





**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR**

**CONTRIBUTOS PARA O PLANEAMENTO  
ESTRATÉGICO MILITAR:  
METODOLOGIAS E FERRAMENTAS  
DE APOIO  
(Volume I)**

**Coordenadores**

Major-general Jorge Côrte-Real Andrade  
Tenente-coronel Rui Jorge Roma Pais dos Santos  
Tenente-coronel João Manuel Pinto Correia

IUM – Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM)  
Setembro de 2019

**Como citar esta publicação**

Andrade, J. C. R., Santos, R. J. R. P., & Correia, J. M. P. C. (Coord.) (2019). *Contributos para o Planeamento Estratégico Militar: Metodologias e Ferramentas de Apoio* (Vol. I). Coleção “ARES”, 30. Lisboa. Instituto Universitário Militar.

---

**Diretor**

Tenente-general Manuel Fernando Rafael Martins

---

**Editor-chefe**

Capitão-de-mar-e-guerra João Paulo Ramalho Marreiros

---

**Coordenadora Editorial**

Major Psicóloga Cristina Paula de Almeida Fachada

---

**Capa – Composição Gráfica**

Tenente-coronel Técnico de Informática Rui José da Silva Grilo

---

**Secretariado**

Soldado Rui Miguel da Silva Porteiro

---

**Propriedade e Edição**

Instituto Universitário Militar  
Rua de Pedrouços, 1449-027 Lisboa  
Tel.: (+351) 213 002 100  
Fax: (+351) 213 002 162  
E-mail: [cidium@ium.pt](mailto:cidium@ium.pt)  
[www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/colecao-ares](http://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/colecao-ares)

---

**Pré-Impressão e Acabamento**

Sumário Colorido  
Rua de Palames, Edifício Caravelas 1º esq.  
2970-703 Sesimbra  
Tel: (+351) 932 696 712  
E-mail: [sumariocolorido@gmail.com](mailto:sumariocolorido@gmail.com)

---

ISBN: 978-989-54546-4-8  
Depósito Legal: 462838/19  
Tiragem: 250 exemplares

© Instituto Universitário Militar, setembro, 2019

---

**Nota do Editor:**

O texto do presente volume é da exclusiva responsabilidade dos seus autores.

## ÍNDICE

<b>PREFÁCIO</b>	<b>ix</b>
<b>VOLUME I</b>	
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<i>Jorge Côrte-Real Andrade</i>	
<i>Rui Jorge Roma Pais dos Santos</i>	
<i>João Manuel Pinto Correia</i>	
<b>PARTE 1 – CONTRIBUTOS INTERNACIONAIS PARA O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO DE DEFESA</b>	<b>7</b>
<b>1. A Interação no NATO Defense Planning Process e do Long Term Capability Requirements – Implicações para a Edificação de Capacidades Militares Nacionais</b>	<b>9</b>
<i>António Pedro Pereira de Almeida José</i>	
<i>Adriano José Torrão Cristiano</i>	
<i>Ricardo Alexandre Vaz Alves</i>	
<i>Eduardo Pedro Ramos Bento</i>	
<i>José Martins Borges</i>	
<i>Tiago Manuel Marques Vilela da Costa</i>	
<b>2. A Cooperação Estruturada Permanente – Implicações para a Edificação de Capacidades Militares Nacionais</b>	<b>41</b>
<i>Peter Leffer</i>	
<i>João Carlos Alves Batista</i>	
<i>Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira</i>	
<i>Elisabete Maria Rodrigues da Silva</i>	
<i>Luís Filipe Gomes de Gomes Guerra</i>	
<b>3. Norwegian Defense</b>	<b>79</b>
<i>Sigurd Glaerum</i>	
<b>4. Military Capabilities and Strategic Planning Conundrum</b>	<b>83</b>
<i>João Manuel Pinto Correia</i>	
<b>5. National Exploitation of NATO Military Strategic Planning Tools &amp; Method</b>	<b>111</b>
<i>Alan Campbell</i>	

<b>PARTE 2 – DO CONTEXTO E DO PROCESSO NACIONAL</b>	<b>133</b>
<b>6. A Adequabilidade do Processo de Planeamento de Defesa Militar Nacional, na Edificação de Capacidades Militares, Face aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa</b>	<b>135</b>
<i>Pedro Dinis Capinha Maio</i>	
<i>João Rafael Lavado Eufázio</i>	
<i>António Carlos dos Santos Ferreira</i>	
<i>Adriano Augusto Gomes Branco</i>	
<i>António José Luís Antunes</i>	
<b>7. O Planeamento de Defesa Militar entre a “Arte” e a “Ciência” – A Aplicação das Metodologias e Ferramentas de Apoio ao Planeamento Estratégico em uso no EMGFA – Contributos para a sua Evolução</b>	<b>167</b>
<i>Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva</i>	
<i>Paulo Jorge Fernandes Laranjo</i>	
<i>Jorge Manuel Machado Meireles</i>	
<i>Filipe Alexandre da Silva Soares</i>	
<i>Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva</i>	
<i>Eduardo Jorge Mirandela da Costa Vieira</i>	
<b>8. O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 – Uma Análise Crítica</b>	<b>201</b>
<i>Paulo Manuel Simões das Neves de Abreu</i>	
<b>9. Avaliar as Metodologias e Ferramentas de Análise do Risco no Planeamento Estratégico Militar, Face aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa</b>	<b>225</b>
<i>Tiago Alexandre Gomes Fazenda</i>	
<i>Fernando Amorim Cunha</i>	
<i>João Almeida Duque Martinho</i>	
<i>Paulo Jorge André Serra</i>	
<i>Marcelo Filipe Ferreira Lourenço Pessoa</i>	
<i>João Paulo Catrola Martins</i>	

## VOLUME II

<b>PARTE 3 – DA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES: ANÁLISE E MENSURAÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>10. Vetores de Desenvolvimento de uma Capacidade Militar no Processo de Planeamento Forças Português: Análise e Mensuração – Implicações para a Edificação de Capacidades Militares Nacionais</b>	<b>3</b>
<b>11. Vetor de Desenvolvimento “Doutrina”</b>	<b>13</b>
<i>Adérito Grazina Rodrigues</i>	
<i>Sofia Vitoriano Saldanha Junceiro</i>	
<i>Jorge Ricardo Parcelas Araújo e Silva</i>	
<i>Pedro Manuel Monteiro Fernandes</i>	
<b>12. Vetor de Desenvolvimento “Organização”</b>	<b>41</b>
<i>Lucília de Jesus Mendes da Silva</i>	
<i>Jorge Vilares Cabana</i>	
<i>Paulo Jorge Gonçalves Gomes</i>	
<i>Raúl Carvalho Morgado</i>	
<b>13. Vetor de Desenvolvimento “Treino”</b>	<b>73</b>
<i>D. Jesús Aneiros Rodriguez</i>	
<i>Vítor Martins Afonso Salgueiro</i>	
<i>Paulo Alexandre Martins Cardoso Soares</i>	
<i>Jorge Miguel Sanches e Silva</i>	
<b>14. Vetor de Desenvolvimento “Materiais”</b>	<b>103</b>
<i>Paulo Jorge Oliveira Valente</i>	
<i>Paulo Miguel dos Santos Gonçalves</i>	
<i>Bruno Filipe Simões Ladeiro</i>	
<i>Luís Miguel Rebola Mataloto</i>	
<b>15. Vetor de Desenvolvimento “Liderança”</b>	<b>129</b>
<i>Flávio Luiz Lopes dos Prazeres</i>	
<i>Miguel Ângelo Reis Alves Amorim</i>	
<i>João Manuel Sena Janeiro</i>	
<i>Antero de Aguiar Marques Teixeira</i>	
<b>16. Vetor de Desenvolvimento “Liderança”</b>	<b>165</b>
<i>Américo Filipe Costa Pereira</i>	
<i>João Pedro Coixão dos Reis Bento</i>	
<i>Jorge Emanuel Ferreira Louro</i>	
<i>Ricardo Filipe da Silva Cortinhas</i>	

<b>17. Vetor de Desenvolvimento “Infraestruturas”</b>	<b>197</b>
<i>Itelvino de Jesus Brito Gomes</i>	
<i>Bruno Miguel dos Santos Ribeiro</i>	
<i>Pedro Álvaro Flores da Silva</i>	
<i>Miguel Ângelo de Jesus Cabrita</i>	
<i>José Arlindo Varela Pereira</i>	
<b>18. Vetor de Desenvolvimento “Interoperabilidade”</b>	<b>227</b>
<i>Diogo Lourenço Serrão</i>	
<i>Nuno Miguel Oliveira Simões</i>	
<i>Carlos Miguel Clemente Narciso</i>	
<i>Nuno Gonçalo Jacinto Marçal</i>	
<b>19. Importância Relativa dos Vetores de Desenvolvimento</b>	<b>265</b>
<i>Carlos Filipe Henriques Pereira</i>	
<i>Jorge Manuel Martins Magalhães</i>	
<i>Elton Roque Feliciano</i>	
<i>Pedro Miguel Gonçalves Pereira</i>	
<b>POSFÁCIO DE COORDENADORES</b>	<b>297</b>



## PREFÁCIO

Este livro materializa os mais recentes contributos do Projeto de Investigação “*O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar*”, que decorre no Centro de Investigação e Desenvolvimento, do Instituto Universitário Militar. Esta é terceira obra publicada no âmbito deste Projeto de Investigação. Anteriormente, foi publicado o livro “*O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*” (n.º 18, da Coleção “ARES”) e a Parte III do livro “*Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade*” (n.º 14 da Coleção “ARES”). No decurso da investigação, foram desenvolvidos mais de três dezenas de Trabalhos de Investigação e de Artigos, foi realizado o Seminário Internacional “*O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*” e organizadas as Jornadas de “*Planeamento Estratégico Militar: metodologias e ferramentas de apoio*”.

O planeamento estratégico, ao estar associado ao campo da estratégia, apresenta os traços característicos desta. Logo à partida pela existência de um outro (inimigo, adversário, competidor ou concorrente), que transporta para este processo a necessidade de antecipação da ação decorrente da “*logica ilógica*” do *outro*. O próprio ambiente onde decorre (ou poderá decorrer) a interação *nós-outro* ao ser volátil, incerto, complexo e ambíguo, como recorrentemente é classificado, em nada simplifica o planeamento estratégico. Bem pelo contrário! Acresce que, no atual ambiente estratégico, a ação do *outro* pode materializar-se

das mais diversas formas, nem sempre dependentes da natureza desse mesmo ator.

A complexidade do planeamento estratégico é exponencialmente incrementada com a redução do tempo disponível, com a quantidade de informação e de processos envolvidos, assim como com o risco que lhe está associado, tanto maior quanto for o impacto das opções adotadas, quer nos interesses a preservar, quer nos objetivos a alcançar.

Por outro lado, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia ampliou os recursos passíveis de serem empregues numa iteração estratégica e, conseqüentemente, ampliou os recursos em que o planeamento estratégico se pode apoiar, através de novos e inovadores processos, métodos, técnicas e ferramentas.

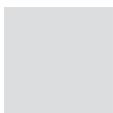
O Almirante Silva Ribeiro enfatiza a importância da “seleção adequada dos estrategas completos, ou mestres na arte da estratégia” para a consecução dos objetivos nacionais. Neste sentido, o Instituto Universitário Militar, através do seu Ensino e Investigação, visa criar condições para o desenvolvimento daqueles que deverão ser “capazes de desempenhar as funções de líder estratégico, de praticante estratégico e de teórico estratégico”. E é neste contexto que se insere o Projeto de Investigação “*O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar*”, pelas sinergias que criou entre esse Ensino e Investigação.

