

# INTRODUÇÃO

## **Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade**

Major-General  
Diretor do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar  
Doutor em Engenharia de Sistemas – Apoio à Decisão  
andrade.jfmmc@ium.pt

## **Rui Jorge Roma Pais dos Santos**

Major de Infantaria Paraquedista  
Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM  
Instituto Português de Relações Internacionais  
Mestre em Ciências Militares  
Doutorando em Relações Internacionais - Estudos de Segurança e Estratégia  
santos.rjr@ium.pt

O Seminário “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, que decorreu no Instituto Universitário Militar (IUM), em 27 de abril de 2017, promoveu uma ampla reflexão sobre as atuais lacunas no planeamento estratégico na edificação de capacidades da Defesa, face ao atual ambiente de acelerada mudança e incerteza, com a finalidade de aprofundar conhecimento que permita ultrapassar aquelas lacunas, através das mais recentes abordagens ao planeamento estratégico, quer em termos de interligação entre os diversos níveis de decisão, quer de metodologias e ferramentas de apoio a esse planeamento.

Para tal, o Seminário envolveu:

- Os principais intervenientes em Portugal, desde o nível político – nomeadamente da Direção Geral de Política de Defesa Nacional e da Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional – ao nível dos principais executores – designadamente do Estado-Maior General das Forças Armadas e dos Estados-Maiores dos Ramos das Forças Armadas

- Especialistas de topo da UE e da NATO, uma vez que que o ciclo de planeamento de edificação de capacidades nacional deve estar em sintonia com os destas organizações;
- Especialistas do Sistema Científico e Tecnológico, Nacional e Internacional.

O Seminário insere-se no âmbito de um projecto de investigação intitulado “O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar”<sup>1</sup>, que tem como objetivo geral “adaptar o processo e os produtos do planeamento estratégico militar e a interligação dos seus enquadrantes aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, subdividido em três objetivos específicos: (i) “A adequabilidade dos atuais processos e produtos do planeamento estratégico militar e dos seus enquadrantes”; (ii) “A análise do risco no quadro do planeamento estratégico militar”; e (iii) “Metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico militar”.

O primeiro objetivo específico envolve a análise: da evolução histórica contemporânea do planeamento estratégico militar em Portugal, com enfoque nos períodos de maior empenhamento do instrumento militar; das especificidades do contexto estratégico nacional; dos processos existentes de planeamento estratégico de defesa nacional (PEDN), de planeamento de defesa militar (PDM) e de planeamento de operações de longo prazo (avançado); bem como, dos produtos resultantes do PEDN e do PDM. Com esta abordagem procura-se identificar as lacunas ou desconformidades existentes, procurando identificar lições aprendidas e reunir contributos para a otimização dos processos e dos princípios enformadores dos produtos.

Com a “análise do risco no quadro do planeamento estratégico militar”, pretende-se efectuar uma revisão crítica à atual abordagem ao risco em cada fase do processo, no sentido de alargar o seu âmbito e proceder à sua otimização.

O terceiro objetivo específico consubstancia-se na avaliação e integração de novas metodologias e ferramentas que possam contribuir de forma relevante para a otimização do planeamento estratégico militar.

A investigação em curso visa uma aplicação prática para os conhecimentos alcançados no desenrolar do projeto. Esta perspetiva de interligação entre investigadores e utilizadores foi vincada pelo General Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, no seu Despacho de 02 de abril de 2016:

---

<sup>1</sup> Do Centro de Investigação em Segurança e Defesa do Instituto Universitário Militar.

“Considero muito pertinente e importante a ligação e o envolvimento da DIPLAEM [Divisão de Planeamento Estratégico Militar] e do IUM no domínio do planeamento estratégico militar”.

Neste contexto, o Seminário foi organizado em quatro painéis: o primeiro e o quarto, visando clarificar o estado-da-arte e identificar possíveis contributos para a otimização do processo de planeamento estratégico; o segundo e terceiro painéis apontando à clarificação do modelo de planeamento em uso pelas diversas organizações que enquadram ou conduzem a edificação de capacidades a longo prazo nas Forças Armadas, visando identificar as atuais fragilidades no processo, nas metodologias e nas ferramentas adotadas.

Para este efeito, o primeiro painel, intitulado “Defense Planning Process” decorreu sob moderação do Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar e contou com a participação do Brigadeiro-General Patrick Wouters, do *International Staff* da NATO e do Brigadeiro-General Heinrich Krieb, do *European External Action Service*, que apresentaram, respetivamente, as comunicações “NATO Defense Planning Process – current situation and foresight” e “EU Development of Defence Capabilities – current situation and foresight”.

O Painel 2 – “Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo – situação atual e perspetivas de evolução”, moderado pelo Major-General Rui Manuel Carlos Clero, foi constituído pelas comunicações “O Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”, “O Planeamento de Recursos na Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo” e “O Planeamento Militar na Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”. Estas comunicações foram proferidas pelos: Coronel Paulino José da Silva Honrado, Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa; Major-General Henrique Macedo, Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional; e Brigadeiro-General Rui Manuel Pires de Brito Elvas, Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar.

O Major-General Jorge Côrte-Real Andrade moderou o terceiro painel, denominado “Os Ramos e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo – situação atual e perspetivas de evolução”. As intervenções foram da responsabilidade dos Estados-Maiores dos Ramos, tendo as mesmas sido proferidas pelos: Subchefe do Estado-Maior da Armada, Contra-Almirante Mário José Simões Marques; Diretor-Coordenador do Estado-Maior do Exército, Major-General Marco António Mendes Paulino Serronha; e Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea, Major-General José Augusto de Barros Ferreira. As comunicações tiveram por título “A Marinha e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”, “O Exército e a Edificação de Capacidades Militares a

Longo Prazo” e “A Força Aérea e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”, respetivamente.

O quarto e último painel, denominado “Metodologias e Ferramentas de Apoio ao Planeamento Estratégico”, que contou com a moderação do Professor Doutor José Manuel Félix Ribeiro, da Universidade Nova de Lisboa, o Professor Doutor Emanuel Gomes, Universidade de Birmingham e Universidade Nova de Lisboa, apresentou a comunicação “Modelos de Planeamento Estratégico”, o Professor Doutor Augusto Felício, da Universidade de Lisboa, abordou a problemática de “O Risco no Planeamento Estratégico” e o Professor Doutor António Alvarenga, da Universidade de Lisboa, focou-se na “Prospetiva e Cenarização”.

Seguiu-se a sessão de encerramento, que incluiu a apresentação das “Conclusões” pelo Major João Pinto Correia, docente do Instituto Universitário Militar, e uma alocução do Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas, General Artur Neves Pina Monteiro.

A presente publicação reflete a estrutura do Seminário. Assim, o leitor encontrará esta obra dividida em quatro capítulos, diretamente relacionados com os quatro painéis do Seminário. Cada capítulo inicia-se com uma Nota Introdutória, da responsabilidade do moderador de cada painel, seguindo-se os textos facultados pelos diversos intervenientes (exceptuam-se os subcapítulos 1.2. e 2.2. que foram redigidos pelos coordenadores desta obra, com base nas comunicações efetuadas pelos respetivos oradores).

Finalmente, a organização<sup>2</sup> considera que o evento atingiu o desejado efeito sinérgico entre investigadores – do IUM e do Sistema Científico –, especialistas e intervenientes/utilizadores, que permitiu alcançar profícuos resultados, com benefícios mútuos. Estes foram igualmente partilhados pela audiência, que incluía elementos civis e auditores do Curso de Promoção a Oficial General e do Curso de Estado-Maior-Conjunto, ambos do IUM.

---

<sup>2</sup> Major-General Côrte-Real Andrade, como Diretor Científico do Seminário; Major Rui Pais dos Santos como Coordenador do Seminário; Capitão-de-Fragata João Lourenço da Piedade e Major João Pinto Correia como docentes apoiantes.

## PROGRAMA DO SEMINÁRIO



# SEMINÁRIO

## “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”

27 de abril de 2017, no IUM

**09h00 - Sessão de Abertura**  
Vice-Almirante Edgar Marcos de Bastos Ribeiro, *Comandante do IUM*

**09h10 - Paine 1 - Defense Planning Process**  
*Moderador:* Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar



“NATO Defense Planning Process – current situation and foresight”  
Brigadeiro-General Patrick Wouters, *International Staff of the North Atlantic Treaty Organization*

“EU Development of Defence Capabilities – current situation and foresight”  
Brigadeiro General Heinrich Krieb, *European External Action Service*



**10h50 - Paine 2 - Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo – situação atual e perspectivas de evolução**  
*Moderador:* Major-General Rui Manuel Carlos Clero



“O Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Coronel Paulino José da Silva Honrado, *Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa*

“O Planeamento de Recursos na Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Major-General Henrique Macedo, *Subdiretor-Geral de Recursos da Defesa Nacional*

“O Planeamento Militar na Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Brigadeiro-General Rui Manuel Pires de Brito Elvas, *Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar*



**14h00 - Paine 3 - Os Ramos e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo – situação atual e perspectivas de evolução**  
*Moderador:* Major-General Jorge Côte-Real Andrade, IUM



“A Marinha e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Contra-Almirante Mário José Simões Marques, *Subchefe do Estado-Maior da Armada*

“O Exército e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Major-General Marco António Menés Paulino Serronha, *Diretor-Coordenador do Estado-Maior do Exército*

“A Força Aérea e a Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo”  
Major-General José Augusto de Barros Ferreira, *Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea*



**16h10 - Paine 4 - Metodologias e Ferramentas de Apoio ao Planeamento Estratégico**  
*Moderador:* Professor Doutor José Manuel Félix Ribeiro, *Universidade Nova de Lisboa*



“Modelos de Planeamento Estratégico”  
Professor Doutor Emanuel Gomes, *Universidade de Birmingham e Universidade Nova de Lisboa*

“O Risco no Planeamento Estratégico”  
Professor Doutor Augusto Felício, *Instituto Superior de Economia e Gestão*

“A Prospetiva e Cenarização”  
Professor Doutor António Alvarenga, *Instituto Superior Técnico e Instituto Superior de Economia e Gestão*



**18h15 - Sessão de Encerramento**  
General Artur Neves Pina Monteiro, *Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas*

**Mais informações:**  
IUM – <http://www.ium.pt>



# 1. PAINEL 1

## *DEFENSE PLANNING PROCESS – CURRENT SITUATION AND FORESIGHT*





## 1.1. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

**José Carlos Lima Bacelar**

Vice-Almirante  
Ex-Chefe da Missão Militar Nacional junto da Organização do Tratado  
do Atlântico Norte e da União Europeia  
jcbacelar@live.com.pt

Como primeira nota, uma felicitação ao Instituto Universitário Militar pela organização deste seminário sobre o Planeamento Estratégico Militar, matéria sempre presente e fundamental na programação de qualquer estrutura militar, e, deste painel específico, relativo ao Planeamento de Defesa das organizações a que pertencemos, cujas envolventes não podem estar dissociadas decisões nacionais.

De facto, o Planeamento de Defesa, tal como se desenvolve na Aliança Atlântica, constitui um elemento fundamental e estruturante desta Organização e será, porventura, o processo que melhor caracteriza e enforma a ideia motivadora da sua criação – “a existência duma Defesa Colectiva”.

Como é sabido a NATO constitui-se após a Segunda Guerra Mundial, numa altura em que a comunidade internacional, em rejeição ao grau de violência atingido nas duas Grandes Guerras, enveredou pela criação de organizações internacionais, nas quais os países passaram a concertar as suas diferentes políticas e para onde endereçaram parte dos seus poderes soberanos herdados de Vestefália. Numa palavra, trocou-se Soberania por Segurança.

Assim nasceram as Nações Unidas, o Banco Mundial, o FMI, a Organização Mundial do Comércio (então GATT), as iniciais instituições europeias, etc. e, no domínio da defesa, a Organização do Tratado do Atlântico Norte.

É certo que ao longo dos tempos foram celebrados inúmeros tratados no âmbito da defesa. Em 1947, foi ainda celebrado entre a França e Reino Unido o

Tratado de Dunquerque, mas, tal como os anteriores, não era mais do que um tratado de assistência mútua. Ora a criação da NATO, cujos princípios acolheram os assumidos no Tratado de Bruxelas celebrado entre as democracias europeias em 1948, estabeleceu um compromisso mútuo mais profundo e inovador entre os seus Estados Membros, traduzido numa aceitação de um certo grau de “desnacionalização” das respectivas defesas e, como referido, a consagração duma verdadeira defesa colectiva.

Embora esta expressão (defesa colectiva) esteja reconhecida na própria letra do Tratado de Washington, o facto é que o preenchimento desse conceito e a sua operacionalização demorou algum tempo a acontecer.

Essa evolução apenas ocorre com a criação na Aliança por aquilo que ainda hoje é conhecido por “Estrutura Militar Integrada”. No essencial, esta estrutura compreende duas componentes: A Estrutura de Comandos Nato e Planeamento de Defesa.

A Estrutura de Comandos é já um elemento importante na internacionalização das defesas, tendo presente o seu papel na elaboração duma doutrina militar comum e, principalmente, no exercício do comando e controlo de todas as operações aliadas, incluindo naturalmente e especialmente as de Art.º V.

Mas, será talvez no Planeamento de Defesa e na aceitação inerente dos países articularem os seu planeamentos estratégicos e os subordinarem ao escrutínio da Organização e dos restantes aliados, onde a ideia duma defesa mais desnacionalizada transparece com maior nitidez e melhor se concretiza.

Esse exercício de planeamento estratégico decorreu com pleno êxito e sem especiais perturbações durante todo o período da guerra fria. A ameaça colocada por Moscovo estava bem aceite e definida, o que tornava relativamente simples a identificação das forças militares necessárias edificar para a sua contenção. Vigorava, como se sabe, o planeamento baseado na Ameaça.

Por outro lado, tratando-se apenas de conduzir operações de Art.º V, assumia-se, também, que as forças declaradas para a NATO pelos seus membros constituía um compromisso solene para a sua imediata disponibilização, caso deflagrasse um conflito.

Com o desmembramento soviético, a Aliança Atlântica cedo se adaptou ao novo ambiente internacional. Reconhecendo a inexistência de qualquer ameaça militar directa contra o seu território, passou a orientar a sua atenção para os novos riscos emergentes: nacionalismos exacerbados, disputas de fronteiras, tráfico de droga e de armamentos, conflitos religiosos, etc., o que justificou a assimilação pelas suas incumbências de novas tarefas no âmbito

da preparação e condução de Operações de Paz, também designadas por missões de Não Art.º V.

Procedeu-se então ao abandono do método de planeamento baseado na Ameaça, passando-se a adoptar o planeamento por Capacidades, mais apropriado para ameaças difusas e maior incerteza de riscos. Porém, o elemento mais perturbador ocorrido foi provocado pelo facto dos Estados Membros terem deixado de disponibilizar automaticamente as forças declaradas, resguardando a sua autonomia para o fazerem caso a caso e em função do interesse específico que atribuírem à operação em causa.

Este condicionalismo, que nunca foi superado, provocou, de alguma forma, que o planeamento de defesa permanecesse continuamente nas agendas político-militar das organizações, sem resultados satisfatórios e susceptíveis de garantir um “*Burden Sharing*” equilibrado, em termos de participação militar nas operações aliadas.

Esta vulnerabilidade, potenciadora de tensões entre os diferentes contribuintes de forças, foi visível e particularmente sentida durante a operação efectuada no Afeganistão. Desde então que se vem falando no estabelecimento de critérios de sustentabilidade de forças que permita assegurar em permanência uma participação justa e equitativa nos esforços operacionais colectivos.

Embora só recentemente este assunto tenha vindo a público com maior insistência, em boa verdade essa referência, aludida então de uma forma codificada, aparece já como acordada no Conceito Estratégico da NATO aprovado em Lisboa, em 2010. Refiro-me ao compromisso que se pretende estabelecer para os países incrementarem o seu esforço financeiro nas respectivas defesas até atingirem, nesse orçamento, 2% do PIB.

É matéria discutível e controversa, quer no plano teórico, quer nos aspectos práticos, abstenho-me, dada a escassez de tempo, de entrar em maiores detalhes. Também haverá que considerar que os países de maior dimensão dão sempre mais atenção à partilha de custos do que à partilha de poder. Não obstante, teremos de reconhecer que dificilmente se encontrarão medidas alternativas e viáveis que garantam uma justa e equilibrada partilha de esforços.

De facto, o que está em causa não é equalizar orçamentos, mas sim distribuir equitativamente as contribuições militares. É por essa razão que estes critérios, em complemento à afetação de 2% do PIB para a defesa, pressupõe que 20% desse orçamento seja dedicado a investimento, que uma percentagem muito expressiva das forças terrestres seja projectável e que parte significativa dessas forças esteja continuamente empenhada em operações reais.

Estando em ambiente académico, deixo a interrogação: - Será que estaremos a evoluir do planeamento por Capacidades, que oficialmente vigora, para o Planeamento baseado no factor Financeiro? E, na actual conjuntura, essa nova metodologia não conterà até algumas virtualidades?

Abandonando qualquer tentativa de resposta, sempre adiantarei que não existem modelos de planeamento “puros”, pois todos eles contêm, em maior ou menor grau, os elementos caracterizadores dos restantes. O que nenhum poderá abdicar será duma identificação das possíveis ameaças.

E sobre este ponto gostaria de sublinhar a crescente conflitualidade que se vem manifestando no espaço euro-atlântico.

Relativamente ao relacionamento com a Rússia, é notória a degradação que ocorreu, designadamente após a cimeira da NATO de 2010, realizada em Lisboa, onde se operou o restabelecimento do diálogo com Moscovo, depois da interrupção que se tinha verificado em consequência da crise da Geórgia.

Os recentes acontecimentos ocorridos na Ucrânia e a anexação da Crimeia originaram uma confrontação indisfarçável, especialmente incentivada pelos aliados do Leste Europeu que, por razões óbvias, se sentem mais directamente ameaçados.

Por outro lado, na região mais Ocidental, os efeitos do terrorismo internacional e do extremismo islâmico serão, porventura, mais sentidos e mais óbvia a importância da frente Sul, cuja valorização não pode ser diminuída adversidade existente a Leste.

Acresce, ainda, a ambiguidade das manifestações da actual Administração americana sobre as relações pretendidas com a Rússia e as inquietações que daí decorrem para qualquer destas percepções.

Embora possam existir estas divergências sobre a graduação das ameaças, haverá, no entanto, convergência de entendimento quanto aos actuais elementos geradores de insegurança e que, para além do terrorismo internacional e das emigrações desordenadas, se juntam as anunciadas novas pandemias, a pirataria, as alterações climáticas e a imprevisibilidade dos seus efeitos, a segurança energética e a ciberdefesa, estas especialmente referenciadas no último Conceito Estratégico da NATO, as crises financeiras, etc.

Este quadro coloca sérios desafios aos países e organizações internacionais para procederem aos respectivos planeamentos estratégicos, não apenas pela dificuldade de se identificarem os meios e linhas de acção adequadas a estes cenários, mas também pela circunstância de, às capacidades militares necessárias, se tornar imprescindível juntar meios e valências não militares.

A Aliança Atlântica, como organização predominantemente militar, já cede à União Europeia, através dos acordos “Berlim Plus” capacidades de comando e controlo e de planeamento militar para a condução de operações, evitando-se desta forma a duplicação de estruturas. Constrangimentos de natureza diversa têm impedido um avanço em sentido contrário e traduzido na União Europeia também poder ceder à NATO as capacidades deficitárias, neste caso no âmbito não militar.

O aprofundamento das relações entre a NATO e a União Europeia constitui assim factor essencial para se obter um planeamento de defesa consistente e à altura da instabilidade do ambiente internacional.

Por outro lado, haverá que somar outros constrangimentos políticos na ordem interna aliada, designadamente: a incerteza proveniente de Washington sobre a consistência que pretende atribuir ao elo transatlântico; o desconhecimento como irá ser negociada a saída do Reino Unido da União Europeia e o impacto que terá no seu pilar de segurança e defesa; a imprevisibilidade como os eleitorados europeus resistirão aos apelos populistas e a indeterminação das alterações que a nível interno e externo se podem produzir na Turquia.

É neste quadro de dificuldades e desafios diversos que os Estados e as Organizações Internacionais terão de encontrar as respostas adequadas, evitar a renacionalização das defesas e responder às inquietações individuais, fazendo acreditar na validade dos processos colectivos.

Como moderador, tentei contribuir “*moderadamente*” para enquadrar esta importante problemática, fazer um breve historial da sua evolução e identificar alguns dos desafios actuais que tornam mais complexo o exercício estratégico. Os nossos convidados, com a sua experiência e conhecimento desta matéria, conseguirão por certo elucidar as dúvidas enunciadas, trazer novas informações sobre os processos em curso e clarificar o nosso conhecimento sobre o tema em debate. Estamos assim ansiosos por ouvir as respectivas apresentações.



## **1.2. NATO DEFENSE PLANNING PROCESS – CURRENT SITUATION AND FORESIGHT (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)**

Comunicação proferida por:

**Patrick Wouters**

Brigadeiro-General

*Defence Policy & Planning Division do International Staff* da Organização do Tratado do Atlântico Norte

wouters.patrick@hq.nato.int

Resumo elaborado por:

**Rui Jorge Roma Pais dos Santos**

Major de Infantaria Paraquedista

Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM

Instituto Português de Relações Internacionais

santos.rjp@ium.pt

### **1.2.1. Nota prévia**

O texto que se segue resulta da interpretação pessoal da comunicação proferida pelo Brigadeiro-General Patrick Wouters, membro da *Defence Policy & Planning Division*, do *International Staff*, da Organização do Tratado do Atlântico Norte, no Seminário “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa” que decorreu no Instituto Universitário Militar, a 27 de abril de 2017. Assim o texto seguinte poderá não refletir na íntegra a mensagem transmitida pelo orador.

### **1.2.2. Planeamento da NATO**

O Brigadeiro-General Wouters começou a sua apresentação por posicionar o Planeamento de Defesa nos processos de planeamento, de nível estratégico, em vigor na NATO. Estes processos englobam o Planeamento de Defesa (*Defence Planning*), o Planeamento de Recursos (*Resource Planning*) e o Planeamento de Operações (*Operational Planning*).

O objetivo do Planeamento de Defesa “*is to provide a framework within which national and Alliance defence planning activities can be harmonised to meet agreed targets in the most effective way*”. Por sua vez, o Planeamento de Recursos centra-se no desenvolvimento das *Common Funded Capabilities*. Estas são um mecanismo importante, principalmente para os Estados de menor dimensão, que confiam na NATO, como uma organização que lhes

poderá facultar o acesso a capacidades que incrementam as capacidades de que dispõe nacionalmente e que, de outra forma, não poderiam alcançar, como por exemplo o *Airborne Warning and Control System (AWACS)*, o apoio na área cibernética e na defesa antimíssil. Mas, também ajuda os países a centrar os seus investimentos de defesa, ao permitir que identifiquem capacidades, que já possuíam ou que estavam a desenvolver, mas que se tornaram redundantes por outros Estados já as disponibilizarem à NATO. Como reverso da medalha, permite à NATO sugerir aos Estados quais as capacidades a desenvolver, no sentido de colmatar as lacunas da organização. Evidenciando, desta forma, a relação entre o Planeamento de Recursos e o Planeamento de Defesa. O Planeamento de Operações é o de menor âmbito temporal e baseia-se no NATO Crisis Response System (NCRS), mas também assegura a adaptação às alterações do ambiente estratégico, como as provocadas atualmente pela Rússia, que fizeram a defesa coletiva ganhar uma nova importância. Neste campo e no atual contexto estratégico, a NATO revisitou os seus processos de decisão e de planeamento, tendo criado mecanismos para acelerar os processos de planeamento de operações e de decisão (Wouters, 2017, slide 2).

O orador, inicialmente, aludiu ao artigo 3º do Tratado do Atlântico Norte, por ser a base legal que enforma o Planeamento de Defesa, salientado que este artigo define que os Estados manterão e desenvolverão, de maneira contínua e efetiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado. Posteriormente, apresentou as alterações resultantes da PO(2016)0655, que materializa uma revisão total do Processo de Planeamento de Defesa da NATO. Salientou que este documento é não classificado para estar acessível a todos os decisores, políticos incluídos, que poderiam não ter as necessárias classificações para lhe aceder, caso ele fosse classificado. Assim, o objetivo do Planeamento de Defesa NATO é *“to provide a framework within which national and Alliance defence planning activities can be harmonised to meet agreed targets in the most effective way. It should facilitate the timely identification, development and delivery of the necessary range of forces that are interoperable and adequately prepared, equipped, trained and supported as well as the associated military and non-military capabilities”*. Aqui o Brigadeiro-General Wouters clarificou que o atual processo não se esgota nas capacidades militares, preocupando-se, igualmente com as capacidades civis que possam concorrer para os objetivos da Aliança (Wouters, 2017, slide 3).

A parte superior da Figura 1 representa o que poderia ser o resultado do desenvolvimento de capacidades pelos diversos Estados, sem que houvesse



um mecanismo de harmonização e coordenação no âmbito do Planeamento de Defesa. A parte inferior tenta representar a focalização do desenvolvimento de capacidades, resultante da existência do processo de planeamento de defesa na NATO e do entendimento comum do ambiente estratégico futuro. Mas, antevendo a questão da parte da audiência sobre a relação com o Planeamento de Defesa da União Europeia, o Brigadeiro-General Wouters, afirmou que, na atualidade, as nações apenas conseguem dispor de um sistema de forças, o que levanta a questão de como fazer dois processos de Planeamento de Defesa. Admitindo que as organizações poderão possuir entendimentos distintos do ambiente estratégico futuro e que a União Europeia possuiu mecanismos de harmonização do Planeamento de Defesa<sup>3</sup>, a NATO espera que haja uma coincidência entre a perceção do ambiente estratégico futuro da União Europeia e assim uma coincidência nas capacidades a desenvolver (Wouters, 2017, slide 4).

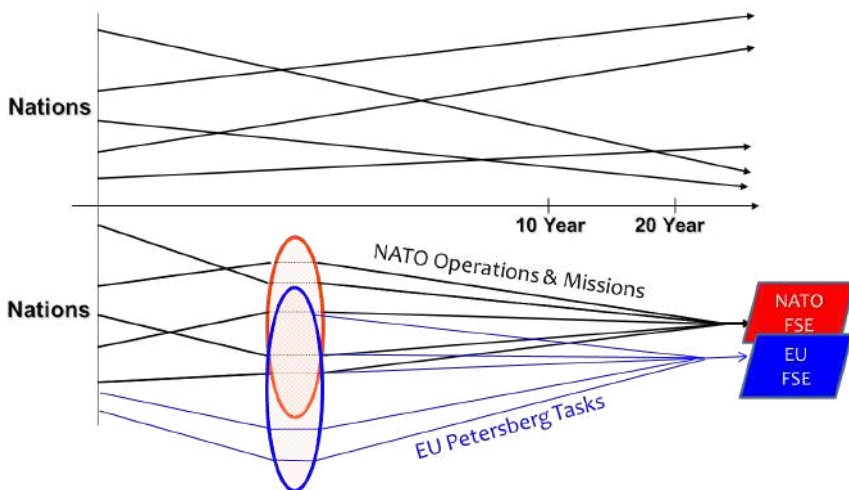


Figura 1 – Efeito dos Processos de Planeamento de Defesa

Fonte: Wouters (2017, slide 4).

No quinto slide (Figura 2) o Brigadeiro-General Wouters resumiu o Processo de Planeamento de Defesa em vigor na NATO, seguindo o prescrito no PO(2016)0655. Enfatizando que o passo dois é exclusivamente militar sendo “religioso” que não há nenhuma forma dos decisores políticos influenciarem a definição dos *Minimum Capability Requirements*. Explicou que esta é a forma de assegurar a separação intelectual no processo, ou seja havendo a definição política do nível de ambição, caberá aos comandos militares definirem as

<sup>3</sup> Referente à NATO a vermelho e à União Europeia a azul.

capacidades de que necessitam para atingir esse mesmo nível de ambição. O documento é submetido ao Conselho do Atlântico Norte que não o aprova, mas apenas o regista. A etapa seguinte, no campo político, é a atribuição de recursos, na qual o poder político atribui aos comandos militares os meios para atingir os fins (os *Minimum Capability Requirements*). Caso haja uma discrepância entre os meios pedidos e os meios atribuídos então surge o risco. Este risco tem de ficar muito claro para os políticos, na medida em que resulta da atribuição de recursos insuficientes e tem de ser por eles aceite.<sup>4</sup>

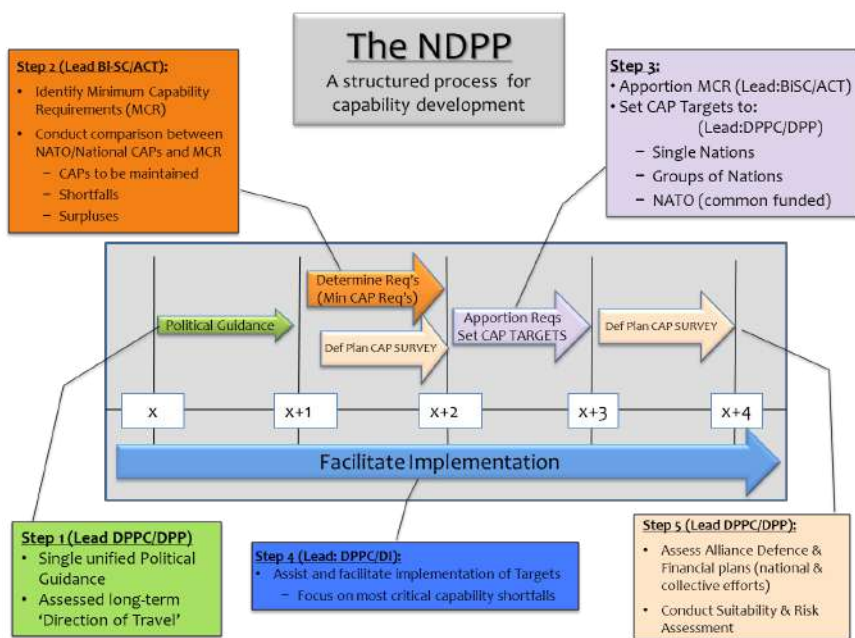


Figura 2 –Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP)

Fonte: Wouters (2017, slide 5).

O General Wouters recordou que o ciclo de planeamento de capacidades da NATO tem uma duração de quatro anos, mas enfatizou que no final deste período os Estados ainda se encontram a implementar as capacidades. Porque a decisão de implementar uma capacidade não é sinónimo de a obter no quarto ano do ciclo. Assim, tal como visível na Figura 3, a implementação é pensada para ocorrer num período de dez anos, desta forma verifica-se a sobreposição de diversos ciclos de planeamento de capacidades. Assim, podemos identificar um

<sup>4</sup> Como complemento à Figura 2 e ao resumo, sugere-se a leitura da PO(2016)0655 (NATO, 2016).

1.2. NATO DEFENSE PLANNING PROCESS – CURRENT SITUATION AND FORESIGHT  
(RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

período que vai do ano zero ao ano seis, a que podemos chamar planeamento de curto prazo. Um período que decorre do sétimo ao décimo nono ano, denominado de médio prazo, no qual se vai verificar a implementação das capacidades e o, eventual, atingir dos *targets*.

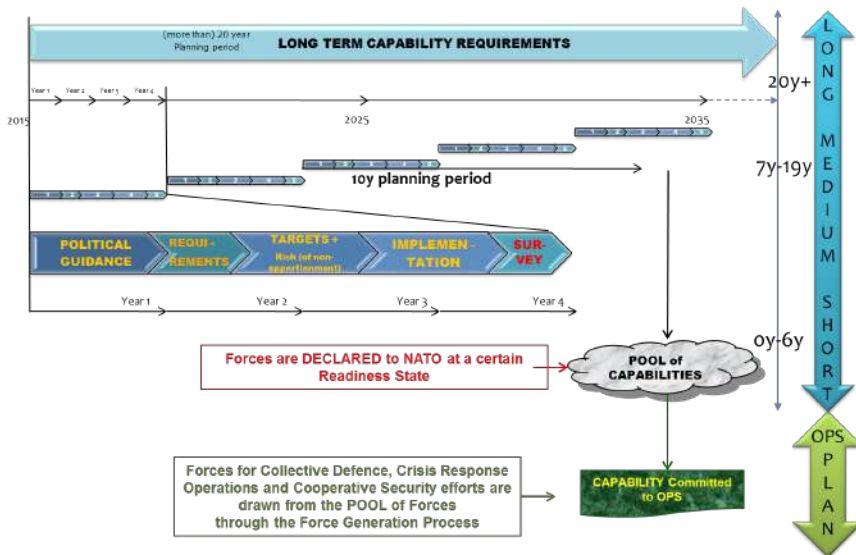


Figura 3 – Sobreposição dos ciclos de planeamento

Fonte: Wouters (2017, slide 6).

Na nova metodologia da NATO aparece um novo ciclo de planeamento que é iterativo e separado dos restantes, intitulado *Long Term Capability Requirements*. Isto representa uma mudança na metodologia anterior, na qual se verificava uma extensão do tipo de raciocínio feito para o ciclo de quatro anos, para os ciclos de dez, podendo chegar até aos vinte anos. Mas, a NATO “concluiu que isso não é um bom processo intelectual” (Wouters, 2017). Por isso, a nova metodologia advoga a aplicação de um processo intelectual diferenciado para o planeamento de longo prazo. Do ponto de vista prático isto representa que em cada novo ciclo de planeamento de capacidades (a partir do atual) a NATO enviará a cada Estado uma equipa, da qual uma parte preocupar-se-á, tal como do antecedente, com o ciclo de planeamento de quatro anos e a outra irá focar-se no longo prazo. Esta metodologia começará por ser aplicada nos países de maior dimensão, por serem os que possuem uma indústria de defesa mais desenvolvida, por terem uma base tecnológica mais ampla, por terem uma maior capacidade militar e por conseguirem

congregar uma academia mais preparada para olhar para o futuro (quinze, vinte e vinte e cinco anos). O objetivo será, com base em estudos, mesmo que classificados a nível nacional, tentar perceber as tendências globais que cada um dos Estados de maior dimensão identificou. Após esta fase, os peritos deslocar-se-ão às restantes capitais, para dar a conhecer esta “direção de caminhada”. Este passo visa habilitar os Estados de menor dimensão a tomarem as suas opções sobre a edificação de capacidades, beneficiando do conhecimento adquirido no passo anterior. Em suma, visa colocar os Estados da NATO partilharem uma visão do futuro, com o inerente posicionamento da Aliança e dos desafios e ameaças que terá de enfrentar, servindo como pedra angular para a edificação de capacidades.

O orador clarificou que, apesar de os dois processos de planeamento seguirem abordagens diferenciadas, eles terão de se intercetar no futuro, pois o objetivo de ambos é dotar os Estados e a NATO das capacidades de que vão necessitar numa determinada altura no tempo. Reiterou as diferenças na abordagem intelectual entre os dois processos, explanando que o que se pretende não é que se olhe para as plataformas atualmente existente e que se tente perceber como elas serão daqui a vinte anos, pois “talvez daqui a vinte anos não se precise de F16, de submarinos, ou de AWACS”, mas sim de outro tipo de plataformas que cumpram os mesmos objetivos (Wouters, 2017).

Terminou a abordagem a este slide, referindo que todos estes processos de planeamento visam, no concreto, garantir que a NATO disponha de um conjunto de capacidades que a habilitem a conduzir operações. O planeamento para a condução dessas operações – o planeamento de operações – segue uma abordagem totalmente diferenciada do planeamento de defesa e, como tal, não devem ser confundidos.

O sétimo slide serviu de introdução à clarificação de algumas considerações referentes ao passo 1 do processo de planeamento de defesa. De acordo com as orientações políticas, a NATO deve estar capacitada para conduzir operações em dois tipos distintos de cenários. O primeiro, assenta na condução de uma operação de larga envergadura (+), numa ótica da defesa coletiva e face a uma ameaça de natureza estatal. O segundo tipo, a condução de operações expedicionárias, tal como patente na Figura 4. O nível de ambição materializa-se como sendo um pressuposto para o planeamento (militar) que se irá seguir (Wouters, 2017, slide 7).

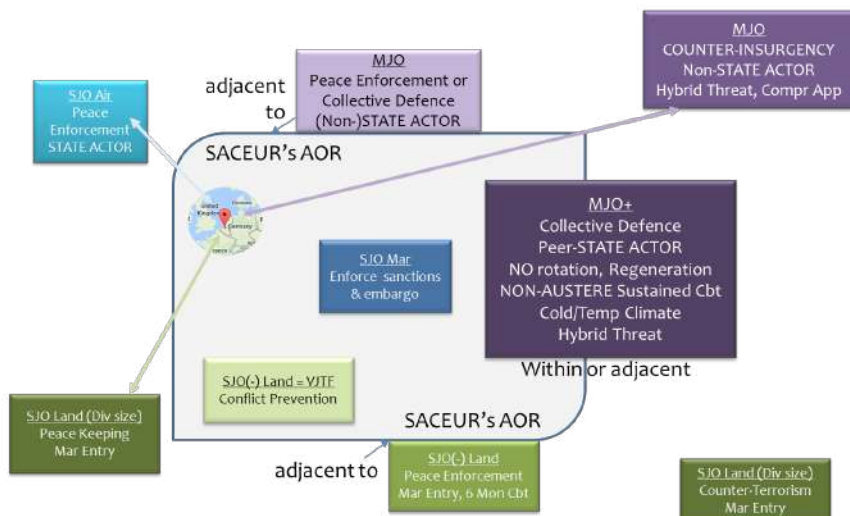


Figura 4 – Nível de ambição da NATO

Fonte: Wouters (2017, slide 7).

Decorrente dos cenários são identificados os parâmetros de planeamento. Para a condução da operação de larga envergadura (+), no âmbito da defesa coletiva, estes incluem uma ameaça de natureza estatal, que recorre a uma estratégia híbrida, com um nível de empenhamento que não permite a rotação, nem a regeneração de forças e que decorrerá no interior de um (ou mais) Estado da NATO, ou num Estado adjacente a um país da NATO. As operações não decorrentes da defesa coletiva, podem revestir-se de diversas formas (Figura 5). Estas operações não estão definidas, nem estão planeadas, antes do início fase dois do processo de planeamento, tendo por isso de se desenvolver os pressupostos necessários para se poder continuar o planeamento. No sentido de se aumentar a objetividade, o trabalho de identificar as necessidades decorrentes não é conduzido pelas autoridades militares a quem competirá identificar os *minimum capabilities requirements*. Esse trabalho será feito pela *academia*, constituindo-se por isso como uma investigação académica independente (Wouters, 2017, slide 8).

### Mission Types and parameters for notional Ops (\*) (MJO+ or 2MJO & 6SJO)



(\*) for Defence Planning purposes only

Figura 5 – Nível de ambição da NATO

Fonte: Wouters (2017, slide 8).

Do passo 5 do *Nato Defense Planning Process* (Figura 6), o General Wouters salientou a definição de “*fair burden sharing*” e de “*reasonable challenge*”. A primeira diz respeito à equidade de contribuição e de assunção de riscos entre os membros da Aliança e a segunda à adequabilidade dos pedidos feitos a cada um dos Estados face à sua economia, situação financeira, recursos humanos e tempo disponível. Após o que clarificou os conceitos de “*eligibility*” e de “*affordability*”. A elegibilidade diz respeito à análise que é feita para determinar se uma determinada capacidade deve ser erigida pela NATO, por um dos seus Estados, ou por um conjunto de países da Aliança. A “*affordability*” refere-se à necessidade de antever se o investimento necessário terá o retorno esperado em termos de ganho operacional.

O trabalho anterior constitui-se como a base para a condução de um processo de consultas entre os corpos da NATO e os Estados membros, que culmina com a apresentação ao Ministério da Defesa de cada um dos Estados de uma lista de objetivos de capacidades (*targets*). Do ponto de vista material, esta lista resulta da análise feita pelos restantes vinte e sete Estados da NATO de que o que estará a ser pedido a determinado Estado representa

um *fair burden sharing* e um *reasonable challenge*. Os *targets* poderão então ser contestados pelo Estado que os recebe, mas caso seja obtido o consenso-menos-um, então o país visado deve adotar os *targets* que lhe são apresentados (Wouters, 2017, slide 9).

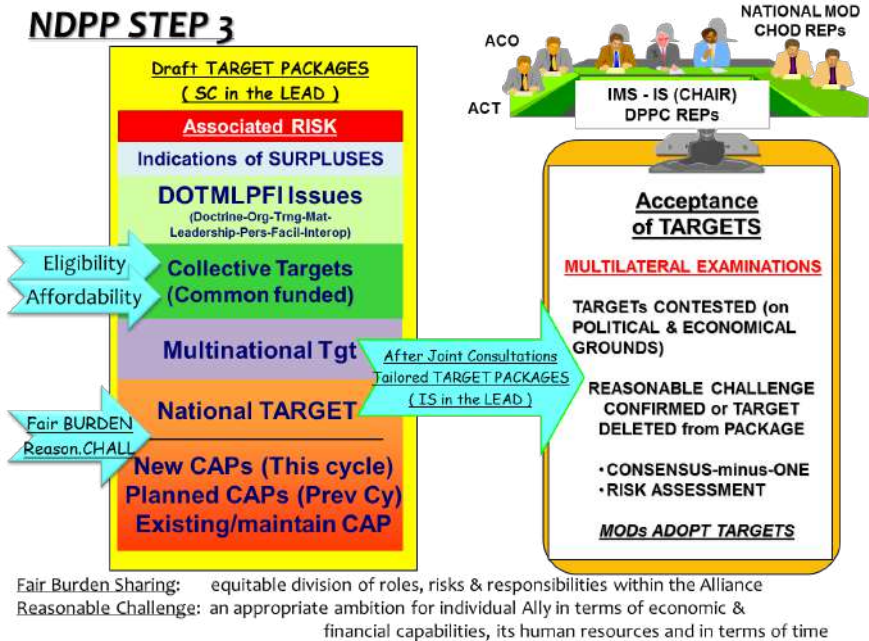


Figura 6 – Passo 5 do NDPP

Fonte: Wouters (2017, slide 9).

O General Wouters resumiu o passo 5 do NDPP, no slide que se apresenta na Figura 7, salientando que este se constitui como um passo de *feedback* e que visa orientar a continuação do ciclo, ou servir de base para um novo ciclo de planeamento de defesa. Salientou que neste passo é feita uma análise do risco, particularmente, do risco para a capacidade da NATO conduzir as suas operações resultante dos desvios ao planeado (Wouters, 2017, slide 10).

## STEP 5 = REVIEW RESULTS

- Bi-annual Defence Planning Capability Survey
  - (Multi-) National targets
    - Scrutiny of Nat. Defence & financial plans, ops commitments
  - Collective Targets
    - RPPB annual report on implementation of common funded targets
- Review Process
  - Analysis & production of individual draft assessments for each Ally
  - Bilateral meetings between individual Allies & NATO staffs
  - Multilateral examinations of individual Allies in DPPC(R)
  - Suitability & Risk Assessment (SRA)
    - Bi-SC identify CAP targets with greatest effect on NATO Defence Planning PRIO
    - MC SRA
- Defence Planning Capability Report
  - Progress on CAPDEV toward LoA
    - Indiv Allies – Multinational – Collective
    - Burden Sharing Issues
  - Summary of RISK & Mitigation measures
  - Steer on future CAPDEV > changes to DEF Planning PRIO > next POL Guidance
  - DPPC(R) submits to NAC, forwards to MODs for endorsement



**Figura 7 – Passo 5 do NDPP**

Fonte: Wouters (2017, slide 10).

O General Wouters clarificou que, concorrentemente com o processo de planeamento, influenciando-o, a NATO define e aprimora prioridades de planeamento. Estas têm um carater dinâmico no sentido de garantirem que a edificação das capacidades pelos Estados e pela NATO dá resposta à evolução do ambiente estratégico. Na Figura 8 pode ver-se a evolução entre as prioridades decorrentes da cimeira de Gales e da de Varsóvia. (Wouters, 2017, slide 11).



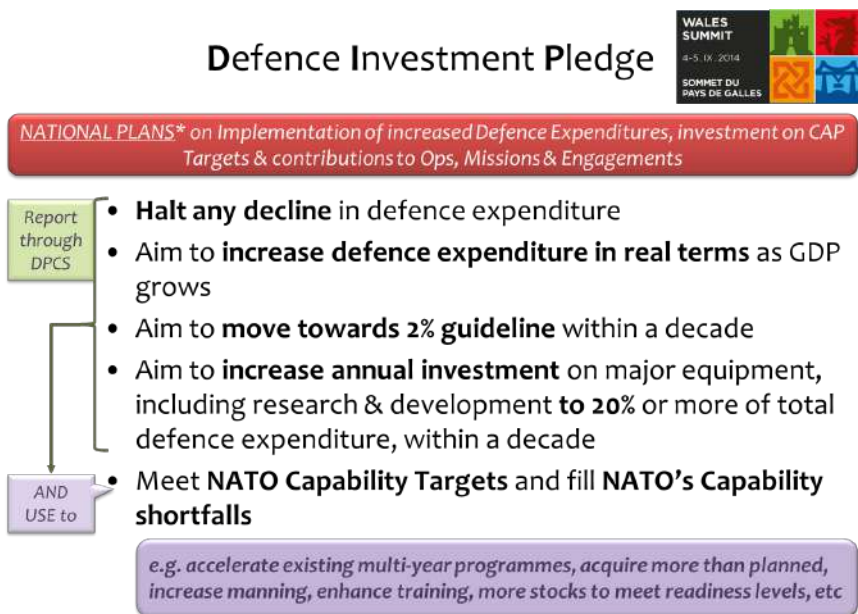


**Figura 8 – Prioridades da cimeira de Gales e da de Varsóvia**

Fonte: Wouters (2017, slide 11).

