **Mario Luis Ribeiro
Santos**.

Rio de Janeiro
2024

1 INTRODUÇÃO

“A maioria das pessoas não planeja fracassar, fracassa por não planejar.”
John L. Beckley.

Segundo a Concepção Estratégica do Comando da Aeronáutica (COMAER), a visão de futuro para 2041 é ser uma “Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais”, (BRASIL, 2018, p. 20).

O alcance dessa perspectiva de longo prazo é desafiado pela crescente complexidade dos conflitos modernos, os quais desde há muito tempo não mais se limitam aos paradigmas clássicos da segurança dos Estados Nacionais, exigindo uma nova abordagem e uma análise mais abrangente por parte dos planejadores estratégicos. A incerteza intrínseca aos cenários futuros põe à prova a implantação de políticas de governo, nas mais diversas áreas e, no campo da defesa, a situação não é diferente.

Nesse contexto, o COMAER tem buscado o aperfeiçoamento de sua Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional (SPGIA), de modo a oferecer ao Alto-Comando (ALTCOM) da Aeronáutica soluções de desenvolvimento de Força que estejam alinhadas com a visão de futuro da instituição e com a realidade orçamentária atual e prospectada.

Dessa maneira, a adequada e oportuna incorporação do processo de Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) à Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA) é fundamental para que a visão de futuro almejada para a Força em 2041 seja atingida.

Isto posto, o caminho a ser delineado para o alcance da visão de futuro da Força Aérea Brasileira (FAB) tem dois desafios bastante complexos: estabelecer quais as capacidades serão necessárias para a Força no futuro e como inserir tais demandas dentro do seu ciclo de planejamento estratégico.

No primeiro caso, os cenários de emprego futuro são carregados de incertezas e ameaças difusas, elevando o nível de complexidade para o planejamento de desenho de Força adequado aos desafios de longo prazo. Assim, a ferramenta mais adequada para subsidiar o planejamento estratégico para esse dimensionamento de meios é o PBC, cuja implantação teve início por meio da Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 11-28, de 2021.

Definidas as capacidades a serem obtidas, faz-se necessário estabelecer como, e de que

maneira, tais informações serão utilizadas dentro do ciclo de planejamento estratégico da Força, direcionando assim o processo decisório com maior efetividade para o alcance da visão de futuro da FAB. Destarte, este trabalho aponta que o produto resultante do ciclo do PBC, que é o Plano de Obtenção de Capacidades, deve ser incorporado a SPGIA, especificamente em sua segunda fase.

Diante desse panorama instigante, a proposta deste ensaio é discorrer sobre o aperfeiçoamento da SPGIA atualmente em vigor, com a adequada e oportuna inserção do PBC nesse relevante processo decisório.

Para tanto, serão apresentados a seguir o novo paradigma de planejamento estratégico - o PBC - e como ele deve ser incorporado a esse tipo de planejamento, de maneira efetiva.

2 O APERFEIÇOAMENTO DA SPGIA

2.1 NOVO PARADIGMA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: O PBC.

O Ministério da Defesa (MD), desde o ano de 2016, tem realizado ações em conjunto com as Forças Singulares com o objetivo de se estabelecer uma metodologia única de PBC no âmbito da Defesa, em cumprimento à Política Nacional de Defesa de 2016, que previa “estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades”.

O COMAER, entendendo a importância e a relevância dessa ferramenta de planejamento estratégico, emitiu, em 2021, a Diretriz de Implantação do PBC no âmbito da Força, tendo o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) a função de coordenar os trabalhos junto aos demais Órgãos de Direção Setorial (ODS).

“Planejamos o futuro programando-o da melhor forma possível, o que, em termos práticos, significa que devemos conduzir a preparação da defesa de uma forma que possa ser adaptável a circunstâncias que não podem ser previstas em detalhes hoje, e que talvez nem sejam capazes de antecipação como uma possibilidade” (GRAY, 2014, p. 59).

Uma diferença fundamental do PBC em relação a outras formas de planejamento para o dimensionamento de forças é que se deve concentrar no que você precisa fazer, não naquilo que você tem (TTCP Guide, 2004).

Segundo Davis (2002, p.7), o PBC é “o planejamento, sob incerteza, para fornecer capacidades adequadas a uma ampla variedade de desafios e circunstâncias modernas, enquanto se trabalha dentro de um quadro econômico que exige escolhas”. Isso contrasta com o desenvolvimento de forças com base em uma ameaça e cenário específicos.