Este livro, foi estruturado em dois Volumes. O Volume I, ao debater, na sua Parte 1, os “Contributos Internacionais para o Planeamento Estratégico de Defesa”, traz à colação as implicações dos processos de planeamento estratégico das alianças que Portugal integra e, simultaneamente, as possibilidades que daí podem advir. As particularidades “Do Contexto e do Processo Nacional” (Parte 2 deste livro) são analisadas, com o enfoque na adequabilidade dos processos, das técnicas e das ferramentas utilizadas, em Portugal, para efetuar o planeamento estratégico. O Volume II, integra a Parte 3 deste livro que é intitulada “Da Edificação de Capacidades: Análise e Mensuração”. Esta parte resulta de um processo criativo, em que se aplicaram diversas técnicas e ferramentas para mensurar o estado de desenvolvimento de cada um dos vetores de desenvolvimento de uma capacidade militar, bem como o peso relativo desses mesmos vetores, colmatando desta forma uma das lacunas identificadas nas fases iniciais do Projeto de Investigação.

Em suma, este livro procura concorrer para o entendimento do ambiente em que decorre o planeamento estratégico em Portugal, e para a identificação de processos, métodos, técnicas e ferramentas que podem alavancar esse planeamento. É um passo no desenvolvimento das Ciências Militares e espera-se que seja um valioso contributo para os atuais e futuros estrategas e estrategistas.

Tenente-general Rafael Martins  
Comandante do IUM





# INTRODUÇÃO

**Jorge Côte-Real Andrade**

Major-general (Doutor) / Exército  
Chefe do Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar

**Rui Jorge Roma Pais dos Santos**

Tenente-coronel de Infantaria Paraquedista / Exército  
Docente do Instituto Universitário Militar

**João Manuel Pinto Correia**

Tenente-coronel de Engenharia / Exército  
Docente do Instituto Universitário Militar

A presente obra, com os seus dois volumes, surge no âmbito do Projeto de Investigação “O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar”. O objetivo geral deste Projeto é “analisar em que medida se pode considerar que o processo e produtos do planeamento estratégico militar e os seus enquadrantes, estão adequados aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”.

No pretérito ano de 2017, no âmbito deste Projeto, publicou-se o livro “O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa” (Andrade & Santos, 2017) que materializou as comunicações efetuadas no Seminário Internacional, de igual nome, que decorreu no Instituto Universitário Militar. Com o seminário, o livro e as restantes atividades de investigação desenvolvidas foi possível identificar um conjunto de temáticas, que configuram as principais inadequações entre a *práxis* do planeamento estratégico militar (no âmbito do Planeamento de Forças) em Portugal e o que conceptualmente pode ser considerado como

o mais adequado. As temáticas aludidas podem ser agrupadas em quatro tópicos, nomeadamente:

- Ferramentas de cenarização para desenvolvimento de “*Future Worlds*” e de “*Planning Situations*”;
- Ferramentas para a identificação de requisitos (no contexto da edificação de capacidades);
- Metodologias para facilitar a comunicação entre os decisores e planeadores militares e políticos;
- Ferramentas e metodologias de simulação que permitam a confrontação entre as capacidades e as “*Planning Situations*”.

Na procura de contributos, para sanar as desconformidades referidas, conduziram-se as Jornadas de “Planeamento Estratégico Militar: metodologias e ferramentas de apoio”, em 2018, no Instituto Universitário Militar. As Jornadas tiveram duas partes, uma pública, que decorreu em modelo de conferência e outra, restrita, em modelo de *Syndicate*. A conferência contou com a intervenção do Dr. Alan Campbell (*Operational Analysis Service Line / NATO Communications and Information Agency*) e do Dr. Sigurd Glaerum (*Norwegian Defence Research Establishment*). Na segunda parte, realizaram-se dois “*syndicate*”, um dedicado ao patamar da decisão e o outro aos *staffs*. Em ambos contou-se com a participação de elementos da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (do Estado-Maior-General das Forças Armadas - EMGFA), do Estado-Maior da Armada, do Estado-Maior do Exército, do Estado-Maior da Força Aérea e do Instituto Universitário Militar.

Concorrentemente, foram conduzidas outras atividades de investigação, das quais se salientam diversos Trabalhos de Investigação desenvolvidos pelos auditores do Curso de Promoção a Oficial General e do Curso de Estado-Maior Conjunto.

Este livro surge neste contexto e visa disponibilizar publicamente informação resultante da investigação, selecionada pela sua qualidade e relevância, que de outra forma se poderia perder num círculo restrito. Assim, este livro assenta em três partes, que chegam ao leitor divididas por dois volumes. O *Volume I*, integra duas partes, a primeira subordinada aos “Contributos Internacionais para o Planeamento Estratégico de Defesa” e a segunda que aborda as especificidades “Do Contexto e do Processo Nacional” de planeamento estratégico. O *Volume II*, centra-se na problemática “Da Edificação de Capacidades: Análise e Mensuração” que constitui a terceira parte deste livro.

Na Parte 1 – **“Contributos Internacionais para o Planeamento Estratégico de Defesa”**, começa-se por olhar para “A Interação do NATO *Defence Planning Process* e do *Long Term Capability Requirements* - Implicações para a Edificação de Capacidades Militares Nacionais”. Posteriormente, o foco muda para “A Cooperação Estruturada Permanente - Implicações para a Edificação de Capacidades Militares Nacionais”. Como exemplo de processos utilizados por outros Estados de referência, com dimensão e capacidades comparáveis às de Portugal, apresenta-se o estudo de caso do “*Norwegian Defence Planning*”. A que se segue uma incursão sobre as “*Military Capabilities and the Strategic Planning Conundrum*”. Posteriormente, são abordadas as possibilidades de “*National Exploitation of NATO Military Strategic Planning Tools & Methods*”.

As características distintivas **“Do Contexto e do Processo Nacional”**, são o mote para a Parte 2. Assim, como ponto de partida, é avaliada “A Adequabilidade do Processo de Planeamento de Defesa Militar Nacional, na Edificação de Capacidades Militares, face aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa”. A que se segue “O Planeamento de Defesa Militar Entre a ‘Arte’ e a ‘Ciência’ – A Aplicação das Metodologias e Ferramentas de Apoio ao Planeamento Estratégico em uso no EMGFA – Contributos para a Sua evolução”. “O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 – Uma Análise Crítica”, complementa a análise mais abrangente ao processo de planeamento. O final desta parte é destinado a “Avaliar as Metodologias e Ferramentas de Análise do Risco no Planeamento Estratégico Militar, face aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa”.

A Parte 3 – **“Da Edificação de Capacidades: Análise e Mensuração”** é constituída por nove Trabalhos de Investigação, complementares entre si, destinados a identificar indicadores que possibilitam a medição do estado de implementação de uma qualquer capacidade militar. Assim, os primeiros oito trabalhos identificam os indicadores de cada um dos Vetores de Desenvolvimento de uma Capacidade: Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade. O último trabalho investiga sobre o peso relativo de cada um daqueles Vetores, e conseqüentemente dos indicadores identificados, de modo a permitir a medição completa e integrada do desenvolvimento de uma capacidade.

Este livro só é uma realidade pela inexcedível disponibilidade dos

que, com o seu conhecimento, investigação e trabalho, contribuíram para o tornar possível, a quem publicamente os Coordenadores agradecem. De igual modo agradecem aos militares e civis do Estado-Maior-General das Forças Armadas, da Marinha, do Exército e da Força Aérea que, com a sua participação nas diversas atividades e permanente receptividade para esclarecer e apoiar os investigadores, foram um fator crítico para o sucesso.

O Projeto de Investigação *“O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar”*, iniciado em 2016, encerra com este livro. As principais *milestones* do Projeto foram:

- Em 2017, a publicação do número 14 da Coleção “ARES”, intitulado “Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento estratégico Militar e da Conflitualidade”, cuja Parte III é dedicada ao “Planeamento Estratégico”;
- Ainda em 2017, a realização do Seminário Internacional “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, no Instituto Universitário Militar.
- No mesmo ano e na sequência do Seminário, foi publicado o livro “O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, com o número 18 da Coleção “ARES”;
- Em 2018, a realização das Jornadas de “Planeamento Estratégico Militar: metodologias e ferramentas de apoio”.

Durante a vigência do Projeto foram desenvolvidos mais de três dezenas de Trabalhos de Investigação e Artigos, por investigadores do Projeto, por Docentes do Instituto Universitário Militar e por Discentes do Curso de Promoção a Oficial General e do Curso de Estado-Maior Conjunto.

Acreditam os investigadores que com o trabalho desenvolvido se conseguiu “analisar em que medida se pode considerar que o processo e produtos do planeamento estratégico militar e os seus enquadrantes, estão adequados aos novos paradigmas de Segurança e Defesa”, atingindo desta forma o objetivo geral do Projeto de Investigação *“O Planeamento Estratégico Militar: do Planeamento de Defesa Nacional ao Planeamento Militar”*.

Este livro encerra um ciclo, mas não encerra um assunto!

Encerra um ciclo porque se atingiu o limite temporal do Projeto. Encerra um ciclo porque se atingiram os objetivos propostos. E encerra um ciclo porque, os *drivers* do Projeto ao longo da sua vigência e coautores desta Introdução passaram a desempenhar funções fora do Instituto Universitário Militar.

E não encerra um assunto, porque o estudo do Planejamento Estratégico Militar necessita de ser continuamente aprofundado, tanto mais quanto a complexidade e a dinâmica do ambiente e das variáveis envolvidas aumentam, seja em resultado do desenvolvimento da ciência e da tecnologia (nos processos, nos métodos, nas técnicas e nas ferramentas), seja em resultado nas necessidades que esse ambiente impõe.



**PARTE 1**  
**CONTRIBUTOS INTERNACIONAIS**  
**PARA O PLANEAMENTO**  
**ESTRATÉGICO DE DEFESA**



# 1.

## **A INTERAÇÃO DO NATO DEFENCE PLANNING PROCESS E DO LONG TERM CAPABILITY REQUIREMENTS – IMPLICAÇÕES PARA A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES NACIONAIS**

**António Pedro Pereira de Almeida Matos**  
Major de Transmissões / Exército

**Adriano José Torrão Cristiano**  
Major de Cavalaria / Guarda Nacional Republicana

**Ricardo Alexandre Vaz Alves**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Eduardo Pedro Ramos Bento**  
Major de Infantaria / Exército

**José Martins Borges**  
Major de Infantaria / Exército

**Tiago Miguel Marques Vilela da Costa**  
Major de Administração Militar / Exército

Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18

### **1.1. INTRODUÇÃO**

A *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) a partir da Cimeira de Gales em 2014, e mais tarde com a Cimeira de Varsóvia em 2016 tem adotado um conjunto de medidas que visam fortalecer a sua defesa coletiva e também aperfeiçoar as suas capacidades em virtude da instabilidade que se vive ao longo das suas fronteiras (NATO, 2016d).

Neste sentido e em concordância com o nível de ambição

materializado na *Political Guidance 2015*, a NATO pretende influenciar os seus membros a disponibilizarem, quando solicitado, capacidades que possibilitem o sucesso das suas missões. Deste modo, os países membros concordaram com a implementação do *North Atlantic Treaty Organization Defence Planning Process* (NDPP), processo contínuo, estruturado em cinco fases e com duração de quatro anos (NATO, 2017a).

Este processo teve início em 2009 e é o principal meio para facilitar a identificação, o desenvolvimento e a implementação das atuais e futuras capacidades da NATO. No entanto, através do primeiro ciclo do *Outline Model for NDPP* foram detetadas falhas e identificadas algumas lições, que obrigaram a que na *Chicago Summit 2012*, na área da defesa fosse mandatário o melhoramento do NDPP. Estas falhas, foram depois corrigidas com a aprovação do PO (2016) 0655 - *The NATO Defense Planning Process* (NATO, 2016b). Uma das modificações vertida neste documento, foi a alteração da definição do médio prazo de 15 para 19 anos.