O slide seguinte (Figura 9) foi dedicado, pelo General Wouters, a explicar as dinâmicas associadas à *Defence Investment Pledge*, tal como saíram da cimeira de Gales. O conferencista referiu que, da análise dos últimos anos, verificou-se que os Estados que não cumprem o valor de 2% do Produto Interno Bruto em despesa de defesa têm algumas dificuldades em cumprir os *targets* a que se tinham proposto, ou que lhe tinham sido identificados. Assim, os Estados são novamente desafiados a aumentar a sua despesa em defesa, no sentido de se aproximarem dos 2% do Produto Interno Bruto. Isto numa ótica de assegurarem que “cumprem o que haviam prometido”. Complementarmente, o General Wouters apresentou um sistema, que se encontra em implementação, que visa assegurar que o investimento em defesa na realidade corresponde a um ganho em capacidade desse Estado e, por conseguinte, na capacidade de contribuir para a NATO. Pois, o aumento da despesa em defesa pode não corresponder a um aumento da capacidade, por exemplo, se for acompanhado com o aumento de despesas com o pessoal e/ou com os gastos em operações correntes. Genericamente, o que se pretende com este sistema é que cada um dos Estados demonstre à NATO como o seu aumento em despesas com a defesa

contribui para “*accelerate existing multi-year programmes, acquire more than planned, increase manning, enhance training, more stocks to meet readiness levels, etc*” (Wouters, 2017, slide 12).



\* The National Plans can be public or not, but should be based on public Governmental or Parliamentary decisions

**Figura 9 – Defence Investment Pledge**

Fonte: Wouters (2017, slide 12).

Para concluir, o General Wouters, dirigindo-se aos militares presentes na sala, sugeriu que estes tenham uma atitude positiva e de apoio ao sistema em edificação na NATO, pois ele deve ser olhado como um apoio ao processo, que visa tornar claro aos comandantes militares as promessas (de recursos) que os políticos lhe fazem. Terminou dirigindo-se aos políticos na audiência pedindo-lhes para serem sérios nas promessas que fazem (Wouters, 2017).

### 1.3. EU DEVELOPMENT OF DEFENCE CAPABILITIES – CURRENT SITUATION AND FORESIGHT

**Heinz Krieb**

Brigadier-General

Executive Officer of the Defence Policy and Planning Division, do European Union

Military Staff

heinz.krieb@eeas.europa.eu

Why should Europe project Power?

It's all about to counter risks / to meet challenges derived from the main priorities of the EU Global Strategy on Foreign and Security Policy which are to build resilience in the neighborhood, to prevent conflicts in the neighborhood and beyond (neighbors of neighbors or pending economic and/or morale interests?) and to protect the Union and its citizens.

What are the risks/threats we are facing:

- Terrorism (risk to key infrastructure);
- Illegal migration (stop flow of illegal refugees);
- No access to commons such as critical raw materials;
- No free trade (no free movement).

Consequently Europe should be able to provide capabilities to counter risks and threats mentioned above. This needs to be reflected by efforts aiming:

- To strengthen the military instrument (quality/quantity);
- To strengthen EU's strategic capabilities;

- Land capabilities;
  - Maritime and air capabilities;
  - Addressing strategic / prioritised shortfalls.
- To strengthen the civ – mil cooperation within the EU (inclusion of CION is paramount);
  - The a.m. includes the establishment of a structure able to manage the Comprehensive Approach which means:
    - 24/7 situational awareness;
    - Political analysis capacity;
    - Planning capacity;
    - Executive capacity.
  - To strengthen EU's maritime and air capabilities (AAR).

Development and Provision of capabilities must be seen as a European approach rather than a NATO or EU approach. One European single set of forces provided by EU MS and Non EU European nations.

If this is done, political will/leadership is needed to proceed.

For that reason the question is not whether Europe can project Power but whether Europe has got the political will to do it.

The Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy clearly addresses the EU's will to advance the prosperity of its people and thus claims an open and fair international economic system, including sustainable access to the global commons.

This results in the statement to stand united in building a stronger Union playing its collective role in the world.

Key of what has been discussed so far is the sustainable access to the global commons; in my understanding this includes the access to critical raw materials needed for the benefit of our high – tech industry, the freedom of movement and consequently the freedom of trade.

This is supposed to be all about a functioning global order with commonly agreed security architectures in place, to take the special role of some "selected" nations, coalitions, alliances and/or unions for granted and therefore tolerating global power projection by those.

Back to the original question. For the time being and related to the availability of required capabilities, Europe may be able to project power on a limited scale (e.g.: 140 EU Delegations worldwide, Op ATALANTA, Op SOPHIA,

Op ALTHEA, 3 x EUTM, 11 civ missions, sanctions against Russia, economic pressure worldwide if required, etc. ...).

However EU should strengthen its efforts as a new political situation may require Europe to take on a role as a real global player beyond its strategic - economic power.

This should be seen separated from the discussions related to the Common Security and Defence Policy, the nexus between internal and external security and current challenges Europe as such and the Alliance are confronted with.



## **2. PAINEL 2**

**PLANEAMENTO DE EDIFICAÇÃO DE  
CAPACIDADES MILITARES A LONGO  
PRAZO – SITUAÇÃO ACTUAL E  
PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO**





## 2.1. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

**Rui Manuel Carlos Clero**

Major-General  
Comandante da Zona Militar da Madeira  
clero.rm@mail.exercito.pt

Num seminário subordinado ao tema geral “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, neste segundo Painel, sobre “Planeamento de Edificação de Capacidades militares a longo prazo”, gostaria de aproveitar o período que me é concedido nesta Nota introdutória para fazer algumas considerações iniciais que julgo importantes.

Pretendo introduzir o tema de forma a podermos, com atenção, escutar as intervenções das DGPDN, da DGRDN e do DIPLAEM/EMGFA, focadas na situação actual e nas perspectivas de evolução do Planeamento de Edificação de Capacidades militares a longo prazo.

De forma muito breve, irei tecer três considerações.

Em primeiro lugar, por uma questão metodológica, ao falarmos de Planeamento Estratégico Militar e na sua adequação aos novos paradigmas da Segurança e Defesa, considero importante delimitar este conceito e enquadrar o tema.

Relativamente à delimitação do conceito, julgo muito útil revisitar o conceito de Estratégia Militar, do General Cabral Couto, que a define como “*a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objectivos fixados pela Política*”.

Na Estratégia Militar, distinguem-se duas vertentes claras.

Uma relacionada com o “*desenvolvimento*” e outra com a “*utilização*” do instrumento militar.

Nesta perspectiva, a Estratégia operacional trata dos aspectos relacionados com a “*utilização*” dos meios existentes.

Ou seja, com a realidade do “presente”.

Cabendo, fundamentalmente, à Estratégia genética e estrutural tratar dos aspectos relativos à geração e criação de novos meios e à correspondente composição e organização.

Ou seja, ao seu “*desenvolvimento*”. À evolução do instrumento militar.

Constituem, assim, ambas a essência do processo de planeamento militar.

Por outro lado, o glossário da OTAN define Planeamento de Defesa como “*O processo político e militar utilizado pelas Nações para proverem as capacidades necessárias para alcançarem os seus compromissos de defesa.*”.

Na diversa documentação da OTAN encontram-se várias referências ao planeamento militar, também fazendo alusão à sua dupla vertente, como planeamento de forças e como planeamento operacional.

Os aspectos genéticos e estruturais constituem o âmago do Planeamento de Forças.

Os aspectos ligados à utilização dos meios existentes constituem o cerne do Planeamento Operacional.

Naturalmente que o foco deste Seminário, e particularmente deste Painel, é no âmbito do Planeamento de Forças.

Na segunda consideração inicial gostaria de relevar a importância do Planeamento de Forças.

O Planeamento de Forças, trata de definir o “Sistema de Forças” que o país deve possuir.

Tem a complexa missão de procurar encontrar o resultado de uma equação difícil.

Poucos contextos de actuação se têm modificado tanto e tão rapidamente como os da segurança, da defesa e das relações internacionais, para os quais o “Sistema de Forças” deve estar preparado para responder com a oportunidade e qualidade sempre requeridas.

A dificuldade em identificar as múltiplas variáveis, a forma como se relacionam e influenciam, tornam o seu planeamento numa intrincada teia à qual importa dedicar um trabalho sério, de reflexão e análise, para que, em cada momento, seja possível traduzir em elementos mais simples e perceptíveis, cada um dos factores que compõem a complexa equação.

Será este entendimento, do simples para o complexo, que tornará possível a decisores e executores elaborarem, em consciência e de forma pragmática, o Planeamento de Forças que procura, sempre, as melhores soluções para os recursos disponíveis.

A separação conceptual entre planeamento de forças e planeamento operacional, nem sempre foi tão relevante como é nos nossos dias.

Durante o período da Guerra Fria, planeamento de forças e planeamento operacional, caminharam sempre muito próximos.

A existência de um inimigo definido, cuja doutrina, organização, tática de emprego e dispositivo eram conhecidos, fazia com que o planeamento de forças e o planeamento operacional fossem desenvolvidos para praticamente um único cenário de actuação.

Neste quadro, os planos de defesa constituíam a base dos sistemas de forças.

O fim da Guerra Fria, com o alargamento do espectro de missões e de cenários de emprego, separou claramente estas duas disciplinas do planeamento militar.

O planeamento de forças ganha maior dimensão, autonomiza-se, e tem de passar a responder adequadamente às solicitações acrescidas que lhe são apresentadas, tanto no quadro de actuação autónoma de cada país, como no da segurança cooperativa.

Este é, pois, o exercício dos nossos dias, que decisores políticos, chefes militares e planeadores de forças têm de enfrentar.

Temos de ter a consciência de que:

- “prever” não significa “adivinhar”;
- de que não existe nenhuma “fórmula mágica” para a resolução da equação; e,
- de que a ausência de análise e de orientações, aliadas ao desconhecimento, não contribuem para se encontrarem as soluções mais adequadas.

As decisões nesta matéria tornam-se, por tudo isto, muito delicadas, empenham recursos durante largos períodos de tempo e dificilmente são reversíveis ou corrigíveis, a não ser com elevados prejuízos.

Como terceira e última consideração, gostaria de situar a audiência na evolução que o enquadramento nacional sofreu ao longo dos últimos anos.

Refiro-me concretamente ao caminho que tem sido percorrido e que nos irá permitir perceber melhor o ponto da situação atual e as perspectivas de evolução.

Em janeiro de 2011, através de um Despacho Ministerial, foi publicada a Diretiva Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.

Este documento teve por finalidade estabelecer um ciclo de Planeamento de Defesa Militar, baseado em capacidades militares, articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da União Europeia, que permitisse a definição e edificação de um sistema de forças.

Deste despacho salienta:

- A identificação das entidades envolvidas;
- A definição de uma sequência de cinco passos para desenvolvimento do ciclo de planeamento de defesa;
- A criação de um Grupo de Acompanhamento, para coordenação do processo de ciclo de planeamento de defesa militar.

Em abril de 2013, a resolução de conselho de ministro nº 26, estabeleceu as linhas de orientação da reforma da defesa nacional e das Forças Armadas (Defesa 2020) nas quais se incluíam orientações específicas para o ciclo de planeamento estratégico de defesa.

Desde documento é particularmente relevante a definição do nível de ambição para as Forças Armadas, bem como dos factores políticos de planeamento.

Nesta sequência, em junho de 2013, a Diretiva Ministerial publicada incluía orientações mais específicas para o ciclo de planeamento estratégico, designadamente sobre:

- Orçamento;
- Efectivos;
- Elaboração do conceito estratégico militar, missões das forças armadas, sistema de forças e dispositivo; e,
- Início do ciclo de planeamento de defesa militar.

Foi, pois, na sequência da aprovação dos CEM, MIFA, SF e DIF, que em setembro de 2014, foram publicadas duas diretivas ministeriais.

Uma sobre a revisão da Lei de Programação Militar.

E outra com a orientação política para o início do ciclo de Planeamento de Defesa Militar, onde se incluía a definição dos cenários de atuação, nível de ambição e prioridades.

Neste documento, sobre o ciclo de planeamento de defesa é:

- enfatizado que a edificação de capacidades constitui uma atividade fundamental na qual é necessário o desenvolvimento de um maior esforço;
- estabelecido um calendário que permite a harmonização do ciclo com o planeamento da OTAN;
- são atribuídas responsabilidades e orientações para os órgãos e serviços centrais do Ministério da Defesa Nacional.

Em resumo, e para finalizar, deixo a mensagem de que os processos de transformação das Forças Armadas não se limitam à aquisição de novos equipamentos ou à publicação de novos diplomas legislativos.

Antes, “modernizar” e “inovar”, passa também por alterar e adaptar metodologias e procedimentos, nos quais o planeamento de forças assume particular relevância.

É, pois, com expectativa que iremos escutar os representantes da DGPDN, da DGRDN e da DIPLAEM para nos falarem sobre o Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a longo prazo – a situação atual e perspetivas de evolução, nas diferentes perspetivas, do planeamento estratégico de defesa, do planeamento de recurso e do planeamento militar.

## Referências

- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho n.º 04/MDN/2011). Lisboa: Diário da República.
- Conselho de Ministros, 2013. *Orientações para o ciclo de planeamento estratégico* (RCM n.º 26/2013). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020”* (Despacho n.º 7527-A/2013). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas — Reforma “Defesa 2020”* (Despacho n.º 7324-A/2014). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva para a Revisão da Lei de Programação Militar* (Despacho n.º 11399/2014). Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho n.º 11400/2014). Lisboa: Diário da República.



## 2.2. PLANEAMENTO DE EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO

**Paulino José da Silva Honrado**

Coronel

Diretor de Serviços de Planeamento Estratégico de Defesa  
da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional  
paulino.honrado@defesa.pt

### 2.2.1. O Ambiente de Segurança Internacional no Futuro

A situação de segurança e os estudos efetuados por países e organizações internacionais de referência (EUA, NATO e UE) neste âmbito influenciam, direta e/ou indiretamente, o pensamento estratégico nacional e o desenvolvimento de capacidades de defesa.

#### 2.2.1.1. *US 3rd Offset Strategy, 25 years trends*

Ainda durante administração Obama, os EUA apresentaram a sua 3ª estratégia diferenciadora “*3rd Offset Strategy*” para os próximos 25 anos.

O pior cenário é identificado como um conflito entre grandes potências sendo que uma grande potência é caracterizada como um país de grande dimensão; com capacidade convencional e dissuasão nuclear; com capacidade de sobrevivência ao 1º ataque; e é membro permanente do CSNU;

Identifica situações de instabilidade já hoje verificadas como a proliferação de armas de destruição massiva, a guerra híbrida e em ambiente cibernético, o terrorismo, a negação do acesso [*Anti-Access/ Area Denial (A2/AD)*] e a ambição de desenvolvimento de armamento nuclear por parte do Irão e da Coreia do Norte.

Embora as situações de instabilidade sejam idênticas, a abordagem e visão para o futuro é diferente: “*games played at home*”. Tem como base o conceito de

Dissuasão Convencional através de estratégias diferenciadoras com um pendore tecnológico inigualável. O desenvolvimento de capacidades será orientado para operações autónomas de longa distância, não tripuladas e de baixa assinatura, apoiadas na simbiose homem-máquina e robótica, na inteligência artificial, na realidade aumentada e em sistemas de redes e de dados complexos. A inovação exerce-se pela utilização de tecnologias desenvolvidas pelo setor comercial adaptadas à componente militar.

### **2.2.1.2. NATO Strategic Foresight Analysis, 2035+ Trends**

A NATO tem no comando estratégico para a transformação, ACT, em Norfolk na Virgínia a responsabilidade de planeamento estratégico e desenvolvimento de capacidades.

Para o planeamento de longo prazo, são feitos estudos e análise de tendências, “*Strategic Foresight Analysis*”/ SFA, no caso concreto está a ser preparado o SFA 2017 com perspetivas para 2035+, cujo relatório será divulgado no final de 2017.

São analisados fatores de natureza Política, Humanos, Ciência e Tecnologia, Ambiente e Economia e Recursos.

As tendências são no geral aquelas que já se perspetivam hoje como por exemplo a redistribuição do poder geopolítico e a influência crescente dos atores não estatais; a evolução exponencial do desenvolvimento tecnológico e a massificação do acesso à tecnologia; as assimetrias do crescimento demográfico, as redes sociais e o surgimento das cidades-estado<sup>5</sup>; as alterações climáticas; e a desigualdade à escala global, a dimensão geopolítica de alguns recursos económicos e o desinvestimento na defesa nos países desenvolvidos do ocidente.

### **2.2.1.3. NATO Future Framework for Allied Operations, 2035+**

Identificadas as tendências, o comando estratégico para as operações ACO, no SHAPE, Bélgica desenvolve depois um estudo denominado “*Future Framework for Allied Operations*”/ FFAO, com as situações de instabilidade previsíveis e a cenarização operacional em que estas deverão ocorrer. O próximo FFAO, com uma perspetiva para 2035+, será publicado em 2018.

Na elaboração do FFAO de 2018, foram já realizados diversos *workshops* onde se concluiu que as situações de instabilidade serão motivadas por fatores

---

<sup>5</sup> Megapolis com elevado poder económico.



como: a negação de acesso A2/AD; a sociedade da inteligência artificial; alteração da natureza dos estados e conflito entre atores não estatais; conflito do tipo ciber e híbrido; migração disruptiva; desastres naturais; desintegração dos sistemas económicos e financeiros; e o uso e efeitos da utilização de armas de destruição massiva.

### **2.2.1.4. EU Global Strategy**

Prevista no Tratado de Lisboa, de criação da autonomia estratégica da UE em matéria de Segurança e Defesa, a União Europeia aprovou na Cimeira de Bratislava em 2016 a sua Estratégia Global (EUGS).

Com repercussões no desenvolvimento de capacidades coletivas e individuais de cada um dos estados-membros, a consecução da preconizada autonomia estratégica assenta em três vetores principais: o Plano de Implementação da EUGS; a implementação da Declaração Conjunta de cooperação NATO-UE, decidida na Cimeira na NATO em Varsóvia em julho de 2016; e o plano de Ação para a Defesa anunciado pelo Presidente Juncker, integrando uma proposta de fundo de 90 KM€ até 2020 para investimento e desenvolvimento de tecnologias e equipamento de importância estratégica para a defesa coletiva da Europa.

### **2.2.1.5. BREXIT**

Após o referendo e decisão do Reino Unido de abandonar a UE, o Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker colocou à consideração dos restantes 27 Estados-membros a sua visão quanto ao futuro da União a 27 no ano de 2025: “*White Paper On The Future Of Europe, Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*”.

Estabeleceu 5 cenários possíveis de desenvolvimento da União, cuja decisão pretende seja tomada antes das eleições para o parlamento europeu de 2019.

- *Carrying on;*
- *Nothing but the single market;*
- *Those who want more do more;*
- *Doing less more efficiently;*
- *Doing much more together.*

Tanto a alvitrada evolução da UE para uma federação de estados quanto o retrocesso ao mercado único terão consequências significativas no planeamento de defesa nacional e desenvolvimento de capacidades.

## 2.2.2. O Ambiente de Segurança Internacional Atual

A situação de segurança atual na Europa caracteriza-se a leste pelas consequências da anexação da Crimeia e o novo conflito congelado na região do Donbass apoiado pela Federação Russa, e a sul pelo protagonismo e ambição territorial do DAESH, as correntes migratórias descontroladas vindas do norte de África e médio oriente e os atos terroristas perpetrados nas principais cidades europeias.

Neste contexto, a NATO aprovou na Cimeira de Gales em 2014 o Plano de Ação de Prontidão, “*Readiness Action Plan*” (RAP). Plano que estabelece a revisão global da postura de dissuasão e defesa da Aliança, tem duas linhas de atuação estratégica: a leste com enfoque na defesa coletiva e o reforço da prontidão e presença de forças aliadas<sup>6</sup> junto à fronteira oriental; e a sul com uma perspetiva de projeção de estabilidade, fortalecimento dos programas de parcerias nomeadamente a capacitação de defesa destes países.

Importante a reter da Declaração da Cimeira de Varsóvia em 2016 é o compromisso dos Chefes de Estado e de Governo em desenvolver como prioridade forças mecanizadas para operações de alta intensidade e elevados estados de prontidão.

Desta nova postura resultam objetivos capacitários, “*targets*”, a desenvolver pelos 29 Aliados no âmbito do Processo de Planeamento de Defesa da NATO (NDPP), cabendo a Portugal o desenvolvimento de 61 objetivos, distribuídos pelas componentes terrestre, marítima, aérea, conjunta, forças especiais e de estabilização e reconstrução.

## 2.2.3. O Planeamento de Defesa Nacional

Em janeiro de 2011, estabeleceu-se o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), baseado em capacidades militares, articulado com o ciclo de planeamento da NATO e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, com vista à definição e à edificação de um Sistema de Forças nacional.

A Diretiva Ministerial orientadora do atual ciclo de planeamento de defesa militar, quadriénio 2015-2018, estabelece não apenas diretrizes e fatores de planeamento para o desenvolvimento de capacidades como determina também a revisão da respetiva Lei de Programação Militar/ LPM no final desse período.

Por essa razão já se iniciaram os trabalhos preparatórios de elaboração da próxima Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar, quadriénio

---

<sup>6</sup> Very High Readiness Joint Task Force/ VJTF; enhanced Forward Presence/ eFP; tailored Forward Presence/ tFP; Graduated Response Plans/ GRP; NATO Force Integration Units/ NFIU.

2019-2022, onde se colocam não apenas os desafios e compromissos assumidos no âmbito da NATO e da UE, mas também os de carácter estritamente nacional ou de outras Organizações Internacionais como as Nações Unidas, Iniciativa 5+5 defesa ou a CPLP.

### 2.2.3.1. Compromisso de Investimento na Defesa

Para contrariar a tendência generalizada de desinvestimento na defesa, na Cimeira de Gales em 2014 estabeleceu-se o compromisso de em 10 anos (2024) todos os Estados-membros aumentarem o respetivo orçamento da defesa para um mínimo de 2% do PIB, sendo 20% desse valor alocado a investimento em capacidades.

É neste quadro que a Diretiva Ministerial para a reforma “Defesa 2020” indica como compromisso orçamental estável para a defesa nacional o valor de 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB (equivalente ao valor padrão NATO de cerca de 1,5% do PIB), e a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar para o quadriénio 2015-2018 aponta o objetivo de alcançar progressivamente até 2020, o valor de 15% de investimento em capacidades.

A realidade é no entanto diferente como demonstram os Gráficos seguintes, retirados do relatório<sup>7</sup> referente a 2016 do Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg.

Acresce que a atualização do valor relativo a 2016 nos Gráficos 1 e 2, na altura ainda estimado, foi revisto em baixa para 1,28%.

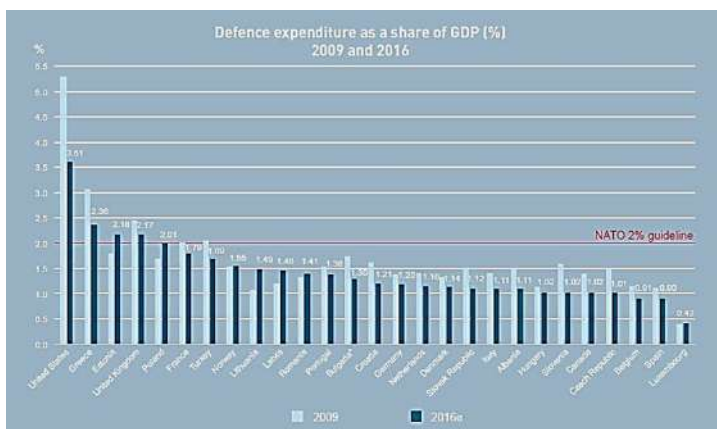
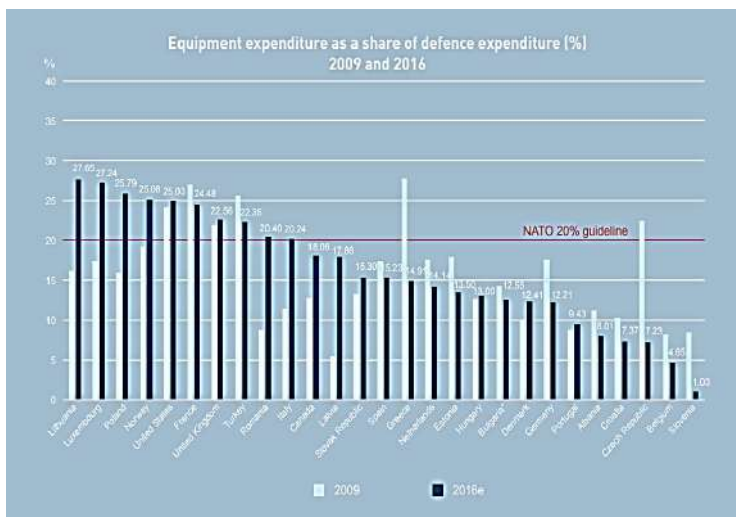


Gráfico 1 – Valor da despesa na defesa em percentagem do PIB

Fonte: NATO Secretary General (2016).

<sup>7</sup> Difundido em março de 2017.



**Gráfico 2 – Valor de investimento em capacidades em percentagem da despesa na defesa**

Fonte: NATO Secretary General (2016).

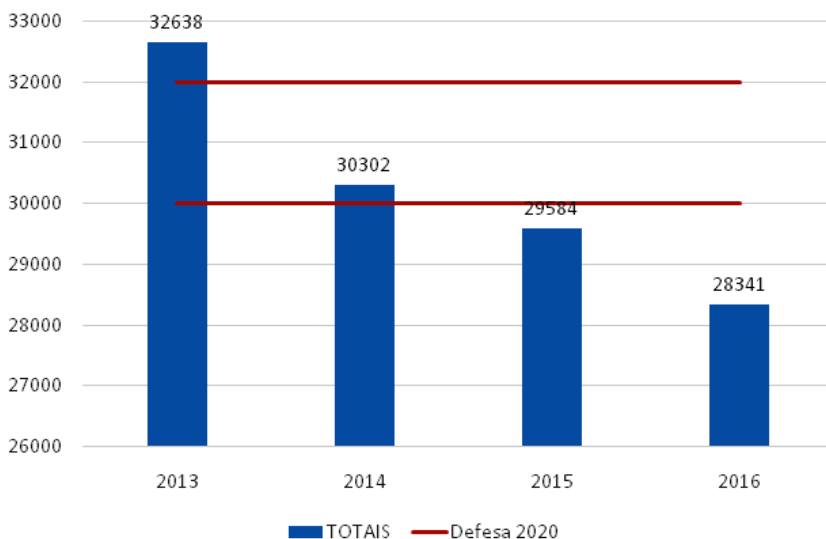
Embora 2017 seja já caracterizado por sinais bastante positivos de crescimento da economia nacional, subsistem ainda constrangimentos de natureza política e estrutural que urge resolver para inverter a situação de desinvestimento na defesa.

### 2.2.3.2. Efetivos das Forças Armadas

Para além dos recursos financeiros, os recursos humanos são também essenciais ao sucesso e concretização das medidas tomadas em sede de planeamento de defesa de longo prazo.

A Reforma defesa 2020 estabelece também fatores de planeamento nesta área, especificamente a adequação do efetivo máximo das Forças Armadas entre 30.000 e 32.000 militares, incluindo os militares na situação de reserva na efetividade de serviço.

O Gráfico 3 apresenta uma redução constante dos efetivos das Forças Armadas desde 2013, em que 2016 regista um valor muito abaixo da meta estabelecida e constitui um fator de preocupação e desafio acrescido no planeamento de defesa militar.



**Gráfico 3 – Evolução dos efetivos das Forças Armadas entre 2013 e 2016**

Fonte: DGPDN.

### 2.2.3.3. Extensão da Plataforma Continental

Ao abrigo do artigo 76.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, está em estudo e avaliação a proposta portuguesa de estender a jurisdição sobre a plataforma continental para além das 200 milhas marítimas, com vista a que Portugal tenha os direitos exclusivos de exploração dos recursos naturais (solo e subsolo oceânico) nessa área.

A área de extensão para além das 200 milhas marítimas reclamada por Portugal (superior a dois milhões de quilómetros quadrados) representa a segunda mais extensa do conjunto das propostas submetidas individualmente por outros Estados costeiros e terá, naturalmente, uma dimensão de defesa cuja capacitação é necessário acautelar e planificar, incluindo os recursos financeiros e humanos.



## **2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)**

Comunicação proferida por:

**Henrique José da Silva Castanheira Macedo**

Major-General

Subdiretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional

Resumo elaborado por:

**João Manuel Pinto Correia**

Major de Engenharia

Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM

Instituto Português de Relações Internacionais

correia.jmp@ium.pt

### **2.3.1. Nota prévia**

O texto que se segue resulta da interpretação pessoal da comunicação proferida pelo Subdiretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional, Major-General Henrique José da Silva Castanheira Macedo, no Seminário “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa” que decorreu no Instituto Universitário Militar, a 27 de abril de 2017. Assim o texto seguinte poderá não refletir na íntegra a mensagem transmitida pelo orador.

### **2.3.2. Atuação da DGRDN no processo de edificação de capacidades**

O Subdiretor-Geral da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional iniciou a sua apresentação por clarificar a “atuação da DGRDN no processo de edificação de capacidades, considerando o contexto legislativo e organizativo português” (Macedo, 2017, slide 2).

Assim, compete à Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional no âmbito do Planeamento de Recursos Humanos “Proceder à contínua avaliação da situação de pessoal” e “Monitorizar os níveis quantitativos e qualitativos dos efetivos necessários à edificação das capacidades militares”. Competindo-lhe no âmbito do Planeamento dos Recursos Materiais e Infraestruturas “Proceder à identificação de soluções, em estreita coordenação com o EMGFA,

Ramos e outras entidades, nacionais ou estrangeiras, tendo em vista colmatar as lacunas da componente material e de infraestruturas das Capacidades Militares, integrando a vertente de Investigação, Desenvolvimento e Inovação”, “Proceder à avaliação contínua e sistemática do ponto de situação da edificação da componente material e de infraestruturas prevista nas LPM e LPIM”, “Determinar os requisitos tecnológicos e industriais necessários para edificar as capacidades militares” e “Coordenar a formulação dos Planos de Armamento e Infraestruturas” (Macedo, 2017, slide 3).

Clarificando que, no âmbito da Qualidade, Normalização e Catalogação a “DGRDN exerce as competências de Autoridade Nacional para a Garantia Governamental da Qualidade (GGQ) no âmbito da Defesa, salientando-se o acompanhamento de contratos internacionais para o fabrico e manutenção de equipamentos militares. Esta atividade visa dar confiança ao adquirente no cumprimento dos requisitos contratuais”. Salientou que “competem à área de Normalização apoiar as Direções Gerais, Divisões do EMGFA e os Ramos nas solicitações de STANAG e/ou Publicações NATO numa perspetiva de fomentar a normalização dos sistemas, equipamentos, produtos e infraestruturas, para os diferentes domínios, perseguindo sempre os objetivos da interoperabilidade”. Já no prisma da Catalogação na NATO, evidenciou que a “Catalogação de Material tem como função principal assegurar a gestão e coordenação do Sistema Nacional de Catalogação (SNC), em articulação com o Sistema NATO de Catalogação (SOC), bem como a gestão e coordenação dos dados de material, nos domínios técnico, administrativo e logístico, perseguindo objetivos de interoperabilidade de meios nas Forças Armadas Portuguesas”. O Major-General Macedo deixou claro que para “concretizar estes objetivos, a DGRDN exerce as funções de Centro Nacional de Catalogação NATO, assegurando o processo de catalogação do material e as transações de catalogação com os congéneres dos outros sessenta e dois países participantes no Sistema NATO de Catalogação” (Macedo, 2017, slide 3).

O Major-General Macedo continuou a sua intervenção recordando à audiência o conceito de capacidade militar. Explicitando com a sua intervenção o caráter evolutivo do conceito “capacidade militar” passando de estar centrada na ameaça para se centrar na plataforma. Pois, “No final da década de 90 do século XX os planeamentos estratégico e de forças deixaram de estar focalizados na ameaça, para adotarem um processo mais exigente do ponto de vista conceptual, mas operacionalmente necessário: as capacidades. Em parte, esta alteração traduziu um reconhecimento das múltiplas dinâmicas que tornavam o ambiente de segurança bem mais complexo e difícil que durante a guerra-fria.



O envolvimento das forças militares no combate ao terrorismo a partir de 2001, intensificou a necessidade estratégica de forças militares mais ligeiras, flexíveis, móveis e prontas, capazes de operar um amplo conjunto de capacidades”. Assim, “hoje em dia, a definição de capacidade mudou conceptualmente. Passou a estar centrada no “agregado de elementos” que, quando existentes e articulados de forma harmoniosa e concorrente, produzem um determinado ‘efeito’ em relação à ameaça. Trata-se de um novo conceito já usado na NATO e também na União Europeia, vulgarmente designado por ‘Planeamento por Capacidades’, em que uma capacidade só está efetivamente disponível a ser usada quando todos os elementos que a compõem existem e podem ser aplicados” (Macedo, 2017, slide 4). Clarificou, ainda que, esses “elementos de capacidade são a Doutrina, a Organização, o Treino, o Material, a Liderança, o Pessoal, as Infraestruturas e a Interoperabilidade - abreviadamente DOTMLPII” (Macedo, 2017, slide 4).

#### **2.3.2.1. Recursos Humanos**

Abordando as competências da Direção-Geral dos Recursos da Defesa Nacional no âmbito do Planeamento de Recursos Humanos, o orador, inicialmente, focou-se na problemática da profissionalização do serviço militar, tendo neste contexto apresentado o Órgão Central de Recrutamento e Divulgação (OCRD). Este órgão “trata-se de uma nova estrutura no desenvolvimento e implementação da profissionalização do serviço militar” que pretende “assegurar a dinamização e otimização conjugada dos processos estruturantes da Profissionalização do Serviço Militar”. Estes processos<sup>8</sup>, influenciam-se “mutuamente e, por isso, exigem de todos uma visão integrada para que se potenciem um aos outros e, no seu conjunto, promovam a sustentabilidade do modelo”. Os objetivos perseguidos com esta organização são:

- “Desenvolver o conhecimento da população portuguesa acerca das várias vertentes da Defesa Nacional, do papel das Forças Armadas e do Serviço Militar
- Potenciar a obtenção dos efetivos militares necessários para as Forças Armadas;
- Reforçar a empregabilidade dos militares dos regimes de voluntariado e de contrato;
- Racionalizar custos de funcionamento do modelo de profissionalização do serviço militar e acrescentar valor aos seus resultados;

---

<sup>8</sup> O Dia da Defesa Nacional, o Recrutamento Militar, o Sistema de Incentivos, o Apoio à Transição Profissional; e as Reservas e Efetivos militares (Macedo, 2017, slide 5).

- Criar e desenvolver um modelo de Comunicação Integrada para o Serviço Militar;
- Promover a modernização e simplificação administrativa dos processos inerentes ao modelo de Serviço Militar” (Macedo, 2017, slide 5).

O Major-General Macedo elucidou que o “OCRD é uma estrutura composta, essencialmente, pela DGRDN e pelos ramos das Forças Armadas e contempla três Comissões Técnicas: Dia da Defesa Nacional; Planeamento e Coordenação do Recrutamento Militar e Planeamento e Coordenação da Reinserção Profissional”. Competindo a estas comissões “Constituir-se como espaços de reflexão conjunta (e sustentada) sobre o desenvolvimento e implementação de cada uma das políticas que lhe estão associadas”, “Assegurar a interligação entre os níveis de planeamento estratégico e de planeamento operacional” e “Promover a coordenação de políticas e de estruturas” (Macedo, 2017, slide 5). Por haver numerosas estruturas (Figura 10) que intervêm no recrutamento, considerou-se essencial garantir “um patamar de coordenação entre todas, até para evitar que os ramos (mesmo que não propositadamente) desenvolvam ações que possam ser concorrenciais” (Macedo, 2017, slide 6).

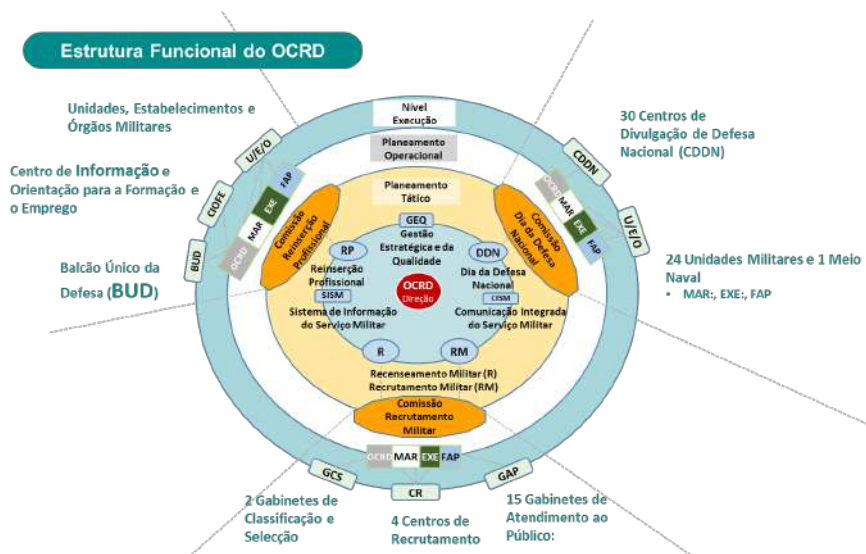


Figura 10 – Estrutura Funcional do OCRD

Fonte: Macedo (2017, slide 6).

### 2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

O autor dedicou os dois slides seguintes ao Dia da Defesa Nacional, lembrando que este “visa sensibilizar os jovens para a temática da defesa nacional e divulgar o papel das Forças Armadas e decorre nos Centros de Divulgação do Dia da Defesa Nacional, sedeados em unidades militares dos três ramos das Forças Armadas” (Macedo, 2017, slide 7). Sintetizou que “temos um Dia da Defesa Nacional mais próximo dos cidadãos, que aprofunda as dimensões não militares da Defesa, que se constitui como um elo cada vez mais incontornável na relação com a sociedade, tanto pelos jovens que participam como pelas parcerias em que assenta. Ou seja, um Dia da Defesa Nacional que se vai consolidando como um pilar da profissionalização”. Aludindo à responsabilidade da DGRDN recordou que esta monitoriza “a forma como o Dia da Defesa Nacional é percecionado pelos jovens” e avalia “o ‘conteúdo’ das representações dos jovens sobre as Forças Armadas e sobre a profissão militar” (Macedo, 2017, slide 7).

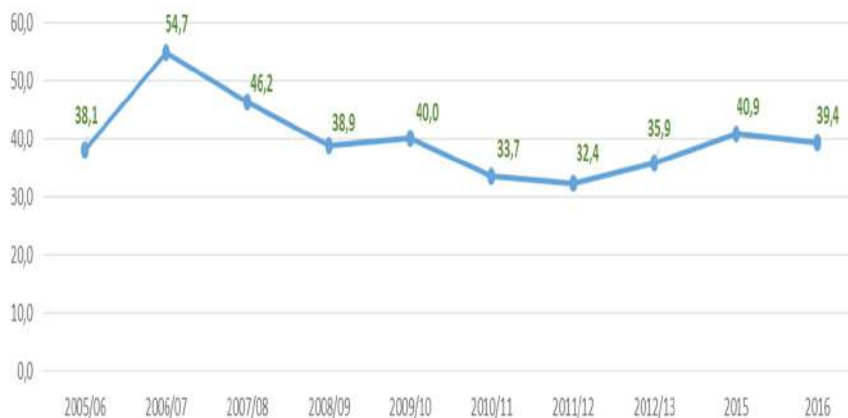
O Major-General Macedo afirmou que no “que respeita ao Recrutamento Militar, e após 12 anos de implementação plena do atual modelo de profissionalização, pode dizer-se que o contexto atual, seja pela vertente socioeconómica, pela dinâmica de reorganização da defesa, ou mesmo pelas necessidades efetivas dos ramos, justifica uma nova abordagem, muito assente na coordenação”. Cujo “primeiro passo desta nova abordagem passou, pela implementação da Comissão de Planeamento e Coordenação do Recrutamento Militar”. Esta Comissão “no seu formato principal é composta pela DGRDN e pelos ramos, mas que, em razão da matéria, poderá alargar-se a outras entidades públicas com intervenção no recrutamento”. Espera-se que a Comissão de Planeamento e Coordenação do Recrutamento Militar seja “um espaço de reflexão e de debate e deverá, desde logo, servir de suporte ao desenvolvimento de uma estratégia integrada de comunicação que projete uma imagem harmonizada das Forças Armadas e da Profissão Militar. Este é aliás um aspeto central nos dias de hoje. O valor que os jovens e a sociedade atribuem à profissão militar, determina o que somos ou não capazes de recrutar” (Macedo, 2017, slide 9).

Concorrendo para o objetivo do Recrutamento Militar “foi feito o levantamento do Potencial de Recrutamento de cada um dos ramos das Forças Armadas (identificação e caracterização dos jovens que manifestam predisposição para ingressar e com que expectativas o fazem); assim como o levantamento dos pontos fortes e fracos em termos de valorização da profissão militar, para constituir a base de formulação de um plano de comunicação do serviço militar” (Macedo, 2017, slide 9).

Os estudos desenvolvidos “demonstram que não há nenhum afastamento significativo dos jovens face às Forças Armadas”. Concretamente, “nos últimos anos interrompeu-se uma evolução negativa, atingindo em 2015 um valor de quase 41% face ao total de jovens com 18 anos. Ou seja nos últimos dois anos, aquando dos 18 anos de idade, entre 35 a 40 mil jovens colocam a possibilidade de ingressar nas Forças Armadas. O problema não é por isso de gerar a predisposição, mas sim de a tornar mais efetiva, fazendo com que se transforme numa atitude ou comportamento”. Complementarmente, o orador enfatizou que o “que estudamos aquando da participação no DDN é potencial de recrutamento. Assenta em intenções. E deve ser entendido como a base de partida ou o público que as estruturas de recrutamento têm para trabalhar. Isto significa que é preciso, do lado das Forças Armadas, fazer alguma coisa para transformar as intenções em comportamentos efetivos: comunicar; divulgar; estar presente, fazer acontecer em vez de ficar à espera a reclamar porque é que esses 40% afinal não vêm!” (Macedo, 2017, slide 10).

Salientou ainda que a predisposição para ingresso nas Forças Armadas não está a sofrer nenhum processo de inflexão (Figura 11). Está estabilizada nos 40%, o que demonstra que, aos 18 anos, a juventude portuguesa não afasta as Forças Armadas do seu universo de futuros profissionais. Isto é importante porque é uma base sólida para o desenvolvimento da política de recrutamento, pois não tem que gerar representações positivas sobre a profissão militar (pois já existem), mas apenas potencia-las”. Ou seja, há que passar da intenção ao esforço de ingressar. Para o orador, esse esforço tem que ver com a capacidade de comunicação. Para o efeito, foi desenvolvida uma nova plataforma eletrónica (portal), mais apelativa para os jovens, em que estes seriam os próprios atores do processo (dialogando e intervindo de forma mais direta). O orador referiu que iria também ser criado um canal web no sentido de integrar os jovens mais dentro do processo de recrutamento e de os sensibilizar para essa realidade (Macedo, 2017, slide 10).

### 2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

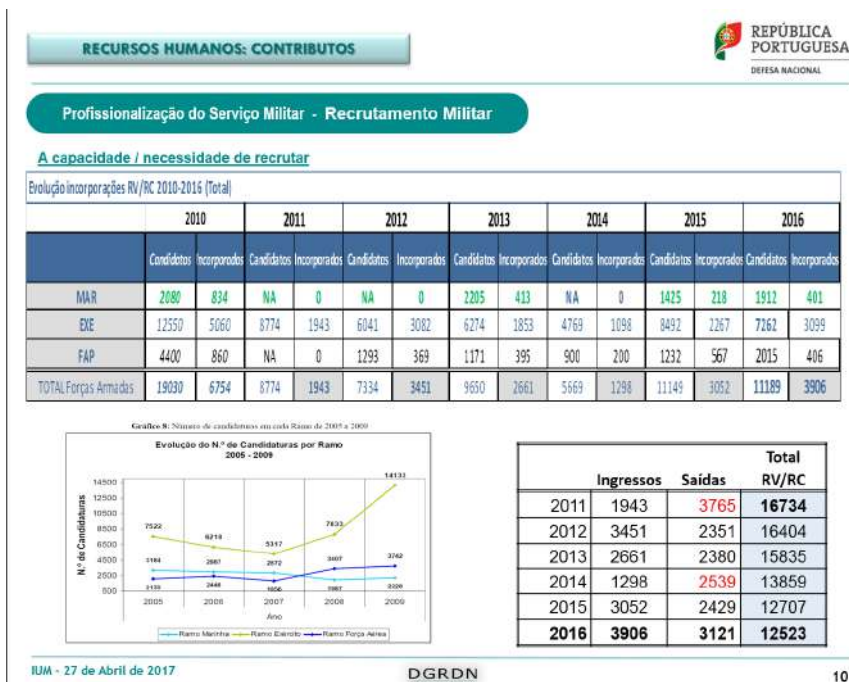


**Figura 11 – Atratividade da Profissão Militar**

Fonte: Macedo (2017, slide 10).

Em matéria de capacidade de recrutamento, os dados também demonstram que a “suposta crise de recrutamento” tem contornos que não têm sido devidamente valorizados. Desde a última grande incorporação de 2010 (que contou com um conjunto de anos de investimento em comunicação) os números de admissão ao RC reduziram imenso, havendo inclusive anos em que alguns ramos não incorporaram nenhum militar. Se todos os anos há saídas, se a permanência em RC é temporalmente limitada e se não há incorporações que compensem as saídas, é óbvio que o efetivo global reduz e que o sistema vai entrar em desequilíbrio. E é esta a situação atual: uma necessidade de incorporar em maior número, para compensar o efetivo que vai sair (o tal das grandes incorporações de 2010) (Macedo, 2017, slide 11).

Como se pode ver nos três quadros da Figura 12, o número de candidatas (num quadro em que as estruturas afetadas ao recrutamento foram reduzidas em todos os ramos) em 2015 e 2016 é dos mais elevados dos últimos anos. Assim como a incorporação de 2016 é a mais elevada desde 2010. Portanto o problema não é tanto o potencial (que não reduziu), mas sim a necessidade (que aumentou de forma significativa). Como as necessidades não podem agora ser alteradas (são o que são), para que o sistema volte ao equilíbrio, será preciso potenciar ainda mais a capacidade de recrutar, desenvolvendo a atratividade da profissão militar. Quando aflorarmos os desafios, iremos identificar as ações que estão a ser equacionadas para o efeito (Macedo, 2017, slide 11).