Atualmente, boa parte do dimensionamento de força da FAB tem como fonte de direcionamento o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), que por sua vez se

baseia no Plano de Articulação e Equipamento da Aeronáutica (PCA 11-2), que estabelece:

“O PLAER é um documento controlado, com horizonte temporal de longo prazo, confeccionado pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) e que tem por objetivo relacionar os principais investimentos da Força, em andamento e futuros, relativos ao desenvolvimento ou obtenção de meios, à distribuição de suas organizações no território nacional e a ajustes na infraestrutura existente, tudo visando à melhoria do cumprimento da missão institucional. Sendo assim, este Plano desempenha o papel de repositório dos principais projetos em curso, bem como daqueles que contribuirão diretamente para a construção da Força Aérea do futuro.” (BRASIL, 2019, p. 15).

No entanto, ao se analisar a metodologia estabelecida no PLAER para se apontar quais são os principais projetos da FAB, percebe-se a necessidade de se incorporar ferramentas menos subjetivas e mais adequadas para os cenários complexos do futuro, conforme já abordado anteriormente neste ensaio.

Para inclusão no PLAER, um projeto deve ser registrado em um formulário do EMAER, contendo descrição sumária, justificativa, alinhamento estratégico, ações preliminares, datas de início e término, e custo estimado. Além disso, o projeto deve ser categorizado pela Metodologia "END" (Essencial, Necessário ou Desejável)¹.

Por outro lado, o PBC traz uma metodologia sólida e já testada em vários países, cuja aplicação tem total aderência à realidade de defesa do Brasil, que não possui ameaças claras em seu entorno estratégico, devendo obter capacidades que ofereçam um amplo espectro de efeitos.

Em apertada síntese, conclui-se que a incorporação da metodologia do PBC na SPGIA é de suma importância para que o PEMAER aponte com maior robustez onde deve ser destinado os limitados recursos orçamentários para a obtenção de meios aeroespaciais e de Força Aérea.

A seguir, será abordada uma proposta de inserção do PBC na sistemática de planejamento e gestão institucional da aeronáutica, em contraste com a metodologia atualmente estabelecida.

2.2 INCORPORAÇÃO DO PBC NA SPGIA: O PLANO DE OBTENÇÃO DE CAPACIDADES COMO NOVO INSUMO PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O planejamento institucional do COMAER é de suma relevância para que a visão de futuro seja alcançada em um cenário de desafios complexos e instabilidade. Visando reduzir o nível de incerteza que envolve as decisões no contexto estratégico, devem ser adotadas ferramentas de gestão e governança que evoluam de “uma visão centrada em equipamentos

¹ As definições de Essencial, Necessário ou Desejável, de acordo com o PLAER, são: Essencial - é aquele cuja não implementação resultará na interrupção de um processo finalístico para o ODSA/OM; Necessário - é aquele cuja não implementação resultará na degradação de um processo finalístico ou na interrupção ou degradação de um processo de gestão e suporte para o ODSA/OM; e Desejável - é aquele cuja não implementação resultará na degradação de um processo de gestão e suporte para o ODSA/OM.

para o foco nas capacidades necessárias e almeçadas” (DAMASCENO, 2023, p.5).

Para tanto, a SPGIA estabelece:

“O planejamento deve responder a questões básicas, tais como: "para que a instituição existe?", "o que ela realiza?", "como ela o realiza?", "o que ela entrega para a Força?". O Planejamento Institucional da Aeronáutica constitui-se em um processo que abrange a elaboração das estratégias organizacionais” (BRASIL, 2020a, p. 12)

Ainda que seja uma ferramenta importante para sistematizar a elaboração dos diversos planos e ações que responderão às questões acima levantadas, todo processo é passível de aprimoramento, sendo tal aspecto apontado na própria norma:

“Entende-se, ainda, que serão demandados ajustes futuros na SPGIA, principalmente em virtude da incorporação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) na metodologia de planejamento do COMAER, haja vista que essa interação demanda um processo de validação.” (BRASIL, 2020a, p. 8).

Dessa forma, aponta-se a necessidade de se estabelecer concretamente em que fase da SPGIA o PBC será incluído, a fim de subsidiar, com maior fundamentação, um adequado dimensionamento de força que atenda à missão atribuída ao COMAER, os quais se traduzirão, em sua maioria, em programas ou projetos estratégicos, que passarão a compor o PEMAER.

Dentro do ciclo de planejamento em vigor, o PLAER, como demonstrado no capítulo anterior, é o documento que dá base à elaboração do PEMAER, em especial na determinação dos projetos estratégicos da Força.