Atualmente, a NATO atribui também maior relevância ao planeamento de capacidades no longo prazo, isto é, identificar possíveis capacidades a mais de 20 anos, método denominado *Long Term Capability Requirements* (LTCR), que “[...] advoga a aplicação de um processo intelectual diferenciado para o planeamento a longo prazo” (Andrade e Santos, 2017, p. 19). O LTCR não sendo um conceito novo, segundo Brownlee (2010, p. 1) do *Allied Command Transformation* (ACT), visa “[...] identify long-term future capability shortfalls that are expected to require R&T<sup>1</sup> in their solution”. Mais tarde, no *Long Term Requirements Workshop* de 2011, reúne-se um grupo de “[...] experts with the aim of examining the long term aspects [LTA<sup>2</sup>] of NATO’s capability requirements and to explore the ‘art of the possible’ to determine the boundaries of this capability set” (ACT, 2017).

No seu desenvolvimento, equacionam-se dois tipos de *inputs*: (i) informação recolhida através das reuniões com países de referência, como Estados Unidos da América, Reino Unido e França que têm planeamentos de longo prazo (mais de 20 anos), onde são discutidos os planos, os racionais e os catalisadores nacionais para o desenvolvimento de capacidades; (ii) e paralelamente através de informação recolhida no ACT, bem como através da análise do ambiente operacional futuro (*Strategic Foresight Analysis*

---

<sup>1</sup> *Research and Technology*.

<sup>2</sup> Fornece uma perspetiva para o prazo de 15 a 30 anos, delineando os requisitos de capacidade prospetiva. O principal papel do LTCR é informar os esforços de desenvolvimento das capacidades da NATO e a nível nacional, descrevendo a *Direction of Travel* (NATO, 2016a).

(SFA) e *Framework for Future Alliance Operations* (FFAO)) (Vicente, 2018). Estes dois *inputs*, serão depois considerados de forma a perceber a *Direction of Travel* da NATO, e partilhados com os Aliados para que possa existir uma maior visibilidade e desta forma informar futuros ciclos do NDPP.

Portugal, em relação à edificação de capacidades militares nacionais, tem atualmente um processo, muito idêntico ao NDPP, denominado Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) (Ministério da Defesa Nacional, 2011). Este ciclo, que se encontra em vigor (2014-2018), iniciou-se com a definição da Orientação Política materializada através da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) de 2014. Esta, forneceu todas as orientações necessárias para a implementação de um modelo de planeamento, baseado em capacidades militares de acordo com o nível de ambição estabelecido e os cenários de atuação (Ministério da Defesa Nacional, 2014a). No passo um do referido ciclo, estão vertidos todos os contributos que decorrem do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), dos aspetos mais relevantes do NDPP e do ciclo de desenvolvimento de capacidades da União Europeia (UE).

Neste sentido, julga-se pertinente refletir como é que a interação entre o LTCR e o NDPP poderá interferir no CPDM. O presente trabalho, tem como objeto de estudo, a interação entre o LTCR e o NDPP, procurando identificar quais as implicações no planeamento da edificação das capacidades militares nacionais.

Assim, a sua delimitação é materializada pelos domínios tempo, espaço e conteúdo (Santos e Lima, 2016, p. 44). Temporalmente delimita-se este estudo ao período compreendido entre 2018 e 2038, que representa o início de mais um ciclo do NDPP conjugado com duração mínima no qual a NATO considera o longo prazo (20 anos).

Quanto ao espaço, delimita-se às Forças Armadas (FFAA) Portuguesas e à NATO, fruto dos dois processos de planeamento que iremos analisar.

No que diz respeito ao conteúdo, a presente investigação irá centrar-se no NDPP e no LTCR, e qual o impacto em futuros CPDM.

De acordo com o tema proposto e segundo a delimitação apresentada, a investigação deste trabalho tem como objetivo geral (OG), analisar a interação do NDPP e do LTCR na edificação das capacidades militares nacionais.

Para conseguir-se cumprir com o OG, definiram-se três objetivos específicos (OE) (Tabela 1).

**Tabela 1 – Objetivos específicos**

<b>OE 1</b>	Analisar a influência do LTCR no NDPP
<b>OE 2</b>	Analisar a influência da interação do NDPP e do LTCR no CPDM
<b>OE 3</b>	Analisar as opções de reestruturação do CPDM resultantes da interação entre o LTCR e o NDPP na edificação das capacidades militares nacionais a longo prazo

Feita a definição do OG, assim como dos OE, a investigação encontra-se pronta para efetuar a identificação da problemática.

Neste sentido e como partida para este estudo, procurou-se responder à seguinte questão central (QC): Qual é a interação entre o NDPP e o LTCR terá implicações na edificação de capacidades militares nacionais?

Dada a interação concetual presente na QC, desenvolveram-se três questões derivadas (QD) presentes na Tabela 2 e que permitem alcançar isoladamente os OE.

**Tabela 2 – Questões derivadas**

<b>QD 1</b>	Qual a influência do LTCR no NDPP?
<b>QD 2</b>	Qual a influência da interação entre o NDPP e o LTCR no CPDM?
<b>QD 3</b>	Quais as opções de reestruturação do CPDM resultantes da interação entre o LTCR e o NDPP na edificação das capacidades militares nacionais a longo prazo?

O modelo de análise (Tabela 3) que sustenta a investigação deste estudo, assenta nas dimensões NDPP e CPDM, a partir da interação com o LTCR. No âmbito da estratégia, inspirou-se no modelo de *ends, ways e means* (Stojkovic e Dahl, 2007, p. 14; Yarger, 2008, p. 47), a que nós apelidaremos de finalidade, processos e recursos. Assim, com finalidade pretende-se promover os objetivos: o que se intenta alcançar num futuro. No limite são objetivos, que quando concretizados, contribuem para a realização do estado final desejado ao nível dos interesses. Por sua vez, os processos explicam como as finalidades devem ser alcançadas pelo emprego de recursos. Por último, os recursos, que podem ser tangíveis<sup>3</sup> ou intangíveis<sup>4</sup>, explicam quais as capacidades específicas que devem ser empregues na prossecução da finalidade para atingir os objetivos.

<sup>3</sup> Forças, pessoas, equipamentos, dinheiro e instalações.

<sup>4</sup> Vontade, coragem ou intelecto.

**Tabela 3 – Modelo de Análise**

CONCEITO	DIMENSÃO	VARIÁVEIS	INDICADORES
Processo de Planeamento de Defesa para Edificação de Capacidades	Ciclo de Planeamento de Defesa NATO (LTCR/NDPP)	Finalidade	Ambiente Operacional
			Crescimento do Potencial Estratégico da NATO
			Segurança Futuro
		Processos	LTCR
			NDPP
			SFA
	Recursos	FFAO	
		LTA	
		Direction of Travel	
	Ciclo de Planeamento de Defesa Nacional	Finalidade	Requisitos de capacidades
			Ambiente Operacional
			Crescimento do Potencial Estratégico da NATO
		Processos	Segurança Futuro
			NDPP
			CEDN
			Conceito Estratégico Militar
			Missões das Forças Armadas
			Sistema de Forças Nacional
Recursos		Dispositivo de Forças	
		Grupo de Acompanhamento de Planeamento de Defesa	
		Capacidades militares	
Ciclo de Planeamento de Defesa Nacional Harmonizado para a Edificação de Capacidades a Longo Prazo	Finalidade	Defesa Nacional	
	Processos	NDPP/LTCR	
		CPDN	
	Recursos	Missões das Forças Armadas	
		Sistema de Forças Nacional	
		Dispositivo de Forças	
		Grupo de Acompanhamento de Planeamento de Defesa	
		Capacidades militares	

Para validar todo este modelo, importa confrontá-lo com as provas da estratégia (Yarger, 2008, p. 48; Ribeiro, 2010, pp. 190-191) (Figura 1):

– Adequabilidade através dos instrumentos disponibilizados para alcançar os efeitos estratégicos desejados, bem como a sua realização em alcançar o efeito desejado;

- Exequibilidade através da aplicação dos processos, a fim de se verificar a eficácia face à finalidade estratégica desejada e aos custos inerentes;
- Aceitabilidade pela disponibilidade de capacidades e recursos para empreender e sustentar os objetivos delineados.

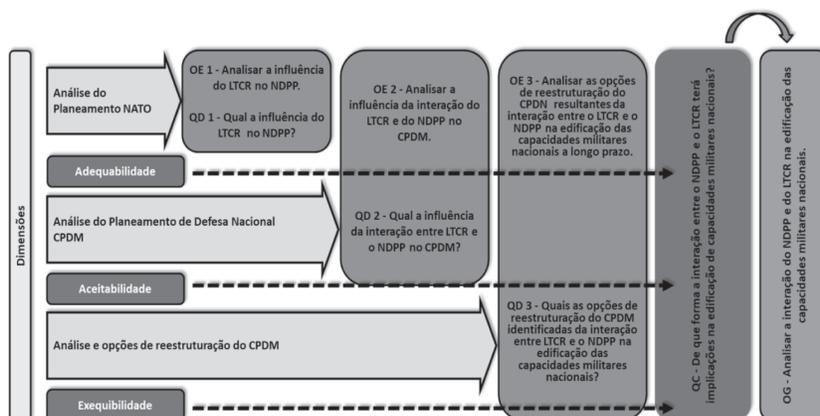


Figura 1 – Operacionalização do modelo de análise

No que respeita à organização deste trabalho, foi estruturado em quatro capítulos, para além da Introdução e das Conclusões. No primeiro capítulo, apresenta-se uma moldura concetual que servirá de base a todo o trabalho. No segundo capítulo, é feita uma análise no que diz respeito à influência do LTCR no NDPP. No terceiro capítulo, faz-se uma análise da influência do NDPP e do LTCR no CPDM. No quarto capítulo, são apresentadas as opções de reestruturação ao CPDM, fruto da análise efetuada à influência que o NDPP tem no mesmo e também a possibilidade de este ser influenciado pelo LTCR.

## 1.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL

O planeamento estratégico é segundo Andrade (2017) um “[...] processo contínuo para o desenvolvimento do presente com base na prospetiva de um futuro desejado. Poderá também ser entendido como “[...] um processo que recorre à estratégia para a constante adaptação às condições e circunstâncias de um mundo onde dominam as oportunidades, a incerteza e a ambiguidade” (Andrade, 2017).

Nesse sentido importa realçar que a estratégia segundo Yarger (2006, p. 16) difere do planeamento nos seus atributos, âmbito e pressupostos, mas providencia a estrutura e parâmetros necessários ao planeamento de médio

e longo prazo. Nesse âmbito a NATO considera o seu planeamento de defesa a longo prazo, como planeamento estratégico (NATO, 2003, p. 3).

De acordo com o presente estudo, é importante que sejam identificados conceitos nucleares: *Defense Planinng*, LTCR e Capacidades Militares.

Assim, em linha com a apresentação de Wouters (2017) feita aquando do Seminário: O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa, e de acordo com a NATO, *Defense Planning* tem como objetivo:

*[...] 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 to undertake the Alliance's full spectrum of missions.*

Wouters (2017, p.15)

Em termos nacionais, a DMPDM 2014, indica que o planeamento de defesa deve estar:

[...] orientado para o desenvolvimento de capacidades com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação com vista a definir requisitos de capacidades abrangendo o médio e longo prazo, a identificar as lacunas consideradas prioritárias, a definir os objetivos de capacidades, implementando o seu desenvolvimento e revendo os seus resultados.

Ministério da Defesa (2014a, p.23656)

De salientar que a própria DMPDM 2014, fornece também orientações para a implementação do planeamento de capacidades militares a longo prazo. Contudo, importa relevar que não existe uma definição consensual do conceito de capacidade associada ao planeamento militar.