**Figura 12 – Profissionalização do Serviço Militar – Recrutamento Militar**

Fonte: Macedo (2017, slide 11).

Olhando a questão pelo lado das candidaturas efetivas, temos o quadro que permite verificar o contexto evolutivo em que se insere a situação atual. Se analisarmos o período 2011/2015 (que em termos gerais corresponde à implementação da “diretiva (de redução) 2020”, verificamos que o número de incorporações foi muito ténue (houve anos em que alguns ramos nem sequer incorporam). Ora, isto não foi por falta de candidatos, mas sim por opção de (política) de gestão. Para além disso, se a necessidade de incorporação é reduzida, também serão reduzidos os processos de divulgação/comunicação da profissão militar. Tudo isto tem efeitos! No entanto, conseguir em 2016, depois de 5 anos de atividade reduzida, ter o maior número de candidatos (11.189) e o maior número de incorporados (3.906), é revelador que o sistema de recrutamento tem “alguma vitalidade”! Para além disso e para não restem também dúvidas sobre o processo de seleção, em 2010 foram incorporados 35,4% dos candidatos, sendo que em 2016 esse valor é de 35%. Ou seja, também não há aqui nenhuma alteração de rácios, pois a proporção mantém-se. Portanto, neste momento o que existe é uma necessidade (atípica/contextual) de aumentar o número de militares a incorporar para repor o efetivo e substituir

“a última grande incorporação” que foi feita em 2010. Mas não se pretende que isto aconteça apenas num ano (Macedo, 2017, slide 11).

Para reforçar a ideia de que não estamos perante nenhuma crise, vejam-se no Gráfico seguinte os dados das candidaturas às Forças Armadas no período 2004 a 2009. Como se vê, em 2007 o número de candidatos às Forças Armadas era de pouco mais de 10 mil e não se falava de crise de recrutamento, sendo que a partir desse momento houve um maior investimento na divulgação da profissão que foi capaz de gerar um incremento significativo nas candidaturas (principalmente 2009/2010). Consideramos por isso que esta fotografia da evolução das candidaturas permite retirar sustentação ao tal conceito de crise do recrutamento. O modelo de profissionalização não é um modelo esgotado. Há sim, uma maior necessidade de incorporar e, ao mesmo tempo, potenciar a capacidade da estrutura de recrutamento (que esteve menos ativa e foi reduzida nos processos de reorganização), assim como melhorar a atratividade da profissão militar (que foi completamente descurada nos últimos anos) (Macedo, 2017, slide 11).

Um outro aspeto que é extremamente importante para esta transição prende-se com a questão dos incentivos e a transição para a vida ativa. Do ponto de vista de referência, por ano há cerca de 14 mil jovens que frequentam formações nas Forças Armadas, que, do ponto de vista da defesa, as Forças Armadas são um dos maiores empregadores a nível nacional. Mas também se verifica que há uma baixa taxa de certificação dos militares, quer em regime de RV, quer em regime de RC. A sustentabilidade do modelo de profissionalização impõe uma atenção constante a todos os ciclos que o compõem, ou seja, uma capacidade contínua para atrair, selecionar, formar, reter e potenciar a empregabilidade dos militares que se encontram em RV e em RC. Ainda assim, sublinha-se que, todos os anos injetamos cerca de 3 mil militares no mercado de trabalho (Macedo, 2017, slide 12).

Costumamos dizer que a transição para a vida civil, após o período de prestação de serviço militar, se constitui como o momento que valida todo o modelo de profissionalização. E neste sentido, tem de haver uma aposta clara, da DGRDN e dos Ramos, em desenvolver o potencial de empregabilidade dos militares, porque é desta forma que o percurso profissional nas Forças Armadas se torna qualificante e que se potencia o recrutamento de novos militares. Cientes da necessidade de implementar estratégias o mais eficazes possível, para que as pessoas, quando saem das fileiras, tenham um lugar no mercado de trabalho, foi criado o Centro de Informação e Orientação para a Formação

e Emprego (CIOFE)<sup>9</sup>. A missão do CIOFE é apoiar os militares e ex-militares do RC na sua fase de transição para a vida civil, disponibilizando um conjunto de serviços distribuídos pelas quatro áreas de atuação do Centro possuindo atualmente mais de 4 mil inscritos. Destes, a maioria pertence ao Exército (74%), seguido da Força Aérea (18%) e da Marinha (8%) (Macedo, 2017, slide 13).

Há ainda desafios pela frente, em concreto: a Revisão do Regulamento de Incentivos à prestação de serviço militar em RV/RC, tendo em vista proporcionar uma profissão militar mais atrativa e que garanta qualificação e apoios à reinserção; e a implementação do Regime de Contrato de Duração Prolongada, enquanto forma de rentabilizar os investimentos nas áreas profissionais com processos formativos de maior complexidade.

Outro desafio é o alinhamento da formação com o sistema formativo nacional, para que confira a respetiva certificação profissional em linha com o Plano Nacional de Qualificações. Este aspeto é fulcral, pois constitui-se como um fator de atratividade e, uma vez findo o contrato, permite uma transição suave para o mercado de trabalho civil (Macedo, 2017, slide 14).

---

<sup>9</sup> INFORMAÇÃO – O CIOFE procura esclarecer os militares sobre os incentivos a que estes têm direito (como, quando e onde os podem requerer), sobre o Quadro Legal de Proteção no Desemprego (especialmente os militares que se encontram prestes a passar à disponibilidade) e tem disponível um serviço de apoio ao empreendedor (HORA D) para esclarecer as dúvidas aos militares que pretendem criar o seu próprio emprego. ORIENTAÇÃO – Este serviço pretende providenciar apoio aos militares e ex-militares na escolha de um projeto pessoal, escolar e/ou profissional, tendo em conta as suas características e as oportunidades que o mundo do trabalho e formação oferecem. É implementado através de um programa denominado OK! – Programa de Orientação e Aconselhamento de Carreira. Este procura dar resposta às dificuldades relacionadas com as decisões com que militares e ex-militares do RC se deparam no momento de passagem à disponibilidade. Complementarmente são ainda realizadas ações de esclarecimento sobre vias de conclusão do ensino secundário ou de acesso ao ensino superior e *workshops* sobre como ter acesso a profissões regulamentadas ou a Organizações Internacionais (NATO, EU, OCDE, entre outras). FORMAÇÃO – Um dos vetores de intervenção do serviço de formação assenta na disponibilização de Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD), de 25h e 50h, pertencentes ao Catálogo Nacional de Qualificações (CNQ), nas instalações do BUD, a título gratuito. Neste âmbito também está disponível o programa «Defesa Qualifica» que procura sistematizar a comparticipação de formações que permitam aos militares a obtenção de certificados de aptidão profissional para o desempenho de uma determinada profissão ou para completarem a sua escolaridade ao nível do 12.º ano. Ainda no âmbito do aumento das qualificações escolares, mas desta vez ao nível do ensino superior e, decorrendo do Regulamento de Incentivos, o CIOFE desenvolve o programa «Defesa Qualifica+» constituindo-se como a porta de entrada das candidaturas para o Subsídio para Pagamento de Propinas (SPP). Tomou-se ainda a iniciativa de realizar um conjunto de protocolos com instituições do ensino superior, potenciando o acesso dos militares e ex-militares à oferta formativa daquelas entidades com condições mais vantajosas. EMPREGO – Este serviço procura divulgar as ofertas de emprego junto da lista de inscritos do CIOFE, sejam elas de natureza pública ou privada, tendo para isso uma rede de empresas que procuram os serviços do CIOFE para apoiar as suas ações de recrutamento. No âmbito do apoio à criação do próprio emprego, durante o ano de 2016, foi ainda implementada a 2.ª edição do programa «Defesa empreende» que visa apoiar os militares na implementação dos seus projetos empresariais (Macedo, 2017, slide 13).



## 2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

No contexto dos recursos materiais, o orador recorreu ao Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (Figura 13), sendo que a DGRDN neste processo colabora na primeira fase quanto à orientação política e depois no final, quanto à elaboração da LPM e numa revisão daquilo que são as propostas e os objetivos de forças, tendo em vista a sua transformação ou a sua transferência para um quadro de transformação que dá origem à LPM (Macedo, 2017, slide 16).



Figura 13 – Papel da DGRDN nas fases do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: Macedo (2017, slide 16).

Nesta matéria, Macedo referiu o que ocorreu no passado e qual é a evolução relativamente à revisão da LPM que está em vigor, qual foi a evolução qualitativa que ocorreu neste domínio. Passamos com isso a ter modelo “mais científico”, do qual resultou um leque de opções mais eficaz. No caso concreto da lei atual, e relativamente ao ciclo, o que se verificou durante este percurso, foi um salto que se verificou com o aparecimento da Diretiva de Reforma de

Defesa 2020<sup>10</sup>. Daqui resultou que aquilo que seria um ciclo normal dilatado no tempo, acabou por ser contraído. De certa forma, as características do ambiente estratégico com que nos confrontamos, torna difícil projetar o futuro em função desses fatores. Na Figura 14 é visível que é possível encurtar os prazos críticos, com a devida coerência. Neste caso, a Diretiva de Reforma Defesa 2020 levou a que chegássemos à elaboração de uma LPM mais rapidamente do que era expectável (Macedo, 2017, slide 17).



**Figura 14 – Impacto das orientações da Diretiva de Reforma Defesa 2020 no Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Fonte: Macedo (2017, slide 17).

Relativamente a números e a montantes, a Figura 15 mostra como os orçamentos foram constituídos como um constrangimento na elaboração da LPM. Isto tem que ver com uma perspetiva de evolução do PIB. Na tabela,

<sup>10</sup> As orientações da Diretiva de Reforma Defesa 2020 destacam a necessidade de: centralizar a execução da LPM; valorizar o princípio do duplo uso; integrar capacidades militares e civis; ajustar os rácios de despesa, tendo em vista o funcionamento sustentável, numa perspetiva de melhoria contínua dos sistemas de armas e do produto operacional em linha com: o planeamento integrado de longo prazo; a garantia de otimização de recursos; a adequabilidade dos sistemas de armas. O Investimento deverá representar 15% do orçamento da Defesa (até 2020), sendo que o teto para pessoal é 60% e o O&M é 25% (Macedo, 2017, slide 17).

2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

podemos observar a evolução do orçamento da Defesa Nacional desde 2006 e a percentagem em relação ao PIB, bem como se distribuiu o orçamento disponível, entre Pessoal, Operação e Manutenção e Investimento. Esta análise evolutiva serviu como base para o planeamento da revisão da LPM tendo como referencial a Reforma da Defesa 2020. Em 2020 esperamos que o orçamento para investimento seja de 330 milhões de euros (Macedo, 2017, slide 18).

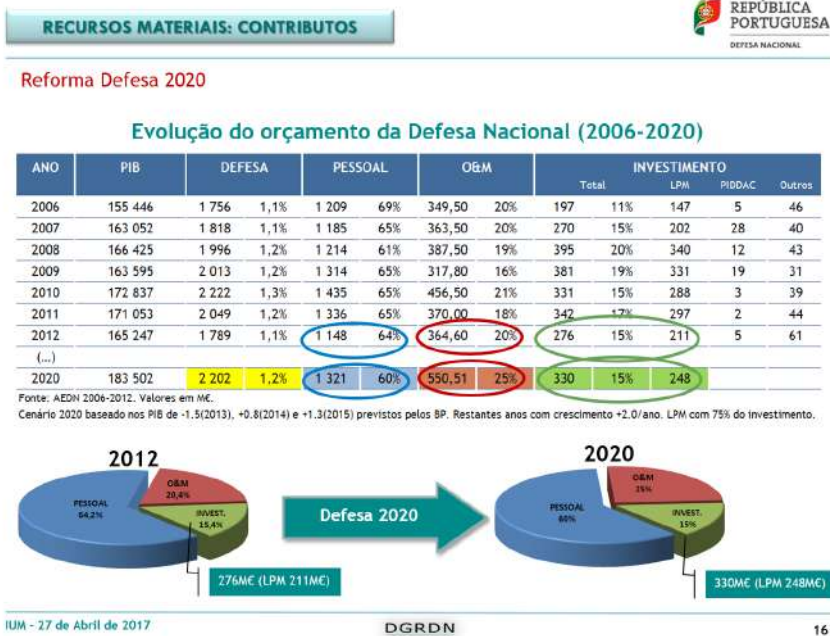


Figura 15 – Restrições impostas pela Diretiva de Reforma Defesa 2020 na LPM

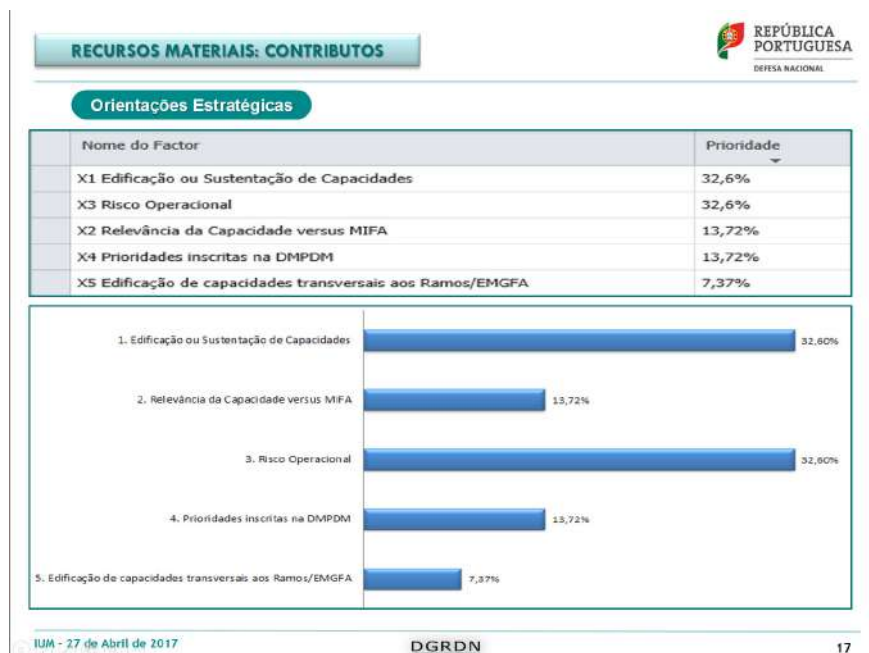
Fonte: Macedo (2017, slide 18).

O que é que esta LPM tem de diferente em relação às demais leis? O processo está muito mais agilizado e equilibrado do ponto de vista militar e político. Desta vez recorreu-se o programa MS-Project para o qual contribuíram todos os ramos. Ou seja, deu-se um passo em frente do ponto de vista da metodologia. Assim, a primeira fase consistiu a identificação das lacunas da estrutura, onde é caracterizada a estrutura das capacidades do SFN, comparadas as existências e meios em aquisição, a fim de identificar as lacunas existentes, resultando numa lista de projetos a considerar no processo de revisão. Numa segunda fase, foram classificados todos os projetos necessários à edificação das capacidades, de acordo com as prioridades estabelecidas anteriormente pelo CEMGFA, através

dos critérios escolhidos e dos respetivos fatores de ponderação. Na terceira fase, tendo por base a classificação efetuada na fase anterior, foram aplicadas as restrições quer financeiras quer de compromissos assumidos, resultando nova ordenação de projetos.

Na quarta fase efetuou-se a análise de portfólio e, após a análise do risco e verificação de projetos não selecionados, foram tomadas as decisões de forçar ou não a entrada de alguns projetos, o que resultou em nova ordenação. A revisão terminou com a quinta fase, onde foram desencadeadas as ações necessárias à elaboração do articulado da LPM e respetivos processos de parecer (CSDN) e deliberação (Governo) (Macedo, 2017, slide 19).

A Figura 16 mostra os indicadores utilizados na metodologia descrita no parágrafo anterior, bem como os fatores de ponderação utilizados no logaritmo que selecionou as prioridades dos projetos a serem apresentados ao MDN (Macedo, 2017, slide 20).



**Figura 16 – Indicadores e fatores de ponderação utilizados para a priorização de projetos.**

Fonte: Macedo (2017, slide 20).

Do ponto de vista de acompanhamento da LPM existem duas ferramentas (Figura 17). O Sistema de Informação de Gestão<sup>11</sup> que tem a parte financeira, a parte material e irá ter a parte dos recursos humanos. Temos também um gestor de projetos (Enterprise Project Management - EPM)<sup>12</sup> que serviu para estabelecer as prioridades na LPM e que está a servir para o acompanhamento da mesma. Ambas as ferramentas atendem a um objetivo de rigor no planeamento e a uma melhoria na execução. Adicionalmente a estas duas ferramentas, podem ser adicionados outras que incrementem, ainda mais, a gestão estratégica, no contexto do planeamento e edificação de capacidades (Macedo, 2017, slide 21).

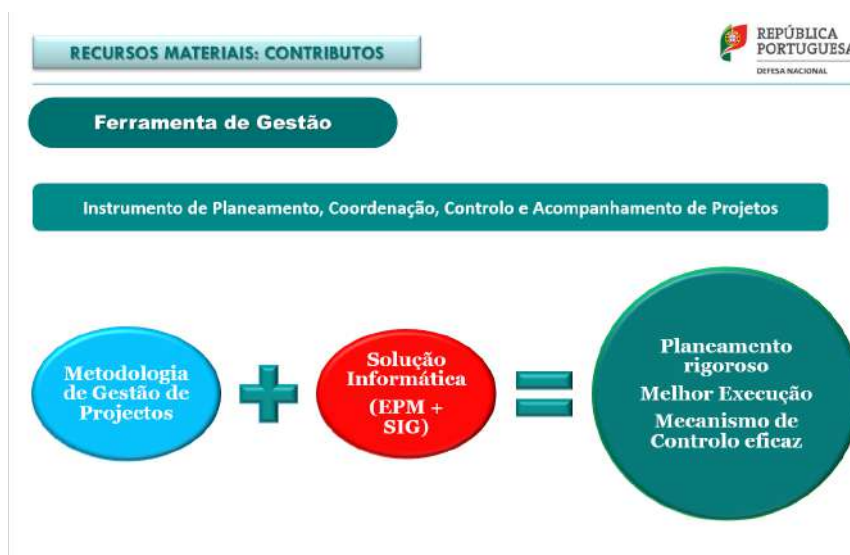


Figura 17 – Ferramentas de Gestão de Projetos.

Fonte: Macedo (2017, slide 21).

Quando se apresenta um projeto para apreciação ao nível político, apenas são considerados dois fatores, o material e o financeiro. Nada mais! Todos os

<sup>11</sup> O Sistema Integrado de Gestão é um projeto transversal ao MDN, EMGFA e Ramos e tem como objetivo desenvolver um sistema de informação que permita tratar de forma integrada os dados resultantes dos recursos humanos, financeiros e materiais, de forma a fornecer indicadores de gestão indispensáveis na ação de Comando a todos os níveis. Ferramenta tecnológica e instrumento de gestão integrada da Defesa. Orientado à normalização e otimização de processos/procedimentos (Macedo, 2017, slide 21).

<sup>12</sup> Desde o momento da revisão da LPM e englobando o planeamento plurianual das necessidades financeiras, o EPM permitirá melhorar os processos de gestão nos ciclos anuais de orçamentação, no acompanhamento da execução física e financeira dos projetos, resultando numa implementação mais eficaz das múltiplas propostas selecionadas (Macedo, 2017, slide 21).

outros fatores (doutrina, pessoal, ensino) são trabalhados apenas pelos ramos das Forças Armadas. Ou seja, com as ferramentas de que dispomos e que têm que ver com a gestão estratégica, essa é uma lacuna que importa salientar. A gestão de projeto tem benefícios vários e que vão ao encontro do apoio ao planeamento físico e financeiros dos projetos, à melhor gestão dos recursos e responsabilidades; à melhor gestão dos financiamentos necessários à edificação das capacidades, através da antecipação das disponibilidades no tempo e da realização expectável do orçamento e à melhor noção da disponibilidade das unidades operacionais e respetivas capacidades (no tempo) (Macedo, 2017, slide 22) (Figura 18).

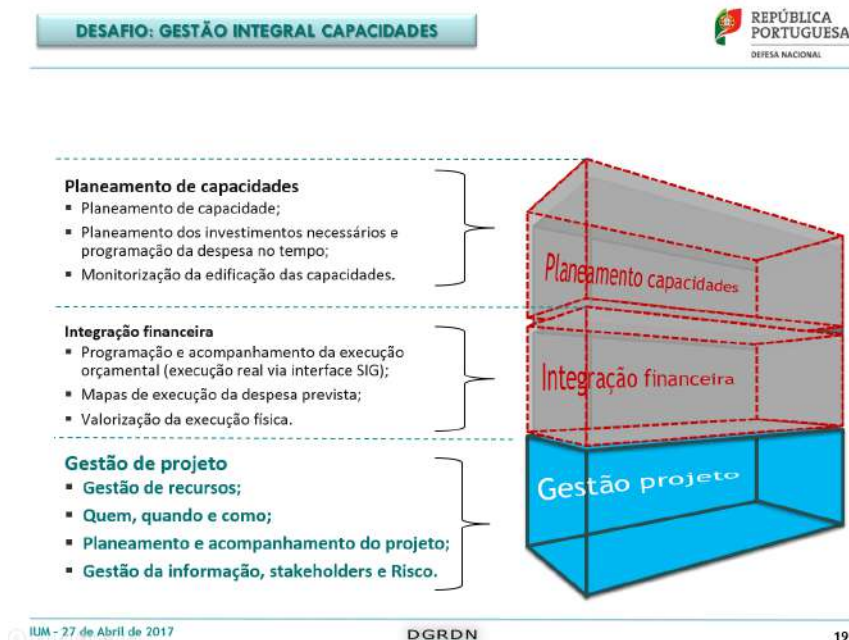


Figura 18 – Gestão integral de capacidades.

Fonte: Macedo (2017, slide 22).

Na conferência de Gales, os Estados membros da OTAN acordaram em despendere 2 % do PIB em defesa (Figura 19). O comprometimento inclui que destes 2 % do PIB, 20% sejam em equipamentos, e I&D. Os Estados que não tenham atingido esse compromisso devem procurar fazê-lo na próxima década, ou seja, até 2024. No caso de Portugal, o valor é inferior a 1,5 %. Ainda assim, é um valor que excede a meta fixada na Diretiva de Reforma Defesa 2020 que fixa o valor máximo nos 1,15 %. No contexto da EU, em 2007 houve um

### 2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)

acordo entre os Ministros da Defesa em que foram aprovadas quatro metas de investimento: (1) 20 % dos gastos de defesa em compra de equipamento; (2) 35 % dos gastos com equipamento devem ser de forma colaborativa; (3) 2 % dos gastos de defesa em I&D; (4) e 20 % da I&D gastos de forma colaborativa. Relativamente a Portugal o valor gasto apenas poderá aumentar caso a economia melhore ou então caso existam, condições excecionais para que os gastos aumentem (Macedo, 2017, slide 23).

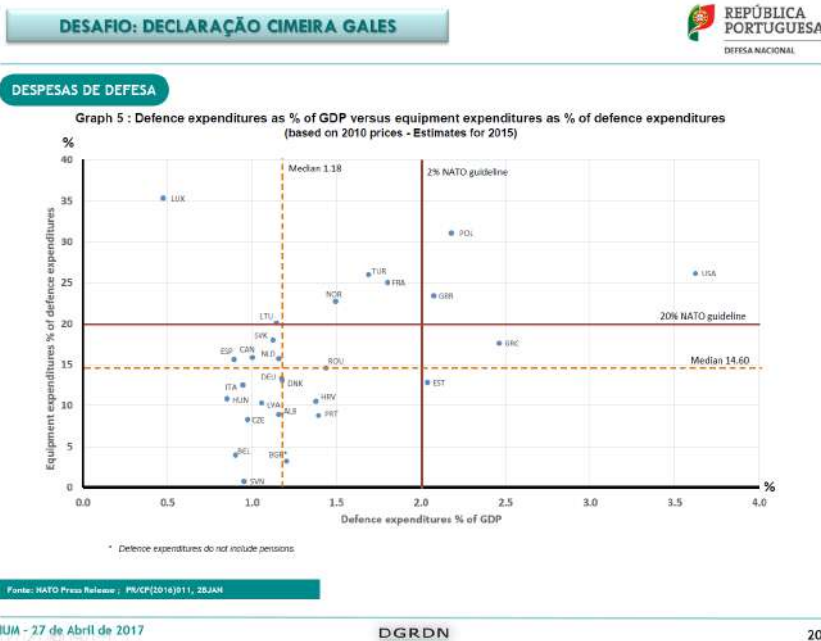


Figura 19 – Despesas de Defesa no quadro da OTAN.

Fonte: Macedo (2017, slide 23).

O orador destacou o papel da EU na perspetiva da cooperação. Neste âmbito, está em curso a criação de um fundo europeu de defesa. Este fundo europeu tem que ver com uma necessidade de competir à escala global, como o quadro seguinte demonstra. Há ainda que perceber que por cada euro investido na defesa o retorno é cerca de 1,5 euros. Há cerca de 100 mil milhões de retorno no global da defesa ao nível europeu e cerca de 1,5 milhões de empregos qualificados associados à I&D e exportações (Macedo, 2017, slide 24) (Figura 20).

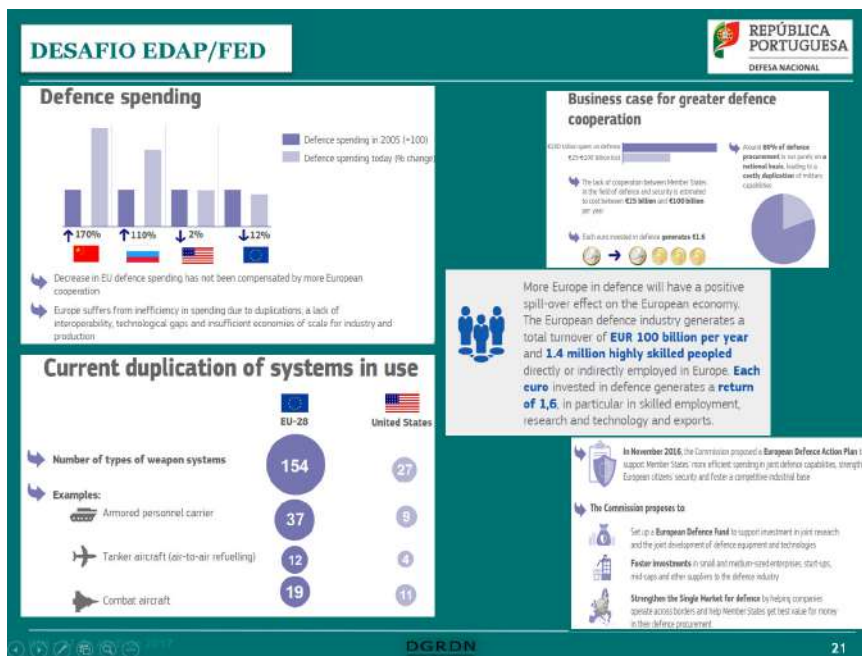


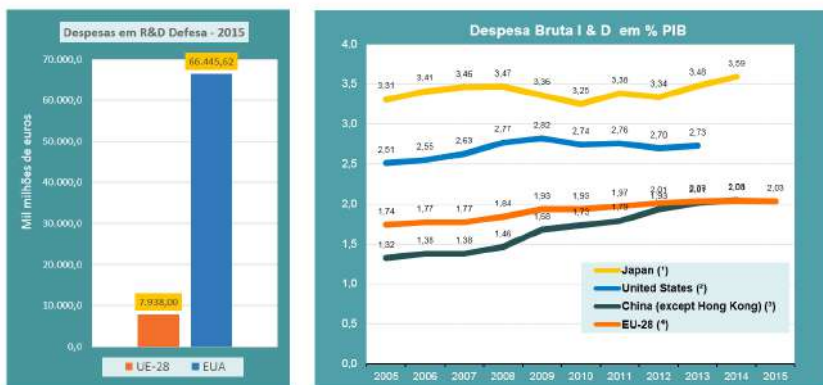
Figura 20 – Gastos / investimentos de defesa.

Fonte: Macedo (2017, slide 24).

Na Figura 21 podemos observar a diferença que existe entre os EUA e a UE. Os EUA investem 10 vezes mais em I&D que a EU toda. Percebe-se agora a necessidade de um fundo europeu de defesa. Por um lado por que esse dinheiro é importante para assegurar a I&D para manter a liderança tecnológica no domínio da defesa e, por outro, no domínio das capacidades para poder promover de forma cooperativa um mercado único (Macedo, 2017, slide 25).



2.3. PLANEAMENTO DE RECURSOS NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO (RESUMO DA COMUNICAÇÃO)



**Figura 21 – Gráficos comparativos dos valores gastos em I&D.**

Fonte: Macedo (2017, slide 25).

Existe um programa quadro na área da I&D, onde se prevê cerca de 500 milhões de euros por ano como referência. Na área das capacidades estarão disponíveis cerca de 5 mil milhões de euros por ano para que os Estados-membros possam concorrer a projetos cooperativos na área da defesa (Macedo, 2017, slide 26).

A evolução tecnológica a que temos vindo a assistir de forma exponencial levou-nos à criação daquilo a que muitos designam de um ecossistema sustentado num conjunto de desenvolvimentos designadamente a Internet das Coisas, a *Cloud Computing*, o *Big Data*, a Inteligência Artificial e a Robótica. A conjugação destes elementos com capacidade de ligar tudo a todos de forma inteligente e à escala Global. Tais elementos são geradores das condições que conduziram a uma nova revolução que está em curso, e que é acompanhada pela digitalização intensa dos meios e processos do campo de batalha. A Quarta Revolução Industrial também afetará profundamente a natureza da segurança nacional e internacional, afetando tanto a probabilidade quanto a natureza do conflito. A história da guerra e da segurança internacional é a história da inovação tecnológica, e hoje não é exceção. Os conflitos modernos envolvendo estados são cada vez mais “híbridos” na natureza, combinando técnicas tradicionais de campo de batalha com elementos anteriormente

associados a atores não-estatais. A distinção entre guerra e paz, combatente e não-combatente, e até violência e não-violência (se pensarmos na guerra cibernética) está a ficar desconfortavelmente difusa. À medida que esse processo ocorre e novas tecnologias, como armas autónomas ou biológicas, se tornam mais fáceis de usar, indivíduos e pequenos grupos irão se unir cada vez mais a Estados para serem capazes de causar danos em massa. Esta nova vulnerabilidade levará a novos receios. Mas, ao mesmo tempo, os avanços tecnológicos criarão o potencial para reduzir a escala ou o impacto da violência, através do desenvolvimento de novos modos de proteção, por exemplo, ou uma maior precisão no emprego (Macedo, 2017, slide 27).

Em jeito de conclusão, e utilizando uma reflexão do CEO da Lockheed Martin, Norman Ralph Augustine, Macedo destacou que o crescimento do valor dos equipamentos leva a que em 2050 os Estados não tenham capacidade para adquirir mais que uma aeronave por exemplo, se pensarmos que um F-22 tem um custo de 144 milhões de euros. Isso implica cada vez mais um pensamento e uma atuação num quadro cooperativo atendendo ao teto dos 2%. De outro modo, assistiremos a uma separação dos Estados mais ricos e à criação de um fosso para os demais.

## 2.4. O PLANEAMENTO MILITAR NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES DE LONGO PRAZO

**Rui Manuel Pires de Brito Elvas**

Brigadeiro-General  
Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar no Estado-Maior-General das Forças Armadas  
rpelvas@emgfa.pt

O presente artigo pretende, de um modo muito singelo e claro, atingir três (3) finalidades: (i) em primeiro lugar, clarificar a atuação do EMGFA no processo de edificação de capacidades; (ii) num momento seguinte, identificar eventuais lacunas quer no processo quer nas técnicas e ferramentas utilizadas; (iii) por fim, apresentar as perspetivas de evolução, de modo a ultrapassar as fragilidades identificadas.

Desde já gostaria de referir que, quando se fala no Processo de Edificação de Capacidades o mesmo se encontra diretamente relacionado com o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar Nacional (CPDM).

Ainda antes, de ser abordada a edificação de capacidades e o CPDM, importa clarificar, de modo macro, o planeamento estratégico de defesa nacional.

Como se pode constatar na Figura 22, o planeamento estratégico de defesa nacional engloba o planeamento de defesa militar e, ainda, outras estratégias subordinadas, as quais são conduzidas por outras áreas da governação nacional.

Por sua vez, o planeamento de defesa militar subdivide-se em planeamento militar, sendo este efetuado em sede do EMGFA e Ramos, e planeamento de recursos, sendo este desenvolvido ao nível da Secretaria-Geral e das Direções-Gerais do MDN.



Figura 22 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

Fonte: DIPLAEM.

De modo a efectuar a sincronização e o acompanhamento do planeamento de defesa militar existe o Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD). Este grupo, sendo constituído por elementos do EMGFA, dos Ramos das Forças Armadas, da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (com responsabilidade de coordenação), da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional e da Secretaria Geral do MDN, foi criado pela Directiva Ministerial Orientadora do CPDM (Despacho 04/MDN/2011), com a finalidade singular de auxiliar o desenvolvimentos dos processos de planeamento militar e de recursos durante todo o ciclo de planeamento de defesa militar.

O actual ciclo de planeamento, tendo sido operacionalizado de acordo com a Directiva Ministerial anteriormente referida, iniciou-se em 2014 e terminará em 2018, sendo a primeira vez que está a ser implementado com a metodologia que mais á frente irá ser abordada.

Ele é composto por cinco (5) fases ou passos, tal como visualizado na Figura 23. Este planeamento nacional é uma adaptação ao *NATO DEFENSE PLANNING PROCESS – NDPP*, com os ajustes necessárias, e que pretende estar em sintonia temporal com o referente ciclo da NATO.



Figura 23 – Ciclo de Planeamento de Defesa Nacional

Fonte: DIPLAEM.

O Passo 1 do CPDM - Orientação Política é o passo iniciador de todo o CPDM (Figura 24).



Figura 24 – Passo 1

Fonte: DIPLAEM.

Como *INPUTS* deste Passo teremos o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), os aspectos mais relevantes do Ciclo de Planeamento da NATO (NDPP), do Ciclo de Desenvolvimento de Capacidades da União Europeia (CDP) e ainda, por fim, a análise político-militar efectuada, a nível ministerial.

Neste Passo 1, o qual é eminentemente de nível político, pretende-se definir o nível de ambição nacional, o qual é traduzido em nº de operações, escala e natureza das mesmas. A ideia é transmitir, para o nível militar, um conjunto de orientações políticas a serem alcançadas.

Desde modo é definido claramente o que as Forças Armadas devem estar preparadas para fazer, determinando em termos generalistas as capacidades necessárias e as prioridades que lhe estão associadas.

Sendo este passo do CPDM da responsabilidade da DGPDN/MDN terá como produto final a produção e difusão da Directiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM). Como tarefa subsequente, a esta directiva ministerial, será difundida a mesma para o EMGFA, de modo a continuarem os trabalhos inerentes CPDM.

Na continuação do CPDM, após a difusão da DIRECTIVA MINISTERIAL PDM dá-se início ao Passo 2 – Definição de requisitos de capacidades e identificação de lacunas (Figura 25).

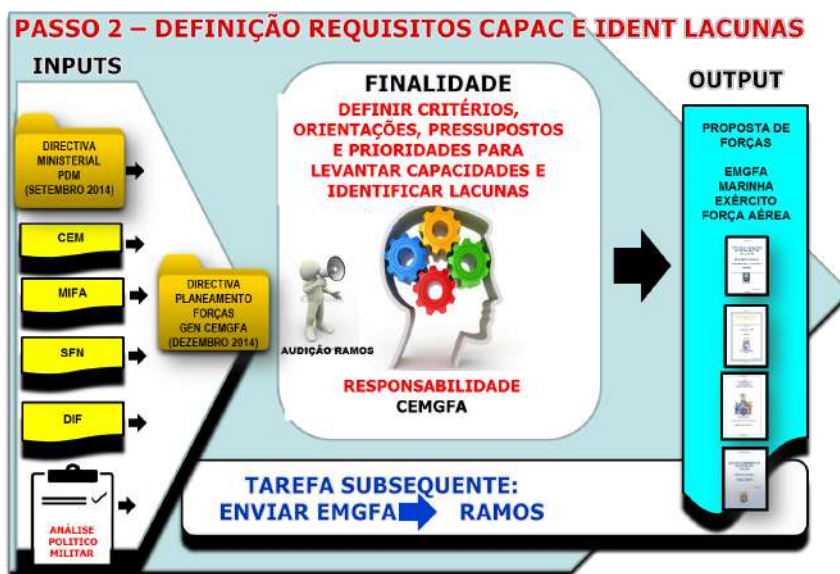


Figura 25 – Passo 2

Fonte: DIPLAEM.

Como *INPUT* principal terá a Directiva de Planeamento de Forças (DPF) de Sua Excelência o General CEMGFA, sendo a actual datada de Setembro de 2014. Esta DPF, por sua vez, decorre da DMPDM, do Conceito Estratégico Militar (CEM), das Missões das FFAA (MIFA), do Sistema de Forças Nacional (SFN), do Dispositivo de Forças (DIF) e – por fim – da análise político-militar entretanto efetuada.

Com a elaboração da DPF pretende-se efectuar a migração das orientações políticas para o levantamento de capacidades militares orientando o planeamento, efectuando o levantamento de pressupostos, priorizando aquilo que no seu parecer é mais importante e estabelecendo os critérios que, na óptica do CEMGFA, enquadram todo o planeamento.

Este processo – simples em termos macro mas substancialmente complicado quando se aprofundam as temáticas – recorre a instrumentos de análise operacional e a avaliação militar especializada para que, com o maior rigor possível, possam ser sustentados os raciais lógicos de cada opção

Como *OUTPUTS*, deste passo 2 teremos as propostas de forças do EMGFA e dos Ramos das FFAA e, ainda, a definição dos requisitos de capacidades e a identificação das lacunas existentes.

Por sua vez, o EMGFA compara os requisitos de capacidades militares com as capacidades existentes e planeadas, resultando daí a identificação das lacunas que poderão impedir alcançar o nível de ambição estabelecido.

Refira-se que entende-se como lacuna algo em falta que tem que ser identificado ao nível do impacto de uma capacidade ou projecto das FFAA para que essa mesma capacidade possa eficazmente ser cumprida de acordo com as MIFA.

Após a identificação das lacunas as mesmas irão ser priorizadas e alinhadas com o que é expectável, sendo esse trabalho baseado no algoritmo criado (com os critérios definidos e/ou baseados também em experiência existente (MC 0405-3 caso da Marinha e da FAP).

Refira-se que, ao longo deste passo, irão ser amiudadas vezes ouvidos os Ramos, quer ao nível de reuniões de coordenação quer ao nível do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), de modo a que o produto final seja coerente e que todos os intervenientes se sintam confortáveis com o finalizar deste passo do CPDM.

Após o finalizar do Passo 2, inicia-se o Passo 3 – Definição de Objectivos de Capacidades, sendo o passo mais complexo e crítico de todo o CPDM (Figura 26). Neste passo pretende-se seleccionar as capacidades que devem merecer prioridade em termos da atribuição de recursos. Encontramo-nos, no actual momento, nesta fase do CPDM.

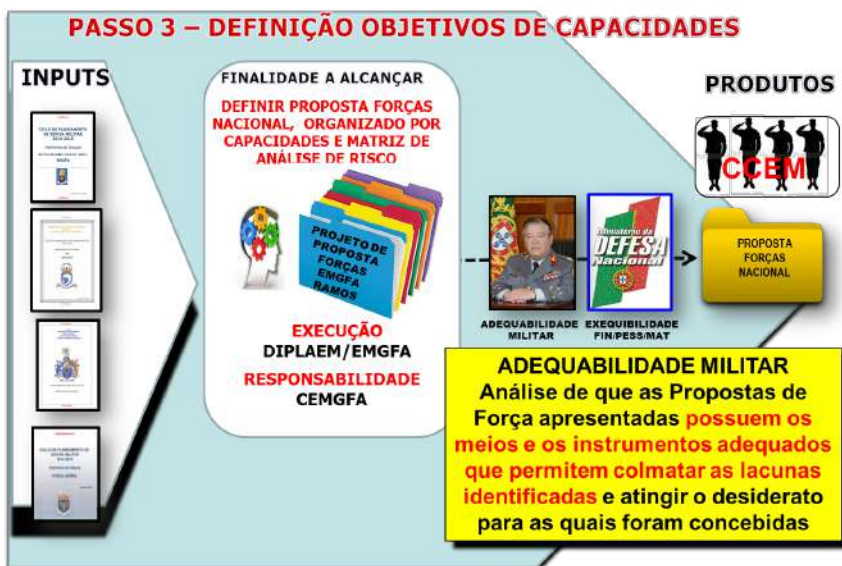


Figura 26 – Passo 3

Fonte: DIPLAEM.

Identificadas que estão as lacunas das capacidades necessárias, este passo inicia-se com a apresentação e priorização das propostas de forças anteriormente referidas.

Estas propostas de forças são congregadas numa Informação produzida pela DIPLAEM sob a forma de Projeto de Proposta de Forças EMGFA e RAMOS (PPF) e submetida a despacho superior do CEMGFA, o qual irá analisar este projeto, em termos de adequabilidade militar.

De seguida, após essa análise, será enviado e analisado pela SG/MDN e pela DGRDN/MDN em termos de exequibilidade financeira, de pessoal, de material e de infraestruturas. Só após esta tramitação, por estes órgãos do MDN, é elaborada a Proposta de Forças Nacionais (PFN), a qual será objecto de parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), sendo esta proposta um documento consolidado organizado por capacidades e respectiva análise de risco.



No que diz respeito à Análise de Risco é adotado o conceito tradicional da análise de risco qualitativa, ou seja, a combinação das consequências (ou impactos) com a probabilidade determina o risco de cada cenário (tradicionalmente traduzida por um produto cujos resultados podem ser apresentados numa matriz probabilidade vezes impacto).

Por fim a PFN terá em linha de conta os planeamentos de defesa da NATO e da EU, servindo de base à reunião Bilateral da NATO em termos de NDPP e poderá ser também “ajustada” de acordo com os *inputs* recebidos dessa mesma reunião. De igual modo, se passará o mesmo com o processo/mecanismo de desenvolvimento de capacidades da UE.

Na sequência da Reunião Bilateral com a NATO, a PFN e a análise do Risco são confirmados ou ajustados, sendo então submetidos à validação do MDN, naquilo que concerne à Aceitabilidade Política, passando a designar-se Projecto de Objectivo de Forças Nacionais (POFN).

Na sequência da reunião multilateral, com a NATO, o POFN, será então aprovado pelo MDN, seguindo-se a elaboração de planos de implementação, para as diferentes capacidades e das futuras LPM e LIM.

Todavia, no actual momento, existem algumas situações neste passo, os quais se traduzem em lacunas do CPDM, a saber:

- Em primeiro lugar o facto de que a metodologia com que foram levantadas e priorizadas as capacidades terem sido diferenciadas, nos vários Ramos e EMGFA, pois o EMGFA e o Exército utilizaram um documento de 2009 - *“Regras para a avaliação do risco operacional e relevância da metodologia para o processo de selecção de projectos no âmbito da revisão da LPM”*, enquanto a Marinha e a Força Aérea utilizaram outro referencial - *“NATO MC POLICY ON SUITABLE AND RISK ASSESSMENT”*, já que, segundo estes Ramos, a ferramenta anterior não espelhava as idiosincrasias e os resultados expectáveis destes ramos. Logo, com o recurso a metodologias diferentes o resultado alcançado implicou resultados diferentes (Prioridades).
- Por outro lado, tendo sido enviado para despacho superior em fevereiro de 2016 o Projecto de Propostas de Força Nacional, o mesmo nunca chegou a ter a sua tramitação esperada, pois a análise da sua adequabilidade militar ficou “suspensa” aguardando - desde essa data - a convocação de uma explicação do racional que presidiu á elaboração da mesma. Como tal, neste momento - estando já dessincronizados com o NDPP NATO fruto desta derrapagem

temporal – está-se, por orientação superior, a rever o Projecto de Propostas de Forças para regressar a despacho superior ao CEMGFA.

O Passo 4 – Implementação do CPDM, sendo a fase seguinte do CPDM, tem por objetivo implementar os planos e executar as leis de programação, procurando explorar oportunidades de soluções multinacionais ou colectivas que possam contribuir para alcançar os objetivos definidos (Figura 27).

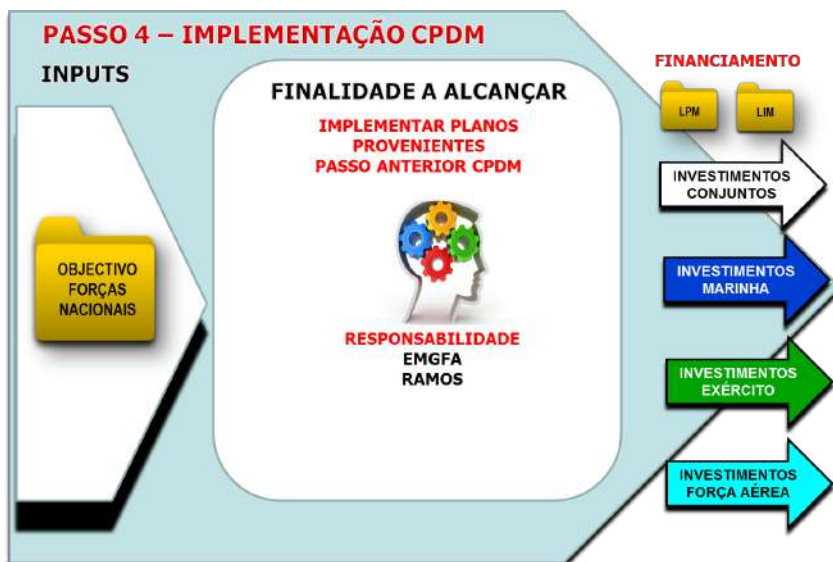


Figura 27 – Passo 4

Fonte: DIPLAEM.