O foco do PBC é gerar um plano de desenvolvimento de forças que, por meio de ações direcionadas e da alocação de recursos, cria forças armadas capazes de alcançar os objetivos estratégicos atribuídos ao setor de defesa. Outra maneira de descrever o propósito do PBC é projetar uma força adequada (IDA, 2019).

Dessa forma, observa-se que o PLAER, por ser apenas um repertório de necessidades de Sistemas de Defesa, ao qual não se encontra atrelada nenhuma ferramenta adequada de apoio à decisão, deve ser substituído por um produto que reflita as reais demandas de capacidades da FAB.

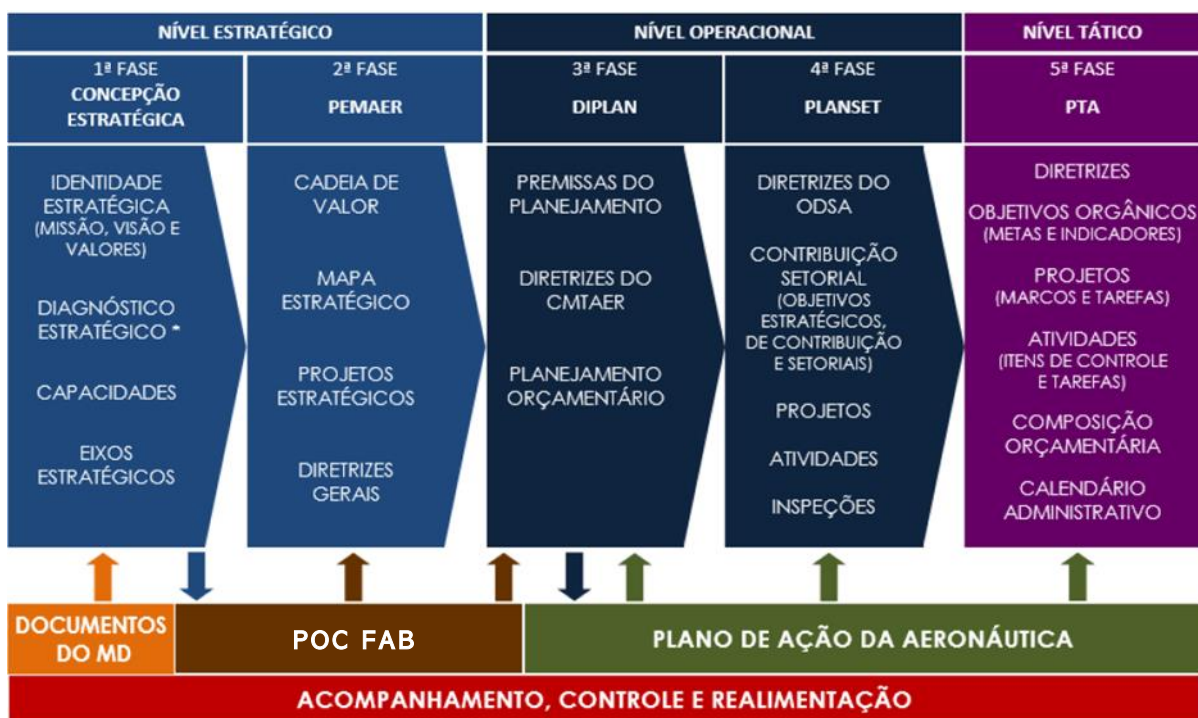
Nessa perspectiva, o Plano de Obtenção de Capacidades (POC) deve assumir o lugar do PLAER, pois é o resultado concreto do ciclo de planejamento do PBC, contemplando todas as capacidades necessárias para que a FAB cumpra a sua missão, sob as condições almeçadas pela visão de futuro.

Diferentemente do PLAER, o POC fornecerá elementos essenciais para a fase de concepção para a obtenção de novos sistemas para a FAB. De acordo com a DCA 400-6, a concepção é a fase dentro do ciclo de vida de sistemas na qual surge a carência operacional identificada em um contexto de emprego da Força (BRASIL, 2006). Como insumos para essa

etapa, “as entradas (inputs) para a fase de concepção poderão ser os requisitos operacionais que emergirão do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)” (BRASIL, 2019, p.14).

Dessa forma, a SPGIA atualizada seria conforme figura a seguir:

Figura 1 - Proposta de atualização da SPGIA.



Conforme observa-se na figura 1, o POC-FAB substitui o PLAER, passando a fornecer os insumos no nível estratégico para a 2ª fase do SPGIA, e com isso gerando o devido alinhamento decorrente nas demais fases do processo.