Surgindo no período pós guerra-fria, onde o planeamento baseado numa ameaça específica deixou de fazer sentido, este conceito, associado à definição de um “[...] dispositivo que deveria estar disponível para um conjunto diversificado de situações” (Rodrigues, 2015), pode ser entendido, segundo Ionel (2014, cit. por Velasco et al. 2017, p. 5), “[...] como o conjunto de meios que facilitam a execução de ações orientadas para determinados objetivos e inclui quatro componentes: estrutura da força, prontidão, modernização e sustentabilidade”. Também Couto (1988, p. 40), na sua definição de Força, afirma que as capacidades juntamente com os meios e recursos, permitem “[...] que um ator político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objetivos”.

Numa definição mais complexa, capacidade militar é o “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade, entre outras (DOTMLPII)” (Ministério da Defesa Nacional, 2014b).

Quando associada ao longo prazo, surge-nos um novo conceito, o LTCR, que segundo Brownlee (2010, p. 1) “[...] provide advice from a military perspective on where R&T should be focused to provide solutions to reduce, eliminate or mitigate the identified capability shortfalls”.

### 1.3. A INTERAÇÃO ENTRE O LONG TERM CAPABILITY REQUIREMENTS E O NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION DEFENSE PLANNING PROCESS

Pretende-se neste capítulo, analisar os aspetos que contribuem para a identificação da *Direction of Travel* da NATO, no que diz respeito ao planeamento a longo prazo de capacidades e de que forma essa *direction* tem implicações no NDPP. Serão apenas considerados os passos do NDPP (Figura 2) em que LTCR tem mais impacto.

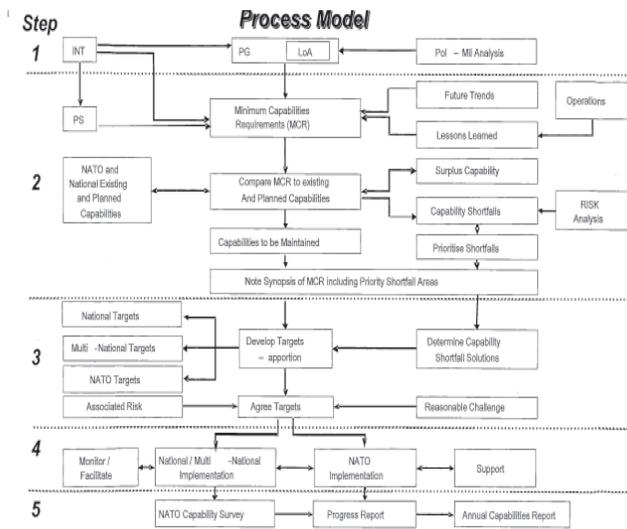


Figura 2 – Modelo do Processo do Enhanced NDPP

Fonte: Squelch (2016).

### 1.3.1. Segurança Futura e Ambiente Operacional

Com o objetivo de fornecer uma perspectiva comum dos desafios que a NATO irá enfrentar no futuro e para apoiar a tomada de decisão, o ACT desenvolve a análise do ambiente operacional futuro, através da SFA<sup>5</sup> (NATO, 2017c), que identifica as tendências emergentes que permitem analisar o presente, a partir de uma perspectiva mais ampla, para uma melhor compreensão dos possíveis desafios futuros, no patamar internacional e nacional.

Segundo o FFAO<sup>6</sup> (NATO, 2015), as cinco perspectivas militares estratégicas que fornecem princípios orientadores para utilizar no NDPP, especialmente na orientação política, são: (i) flexibilidade operacional (forças militares mais flexíveis, adaptáveis e recetivas); (ii) rede de segurança (aumentar as capacidades, as oportunidades e a influência ao expandir as parcerias); (iii) resiliência (capacidade para manter forças credíveis e realizar operações bem-sucedidas, apesar da surpresa ou do choque estratégico); (iv) consciência estratégica (fornecer aos líderes militares uma compreensão mais abrangente e precisa da situação, linhas de ação disponíveis, riscos e ameaças prováveis para permitir a tomada de decisões atempada e precisa); (v) comunicações estratégicas (desenvolver, coordenar e divulgar uma narrativa da Aliança que estabeleça as condições para o sucesso).

A confluência das várias tendências políticas, sociais, tecnológicas, económicas e ambientais, redefine o contexto de segurança global. Algumas tendências impulsionadas pela inovação tecnológica podem ter de enfrentar problemas globais, mas esta confluência também criou complexidade, desordem e incerteza, mas que agora se apelida de o novo normal. Os países e instituições ocidentais, podem beneficiar das informações fornecidas no documento para desenvolver estratégias coordenadas que respondam a riscos potenciais e tirar proveito das oportunidades decorrentes desse novo normal (NATO, 2017c).

Segundo o *Ministry of Defence of the Czech Republic* (2015, p. 7) a natureza do ambiente futuro impõe uma: projeção rápida de força; flexibilidade, maior disponibilidade de força e mobilidade; cooperação internacional, particularmente uma maior capacidade de resposta da NATO e uma abordagem abrangente (capacidade de todas as agências e forças militares para conduzir operações).

---

<sup>5</sup> O SFA é a fase inicial da Transformação Militar de Longo Prazo, para o ACT estabelecer a base intelectual para geração do FFAO (NATO, 2017c).

<sup>6</sup> O FFAO examina a interação das tendências, identifica situações de instabilidade e desenvolve implicações militares. Juntos, o SFA e o FFAO são projetados para melhorar a perspectiva de longo prazo da Aliança sobre o futuro ambiente de segurança, em apoio do NDPP, bem como para outros processos da NATO e nacionais que exigem uma avaliação de longo prazo (NATO, 2015).

### 1.3.2. Análise do *Long Term Capability Requirements*

O *Capability Requirements*, será dentro de um planeamento de defesa a longo prazo, o aspeto mais difícil de concretizar requerendo segundo Stojkovic e Dahl (2007, p. 22) “[...] a combination of imagination and subject matter expertise”. O objetivo é identificar os tipos e quantidade de capacidades militares necessárias para realizar uma determinada tarefa numa determinada missão. Neste sentido, os requisitos de capacidades, devem ser desenvolvidos no mesmo período de tempo, em que as situações de planeamento foram identificadas. Para tal devem ser desenvolvidos com base: (i) tipo de operações; (ii) planeamentos já desenvolvidos; (iii) conceitos operacionais; (iv) e impactos da tecnologia e de uma futura ameaça (Stojkovic e Dahl, 2007, p. 23).

Assim, o LTCR com os *inputs* dados pelos estudos realizados pelo ACT e com base na informação recolhida através de reuniões com países de referência, como Estados Unidos da América, Reino Unido e França, irá determinar o caminho a seguir, sendo definido no primeiro passo do NDPP o *Long Term Direction of Travel*. No decorrer do segundo passo, irá influenciar o ciclo com aquilo que é designado de *Long Term Aspects* (LTA) (Figura 3), aquando da determinação de requisitos, alguns dos quais são refletidos nos *targets* atribuídos aos aliados no terceiro passo (NATO, 2017b; Vicente, 2018).

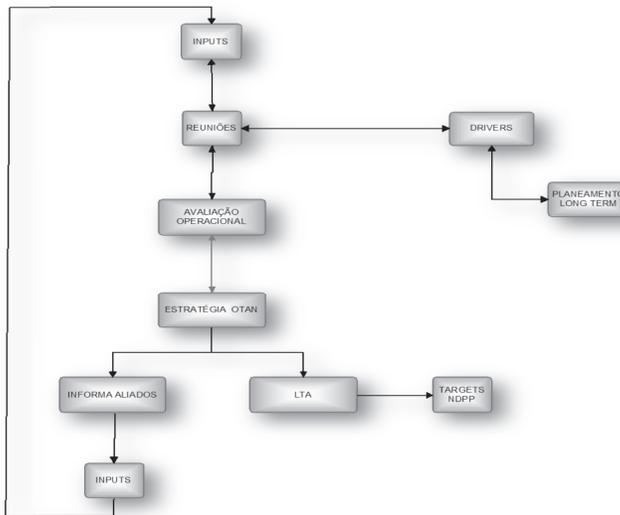


Figura 3 – Long Term Capability Requirements

Em suma, o LTCR é essencial para organizações, cujo futuro é repleto de incerteza e pouca flexibilidade em recursos. O planejamento é hoje mais complexo do que era no período da Guerra Fria, pois não se cinge apenas a uma única ameaça, pelo contrário, exige uma abordagem holística à ampla diversidade de futuros desafios que se colocam no âmbito da defesa.

### **1.3.3. Implicações do Long Term Capability Requirements no Ciclo do North Atlantic Treaty Organization Defense Planning Process**

Segundo a NATO (2017b), o planejamento de defesa abrange três períodos temporais: (i) o curto prazo a seis anos; (ii) o médio prazo dos sete aos 19 anos; (iii) o longo prazo dos 20 anos em diante. No curto prazo o planejamento de defesa gravita em torno das capacidades nacionais já existentes, novas capacidades que se antevê que possam ser introduzidas, como resultado de decisões anteriores e futuras capacidades que foram alvo de decisão anterior. À medida que se avança do curto para o médio prazo, o NDPP tem uma influência significativa no desenvolvimento de capacidades, quer seja para rentabilizar as existentes ou para gerar novas, que venham antecipar os requisitos da NATO no médio prazo. No caso do planejamento a longo prazo, a NATO aspira apenas influenciar o desenvolvimento de capacidades nacionais, tendo em conta a *direction of travel* da Aliança como um todo (2017b). Além disso, é objetivo da NATO no seu planejamento concentrar-se na harmonização, uso e coordenação das capacidades (Honrado, 2018).

Neste sentido, importa relevar de que forma o planejamento a longo prazo interfere no NDPP. Este processo segundo o PO (2016) 0655 - *The NATO Defense Planning Process* (NATO, 2016b), assenta em cinco fases e numa abordagem baseada em capacidades desenvolvidas pelos diversos países para responder às necessidades individuais dos aliados e da Aliança. Além disso, informa e orienta os planos nacionais de defesa, proporciona transparência, promove abordagens multinacionais e oferece oportunidades para capitalizar as melhores práticas (NATO, 2017b).

O primeiro passo, denominado de orientação política, define os objetivos gerais para a Aliança, e o nível de ambição em termos de planejamento de defesa, cobrindo as três tarefas básicas da NATO (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa) e fornece instruções sobre como a situação da segurança deve influenciar os órgãos planeadores

de defesa. Para esta orientação política concorre a *Direction of Travel* do planeamento a longo prazo resultante das tendências futuras dos Aliados no SFA e consolidada no FFAO (Vicente, 2018; NATO, 2016b).

A NATO, apenas aspira influenciar o planeamento nacional dos seus membros, no desenvolvimento de capacidades a longo prazo, através da identificação da *most likely Direction of Travel* para a NATO enquanto um todo (NATO, 2017b, p. 4). Esta *direction of Travel* provém de reuniões bilaterais antes do início do primeiro passo e durante a execução do quinto passo (revisão a cada dois anos) com países de referência (*drivers*), onde são discutidos os planos, os racionais e catalisadores nacionais para o desenvolvimento de capacidades (Vicente, 2018).

Na medida do possível, as informações retiradas desta atividade complementar ao ciclo NDPP, geradas pelos aliados de maior influência, são usadas pela NATO para disseminar pelos restantes a *Direction of Travel* mais provável a longo prazo, e desta forma influenciar futuros ciclos do NDPP (NATO, 2017b, p. 14).

A visibilidade dos planos nacionais dos países que têm planeamento a longo prazo, deve ser um veículo para promover o desenvolvimento de capacidades coerentes e equilibradas, incentivando os restantes a considerar como é que os seus planos nacionais de longo prazo podem ser ajustados para alcançar uma melhor harmonização com a *direction* antecipada pela NATO (Wouters, 2017).