Ao contrário dos restantes passos este tem uma natureza contínua, sendo essencial que todas as entidades envolvidas no CPDM visualizem a tempo inteiro – através do recurso a ferramentas de gestão – a implementação antes referida.

Tendo como *INPUT* o Objetivo de Forças Nacionais (OFN) que foi aprovado por Sua Excelência o Ministro da DN, e de acordo com o financiamento consignado, irão existir investimentos em termos conjuntos e dos Ramos.

Por fim, a última fase do CPDM é o Passo 5 – Revisão dos Resultados, sendo o mesmo efetuado pelo processo de revisão de capacidades (Figura 28).



Figura 28 – Passo 5

Fonte: DIPLAEM.

Sendo um processo fundamental para controlar todo o ciclo de PDM inicia-se pela auditoria às capacidades do SFN. Deste modo é recolhida toda a informação sobre as forças e capacidades existentes e planeadas, assim como o planeamento financeiro associado.

Desta auditoria é elaborado um relatório de capacidades do SFN, identificando a evolução verificada no desenvolvimento de capacidades de modo a atingir o nível de ambição pretendido. Sendo este relatório efetuado pelo GAPD e apreciado em sede de CCEM, o mesmo apresentará uma avaliação dos riscos associados, incluindo os derivados do facto das lacunas não terem sido totalmente contempladas no processo de definição dos objectivos, podendo ainda mencionar como alguns dos riscos poderão ser mitigados.

Este relatório é efectuado de 4 em 4 anos, sendo, no entanto, feita uma actualização em cada 2 anos.

Este relatório servirá também para o lançamento do CPDM seguinte.

Por fim, importa referir as fragilidades que o actual CPDM apresenta. Se por um lado existe a necessidade de uma definição muito clara de conceitos a serem usados, neste planeamento, de modo a existir uma linguagem comum inter-ramos e EMGFA, deverá existir uma grande disciplina de prazos e tempos a cumprir – nos vários passos e nos vários patamares de decisão – garantindo, assim, a fluidez e oportunidade do CPDM.

Já antes foi referido que este CPDM é o primeiro onde se está a utilizar esta metodologia sistémica, a qual, pretende efectuar a edificação de capacidades de um modo científico e ponderado. O próximo ciclo de planeamento, CPDM 2018-2022, irá ocorrer de um modo mais adequado, sem grandes percalços e fruto da experiência actual e das boas práticas que entretanto se foram verificando.

### **3. PAINEL 3**

**OS RAMOS E A EDIFICAÇÃO DE  
CAPACIDADES MILITARES A LONGO  
PRAZO – SITUAÇÃO ATUAL E  
PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO**



### 3.1. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

**Jorge Filipe Marques Moniz Côrte-Real Andrade**

Major-General

Diretor do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar  
andrade.jfmmc@ium.pt

Perante os emergentes paradigmas de Segurança e Defesa e o atual contexto estratégico onde Portugal se insere, existe a perceção de que o processo de planeamento estratégico militar, os seus produtos e respetivos enquadramentos podem ser otimizados.

De facto, o presente ambiente exige novas capacidades de planeamento estratégico, em particular nas organizações cujas decisões têm um maior impacto, cujos efeitos mais perduram e que envolvem significativos recursos, como é o caso das organizações da Defesa.

Face ao incremento da complexidade de problemas mal-definíveis e mal-estruturáveis, e à redução do tempo para a sua resolução, as organizações tendem a optar pela intuição ou por métodos expeditos, e a adotarem perspetivas de curto prazo: para quê planear a médio/longo prazo, se as situações se modificam cada vez mais rapidamente?

Paralelamente, as organizações tendem a utilizar as mesmas metodologias e ferramentas de apoio que utilizam em domínios fechados, uma vez que os seus contornos são conhecidos *a priori* e, por isso, onde é possível estruturar os problemas e encontrar as respectivas soluções através de sequências pré-

estabelecidas de procedimentos, recorrendo a abordagens diretas e a processos lineares, sobretudo de optimização.

Estas tendências acentuam-se, tanto mais quanto mais elevado for o nível de decisão, sobretudo ao nível estratégico. Consequentemente, a preocupação dominante passa a ser a do acesso à informação, o que acentua a dependência pela mera gestão da informação.

No entanto, as organizações para sobreviverem têm de continuar a alcançar os seus objectivos, em função do seu meio envolvente externo e das suas capacidades e condições internas. E das Forças Armadas, espera-se que alcancem os objectivos definidos pelo nível político nas situações mais complexas, instáveis e dinâmicas, tendo por base um cuidado planeamento militar, necessariamente pautado pela objectividade, dificilmente conciliável com significativas e/ou constantes alterações da política ou da macro estratégia, que antes se deverão constituir nas grandes orientações e enquadramentos em que se alicerçará o planeamento a longo prazo.

Como foi salientado no painel anterior, o planeamento estratégico da Defesa e o planeamento estratégico militar são dois processos intrinsecamente interligados. Se, por um lado, os recursos e as orientações necessárias para o desenvolvimento do planeamento militar dependem do nível político, por outro lado, as decisões políticas são tomadas com base em opções concebidas ao nível estratégico militar. Esta característica implica uma estreita coordenação entre as entidades dos diferentes níveis e exige que os produtos de um nível possibilitem o completo desenvolvimento dos processos nos restantes níveis.

Por outro lado, é sabido que o ambiente conflitual ou competitivo onde atuam as Forças Armadas igualmente condiciona as opções a adotar, uma vez que estão dependentes dos interesses e das estratégias dos restantes atores. No entanto, a sua consideração torna-se tanto mais difícil, quanto mais difusos e diversos forem os atores e quanto menos explícitas forem as suas intenções.

A própria inovação (seja de produtos, processos, conceitos, estruturas ou sistemas), tecnológica ou não, induz necessidades que se não forem incorporadas, mais tarde ou mais cedo se tornarão numa desvantagem, face a um oponente que detenha essa superioridade.

Daqui decorre uma enorme variedade de situações pouco repetíveis, que, por isso, introduzem uma grande imprevisibilidade e, normalmente, um elevado risco, o que inviabiliza a conceção de soluções pela mera extrapolação de condições passadas ou presentes, particularmente no desenvolvimento de capacidades que envolvem um largo diferencial temporal entre a tomada de decisão e a obtenção dos correspondentes resultados.



### 3.1. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

Em resposta a esta imprevisibilidade, a abordagem tem sido a da flexibilidade, materializada no planeamento de capacidades com um largo espectro de atuação, inclusivamente com aplicação dual militar-civil.

Todavia, esta abordagem também tem limitações, dado que será sempre necessário priorizar opções, contemplar componentes específicas mais eficazes perante certas ameaças e riscos, assim como assegurar uma contínua atualização tecnológica, adequada à interoperabilidade para operar, quer de forma conjunta, a nível nacional, quer nas Alianças em que estamos integrados.

Assim, seja por imperativo nacional, seja por solicitação das Alianças onde Portugal se integra, será necessário assumir opções no presente que levam um longo tempo a concretizarem-se, através de um processo contínuo, baseado numa prospetiva partilhada de um futuro antecipado e/ou desejado, assim como numa interação estruturada dos diferentes intervenientes, que possibilite a conjugação holística dos seus contributos e que possa ser ajustado em função da permanente avaliação do ambiente envolvente.

Neste enquadramento vamos, através dos nossos convidados, que desempenham funções-chave no planeamento militar dos Ramos das Forças Armadas, procurar avaliar a situação atual e as perspetivas de evolução, da Marinha, do Exército e da Força Aérea, na Edificação de Capacidades militares, com o objectivo de procurar identificar eventuais lacunas e possíveis formas de as ultrapassar que possam aperfeiçoar o Processo de Planeamento das Capacidades a longo prazo.



## **3.2. A MARINHA E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS**

**Mário José Simões Marques**

Vice-Almirante

Subchefe do Estado-Maior da Armada

simoes.marques@marinha.pt

### **3.2.1. Introdução**

O ambiente de segurança mundial, caracterizado pela complexidade, incerteza e dificuldade de previsão dos riscos e ameaças, coloca nas agendas de segurança e defesa a questão das novas metodologias de planeamento estratégico militar.

Na Marinha, esta temática também permanece atual e pertinente, uma vez que, apesar das constantes mudanças por que tem passado o ambiente de segurança, nenhuma delas diminuiu a importância do planeamento estratégico militar, em geral, e do processo de edificação de capacidades, em particular, no cumprimento da missão da Marinha.

Ademais, tendo em consideração que os meios nas marinhas demoram muitos anos a serem construídos e que estes têm um ciclo de vida operacional que normalmente se prolonga por várias décadas, a Marinha encara com natural e especial atenção a vertente naval do processo de planeamento estratégico militar, assunto primacial para o cumprimento da sua missão.

Neste seguimento e procurando responder ao desafio lançado no âmbito do Seminário Internacional *O Planeamento Estratégico Militar*, o presente artigo

pretende abordar o processo de edificação de capacidades da Marinha, a longo prazo, sob duas perspetivas distintas, porém, interligadas. A primeira perspetiva está relacionada com a forma como a Marinha aborda o planeamento estratégico militar do ponto de vista conceptual.

A segunda perspetiva diz respeito à metodologia que a Marinha implementa para, na prática e de forma transversal a todos os setores da organização, garantir a edificação das capacidades necessárias para o cumprimento da sua missão.

Este artigo analisa, numa terceira parte, os atuais e futuros desafios que, sob o domínio operacional, genético e estrutural, são colocados ao processo de edificação de capacidades na Marinha, terminando com algumas considerações finais.

### 3.2.2. A perspetiva conceptual

A Marinha é uma organização orientada para o cumprimento da missão, a qual se pode resumir como *Contribuir para que Portugal use o Mar*, na justa medida dos seus interesses. Para cumprir esta missão, a Marinha desempenha três funções essenciais: Dissuasão, Defesa Militar e Apoio à Política Externa; Segurança e Autoridade do Estado no Mar; e Desenvolvimento Económico, Científico e Cultural. A Figura 29 deixa transparecer a importância desta missão ao perspetivar a relação entre a dimensão do território e as dos espaços marítimos sob responsabilidade, soberania ou jurisdição nacional.

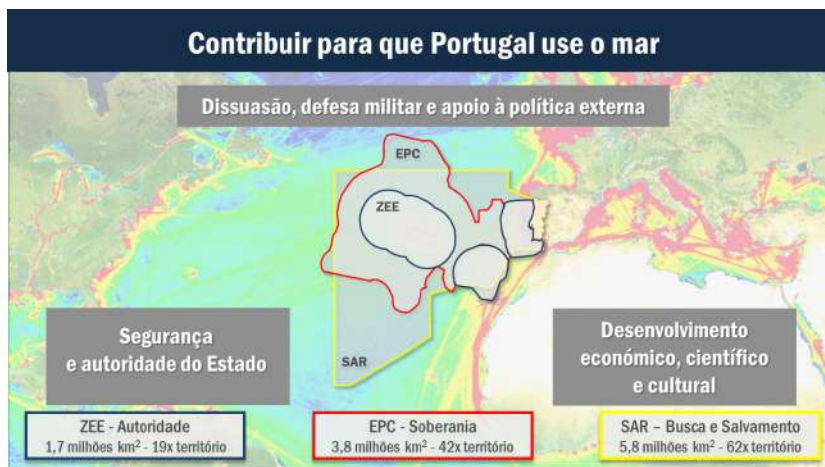


Figura 29 – Missão e funções essenciais da Marinha, perspetivadas na dimensão dos espaços marítimos sob responsabilidade, soberania ou jurisdição nacional

Fonte: EMA.

No seu conjunto, as aludidas funções fazem com que a Marinha esteja presente com utilidade e produza valor no mar, respondendo a um leque alargado e diferenciado de desafios, de ordem política, económica, ambiental, cultural e securitária.

Tendo em vista uma adequada adaptação ao ambiente estratégico, assim como a melhoria contínua da organização, a Marinha adotou um processo de gestão estratégica caracterizado pela formulação, implementação e controlo das estratégias que asseguram a consecução dos objetivos de médio e longo prazo definidos pelo Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA).

Na Marinha a formulação estratégica é traduzida pela Política Naval em articulação com a Doutrina Naval, como se ilustra na Figura 30. No essencial, aqueles documentos evidenciam o que a Marinha fará e como fará, de forma a cumprir a sua missão, que foi fixada ao nível geral militar.

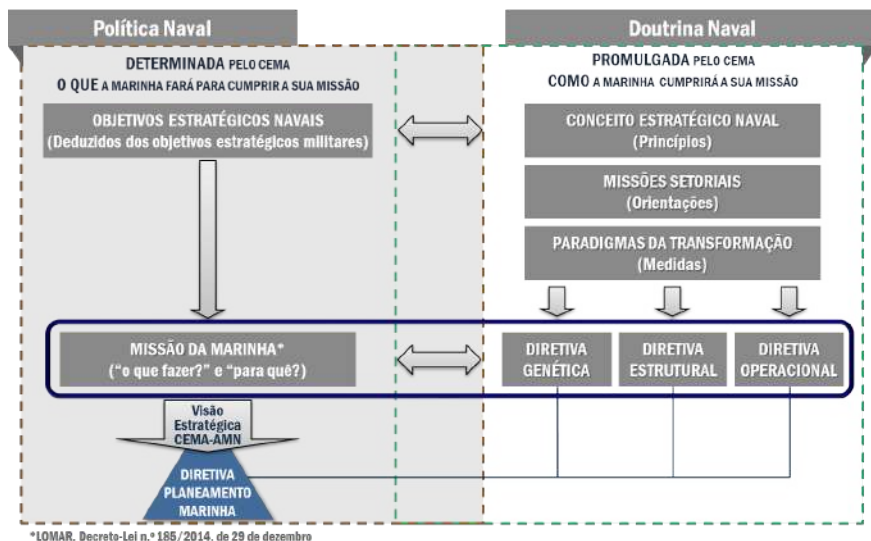


Figura 30 – A formulação estratégica da Marinha resulta da conjugação da Política Naval com a Doutrina Naval

Fonte: EMA.

A Política Naval traduz o que a Marinha fará para cumprir a sua missão (o *quê?*), tendo presente as circunstâncias do ambiente estratégico e a influência resultante das políticas públicas de escalão superior, que determina os objetivos estratégicos navais. Resulta da análise da missão da Marinha e reflete o pensamento do CEMA sobre o que é necessário e possível fazer com prioridade

no seu mandato, nos diferentes setores de ação e com os recursos disponíveis e previsíveis, para assegurar a desejada transformação da Marinha.

A Política Naval assume forma pública na Diretiva de Planeamento da Marinha (DPM), que estabelece, para cada mandato do CEMA, a sua visão estratégica para a Marinha. A DPM estabelece os objetivos genéticos, estruturais e operacionais e da missão prioritários, bem como as linhas de ação de comando e de administração superior, decisivas para a sua prossecução, no âmbito da doutrina, da organização, do pessoal, do material, da informação, do treino e da sustentação. Estes elementos são sintetizados no Mapa da Estratégia, cuja versão de 2017 é apresentada na Figura 31. A DPM assume-se, assim, como motor da transformação da Marinha, garantindo a permanente adaptação aos requisitos do cumprimento das missões. As Diretivas Setoriais, elaboradas a partir da DPM, aprofundam e particularizam os objetivos e as grandes linhas de ação definidas.

<b>Visão</b>	<b>Servir Portugal no mar, com relevância, construindo a Marinha do futuro</b>				
<b>MISSÃO</b>	<b>Contribuir para que Portugal use o mar</b>				
<b>Marinha EFICAZ</b>	<b>Orientações estratégicas</b>				
<b>OPERACIONAL</b>	<b>Fomentar o DESEMPENHO</b>	<b>SUPERAR as dificuldades</b>	<b>Aproveitar as OPORTUNIDADES</b>		
<b>Marinha FLEXÍVEL</b>	<b>OTIMIZAR</b> presença e controlo espaços marítimos	<b>AUMENTAR</b> prontidão das unidades operacionais	<b>CONSOLIDAR</b> ciências do mar e cultura marítima		
<b>ESTRUTURAL</b>	<b>FORTALECER</b> apoio AMN e parceiros nacionais e internacionais	<b>APERFEIÇOAR</b> eficiência na gestão de recursos	<b>DINAMIZAR</b> abertura da Marinha à sociedade		
<b>GENÉTICA</b>	<b>POTENCIAR</b> edificação e sustentação sistema de forças	<b>MELHORAR</b> recrutamento e retenção	<b>INCREMENTAR</b> fontes de financiamento supletivas		
<b>Valores</b>	Disciplina	Lealdade	Honra	Integridade	Coragem

Figura 31 – Mapa da Estratégia da Diretiva de Planeamento da Marinha 2017

Fonte: EMA.

A Doutrina Naval traduz a forma como a Marinha cumprirá a sua missão (como?), tendo presente a estratégia institucional e as determinações resultantes das doutrinas estratégicas de escalão superior. É definida pelo conjunto de princípios, orientações e medidas, segundo os quais os setores da Marinha devem regular as suas ações, no cumprimento da missão da organização. É

composta pelo Conceito Estratégico Naval, pelas Missões Setoriais e pela Diretiva Genética, Estrutural e Operacional.

O Conceito Estratégico Naval define os princípios da ação da Marinha nos domínios genético, estrutural e operacional, expressando a filosofia e conferindo lógica e coerência à ação da Marinha.

Por sua vez, os Paradigmas de Transformação definem as principais medidas a desenvolver nos respetivos campos, e constituem-se como referências fundamentais para a transformação da Marinha, necessária à sua permanente adaptação nos domínios genético, estrutural e operacional, aos requisitos da missão.

Em suma, do ponto de vista conceptual o planeamento estratégico da Marinha pode ser caracterizado como o processo que envolve a definição dos seus objetivos dos caminhos para a sua consecução, e o desenvolvimento dos planos, programas e orçamentos tendentes a assegurar os recursos necessários e a integração, coerência e coordenação das atividades.

Desenvolve-se nos diferentes níveis da Marinha através da DPM, das Diretivas Setoriais, dos Planos de Atividade e respetivos Planos Orçamentais, em linha com o planeamento de longo prazo, expresso nos paradigmas de transformação genético, estrutural e operacional. Para a sua atualização periódica, beneficia do estudo de orientação estratégica plasmado no documento *A Marinha a 20 anos*, estudo este que será objeto de análise na secção seguinte.

### **3.2.3. A Marinha a 20 anos**

O estudo *A Marinha a 20 anos* é a principal orientação estratégica de médio/ longo prazo para a edificação das capacidades na Marinha. Pode considerar-se que o ponto de partida deste estudo é a análise do ambiente estratégico, a qual procura identificar as ameaças e as oportunidades inerentes ao ambiente externo (nacional e internacional), bem como as potencialidades e vulnerabilidades intrínsecas à Marinha (ambiente interno).

Com esta análise pretende-se identificar os aspetos relevantes da situação estratégica e de segurança no domínio marítimo-naval, bem como as perspetivas de evolução, de modo a identificar a tipologia de análises que a Marinha tem de realizar. Para este estudo, são consideradas as análises do ambiente estratégico constantes no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013), no Conceito Estratégico Militar (2014) e no Conceito Estratégico Naval (2015), bem como as análises prospetivas realizadas por atores relevantes no quadro da segurança e defesa, particularmente as efetuadas pela Organização do Tratado do Atlântico

Norte e pela União Europeia. Com a análise do ambiente estratégico procura-se responder à questão relacionada com as implicações militares do ambiente estratégico, de modo a deduzir os cenários de emprego da Marinha.

Para além da análise do ambiente estratégico, este estudo contempla de igual modo reflexões e análises sobre a estratégia operacional, genética e estrutural e, no final do documento, um conjunto de conclusões e recomendações. As principais etapas e produtos da metodologia seguida ao longo do estudo, são apresentados na Figura 32.

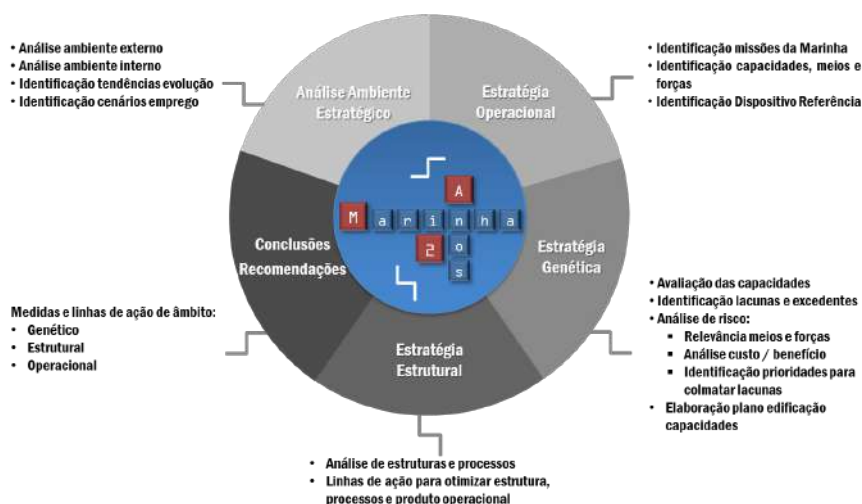


Figura 32 – Etapas e produtos da metodologia seguida no estudo A Marinha a 20 anos

Fonte: EMA.

A análise sobre a Estratégia Operacional coloca enfoque na identificação dos cenários de emprego da Marinha, nas missões face aos cenários de emprego e nas capacidades, nos meios e nas forças necessárias para o cumprimento da missão, refletidos respetivamente no Conceito Estratégico Militar, nas Missões das Forças Armadas (2014) e no Sistema de Forças (2014), de modo a deduzir o dispositivo de referência necessário para a Marinha cumprir a sua missão.

O capítulo dedicado à Estratégia Genética debruça-se sobre a análise das capacidades, considerando lacunas e excedentes no domínio dos recursos materiais, humanos, financeiros e informacionais. Prossegue com a apresentação dos resultados de uma análise de risco, que tem em linha de conta a relevância dos meios e das forças para o cumprimento da missão, de



uma análise custo/benefício e da conseqüente identificação de prioridades para colmatar as lacunas identificadas.

O desenvolvimento da Estratégia Genética visa, em última análise, definir um plano de edificação de capacidades que pondere três fatores principais: 1) a necessidade de compatibilizar as futuras aquisições com as previsíveis disponibilidades do orçamento de investimento, 2) a necessidade de garantir a existência de meios e forças para realizar as missões da Marinha e 3) o ciclo de vida útil dos meios existentes.

O quarto e o último capítulo do estudo *A Marinha a 20 anos* é dedicado à análise da estratégia estrutural, designadamente das estruturas organizacionais e dos processos existentes, de modo a definir as medidas adequadas para otimizar a Marinha face aos pressupostos genéticos e operacionais.

O estudo conclui-se identificando um conjunto de medidas e linhas de ação de âmbito genético, operacional e estrutural que potenciem a resposta aos desafios do ambiente de segurança que a prazo se antecipam.

#### **3.2.4. Ponto ao Meio-Dia**

Após discorrer sobre o enquadramento conceptual e a metodologia adotada pela Marinha para garantir a edificação das suas capacidades a médio e longo prazo, importa agora refletir sobre os atuais e futuros desafios que se colocam sob o paradigma operacional, genético e estrutural.

No âmbito do paradigma operacional, e sem haver a pretensão de ser exaustivo sobre uma matéria tão complexa, releva-se um conjunto de desafios que, entre outros, abrange o crescente esbatimento entre a dimensão interna e externa da segurança, o ressurgimento da ameaça submarina, o empenhamento de plataformas navais tanto em águas oceânicas como costeiras, bem como em águas quentes ou frias, o que impõe requisitos de grande flexibilidade para estes meios navais, a capacitação de parceiros, que poderá motivar a criação de *equipas de treino móveis*, a projetar no âmbito das Forças Nacionais Destacadas, e o aumento dos navios de bandeira portuguesa, que se poderá traduzir em responsabilidades acrescidas no domínio da segurança marítima para a Marinha.

No domínio estrutural, realça-se o enfoque no aperfeiçoamento dos processos e da gestão, de modo a rentabilizar os recursos afetos à componente naval do sistema de forças, no mapeamento dos processos procedendo à sua redução, simplificação, desmaterialização e automatização, no incremento da partilha de infraestruturas e da centralização de serviços comuns e na evolução

e/ou no desenvolvimento de sistemas de informação críticos para a atividade da Marinha.

No âmbito genético, importa diferenciar três áreas distintas, designadamente, a área do material, do pessoal e da informação. Na área do material são de realçar os programas cuja início ou definição é prioritário nos próximos três anos, designadamente: a modernização de meia-vida das fragatas das classes *Vasco da Gama* e *Bartolomeu Dias*, a concluir até 2024; a necessidade de contratualizar a construção de mais 4 NPO, além dos 2 atualmente em construção, em Viana do Castelo; a substituição do NRP *Bérrio*; a modernização/adaptação de 5 patrulhas costeiras; e a remotorização dos helicópteros Lynx. Tenciona-se, ainda, lançar a breve prazo os estudos preliminares referentes ao projeto das futuras fragatas.

Na área do pessoal sublinha-se a necessidade de melhorar a capacidade de recrutamento e de retenção de recursos humanos. Por último, na área da informação é necessário, entre outros projetos, consolidar a edificação do núcleo *Computer Incident Response Capability* da Marinha, reforçando a sua integração na capacidade de ciberdefesa nacional e a implementação do Plano Integrado de Marinha.

### **3.2.5. Conclusões**

Em jeito de conclusão, pode afirmar-se que a Marinha, através do seu processo de Planeamento Estratégico Militar, em geral, e da metodologia para a edificação de capacidades, em particular, garante um planeamento baseado em capacidades sistemático, coerente e equilibrado, que tem em atenção a satisfação dos compromissos internacionais e das missões a nível nacional, mantém a flexibilidade suficiente para a adaptação às alterações decorrentes da conjuntura estratégica do momento e garante a consistência mínima necessária ao processo de tomada de decisão que vier a ser conduzido no futuro.

### **3.3. O EXÉRCITO E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS**

**Marco António Mendes Paulino Serronha**

Major-General

Diretor-Coordenador do Estado-Maior do Exército  
serronha.mamp@mail.exercito.pt

#### **3.3.1. Antecedentes**

No Exército, o planeamento estratégico acompanhou os mesmos processos desde o início dos anos 80 até ao final da primeira década deste século, fundamentalmente materializado em diretivas de mandato, ou de menor prazo (1 a 3 anos), em grande concordância com a elaboração de Planos, inicialmente de médio Prazo e posteriormente de médio e longo prazo, alinhados com a dimensão temporal da LPM que, só após 2001 (Lei 4/2001) introduziu uma perspetiva de 18 anos para cada lei (Figura 33).

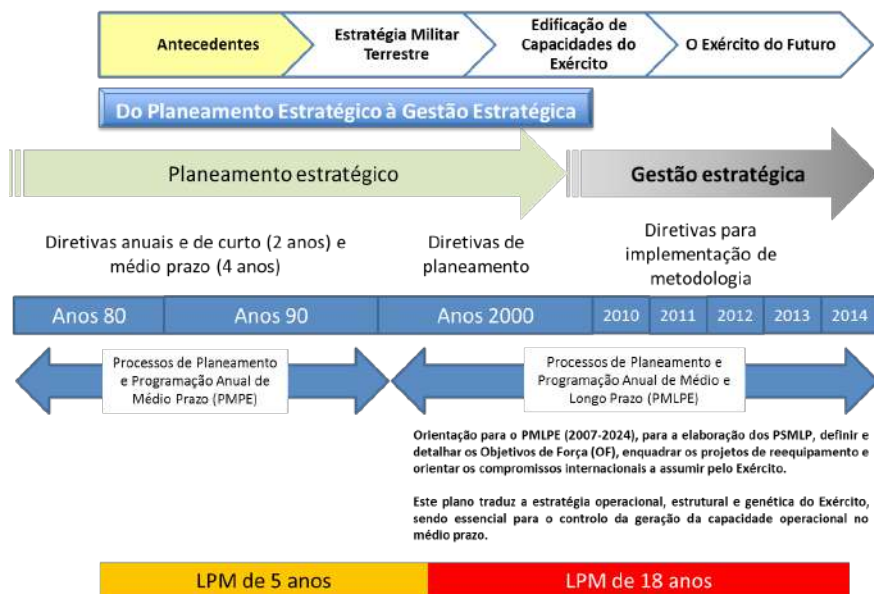


Figura 33 – Do Planeamento Estratégico à Gestão Estratégica

Fonte: EME.

Cada Diretiva incorpora os elementos fundamentais da formulação estratégica, incluindo a avaliação do ambiente externo e interno e os planos traduzem a estratégia operacional, estrutural e genética do Exército, sendo essenciais para o controlo da geração da capacidade operacional no médio prazo.

Desde 2009 que o Exército vem implementando o conceito de gestão estratégica, mais vocacionada para o curto prazo, sem contudo perder a necessidade de estabelecer a relação com o médio e longo prazo, através do estabelecimento de uma visão mais alargada no tempo, tendo em consideração os elementos essenciais e a finalidade do instrumento militar terrestre.

Esta visão de longo prazo tem assim a perspetiva de procurar um alinhamento temporal na estratégia, assumindo uma visão estratégica de futuro, gerida em cada período de acordo com as condicionantes, mas mantendo um alinhamento sequencial no sentido da edificação de um todo coerente, eficiente e eficaz, capaz de cumprir as missões conjunturais, mas preparado para a rápida adaptação a situações de grande empenhamento qualitativo e quantitativo.

A relação entre o planeamento estratégico e a edificação de capacidade está contudo muito alicerçada no investimento que nas últimas décadas tem assumido uma distribuição diferenciada ao longo das FFAA, e cujo grau de

execução se tem afastado do ideal, como consequência de um conjunto de factores, tais como a aplicação de cativações, dificuldades de cumprimento por aplicação de verbas para outras finalidades, deslizamento, adiamento ou anulação de programas, incapacidade de cumprimento de alienações previstas e diferenciação de preços entre estimativa e execução.

Por outro lado, a resultante, em qualquer Ramo das FFAA, da aplicação da redução de efetivos na perspetiva de que tal se pudesse refletir numa maior proporcionalidade financeira no investimento, não se tem verificado, como consequência da simultaneidade da diminuição orçamental, determinando um cada vez maior peso das despesas com pessoal.

Tendo a sua génese na alteração do modelo de planeamento estratégico do Exército, a presente metodologia reflete a necessidade de preparar o Exército para os desafios num horizonte de 15 ou mais anos, preconizando um conjunto de ideias materializadas em linhas de ação estratégicas e por sua vez agrupadas em objetivos, que pretendem orientar as alterações estruturais que se tornam imperativas ao longo do tempo.

### **3.3.2. A Estratégia Militar Terrestre**

Para a análise estratégica que se apresenta, houve que desenvolver uma metodologia de trabalho sequencial e coerente, que se descreve seguidamente:

- Passo 1: Enquadrar a atuação do Exército no âmbito da documentação estruturante aprovada, elencando aquelas que são as expetativas depositadas pela tutela sobre as Forças Armadas e sobre o Exército.
- Passo 2: Compreender a evolução do ambiente estratégico no médio-longo prazo, através de uma análise tendencial e de um processo de *benchmarking*, considerando as relações de pertença à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), União Europeia (UE), Organização das Nações Unidas (ONU) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).
- Passo 3: Na posse da caracterização do ambiente externo e das principais tendências, identificar os desafios (e ameaças) e oportunidades que se apresentam especificamente ao Exército Português. Com base na análise do ambiente organizacional interno do Exército, identificar os pontos fortes e pontos fracos da organização.
- Passo 4: Tendo em conta a visão do Exército do futuro, identificar linhas de ação estratégicas que, cumprindo os critérios de

execuibilidade, adequabilidade e aceitabilidade política, permitam satisfazer as seguintes intenções:

- Explorar potencialidades para aproveitar oportunidades;
  - Explorar potencialidades para superar os desafios/ameaças;
  - Reduzir vulnerabilidades para explorar oportunidades;
  - Reduzir vulnerabilidades para evitar ou mitigar as ameaças.
- Passo 5: Agregar as linhas de ação estratégicas em objetivos estratégicos de longo prazo, tendo em conta as suas afinidades funcionais e o seu enquadramento segundo o modelo de formulação estratégica conhecido por *Ends – Ways – Means*.

O Conceito Estratégico Militar (CEM 2014) constitui-se como a base de planeamento da estratégia operacional, estabelecendo o Conceito de Ação Militar e as orientações específicas relativas à definição das Missões das Forças Armadas (MIFA), do seu Sistema de Forças (SF) e do seu Dispositivo de Forças (DIF). Para além disso, orienta a edificação de um instrumento militar apto para fazer face às necessidades, interesses e responsabilidades de âmbito nacional, sejam elas intrínsecas, de natureza coletiva e/ou cooperativa. Estas orientações servem de base ao Exército, no desenvolvimento da ação estratégico-militar do Ramo, relativamente à sua estratégia estrutural, genética e operacional (Figura 34).



Figura 34 – Enquadramento conceptual da Estratégia Militar Terrestre

Fonte: EME.

No cenário 1, relativo à Segurança e Defesa do Território Nacional, o Exército deverá estar apto a contribuir, do ponto de vista terrestre, para assegurar autonomamente uma capacidade dissuasora, reforçada pelo quadro de alianças, suficiente para desencorajar as agressões ou para restabelecer a paz, em condições adequadas para o interesse nacional. A componente terrestre garante ainda, a ciberdefesa, a participação em evacuações de forças e cidadãos nacionais em áreas de crise e a cooperação com as forças e serviços de segurança, nos termos da lei, em missões definidas e nos estados de exceção.

No cenário 2, relativo à Defesa Coletiva, exercida no âmbito da OTAN e da UE, o Exército terá de garantir credibilidade e aptidão, para ser um aliado credível e para poder contribuir para a defesa dos espaços à responsabilidade da Aliança ou da União.

No cenário 3, centrando-se no Exercício da Soberania, Jurisdição e Responsabilidades Nacionais, o Exército participa em ações de presença, quando determinado, junto da população.

No cenário 4, incidindo na Segurança Cooperativa, o Exército contribui na resolução de crises internacionais, através da sua participação em ações de âmbito multinacional (OTAN, UE, ONU, CPLP, acordos bilaterais e multilaterais) promovendo um clima favorável à Paz e segurança internacional. Neste cenário é fundamental a prontidão e interoperabilidade.

No cenário 5, objetivado no Apoio ao Desenvolvimento e Bem-estar, o Exército utiliza o potencial das suas capacidades de uso dual, contribuindo, de acordo com a sua disponibilidade para a proteção e salvaguarda de pessoas e bens, e no apoio ao desenvolvimento.

No último cenário, fulcrado na Cooperação e Assistência Militar, o Exército constitui-se num instrumento da política externa do Estado, contribuindo para a criação de vínculos entre os países, nomeadamente da CPLP, e no seio da comunidade internacional, através da participação na Reforma do Setor de Segurança (RSS) de outros países.

Tendo em conta os cenários de emprego elencados, os Objetivos Estratégicos Militares (OEM) vistos na perspetiva do Exército deverão permitir:

- Assegurar a componente terrestre da defesa militar do Território Nacional (TN), de modo autónomo, através de uma dissuasão credível, ou integrado na defesa coletiva, bem como garantir a segurança da circulação de pessoas e bens e a afirmação da soberania e dos interesses nacionais;
- Atuar no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente

(EEINP), autonomamente, salvaguardando os interesses nacionais, através do patrulhamento e, quando determinado, a vigilância terrestre;

- Atuar no Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural (EEINC) salvaguardando a vida e os interesses dos cidadãos nacionais, bem como as linhas de comunicação estratégicas;
- Contribuir com forças, com efetivos e com meios, destinados às organizações internacionais, cumprindo com os compromissos assumidos;
- Cooperar com as Forças e Serviços de Segurança (FSS), nos termos da lei, no âmbito das ameaças e riscos identificados, bem como em eventos de elevada importância político-estratégica;
- Garantir as condições para atuar em estado de sítio, tendo em vista o pronto restabelecimento da normalidade e, em estado de emergência, apoiar as autoridades administrativas civis;
- Participar em operações no âmbito da segurança cooperativa e humanitária, pronto para operar em todo o espectro de ações militares;
- Colaborar em parceria com os países vizinhos e com a CPLP, na procura de objetivos comuns e/ou complementares e colaborar com outras instituições estatais, no âmbito da proteção das populações e promoção do seu bem-estar.

A Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2013 e o CEM estabelecem, em consonância, os conjuntos de forças e meios e o nível de ambição pelo qual se devem orientar as componentes das FFAA. Assim, são elencados três conjuntos de Forças e meios:

- Uma Força de Reação Imediata (FRI) - orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexas;
- Um conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania (FPAS) - orientadas para missões, designadamente, de defesa aérea, patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea, vigilância terrestre, busca e salvamento, defesa Nuclear Biológica Química e Radiológica (NBQR), outras de interesse público e de resposta a catástrofes, em continuidade no território nacional e nas áreas de jurisdição ou responsabilidade nacional;



### 3.3. O EXÉRCITO E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS

- Um Conjunto Modular de Forças (CMF) - orientado para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa (FND), constituídas ou a constituir, para emprego sustentado, por períodos de seis meses, para empenhamento até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão.

Quanto ao nível de ambição cometido ao Exército, no âmbito expedicionário, o Exército deve ter a capacidade para projetar e sustentar, em simultâneo, até três unidades de combate (até escalão batalhão), apoio de combate ou apoio de serviços, ou comandar no máximo, uma única operação de escalão brigada em qualquer cenário e grau de intensidade, por tempo limitado.

Internamente, o Exército tem de contribuir no domínio terrestre para uma capacidade de dissuasão convencional e defensiva, para desencorajar e/ou conter possíveis agressões. De igual modo, deve dispor de forças prontas a cumprir missões (de modo continuado) no âmbito da segurança e defesa do território e população e do apoio militar de emergência. No que se refere ao patamar “Conjunto”, o Exército contribui para a FRI e para as capacidades de Comando e Controlo (C2), para a ciberdefesa, para as informações estratégicas militares, para o comando de operações especiais no quadro nacional ou no quadro bilateral e multilateral e para cooperação civil-militar (CIMIC), em conformidade com o nível de ambição atribuído (Figura 35).

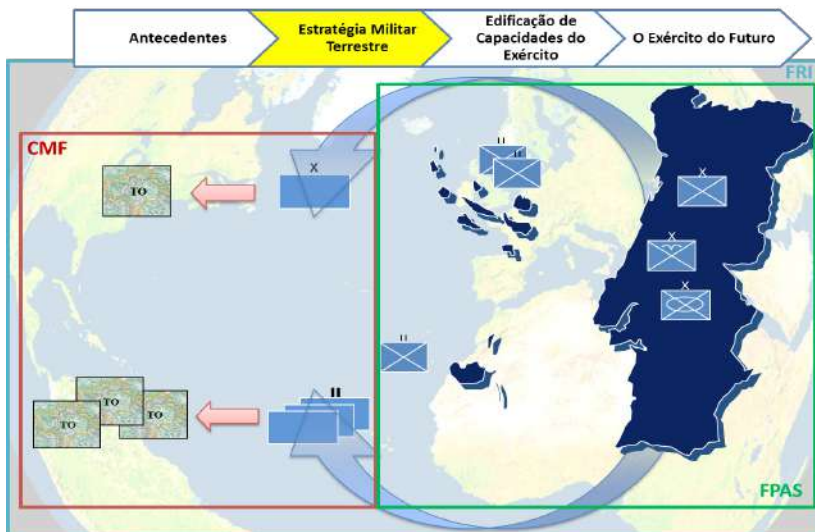


Figura 35 – Os conjuntos de forças e meios e o nível de ambição cometido ao Exército

Fonte: EME.

### 3.3.3. A Edificação de Capacidades no Exército

A LPM destina-se a apoiar a concretização do SFN aprovado decorrente do CEM e MIFA e mais concretamente, constitui o instrumento financeiro de programação do investimento em forças, equipamento, armamento, IDI e infraestruturas (aquelas que tenham afinidade com a edificação do sistema de forças).

E quando falamos de capacidades, nunca é de mais regressar à definição de capacidade militar. Com efeito, o desenvolvimento de uma capacidade envolve um conjunto de atividades segundo diversos vetores, sendo que a LPM serve em particular o desenvolvimento dos vetores material e infraestruturas, que terão de ser devidamente sincronizados em termos de desenvolvimento, com os restantes (Figura 36). Há que referir no entanto, que no caso do Exército, a LPM não tem sido empregue no investimento em infraestruturas.

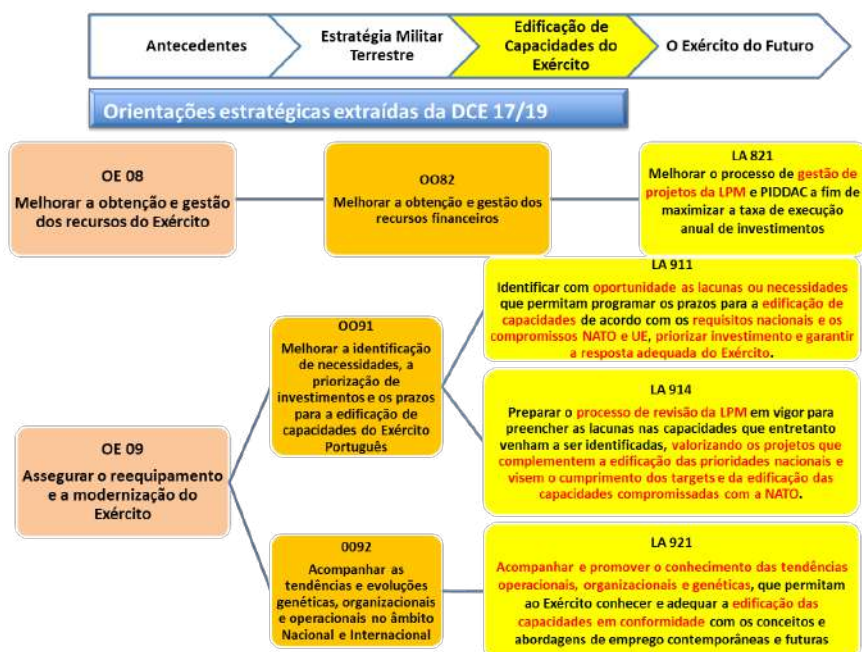


Figura 36 – Objetivos Estratégicos e Operacionais e Linhas de Ação a desenvolver para a edificação de capacidades no curto prazo

Fonte: EME.

A LPM é assim o principal instrumento para edificação de capacidades. Relembro que a incerteza quanto ao caráter das ameaças atuais e futuras, levou a que o planeamento de forças começou a ser feito por capacidades e nessa ótica, o Exército também se procura dotar dos instrumentos necessários à

prossecação das missões que lhe são cometidas, face a um ambiente estratégico incerto, volátil, mas não menos letal.

Assim, para fazer face ao referido ambiente imprevisível, o Exército identificou 14 capacidades que importa edificar, que se enquadram nas áreas de capacidade da defesa (em tudo semelhantes às da OTAN: Emprego de Forças; Comando, Controlo e Comunicações; Proteção e Sobrevivência; conhecimento situacional; mobilidade e projeção; etc.).

A edificação de capacidades do Exército, para a qual a LPM é um dos instrumentos essenciais, resulta de um processo de análise entre o desenho do SFN 14, a identificação de lacunas, ou seja, da comparação entre as capacidades existentes e as necessárias e do grau de risco associado a cada uma, dando origem à necessária priorização de edificação, em face dos recursos disponibilizados para o efeito.

Neste sentido, são desenvolvidos os CPDM, no sentido de justamente identificar as capacidades constantes do SFN, tendo em conta o critério da priorização das lacunas, embora possam intervir igualmente outros critérios, como o do retorno mais eficiente em relação ao investimento, que tende a privilegiar projetos de pequena dimensão.

Para o desenho da LPM em vigor, foram fundamentalmente tidos em conta três critérios que condicionaram de forma significativa o seu desenho inicial, nomeadamente os compromissos assumidos, as intenções políticas e a escolha de três projetos estruturantes por Ramo.

Os condicionamentos determinaram uma distribuição de verbas diferenciada por Ramo, cabendo ao Exército um total de 23% do total da LPM, permitindo-lhe a edificação de apenas 33% das lacunas do sistema de forças terrestre, e de uma muito limitada disponibilidade financeira no primeiro quadriénio, crescendo sequencialmente para os segundos e terceiros quadriénios.

No âmbito do investimento, o Exército tem vindo a desenvolver um esforço muito importante no sentido de promover de forma colaborativa, entre o Estado-Maior do Exército, o Comando da Logística e o Comando das Forças Terrestres, os estudos e as ações necessárias e adequadas ao reequipamento das nossas forças, assumindo em primeiro lugar a relevância do elemento distintivo das forças terrestres, o Soldado, que tantas vezes se constitui no primeiro elemento das operações e que seguramente materializa a consolidação de todos os esforços desenvolvidos para o seu sucesso.

É nesse sentido, que a capacitação das forças ligeiras se assumiu como a primeira das prioridades, através de programas há muito pretendidos, como

é o caso da substituição do Armamento Ligeiro, ou fortemente contributivos para o incremento da mobilidade e proteção destas forças, materializados pela aquisição de novas Viaturas Táticas Ligeiras Blindadas, cujos resultados serão já visíveis até ao início do próximo ano. Em conjunto com a significativa ampliação, já em curso, dos sistemas de comando, controlo e comunicações e da aquisição de novos sistemas contributivos para a capacidade de informações, vigilância e reconhecimento, o Exército iniciará brevemente a aquisição de sistemas complementares da arquitetura do Soldado moderno, no âmbito da proteção e dos sistemas de comunicações e conhecimento situacional, num aproveitamento síncrono com os esforços desenvolvidos pela investigação nacional e facilitando o fortalecimento do conhecimento mútuo entre as necessidades genéticas das forças terrestres e as possibilidades da Base Tecnológica Industrial Nacional. O projeto do Sistema de Combate do Soldado, cuja dimensão abrangerá inicialmente parte muito substantiva dos elementos da componente operacional do sistema de forças do Exército, para além da importância de que se reveste para maior eficácia operacional das forças terrestres, representa um salto tecnológico de particular relevância, que importa ampliar, consolidar e manter, pelo acompanhamento dos sucessivos desenvolvimentos tecnológicos.

