



PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE FORÇAS ARMADAS: TÉCNICAS DE ABORDAGEM (*)

Virgílio Ribeiro Muxfeldt

Trabalho de cunho didático-doutrinário. Apresenta as técnicas de abordagem mais comuns utilizadas no planejamento estratégico das Forças Armadas.

“Quem pode saber por que ponto a nossa fronteira tornará a ser invadida?... para defendê-la, o ministro da guerra há de pedir um exército como o de Xerxes ou contentar-se com 15 mil homens, harmonizando o estado das finanças nacionais com as necessidades da defesa?”

(Trechos do discurso sobre a fixação dos efetivos das forças de terra, pronunciado pelo Gen Osório perante o Senado, em 07 de fevereiro de 1879)

(*) Selecionado pelo PADECEME

FINALIDADE

O planejamento estratégico de forças armadas tem como finalidade última preparar a expressão militar de uma nação, de modo a capacitá-la a alcançar e manter seus objetivos nacionais, pela dissuasão ou pela coação, quanto tais ações forem necessárias.

Este trabalho destina-se a apresentar, sucintamente, algumas técnicas de abordagem, que podem ser adotadas pelos encarregados de elaborar planos desse nível, ou a nível mais baixo, de força singular (exército, marinha e força aérea), e a fornecer subsídios para os interessados compreenderem como foi realizado determinado planejamento e verificarem se os recursos disponíveis, sempre escassos, estão sendo bem gastos.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE FORÇAS ARMADAS

Definição

O planejamento estratégico de forças armadas de uma nação pode ser definido como o processo de levantamento das necessidades militares dessa nação em determinado período de tempo, baseadas nas ameaças à sua segurança e na determinação de qual o valor, natureza e combinação de forças navais, terrestres e aeroespaciais que satisfazem essas necessidades, dentro dos recursos financeiros disponíveis.

Considerações preliminares

Uma das primeiras decisões a serem tomadas, quando da elaboração de um planejamento estratégico de forças armadas, consiste em considerar quais as técnicas de abordagem a serem seguidas, pois técnicas diferentes levam a prioridades e, conseqüentemente, a resultados diferentes.

A técnica de abordagem mais conhecida, que começa pelo mais alto nível de preocupações com a segurança nacional, para descer até chegar às opções que afetam às forças armadas, chamadas de "de cima para baixo" (*top down*) é, também, a mais utilizada. Mas existem outras igualmente eficazes, e que conduzem a soluções igualmente racionais, dependendo das circunstâncias e da conjuntura consideradas, como veremos a seguir.

TÉCNICAS DE ABORDAGEM

De cima para baixo (*Top Down*)

Essa abordagem é presidida por objetivos globais. O primeiro passo consiste em determinar o que se deseja obter; o segundo, na definição da estratégia a ser seguida, e o terceiro, na determinação das forças militares necessárias para implementar a estratégia escolhida.

A abordagem *top down* começa nos níveis mais altos e desce para os níveis inferiores e, em cada nível, são traçados padrões mínimos e linhas de controle que balizam os riscos a serem corridos e definem as opções em ter-

mos de valor, natureza e composição de forças militares.

No mais alto nível, são definidos os objetivos nacionais permanentes, tais como soberania, segurança e desenvolvimento, integração nacional, e a estratégia para alcançá-los e/ou mantê-los. A níveis mais baixos são fixados objetivos e estratégias específicas, deduzidos dos objetivos e estratégias superiores, para cujo atendimento devem concorrer.

Assim, uma nação que tenha a integração nacional como objetivo nacional permanente, terá uma estrutura militar significativamente diferente de outra que tenha como prioridade, por exemplo, promover uma ordem internacional que lhe seja favorável.

Em nível mais baixo, a adoção de objetivos limitados e conseqüentemente de uma estratégia defensiva, leva a uma composição de forças militares diferentes da que seria necessária para a conquista de objetivos mais ambiciosos.

A abordagem de cima para baixo apresenta as seguintes vantagens:

- obriga os planejamentos a não perderem de vista os objetivos globais da nação;

- conduz a que as forças armadas sejam pensadas a partir de objetivos globais ou "macro";

- considera corretamente o fator tempo, ao equilibrar os planejamentos de alto nível, que são obrigatoriamente a longo prazo, com os planejamentos dos níveis mais baixos, onde a ênfase é no médio e no curto prazos;

- facilita a fixação de padrões para controle e a quantificação de metas a serem atingidas, permitindo, assim,

chegar-se a uma razoável estimativa de custos;

- permite, quando da detecção de que um determinado objetivo não será atingido, a reformulação do planejamento ou a adoção de soluções alternativas.

Algumas ciladas estão implícitas, entretanto, na abordagem de cima para baixo, como:

- excessiva valorização do planejamento a longo prazo em detrimento do planejamento a curto prazo;

- tendência em minimizar ou ignorar obstáculos previsíveis;

- tendência a considerar os objetivos e estratégias dos níveis superiores como imutáveis ou inquestionáveis.