No segundo passo surge a intervenção dos Comandos Estratégicos - ACT<sup>7</sup> e *Allied Command Operations* (ACO) que identificam o conjunto de capacidades, expressas sob a forma de requisitos quantitativos e qualitativos, consideradas para responder ao nível de Ambição estabelecido na orientação política. A equipa do ACT, sediada em Norfolk com cerca de 400 técnicos, realiza um esforço colaborativo juntamente com organizações internacionais, grupos de reflexão, indústria e meio académico para identificação de tendências e implicações que provavelmente moldarão o futuro ambiente de segurança. Os peritos através de programas de cenarização concebidos especialmente para o Pentágono recorrem à simulação de várias componentes, definindo de forma mais perceptível possíveis implicações. A metodologia mais vincada desta sua abordagem é a *effects based approach*, sendo que se procurará combater os possíveis efeitos decorrentes das tendências. Os especialistas elaboram a sua análise e definem os *Minimum Capability Requirements* (MCR) entendidos como um conjunto

---

<sup>7</sup> O ACT também participa nas reuniões com os países para discutir os planeamentos de longo prazo. Também participa nas reuniões do passo cinco, juntamente com o *International Military Staff* e lideradas pelo *International Staff* do NATO Headquarters.

de recursos necessários para atender ao nível de Ambição e outros objetivos incluídos no Conceito Estratégico da NATO ou na orientação política (Fleischer, 2015). Na determinação dos MCR são identificados os LTA, resultantes das futuras tendências dos ambientes estratégicos e tecnológicos, para os quais não existe uma solução no médio prazo tornando-se necessário desenvolver atividades de investigação. Estes aspetos surgem da análise da SFA e da FFAO e neste sentido, não são considerados capacidades, mas *Direction of Travel*, interligando desafios futuros com potenciais áreas de investigação (Vicente, 2018).

Os LTA refinados nos MCR são uma melhoria do ciclo atual. Estes têm quatro funções: (i) identificar a evolução das ameaças que confrontam a Aliança; (ii) lacunas existentes para as quais não existem soluções no médio prazo; (iii) desenvolvimentos no ambiente estratégico que requeiram novas capacidades; e (iv) uma oportunidade para uma melhoria na eficiência para obter os efeitos militares estratégicos desejados. A correlação entre estes aspetos e os futuros trabalhos do ACT proporcionou uma visão coerente dos futuros desafios de segurança no NDPP (Mercier, 2016).

A natureza dos LTA é qualitativa podendo, no entanto, incluir alguns parâmetros quantitativos (alcance, cobertura em termos de distância, etc.). Estes LTA podem depois ser incluídos em partes qualitativas dos *targets* (médio e longo prazo), procurando influenciar a sua inclusão nos processos nacionais (Vicente, 2018). Neste passo, é de relevar as *Priority Shortfalls*<sup>8</sup>, que, se resolvidas, permitem contribuir para o planeamento de capacidades.

Por último de realçar, a utilização de cenários durante este passo para:

[...] testar a validade do conjunto de capacidades em alcançarem todos os requisitos identificados para concretizar o Nível de Ambição. Neste sentido, não são cenários prospetivos, mas sim cenários ilustrativos operacionais para testar o impacto de fatores geográficos, de ameaça e dos diversos tipos de operação. Esta validação (*stress testing*) é feita pela NATO *Communications and Information Agency* (NCIA) através de ferramentas informáticas<sup>9</sup>. No final são identificados os requisitos de capacidade quantitativos e qualitativos mínimos para alcançar o nível de ambição NATO.

Vicente (2018)

No terceiro passo, são realizadas comparações entre dados incluídos em questionários de defesa nacional (incluindo informações sobre recursos existentes e planeados) e os MCR. Fleischer (2015) refere que são definidas metas

---

<sup>8</sup> Lacunas identificadas pelo ACT em consonância com a ACO da comparação das MCR com as Capacidades planeadas existentes.

<sup>9</sup> Por exemplo o JDARTS (*Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset*).

a alcançar pelos países membros de forma que se possa atingir a mitigação de lacunas. Os países membros, a seu pedido, podem mudar determinados *targets* de acordo com a justificação de partilha equilibrada de carga e na razoabilidade das suas alegações, contudo nas conferências multilaterais votam todos os países menos o avaliado. No final deste passo os Ministros da Defesa recebem um relatório que inclui todos os objetivos atribuídos juntamente com uma avaliação de eventuais insuficiências no nível de ambição da Aliança (NATO, 2016c).

No último passo, a revisão das capacidades, a NATO analisa e avalia os planos financeiros e de defesa dos Aliados e os esforços coletivos, para fornecer uma avaliação geral do grau em que as capacidades podem atender às orientações políticas, incluindo o nível de ambição. Integra a verificação cruzada das capacidades militares existentes e das capacidades não-militares (Fleischer, 2015). Esta revisão fornece *feedback* e recomendações para o próximo ciclo. Divide-se em duas subfases de dois anos: a primeira para as nações responderem ao questionário que lhes é colocado acerca da evolução das metas e a segunda constituída por uma reunião bilateral entre a NATO e o país membro e uma reunião multilateral em Bruxelas.

#### **1.3.4. Harmonização do Planeamento no Long Term Capability Requirements**

Na opinião de Mercier (2016) a relevância das perspetivas a longo prazo não podem ser apenas pensamentos do ACT, também devem integrar uma análise dos planos aliados para permitir um entendimento comum entre esses planos e a *Direction of Travel* da Aliança. Nesta medida, o apoio mútuo entre aliados nas questões da análise do longo prazo fortalece a recetividade das metas e objetivos para o desenvolvimento nacional a longo prazo, alinha as necessidades de investimento e é coerente com os planos aliados de longo prazo (Mercier, 2016). A identificação, para o desenvolvimento da capacidade da NATO a longo prazo e a avaliação do provável conjunto de capacidades futuras, com base em aliados que desenvolvem e melhoram a sua capacidade de defesa, oferece a oportunidade para expandir o atual NDPP para um processo de planeamento de defesa de acordo com LTCR através da influência dos sucessivos ciclos de quatro anos.

Dado que não é possível prever o futuro com alguma precisão, apenas uma *Direction of Travel*, os desafios de segurança que poderiam ser colocados, por potenciais adversários no futuro, são de capacidade e tamanho desconhecidos. Idealmente, a NATO deve poder recorrer a um conjunto

coletivo de forças e capacidades que podem ser rapidamente (re)configuradas para responder à maior variedade de contingências operacionais.

A NATO (2016c) deve, portanto, ser composta de forças e capacidades flexíveis, adaptáveis, sustentáveis e tecnologicamente superiores com um alto grau de interoperabilidade para que possam ser estruturadas operacionalmente em forças projetadas para combater qualquer ameaça emergente e cumprir qualquer missão ou tarefa operacional. No entanto, isso dependerá da extensão em que cada aliado aumenta e melhora a sua capacidade total de defesa nacional no longo prazo. Ao promover o desenvolvimento de capacidades coerentes a longo prazo, o NDPP deve ter em conta os esforços individuais dos seus membros e, ao aumentar a transparência, facilitar a sua harmonização.

Em suma, ao discutir-se com os Aliados mais relevantes os seus planos de LTCR é possível harmonizar essas perspectivas com a *Direction of Travel* da Aliança (identificar quais as capacidades que a Aliança necessita no futuro), refletindo essas tendências nas LTA, que visam orientar, principalmente os esforços de investigação e desenvolvimento. Estes LTA possivelmente originam *targets*, facilitando a colaboração e implementação por parte dos Aliados. Os Aliados podem desta forma colaborar na investigação, no desenvolvimento e na implementação de capacidades, explorando formatos multinacionais, individuais ou de financiamento comum.

### **1.3.5. Síntese Conclusiva**

A análise do ambiente operacional futuro no longo prazo evidenciado pela SFA e pela FFAO, permite antever quais as capacidades que a Aliança necessita de desenvolver para fazer face às ameaças e riscos traçados.

Nesse sentido, os dois processos, o NDPP e o LTCR, permitem o planeamento de capacidades tanto no presente como no futuro. Tendo a Aliança para esse futuro, uma direção, a *Direction of Travel*, resultante do LTCR. O NDPP é influenciado pelos inputs, desta direction, nos vários passos do seu processo, permitindo não só acompanhar o presente, mas desenvolver capacidades para o futuro. Sendo assim, verifica-se a necessidade de revisões durante os vários ciclos do NDPP, de forma a haver uma harmonização de capacidades no que diz respeito ao futuro e uma certa coerência no planeamento a longo, médio e curto prazo.

Do exposto, considera-se assim respondida a QD1, relativamente à interação do LTCR no NDPP.

## **1.4. A INFLUÊNCIA DO *NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION DEFENCE PLANNING PROCESS* E O DO *LONG TERM CAPABILITY REQUIREMENTS* NO CICLO DE PLANEAMENTO DEFESA MILITAR**

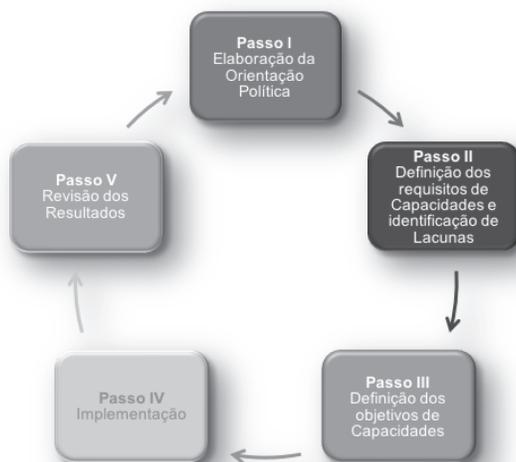
Neste capítulo pretende-se apresentar a forma como o NDPP e o LTCR influenciam o CPDM e a que nível esta influência é mais marcante. Assim, de forma a enquadrar o tema, ir-se-á descrever sucintamente o CPDM, quem contribui para o seu desenvolvimento e como é realizado.

### **1.4.1. O Ciclo de Planeamento Defesa Militar**

Para perceber como o NDPP e o LTCR influenciam o CPDM, importa compreender os vários passos do mesmo. Portugal dentro das suas obrigações nacionais e internacionais procura responder cabalmente às exigências de um mundo em constante evolução e modernização (RCM, 2013).

Conforme já foi apresentado, a NATO produz de quatro em quatro anos o seu NDPP em que define os *targets* de cada país que contribuem para cumprir os níveis de ambição desta organização. Portugal, na Diretiva Ministerial de Planeamento Militar, que vigorava desde o ano 2000, não estava enquadrado com os processos conduzidos na NATO e na UE, pelo que sentiu necessidade de emitir uma nova Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, que serviu de base para o atual CDPM (Ministério da Defesa Nacional, 2011). Assim, e de forma a cumprir com os *targets*, procurou construir um ciclo paralelo ao da NATO, também de quatro em quatro anos, para responder não só às exigências NATO, mas também às do CEDN, da análise político militar e da UE (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

Desta forma para cada quadriénio, constitui um ciclo dividido em cinco passos conforme Figura 4. A Diretiva Ministerial Orientadora do CPDM (Despacho n.º 04/MDN/2011) identifica a criação de um Grupo de Acompanhamento de Planeamento de Defesa (GAPD) constituído por representantes do Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA), da Marinha, do Exército, da Força Aérea, da Direção Geral de Recursos de Defesa Nacional, da Secretaria Geral do Ministério da Defesa Nacional, sobre a coordenação da Direção Geral de Política de Defesa Nacional. O GAPD tem como finalidade apoiar o desenvolvimento dos processos de planeamento militar e de recursos, ao longo de todo o CPDM (Ministério da Defesa Nacional, 2011).