As recentes alterações no ambiente estratégico internacional, que no plano nacional determinaram ao Exército um acréscimo de grande substância no âmbito das Forças de Reação Imediata, e que internacionalmente, vêm solicitando dos estados, um fortalecimento das suas capacidades militares no sentido de fazerem face, em simultâneo, a novas ordens decorrentes de diferentes posturas a Leste, e à ausência de ordem correspondente aos conflitos e aos seus efeitos a Sul, geram a tendência para o ressurgimento da importância de capacidades militares terrestres, com maior poder de fogo, proteção e mobilidade, áreas em que é agora imperioso exercer esforços, promovendo a sua atualização e nalguns casos a sua substituição, considerando a obsolescência que a idade ou a ausência de interoperabilidade de alguns sistemas evidenciam. Esta é uma matéria que o Exército encara como fundamental e que para além das ponderosas razões que as suscitam, correspondem à verdadeira essência do Exército e da aplicação do poder militar terrestre. Neste sentido, também o re completamento, sustentação e atualização das capacidades médias e pesadas, no âmbito da manobra, do apoio de fogos, do apoio de combate e do apoio de serviços, constituem áreas em que o Exército se encontra fortemente empenhado e que têm vindo a ser alvo de estudos detalhados e colaborativos, constituindo-se numa prioridade para o futuro de curto e médio prazo. Neste

campo importa destacar, para além dos estudos em curso nas áreas da Infantaria Mecanizada e do armamento Anticarro, das unidades de Carros de Combate e de Reconhecimento, da Artilharia de Campanha, da Engenharia e da Logística de Campanha, o processo aquisitivo inerentes à componente ligeira da defesa antiaérea e da sua ligação ao Sistema de Defesa Aéreo Nacional, a harmonização e sinergias conseguidas no desenvolvimento da família de viaturas tácticas não blindadas e todos os que mais directamente estão associados ao Apoio Militar de Emergência.

Desta conjugação de capacidades ressalta de forma muito clara e, em quase todas as suas vertentes, a evidência da dualidade de emprego dos meios e forças do Exército, aspeto que se reveste da maior importância para uma cada vez maior acção de proximidade com as suas populações, no apoio e salvaguarda das suas condições de vida, na prestação do apoio militar de emergência e na contínua e não menos relevante salvaguarda do património nacional, físico ou cultural.

No plano metodológico da gestão de projetos, o ano de 2015 marca definitivamente a entrada do Exército no universo EPM, alinhando-se com as intenções da tutela (Figura 37).



Figura 37 – Metodologia para o desenvolvimento de cada projeto

Fonte: EME.

Para esse efeito, as 14 capacidades anteriormente enunciadas, comportam 59 projetos LPM, que foram desagregados 165 subprojetos. Como compreendem, 165 projetos só podem ser geridos em ferramentas de gestão e apoio à decisão.

Para o desenvolvimento de cada projeto, sempre liderado e seguido por um gestor de projeto e pela sua equipa, segue-se uma lógica de procura de sinergias financeiras entre projetos e sinergias operacionais e técnicas com projetos de IDI, durante a fase de desenho, até à aprovação dos Requisitos Operacionais e Técnicos e envelope financeiro associado, sendo posteriormente entregue aos órgãos logísticos competentes para a proposta de modelo de processo aquisitivo e concorrentemente com a procura das orientações operacionais para a priorização das entregas aos utilizadores finais.

Ainda no plano metodológico da gestão e desenvolvimento de projetos, o Exército desenvolveu documentação específica, acompanhada de formação e de criação de estruturas dedicadas ao seu desenvolvimento e monitorização (Figura 37), em particular no EME e no Comando da Logística. Neste âmbito, a Repartição de Gestão de Projetos/Comunicações e Sistemas de Informação da DPF/EME, mantém atualizados em coordenação com os gestores de projeto, o Comando da Logística e a Direção de Finanças, os *dashboards* relativos à execução global anual da LPM e de cada um dos projetos em curso anualmente.

Estas ações decorrem das orientações estabelecidas pela estratégia de curto prazo, consubstanciadas na DCE 17/19, no sentido da maximização da execução da LPM e por consequência, da edificação efetiva das capacidades necessárias, ou da verificação das insuficiências e consequente identificação de medidas de mitigação.

Em simultâneo importa acompanhar as tendências operacionais, genéticas e organizacionais, bem como as exigências internas e externas com implicações na edificação de capacidades, constituindo elementos fundamentais para a preparação do processo de revisão da LPM.

O próximo processo de revisão da LPM, no caso do Exército, dando continuidade aos processos plurianuais em curso e aos compromissos assumidos, irá ser influenciado pelas novas exigências decorrentes do acréscimo de capacidades terrestres para a FRI, bem como da evolução dos processos do NDPP e do EU Capability Development, ou da combinação das anteriores, em conjunto com os projetos decorrentes da identificação de novas necessidades internas.

### **3.3.4. O Exército do futuro**

#### **3.3.4.1. Fatores influenciadores do Exército do futuro (Figura 38):**

- Evolução do ambiente político-estratégico interno e externo, exigindo forças terrestres dotadas de elevada prontidão e facilidade

3.3. O EXÉRCITO E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO.  
SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS

de projeção, mantendo características primárias de poder de fogo, proteção e mobilidade, permitindo uma construção adequada de forças aos diferentes ambientes operacionais e cumprimento de tarefas *full spectrum*;

- Evolução dos recursos disponíveis, em particular dos recursos humanos e financeiros;
- Evolução da tecnologia, implicando uma elevada capacidade de absorção e adaptação organizacional, maior velocidade e processamento da informação e janelas de oportunidade reduzidas, e que, no caso do Exército assume as características essenciais da grande abrangência dos diferentes sistemas de armas, distribuída por muitas plataformas (fatores que a diferenciam das forças aéreas e navais) e que aumentam exponencialmente o seu grau de complexidade;
- Evolução doutrinária, igualmente indexada à abrangência das diferentes funções de combate e afetada pela diversidade de intensidade e tipologia de ambientes operacionais.



Figura 38 – Fatores influenciadores do Exército do futuro

Fonte: EME.

### **3.3.4.2. Elementos constantes no sistema de forças terrestres (Figura 39)**

- Imperativos
  - O primado do Homem, enquanto elemento central deste Exército. Em cada líder um soldado e em cada soldado um líder, deve constituir a ideia-chave do esforço de desenvolvimento de líderes e soldados capazes para enfrentar os desafios do século XXI;
  - Modernizar o Exército de forma eficiente, fazendo bom uso dos recursos disponibilizados pelos contribuintes, e tornando-o uma organização de alto desempenho. Isto significa antes de mais, fazer escolhas, ainda que difíceis, pois não estarão disponíveis a totalidade dos recursos necessários. Mas significa acima de tudo modernizar nos processos, sem perder o foco de que o emprego da Força é em último rácio, a razão de ser de um Exército e a resiliência uma premissa essencial;
  - Explorar oportunidades de uso dual no desenvolvimento de capacidades militares, devolvendo à sociedade o seu investimento;
  - Assegurar uma presença efetiva em todas as parcelas do TN, através do equilíbrio entre concentração e dispersão do dispositivo, que permita o apoio próximo, no âmbito do apoio ao desenvolvimento e bem-estar das populações, na resposta rápida e eficiente a emergências complexas, nomeadamente catástrofes naturais ou provocadas, bem como na cooperação com forças e serviços de segurança.
- Expectativas
  - O Exército do futuro continuará a constituir o elemento central de uma capacidade dissuasora terrestre contra as ameaças à segurança nacional, continuando a ser não só um elemento fulcral nas operações conjuntas, mas, também, uma fonte indispensável de apoio nas áreas do apoio sanitário, apoio de engenharia, informações, comunicações e apoio logístico;
  - O ambiente estratégico e solicitações expectáveis no futuro, enfatizam uma noção de Exército Total, que se expressa segundo duas perspetivas: a primeira, no sentido de estar preparado para desempenhar, em determinadas circunstâncias, funções



que normalmente não lhe seriam cometidas, mas que na ausência de outras estruturas e organizações, terão de ser garantidas pela Força militar; a segunda, respeitando a responsabilidade do Exército de enquadrar doutrinária e organizacionalmente as componentes de reservistas, FSS e sociedade civil na componente terrestre da defesa nacional;

- O escalão Brigada continuará a ser a organização da macroestrutura de forças, na medida em que é o patamar mínimo no qual todas as funções de combate operam sincronizadamente, embora o ambiente operacional futuro tenda a exigir cada vez mais o emprego de pequenos escalões com múltiplas valências, designadamente agrupamentos de armas combinadas e outras forças-tarefa, organizadas para a missão;
- O SF - Exército - será edificado de modo a permitir:
  - ◊ Defender militarmente o território na sua vertente terrestre (no contexto da OTAN), incluindo a colaboração no combate às ameaças não clássicas à segurança, como o terrorismo, as ameaças catastróficas, a proteção de infraestruturas críticas, ameaças cibernéticas, as situações de catástrofe ou calamidade, e finalmente a resposta a ameaças híbridas;
  - ◊ Colaborar na defesa dos interesses nacionais e influência do país no sistema internacional, através da geração de forças ou especialistas para a FRI, OTAN, ONU, UE, assim como para a cooperação e assistência militar;
  - ◊ Cumprir os compromissos nacionais cometidos ao ramo no âmbito da estratégia de alianças, através da edificação das forças que integram o contributo do Exército para a defesa coletiva.



Figura 39 – Elementos constantes no sistema de forças terrestres

Fonte: EME.

### 3.3.4.3. Estrutura base necessária para um sistema de forças terrestre

Para garantir as capacidades anteriores, a estrutura base do SF – Exército – continuará a assentar em cinco pilares: três comandos de Brigada, as Forças de Apoio Geral e de Apoio Militar de Emergência e as Forças de Defesa Imediata dos arquipélagos. Dependendo da missão, estas forças organizam-se da forma mais adequada, segundo as necessidades identificadas. O Exército do futuro será assim treinado, sustentado e equipado para operar de forma ágil e flexível, privilegiando-se o conceito de modularidade.

Um Exército pequeno deve possuir a capacidade de expansão rápida do SF, para fazer face a contingências e ao desafio demoGráfico. Assim, o Exército do futuro terá ainda de balancear entre uma componente de militares no ativo bem formada e treinada e um corpo de reservistas, que permita incrementar a capacidade de resposta quantitativa e qualitativa.

### 3.3.4.4. Desafios para a edificação de capacidades do Exército

- Edificar capacidades militares terrestres de elevado custo, perante uma conjuntura desfavorável:
  - Deficiente perceção da ameaça e da utilidade do instrumento militar;

3.3. O EXÉRCITO E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO.  
SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS

- Reduzidos orçamentos de defesa e insuficiente investimento militar para colmatar as lacunas e riscos identificados;
  - Recrutamento insuficiente face as saídas dos Recursos Humanos;
  - Edificar capacidades e recuperar a obsolescência de outras que são exclusivas do Exército;
  - Assegurar a continuidade de “escolas de conhecimento” em risco.
- Assegurar a modernidade dos Sistemas de Armas tendo em conta a morosidade dos processos aquisitivos e os tetos orçamentais disponíveis;
- Garantir que a Componente Terrestre mantenha uma Lógica *Multipurpose* (Figura 40);
- Assegurar que as Forças do Exército, quando projetadas, sejam relevantes para o cumprimento dos objetivos das Organizações Internacionais a que Portugal pertence.



Figura 40 – A lógica Multipurpose do Exército

Fonte: EME



### **3.4. A FORÇA AÉREA E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO**

**José Augusto de Barros Ferreira**

Major-General Piloto-Aviador  
Subchefe do Estado-Maior da Força Aérea  
scemfa@emfa.pt

#### **3.4.1. Introdução**

Começo por referir a importância da organização deste seminário dedicado ao tema do Planeamento Estratégico Militar e agradecer ao Sr. Almirante Bastos Ribeiro, o convite endereçado à Força Aérea para participar nesta iniciativa.

Trata-se de uma oportunidade de discussão sobre as matérias de defesa e os desafios que enfrentamos na edificação de novas capacidades militares, considerando o atual panorama de incerteza no ambiente global de segurança e defesa, e fortes as restrições em matéria de disponibilidade de recursos.

Neste enquadramento proponho apresentar a forma como a Força Aérea analisa a “Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo, a Situação Atual e Perspetivas de Evolução”.

No decurso da apresentação farei um enquadramento sobre o referencial nacional para o levantamento e manutenção de capacidades, a ser concretizado de acordo com os ciclos de planeamento de forças e através da subsequente programação militar, convergente com o nível de ambição superiormente estabelecido. Elaborarei um breve conjunto de considerações inerentes aos

ciclos de planeamento, que constituem desafios, e que servirão igualmente de enquadramento ao tema, para só então abordar as capacidades militares. Terminarei com algumas considerações sobre esta matéria.

### 3.4.2. Enquadramento do Planeamento Militar

Os desafios ao Planeamento Estratégico Militar estão bem definidos e identificados (Figura 41). Os que vou referir são os que, numa perspetiva pessoal, entendo terem maior impacto sobre o planeamento a médio e longo prazo.



**Figura 41 – Desafios ao Planeamento Estratégico Militar**

Fonte: EMFA.

A incerteza e a mudança permanente no ambiente de segurança e defesa global dificultam a identificação dos requisitos operacionais de futuras capacidades. As capacidades projectam-se a longo prazo, e com frequência, ao longo da vida de serviço têm de ser adaptadas a novos requisitos. Por outro lado, os ciclos de planeamento são complexos e morosos. Acresce que frequentemente os factores de decisão focam-se no orçamento disponível, ignorando questões que devem ser ponderados, nomeadamente no contexto da sustentação e ciclo de vida do equipamento/capacidade. Dada a natureza do planeamento estratégico

materializar-se através de compromissos de longo prazo, uma decisão tomada numa determinada conjuntura tem reflexos na defesa nacional e opções militar nas décadas subsequentes. Os erros cometidos no presente, têm impacto na preparação das forças e opções militares disponíveis no futuro (Figura 41).

Como já foi referido, vivemos uma época de fortes constrangimentos orçamentais que se reflectem de forma negativa na edificação de novas capacidades e na modernização das existentes.

Não é pois de estranhar que da limitação de recursos decorra uma forte priorização na seleção de novas capacidades. Desejavelmente o ciclo de planeamento nacional deve estar harmonizado e articulado o planeamento de defesa das organizações internacionais a que Portugal pertence, designadamente a NATO e EU, de forma a que o desenvolvimento de novas capacidades contribua para o preenchimento de lacunas no contexto das alianças (Figura 42).

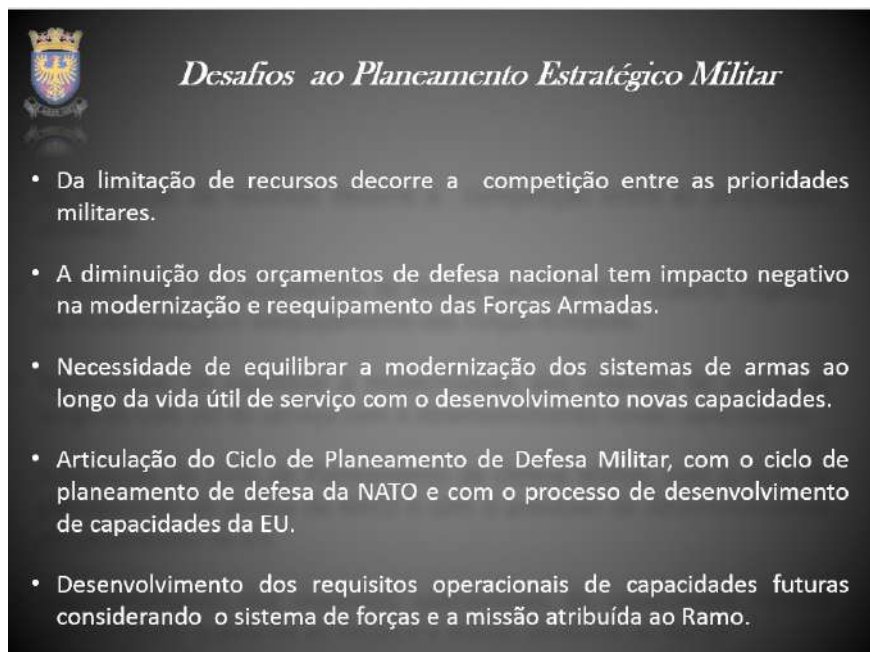


Figura 42 – Desafios ao Planeamento Estratégico Militar (continuação)

Fonte: EMFA.

Identificadas algumas considerações relativas ao planeamento estratégico irei referir brevemente a Missão da FA enquanto enquadrante fundamental das capacidades existentes (Figura 43).



Figura 43 – Missão da Força Aérea

Fonte: EMFA.

O cumprimento da Missão é a primeira responsabilidade da Força Aérea e o pilar da sua existência. A Missão atribuída em Lei Orgânica é caracterizada pela participação pronta e ativa da Força Aérea em três grandes áreas de interesse nacional:

- O de contribuir para assegurar a soberania nacional, através da permanente prontidão e participação ativa na defesa militar;
- O de assegurar na sua área de Missão os estados de prontidão e os meios adequados, suportando os compromissos internacionais assumidos pelo Estado nos diversos *fora* de que faz parte, nomeadamente, as Nações Unidas, a CPLP, e muito em especial, a NATO e a União Europeia;
- Desempenhar igualmente, outras Missões de Interesse Público para satisfação de necessidades das populações, contribuindo em ações de proteção civil e de apoio a situações de crise e/ou catástrofe, assegurando o policiamento aéreo no espaço territorial e de jurisdição nacional, satisfazendo compromissos internacionais, com



especial ênfase na vastíssima área de busca e salvamento aéreo sob a responsabilidade nacional;

Para a consecução da sua missão, a Força Aérea concentra-se em quatro áreas de atuação, sintetizadas na Figura 44.



Figura 44 – Áreas de Missão

Fonte: EMFA.

- Vigilância e Controlo do Espaço Aéreo Nacional - Materializado através da atuação em permanência de radares de vigilância e deteção, de sistemas de comando e controlo e de aeronaves de interceção aérea em ações de policiamento aéreo. Esta área de missão visa contribuir para as ações de soberania nacional e constitui um contributo nacional para a segurança coletiva, nomeadamente no âmbito da NATO, uma vez que está integrada no sistema de defesa aérea comum;
- Patrulhamento e Fiscalização do Espaço Interterritorial - Consubstanciado através das atividades anteriores e complementado com meios aéreos de vigilância, deteção e reporte, incluindo fiscalização e controlo de pescas e atividades ilegais, tais como a poluição marítima, o tráfego de estupefacientes, a exploração ilegítima de recursos nacionais, entre outros aspetos;

- Segurança Cooperativa - Materializada através de meios aéreos com capacidade para contribuírem, ativamente, para a afirmação de Portugal como membro ativo das organizações a que pertence, na justa medida da capacidade e dos interesses nacionais;
- Segurança Humana - Garantida por um sistema de Comando e Controlo, com meios aéreos, com capacidade para assegurarem o policiamento aéreo do EEINP, auxílio às populações, busca e salvamento, evacuação sanitária, e na cooperação com as organizações de proteção civil e com outras organizações internacionais.

A concentração da Força Aérea nestas Áreas de Missão exige: Velocidade, Alcance, Altitude, Ubiquidade, Agilidade, Concentração e Flexibilidade; sendo estas as características do Poder Aéreo.

Se associarmos as áreas de atuação, anteriormente mencionadas, a um contexto geoGráfico é possível compreender a vastidão do Teatro de Operações permanente da Força Aérea (Figura 45), abarcando as seguintes áreas de interesse:

- O Território Nacional (TN), incluindo águas territoriais;
- As Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) do Continente, Açores e Madeira, assim como o espaço marítimo sob jurisdição nacional;
- E as Regiões de Informação de Voo de Lisboa e de Santa Maria onde a área de responsabilidade de Busca e Salvamento é 63 vezes maior que a superfície do território português e comparável à Europa (cerca de 5.800.000 km<sup>2</sup>). O fluxo de movimentos aéreos em ambas as Regiões de Informação de Voo foi em 2016 na ordem dos setecentos mil movimentos.

3.4. A FORÇA AÉREA E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO.  
SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO



Figura 45 – O Teatro de Operações Permanente

Fonte: EMFA.

A abrangência da Missão está estabelecida politicamente sob a forma de Nível de Ambição (Figura 46), visando assegurar, em permanência, a capacidade operacional da Força Aérea nas suas Áreas de Missão, com vista à satisfação dos objetivos da Defesa Nacional.



Figura 46 – Nível de Ambição

Fonte: EMFA.

Neste sentido, a Força Aérea deve ter capacidade para projetar e sustentar, até três destacamentos aéreos de pequena dimensão, para participação nos esforços de segurança e defesa coletiva por períodos de curta duração, ou num destacamento aéreo por um período alargado.

Para além do referido a Força Aérea garante permanentemente:

- A vigilância e controlo do espaço aéreo, incluindo aeronaves de combate vocacionadas para a execução de missões de luta aérea e aeronaves para o reconhecimento, fiscalização e intervenção nos espaços de soberania sob responsabilidade e jurisdição nacional;
- Missões de interesse público e ainda a execução das ações cometidas no âmbito da Autoridade Aeronáutica Nacional.

Face ao carácter permanente e estruturante, para a segurança e o bem-estar dos nossos concidadãos, da Missão que nos está atribuída, assim como dos requisitos resultantes do nível de ambição estabelecido, a visão do General Chefe do Estado-Maior da Força Aérea, perspetiva: “A Força Aérea como uma Organização coesa, disciplinada, ágil, profissional e competente, centrada na Missão, voltada para a sociedade e focada na defesa, segurança e desenvolvimento de Portugal” (Figura 47).

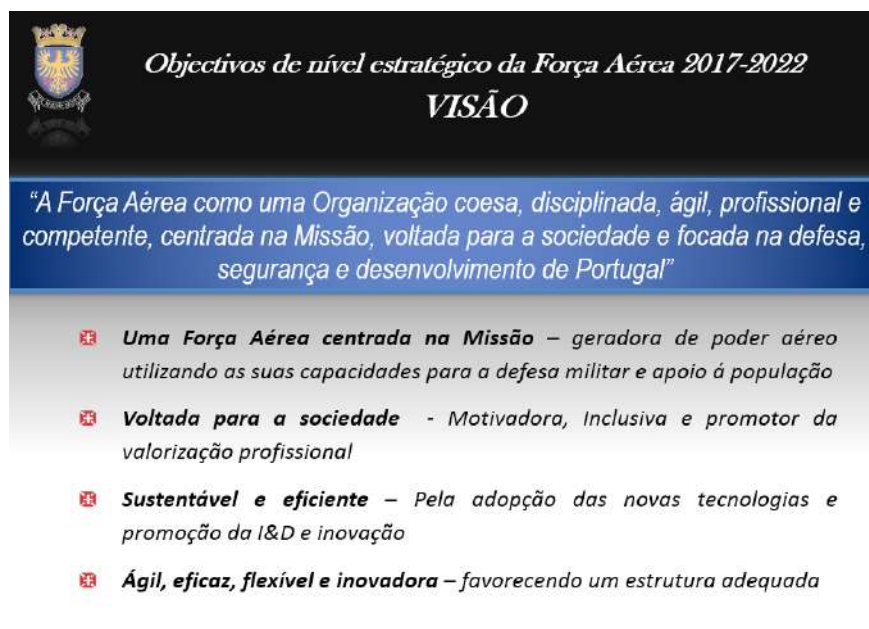


Figura 47 – Objectivos de nível estratégico da Força Aérea 2017-2022 – A Visão

Fonte: EMFA.

### 3.4. A FORÇA AÉREA E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO

Esta Visão alcança-se através de quatro vertentes:

- Uma Força Aérea centrada na Missão – Geradora de Poder Aéreo, utilizando as suas capacidades para a defesa militar, apoiar a população; cumprir os compromissos internacionais;
- Voltada para a Sociedade – Inclusiva, amiga das pessoas e do ambiente, promotora da valorização profissional, da formação e da qualificação;
- Sustentável e Eficiente – Através da adoção das novas tecnologias conhecimento, promotora da investigação, desenvolvimento e inovação;
- Ágil, Eficaz, Flexível e Inovadora – favorecendo uma estrutura adequada, a cultura e a criatividade e uma gestão dinâmica da sua imagem.

Nesta redefinição da estratégia global identifica a forma como a Força Aérea deve cumprir a sua Missão, alicerçada em valores e enquadrada por quatro perspetivas de gestão que se focalizam nos seguintes pontos (Figura 48):

- Perspetiva do Produto Operacional - com vista a gerar confiança e segurança para os cidadãos, a obter sucesso operacional e organizacional perante o Estado e a tornar-se um aliado reputado e competente das Organizações e dos Países Aliados;
- Perspetiva dos Processos Internos, que promovam condições de excelência na obtenção do produto operacional, designadamente através de processos críticos como a afirmação do Poder Aéreo, a edificação e o emprego das capacidades, a prontidão operacional, a garantia de uma logística agilizada e projetável, a preservação de uma cultura organizacional e a promoção de boas relações com o exterior;
- Perspetiva de Aprendizagem e Crescimento, dentro e fora da Organização, de forma a assegurar uma efetiva criação de valor na Organização apostando nas competências das pessoas que nela servem e na modernização dos Sistemas de Armas e da infraestrutura tecnológica;
- Perspetiva da Gestão de Recursos, tendo em conta que o grau de sucesso depende maioritariamente do valor dos seus recursos e do grau de eficiência patenteado na sua gestão, particularmente das pessoas que servem a Instituição.

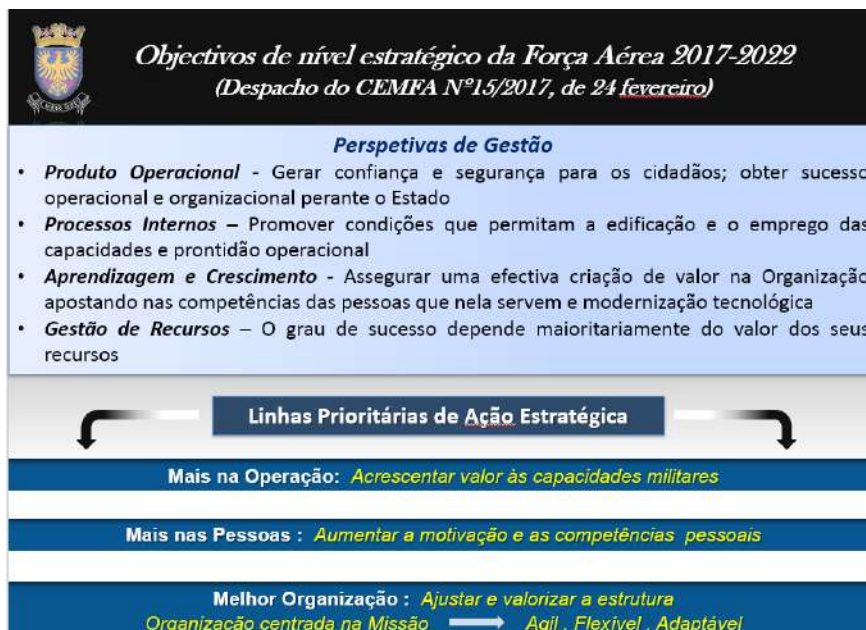


Figura 48 – Objetivos de nível estratégico da Força Aérea  
2017-2022 – Perspetivas de Gestão

Fonte: EMFA.

Daqui decorrem as três Linhas Prioritárias de Ação Estratégica do General CEMFA que têm como objetivo:

- Acrescentar valor às capacidades militares (Mais na Operação);
- Aumentar a motivação e as competências das pessoas (Mais nas Pessoas);
- Ajustar e valorizar a estrutura (Melhor Organização) perspetivando, um resultado sustentável que potencie uma Organização centrada na Missão, ágil, flexível e adaptável.

As três Linhas Prioritárias de Ação Estratégica do CEMFA “Mais na Operação”, “Mais nas Pessoas” e “Melhor Organização” que enquadram e definem os Objetivos Estratégicos (OE) considerados determinantes para o período de 2017 a 2022 (Figura 49).

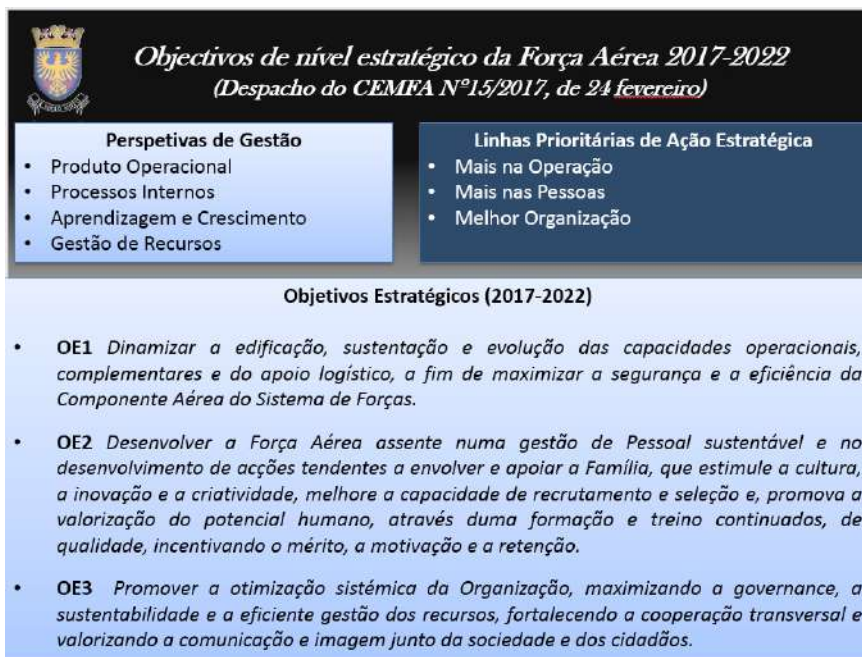


Figura 49 – Objetivos de nível estratégico da Força Aérea  
2017-2022 – Objetivos Estratégicos

Fonte: EMFA.

- OE1 – Dinamizar a edificação, sustentação e evolução das capacidades operacionais, complementares e do apoio logístico, a fim de maximizar a segurança e a eficiência da Componente Aérea do Sistema de Forças;
- OE2 – Desenvolver a Força Aérea assente numa gestão de Pessoal sustentável e no desenvolvimento de ações tendentes a envolver e apoiar a Família, que estimule a cultura, a inovação e a criatividade, melhore a capacidade de recrutamento e seleção e, promova a valorização do potencial humano, através duma formação e treino continuados, de qualidade, incentivando o mérito, a motivação e a retenção;
- OE3 – Promover a otimização sistémica da Organização, maximizando a governação, a sustentabilidade e a eficiente gestão dos recursos, fortalecendo a cooperação transversal e valorizando a comunicação e imagem junto da sociedade e dos cidadãos.

Para concretizar esta Visão e levar a efeito a sua Missão, a Força Aérea necessita de edificar e sustentar um conjunto de capacidades, que materialize o seu produto operacional tangível.

Quando pensamos na edificação de capacidades, teremos de pensar mais além do que a simples compra de uma aeronave (Figura 50). Na realidade, uma capacidade é um conjunto de elementos que engloba diferentes componentes (ou vectores) de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas, interoperabilidade, entre outras (DOTMLPII).



Figura 50 – Vetores de Edificação de Capacidades

Fonte: EMFA.

Partindo do processo de formulação estratégica em termos de fins, formas e meios, é assumido que qualquer processo de desenvolvimento de capacidades militares deverá ser enquadrado por uma Visão Estratégica que estabeleça o nível de ambição e o estado final desejado.

Função dos objetivos estabelecidos superiormente, que refletem o nível de ambição, equacionam-se depois as formas (métodos) como deverão ser empregues os meios para alcançar os fins, e finalmente definem-se as capacidades militares.



Na prática é um pensamento baseado em efeitos em que se equaciona, primariamente, o que se pretende alcançar, avaliando-se a forma de atuar e por fim, decidir quais os recursos que melhor irão alcançar os efeitos desejados.

Esta Visão deve compreender os aspetos operacionais (emprego dos meios), genéticos (geração de novos meios) e estruturais (composição, organização e articulação dos meios).

Deve também avaliar o ambiente estratégico e operacional transmitindo os princípios para o desenvolvimento da capacidade.

Só no fim deste processo é que fará sentido equacionar a definição do sistema adequado para cumprir de forma eficaz e desejavelmente eficiente, a tarefa.

Quanto ao “Plano de Voo”, ele transmite as orientações programáticas e de planeamento, estabelecendo as ações necessárias para alcançar a Visão Estratégica.

Reflete as orientações, prioridades e linhas de ação estratégicas, definindo objetivos intermédios suportados por indicadores quantitativos para os “estados alvo”, no sentido de avaliar os progressos obtidos e, ajustando o plano de ação de forma conveniente.

Focaliza, portanto, todos os atores envolvidos num roteiro comum.

Por fim, e de forma a fazer refletir as diversas dimensões de uma capacidade, o Conceito de Operações descreve um método ou forma de empregar capacidades militares, definindo o modo de operação do Sistema de Armas, a missão ou missões específicas que deve cumprir e as tarefas que lhe são atribuídas, bem como a forma de integração no sistema de forças nacional.

Para além disso, deverá identificar as características do sistema de armas em termos de plataforma, equipamentos e requisitos logísticos de sustentação assim como as infraestruturas necessárias para a sua operação e, de igual forma, deverá considerar os aspetos relativos à seleção, treino e qualificação do pessoal necessário para a operação do sistema. Percebemos assim que o desenvolvimento de uma capacidade é um processo bem mais complexo, do que a simples aquisição do Sistema de Armas.

### **3.4.3. Componente Operacional do Sistema de Forças**

A Figura 51 espelha as Capacidades Militares da Força Aérea vertidas na Componente Operacional do Sistema de Forças 2014.



*Capacidades Militares da Força Aérea na Componente Operacional do Sistema de Forças (SF2014)*

CA 1 – Comando e Controlo (C2) Aéreo
CA 2 – Vigilância, Detecção, Identificação (VDI) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo
CA 3 – Luta Aérea Ofensiva e Defensiva
CA 4 – Luta Ar-Solo/Superfície
CA 5 – Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo
CA 6 – Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial
CA 7 – Busca e Salvamento
CA 8 – Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força
CA 9 – Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea
CA 10 – Apoio ao Desenvolvimento e Bem-estar
CA 11 – Cooperação e Assistência Militar
CA 12 – Reservas de Guerra

Figura 51 – Capacidades Militares da Força Aérea

Fonte: EMFA.

**CA1 – Comando e Controlo Aéreo** – Manter em operação permanente (24/7) um sistema de C2 aéreo que assegurará a cobertura de todo o EEINP, assegurando a necessária conectividade para operações conjuntas/combinadas, incluindo com a OTAN e a UE.

**CA2 – Vigilância, Detecção, Identificação (VDI) e Intervenção (QRA-I) no Espaço Aéreo** – Implementar e manter um sistema de VDI permanente (24/7), abrangendo na máxima extensão possível o EEINP, devidamente articulado com o Sistema Integrado de Defesa Aérea da OTAN e com meios de interceção QRA-I

**CA3 – Luta Aérea Ofensiva e Defensiva, e CA4 – Luta Ar-Solo/Superfície.**

Manter em permanente prontidão nacional e atribuição à OTAN e à UE, uma força de aeronaves de combate dedicadas a luta aérea e ar-solo/superfície, incluindo a sua projeção e sustentação de operações a nível nacional ou internacional, incluindo policiamento aéreo, cuja finalidade é neutralizar e retardar o potencial militar aéreo inimigo, através de ações de luta aérea.

**CA5 – Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento (VRP) Terrestre e Marítimo** – Implementar e manter um sistema de VRP integrado, orientado para o espaço de soberania e de responsabilidade

e jurisdição nacional e empregar sistemática e persistentemente, nestas áreas, meios aéreos de VPR, mantendo em permanente prontidão e atribuição à OTAN e à UE meios aéreos dedicados a *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (JISR) e a Patrulhamento Marítimo, com capacidade de projeção e de sustentação de operações a nível nacional e internacional.

**CA6 – Transporte Aéreo Estratégico, Tático e Especial** – Manter, em estado de prontidão permanente, os meios de transporte aéreo estratégico, tático e especial, preparados para desenvolver operações, em qualquer região do globo, permitindo a projeção de Conjuntos Modulares de Forças, em teatros de operações no EEINP e no EEINC, assegurando a mobilidade, através de transporte aéreo intrateatro. Destinado também ao transporte de altas entidades do Estado, evacuações sanitárias, transporte de órgãos humanos, evacuação de zonas onde ocorram catástrofes, apoio às Forças e Serviços de Segurança, apoio a missões de proteção civil, apoio ao combate a fogos e outras de interesse público que contribuam para a melhoria da qualidade de vida das populações.

**CA7 – Busca e Salvamento (SAR)** – Manter, em elevado estado de prontidão permanente (24/7), meios de busca e salvamento (incluindo meios aéreos específicos, C2, vigilância, reporte e coordenação) preparados para atuar no EEINP. No âmbito das necessidades nacionais e em cumprimento dos compromissos internacionais assumidos, empregar meios aéreos com equipas de salvamento e equipamento especializados, em missões de busca e salvamento aéreo, marítimo e terrestre.

**CA8 – Projeção, Proteção, Operacionalidade e Sustentação (PPOS) da Força** – Manter os equipamentos e um sistema para apoio à projeção das forças, constituir e projetar as forças de proteção próxima, o armamento e o equipamento de combate necessários para o emprego operacional e assegurar as condições de sustentabilidade, no âmbito da logística de operações.

**CA9 – Instrução de Pilotagem e Navegação Aérea** – Assegurar a formação inicial de pilotos e de navegadores, desde a seleção até à qualificação em pessoal navegante permanente.

- Assegurar a formação avançada para pilotos de aeronaves de combate.
- Assegurar a formação especializada em helicópteros.

**CA10 – Apoio ao Desenvolvimento e Bem-estar e CA11 – Cooperação e Assistência Militar** – Estas duas capacidades são materializadas por meios elencados nas outras capacidades do Sistema de Forças, de forma a permitir disponibilizar um conjunto de valências que sejam adaptadas às

necessidades de apoio ao desenvolvimento e bem-estar em proveito das populações, assim como a condução e participação de atividades relacionadas com o desenvolvimento económico, científico e cultural do País e a melhoria da qualidade de vida dos portugueses e ainda a cooperação e assistência militar incluindo a Cooperação Técnico-Militar (CTM) com a CPLP.

**CA12 – Reservas de Guerra** – Garantir a disponibilidade de armamento (mísseis, torpedos e bombas), munições e equipamento (sistemas de autoproteção, sinalização e deteção) para os Sistemas de Armas e para o emprego operacional sustentado dos meios e das forças nas diversas capacidades inerentes ao combate.

A Lei de Programação Militar (7/2015, 18 maio) permite assegurar os seguintes rácios de financiamento por quadriénio e por Ramo (partindo do pressuposto que o financiamento disponibilizado atingirá sempre os limites previstos na Lei).

A Força Aérea será financiada em 1.425.663.004 € da verba total prevista entre 2015 e 2026, o que equivale a 23% da LPM mais 20% dos SC/MDN (contratos helicóptero EH101 e do avião C-295), no período de vigência desta lei (Figura 52).



*Financiamento LPM*  
*(Lei Orgânica n.º 7/2016, de 18 maio)*


LPM (Anexo I e II) Euros €	1.º Quadriénio 2015-2018	2.º Quadriénio 2019-2022	3.º Quadriénio 2023-2026	TOTAL 2015-2026
EMGFA	30.275.000	30.619.000	28.415.000	89.309.000
Exército	126.506.000 132.854.548	251.236.000	290.532.000	668.274.000 674.622.548
Marinha	320.334.000 321.367.451	313.914.000	401.675.000	1.035.923.000 1.036.956.451
Força Aérea	182.291.000 553.885.193	248.266.000 492.399.392	329.467.000 379.378.419	760.024.000 1.425.663.004
SC/MDN Só SC	414.594.000 35.418.000	255.966.000 11.830.000	49.912.000 0	720.472.000 47.448.000

Figura 52 – Financiamento na Lei de Programação Militar

Fonte: EMFA.

### 3.4. A FORÇA AÉREA E A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES A LONGO PRAZO. SITUAÇÃO ATUAL E PERSPETIVAS DE EVOLUÇÃO

No sentido de não ser exaustivo nesta matéria cuja explicação requer detalhe, irei apenas abordar de uma forma geral, prioridades das capacidades da Força Aérea (Figura 53). Estas capacidades apresentam necessidades de financiamento substancial para aquisição, modernização e substituição, assim como de ações de regeneração do potencial, de forma a garantir um grau adequado de edificação do SF 2014, assegurando um aumento do empenhamento operacional coincidente com o nível de ambição estabelecido politicamente e com os compromissos assumidos a nível nacional e internacional.



*Programas de Investimento  
Financiamento LPM*

**Prioridades:**

- A salvaguarda dos compromissos assumidos (Locação e FISS) das aeronaves C-295 e EH-101.
- A substituição do Alouette III, Alpha-Jet, C-130 e Chipmunk.
- A modernização do Falcon 50 e do Epsilon.
- A modernização do sistema de C2 Aéreo (ACCS) de forma a garantir interoperabilidade com os sistemas NATO.
- A manutenção e sustentação da capacidade MPA/ISR com os sistemas de armas P-3 e C-295M.
- A sustentação e modernização da capacidade operacional do F-16MLU.

**Projetos sem financiamento:**

- A substituição do C-130 (eventualmente o KC390).
- Os Sistemas Aéreos Não Tripulados com UAVs de Classe II e Classe III.
- O Radar Tático de Defesa Aérea de forma a complementar as UVD e/ou quando necessário em destacamentos.
- O Sistema de Defesa Aérea Terra-Ar (GBAD) com AAA e Mísseis Terra-Ar.
- Diversas necessidades na capacidade PPOS, nomeadamente a possibilidade de operar em ambientes NBQR.

Figura 53 – Programas de Investimento

Fonte: EMFA.

Em sùmula temos como prioridade:

- A salvaguarda dos compromissos assumidos (Locação e FISS) das aeronaves C-295 e EH-101;
- A substituição do ALIII, Alpha-Jet, C-130 e Chipmunk;
- A modernização do Falcon 50 e do Epsilon;
- A modernização do Sistema de C2 Aéreo (ACCS) de forma a garantir interoperabilidade com os sistemas NATO;
- A manutenção e sustentação da capacidade ISR/MPA com os sistemas de armas P-3C e C-295M;

- A sustentação e modernização da capacidade operacional do F-16MLU.

Projetos sem financiamento:

- A substituição do C-130;
- Os Sistemas Aéreos Não Tripulados (UAS) de Classe II e Classe III;
- O Radar Tático de Defesa Aérea (TADR) de forma a complementar as Unidades de Vigilância e Detecção ou quando necessário em destacamentos;
- O Sistema de Defesa Aérea terra-Ar com AAA e Mísseis Terra-Ar (Ground Based Air Defense – GBAD);
- Diversas necessidades na capacidade PPOS, nomeadamente a possibilidade de operar em ambientes NBQR.

Dependendo do financiamento disponível em sede de LPM, assim como das diretivas políticas emanadas para a elaboração da nova Lei (prevista para 2018), esta Proposta de Forças deverá ser revisitada no sentido de avaliar a pertinência estratégica dos Projetos, sob a forma de reformulação da prioridade atribuída e/ou alteração do nível de ambição estabelecido. É igualmente necessário reavaliar calendarização estabelecida para o investimento em cada Projeto e quantificá-lo (Figura 54).



**Programas de Investimento  
Financiamento LPM**

**Revisitar a Proposta de Forças da Força Aérea na próxima revisão da LPM (2018) no sentido de avaliar:**

- A pertinência estratégica dos Projetos, sob a forma de reformulação da prioridade atribuída e/ou alteração do nível de ambição estabelecido.
- A calendarização estabelecida para o investimento em cada Projeto.
- estimativa do investimento planeado.
- A procura de fontes alternativas de financiamento, nomeadamente fundos estruturais nacionais e europeus, verbas resultantes da alienação de Sistemas de Armas, contrapartidas da implementação do Plano de Redução do Dispositivo Territorial, Lei de Infraestruturas Militares, parcerias com fabricantes, prestação de serviços, receitas próprias, etc.

Figura 54 – Critérios para a Seleção dos Programas de Investimento

Fonte: EMFA.

Consideramos essencial a procura de fontes alternativas de financiamento, nomeadamente fundos estruturais nacionais e europeus, verbas resultantes da alienação de Sistemas de Armas, contrapartidas da implementação do Plano de Redução do Dispositivo Territorial, Lei de Infraestruturas Militares, parcerias com fabricantes, prestação de serviços, receitas próprias, evitando o cumprimento parcial do projeto por falta de fundos disponíveis ou o seu adiamento no tempo.

#### 3.4.4. Conclusão

O elevado ritmo de evolução tecnológica associado aos Sistemas de Armas obriga a compromissos financeiros duradouros e estáveis que garantam atualizações permanentes por forma a manter a sua relevância operacional (Figura 55).