De baixo para cima (*Bottom up*)

Essa abordagem baseia-se na estrutura militar existente, fruto de sucessivos planejamentos, e enfatiza o mundo real, levando os planejadores a estudar a melhor maneira de enfrentar o inimigo constante das hipóteses de guerra ou de conflito, com os meios disponíveis a curto, médio e longo prazos.

As principais vantagens dessa abordagem são evitar a predisposição natural de confiar-se excessivamente no poderio futuro e, quando da elaboração dos planos de campanha e de operações, detectar falhas na estrutura militar existente, permitindo assim dar início a medidas destinadas a saná-las.

Uma ênfase exagerada na abordagem de baixo para cima tende a negligenciar o planejamento a longo prazo

e a inibir a visão da cena maior, levando a desastrosos desvios de rumo, como ocorre quando se dá prioridade a determinado teatro de operações ou área estratégica, em detrimento de um planejamento global.

Cenários

Nessa técnica, o planejador inicia seu trabalho reunindo um significativo número de informações sobre a nação e os prováveis teatros previstos nas hipóteses de guerra ou de conflito, visualizando cenas que podem ocorrer a médio e longo prazos, no caso de essas hipóteses se concretizarem. A estrutura militar a ser planejada é aquela que permitirá conquistar objetivos fixados para cada cenário em estudo.

A abordagem de cenários tem as seguintes vantagens:

- trabalha com dados precisos e mensuráveis;
- permite atribuir prioridades com precisão, pois alguns cenários revelam-se claramente mais importantes que outros;
- permite refinar o planejamento à medida que a situação evolui.

Entretanto há limitações neste tipo de abordagem. O mundo real raramente se comporta conforme planejado e os cenários, por outro lado, como que adquirem vida própria, pois há uma natural tendência dos planejadores em não aceitar críticas a seu trabalho. A mais importante restrição prende-se, entretanto, ao fato de que a técnica de cenários é mais adequada à adoção de estratégias reativas e um

bom planejamento estratégico tem que ser flexível o suficiente para aproveitar as oportunidades em que é mais vantajoso tomar a iniciativa.

Hipóteses de guerra ou de conflito

Baseia-se na avaliação da capacidade militar de uma nação e de seus prováveis oponentes. Dados confiáveis sobre o balanço de forças existente serve como ponto de partida.

Essa abordagem tem a vantagem de permitir orientar a nação a como enfrentar, em determinado momento, pressões exercidas por seu(s) oponente(s), pois o balanço de forças costuma ter peso decisivo no desfecho de uma crise entre nações.

Outra vantagem reside no fato de que um detalhado conhecimento da capacidade militar de um provável inimigo permite que se possa prevenir surpresas de toda a ordem, realizar ajustes na doutrina ou aproveitar oportunidades que surjam.

Há também um certo número de armadilhas nesse tipo de abordagem. Uma é a tendência de se reduzir o balanço de forças a uma mera comparação entre o número de armas — ou sistema de armas — em confronto, esquecendo que essas armas, para serem utilizadas, necessitam estar inseridas em batalhões, brigadas e divisões. Por exemplo, considerar-se apenas o número de carros de combate em confronto tem muito menos significado do que considerar-se o número de brigadas blindadas que podem ser empre-

gadas pelos contendores. Outra armadilha é negligenciar-se fatores importantes, mas de difícil quantificação, como experiência de combate, liderança, moral, doutrina, terreno, combate em mais de uma frente e a capacidade de passagem rápida de uma estrutura de paz para uma estrutura de guerra.

Missões

Esta abordagem é presidida pelas missões a serem cumpridas pelas forças singulares ou por segmentos dessas forças. O planejamento começa pela listagem dessas missões, tais como preservar o espaço aéreo e as águas jurisdicionais da nação, que a seguir são desdobradas em missões específicas, como campanha antisubmarina e a defesa aeroespacial do território nacional. Dessa maneira, essa abordagem proporciona uma visão de qual deve ser a expressão militar da nação, através da análise das atividades previstas para serem realizadas em caso de guerra ou conflito.

Dois aspectos positivos convém destacar nesta abordagem. O primeiro é definir o papel que cada força singular irá desempenhar em caso de guerra ou conflito. O segundo é dar uma indicação segura das prioridades a serem seguidas na destinação dos sempre reduzidos recursos financeiros disponíveis.

Uma desvantagem desta abordagem é a possibilidade, sempre presente, da ocorrência de dissociação entre a composição e a natureza dos meios milita-

res planejados com os objetivos a conquistar e estratégias a seguir, isto é, os meios tenderem a transformar-se em um fim em si mesmos. Outra desvantagem é dar-se demasiada importância a determinadas missões destinadas a fazer frente a ameaças concretas, em detrimento de missões igualmente importantes, porém veladas.

Fortalecimento uniforme

A abordagem focando o fortalecimento uniforme da expressão militar é conduzida pela incerteza. Mesmo a curto prazo, o mundo "real" é considerado demasiado volátil para permitir confiar-se numa estrutura de forças condicionadas a determinado cenário, hipótese de guerra ou missão.