**Figura 4 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Fonte: Craveiro (2017).

#### **1.4.2. O North Atlantic Treaty Organization Defense Planning Process e o Long Term Capability Requirements no Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Ao longo de todo o ciclo, os vários passos vão sendo alimentados por *inputs* sendo que, para este trabalho vai-se destacar o primeiro e segundo passos, pois é nesta fase que os *inputs* da NATO interferem na edificação de capacidades a nível nacional, e o terceiro e quinto passos onde se desenvolvem as reuniões bilaterais e multilaterais com a NATO.

Assim no primeiro passo, com base nos *inputs* da NATO, UE, CEDN e da análise político-militar, procura-se definir: (i) o nível de ambição nacional, ou seja, o número, escala e natureza das operações, que Portugal deverá estar apto a efetuar autonomamente e no quadro da NATO e UE; (ii) e definir em termos gerais as capacidades necessárias para o cumprimento dessas missões e priorizá-las. Este passo é da responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional (MDN), que no final do mesmo envia para o EMGFA a Diretiva Ministerial do Planeamento de Defesa Nacional (DMPDN) (Ministério da Defesa Nacional, 2011). Neste fase, além dos contributos que já decorrem do NDPP, poderá no próximo ciclo acrescer *inputs* adicionais,

oriundos da *Direction of Travel* de forma a corresponder à harmonização dos processos de desenvolvimento de capacidades no longo prazo.

No segundo passo, procuram-se definir requisitos de capacidades e identificar lacunas. Este passo, tem assim como *inputs*, para além da DMPDN, o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças Nacional, o Dispositivo de Forças, a avaliação da situação militar e a audição aos Ramos. A sua condução é da responsabilidade do CEMGFA, e tem como objetivo definir critérios, orientações, pressupostos e prioridades com vista à edificação de capacidades e identificar lacunas, que consigam responder aos compromissos nacionais. Adicionalmente nesta fase do ciclo, poderão ser incorporados, na definição de critérios e orientações, dados resultantes da sintetização da *Direction of Travel*, nomeadamente no algoritmo de priorização de lacunas. O final deste processo é materializado pelo envio da Diretiva de Planeamento de Forças aos Ramos (Ministério da Defesa Nacional, 2011).

No terceiro passo, após a identificação das lacunas, vai-se procurar atribuir recursos face às prioridades definidas. Nesta fase a intervenção da NATO prende-se com as reuniões bilaterais onde é aprovado ou ajustado o projeto de proposta de forças que posteriormente é validado pelo MDN e que serve de base às reuniões multilaterais com a NATO. Nesta fase, ocorrem visitas técnicas com dois propósitos distintos: (i) no âmbito do NDPP para a verificar a execução do ciclo; (ii) no que diz respeito ao LTCR, verificar a existência de planos de longo prazo, e caso não existam, partilhar a prospetiva dos requisitos de capacidades inscrito nos LTA.

O quarto passo da implementação materializa-se na execução da Lei de Programação Militar, que vigora desde 2015, estando dividida por quatro quadriénios até 2026 (Assembleia da República, 2015), não abarcando a totalidade do planeamento de médio prazo da NATO (sete a 19 anos) descrito no capítulo anterior. No entanto, o Artigo 12.º indica que a lei é de três quadriénios, mesmo que existam compromissos assumidos pelo Estado que excedam esse período.

Após a implementação efetuada no quarto passo, a Revisão de Resultados realizada no quinto passo, leva a Portugal a desenvolver reuniões bilaterais e multilaterais com a NATO, com vista a reorientar recursos.

O CPDM que agora termina, foi como já referido, elaborado e executado sob a esfera de influência do anterior NDPP que não incluía contributos a um prazo tão alargado do LTCR (superior a 20 anos). No ciclo NATO que agora se inicia (2018-2022) é expectável que os requisitos

de capacidade inscritos e que serão difundidos pelos Aliados, reflitam a perspectiva de longo prazo resultante da condução do LTCR. A Aliança, pretende desta forma conferir maior importância a uma linha de visão de longo prazo, comum a todos os Estados-Membros e que permita a convergência das capacidades a edificar.

### 1.4.3. Síntese Conclusiva

Neste capítulo tentou-se expressar de que forma o NDPP influencia o CPDM e como este último pode ser influenciado pelo planeamento a longo prazo da NATO, dando resposta à QD2. O CPDM ao longo dos cinco passos em que se encontra estruturado, vai estabelecendo pontes com o NDPP, necessidade que surgiu para dar resposta às exigências nacionais e simultaneamente às solicitações NATO e UE. Mas tal como a aliança percebeu a importância de perspetivar o ambiente operacional a prazos temporais superiores a 20 anos, também Portugal necessita de alargar os horizontes na definição de requisitos para capacidades tendo por base os produtos do LTCR. Assim e para o próximo ciclo do CPDM, no primeiro passo em que já existia a introdução de contributos do NDPP, deverá passar a ser considerada a incorporação de *inputs* extraídos da *Direction of Travel* para o estabelecimento da Orientação Política. No segundo passo e para a aferição de critérios, orientações e priorização de lacunas e capacidades a levantar, poderão vir a ser considerados os dados que decorrem da sintetização da *Direction of Travel*. Para o terceiro passo, em que é necessário adequar os recursos às prioridades definidas, decorrem um conjunto de reuniões para ajustar a proposta de forças a validar pelo MDN, a qual será apresentada em reuniões multilaterais com a NATO. Estas reuniões permitiram do antecedente a verificação da execução do ciclo, prevendo-se que de futuro venham a fazer o alinhamento entre os planos de longo prazo nacionais e os requisitos de capacidades inscritos no LTA. Na execução do quarto passo do CPDM, não existe uma interação condicionadora entre Portugal e a aliança, remetendo para a condução de reuniões pontuais da âmbito bilateral e multilateral destinadas à reorientação de recursos.

## **1.5. AS OPÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO DO CICLO DE PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR RESULTANTES DA INTERAÇÃO DO *LONG TERM CAPABILITY REQUIREMENTS* E DO *NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION DEFENCE PLANNING PROCESS* NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES NACIONAIS**

Neste capítulo pretende-se apresentar opções de reestruturação ao CPDM, fruto da análise efetuada à influência que o NDDP tem no mesmo, mas também na possibilidade de este ser influenciado pelo LTCR.

### **1.5.1. Defesa Nacional**

A Defesa Nacional (DN) compreende “o conjunto de políticas de natureza militar, diplomática, económica, social, cultural e técnico-científica, que, adequadamente integradas e coordenadas, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades” tendo em vista garantir, a Segurança Nacional (Governo de Portugal, 2013). Neste contexto e de forma mais abrangente a definição contida na Constituição da República Portuguesa<sup>10</sup> (2005), refere que “é obrigação do Estado assegurar a defesa nacional”. Esta DN “tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”.

Na mesma linha, a Lei de Defesa Nacional (2009, p. 4344–(9)) refere que os objetivos da DN são “garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas” e ainda, “assegura também o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional”.

É nesta medida, contextualizada todo esta questão de defesa, que surge a necessidade de um planeamento para implementar decisões no curto e médio prazo, mas também no longo prazo nos domínios da estratégia: (i) estrutural na articulação do MDN com o EMGFA no âmbito do CEM;

---

<sup>10</sup> Artigo 273.

(ii) operacional no âmbito das MIFA, edificação de capacidades militares; (iii) genética, investimento de natureza conjunta de defesa: sistemas não tripulados, comunicações, ciberdefesa. Pelo que se reveste de particular interesse, acompanhar as tendências e cenários do futuro, assegurando assim, não uma resposta, mas uma reação clarividente face ao contexto.

### 1.5.2. Planeamento da Defesa

O objetivo de qualquer planeamento de defesa é habilitar o decisor para, responder em tempo oportuno, e da melhor forma possível, às ameaças de Defesa e Segurança (Teixeira, 2013). Na Aliança, o planeamento de defesa visa disponibilizar um processo harmonioso onde, os Estados e a Aliança, através de uma padronização dos vários planeamentos, têm fim último alcançar as capacidades, face aos objetivos de força, materializados em *targets* necessários, para o cumprimento da referida defesa.

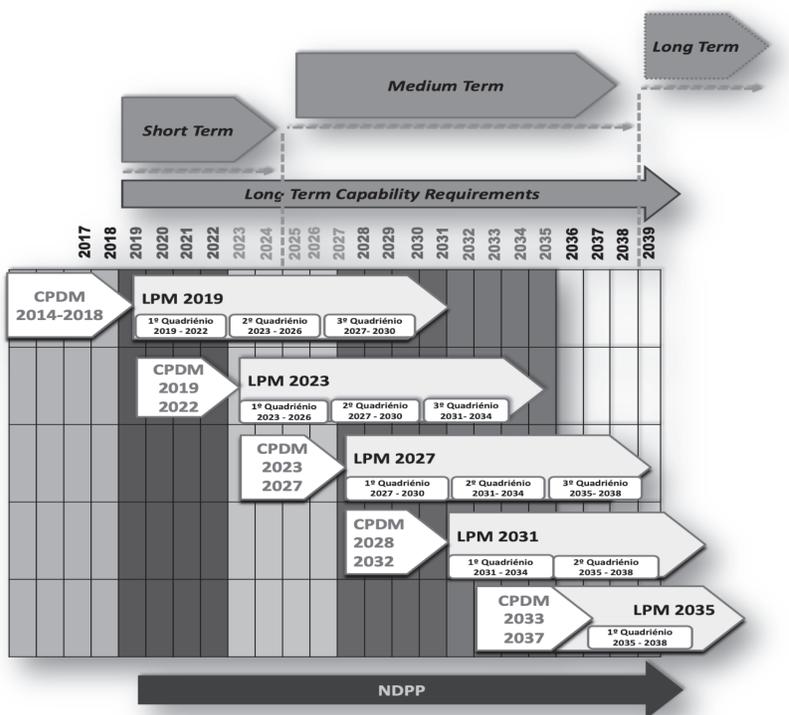
Como resultado final do processo de planeamento de defesa, as áreas de capacidade e os *targets* obtidos devem ser interoperáveis, coerentemente gerados, preparados e sustentados para o cumprimento de todo o espectro de operações, englobando, não obstante as capacidades não essencialmente militares, mas que também se revestem de essencial importância e carecida integração (Teixeira, 2013).

Atualmente, conforme observado a montante, o planeamento de defesa nacional encontra-se pleno de sincronismo com o processo do planeamento de defesa da NATO (NDPP). Nesse sentido, as diretivas ministeriais para a Defesa e Segurança devem surgir no tempo adequado, permitindo, proactivamente que os Ramos e o MDN preparem de forma sustentada, os encontros multilaterais que se realizam com o decorrer do processo (Honrado, 2018).

Segundo Teixeira (2013) a precisão na conflitualidade atual e futura, a qual não possui características exclusivamente militares obriga ao encurtamento dos ciclos de vida das capacidades e correspondentes tecnologias, criando oportunidades, e por isso novos desafios tecnológicos, logo, mais inovação. A identificação do ambiente externo, as tendências de futuro, que a NATO desenvolve e partilha com os Aliados, como são exemplo a SFA e a FFAO, enformam todo um ciclo que facilita as exigências de defesa nacionais.

Como foi referido anteriormente, a NATO faz uso das tendências futuras para desenvolver o planeamento a *Long Term*, metodologia também ela esplanada a montante. Considerando o contexto das tendências e face

ao futuro, a interação entre a NATO e os seus Aliados requer, no espetro da Defesa e Segurança, convergência e sincronização, conforme Figura 5. Neste sentido, reconhece-se a necessidade de otimizar os conceitos de padronização e interoperabilidade no âmbito da edificação de capacidades, com a finalidade de obter processos céleres de integração e complementaridade na geração destas.



**Figura 5 – A integração do NDPP com o CPDM no LTCR**

Tais premissas só são possíveis, mediante a existência de um processo de planeamento a longo prazo. Conscientes da complexidade e do desafio que é desenvolver um modelo de planeamento, sugerimos um modelo que se poderá constituir como precursor de desenvolvimentos futuros.