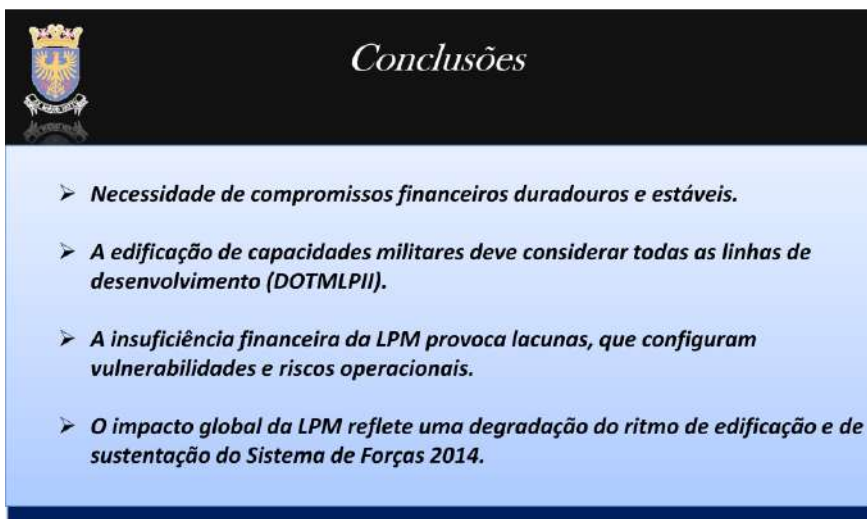


Figura 55 – Conclusões

Fonte: EMFA.

A natureza de alguns programas/projetos de equipamento militar implica compromissos financeiros duradouros e estáveis, de maior amplitude temporal. Por outro lado, o elevado ritmo de evolução tecnológica exige que, tanto quanto possível, os projetos se desenvolvam e se concretizem de forma célere, garantindo assim a atualidade das soluções e a sua adequabilidade operacional;

A aquisição de um determinado meio, podendo constituir um elemento central para a edificação da respetiva capacidade, não dispensa a concretização

de outras medidas de desenvolvimento, também elas essenciais, como a Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPII), entre outras;

O facto de na presente revisão da LPM não ser possível planear, no prazo de 12 anos, a totalidade das necessidades em equipamento necessárias à edificação da Componente Operacional do Sistema de Forças 2014, persistem lacunas, que conFiguram vulnerabilidades e riscos operacionais (inerentes às missões) que importa ter presentes;

Por fim refiro que os limites financeiros e a derrapagem temporal dos projetos têm, como consequência, uma degradação do ritmo de edificação e de sustentação das capacidades do SF 2014, contribuindo para o obsolescência das forças e meios e condicionando a concretização do nível de ambição estabelecido.



**4. PAINEL 4**  
**METODOLOGIAS E**  
**FERRAMENTAS DE APOIO AO**  
**PLANEAMENTO ESTRATÉGICO:**  
**APLICABILIDADE NO**  
**PLANEAMENTO MILITAR A**  
**LONGO PRAZO**



## 4.1. NOTA INTRODUTÓRIA AO PAINEL

**José Manuel Félix Ribeiro**

Professor Doutor  
Universidade Nova de Lisboa  
jm.felixribeiro@gmail.com

Na publicação da NATO SAS-025 *“Handbook on Long Term Defence Planning”* o Planeamento Militar de Longo Prazo é definido como “um processo que investiga os possíveis ambientes operacionais e desenvolve um plano de implementação da estrutura da Defesa para melhor adaptar a organização da Defesa a esses ambientes, sendo dados um conjunto de constrangimentos, incluindo os financeiros”.

Este painel irá contribuir para se avançar em termos de conceitos, métodos e ferramentas disponíveis que podem ser utilizadas para num exercício de Planeamento Estratégico Militar a Longo Prazo.

A reflexão estratégica nasceu na área militar e, posteriormente difundiu-se na área empresarial, nomeadamente sob forma de planeamento estratégico. Será pois relevante avaliar como é que hoje as ciências da gestão encaram a estratégia e o seu planeamento e que avanços concetuais e instrumentais têm vindo a ser realizados, que eventualmente possam também utilizados no planeamento estratégico militar a longo prazo, cientes das diferenças substantivas que existem entre as áreas da Defesa e a dos negócios empresariais

Qualquer que seja o enriquecimento que esses contributos possam trazer ao Planeamento Estratégico Militar a Longo Prazo este tem sempre que incluir nas suas fases iniciais a análise dos ambientes operacionais com que a defesa e segurança de Portugal se pode vir a confrontar. Destacaríamos três níveis dessa análise:

- Uma análise sobre o padrão de conflitualidade e de ameaças para a Segurança - e a respetiva distribuição geográfica mais provável - que num horizonte de longo prazo (20 a 30 anos) podem envolver Portugal, vindos quer da proximidade, quer da distância ou, e cada vez mais, de novos espaços s que esbatem uma e outra, como seja o caso do ciberespaço;
- Uma análise prospetiva sobre o impacto das dinâmicas no espaço estratégico e geopolítico, global e macrorregional-, sobre as alianças que hoje constituem parte imprescindível da Estratégia de Defesa Nacional de Portugal;
- Uma análise da possível evolução das tecnologias na área da defesa e do seu impacto na evolução das armas, das plataformas, dos novos auxiliares não tripulados e dos sistemas de comando controlo e comunicação com que os Estados devem contar no horizonte deste planeamento.

Estes três níveis de reflexão fazem parte de um exercício de prospetiva exploratória, ou seja, um exercício que incide sobre variáveis que escapam ao controlo do País mas cuja evolução terá forte impacto para sua Segurança e Defesa - exercício - que leve à identificação de cenários contrastados de conflitualidade e de ameaças à segurança, bem como da evolução tecnológica e operacional dos meios de defesa a que os Estados podem vir dispor e da configuração de alianças num horizonte de longo prazo. Esta fase implica igualmente uma mais detalhada identificação dos riscos que podem decorrer das ameaças identificadas e da sua hierarquização pelo duplo critério de impacto na segurança e de possibilidade (probabilidade?) de ocorrência. Esta fase deveria terminar com uma avaliação dos pontos fracos e fortes das capacidades operacionais que hoje o País dispõe face ao que caracteriza cada Cenário.

Uma vez realizada esta fase deveria iniciar-se um exercício de prospetiva estratégica orientado para a construção de diferentes - mas plausíveis - conjugações de missões, modos operacionais e meios com que Portugal seja capaz de assegurar a defesa e garantir a sua segurança pela combinação de capacidades próprias e de multiplicadores de força que são as alianças. Tendo

sempre em conta que se as alianças servem para nos defender de adversários exigem igualmente um cuidado para nos proteger das ambições eventualmente excessivas de aliados. Na fase de Prospetiva Estratégica haverá lugar para identificação doutra espécie de risco - o risco estratégico, que resulta da existência de um desequilíbrio entre as necessidades de capacidades e os recursos potencialmente à disposição do planeador.

É ao nível da Prospetiva Estratégica que se coloca uma outra questão: a de saber se esta fase contaria ou não com a existência de uma Estratégia Nacional de longo prazo. De uma forma simplificada definiria esta Estratégia Nacional como um conjunto de orientações que, articulando vários níveis de intervenção do Estado – da segurança e defesa ao económico e social – que permitam manter a integridade e a soberania do Estado e a coesão da Sociedade, ampliando simultaneamente a capacidade do País influenciar o ambiente envolvente, por forma a reduzir ou neutralizar ameaças e ampliar oportunidades para si e para outros, ganhando desse modo maior relevância internacional aos níveis geoeconómico, geopolítico estratégico.

Não existindo uma Estratégia Nacional explicitada, o exercício de Prospetiva Estratégica realizado com tempo pode constituir uma oportunidade para-que o poder político - confrontado na Censuração com diversas combinações possíveis de Funções, Modos Operacionais e Meios para a Segurança e Defesa – se possa envolver, ele próprio, numa reflexão estratégica que conduza à definição dos parâmetros em que o Planeamento Estratégico Militar a Longo Prazo se deva desenvolver.



## 4.2. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO NO MUNDO ATUAL: NOVAS PERSPETIVAS, PARADIGMAS E PARADOXOS

**Emanuel Gomes**

Professor Doutor  
Universidade de Birmingham  
Universidade Nova de Lisboa  
e.gomes@bham.ac.uk

### 4.2.1. Introdução: da origem militar à emergência de novos paradigmas na estratégia

Desde há muito, que a estratégia tem feito parte do vocabulário das grandes decisões, inicialmente num ambiente político-militar e, em tempos mais recentes, também no enfoque do planeamento das atividades empresariais/corporativas. A estratégia pode ter diferentes sentidos para diferentes pessoas, pelo que não aparece como um simples conceito, universalmente aceite, sobre o que se constitui exatamente.

A origem da palavra é “strategos” (*stratos*=exercitos e *agos*=dirigir/conduzir/guiar). É uma palavra grega e que está associada à função de liderar ou conduzir as Forças Armadas no sentido de conquistar objetivos altamente remuneradores (noutra linguagem, estratégicos).

Sun Tzu (400-320 a.C.) foi um dos que muito contribuiu para a concetualização das estratégias a partir de princípios básicos, quase de senso comum, mas que são basilares no pensamento estratégico. O seu pensamento foi registado no seu livro “A arte da Guerra”, e assenta, sobretudo, numa lógica também de ambiente militar.

O mundo empresarial, vendo os bons resultados da aplicação dos conceitos em ambiente militar, absorveu esse conhecimento que converteu no que intitula de planeamento estratégico empresarial, no sentido de se vincar o que se pretende atingir, identificar-se a si próprio como forma de perceber o “status” em que está, quais os recursos e o modo de os mobilizar para os fins.

Porém, frequentemente, muitas organizações têm feito as suas escolhas estratégicas para reagir a necessidades emergentes, oportunidades, ameaças, sem terem uma estratégia consistente. Assim, em tempos muito mais recentes, têm emergido novos paradigmas, novas formas de estar. O mundo é mais complexo, mais incerto, mais rápido, e surgem dúvidas sobre se há planeamento ou se é possível planear. Apesar dessa realidade, a estratégia planeada não deve ser totalmente ignorada. Por exemplo, mover-se para novos mercados, diversificar, adquirir, fusões, alianças não são coisas do último minuto mas devem ser fruto de um processo de análise estratégica contínuo.

De facto, das próprias situações emergem necessidades cujas respostas parecem querer-se imediatas e é por isso que paralelamente às estratégias prescritivas terão de coexistir as estratégias emergentes, sobre as quais ainda não há verdadeiramente consolidação da doutrina.

#### **4.2.2. Processo de planeamento estratégico**

Considera-se pertinente definir estratégia. É possível encontrar várias definições para a estratégia (como em Alfred Chandler (1962), em Porter (1996), etc.) que parecem marcantes para o que se pretende referir mas desejo sobretudo realçar a de Johnson, Scholes and Whittington (2008: 3) “É a direção e o âmbito de ação de longo prazo de uma organização, a qual leva a atingir uma *vantagem competitiva* num meio ambiente em constante mudança, através da reconfiguração dos recursos e competências com o objetivo de satisfazer as expectativas<sup>13</sup> dos vários *stakeholders*”

Da mesma, deduzem-se elementos muito pertinentes que importa relevar:

- Longo prazo (LP): requer-se para um período dilatado de tempo, embora LP hoje em dia seja discutível qual a duração segundo o contexto.
- Direção: tem orientação, objetivos a atingir.

---

<sup>13</sup> Os desejos e as necessidades de indivíduos e grupos de pessoas que têm interesse e influenciam a empresa são elementos chave no processo da tomada de decisão estratégica. Em algumas situações, os seus poderes prevalecem sobre a lógica estratégica dos negócios e a influência pode tornar-se num detrimento/perda.



- Ação: há atos efetivos. É necessário agir e é desejável que seja com eficácia. Não deve haver apatia.
- Atingir vantagem: no mundo empresarial, a competitividade, que no fundo é o *modus operandi* das empresas pretende obter uma vantagem competitiva sobre os seus mais directos competidores/"rivals".
- Ambiente em mudança: o ambiente onde as organizações vivem está sempre em mudança. Um cenário de complexidade, de incertezas, de imprevisibilidades.
- Reconfiguração de recursos: alocar a melhor conveniência de recursos para o momento.
- Reconfiguração de competências: alocar a melhor conveniência de competências para o momento.
- Expetativas de *stakeholders*: na empresa estão representados muitos interesses, vistos a partir de *stakeholders*. É, obviamente, aceitável que as expetativas dos intervenientes/interessados sejam conseguidas.

Assim, em poucas palavras, as vantagens que se querem no LP requerem orientação e ação, recorrendo a recursos e competências estando, no entanto, atentos ao ambiente onde se desenvolve. A perspectiva de longo prazo capacitará as empresas a empreender uma mais vincada e contínua avaliação e a um reajustar da sua posição e das suas escolhas estratégicas de acordo com as suas prospetivas correntes e futuras.

É óbvio que as definições são pertinentes para o enquadramento do pensamento, no entanto o que efetivamente se procura nesta palestra é perceber o que é o planeamento estratégico e como ele se faz.

O planeamento estratégico inscreve-se dentro da gestão estratégica: um conceito mais amplo. Enquanto gestão se refere à organização e implementação da estratégia, o planeamento estratégico é, na prática, o entendimento de como a empresa cria, capta e sustém vantagens competitivas.

O processo de planeamento estratégico pode ser considerado em duas dimensões: os procedimentos (passos a dar) e as ferramentas disponíveis. O processo assenta em três fases: (I) a análise da posição estratégica da empresa, (II) a formulação de planos estratégicos (III) e a implementação da estratégia.

Uma das fases é a instituição fazer uma *análise da sua posição estratégica* (Figura 56), isto é, autoidentificar-se (reconhecer quem é) e saber onde está. Para o efeito, faz uma análise interna de recursos e competências, uma análise

do ambiente externo (ambiente onde se insere, que se passa á sua volta) e, ainda, identifica quais são verdadeiramente os seus propósitos organizacionais (visão, missão, objetivos, expetativas de stakeholders) (Gomes e Jackson, 2012).

Usando ferramentas e metodologias na Análise Externa, como PESTEL<sup>14</sup> (ferramenta de análise do ambiente externo macro), Análise Grupo Estratégico, as 5 Forças de Porter (ferramenta de análise do ambiente externo micro: competitividade) identificam as oportunidades e ameaças.

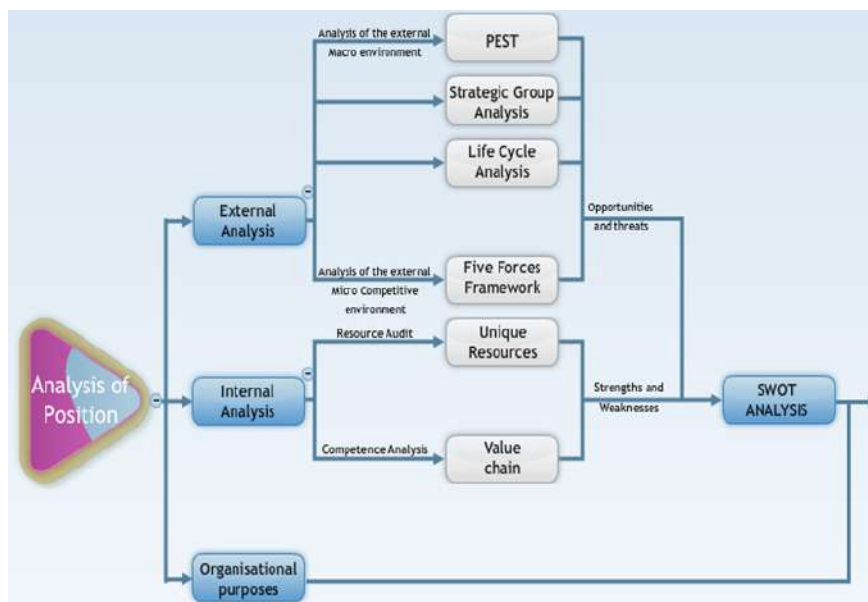


Figura 56 – Análise da Posição Estratégica

Fonte: Gomes e Jackson (2012).

Com a análise interna, procura-se auditar, analisar, identificar os recursos e as competências, recorrendo às ferramenta “Recursos<sup>15</sup> únicos” e “cadeia de

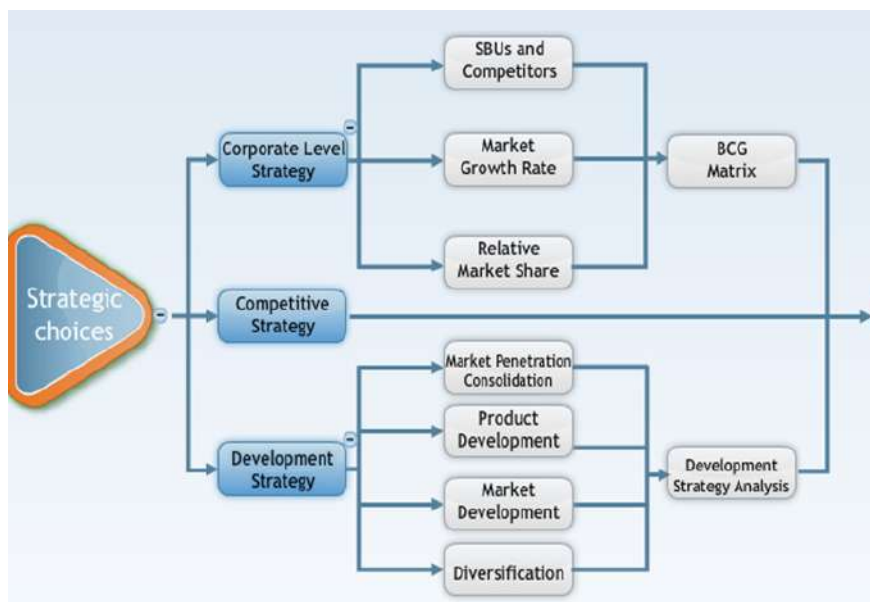
<sup>14</sup> PESTEL: Análise macro do ambiente em questões de: Política, Economia, Social-Cultural, Tecnológica, questões ambientais (environment) e Legais. Alguns de forma mais reduzida falam de PEST. Outros tendem a chamar de ESTEMPLE (Contexto de aspetos Económicos, Sociais, Tecnológicos, Ecológicos, Media, Políticos, Legais, Éticos).

<sup>15</sup> Os recursos são de vários tipos: humanos, físicos, financeiros e intangíveis (know how, patentes, relacionamentos, processos internos de informação, marcas, lealdade dos clientes, reputação da empresa,...). Para melhorar ou adquirir recursos ou competências para operar algumas atividades, tem de decidir se faz internamente ou com a colaboração de um parceiro externo. Quando as empresas têm diferentes competências core e contribuem para diferentes atividades da cadeia de valor, podem formar uma parceria (complementar ou simétrica). Em alguns casos, competências e atividades complementares podem resultar na formação de uma nova cadeia de valor com maior vantagem competitiva e com uma posição estratégica mais forte.

Valor<sup>16</sup> com vista a ser possível estabelecer quais os pontos fortes e fracos da organização e perceber onde localizar vantagem competitiva.

Encontradas as oportunidades, ameaças, pontos fortes e pontos fracos, então a metodologia “Análise SWOT” vai potenciar o levantamento de escolhas estratégicas (II fase) que antecedem a implementação (III fase).

Na fase II, a das escolhas estratégicas (Figura 57), estas estão definidas em 3 níveis: o Corporativo, o das unidades de negócio (estratégias competitivas) e o de estratégias de desenvolvimento de produtos e mercados.



**Figura 57 – Escolhas Estratégicas**

Fonte: Gomes e Jackson (2012).

No nível corporativo, importa encontrar quais são as unidades de negócios e os competidores, as taxas de crescimento do mercado e quotas (*share*) de mercados. Para o efeito, uma das ferramentas utilizadas de modo mais generalizado é a Matriz BCG (que ajuda a identificar o portfólio das empresas e o peso de cada área de negócio). No nível competitivo, trata-se descobrir as capacidades competitivas e de concorrência, como as descreve Porter: Generic Strategies. No nível de estratégias de desenvolvimento, a ferramenta que é normalmente usada é a matriz de Ansoff (1957) em que se procura identificar

<sup>16</sup> O conceito, introduzido por Porter, descreve um conjunto de atividades primárias e de suporte para criar serviços e produtos.

o que fazer, nomeadamente: Diversificação, Desenvolvimento de mercado, Desenvolvimento de Produtos e Penetração no mercado.

Finalmente, uma terceira fase, a da implementação da estratégia, que é um trabalho que envolve a organização como um todo, e não somente os gestores. Esses processos são, sobretudo, orientados para a ação e, nomeadamente, para produzir as necessárias mudanças organizacionais para encontrar o sucesso estratégico e requer bons sistemas de comunicação, em especial nos mecanismos de controlo e no uso adequado de recursos da organização.

De uma primeira análise ao planeamento estratégico, constata-se duas perspectivas de leitura que mobilizam de forma diferenciada mentalidades de empresários: a lógica do ambiente externo e a do ambiente interno, respetivamente orientadas para novas oportunidades de negócios que o exterior traz ou oferece ou no caso do ambiente interno, em especial marcada pelos recursos e competências já existentes (tão associadas, por exemplo, a empresas familiares). Por outro lado, o planeamento estratégico permite identificar três claros momentos/fases: Análise, Identificação e Formulação. Olhando e comparando as perspectivas, percebemos que em cada uma das fases enunciadas se reflecte em modos de pensar e de *operandi* distintos (Quadro 1).

**Quadro 1 – Fases do Planeamento Estratégico**

	<b>EXTERNA</b>	<b>INTERNA</b>
ANÁLISE	Dos fatores do meio ambiente que influenciam a empresa.	Dos pontos fortes e fracos da organização.
IDENTIFICAÇÃO	Do nível de atratividade da indústria	Dos recursos que dão uma vantagem competitiva em relação aos concorrentes.
FORMULAÇÃO	De estratégias adequadas ao meio envolvente.	De estratégias com base nas vantagens competitivas da Empresa e de indústrias às quais elas se adequam.

#### **4.2.3. Evolução dos paradigmas estratégicos**

Ao longo dos tempos, o pensamento empresarial/corporativo tem evoluído quanto aos estilos de abordagem da estratégia. Na verdade, tem havido a adopção de vários paradigmas. Talvez os mais relevantes de referir, e que se sucederam

cronologicamente, são: Forças competitivas, Visão baseada em recursos (RBV<sup>17</sup>), Perspetiva de capacidades dinâmicas, Ambidexteridade estratégica e Agilidade estratégica. Nesses paradigmas, têm sempre estado presentes duas dimensões: capacidade estratégica e dinamismo do meio envolvente.

Cada paradigma tem o seu focus (Quadro 2). Nas forças competitivas é na competitividade, e isso significa olhar para indústrias, empresas e produtos. Na RBV são os recursos. Nas capacidades dinâmicas – os processos. Na ambidexridade, olha-se para períodos mais longos ou mais para o imediato, ou seja, a dimensão temporal. Na agilidade estratégica, é a flexibilidade e rapidez.

**Quadro 2 – Paradigmas Estratégicos**

PARADIGMA	FOCUS
Forças competitivas	Indústrias, empresas, produtos
Resource based view (RBV)	Recursos
Capacidades dinâmicas	Processos e trajetórias
Ambidexteridade estratégica	Dimensão temporal
Agilidade estratégica	Flexibilidade e rapidez de execução

Pretende-se dar realce aos três mais recentes paradigmas: Capacidades dinâmicas, Ambidexteridade estratégica e Agilidade estratégica.

No de Capacidades dinâmicas, além propriamente das capacidades dinâmicas, são importantes as capacidades estratégicas. Capacidade estratégica significa a capacidade de a organização utilizar os seus recursos e competências para executar um conjunto de atividades. Por outro lado, Capacidades dinâmicas refere-se à capacidade de reconFigurar recursos e competências internas e externas em ambientes de rápidas mudanças (Teece, Pisano and Shuen, 1997). Assim, capacidades dinâmicas implica:

- Criar, Desenvolver, ou Modificar a base de recursos.
- Poderá estar embutida em rotinas e processos ou em indivíduos/líderes.



<sup>17</sup> RBV permite entender quais os recursos únicos e competências *core* que permitem encontrar a vantagem competitiva sustentável. No fundo, estamos a identificar aquilo que é difícil de imitar ou em que é melhor que os concorrentes

Para (Teece, Pisano e Shuen,1997) in “Dynamic capabilities and strategic management” há três momentos que se destacam: Detecção (*sensing*), Captura (*seizing*) e Transformação (*transforming*). A Detecção corresponde a: Identificação e avaliação de uma oportunidade. É o momento mais fácil de estabelecer numa organização. A Captura refere-se à Mobilização de recursos para aproveitar a oportunidade e criar valor. A Transformação significa que há Renovação contínua e que é difícil de rotinar.

O paradigma Ambidextridade estratégica refere-se há capacidade de, simultaneamente, conseguir-se o necessário alinhamento (*exploitation*) e adaptabilidade (*exploration*), isto é, respetivamente, a eficiência e excelência no dia-a-dia e a capacidade de explorar novas ideias e inovar em resposta a novas exigências do meio envolvente, que é algo a mais logo prazo (Gibson e Birkinshaw, 2004). *Exploitation* significa alinhamento e eficiência e considera-se que a inovação é incremental, enquanto *Exploration* traduz a ideia de ao longo do tempo, adaptação, flexibilidade e um intervalo no tempo que permita a inovação radical.

Este paradigma pressupõe que é criado um balanceamento (equilíbrio) entre *exploration* e *exploitation*, entre o que é alcançável no imediato e a longo prazo (Quadro 3).

**Quadro 3 – Alinhamento e Adaptabilidade**

<i>Exploration</i> sem <i>Exploitation</i>		<i>Exploitation</i> sem <i>Exploration</i>	
<i>Exploration</i>	<i>Exploitation</i>	<i>Exploration</i>	<i>Exploitation</i>
			

Se temos *exploration* (futuro) sem *exploitation* (presente) estar-se-á, certamente, a negligenciar o core *business* e corre-se o risco de, provavelmente, as ideias nunca serem concretizadas. Mas se temos *exploitation* (presente) sem *exploration* (futuro), então tende a ser uma aposta em competências-chave, o que pode conduzir a um *modus operandi* tende a transformar as competências-chave em competências rígidas.

Desenvolve-se um paradoxo entre planeamento estratégico versus estratégia emergente. O mundo confuso, cheio de incógnitas, incertezas, imprevisibilidades, como por exemplo Brexit, um presidente Trump sempre surpreendente, eleições e quais os resultados políticos, Coreia do Norte, a Síria, Refugiados, as cibercrises, para não citar outros acontecimentos, afinal o que traz? Não sabemos, por isso vale a pena questionar se um planeamento estratégico terá sentido para um amanhã que não se sabe se existe tal como o planeamos ou se não valerá mais a pena navegar à vista. O que é mais razoável? O planeamento estratégico ou ir atrás de uma estratégia que a emergência dita?

Um *planeamento estratégico* culmina com a formulação de estratégias deliberadas pela liderança que determinam qual a direção de longo prazo da organização. Por seu lado, a *estratégia emergente*, segundo Lynch (2006:16) é “uma estratégia cujos objetivos finais não são claros mas em que os elementos vão sendo desenvolvidos à medida que a estratégia se desenrola”. Um pouco à semelhança do que dizia António Machado: “Não há o caminho. O caminho se faz ao andar, ao andar se faz o caminho”.

O planeamento estratégico significa um sistema de planeamento estruturado. Há, por isso, necessidade de identificar objetivos, analisar o meio envolvente e os recursos organizacionais para que assim se possam desenvolver e selecionar opções estratégicas. O processo selecionado é, então, implementado. Na estratégia emergente não são definidos objetivos finais nem as necessárias estratégias, mas as mesmas vão-se desenvolvendo sem que se conheçam os objetivos finais. Por isso, dependem mais de tentativa e erro (trial and error) e experimentação para se alcançar o processo ideal.

Numa visão global a estratégia deliberada pode resultar em estratégia realizada ou não (foi planeado demasiado antes e não teve capacidade de se concretizar, pois muito mudou), mas a estratégia emergente, porque fruto da necessidade de ver resultados no imediato, será uma estratégia realizada mas cuja eficácia pode ter efeito no imediato, contudo os efeitos no longo prazo poderão ser questionáveis (Figura 58).



Figura 58 – Estratégia Deliberada e Estratégia Realizada

Por fim, analisemos o paradigma Agilidade estratégica que diz respeito à “capacidade de continuamente ajustar e adaptar a direção estratégica do negócio principal da empresa e de criar, não apenas novos produtos e serviços, como também em desenvolver novos modelos de negócio e meios inovadores de criar valor para a empresa, em função dos seus propósitos estratégicos e das mudanças de circunstâncias” (Doz e Kosonen, 2008).

Parece-nos significativa esta perspetiva, pois é condição essencial para as organizações se adaptarem e navegarem num meio de ambiente global. Precisam encontrar com rapidez o seu rumo. Esta abordagem parece-nos essencial em ambientes incertos e altamente competitivos onde as vantagens competitivas são temporárias e, como tal, requerem uma reconfiguração e renovação constante e dinâmica das capacidades, processos, práticas, estruturas e estratégias organizacionais. De algum modo, a agilidade contrapõe-se a estratégias de LP, no entanto é mais intensa e desgastante. A agilidade estratégica requer permanecer em constante alerta e estar flexível, estar disponível para uma contínua renovação e rápidos ajustamentos pois podem ser requeridas, frequentemente, mudanças de direção. Pelo contrário, nas estratégias de LP, as decisões tomadas não são facilmente reversíveis com a possível alocação de recursos, que poderão ficar comprometidos para fazer frente a alterações futuras, implicando, deste modo, um forte comprometimento e trará certamente um grande impacto em pessoas, estruturas, processos e cultura.

A agilidade estratégica, para se concretizar, requer três grandes mecanismos e posturas: sensibilidade estratégica, unidade de liderança e fluidez de recursos.

Sensibilidade estratégica é, no fundo, a capacidade de permanecer constantemente alerta e entender as dinâmicas de mudança interna e externa de forma a detetar, o mais cedo possível, sinais de quaisquer tendências emergentes e forças de convergência ou divergência. É, por isso, entender o significado de situações estratégicas à medida que elas evoluem, através da combinação de uma *orientação externa* (o que se passa no ambiente em que a organização se insere) com uma *participação interna* (auscultar sensibilidades e recolher expertise) no processo estratégico caracterizado por um *diálogo aberto* que envolve um *amplo quadro de participantes*, representantes dos *vários níveis e partes* da organização (Doz e Kosonen, 2008).

Unidade de liderança refere-se à capacidade de tomar decisões estratégicas arrojadas o mais cedo possível e de implementá-las rapidamente (Pina e Cunha, Gomes, Mellahi, Miner e Rego, 2016). Para isso, tem de haver a capacidade de superar qualquer potencial de politiquices internas geradas por “agendas



personais e questões privadas” e de, rapidamente, chegar a um compromisso coletivo seguido de uma rápida alocação de recursos para que haja uma direção e orientação claras.

Fluidez de recursos significa a capacidade de implementar as decisões de forma rápida com a inerente mas imediata alocação dos recursos necessários para a reconfiguração das atividades, processos, práticas, estruturas e estratégias organizacionais.

A partir daqueles três mecanismos, pode-se inferir e formular, com fácil intuição, alguns dogmas, constatações:

- Um processo estratégico mais aberto e inclusivo que aumenta a sensibilidade estratégica e só é possível quando existe unidade de liderança.
- Fluidez de recursos sem unidade de liderança apenas aumenta o risco de ‘lutas internas’ entre a liderança pela apropriação dos recursos disponíveis.
- Há maior fluidez de recursos dentro da mesma organização e entre as várias unidades estratégicas de negócio (lógica de portfólio corporativo).
- Uma organização mais integrada e interdependente só é possível através de boa colaboração entre a liderança.
- Para desenvolver colaboração e diálogo, os líderes podem partilhar os seus objetivos e expectativas uns com os outros, aumentando, assim, o sentimento de interdependência e a unidade de liderança.
- Enfoque limitado *versus* focus abrangente.
- Necessidade de haver um entendimento claro das normas e comportamentos de diálogo e cooperação para se evitar uma cultura de ‘guerras internas’ onde as normas de rivalidade têm precedência sobre as normas de colaboração.
- Uma cultura de normas de reciprocidade são essenciais para que uma organização multidimensional consiga ter agilidade estratégica.

#### **4.2.4. Realismo e futuro**

Chegados aqui, concluímos que haverá tendência para se assistir a uma espécie de trade-off entre planeamento e soluções emergentes, entre modelos prescritivos e a agilidade que se impõe no momento. Parece um paradoxo.

Destacamos também na evolução dos paradigmas as mais recentes perspetivas: capacidades dinâmicas, ambidextridade estratégica e agilidade

estratégica. Parece ser altura de questionar se estas têm alguma aplicabilidade ou se são apenas conjurações de académicos, e cuja filosofia não há-de sair do “laboratório”.

Estes paradigmas têm sido, em boa parte, provenientes de gestores da vida real e que identificaram formas de intervir perante situações que vivenciaram. Por exemplo, o conceito da agilidade estratégica foi desenvolvida entre um académico da reconhecida escola INSEAD conjuntamente com um dos Diretores da Nokia na Finlândia. Fruto da experiência da sua gestão, em contexto real, verificou que certas modalidades deram resultados e que poderiam ser mais desenvolvidas, dentro de uma lógica de agilidade. Esta é também uma marca do estado da arte em planeamento estratégico, um balanceamento entre nem o puro académico nem o puro “business”.

Qual o paradigma que vai vingar?

Não sabemos se poderemos usar essa linguagem. Talvez todos, porque há um fio condutor em todos eles: dinâmica, capacidade de mobilização no imediato e sensibilidade.

Vale a pena continuar a investigar e sobretudo importa realçar que estes paradigmas, em relação ao passado, estão mais consentâneos com os tempos actuais caracterizados por rápidas mudanças ambientais e de grande imprevisibilidade.

### **Referências bibliográficas**

- Ansoff, H., 1957. Strategies for Diversification. *Harvard Business Review*, 35(5), pp. 113-124.
- Chandler, A., 1962. *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Enterprise*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Doz, Y. e Kosonen, M., 2008. *Fast strategy: How strategic agility will help you stay ahead of the game*. Pearson Education.
- Gibson, C. e Birkinshaw, J., 2004. The Antecedents, Consequences, and Mediating Role of Organizational Ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47(2), pp. 209-226.
- Gomes, E. e Jackson, P., 2012 Understanding Business Strategy. In: Delener, N. (2012). *Service Science Research, Strategy and Innovation: Dynamic Knowledge Management Methods*. IGI Global, Hershey/USA. pp. 325-341.
- Johnson, G., Scholes, K., e Whittington, R., 2008. *Exploring Corporate Strategy: Text e Cases*. Pearson Education.

Lynch, R., 2006. *Corporate Strategy*. Harlow, England: FT/Prentice Hall.

Pina e Cunha, M., Gomes, E., Mellahi, K., Miner, A., e Rego, A., 2016. Strategic agility through improvisational capabilities: implications for a paradox-sensitive HRM. *Human Resource Management Review*.

Porter, M., 1996. What is Strategy? *Harvard Business Review*, 74(6), pp. 61-78.

Teece, D., Pisano, G. e Shuen, A., 1997. Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), pp. 509-533.



## 4.3. O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

**José Augusto Felício**

Professor Doutor  
Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade de Lisboa  
jaufeli@iseg.ulisboa.pt

### 4.3.1. Introdução

O mundo em que operam as organizações tornou-se mais arriscado, volátil, incerto, complexo e ambíguo. As organizações empresariais e outras confrontam-se, no seu dia-a-dia, com desafios enormes que colocam em causa a sua sobrevivência, devido a dificuldades em projectar o futuro, cada vez mais incerto, em ambientes crescentemente turbulentos e imprevisíveis. O conhecimento e prática na aplicação da estratégia e do planeamento estratégico confrontam diferentes metodologias e ferramentas, insuficientes para responder aos desafios, o que leva a introduzir, entre outros, a necessidade de gerir os riscos estratégicos. É o que se constata com as ferramentas usadas pelo planeamento estratégico ao não tomarem em conta o risco (Maia e Chaves, 2016). Além disso, a relação entre o planeamento estratégico e o desempenho da empresa não pode determinar-se empiricamente (Boyd, 1991). Wulf et al. (2010) consideram que a crescente turbulência ambiental torna o planeamento estratégico cada vez mais difícil. Verifica-se que as estratégias bem-sucedidas não se planeiam analiticamente, por emergirem de um processo baseado na criatividade, intuição e aprendizagem, para o que

contribui, de forma relevante, o pensamento estratégico (Hamel e Prahalad, 1994; Mintzberg, 1994).

Constata-se, também, que a literatura sobre gestão de risco na gestão de estratégias em contextos de mudança ainda está na infância (Bromiley et al., 2015).

Neste quadro de análise, envolvendo a “incerteza imprevisível” nas organizações e os ambientes turbulentos, ganha importância a avaliação da relação do planeamento estratégico com a gestão do risco, para o que contribuem a teoria social (Bourdieu, 1984, 1998), a teoria institucional (DiMaggio e Powell, 1983; Zietsma e Lawrence, 2010; Smets et. al., 2012) e a teoria das texturas causais (Ramirez e Selsky, 2014). A teoria social (Social theory) centra o problema na relação entre os agentes e as estruturas organizacionais. As organizações, integrantes do ambiente social, são influenciadas directa e indirectamente pelos múltiplos agentes envolvidos na actividade, não sendo indiferentes, a esse mesmo ambiente social, as opções estratégicas. A teoria institucional (Institutional theory) refere-se aos campos organizacionais / institucionais que envolve as organizações, onde preponderam as relações com fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências reguladoras e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares que afectam a actividade. A teoria das texturas causais de ambientes organizacionais (*The causal textures theory (CTT) of organizational environments*) faz parte da escola de ecologia social que estuda os tipos de ambiente. Baseia-se na “textura” como característica distinta do “ambiente”. Considera que os planeadores estratégicos se devem envolver mais na incerteza imprevisível e na interacção que caracteriza os ambientes turbulentos e diferencia-se por abordar a incerteza imprevisível como fenómeno de nível contextual, resultante de interacções fortemente interligadas que podem produzir alternativas inesperadas com consequências não intencionais (Bernard, 2008). Ramirez e Selsky (2014) sugeriram que os processos neoclássicos de planeamento estratégico baseados em Porter (1985) são mais adequados para texturas causais não turbulentas do que para condições turbulentas. Argumentam que a colaboração neste modo de ecologia social de elaboração de estratégias não substitui a concorrência da indústria nos ambientes transaccionais das empresas constitutivas da abordagem neoclássica, antes, porém, complementa a concorrência com novos tipos de iniciativas estratégicas. Segundo Brandenburger e Nalebuff (1996) as atitudes em relação à turbulência são frequentemente misturas difíceis entre concorrência, cooperação e co concorrência, podendo interagir de formas separadas, mas síncronas. Ramirez e Selsky (2014) observam que, em condições turbulentas, o planeamento de cenários complementa a estratégia competitiva ao “enquadrar escolhas estratégicas em múltiplos contextos imagináveis, mas

exequíveis”, podendo desafiar e até alterar as estratégias. Com base na teoria das texturas causais, em ambientes turbulentos, o planeamento de cenários contribui para o planeamento estratégico de quatro maneiras: a) “reconhecer que a textura causal de um campo pode tornar-se turbulenta antes de realmente fazê-lo, e imaginar as possibilidades e desafios que isso pode representar para a sua estratégia; b) avaliar se o ambiente é potencialmente turbulento ou se já é turbulento e não sendo possível reconhecer (a), então, imaginar as diferentes possibilidades e desafios que tal situação pode representar para a sua estratégia; c) dado (a) e / ou (b), apoiar a preparação para a turbulência através da identificação de experiências, protótipos, pesquisas e ações para deter o desenvolvimento da turbulência através de um comportamento adaptativo ativo e evitando o comportamento desadaptativo; d) dar orientação e esperança aos que já se encontram num ambiente turbulento, propondo opções estratégicas colaborativas e / ou desenvolvendo actividades de colaboração autênticas que estabilizem e / ou desenvolvam o domínio.

O *focus* reside na avaliação do planeamento estratégico e da gestão do risco estratégico nas organizações, a par do recurso a novas ferramentas para adaptação a ambientes turbulentos. São objectivos deste trabalho avaliar modelos, metodologias e ferramentas em uso no planeamento estratégico, identificar mecanismos de incorporação do risco no planeamento estratégico e identificar metodologias e ferramentas de prospetiva. Baseado no processo de observação, com recurso à literatura e no paradigma positivista, recorre-se ao método hipotético-dedutivo (Popper, 1963).

Evidencia-se de entre as conclusões o facto do planeamento estratégico, na perspectiva das escolas tradicionais, introduzir rigidez no processo o que conflitua com as escolas da estratégia e dificultar a sua aplicação prática. Mas não tem de ser assim, considerando o recurso a outros mecanismos e metodologias, nomeadamente, a prospectiva estratégica, o planeamento de cenários e a gestão do risco estratégico. A principal contribuição para a literatura reside em conferir ao planeamento estratégico a possibilidade de ajustamento sistemático e prévio recorrendo a metodologias de gestão do risco estratégico introduzido na pré-formulação da estratégia e ao longo do processo de planeamento estratégico.

O trabalho organiza-se como segue: O ponto um sobre a introdução evidencia as teorias de suporte, o *focus* e os objectivos; o ponto dois trata dos modelos, metodologias e ferramentas do planeamento estratégico; o ponto três refere-se à identificação do risco no planeamento estratégico; o ponto quatro é sobre as novas metodologias e ferramentas de incorporação do risco no planeamento estratégico; finalmente, termina com o ponto cinco sobre as conclusões.

### **4.3.2. Modelos, metodologias e ferramentas de planeamento estratégico**

#### **4.3.2.1. Estratégia**

O pensamento estratégico não é facilmente aplicado à prática, por não dispor de ferramentas e estruturas de estratégia, o que confere importância ao planeamento estratégico (formal) como uma das ferramentas de gestão (Rigby e Bilodeau, 2007). Mas há insatisfação em relação aos métodos actuais de planeamento estratégico por lhe faltar flexibilidade para responder à improvisação necessária em ambientes dinâmicos, complexos e voláteis (Ocasio e Joseph, 2008). Torna-se, por isso, necessária a flexibilidade e a abertura típicas do pensamento estratégico com os quadros claros e a orientação para a aplicação do planeamento estratégico (Whittington e Cailluet, 2008). A abordagem baseada em cenários para o planeamento estratégico pode superar o conflito entre a escola de planeamento e a escola de estratégia de processo (emergente) (Mintzberg, 1994; Whittington e Cailluet, 2008).

#### **4.3.2.2. Planeamento estratégico**

O planeamento estratégico visa desenvolver e coordenar estratégias de unidades de negócio. Refere-se ao processo sistemático de análise e formulação de estratégias (Learned et al., 1965; Ansoff, 1965; Porter, 1980), começando com a definição de orientações e metas seguidas pela análise do ambiente complexo e turbulento e da própria empresa, formulação e coordenação de estratégias (Grant, 2003). A falta de relação clara entre o planeamento estratégico e o desempenho levou a crescentes críticas à chamada escola de planeamento ou *design* (Mintzberg, 1994). O planeamento estratégico visa formular a “melhor” estratégia, só possível prevendo-se os desenvolvimentos futuros, o que resulta de um processo confuso, razão porque se apela ao pensamento estratégico, dirigido à síntese, envolvendo a intuição, criatividade e aprendizagem, em vez da análise. Mintzberg (1994) propõe a chamada escola de processo (emergente).

Porém, na prática, a escola de planeamento ainda desempenha papel dominante, como uma das ferramentas de gestão mais influentes (Rigby e Bilodeau, 2007). Parece, no entanto, estar quase em declínio, mas utiliza-se por possibilitar uma abordagem sistemática baseada em ferramentas para a criação de estratégias que pode ser facilmente aplicada na prática. Dada a necessidade de incorporar a criatividade e a intuição, os processos de criação de estratégias não devem focar apenas uma opção de estratégia “melhor”, mas sim considerar múltiplas opções e dessa forma ampliar as perspetivas (Grant, 2003), o que



pode ser melhor alcançado através da integração de múltiplas perspectivas e pontos de vista de dentro e de fora da organização para o processo de criação de estratégias (Schoemaker e Day, 2009).

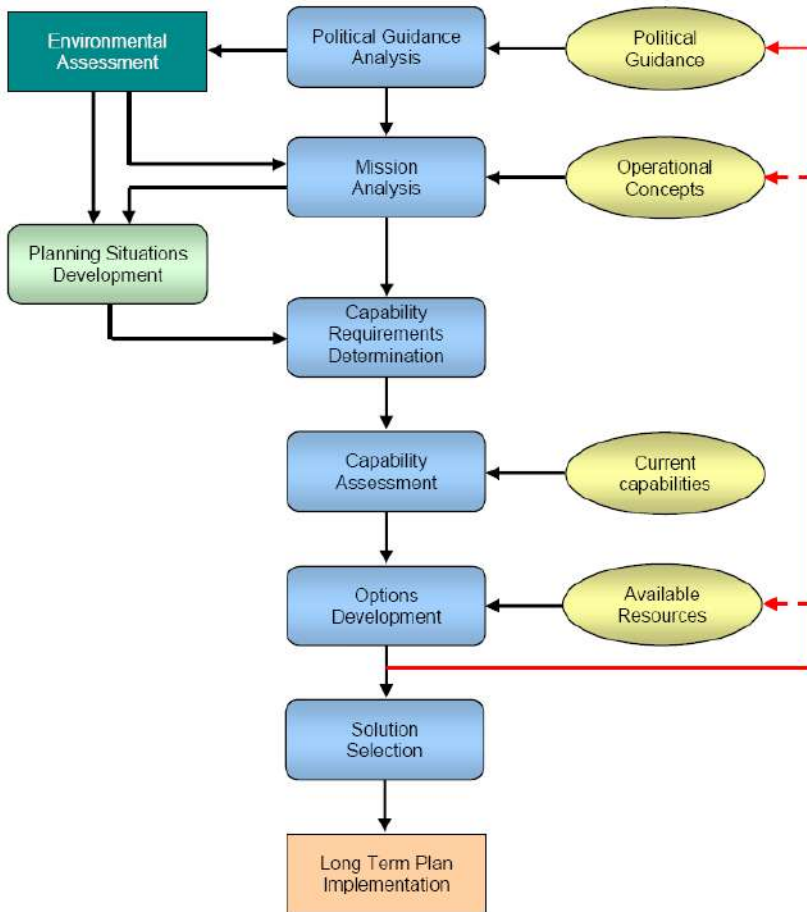
A escola de planeamento segue um processo sistemático que incorpora ferramentas estratégicas específicas adaptáveis às mudanças ambientais (Ghobadian et al., 2008). A criação de estratégias que integram o planeamento e o processo da estratégia é integrativa para responder às turbulências ambientais, considera múltipla informação de diversas fontes, utiliza várias ferramentas para a criação de um quadro estratégico e recorre à flexibilidade para ser melhor adaptável a diferentes condições ambientais.