Ainda que pareça um ajuste menor na sistemática, tal mudança representará um marco histórico na FAB, sendo um fato inédito também no âmbito das demais Forças Singulares, pois pela primeira vez será incorporada uma ferramenta de apoio à decisão já adotada em diversos países, com sucesso.

Em suma, fica evidente que a inserção do POC-FAB no SPGIA, em substituição ao PLAER, promoverá maior solidez a essa sistemática de planejamento estratégico, na medida que incorpora uma ferramenta já testada com sucesso em outros países.

3 CONCLUSÃO

O presente ensaio abordou a necessidade de aperfeiçoamento da SPGIA para alcançar a visão de futuro da FAB almejada para 2041. A adoção plena do PBC como ferramenta de planejamento estratégico é fundamental para enfrentar os desafios complexos e as incertezas dos cenários futuros.

O PBC, como demonstrado no presente trabalho, se diferencia das metodologias tradicionais ao focar nas capacidades necessárias para enfrentar uma ampla variedade de desafios, em vez de se concentrar em ameaças específicas.

Outro ponto relevante levantado pelo ensaio foi apontar a necessidade premente de se substituir o Plano de Articulação e Equipamento da Aeronáutica (PLAER) pelo Plano de Obtenção de Capacidades (POC), que reflete de maneira mais precisa as demandas de capacidades da FAB. Essa alteração visa aperfeiçoar o processo decisório e garantir um alinhamento estratégico mais robusto, preparando a Força para cumprir sua missão de forma mais eficaz.

A incorporação do PBC ao planejamento estratégico da FAB representa um marco histórico para a Força, alinhando-a às melhores práticas internacionais de planejamento militar. Ao substituir o PLAER pelo POC, passa-se a contar com uma ferramenta mais robusta e flexível para definir suas capacidades futuras, garantindo que os recursos sejam alocados de forma eficiente e eficaz.

Na visão deste autor, no entanto, mudanças como as levantadas neste ensaio, as quais rompem paradigmas de gestão organizacional há muitos anos adotados, exigem um esforço conjunto de todos os níveis da organização, do estratégico ao tático, para superar barreiras e promover as adaptações necessárias para a incorporação de uma nova cultura de planejamento estratégico.

Por fim, por meio das argumentações presentes neste ensaio, procurou-se construir uma proposta de inserção do PBC na SPGIA, de forma adequada e que fortaleça o processo decisório em todas as fases do planejamento estratégico, o que seguramente permitirá ao COMAER navegar por uma rota menos turbulenta em sua viagem rumo ao alcance de sua visão de futuro.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria n. 35/6SC, de 05 de junho de 2020. Diretriz que dispõe sobre a Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 - Planejamento. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 102, 15 jun. 2020a.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 33/GC3, de 29 de janeiro de 2021. Diretriz de Implantação do Planejamento Baseado em Capacidades no COMAER, **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 024, 4 fev. 2021.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante. Portaria nº 129 /GC4, de 5 de março de 2007. Ciclo de Vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, nº 047, 9 mar. 2007.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante. Portaria n. 1.597/GC3, de 10 de outubro de 2018. Concepção Estratégica - Força Aérea 100. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 180, 15 out. 2018.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante. Portaria nº 2.188/GC3, de 19 de dezembro de 2019. Plano de Articulação e Equipamento da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, nº. 232, de 23 de dezembro de 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução Normativa n. 1/EMCFA-MD, de 10 de janeiro de 2020. Aprova o Manual de Boas Práticas para a Gestão do Ciclo de Vida de Sistemas de Defesa - MD40-M-01 (1ª Edição/2019). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b.
- DAMASCENO, Marcelo Kanitz. **Diretriz do Comandante da Aeronáutica**. Brasília, p. 5, 2023. Disponível em: https://issuu.com/portalfab/docs/diretrizes_do_comandante_-_2023_ten_brig_damasceno. Acesso em 13 jul 2024.
- DAVIS, P.K. **Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission Systems Analysis, and Transformation**. RAND: Santa Monica, 2002.
- GRAY, C. S. **Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- IDA. INSTITUTE FOR DEFENSE ANALYSES. **A Guide to Capability-Based Planning**. Alexandria: IDA, 2019.
- THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM, 2004. **Guide to capability-based planning** In: MILITARY OPERATION RESEARCH SOCIETY WORKSHOP, Alexandria, 19-21 Oct. 2004. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1122378.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2024.