Tendo como ponto de partida as ameaças, a avaliação do risco e os recursos disponíveis, este modelo é um processo interativo, isto é, exige negociação constante na definição dos objetivos políticos, na determinação das capacidades e na disponibilidade de recursos.

Assim, perspetivamos que o modelo de planeamento a longo prazo (Figura 6), possa compreender as fases que a seguir se discriminam (Stojkovic e Dahl, 2007):

– Nível de ambição política: Inicialmente, através do que se identifica como interesses e objetivos estratégicos de segurança e defesa, conjugado com os *drivers* provenientes das alianças (EU) e organizações internacionais (NATO), evidenciam-se as limitações, missões a desenvolver, nível de ambição e prioridades nacionais, e extrai-se a *Political Guidance*. Para isso, deverá analisar-se o ambiente interno e externo, em que se perspetiva que possa existir empenhamento de Forças Nacionais. Para tal, propõe-se a criação de grupos de trabalho envolvendo especialistas de diferentes setores, ligados ao meio académico, empresarial, FFAA, Forças de Segurança e Sistema de Informações de Segurança, para que possam prospetivar quer a evolução do contexto internacional quer a evolução da conflitualidade. Trabalhar em estreita colaboração com a Plataforma das Indústrias de Defesa Nacionais e outras plataformas que agreguem empresas ligadas à indústria de defesa para que haja uma aproximação entre produtores de bens e serviços de defesa e consumidores, no sentido de dar outra notoriedade à indústria de Defesa Nacional.

– Análise do ambiente operacional: na análise do ambiente operacional, procurar-se-á identificar o impacto deste nos interesses nacionais. Resultado deste impacto, identificam-se oportunidades, ameaças, riscos, tipologia de operações militares a desenvolver no futuro e geram-se opções.

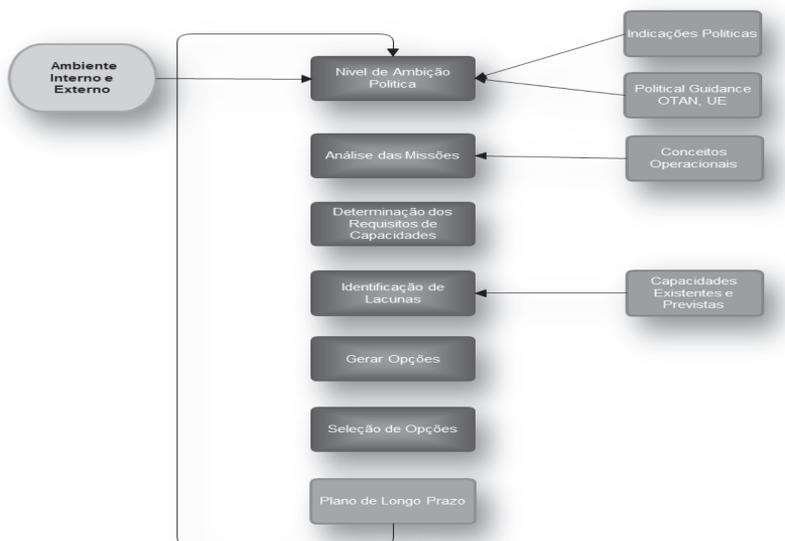
– Análise missão: aqui o foco passa pela identificação do que é necessário desenvolver, para atingir os objetivos nacionais de defesa e segurança.

– Determinação dos requisitos de capacidades: após a análise do ambiente operacional e a definição das tipologias das missões, esta fase visa identificar, qualitativa e quantitativamente, as capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões.

– Identificação das lacunas: aqui o objetivo passa por verificar as capacidades existentes, bem como as capacidades que se preveem edificar e cruzá-las com os requisitos levantados no passo anterior.

– Gerar opções: identificadas as lacunas, inicia-se o processo destinado a colmatá-las, ou seja, através de soluções materiais (aquisição de bens) e não materiais (conceituais) vão gerar-se opções.

– Seleção das opções: determinados os requisitos de capacidade, as lacunas e os recursos disponíveis, selecionam-se as opções. Importa ainda relevar que na seleção poderão ter que ser equacionadas as restrições resultantes da indisponibilidade de recursos, o que obriga a considerar os riscos e eventuais consequências.



**Figura 6 – Modelo de Planeamento de Defesa a longo prazo**

Fonte: Adaptado a partir de Stojkovic e Dahl (2007).

Consideradas todas estas fases temos um plano de defesa a longo prazo que permite consciencializar os decisores das necessidades futuras e dos riscos assumidos na seleção das opções. Em suma, pretende-se ter um plano a longo prazo que dê resposta aos objetivos nacionais permanentes, conjunturais e às nossas responsabilidades internacionais.

### **1.5.3. Aplicabilidade à Realidade Nacional: o Modelo de Planeamento de Defesa a Longo Prazo**

O ambiente estratégico atual funde-se numa atmosfera embrionária para a perceção de um possível ambiente futuro. É nesta dicotomia que surge a ideia de planeamento a longo prazo na NATO, tentando assim posicionar as suas capacidades em níveis que lhe permitam uma resposta adequada. Neste quadro o planeamento de defesa nacional deve de direcionar-se na edificação de capacidades a longo prazo, aliás como nos propusemos a apresentar.

Como referido a montante para validar esta proposta recorre-se, segundo Yarger e Ribeiro (2008, p. 48; 2010, pp. 190-191) às provas da estratégia: (i) Adequabilidade: no ciclo de defesa da NATO verificou-se que

o planeamento a curto prazo gravita nas capacidades nacionais existentes e que o de médio prazo já tem uma influência na medida que rentabiliza e antecipa requisitos para edificar outras capacidades. No entanto a grande alteração surge com o longo prazo, que traz à *direction of travel*, considerada uma visão do futuro e obrigando os Aliados a preparar as respostas para esse futuro; (ii) Exequibilidade: através da aplicação dos processos, constata-se um conjunto de aspetos que por vezes tornam difícil a sua execução, como por exemplo atribuição de um *target* por parte da NATO a Portugal, que não se encontra no Sistema de Forças 2014, como é o caso do *Battlefield Bulk Fuel Installation* (DGPDN, 2017). Torna-se imperativo um processo coordenado e integrado, com uma identificação exata dos objetivos a curto e médio prazo, acautelando o longo prazo, pesa embora a dimensão do país, este pode sempre acompanhar a evolução dos *drivers* de perto; (iii) Aceitabilidade: neste particular propõem-se um modelo de processo para o desenvolvimento de um planeamento a longo prazo, no entanto para Portugal contacta-se à data que é uma grande ambição, veja-se o nível de ambição nacional. Mais ainda e em relação à capacidade pesada, que ao nível nacional por ausência de visão futura, é praticamente inexistente. Aceita-se a necessidades de acompanhar o planeamento de defesa NATO e o LTCR, mas muitos passos faltam ser dados.

Em suma, a interação do NDPP e do LTCR enformam o CPDM, obrigam à reestruturação do planeamento de defesa nacional, adequando a finalidade aos processos recorrendo à *direction of travel* da NATO e aos seus LTA, tornando assim o ciclo de planeamento nacional exequível, por forma a disponibilizar as capacidades e os recursos para empreender e sustentar os objetivos delineados.

#### 1.5.4. Síntese Conclusiva

Tendo em conta a relevância, cada vez maior, da segurança no cenário internacional, o qual não demonstra sinais de maior previsibilidade, associada a períodos de incerteza financeira e à estratégia militar, urge a necessidade de considerar o planeamento de defesa a longo prazo, de modo a torná-lo sustentável. Este, sem desconsiderar as inovações tecnológicas disruptivas e o desenvolvimento de capacidades imediatas que permitam responder aos desafios e necessidades das batalhas em curso, é fundamental para países e organizações que enfrentam o impacto combinado da incerteza do futuro e da pouca flexibilidade relacionada com o emprego e disponibilidade de recursos.

Assim, de forma a permitir que as atividades de planeamento de defesa nacionais e da Aliança possam ser harmonizadas e efetivadas, é necessário estabelecer modelos de planeamento que garantam o desenvolvimento de novas tecnologias e a produção atempada de capacidades de forças interoperáveis em todo o espectro de missões. Desta feita, o modelo apresentado, constituindo-se num processo interativo, tem o objetivo de estabelecer metas mais realistas, reconsiderar a missão e definir a forma de a cumprir no longo prazo, podendo constituir-se como um ponto de partida para desenvolvimentos futuros. Face ao exposto, considera-se que foi dada resposta à QD 3.

## 1.6. CONCLUSÕES

Neste Trabalho de Aplicação de Grupo propusemo-nos analisar a interação entre o LTCR e o NDPP, procurando identificar quais as implicações no planeamento da edificação das capacidades militares nacionais.

Para uma melhor compreensão das conclusões obtidas fruto de toda a investigação realizada e dos resultados alcançados, importa antes de mais lembrar qual o OG. Nesse sentido, pretendeu-se analisar a interação do LTCR e o NDPP na edificação das capacidades militares nacionais. Este OG gerou três OE no sentido de dar resposta à QC: de que forma a interação entre o NDPP e o LTCR terá implicações na edificação de capacidades militares nacionais?

Para responder à QC, foram formuladas três QD, às quais se procurou dar resposta em cada um dos capítulos de forma sequencial. Para isso, a metodologia seguida assentou num raciocínio dedutivo através de uma estratégia de investigação qualitativa consubstanciada num desenho de pesquisa alicerçado num estudo de caso. Para a elaboração do estudo recorreu-se a entrevistas a oficiais das FFAA, junto dos quadros de pessoal da NATO, Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA e Direção Geral de Política de Defesa Nacional que permitiu identificar o conhecimento que se detém sobre o tema.

No primeiro capítulo, foi feito um enquadramento concetual que permitiu ajustar a utilização de alguns termos de acordo com a temática em questão.

No segundo capítulo, para responder à QD 1, foi feita uma análise à influência do LTCR no NDPP, de onde se salienta uma *Direction of Travel* por parte da Aliança que permitirá no futuro harmonizar o desenvolvimento de capacidades militares e com ele uma coerência no planeamento longo, médio e curto prazo.

No terceiro capítulo, dando resposta à QD 2, foi analisado a influência do NDPP e o do LTCR no CPDM. É notório ao longo dos cinco passos as pontes estabelecidas com o NDPP. Também o LTCR poderá influenciar esse mesmo ciclo através da sua *Direction of Travel*. Assim, tal como a Aliança sentiu a necessidade de prospetivar o planeamento no longo prazo de capacidades, também Portugal necessitará de alargar os horizontes no planeamento a longo prazo, para poder de alguma forma perspetivar a sua defesa no longo prazo e também dar resposta aos objetivos nacionais.

No quarto capítulo, procurou-se apresentar opções de reestruturação ao CPDM, fruto da análise efetuada à influência que o NDDP tem no mesmo, mas também na possibilidade de este ser influenciado pelo LTCR, dando assim resposta à QD 3. Da análise efetuada facilmente se conclui a inexistência de um planeamento a longo prazo em Portugal. Nesse sentido procurou-se contruir um modelo que permita a Portugal ter um planeamento a longo prazo. Também se testou o modelo proposto recorrendo às provas da estratégia e desta forma inferindo a necessidade de um modelo adequado e em sintonia com o da Aliança, quanto à finalidade e aos processos, tornando assim o ciclo de planeamento nacional exequível, por forma a disponibilizar as capacidades e os recursos para empreender e sustentar os objetivos delineados.

Este estudo permitiu aprofundar o conhecimento existente em relação ao planeamento de defesa da NATO, através do qual se consegue inferir a sua influência no CPDM, mas também identificar uma nova metodologia que permite perspetivar o planeamento de capacidades no longo prazo e ir assim de encontro às aspirações da NATO na harmonização do planeamento de capacidades.