A análise competitiva de Porter (1998) identifica as cinco forças competitivas fundamentais que determinam a atractividade relativa de um sector, novos entrantes, poder de negociação dos clientes, poder negocial dos fornecedores, ameaça de produtos substitutos e rivalidade entre compradores. Esta análise permite entender as relações e as dinâmicas de um sector para que uma empresa tome as decisões estratégicas a respeito da posição mais defensável e mais atraente do ponto de vista económico (Assen et al., 2009).

##### **4.3.2.3. Planeamento estratégico de defesa**

O planeamento de defesa é uma área complexa que influencia a eficácia e eficiência futura da defesa e visa garantir que uma nação tenha as forças, os recursos, as instalações e as capacidades necessárias para cumprir as suas tarefas em todo o espectro de suas missões (Stojkovic e Dahl, 2007:7). Por sua vez, o planeamento de defesa a longo prazo ou planeamento estratégico confronta muitas dificuldades aos planeadores e decisores políticos em consequência de incertezas e contingências colocadas pelo futuro (Stojkovic e Dahl, 2007:7). O modelo de planeamento (*planning model*) deve usar todas as questões “como uma base para o planeamento, mas tem de usar a sua própria criatividade. É a abordagem certa para superar as dificuldades e atender às contingências e incertezas (Stojkovic e Dahl, 2007:7).

Organização militar é um sistema social complexo preparado para atuar em condições instáveis e dinâmicas, diferentemente da organização empresarial. É neste âmbito que o planeamento estratégico de defesa aumenta a probabilidade de sucesso por fornecer *insights* no quadro de riscos futuros (Stojkovic e Dahl, 2007:11). Para estes autores, em termos de defesa militar “os *gaps* estratégicos devem ser geridos como um risco do governo”, no quadro de um processo de planeamento de defesa a longo prazo (Figura 59).



**Figura 59 – Processo de planeamento de defesa a longo prazo**

Fonte: Stojkovic e Dahl (2007, p. 16).

A relação do planeamento estratégico com o desempenho da empresa depende da turbulência ambiental que varia constantemente, o que torna o planeamento estratégico muito difícil. Mintzberg (1994) lançou as bases da escola de estratégia do processo (emergente), argumentando que as estratégias para serem bem-sucedidas não podem ser planeadas analiticamente, mas sim emergir de um processo que envolve criatividade, intuição e aprendizagem. Advém daqui a importância do pensamento estratégico (aberto) mais do que o planeamento estratégico (formal) (Mintzberg, 1991; Hamel e Prahalad, 1994).

### **4.3.3. Identificação do risco no planeamento estratégico**

#### **4.3.3.1. Risco**

As organizações expõem-se a diversos riscos estratégicos quando desenvolvem e implementam a sua estratégia de negócios. Destacam-se o risco estratégico, associado à estratégia do negócio e aos objetivos estratégicos, o risco financeiro, associado com a liquidez, ao mercado e ao crédito, e o risco operacional que afecta essencialmente a aptidão da organização para executar o plano estratégico.

O risco é a probabilidade de ocorrência de um evento desfavorável. Também, é usado para descrever a probabilidade de ocorrência do evento, referindo-se a incerteza à indefinição sobre o resultado de uma situação. A medição do risco estratégico pode alavancar, dificultar ou impedir o cumprimento dos objetivos estratégicos. Porém, a gestão do risco possibilita aumentar a probabilidade de alcançar os resultados esperados.

A gestão de riscos estratégicos refere-se ao processo de identificação, avaliação e gestão de riscos e incertezas, derivados de eventos e cenários internos e externos, ao inibirem a capacidade de uma organização para realizar a sua estratégia e alcançar os objetivos estratégicos, nomeadamente, criar e proteger o valor para os acionistas e partes interessadas (Frigo e Anderson, 2011). Toma-se como risco estratégico o conjunto das incertezas que afectam os objectivos do negócio da organização. Um dos métodos adoptados para tratar o risco estratégico pode basear-se em cenários, ou em abordagens analíticas em que o custo se ajusta ao risco. Uma vez que as organizações ou instituições, em especial, de grande dimensão, recorrem ao planeamento estratégico, independentemente de dificuldades de utilização prática, acentua-se a importância de desenvolver esta metodologia e mecanismos, com novas abordagens (Figura 60). De entre essas abordagens destacam-se o planeamento por cenários e a gestão do risco estratégico.

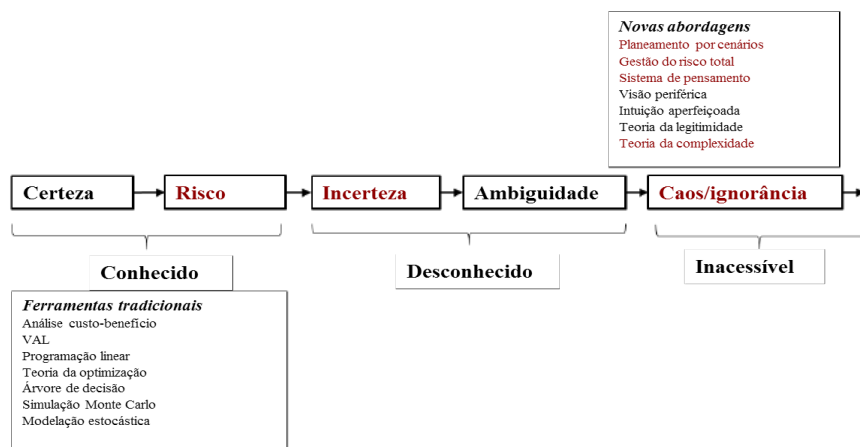


Figura 60 - Ferramentas para Ambientes Estáveis e Turbulentos

Fonte: Adaptado de Schoemaker (2002).

Antes da formulação da estratégia para a concepção do modelo de planeamento estratégico, a gestão do risco deve avaliar os riscos pré-estratégia. Após a definição da estratégia de negócios e dos objetivos estratégicos, os riscos estratégicos devem ser avaliados, tratados, monitorados e revistos (Figura 61). Maia e Chaves (2016) propõem uma sequência de nove passos.

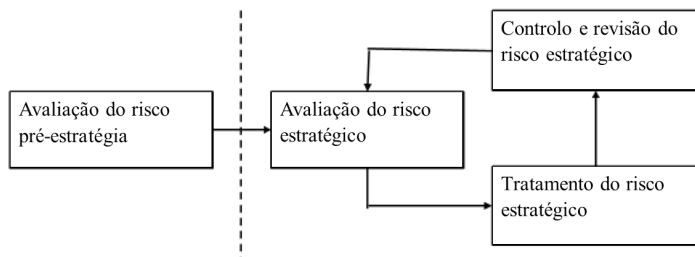


Figura 61 – Interação da gestão do risco no Planeamento Estratégico

Fonte: Maia e Chaves (2016).

- Primeiro passo: Avaliação do contexto interno e contexto externo. Identificam-se os pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças (análise SWOT). Podem ser usados para aprofundar a análise o balanced scorecard (Kaplan e Norton) e as Cinco Forças (Porter). Kaplan (2009) reconheceu não usar a metodologia de risco para reduzir a incerteza. A medição dos riscos pré-estratégia também não se usaram para identificar as incertezas na análise SWOT.

#### 4.3. O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

- Segundo passo: Medição do risco do negócio, através da quantificação das intensidades de impacto no negócio da organização e cálculo das probabilidades associadas. Depois de seleccionar os diversos riscos internos e externos, recorre-se à elaboração de uma escala de impacto estratégico (e.g., nível 1 a 5). Devem considerar-se outros impactos estratégicos, como sejam, a reputação, o impacto financeiro e a conformidade. Outro fator importante é a análise da probabilidade de cada risco e a sua avaliação integrada.
- Terceiro passo: Identificação dos riscos que dificultam ou impedem a realização dos objetivos estratégicos (riscos negativos) e dos riscos que representam oportunidades (riscos positivos). Após a avaliação do risco estratégico deve decidir-se como tratar os riscos, negativos e positivos, com um critério de medida baseado em indicadores-chave de risco.
- Quarto passo: Mapeamento dos riscos estratégicos, categorizados por tópicos estratégicos, por exemplo, económicos, orçamentais ou outros, consoante a actividade da organização.
- Quinto passo: Medição e validação dos riscos estratégicos. Para cada risco estratégico deve escolher-se pelo menos um nível de efeito (impacto), por exemplo, o impacto esperado e a probabilidade associada, com escalas de impacto de riscos negativos e positivos. Para medir e validar os riscos inicialmente identificados, e definir novos riscos estratégicos, é relevante organizar reuniões com membros do conselho de administração e / ou executivos seniores, responsáveis pela condução da estratégia da instituição. As reuniões devem tomar como referência os objetivos estratégicos definidos. A técnica a utilizar no processo de identificação de novos riscos para cada tópico estratégico, pode ser, por exemplo, a análise de cenários.
- Sexto passo: Organização dos riscos em matrizes de efeito / probabilidades, construídas com base nos objetivos estratégicos, para determinar um perfil de risco por cada objectivo. Esta matriz visa combinar as classificações qualitativas ou semi-quantitativas de efeito com a probabilidade para produzir um nível de risco ou a sua classificação. O formato da matriz e as conFigurações aplicadas dependem do contexto usado. Obtém-se uma matriz de duplo risco (Figura 62).

		Negative risks				Positive risks					
Probability	4									4	Probability
	3									3	
	2									2	
	1									1	
		4	3	2	1	1	2	3	4		
		Negative impact				Positive impact					

Fonte: Maia e Chaves (2016).

- Sétimo passo: Priorização das várias estratégias disponíveis para tratar os riscos negativos (Mitigar e Eliminar; Aceitar e Transferir) e os riscos positivos (Partilhar e Melhorar; Explorar e Aceitar). Quando o impacto do risco indica que a instituição está preparada, uma vez observado o efeito na estratégia da organização ao nível da missão, visão ou objetivos estratégicos, sugere-se aceitar ou transferir os riscos negativos e explorar ou aceitar os riscos positivos. Mas, quando são exigidos esforços organizacionais para enfrentar um evento negativo ou aproveitar um positivo, sugere-se mitigar ou eliminar riscos negativos e compartilhar ou melhorar os riscos positivos (Figura 63).

		Negative risks				Positive risks					
Probability	4	Mitigate	Accept	Share	Explore	4	Probability				
	3	Eliminate	Transfer	Improve	Accept	3					
	2	Mitigate	Accept	Share	Explore	2					
	1	Eliminate	Transfer	Improve	Accept	1					
		4	3	2	1	1	2	3	4		
		Negative impact				Positive impact					

Fonte: Maia e Chaves (2016).

- Oitavo passo: Elaboração da matriz de decisão constituída pela

escala de alinhamento estratégico para a redução das incertezas e medição do grau de alinhamento estratégico com a probabilidade de sucesso associada, antes de implementar cada ação estratégica. Para avaliar a probabilidade de sucesso, consideram-se os riscos que podem influenciar o seu progresso, positivo ou negativo, por exemplo, a vontade política ou as limitações de recursos. O nível de probabilidade deve ser consistente com o grau escolhido de alinhamento estratégico. As ações devem organizar-se em matrizes por cada objetivo estratégico da organização (Figura 64). O principal objetivo desta ferramenta é avaliar o nível de risco de cada proposta de ação estratégica na organização.

Success probability	4				
	3				
	2				
	1				
		1	2	3	4
		<b>Strategic alignment</b>			

**Figura 64 – Matriz de decisão**

Fonte: Maia e Chaves (2016).

- Nono passo: Controlo preventivo de dados associados a eventos de risco estratégico para identificar a existência de condições que possam conduzir a um evento de risco, concebendo pelo menos um indicador chave de risco para cada risco estratégico. O processo de revisão dos riscos estratégicos pode ser realizado através do estudo de tendências.

#### 4.3.3.2. Gestão do risco

A gestão do risco empresarial (ERM - Enterprise Risk Management) é uma nova abordagem que propõe a gestão integrada dos riscos que uma organização enfrenta, o que exige o alinhamento da gestão de risco com a governação corporativa e a estratégia (Bromiley et al., 2015). Esta abordagem integrada, além de pouco frequente, não tem considerado na sua discussão a gestão da estratégia, mudança organizacional e outros tópicos relevantes, o que, além

disso, não lida com os desafios culturais, logísticos e históricos que envolvem todas as organizações (Bromiley et al., 2015; Fraser et al., 2010). A gestão do risco empresarial refere-se aos negócios estratégicos que apoiam a realização dos objetivos da organização, envolvendo os vários riscos ao mesmo tempo que gere o impacto combinado desses riscos como uma carteira de riscos inter-relacionados (RIMS, 2011). É a gestão dos riscos estratégicos que integra a gestão do risco empresarial, podendo os riscos não estarem totalmente integrados no processo de planeamento estratégico, onde as decisões sobre a criação e proteção de valor se realizam. A avaliação dos riscos estratégicos é essencial sem os quais os riscos operacionais para cumprir os objectivos podem ser ignorados.

A gestão do risco estratégico (SRM – *Strategic Risk Management*) refere-se aos negócios que impulsionam a deliberação e a acção sobre as incertezas e oportunidades inexploradas que afetam a estratégia da organização e a execução estratégica. Trata-se de uma prática emergente na evolução da gestão do risco empresarial que envolve um processo sistemático para abordar as incertezas definidas no início da definição da estratégia. Por exemplo, a identificação de ameaças e oportunidades numa análise SWOT é semelhante à abordagem usada na gestão de riscos estratégicos. No entanto, o processo SWOT não envolve a priorização sistemática ou o tratamento explícito das ameaças e oportunidades identificadas e dos pontos fortes e fracos da organização. Por sua vez, a análise SWOT pressupõe que a atividade é realizada após o processo de planeamento e execução da estratégia operacional.

Verifica-se importante desenvolverem-se aplicações práticas de gestão de riscos para a redução da incerteza na definição e execução da estratégia, ao mesmo tempo que as avaliações de risco devem realizar-se em diferentes pontos e ao longo da cadeia de valor. No entanto, os métodos e processos de análise de riscos estratégicos e a tolerância da organização ao risco apresenta fraca recompensa refletida nos resultados obtidos, o que faz com que seja de uso limitado. As técnicas de gestão de risco diferentes das usadas no processo formal de planeamento estratégico, impulsionadas por resultados de maior expressão num cenário estratégico, são diferentes daquelas usadas no planeamento estratégico. Muito embora as dificuldades colocadas pela literatura em comprovar o efeito do planeamento estratégico e da gestão do risco estratégico considera-se com interesse não fechar esse desafio refletido num presumível modelo de investigação (Figura 65).



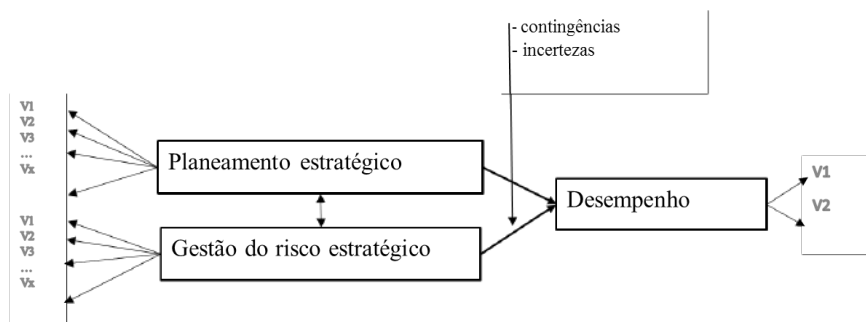


Figura 65 - Modelo de investigação (presumível)

#### 4.3.3.3. Ferramentas para o risco

A formulação da estratégia é central no processo de planeamento estratégico. Os processos de definição de estratégias, embora incorporem a identificação do risco e das oportunidades, poucos incluem a adopção sistemática e explícita das incertezas identificadas, como limites de “cut-off” baseados em medidas de alerta precoce. Ao aplicar uma estrutura e um processo consistente de gestão de riscos estratégicos (SRM), as organizações podem ganhar vantagem controlando a sua exposição à incerteza da carteira estratégica, o que não ocorre se cada estratégia for definida separadamente.

Para a organização que define o seu limite estratégico para o risco, a medida da exposição pode comparar-se com o limite baseado no risco, o que apoia as deliberações sobre se a estratégia proposta é de facto mais ambiciosa do que a “permitida” dentro do limite, ou não ambiciosa o suficiente, permitindo que a organização prossiga metas ainda maiores. Verifica-se que o nível de percepção e certeza diferem consideravelmente entre as incertezas estratégicas operacionais e futuras.

As metodologias de avaliação da gestão do risco da empresa utilizadas em muitas organizações concentram-se em certos elementos de risco, nomeadamente, no impacto relativo (embora definido internamente) e nas probabilidades de ocorrência (ou frequência / probabilidade). Outros elementos que podem considerar-se são a velocidade de início (velocidade ou imediatismo), o impacto sobre a reputação e o impacto para vários *stakeholders*. As metodologias de identificação e análise da gestão do risco tendem a concentrar-se em eventos, ao invés de tendências, podendo depender de dados históricos, sendo ou não preditivos de condições futuras. As organizações aplicam níveis variáveis de técnicas qualitativas e quantitativas na avaliação de

riscos. Os métodos de monitorização e medição centram-se nos indicadores de risco e no desempenho relacionados com a gestão dos principais riscos, o que pode limitar o planeamento estratégico, mais orientado pelas tendências baseadas em possíveis eventos futuros.

Os métodos e técnicas de gestão do risco estratégico centram-se principalmente na incerteza de uma perspectiva de relevância e importância para a consecução de objetivos estratégicos. Os elementos de avaliação também podem incluir o momento, o impacto na reputação e o impacto para os diversos *stakeholders*, geralmente com menos ênfase no impacto relativo e / ou na probabilidade. Os métodos e técnicas são prospectivos para o horizonte temporal de planeamento estratégico e planeamento de cenários, visando o planeamento estratégico alternativo, incorporando riscos emergentes e dinâmicos e a gestão da mudança. As métricas e métodos de controlo geralmente estão ligados ao resultado do risco / recompensa num quadro de apetência pelo risco definido e ao desempenho, avaliado com base no desvio dos resultados esperados.

Embora muitas das técnicas de avaliação do risco utilizadas num contexto de gestão do risco estratégico possam ser úteis no planeamento estratégico e na tomada de decisões, é natural aplicarem-se métodos e técnicas diferentes ou modificados para a definição e execução de estratégias. A gestão de riscos estratégicos pode ser implementada no planeamento estratégico, sem um programa de gestão de risco da empresa. O seu uso efetivo pode ajudar a organização a definir sua estratégia com mais clareza. A avaliação de condições internas e externas, tais como as capacidades organizacionais, ambientais, forças, eventos, tendências e *stakeholders* pode levar a estratégias diferentes. Para as organizações que planeiam integrar a gestão de riscos no planeamento estratégico e na sua implementação, os princípios podem servir de orientação para uma prática mais eficaz.

A gestão de riscos estratégicos focaliza especificamente tendências, eventos futuros e circunstâncias não apenas como ameaças, mas como oportunidades inexploradas no *design* estratégico, considerando os recursos necessários para executar a estratégia adaptativa. Embora as estratégias corporativas normalmente sejam definidas ao nível da administração, a execução da estratégia ocorre no nível operacional. A relação entre a gestão de riscos estratégicos e riscos operacionais estabelece-se entre concepção e implementação. Quanto mais forte a ligação, melhor sucedida a estratégia.

A gestão do risco empresarial (ERM) incorpora os riscos tradicionais, como a responsabilidade do produto e os acidentes, e os riscos estratégicos, nomeadamente, a obsolescência do produto ou as ações dos concorrentes. A

qualidade da gestão de risco mede-se pela relação entre o desvio padrão das vendas e o desvio padrão do *return of an investment* (ROI). Gordon et al. (2009) verificam que a relação entre o ERM e o desempenho da empresa – ROI e Tobin Q - depende da implementação do ERM coincidir com os fatores específicos da empresa. Dickinson (2001) definiu a gestão do risco da empresa (ERM) como uma “abordagem sistemática e integrada da gestão dos riscos totais que uma empresa enfrenta”.

Os gestores enfrentam diversos riscos, incluindo risco de mercado, risco competitivo, risco de cadeia de abastecimento, risco político e risco cambial. A ERM incentiva os gestores a agregar os riscos numa carteira de riscos corporativo, mas se a concepção de gestão de risco distingue-se entre esses diferentes tipos de risco, sendo a sua agregação problemática. Usam-se medidas objetivas de risco, para avaliar os resultados de comportamentos relacionados com o risco, e medidas subjectivas de risco, para analisar as percepções de gestão do risco associadas com a explicação do comportamento de gestão. A medição do risco apresenta uma variedade de oportunidades de pesquisa que inclui (1) o desenvolvimento de medidas de risco adequadas para o ERM, (2) a compreensão da relação entre a avaliação da gestão de riscos e as medidas objetivas de risco, (3) a variação interpessoal e interorganizacional na análise de risco e (4) a diferença entre os efeitos individuais e efeitos de grupo sobre a medição do risco.

Na gestão do risco da empresa admite-se a existência de uma cultura de risco consistente com a apetência para o risco, aos diferentes níveis da hierarquia (Brooks, 2010). As decisões estratégicas tomadas no âmbito da gestão do risco da empresa ocorrem, em grande parte, com o processo de planeamento estratégico (Fraser e Simkins, 1987). Verifica-se, no entanto, que a estratégia se afasta deliberadamente do planeamento estratégico formal, porque a maioria das decisões estratégicas ocorrem fora do processo formal, o que levanta dificuldades no tratamento e interligação entre estes conceitos.

#### **4.3.4. Novas metodologias e ferramentas de incorporação do risco no planeamento estratégico**

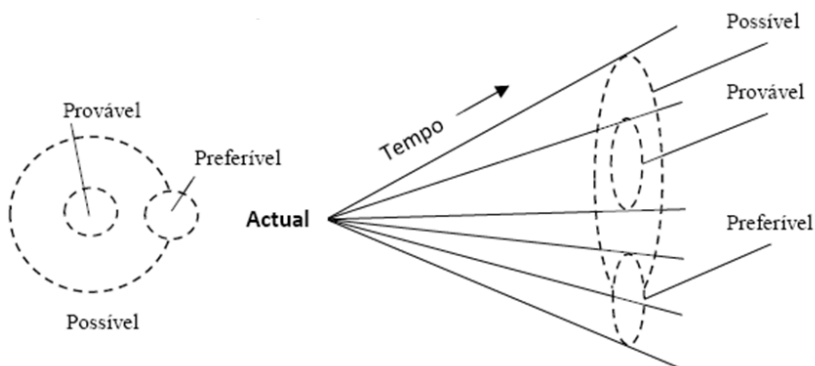
##### **4.3.4.1. Planeamento de cenários**

O planeamento de cenários é um ramo dentro do campo mais amplo de ‘pensamento futuro’ (Johnson et al., 2012). Hauck, e Kelemen (s.d) referem-se ao planeamento de cenários como ferramenta útil de apoio à decisão para possibilitar a conscientização (Johnson et al., 2012) e a definição de prioridades (Geneletti 2012), por exemplo, discutir a variedade de opções de políticas

e gerir conflitos potenciais entre as opções (Palomo et al., 2011; Pearson et al., 2010). Constata-se haver aspectos do planeamento de cenários que recolhem informação das posições estratégicas de preparação, deslocalização e reinvenção da colaboração. A sua interação no planeamento estratégico baseia-se em cenários para o planeamento estratégico. O principal objetivo do planeamento de cenários é desenvolver as visões possíveis do futuro e pensar nas suas consequências para as empresas (Bishop et al., 2007; Phelps et al., 2001). O planeamento de cenários é muitas vezes criticado pela sua complexidade, investimentos em tempo e falta de padronização (Bradfield, 2008).

Os cenários estratégicos contêm abordagens de planeamento estratégico, gestão de risco e decisão organizacional. O incentivo para trabalhar com cenários reside na formulação da visão da empresa, o que leva à necessidade de identificar o conceito. Os cenários fornecem visões alternativas do futuro, procurando formas de avaliar as tendências e de desafiar as incertezas e as suas interconexões, em busca da identificação de descontinuidades, combinando características qualitativas e quantitativas com vista à melhor compreensão das possíveis vulnerabilidades da empresa e da orientação estratégica óptima (Heijden, 2005; Schoemaker, 2002).

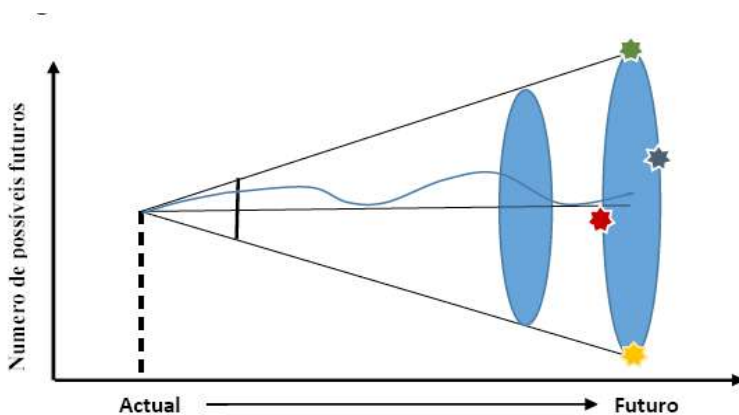
O processo de elaboração de cenários pode dividir-se em cinco etapas básicas: 1) Identificação de factores de risco e determinação de sua importância; 2) Seleção de riscos-chave que, de acordo com a opinião da empresa, influenciam fundamentalmente o cumprimento dos objetivos estratégicos; 3) Formulação de cenários básicos e teste da sua consistência; 4) Determinação da probabilidade de ocorrência de cenários; 5) Execução de uma “análise de lacuna” para determinar a extensão da realização de metas estratégicas. Por sua vez, os métodos de cenário conjugam (a) a melhorar compreensão dos processos causais, conexões e sequências lógicas dos eventos, (b) o desafio ao pensamento convencional no sentido de reformular as percepções e mudar a mentalidade nas organizações e (c) a melhoria da tomada de decisões recorrendo à informação para o desenvolvimento da estratégia (Wright et al., 2013). O funil de cenários permite a melhor compreensão do processo (Figura 66).



**Figura 66 – Funil de Cenários**

Fonte: Arup (2017).

A prática do planeamento de cenários aceita implicitamente que quanto mais se olha para o futuro, mais a incerteza aumenta à medida que crescem as fontes potenciais de mudança em várias dimensões, verificando-se, no entanto, que a incerteza só pode ser reduzida e não eliminada (Figura 67).



**Figura 67 – Cone de Incerteza**

A única maneira para experimentar o futuro é desenvolver cenários, criando uma gama de futuros plausíveis para limitar a gama de incertezas inerentes ao futuro (Figura 68). Os cenários alternativos permitem organizar informações aparentemente não relacionadas, sejam de natureza económica, tecnológica, competitiva, política e social, e traduzi-las numa estrutura de julgamento, de um modo que nenhum outro modelo poderia fazer (Hobsbawm, 1997; Wack,

1985). O processo de planeamento global de cenários tem efeitos sobre estilos racionais de tomada de decisão, existindo provas preliminares de que suportam a tomada de decisão intuitiva e os atributos das organizações de aprendizagem (Chermack e Nimon, 2008).

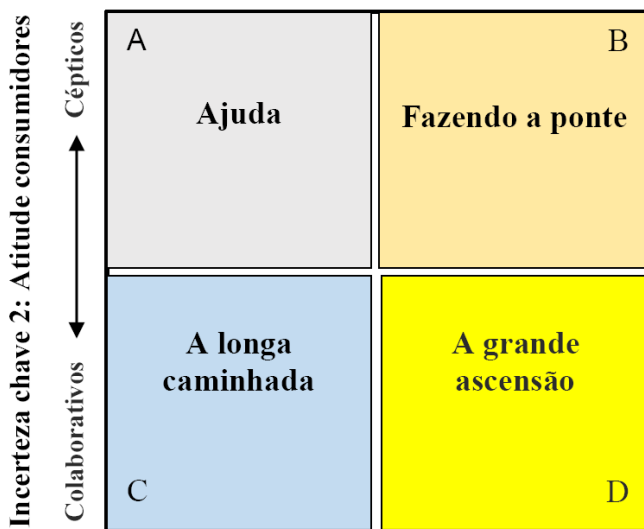
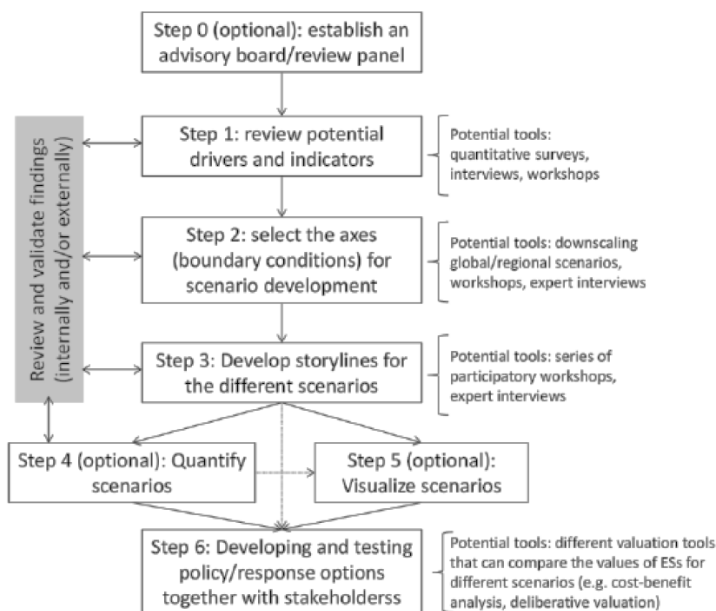


Figura 68 – Exemplo de Construção de Cenários

O planeamento de cenários é uma técnica benéfica que pode ser usada para melhorar o desempenho em setores que enfrentam futuros em mudança e incertos (Phelps et al., 2001). O processo de cenarização mitiga questões cognitivas associadas com a previsibilidade de eventos únicos de alto impacto, através de uma combinação de “lógica de trás” e gestão de crises - para permitir a construção de uma mais extrema de cenários (Wright e Goodwin,2009). O planeamento de cenários incorpora os diagramas de influência em narrativas convincentes sobre como reduzir futuras incertezas e melhorar a robustez de novas estratégias (através de testes de stresse e futuros exercícios de prova). Os bons cenários deverão incluir os sinais fracos de mudança que se encontram escondidos (Schoemaker, 2015). Seguindo Priess e Hauck (2015), apresenta-se uma proposta para a tomada de decisão baseada na cenarização (Figura 69).



**Figura 69 – Passos para o desenvolvimento e utilização de cenários para a decisão**

Fonte: Adaptado de Priess e Hauck (2015).

Montibeller et al. (2006) propõem as opções de avaliação multi-atributo em termos de “risco entre cenários” e de “robustez entre cenários”. Embora existam muitas abordagens diferentes para a construção de cenários a lógica intuitiva é referida como a abordagem “padrão” para o planeamento de cenários (Ramírez e Wilkinson, 2014). Baseada em Wright et al. (2013), esta abordagem padrão segue uma sequência de oito etapas, apresentada por Bradfield, et al. (2016), assim:

- Etapa 1 – Definição da agenda do cenário: Definir a questão da preocupação e do processo e definir a escala de tempo do cenário;
- Etapa 2–Determinação das forças motrizes: Aliciar uma multiplicidade de forças de grande alcance;
- Etapa 3 – Agrupamento das forças motrizes: Agrupar forças motrizes relacionadas causalmente, testando e nomeando os clusters;
- Etapa 4 - Definição dos resultados do cluster: Definir dois resultados extremos, mas plausíveis e, portanto, possíveis, para cada um dos clusters ao longo do cenário;

- Etapa 5 – Matriz de impacto / incerteza: Classificação de cada um dos clusters para determinar as incertezas críticas, ou seja, os clusters que têm tanto o maior impacto sobre a questão de preocupação e também o maior grau de incerteza quanto à sua resolução como resultados;
- Etapa 6 – Enquadramento dos cenários: Selecionar duas incertezas críticas iniciais para criar uma matriz de cenário, enquadrando os cenários, definindo os resultados extremos das incertezas;
- Etapa 7 – Âmbito dos cenários: Construir um amplo conjunto de descritores para cada um dos quatro cenários;
- Etapa 8 – Desenvolvimento dos cenários: Desenvolver histórias de cenários, incluindo os principais eventos, a sua estrutura cronológica, e o ‘quem e porquê’ do que acontece.

#### **4.3.4.2. Prospectiva**

As atividades de prospectiva estratégica procuram responder a situações de incerteza organizacional utilizadas para apoiar a tomada de decisões estratégicas, o desenvolvimento de negócios e a inovação (O’Brien e Meadows, 2013; Tapinos, 2012).

O principal objectivo da prospectiva é o de explorar o futuro através da sua construção orientada, recorrendo a várias ferramentas e métodos de investigação. Embora haja pouca evidência do efeito do planeamento de cenários sobre o desempenho das empresas, verifica-se que as atividades de prospectiva estratégica orientam as empresas e melhoram os resultados (Coates et al., 2010; Heger e Rohrbeck, 2012). A prospectiva estratégica melhora a tomada de decisão (Vecchiato, 2012), a ambidexteridade organizacional (Bodwell e Chermack, 2010), a aprendizagem organizacional (Bootz, 2010), a agilidade estratégica (Doz e Kosonen, 2008) e as capacidades dinâmicas das empresas para sobreviverem e crescerem face a ambientes competitivos e incertos (Ramírez et al., 2013; Rohrbeck, 2012). A antecipação de actividades explícitas influencia as capacidades de percepção da organização para as mudanças, riscos, oportunidades e necessidade de mudanças estratégicas. O recurso regular à prospectiva, como capacidade difundida na organização, possibilita identificar fraquezas difíceis de outra forma, com efeitos relevantes para os negócios (Day e Schoemaker, 2004; Cunha e Chia, 2007).

As atividades de prospectiva estratégica variam em termos de finalidade, estrutura e abordagem (Coates et al., 2010, O’Brien e Meadows, 2013, Wright et



al., 2013). Destinam-se, em geral, a facilitar a tomada de decisões estratégicas e a responder a situações de gestão de mudança, contribuindo para a criação de valor, o que permite desencadear respostas, iniciar e facilitar discussões estratégicas para permitir mudanças estratégicas e identificar e apoiar a aquisição de recursos estratégicos necessários (Rohrbeck, 2012). Coates et al., (2010) distinguem processos de cenários confidenciais, usados por uma equipe executiva para desenvolver estratégias empresariais de processos, de cenários de mobilização de recursos humanos, que ocorrem em face da mudança externa. As atividades de prospectiva estratégica são parte importante dos processos de inovação de produtos (Sarpong e Maclean, 2012) e de orientação da inovação estratégica (Rohrbeck e Gemünden, 2011; von der Gracht et al., 2010). Popper (2008) desenvolveu uma importante ferramenta de prospectiva (Figura 70).

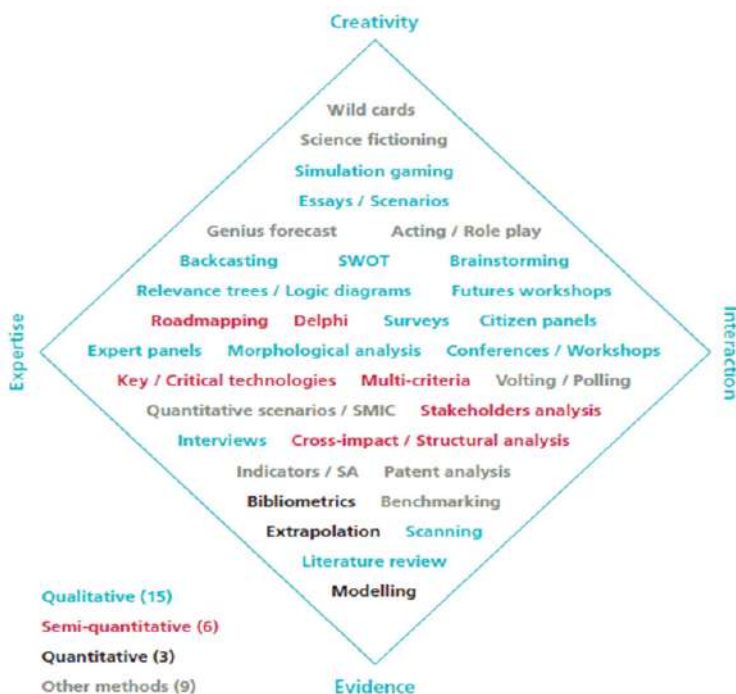


Figura 70 – Diamante dos métodos de prospectiva

Fonte: Popper (2008).

Os métodos qualitativos são em geral utilizados para dar significado e interpretar, com base em pontos de vista, crenças e conhecimentos específicos, aproveitando o pensamento criativo. No mapeamento foram incluídos 15

métodos qualitativos: retrocesso (*backcasting*); debate; painéis de cidadãos; varredura ambiental; ensaios; painéis de especialistas; oficinas de futuros; jogos de simulação; entrevistas; revisão da literatura; análise morfológica; questionários e inquéritos; árvores de relevância; cenários; e análise SWOT.

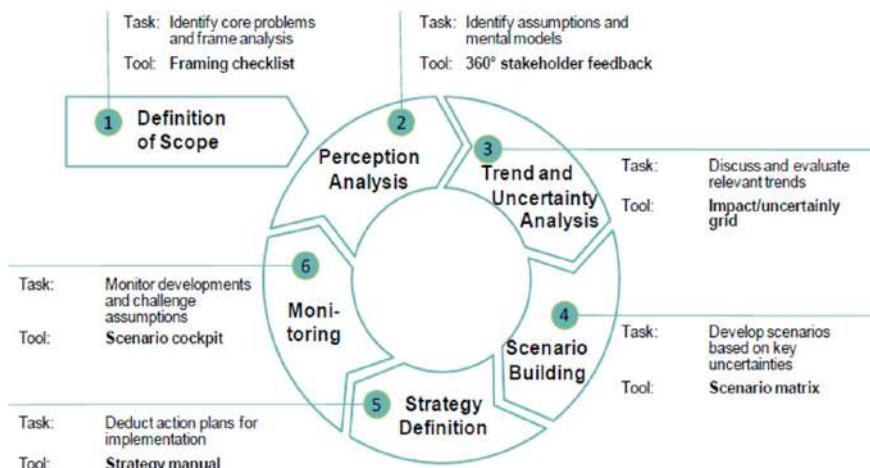
Os métodos semi-quantitativos aplicam princípios matemáticos para quantificar os pareceres, por exemplo, o banco de dados inclui seis desses métodos: *Cross-impact* / análise estrutural; *delphi* pesquisas; tecnologias chave / críticas; análise multicritério; cenários quantitativos; mapeamento de *stakeholder* e (*roadmapping*) de tecnologia.

Os métodos quantitativos usam-se para monitorar variáveis mensuráveis e aplicar técnicas estatísticas para processar e analisar os chamados “hard data” ou indicadores. O mapeamento considerou três métodos quantitativos: Bibliometria; modelagem e simulação; e extrapolação de tendências. Os “outros métodos” são usados quando um exercício aplica métodos como *benchmarking* e análise de patentes.

#### **4.3.4.3. Planeamento estratégico baseado em cenários**

A abordagem baseada em cenários de planeamento estratégico conduz à formulação de uma estratégia central complementada por opções estratégicas derivadas de diferentes cenários estratégicos (Birkinshaw et al., 2008). Evidencia o conflito existente entre a escola de planeamento e a escola de estratégia de processo. O planeamento de cenários baseia-se na suposição de que os desenvolvimentos futuros são em grande parte incertos e visa desenvolver estratégias melhores, superando os preconceitos preconcebidos pelos gestores (Porter, 1985; Schoemaker, 1995). As diferentes abordagens ao planeamento de cenários revelam seis etapas características do processo (Bishop et al., 2007), que são: 1) definição do âmbito ou preparação; 2) análise de percepção e identificação dos maiores *stakeholders*; 3) análise de tendências e incertezas; 4) construção ou desenvolvimento de cenários; 5) definição de estratégia ou opção de planeamento; 6) monitorização ou selecção de indicadores (Wulf et al., 2010) (Figura 71). Apresentam-se ferramentas de avaliação no Anexo A.

#### 4.3. O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO



**Figura 71 – Planeamento Estratégico Baseado em Cenários**

Fonte: Wulf, Meibner, e Stuber (2010, p.14).

#### 4.3.5. Conclusões

A escola tradicional de planeamento ou *design* que suporta o planeamento estratégico, ao introduzir rigidez no processo dificulta a utilização deste instrumento, obrigando à sua adequação, o que leva a recorrer a novos mecanismos. Na prática as organizações têm necessidade de projectar o seu futuro, para o que necessitam de conhecimentos que lhes possibilitem alguma orientação e controlo sobre as ocorrências futuras, por forma a salvaguardar o essencial das organizações e o seu desenvolvimento.

O planeamento estratégico, como mecanismo racional e de processo, lança mão de múltiplas metodologias e ferramentas, capacitadas para a adaptação aos ambientes de incerteza imprevisível e turbulentos, num quadro de crescente complexidade, para desenvolver conhecimento que permita a gestão do risco, conjugando os cenários confidenciais com os cenários de mobilização de recursos, em tempo real, para apoio à decisão estratégica.

A gestão do risco estratégico, nomeadamente, aplicado ao planeamento estratégico, é uma metodologia de uso muito recente que urge desenvolver nas suas diversas perspectivas. Para o efeito, recorre a ferramentas de natureza qualitativa, quantitativa e semi-quantitativa. A sua utilização na elaboração da estratégia e no planeamento estratégico possibilita uma maior operacionalização prática do planeamento estratégico e representa um grande avanço de grande utilidade prática.

## Referências

- Ansoff, H., 1965. *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Assen, M., Berg, G., e Pietersma, P., 2009. *Key management models*. 2ª ed. Londres: Financial Times / Prentice Hall.
- Bernard, M., 2008. New forms of coherence for the social engagement of the social scientist. In: Ramírez, R., Selsky, J., van der Heijden, K. (Eds.), *Business Planning for Turbulent Times: New Methods for Applying Scenarios*. London: Earthscan, pp. 65-84.
- Bodwell, W. e Chermack, T., 2010. Organizational ambidexterity: Integrating deliberate and emergent strategy with scenario planning. *Technological Forecasting and Social Change*, 77, pp. 193-202
- Bootz, J., 2010. Strategic foresight and organizational learning: A survey and critical analysis. *Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), pp. 1588-1594.
- Bromiley, P., Nair, A. e Rustambekov, E., 2015. Enterprise Risk Management: Review, Critique, and Research Directions. *Long Range Planning*, 48(4), pp. 265-276.
- Bishop, P., Hines, A., e Collins, T., 2007. The current state of scenario development: An overview of techniques. *Foresight*, 9(1), pp. 5-25.
- Birkinshaw, J., Hamel, G. e Mol, M., 2008. Management innovation. *Academy of Management Review*, 33(4), pp. 825-845.
- Bourdieu, P., 1984. *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bourdieu, P., 1998. *The state nobility: elite schools in the field of power*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Boyd, B., 1991. Strategic planning and financial performance: A meta-analysis. *Journal of Management Studies*, 28, pp. 353-374.
- Brandenburger, A. e Nalebuff, B., 1996. *Co-opetition*. Currency Books.
- Bradfield, R., 2008. Cognitive barriers in the scenario development process. In: *Advances in Developing Human Resources*, 10(2), pp. 198-215.
- Bradfield, R., Derbyshire, J. e Wright, G., 2016. The critical role of history in scenario thinking: Augmenting causal analysis within the intuitive logics scenario development methodology. *Futures*, 77, pp. 56-66.
- Brooks, D., 2010. *Creating a risk-aware culture*. In: Fraser, J., Simkins, B. (Eds.), *Enterprise Risk Management: Today's Leading Research and*

#### 4.3. O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

- Best Practices for Tomorrow's Executives (The Robert W. Kolb series in Finance)*. Wiley e Sons, Inc., Hoboken, NJ, pp. 87-95.
- Bromiley, P., McShane, A. e Rustambekov, E., 2015. Enterprise risk management: review, critique, and research directions. *Long Range Planning*, 48, pp. 265-276.
- Chermack e Nimon, 2008. The effects of scenario planning on participant decision-making style. *Human Resource Development Quarterly*, 19(4), pp. 351-372.
- Coates, J., Durance, P. e Godet, M., 2010. *Strategic Foresight Issue: Introduction. Technological Forecasting and Social Change*, 77(9), pp. 1423-1425.
- Cunha, M. e Chia, R., 2007. Using teams to avoid peripheral blindness. *Long Range Plann*, 40, pp. 559-573.
- Day, G. e Schoemaker, P., 2004. Peripheral vision: sensing and acting on weak signals. *Long Range Plann*, 37, pp. 117-121.
- DiMaggio, P. e Powell, W., 1983. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48 (2) pp. 147-160.
- Doz, Y. e Kosonen, M., 2008. The dynamics of strategic agility: Nokia's rollercoaster experience. *California Management Review*, 50(3), pp. 95-118.
- Fraser, J. e Simkins, B., 2007. Ten common misconceptions about enterprise risk management. *Journal of Applied Corporate Finance*, 19, pp. 75-81.
- Fraser, J., Schoening-Thiessen, K. e Simkins, B., 2010. Who reads what most often?: A survey of enterprise risk management literature read by risk executives. In: J. Fraser e B. Simkins (Eds.), *Today's Leading Research and Best Practices for Tomorrow's Executives (The Robert W. Kolb series in Finance)*. John Wiley e Sons, Inc., Hoboken, NJ, pp. 399 - 401. Enterprise Risk Management.
- Frigo, M. e Anderson, R., 2011. What is Strategic Risk Management?. *Strategic Finance*, 1(1), pp. 21-61.
- Geneletti, D., 2012. Environmental assessment of spatial plan policies through land use scenarios: A study in a fast-developing town in rural Mozambique. *Environmental impact assessment review*, 32(1), pp.1-10.
- Ghobadian, A., O'Regan, N., Thomas, H. e Liu, J., 2008. Formal strategic planning, operating environment, size, sector and performance. *Journal of General Management*, 34(2), pp. 1-20

- Grant, R., 2003. Strategic Planning In a Turbulent Environment: Evidence from the Oil Majors. In: *Strategic Management Journal*, 24: pp. 491-517.
- Hamel, G. e Prahalad, C., 1994. *Competing for the future*. Boston: Harvard Business School Press.
- Hauck, F. e Kelemen, E. (s.d.). *Scenario planning: Method factsheet*. [Em linha]. Disponível em: <[www.openness-project.eu](http://www.openness-project.eu)>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Heger, T. e Rohrbeck, R., 2012. Strategic foresight for collaborative exploration of new business fields. *Technological Forecasting e Social Change*, 79, pp.819-831.
- Heijden, D., 2005. *Scenarios, the art of strategic conversation*. Chichester: John Wiley e Sons, 2005.
- Hobsbawm, E., 1997. *On history*. London, UK: Abacus.
- Johnson, K., Dana, G., Jordan, N., Draeger, K., Kapuscinski, A., Schmitt Olabisi, L. e Reich, P., 2012. Using participatory scenarios to stimulate social learning for collaborative sustainable development. *Ecology and Society*, 17(2), p. 9.
- Kaplan, R., 2009. Risk management and the strategy execution system. *Balanced Scorecard Report*, 11(6). Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Learned, E., Christensen, R., Andrews, K. e Guth, W., 1965. *Business policy: Text and cases*. Homewood: Irwin.
- Maia, I. e Chaves, M., 2016. *Integration of risk management into strategic planning: A new comprehensive approach*. Enterprise Risk Management Symposium.
- Mintzberg, H., 1991. Learning 1, planning 0: Reply to Igor Ansoff. *Strategic Management Journal*, 12(6), pp. 463-466.
- Mintzberg, H., 1994. *The rise and fall of strategic planning*. New York: The Free Press.
- Montibeller, G., Gummer, H. e Tumidei, D., 2006. Combining scenario planning and multi-criteria decision analysis in practice. *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis*, 14(1-3), pp. 5-20.
- O'Brien, F. e Meadows, M., 2013. Scenario orientation and use to support strategy development. *Technological Forecasting and Social Change*, 80(4):pp. 643-656.
- Ocasio, W. e Joseph, J., 2008. Rise and fall or transformation? The evolution of strategic planning at the General Electric Company 1940-2006. *Long Range Planning*, 41, pp. 248-272.