Sua principal vantagem é exatamente precaver-se contra a incerteza do futuro, pois a História está cheia de exemplos de forças estruturadas sob medida e que foram derrotadas em decorrência de acontecimentos não previstos. Desenvolvimento equilibrado e flexibilidade são conceitos-chave, obtidos através de uma constante modernização das forças armadas e melhorias nos sistemas de apoio logístico e mobilização, reduzindo-se assim os riscos decorrentes de eventuais surpresas ou de previsão errônea do tempo de eclosão e de duração das hostilidades. Os recursos disponíveis são gastos prevendo uma estrutura de forças que permita enfrentar, desde crises localizadas, até a guerra geral.

A maior desvantagem da aborda-

gem do fortalecimento uniforme é que conduz à pior hipótese e, conseqüentemente, ao menor fator de custo-benefício que se possa considerar, aumentando assim os gastos com a defesa. Uma outra desvantagem é a tendência a ser reativa em vez de ser ativa.

Tecnológica

Esse tipo de abordagem busca obter o domínio de tecnologias com potencial de multiplicação. Exemplos clássicos são o projeto *Manhattan* durante a 2ª Guerra Mundial, que levou à construção da arma nuclear e, mais recentemente, o projeto Iniciativa de Defesa Estratégica, popularmente conhecida como "Guerra nas Estrelas", ambos desenvolvidos pelos Estados Unidos da América.

A grande vantagem da abordagem tecnológica é a ênfase que é dada à iniciativa, abrindo uma ampla gama de possibilidades. As desvantagens consistem na fixação de poucos e difíceis objetivos e na conseqüente canalização da maior parte dos recursos destinados à defesa para projetos específicos, em detrimento de uma estrutura de forças convencional.

Presença nacional

Essa abordagem é específica para países que têm a integração nacional entre seus objetivos e tem-se revelado eficiente ao longo do tempo, pois transforma as forças armadas em efetivo

fator de integração. Essa abordagem concorre também para reforçar a imagem das forças armadas junto à opinião pública e contribui para um maior conhecimento mútuo entre civis e militares. Apresenta entretanto as desvantagens de contrariar o princípio da massa, de dificultar o adestramento de efetivos ponderáveis e de desviar recursos para ações complementares, em detrimento das atividades-fim.

Orçamentária

A abordagem orçamentária é pre-sidiada pelo orçamento da nação.

Restrições financeiras globais são estabelecidas, baseando-se em critérios tais como uma percentagem do produto interno bruto ou do orçamento nacional. Uma vez quantificados esses limites, outras abordagens são utilizadas, de modo a obter-se o maior rendimento possível dos recursos disponíveis.

A principal vantagem dessa abordagem é que os recursos para a defesa são alocados num contexto que considera o estado global da economia e a sensibilidade da opinião pública. Outra vantagem é a ênfase que, obrigatoriamente, será dada à eficiência e à eficácia com que os recursos serão despendidos, visando a manter o orçamento dentro do teto de gastos pré-fixado.

O principal ponto fraco da abordagem orçamentária é que pode mostrar-se irrealista quanto às ameaças que rondam a nação, particularmente a longo prazo. Outra desvantagem é a possibilidade de colocar o planejamento estra-

tégico frente a ciclos alternados, de restrição orçamentária e de relativa abundância de recursos, ambos difíceis de administrar. Não menos preocupante é a exačerbação que traz à já tradicional disputa de verbas entre as forças singulares, cada uma desejando uma fatia maior do bolo orçamentário para si, em detrimento de soluções ótimas para os problemas de defesa da nação.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, foram apresentadas as técnicas de abordagem mais comuns utilizadas no planejamento estratégico de forças armadas. Cada uma foi apresentada isoladamente, de modo a destacar seus méritos e limitações. Convém ressaltar que, durante um pla-

nejamento real, algumas, ou mesmo todas as abordagens devem ser consideradas, para chegar-se às melhores soluções. A decisão pela adoção de uma abordagem preponderante, se houver, dependerá de uma judiciosa avaliação das conjunturas nacional e internacional.

BIBLIOGRAFIA

- FOUNDATIONS OF FORCE PLANNING — CONCEPTS AND ISSUES, editada pela The Force Planning Faculty Naval War College.
- OSÓRIO, Joaquim Luís e Fernando Luís — *História do General Osório*, editada pela Fundação Parque Histórico Marechal do Exército Manoel Luís Osório, Porto Alegre, RS.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA — 1989. Doutrina. Rio de Janeiro, RJ.



Cel Cav QEMA VIRGÍLIO RIBEIRO MUXFELDT — Coursou a AMAN, a EsEFEx, a EsAO e a ECEME. Principais funções: Instrutor do CPOR de Curitiba, da AMAN e da ECEME. Serviu no Estado-Maior do CMP e no Estado-Maior do Exército. Comandou o 7º R C Mec — Santana do Livramento. Atualmente serve no Comando de Operações Terrestres.