- Palomo, I., Martín-López, B., López-Santiago, C. e Montes, C., 2011. Participatory scenario planning for protected areas management under the ecosystem services framework: the Doñana social-ecological system in southwestern Spain. *Ecology and Society*, 16(1), 23.
- Pearson, L., Park, S., Harman, B. e Heyenga, S., 2010. Sustainable land use scenario framework: Framework and outcomes from peri-urban South-East. *Landscape and Urban Planning*, 96(2), pp. 88-97.
- Phelps, R. e Kapsalis, S., 2001. Does scenario planning affect performance? Two explanatory studies. In: *Journal of Business Research*, 5(1), pp. 223-232.
- Popper, K., 1963. *Conjectures and refutations. The growth of scientific knowledge*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Popper, R., 2008. How are foresight methods selected?. *Foresight*, 10(6), pp. 62-89.
- Porter, M., 1980. *Competitive advantage: Techniques for analyzing industries and competitors*. New York: The Free Press.
- Porter, M., 1985. *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: The Free Press.
- Priess, J. e Hauck, J., 2015. Scenario building and its application. In: Potschin, M. and K. Jax (eds): *OpenNESS Ecosystem Service Reference Book. EC FP7 Grant Agreement no. 308428*. Disponível em: <[www.openness-project.eu/library/reference-book](http://www.openness-project.eu/library/reference-book)>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Ramirez, R., Osterman, R. e Gronquist, D., 2013. Scenarios and early warnings as dynamic capabilities to frame managerial attention. *Technological Forecasting e Social Change*, 80, pp.825-838.
- Rigby, D. e Bilodeau, B., 2007. Selecting management tools wisely. *Harvard Business Review*, 85(12), pp. 20-22.
- Ramirez, R. e Selsky, J., 2014. Strategic planning in turbulent environments: a social ecology approach to scenarios. *Long Range Planning*, [pdf]. Disponível em: <[http://eureka.sbs.ox.ac.uk/5218/1/LRP\\_accepted\\_manuscript\\_for\\_proofs.pdf](http://eureka.sbs.ox.ac.uk/5218/1/LRP_accepted_manuscript_for_proofs.pdf)>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Ramírez, R. e Wilkinson, A., 2014. Re-thinking the 2x2 scenario method: Grid or frames?. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, pp. 254-264.
- Rigby, D. e Bilodeau, B., 2007. Bain's global 2007 management tools and trends survey. *Journal of Strategy and Leadership*, 35 (5), pp. 9-16.
- RIMS, 2011. FAQ on SRM and ERM. *Why strategic management?*. [Em linha]. Disponível em: <<http://www.rims.org/resources/ERM/Documents/> Retrieved April 20, from>, [Consult. em 23 de abril de 2017].

- Rohrbeck, R., 2012. Exploring Value Creation from Corporate-Foresight Activities. *Futures*, 44(5), pp. 440-452.
- Rohrbeck, R. e Gemünden, H., 2011. Corporate foresight: Its three roles in enhancing the innovation capacity of a firm. *Technological Forecasting and Social Change*, 78(2), pp. 231-243.
- Sarpong, D. e Maclean, M., 2012. Mobilising differential visions for new product innovation. *Technovation*, 32 (12), pp. 694-702.
- Schoemaker, P., 2015. *Strategic approaches to managing uncertainty*. [pdf] Disponível em: <[http://opim.wharton.upenn.edu/risk/conference/pprs/Schoemaker\\_Strategic-Approaches-to-Managing-Uncertainty.pdf](http://opim.wharton.upenn.edu/risk/conference/pprs/Schoemaker_Strategic-Approaches-to-Managing-Uncertainty.pdf)>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Schoemaker, P. e Day, G., 2009. How to make sense of weak signals. *Sloan Management Review*, 3(50), pp. 80-89.
- Schoemaker, P., 2002. *Profiting from Uncertainty*. Free Press,
- Schoemaker, P., George S. e Scott A., 2013. Integrating organizational networks, weak signals, strategic radars and scenario planning. *Technological Forecasting e Social Change*, 80, pp. 815-824.
- Smets, M., Morris, T. e Greenwood, R., 2012. From practice to field: a multilevel model of practice-driven institutional change. *Academy of Management Journal* 55 (4) pp. 877-904.
- Stojkovic, D. e Dahl, B., 2007. *Methodology for long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI-rapport 2007/00600).
- Tapinos, E., 2012. Perceived environmental uncertainty in scenario planning. *Futures*, 44(4), pp. 338-345.
- Vecchiato, R., 2012. Environmental uncertainty, foresight and strategic decision making: An integrated study. *Technological Forecasting and Social Change*, 79(3), pp. 436-447.
- Von der Gracht, H., Vennemann, C. e Darkow, I., 2010. Corporate foresight and innovation management: a portfolio-approach in evaluating organizational development. *Futures*, 42(4), pp. 380-393.
- Wack, P., 1985. Scenarios: Shooting the rapids. *Harvard Business Review*, pp. 139-150.
- Whittington, R. e Cailluet, L., 2008. The crafts of strategy. *Long Range Planning*, 41, pp. 241-247.
- Wright, G. e Goodwin, P., 2009. Decision making and planning under low levels of predictability: enhancing the scenario method. *International Journal of Forecasting*, 25(4), pp. 813-825.



#### 4.3. O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO

- Wright, G., Bradfield, R. e Cairns, G., 2013. Does the intuitive logics method – and its recent enhancements – produce effective scenarios?. *Technological Forecasting e Social Change*, 80(4), pp. 631-642.
- Wulf, T., Meibner, P. e Stuber, S., 2010. *A scenario-based approach to strategic planning – integrating planning and process perspective of strategy*. Working paper, 98. HHL – Leipzig Graduate School of Management.
- Zietsma, C. e Lawrence, T., 2010. Institutional work in the transformation of an organizational field: the interplay of boundary work and practice work. *Administrative Science Quarterly*, 55(2), pp. 189-221.

## ANEXO A

### “O RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO” – FERRAMENTAS DE AVALIAÇÃO DO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO BASEADO EM CENÁRIOS

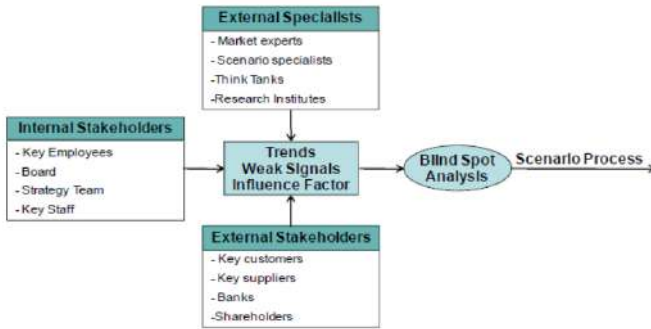


Figura 72 – 360° Stakeholder feedback

Fonte: Wulf, Meibner e Stuber (2010, p. 18).

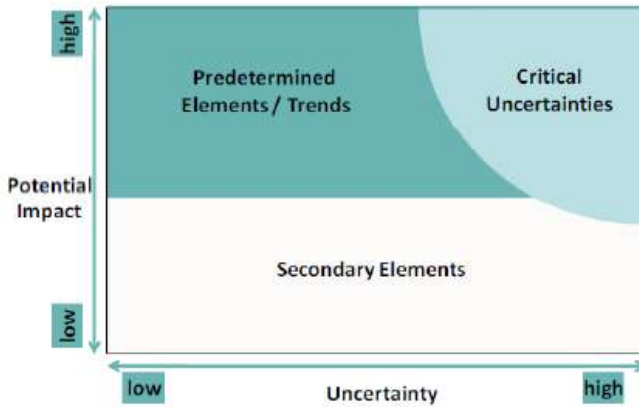


Figura 73 – Impacto/grelha de incerteza

Fonte: Wulf, Meibner e Stuber (2010, 19).

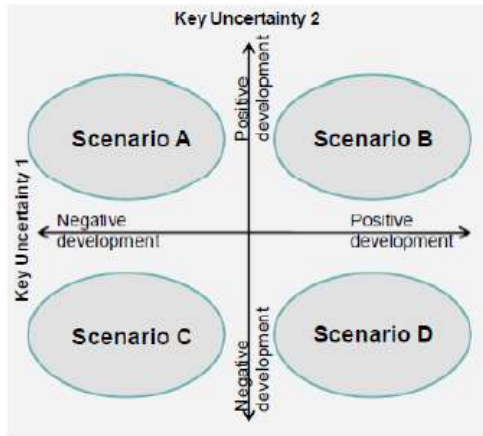


Figura 74 – Matrix de cenários

Fonte: Wulf, Meibner e Stuber (2010, p. 22).

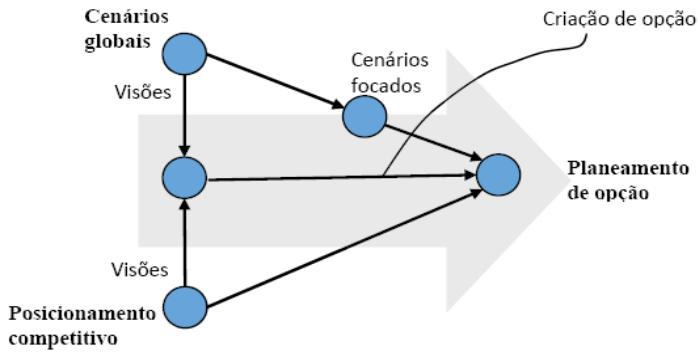


Figura 75 – Planeamento de cenários



## 4.4. A PROSPECTIVA E A CENARIZAÇÃO

**António Alvarenga**

Professor Doutor  
Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade de Lisboa  
Instituto Superior Técnico, da Universidade de Lisboa  
antonioalvarenga@iseg.ulisboa.pt

**Ana Diogo**

Doutora  
*Robert Bosch Stiftung Fellow – The Bellevue Programme*  
anacrisdiogo@gmail.com

### 4.4.1. Introdução

Face ao desafio proposto pelo Instituto Universitário Militar a presente comunicação traça uma panorâmica sobre a proposta fornecida pela Prospectiva e Cenarização enquanto instrumentos de reflexão e construção do Futuro. Deste modo, foi estruturada tendo em vista dois propósitos: 1) salientar o potencial da Prospectiva enquanto disciplina, em particular, vislumbrando a Cenarização como uma ferramenta de apoio ao planeamento estratégico; 2) apresentar exemplos de aplicação da Prospectiva e Cenarização no âmbito da Segurança e Defesa realçando projetos e experiências recentes.

### 4.4.2. Planeamento estratégico?

Importa sublinhar que os autores subscrevem a posição de Arie de Geus quanto à função primordial do planeamento estratégico: a mudança do quadro mental dos envolvidos num processo desta natureza. Num artigo publicado pela Harvard Business Review, de Geus (1988), afirmou que *“the real purpose of effective planning is not to make plans but to change the microcosm, the mental models that these decision makers carry in their heads”*.

Esta afirmação é tão mais acutilante quanto a tomada de decisão decorre, nos dias de hoje, em ambientes de maior turbulência e volatilidade, que rapidamente tornam obsoletos os intentos de planificação rígida e preordenada. Nesta contingência fica demonstrada a necessidade de esboçar novas abordagens e conceitos para o apoio à decisão estratégica. Por um lado, ensaiamse aproximações aos problemas através de abordagens como o *Design Thinking*, a prototipagem rápida ou a experimentação, por outro, há uma invasão dos processos de tomada de decisão tradicionais por movimentos participativos de inovação aberta ou cocriação, os quais vêm alterar as estruturas formais e hierárquicas da decisão clássica.

Mais ainda, em simultâneo, é esperado que organizações e lideranças sejam responsivas e tempestivas nas suas ações. Mas que essa rapidez de actuação tem de conter também uma dimensão de detecção de elementos de ameaça e oportunidade, implicar fluidez na mobilização de recursos e, igualmente, manobrar a agilização de compromissos (Doz e Kosonen, 2014)!

A decisão estratégica em ambientes de incerteza exige, pois, tal como definido na proposta de *loop* estratégico de Donald Sull (2007), um fluxo permanente entre a criação de sentido (*making sense*), a escolha (*making choices*), a execução (*making things happen*) e a revisão (*making revisions*). Ademais apela a competências como a resiliência, traduzida na capacidade de aceitar que a realidade é um teste ao desenho da estratégia formulada e que, como tal, tem de implicar flexibilidade durante a fase de execução (Holstius e Malaska, 2003).

Ora, os contornos a que aludimos abrem espaço à utilização de conceitos, metodologias e ferramentas concebidas com a preocupação de uma abordagem sistemática para lidar com a incerteza em contextos turbulentos e imprevisíveis, a saber: a Prospectiva e a Cenarização.

#### **4.4.3. Prospectiva e cenários: conceitos, metodologias e ferramentas**

A plasticidade terminológica associada à Prospectiva enquanto disciplina revela uma das suas características fundamentais: a flexibilidade. Esta mesma preocupação por uma abordagem sistemática para lidar com a incerteza em contextos turbulentos e imprevisíveis encontra várias denominações: *La Prospective*, de influência francesa; *Foresight*, termo utilizado sobretudo no Norte da Europa, Ásia e EUA; ou *Futures Studies*. Cabe aqui referir que a Prospectiva não se reduz àquela que é, provavelmente, a sua ferramenta mais popular: a Cenarização (*scenario planning*).

Estando em curso um processo de “globalização” dos métodos e ferramentas da *Prospectiva/Foresight* é imperativo colocar em comum uma linguagem com que possamos recorrer aos conceitos sem ambiguidades. Contudo, esta delimitação e rigor não implicam, em momento algum, rigidez na aplicação da metodologia e suas ferramentas.

A elasticidade metodológica reflecte-se na semântica mas também nos aspectos práticos de desenho e implementação de um projecto de *Prospectiva/Foresight*. A ductilidade que lhe é inerente observa-se na adaptação contínua aos objectivos do decisor de cada projecto, à natureza e foco do exercício ou aos recursos disponíveis para a execução (sejam eles financeiros, humanos ou temporais). Mas esta característica manifesta-se ainda na crescente “hibridização” dos múltiplos domínios e disciplinas a que a *Prospectiva* recorre, que vão desde a Sociologia à Teoria da Decisão ou à Dinâmica de Sistemas, só para nomear alguns.

#### **4.4.4. A Prospectiva (Estratégica)**

A *Prospectiva Estratégica* é um elemento da cadeia de aprendizagem organizacional, quer isto dizer que, através da *Prospectiva*, as organizações estão melhor preparadas para antecipar a evolução do enquadramento em que se inserem.

Segundo Godet (1993), a *Prospectiva* define-se como “reflexão para iluminar a acção presente à luz dos futuros possíveis”. A estratégia existente pode ser testada nestas simulações e, assim, iluminar a tomada de decisão, o que por sua vez, pode mesmo conduzir à definição de uma nova Visão Estratégica condutora da acção futura.

Para as organizações, a *Prospectiva Estratégica* encarna o papel de um simulador de voo. Há uma orquestração de elementos que permite originar imagens diversas, mas plausíveis, do futuro. Há uma incorporação de múltiplos elementos estruturais que dão corpo ao esquema em que se desenrola toda a atividade de construção do futuro. A *Prospectiva* tem como matériaprima fundamental as incertezas estruturais (acontecimentos possíveis mas que dada a sua singularidade não fornecem probabilidades de realização (DPP, 1997)), toma em consideração rupturas e descontinuidades, alia dados de tipo qualitativo e quantitativo, sublinha riscos e adopta uma abordagem global sem descurar o foco e o horizonte temporal em que incide.

A *Prospectiva* vislumbra, em última instância, uma mudança do mapa de entendimento dos actores envolvidos no processo e, para isso, promove

a abertura de espaços de discussão, forçando a admissão de uma eventual alteração, a qual pode muitas vezes ser indesejada ou não prevista pelos actores que nela participam. Impõe, assim, uma refocalização da atenção das organizações a dois tempos e a dois espaços: horizontes de médio e longo prazo, contexto externo e interno face a um enquadramento mais lato.

Ao incentivar a um esforço de antecipação através de uma compreensão partilhada dos desafios e das vulnerabilidades das organizações, a Prospectiva potencia a criação de compromissos, o alinhamento e a mobilização em torno de uma visão e da estratégia, contribuindo para a definição e teste de prioridades e a orientação da ação, o que facilita a aprendizagem organizacional.

Face ao exposto, não admira que muitos tenham considerado que a Prospectiva é um misto de Ciência, Arte e Prática; que indo da antecipação à ação através da apropriação se situe entre a lógica, a intuição e a experimentação (Godet, 1993).

#### **4.4.5. Técnicas e ferramentas**

Em síntese, podemos encarar a Prospectiva como sendo simultaneamente uma disciplina e uma prática que tem como preocupação central a exploração do futuro. Esta “miscigenação” entre teoria e prática é constatável também nos métodos e ferramentas a que lança mão. Há toda uma cartografia de técnicas e ferramentas que tornam a disciplina tangível para os actores envolvidos num processo de Prospectiva. Na caixa de ferramentas encontramos desde instrumentos flexíveis e intuitivos, como o *brainstorming* ou a análise de *stakeholders*, a outros mais formais e analíticos, como a análise estrutural ou o método Delphi. Todavia, a riqueza está na conjugação criativa destas possibilidades de utilização, maximizando o potencial de impacto da análise. Acresce que a disciplina permite, e fomenta, a integração das diversas ferramentas numa perspectiva modular ou customizada às necessidades específicas de cada projecto.

As ferramentas constituem a face mais visível de um processo de Prospectiva/*Foresight* já que, com frequência, os actores envolvidos não estão familiarizados com a disciplina ou os seus termos. São, por isso, fundamentais na medida que só através delas se podem recolher os *insights* necessários ao desenvolvimento de futuros plausíveis. Mas, sobretudo, porque são o veículo através do qual os agentes experimentam uma utilização sensorial e emocional das diferentes técnicas. Com esta forma de trabalho, os participantes num projecto de Prospectiva ampliam o seu campo de conhecimento e conseguem,



de forma quase orgânica, ligar dimensões: do geral ao concreto, do presente ao futuro, num ciclo de retroalimentação.

Este mecanismo participativo e inclusivo proposto pela Prospectiva promove a mudança do mapa mental inicial e conduz a uma apropriação efectiva e duradoura do projecto. Por este motivo, se reforça que a modelação criativa e singular dos métodos e instrumentos adaptados a cada projecto constitui um factor crítico de sucesso.

#### 4.4.6. Cenários

Uma panorâmica pela literatura permite-nos recolher alguns dos elementos distintivos de uma das ferramentas que mais entusiasmo gerou (e continua a gerar): os Cenários.

Wiener e Kahn (1967) salientaram que os cenários constituem um futuro construído, cujo objetivo é o de clarificar causalidades e possíveis pontos de tomada de decisão (*“a set of hypothetical events set in the future constructed to clarify a possible chain of casual events as well as their decision points”*). Na mesma linha, Schwartz (1996) assinalou o uso utilitário e pragmático dos cenários como condição de melhora da tomada de decisão (*“Scenarios are tools for ordering one’s perceptions about alternative future environments in which today’s decisions might be played out”*).

Por sua vez, Fuller (2001) realçou a transitoriedade do conhecimento gerado através desta ferramenta (*“scenarios are not predictions, but ways of illuminating possible futures. Scenarios...are provisional knowledge”*); tal como Godet (1993) que o define como um passo intermédio, um ritual de passagem (*“Un ensemble formé par la description d’une situation future et du cheminement des événements qui permettent de passer de la situation origine à la situation future”*). Já Ogilvy e Schwartz (1998) apontam a um elemento fulcral dos cenários: o poder das narrativas como tabuleiro de jogo e teste de decisões actuais sobre o futuro (*“narratives of alternative environments in which today’s decisions may be played out”*).

Questão não menos relevante, quando se fala em Cenarização, é a de saber em que circunstâncias a utilização desta ferramenta pode ser aplicada. Entre os objetivos e finalidades do Planeamento por Cenários contam-se a exploração e avaliação de desafios, de riscos e de oportunidades, sobretudo, quando o contexto é altamente incerto. Razão que explica que o desenvolvimento deste instrumento tenha surgido inicialmente em contexto militar – o trabalho

desenvolvido pela RAND<sup>18</sup> ainda hoje é inspirador - e rapidamente se tenha propagado a contextos corporativos e empresariais – como a Shell.

A Cenarização revela-se particularmente adequada quando as organizações precisam de estímulo e suporte em processos de inovação que envolvem vários parceiros numa tentativa de ensaiar futuros “provocantes”. Por último, os cenários provam utilidade em contextos de formulação de agendas estratégicas de alto nível ou de decisões estratégicas mais criativas e robustas (GBN, 2004).

A utilização de cenários, tal como referíamos inicialmente a propósito da Prospectiva, encerra uma dimensão de aprendizagem organizacional. Ao testar a estratégia ou visão actuais de forma colaborativa, catalizam para a ação, possibilitam conversações estratégicas, um alinhamento crescente e uma forma de pensar profunda e sistemática sobre o Futuro, o que permite lidar melhor com a mudança.

À semelhança de outros processos, a cenarização, para ser bem-sucedida, confia no apoio da liderança ao processo de cenário *thinking* e beneficia de uma atitude colectiva de mudança e diálogo, bem como dos recursos necessários para a consecução do projecto de *Foresight*.

#### 4.4.7. Exemplos e experiências

A riqueza a que aludimos permite que, independentemente da natureza do exercício em causa, de tipo exploratório ou claramente decisional, a Prospectiva tenha vindo a ser utilizada nos contextos mais díspares. Inúmeras são as referências da sua utilização pela comunidade empresarial, vejase o legado da *Royal Dutch/Shell* e da GBN, que constituem mesmo uma Escola de influência; pelo sector ambientalista; ou sector público. Há um vasto registo de utilização por uma multiplicidade de utilizadores dos quais destacamos somente o Banco Mundial, a Comissão Europeia ou o *United Nations Environmental Programme* (UNEP).

No que concerne ao âmbito da Segurança e Defesa existem igualmente diversas iniciativas, das quais se salientam algumas experiências recentes, a saber:

EUA - *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (2012), publicação do National Intelligence Council destinado a prover um esquema para pensar o futuro, a estimular o pensamento estratégico através da identificação de tendências críticas, potenciais discontinuidades, megatendências e *game-changers*.

---

<sup>18</sup> <https://www.rand.org/>

Partindo destes elementos são traçados cenários ou mudos alternativos possíveis.

Canadá – O *Geostrategic Cluster Foresight Study* (2015) parte das principais mudanças na Ásia para explorar as oportunidades e desafios que daí podem advir para o Canadá. O documento organizado em quatro *clusters* – economia, energia, geoestratégia e social – contou com a participação dos serviços públicos federais e pretende ser uma provocação ao modo como os funcionários públicos pensar sobre o futuro.

Reino Unido – O *Global Strategic Trends out to 2045* (2014) descreve o contexto estratégico tendo como destinatários o Ministério da Defesa e todos os que no Governo estão envolvidos no desenvolvimento de planos, políticas ou capacidades de longo prazo. Visa contrariar ideias e pressupostos preconcebidos sobre o futuro como forma de diminuir o risco neste tipo de planeamento. Para isso, identificam ameaças e oportunidades num horizonte temporal até 2045, descrevendo fenómenos que podem ter um impacto significativo no futuro, combinandoos numa imagem multifacetada de potenciais resultados.

NATO - O *Strategic Foresight Analysis* (2013;2015) tem como objectivo identificar tendências que podem moldar o contexto estratégico futuro, e daí retirar implicações em matéria de defesa e segurança para a Aliança para lá de 2030. É um documento que serve de base ao diálogo sobre as futuras capacidades militares da NATO.

Comissão Europeia – Em março de 2017, a Comissão Europeia lançou o *White paper on the future of Europe and the way forward* onde traça cinco cenários sobre potenciais caminhos de futuro para a União Europeia. A Segurança e Defesa constitui um dos eixos de análise de todos os cenários propostos, sendo apresentadas diferentes conFigurações de acordo com as opções que se venham a tomar. A este documento segue-se um debate plural em toda a Europa, sendo que está agendada uma Comissão de reflexão sobre o futuro da Defesa Europeia no início de junho de 2017 e uma Conferência sobre Segurança e Defesa em Praga a 9 de junho de 2017.

### **Notas exploratórias finais**

Conforme resulta, a Prospectiva constitui um processo de alteração que se pode situar a diferentes escalas, desde o indivíduo até à arena das Relações Internacionais.

O processo de exploração do Futuro atende a um rigor metodológico e assenta em evidências provindas de factos e dados científicos (*evidence-*

*based foresight*). Não se trata de uma efabulação desprovida de conexão com o mundo real, mas antes de um diálogo ordenado de acordo com um esquema de pensamento diferente do dominante. Há uma propensão para pensar e decidir com base em probabilidades objectivas, em riscos, acontecimentos que se repetem e permitem uma extrapolação linear. Ora, com a Prospectiva, o que se propõe é uma tomada de decisão tendo em consideração a existência de incertezas externas e com base na opinião de peritos.

Este modelo de construção da decisão rasga ainda com o clássico na medida em que um processo de *Foresight* é esculpido de modo colaborativo e inclusivo, sendo planeado e desenhado por especialistas e conta, em todo o momento, com clientes e demais stakeholders envolvidos no projecto. Este modo de execução é, ele próprio, um caminho para a coresponsabilização nos resultados alcançados.

Todavia, a Prospectiva e Cernarização alcançam os resultados propostos sempre e quando os exercícios não sejam encarados de forma espúria. A substituição de eventos pontuais de prospectiva por actividades de reflexão contínua permitem a criação de uma cultura e de um conhecimento tácito que alavanca a qualidade e utilidade organizacional de processos deste tipo.

A multiplicação e sobreposição de acontecimentos e desenvolvimentos exigem uma atitude de permanente vigília, veja-se como no contexto da Segurança e Defesa se faz sentir o impacto da tecnologia. A vertigem do desenvolvimento tecnológico altera equilíbrios e estruturas de poder, a ameaça torna-se difusa e assimétrica. Em contraposição aos exércitos convencionais assiste-se a uma crescente individualização, ao confronto de distância, ao ataque no ciberespaço. A inteligência artificial, a realidade aumentada, a simbiose homem-máquina... e tantos outros exemplos irrompem lógicas anteriores.

Num quadro em que a Geopolítica e a Geoestratégica parecem regressar ao mediatismo, algumas ferramentas de análise do jogo de actores ganham relevância no discurso global. Num tempo de tensões fragmentárias na UE e na NATO; de questionamento sobre o grau de participação de alguns países no quadro de alianças militares existentes; de ressurgimento de conflitos e catástrofes nas proximidades da Europa; da diluição de alianças tradicionais; de florescimento de nacionalismos e populismos a que se somam grandes desafios, directos e indirectos, como as migrações e o envelhecimento da população ocidental; as alterações climáticas; fenómenos de urbanização e expansão de megacidades; a escassez e domínio de recursos (petróleo, o Ártico...). Todos estes elementos influem e convergem num processo de desenho de cenários em matéria de Segurança e Defesa.

Como podem países, como Portugal, ter um papel activo neste quadro? A capacidade de reflectir sobre o contexto estratégico de longo prazo será mais uma capacidade central de defesa e autonomia estratégica?

### Bibliografia

- Comissão Europeia, 2017. *White paper on the future of Europe and the way forward*. [Em linha] Disponível em <[https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27\\_en](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en)>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- De Geus, A. 1988. Planning as Learning. *Harvard Business Review*, March-April. [Em linha] Disponível em <<https://hbr.org/1988/03/planning-as-learning>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- DPP. 1997. Prospectiva e cenários – uma breve introdução metodológica. *Prospectiva – métodos e aplicações*, n.º 1. Lisboa.
- Doz, Y. e Kosonen, M., 2014. *Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State*. [pdf]. Disponível em: <<https://media.sitra.fi/2017/02/23070412/Selvityksia80-9.pdf>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- Godet, M., 1993. Manual de Prospectiva Estratégica: da Antecipação à Acção. *Colecção Gestão e Inovação, Série Macrotendências*, n.º 1, Publicações Dom Quixote.
- Fulton, K., 2004. GBN - Global Business Network community, Scarce, *What if? The art of scenario thinking for nonprofits*.
- Holstius, K. e Malaska, P., 2003. Advanced Strategic Management, Visionary Management. *Publications of the Turku School of Economics and Business Administration*. [Em linha] Disponível em: <[https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97004/Ae8\\_2004.pdf?sequence=2](https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/97004/Ae8_2004.pdf?sequence=2)>, [Consult. em 11 maio de 2017].
- Kahn, H. e Wiener, A., 1967. *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. The Macmillan, New York.
- Ministry of Defence UK., 2014. Global Strategic Trends out to 2045. *Strategic Trends Programme – Fifth Edition*. [Em linha] Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/groups/development-concepts-and-doctrine-centre>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- NATO. *Strategic Foresight Analysis 2013 Report*. [pdf] Disponível em: <[http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/sfa\\_security\\_implications.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/sfa_security_implications.pdf)>, [Consult. em 11 de maio de 2017].

- NATO. *Strategic Foresight Analysis 2015 Interim Update to the SFA 2013 Report*. [pdf] Disponível em: <<http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/160121sfa.pdf>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- National Intelligence Council. 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. [pdf] Disponível em: <<https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- Ogilvy, J. e Schwartz, P., 1998. Plotting Your Scenarios. In: Fahey, Liam, Randall e Robert (Eds.) *Learning From the Future – Competitive Foresight Scenarios*. John Wiley and Sons. pp. 57-80.
- Policy Horizons Canada, 2015. *Geostrategic Cluster Foresight Study*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.horizons.gc.ca/eng/content/geostrategic-cluster-findings-future-asia-implications-canada>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].
- Sull, D., 2007. Closing the Gap Between Strategy and Execution. *MIT Sloan Management Review*, Summer 2007. [Em linha] Disponível em: <<http://sloanreview.mit.edu/article/closing-the-gap-between-strategy-and-execution>>, [Consult. em 11 de maio de 2017].

## CONCLUSÕES

**João Manuel Pinto Correia**

Major de Engenharia  
Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM  
Instituto Português de Relações Internacionais  
correia.jmp@ium.pt

No Seminário “O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa”, propusemo-nos avaliar a situação atual, assim como as perspetivas de evolução, dos processos de planeamento estratégico desenvolvidos por diversas entidades que se ligam com o instrumento militar português ou que deste fazem parte, bem como identificar e avaliar metodologias e ferramentas com potencial adequação ao planeamento estratégico militar.

Concluímos, por um lado, que há um caminho a percorrer no sentido de melhoria dos processos per se, bem como da sua integração e alinhamento aos vários níveis. Por outro lado, no contexto nacional, constatou-se que importa incorporar novas ferramentas e metodologias, nomeadamente em apoio à avaliação e gestão do risco, assim como à prospetiva, nomeadamente à cenarização.

Para o efeito, este Seminário foi norteado por dois tópicos essenciais:

- Um primeiro, que, em sentido objetivo, podemos designar de Estado da Arte, que procurou a presente situação do Planeamento Estratégico Militar e dos seus enquadrantes perante o atual ambiente

de segurança e defesa. Neste sentido, tal desígnio teria que envolver, não apenas, os organismos aos quais este mesmo instrumento está vinculado, mas também do qual depende, e nos quais está alicerçado;

- É um segundo tópico, que podemos intitular de subsidiário, que procurou recolher contributos do meio científico que possam potenciar o Planeamento Estratégico Militar (PEM), através da incorporação de novas metodologias e ferramentas.

A integração destes dois tópicos permitiu-nos confrontar o “como estamos?” com o “como podemos melhorar?”. A resposta ao “como estamos?” esteve ancorada nos três primeiros painéis: o primeiro, cometido aos processos de planeamento da NATO e da UE; o segundo, que nos trouxe os representantes do MDN, leia-se da Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e da Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) e do EMGFA; e o terceiro que esteve centrado nos processos de planeamento dos três Ramos das Forças Armadas. O quarto e último painel mostrou-nos “como podemos melhorar?” no contexto das ferramentas e das metodologias.

No Painel 1 – “Defense Planning Process – current situation and foresight” -, moderado pelo Vice-Almirante Lima Bacelar:

- O Brigadeiro-General Patrick Wouters, em “NATO defense planning process – current situation and foresight”, sublinhou que os “future security environments” implicam processos de decisão acelerados, uma abordagem compreensiva que integre capacidades militares e não-militares, e ainda uma complementaridade com a UE. O NATO Defense Planning Process (NDPP) assenta numa filosofia de realinhamento das estratégias dos Estados-Membros na prossecução de um objetivo comum. É um “fully intellectual process” que é questionado a cada período de 10 anos, que envolve horizontes de médio e de longo prazo, bem como de ferramentas científicas na construção de cenários, na análise do risco estratégico e na definição dos requisitos de capacidade mínimos e que, além disso, vai ao encontro de um fair burden e um reasonable challenge por parte das Nações. Além disso, regista-se uma preocupação de alargamento do horizonte de análise estratégica até aos 25 anos, tendo em vista a antecipação de cenários de que resulte a necessidade de edificar capacidades de grande relevo para a Aliança.
- Posteriormente, o Brigadeiro-General Heinrich Krieb, em “EU development of defence capabilities – current situation and foresight”,



sublinhou os enormes desafios que se colocam à UE ao nível da Segurança e Defesa. Como enfrentar as ameaças híbridas, o terrorismo, a ciberguerra, a escassez de recursos e a imigração ilegal...? Como lidar com o Brexit? A resposta implicará um maior empenhamento dos Estados-membros na edificação de capacidades, procurando assegurar uma complementaridade com os meios cometidos à NATO e uma cooperação com membros não-UE, como o Reino Unido e os EUA, entre outros. Mas, se não ficou claro qual o nível de ambição (orientação), como procurar um comprometimento dos Estados? Ou seja, há ainda um amplo caminho a percorrer.

- Em síntese, ao nível das organizações às quais o instrumento militar português está vinculado, podemos concluir que estas têm procurado robustecer os respetivos processos atendendo aos desafios com que se deparam, podendo estes ser olhados como um motor de evolução para o processo de planeamento estratégico militar português.

No Painel 2 – “Planeamento de Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução” –, moderado pelo Major-General Rui Clero:

- O Coronel PILAV Silva Honrado, da DGPDN, em “Planeamento de Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução”, trouxe-nos um conjunto de aspetos relativos à análise estratégica e à cenarização para um horizonte de médio e longo prazo, assentes em documentos da NATO, da UE, dos EUA e do Reino Unido. Destacou ainda os compromissos de Portugal ao nível do investimento e ao nível do planeamento de defesa militar junto da NATO. Concluiu com um conjunto de reflexões de natureza e potencial impacto estratégico para Portugal, em concreto: o nível de investimento em defesa face ao crescimento expectável do PIB; o efetivo das Forças Armadas (FFAA); a extensão da Plataforma Continental; e o posicionamento de Portugal numa hipotética Europa a duas velocidades, entre outros.
- O Major-General Henrique Macedo, em “O Planeamento de Recursos na Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução”, destacou as responsabilidades da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional na definição de políticas que influenciam e contribuem para a eficácia da implementação do planeamento de recursos na edificação de capacidades. A exposição

abordou ainda os contributos e desafios que se colocam ao nível das políticas e estratégias relativas ao pessoal, bem como aos desafios que se colocam na gestão e controlo de capacidades, tendo o investimento financeiro como denominador comum.

- Por fim, o Brigadeiro-General PILAV Rui Elvas, em “O Planeamento Militar na Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução”, percorreu os cinco passos do processo do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, onde destacou a integração com o processo de planeamento da OTAN e a EU, bem como a coordenação efetuada com o Ramos na edificação de capacidades. Na explicação dos vários passos, ouvimos que a análise de risco está centrada numa matriz meramente qualitativa. Adicionalmente, constatou-se que existem diferenças entre os Ramos ao nível das ferramentas e metodologias utilizadas nos processos de priorização de lacunas. Concluiu, por isso, que há que promover a adoção de metodologias e ferramentas de aplicação transversal às Forças Armadas. Em forma de reflexão, o orador referiu-se ainda à necessidade de concetualização de termos como a adequabilidade e o risco, entre outros; e ainda à necessidade de doutrina em algumas áreas, assim como à procura de uma maior disciplina no cumprimento de prazos.
- Em síntese, ao nível das organizações das quais o instrumento militar português depende, podemos concluir que a construção de cenários está apoiada nas Organizações que Portugal integra e em países amigos tidos como referências na área da defesa. Observámos ainda que existe um esforço ao nível dos recursos na alimentação do ciclo de planeamento de defesa e que, relativamente a este mesmo ciclo se impõem conceitos, doutrinas, metodologias, ferramentas e rigor no cumprimento dos prazos.

No Painel 3 – “Os Ramos e a Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução” -, moderado pelo Major-General Jorge Côrte-Real Andrade:

- O Contra-Almirante Simões Marques em, “A Marinha e a Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspetivas de evolução”, sublinhou a importância do planeamento estratégico militar atendendo ao ciclo de vida operacional dos meios navais. Reforçou também a necessidade de se pensar num horizonte de 20

anos, como aspeto central para uma estratégia genética estrutural e operacional coerentes. Posteriormente, referiu-se aos vários passos do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, centrados na Marinha e, por fim, apresentou um conjunto de linhas de ação igualmente centradas na estratégia quanto ao desenvolvimento aplicação da força naval.

- O Major-General Marco Serronha, em “O Exército e a Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspectivas de evolução”, destacou o alinhamento do processo de planeamento com os documentos enquadrantes e a procura de uma visão estratégica de futuro, fundamental na edificação de capacidades para um horizonte de 15 a 20 anos. Neste âmbito, apontou a utilização de um algoritmo enquanto metodologia para a determinação de prioridades de edificação de capacidades. Contudo, sublinhou também a dificuldade de conjugação de um esforço de planeamento com as alterações de natureza conjuntural, fundamentalmente influenciado pela volatilidade do ambiente político-estratégico, interno e externo, e dos recursos, tornando o curto prazo num exercício de elevada intensidade, o médio prazo num exercício de elevada dificuldade e o longo prazo num esforço de pensamento probabilístico que carece de ferramentas.
- O Major-General PILAV Barros Ferreira, em “A Força Aérea e a Edificação de Capacidades militares a longo prazo – situação atual e perspectivas de evolução”, em linha com os demais Ramos, referiu-se à estratégia aérea e aos seus enquadrantes genéticos estruturais e operacionais no desenvolvimento das capacidades do Ramo no médio e longo prazo. Destacou os desafios financeiros impostos pela necessidade de modernização de um conjunto de meios, face aos quais, há que definir prioridades e de reformular estratégias. Também apontou que a insuficiência financeira refletida na LPM irá gerar lacunas com as inerentes vulnerabilidades e riscos estratégicos e operacionais, que poderão refletir-se por várias décadas.
- Em síntese, ao nível das organizações nas quais o instrumento militar português está alicerçado, pudemos constatar, por um lado, as dificuldades de operacionalização do processo, em parte devido aos constrangimentos financeiros e, por outro lado, o dilema entre o pensamento a longo prazo e a incerteza que remete para o curto prazo, bem como a escassez de ferramentas e de metodologias de análise transversais aos Ramos.

Finalmente, no Paineil 4 – “Metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico: aplicabilidade no Planeamento Militar a Longo Prazo”–, moderado pelo Professor Doutor Félix Ribeiro:

- O Professor Doutor Emanuel Gomes, em “Planeamento estratégico no mundo atual: Novas perspetivas, paradigmas e paradoxos”, trouxe-nos os desafios com que a estratégia empresarial se confronta num mundo em constante mudança e onde paira a incerteza, características que impõem alteração de paradigmas, ou seja:
  - Capacidades dinâmicas e a conseqüente reconFiguração de recursos;
  - O equilíbrio entre o alinhamento associado às operações correntes, ou do dia-a-dia, e a adaptabilidade ligada aos ambientes futuros.
  - E o confronto entre planeamento estratégico e as estratégias emergentes.
  - Por fim, o orador destacou que a adaptação a um meio ambiente global, cada vez mais complexo, dinâmico, turbulento e imprevisível, implica agilidade estratégica alicerçada em três mecanismos integrados: a sensibilidade estratégica, a unidade de liderança e fluidez de recursos. Há contudo, uma necessidade de obtenção de respostas no seio da comunidade científica.
- O Professor Doutor Augusto Felício, em “O risco no planeamento estratégico”, sublinhou que a realidade mostra que as grandes organizações não estão de acordo quando utilizam o planeamento a longo prazo. O orador enfatizou a necessidade de controlar o futuro recorrendo à cenarização e à prospetiva, como elemento fundamental do planeamento estratégico. Para se lidar com o risco estratégico nas suas várias dimensões, não apenas o risco inerente a um futuro desconhecido, mas também decorrente das várias fases do processo de planeamento, ou ainda associado ao emprego de determinadas metodologias, há que seguir um conjunto de passos e adotar ferramentas qualitativas, quantitativas ou mistas, num processo dinâmico.
- O Professor Doutor António Alvarenga, em “A prospetiva e cenarização”, abordou os enquadrantes da decisão estratégica em ambiente de incerteza e o quanto os conceitos, as metodologias e as ferramentas associados à prospetiva e à cenarização se podem

constituir como elementos estruturantes para o desenvolvimento dos vários passos de um processo de Planeamento Estratégico. Para o efeito, referiu-se aos pressupostos, ao campo e às fases da prospetiva e abordou de forma consistente as várias escolas, métodos e ferramentas de construção de cenários. Apontou como exemplo os processos dos EUA, do Canadá, do Reino Unido, da NATO e da Comissão Europeia. Concluiu com um conjunto de notas exploratórias com impacto estratégico e securitário.

- Em síntese, ao nível das metodologias e dos instrumentos com potencial de aplicação ao processo de planeamento estratégico militar, concluímos que, por um lado, se impõe a agilidade estratégica afetadora da tomada de decisão e dos recursos, e, por outro, impõem-se metodologias capacitadas para projetar o futuro, associadas à construção de cenários e à prospetiva estratégica, bem como à gestão do risco estratégico num mundo moldado pela incerteza.

Permitam-me destacar que este Seminário se constituiu como o primeiro fruto colhido de um projeto em curso destinado a dinamizar e a trazer mais coerência, e maior consistência, ao Planeamento Estratégico Militar. Um projeto que, em 02 de maio de 2016, mereceu o seguinte despacho do General Chefe do Estado-Maior das Forças, que passo a citar:

“... considero muito pertinente a ligação e o envolvimento da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) e o Instituto Universitário Militar no domínio do planeamento estratégico militar.

Contudo, tal só será coerente se tiver sentido útil para as Forças Armadas. E, neste sentido, tal trabalho não pode ser dissociado nem ignorar que estamos na UE e na NATO onde existem metodologias de planeamento estratégico militar, nas suas diversas vertentes, que importa conhecer e aplicar no âmbito nacional...” fim de citação.

Em suma, olhando para o que atrás foi referido acerca deste evento, estamos em condições de concluir que os objetivos inicialmente traçados foram amplamente alcançados. Ou seja, sabemos melhor como estamos e como podemos evoluir.

Temos assim uma excelente base de partida para o que se seguirá no contexto do Planeamento Estratégico Militar. E, como se de uma receita se tratasse, podemos afirmar que há que preservar a Arte e acrescentar um pouco mais de Ciência numa perspetiva de ambas se fortalecerem mutuamente.

**CAPA**

Composição Gráfica

Tenente-Coronel TINF Rui José da Silva Grilo

Sobre aguarela de

Tenente-General Vítor Manuel Amaral Vieira