Nesta senda, em resposta à QC, apraz-nos dizer que as implicações na edificação de capacidades militares nacionais serão: (i) no passo um, o aumentar dos *inputs* oriundos da *direction of travel*; (ii) no passo dois, serão incorporados, na definição de critérios e orientações, dados resultantes da sintetização da *direction of travel*, nomeadamente no algoritmo de priorização de lacunas; (iii) no passo três, as influências resultantes das visitas feitas pelas equipas do longo prazo, que poderão requisitar planos de longo prazo nacionais ou partilhar a prospetiva dos requisitos de capacidades inscrito nos LTA.

Também o estudo conforme referido anteriormente, permitiu além de verificar as implicações diretas que o NDPP e o LTCR têm no CPDM, testar um modelo recorrendo às provas da estratégia.

Desta forma, é nossa convicção que além da normal influência e interação do NDPP, também o LTCR produzirá efeitos no CPDM. Considera-se então importante, tendo em conta a análise feita, considerar que os *inputs* vindos do LTCR bem como da *Direction of Travel* obrigarão a rever o atual CPDM e a verificar se estará ajustado a esta nova metodologia ou mesmo, se faz sentido ter um planeamento a longo prazo como aqui é apresentado. A investigação em causa, teve como limitação o tempo destinado para a realização da mesma, a ausência de documentação que pudesse sustentar as nossas posições, bem as diferentes interpretações sobre conceitos estruturantes para esta investigação.

Considera-se assim que a análise efetuada bem como a apresentação de soluções e propostas poderá abrir outra linha de investigação em relação à revisão do atual CPDM e o desenvolvimento do modelo de planeamento a longo prazo aqui apresentado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allied Command Transformation. (2017). *Long Term Requirements Workshop*. [Página online] Retirado de: <<http://www.act.nato.int/long-term-requirements-workshop>>.
- Andrade, J.C (2017). *Modelos de Planeamento Estratégico*.
- Andrade, J.F.M.M.C.-R. e Santos, R.J.R.P. (2017). *O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos novos paradigmas de segurança e defesa*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Assembleia da República. (2009). *Lei n.º 31-A/2009 - Lei de Defesa Nacional (1.ª série — N.º 129 de 7 de julho)*. Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República. (2015). *Lei Orgânica n.º 7/2015 - Lei de Programação Militar*. [Página online] Lisboa: Diário da República. Retirado de: <<https://dre.pt/application/file/67199374>>.
- Brownlee, J. (2010). *Long Term Capability Requirements as derived from the Long Term Requirements Study*. [Página online] Retirado de: <<http://ieeexplore.ieee.org/document/5730228/?reload=true>>.
- Couto, A.C. (1988). *Elementos de estratégia - Apontamentos para um curso volume I*. Lisboa: IAEM.
- Craveiro, E. (2017). *Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Major Borges [Presencialmente]. Lisboa, 12 de janeiro de 2018.
- DGPDN. (2017). *Relatório da reunião multilateral PT-NATO em Bruxelas 17 de fevereiro de 2017*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

- Fleischer, P. (2015). *NATO defence planning process. implications for defence posture*. [Página online] Uniwersytet Warszawski. Retirado de: <<https://doaj.org/article/32be3ee55a3e41e29d8b8b217a170fa7>>.
- GovernodePortugal.(2013).*Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [pdf] Retirado de: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d304e4554693942636e463161585a765132397461584e7a5957387654335630636d397a4a5449775247396a6457316c626e52766379386f52334a68626>>.
- Honrado, P. (2018). *Em que medida o NDPP e o LTICR interferem na edificação de capacidades nacionais*. 10 Jan.
- Mercier, D. (2016). *SACT's REMARKS to NATO DEFENSE PLANNING SYMPOSIUM 2016, "Preparing the future"*. OBERAMMERGAU: NATO Supreme Allied Commander Transformation.
- Ministério da Defesa Nacional. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Ministério da Defesa Nacional, (2014a). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional, (2014b). *Sistema de Forças*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MoDCR. (2015). *The Long Term Perspective for defence 2030*. [pdf] Prague: Ministry of Defence of the Czech Republic. Retirado de: <[http://www.army.cz/images/id\\_8001\\_9000/8503/the\\_long\\_term\\_perspective\\_for\\_defence\\_2030.pdf](http://www.army.cz/images/id_8001_9000/8503/the_long_term_perspective_for_defence_2030.pdf)>.
- NATO. (2003). *Handbook on long term defence planning = Manuel sur la planification de défense à long terme*. [pdf] Neuilly-sur-Seine Cedex, France: North Atlantic Treaty Organization, Research and Technology Organization. Retirado de: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a414193.pdf>>.
- NATO. (2015). *Framework for Future Alliance Operations*. NORFOLK, VIRGINIA, USA: Supreme Allied Commander Transformation.
- NATO. (2016a). *CRR16 Bi-SC Minimum Capability Requirements (MCR 16)*. s.I: International Military Staff.
- NATO. (2016b). *PO (2016) 0655 - The NATO Defense Planning Process*. International Staff - Secretary General.
- NATO. (2016c). *The NATO Defence Planning Process - PO(2016)0655 (INV)*. NATO Secretary General.

- NATO. (2016d). *Warsaw Summit Communiqué - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016*. [Página online] NATO. Retirado de: <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)>.
- NATO. (2017a). *An Overview of NATO Defence Planning Defence Planning Course 28-31 AUG 2017*.
- NATO. (2017b). *Defence Planning Process*. [Página online] NATO. Retirado de: <[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm)>.
- NATO, (2017c). *STRATEGIC FORESIGHT ANALYSIS 2017 REPORT*. [pdf] Norfolk Virginia: HQ SACT Strategic Plans and Policy. Retirado de: <[http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004\\_sfa\\_2017\\_report\\_hr.pdf](http://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/171004_sfa_2017_report_hr.pdf)>.
- RCM. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [pdf] Lisboa: Resolução do Conselho de Ministros. Retirado de: <[http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN\\_2013.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN_2013.pdf)>.
- Rodrigues, A.R. (2015). *O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa*. [pdf] Jornal de Defesa e Relações Internacionais. Retirado de: <[http://database.jornaldefesa.pt/politicas\\_de\\_defesa/portugal/JDRI%20166%20231115%20capacidades.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20166%20231115%20capacidades.pdf)>.
- Santos, L.A.B. e Lima, J.M.M.V. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Squelch, J. (2016). *The NATO Defence Planning Process*. Brussels: NATO.
- Stojkovic, D. e Dahl, B.R. (2007). *Methodology for long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI).
- Teixeira, P. (2013). *O Desafio da Defesa e Segurança em 2030 (I)*. [Página online] Retirado de: <<http://www.operacional.pt/o-desafio-da-defesa-e-seguranca-em-2030-i/>>.
- Velasco, L.M. Martinho, J.P. dos S. Pereira, J.M.S. Cordeiro, M.A.F. Lopes, M.P.A.R. e Gonçalves, A.P. (2017). *A Adequabilidade dos processos de planeamento da NATO e da UE para a edificação de capacidades, face aos novos paradigmas de segurança e defesa*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Vicente, C.J. (2018). *A interação entre o NDPP e o Long-Term Capability Requirements*. Entrevistado por Major Ramos Bento [Por mail]. Lisboa, 24 de janeiro de 2018.
- Wouters, P. (2017). *NATO's (Strategic) Defence Planning*.

- Yarger, H.R. (2006). *STRATEGIC THEORY FOR THE 21st CENTURY: THE LITTLE BOOK ON BIG STRATEGY*. [pdf] Retirado de: <<https://www.files.ethz.ch/isn/20753/Strategic%20Theory%20for%20the%2021st%20Century.pdf>>.
- Yarger, R. (2008). *Towards A Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model*. U.S. Army War College Guide to National Security Issues, I, pp.43–46.



## 2.

# A COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE – IMPLICAÇÕES PARA A EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES NACIONAIS

**Peter Leffler**

Tenente-coronel / Exército Alemão

**João Carlos Alves Batista**

Major de Administração Militar / Exército

**Pedro Miguel Ferreira da Silva Nogueira**

Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Elisabete Maria Rodrigues da Silva**

Major de Cavalaria / Exército

**Emanuel Alves de Sousa**

Major de Artilharia / Exército

**Luís Filipe Gomes de Gomes Guerra**

Capitão-tenente de Marinha / Marinha

Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18

### 2.1. INTRODUÇÃO

O quadro de modernidade, que caracteriza a atualidade, tende a apresentar desafios cada vez mais difusos na forma, espaço e tempo em que se revelam, gerando instabilidade a nível local, regional e global, para os quais os Estados são forçados a encontrar renovados modelos de resposta. Segundo Valente (2013, p. 115), “a história é testemunha viva da difícil construção de um conceito de segurança”.

No período pós Segunda Guerra Mundial surgiram organizações supranacionais com o propósito de promover a coesão, a estabilidade

económica e a segurança na Europa, de onde se destaca a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, enquanto precursora da União Europeia (UE) (Monteiro, 2011, p. 723) Neste contexto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi edificada com o propósito de dissuadir o expansionismo soviético, evitar o ressurgimento do militarismo nacionalista na Europa, através de uma forte presença norte-americana, e incentivar a integração política europeia (OTAN, 2018).

O fim da Guerra Fria, a reunificação da Alemanha e a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas levaram a que a relevância da OTAN fosse questionada, forçando a Europa, à data, a considerar o reforço do seu papel na promoção da paz (Avelar, 2011, p. 8). A recente mudança de posicionamento estratégico dos Estados Unidos da América (EUA), sobretudo no que diz respeito à partilha de esforços no âmbito OTAN e à necessidade de a Europa assumir responsabilidades crescentes no garante da sua segurança e defesa, pressionou a UE a afirmar-se como “produtor de segurança internacional”, em particular no que diz respeito à estabilização das regiões vizinhas (UE, 2016, p. 2).

Neste sentido, tem-se consolidado a convicção de que a UE deve ter capacidade de defesa autónoma, nomeadamente: capacidade de resposta a conflitos e a crises regionais; e capacidade de proteção dos espaços comuns (*global commons*<sup>11</sup>) (Pinto, et al. 2014).

Enquadrado na área do planeamento estratégico, o objeto de estudo, da presente investigação, refletirá sobre as implicações para a edificação de capacidades militares nacionais decorrentes da adesão à Cooperação Estruturada Permanente (CEP). Em termos de delimitação do objeto, este foca-se no quadro da UE (dimensão espaço), considerando também os seus principais *stakeholders*, desde o período do Tratado de Lisboa (TL) até ao final do ano de 2017 (dimensão tempo), perspetivando as suas implicações para um futuro próximo, centrado na edificação de capacidades do instrumento militar nacional (dimensão conteúdo).

O objetivo geral (OG) desta investigação é analisar as implicações da adesão à CEP para a edificação de capacidades militares nacionais, no âmbito do qual foram identificados dois objetivos específicos (OE):

– OE1: Analisar a CEP no quadro dos instrumentos de promoção da Segurança e Defesa Europeia;

---

<sup>11</sup> Conceito utilizado para descrever os recursos naturais, internacionais, supranacionais e globais, ubíquos e sem dono, como os oceanos, a atmosfera e o espaço.

– OE2: Compreender a relação entre a edificação de capacidades militares nacionais e a adesão à CEP.

No sentido de alcançar o OG definido, formula-se a seguinte questão central (QC): Quais as implicações na edificação de capacidades militares nacionais decorrentes da adesão de Portugal à CEP? A partir da QC identificam-se duas questões derivadas (QD):

– QD1: Quais os desafios da CEP para o Planeamento de Defesa Militar dos Estados-Membros e da União Europeia?

– QD2: Como se relaciona a CEP com a edificação de capacidades militares nacionais?

O presente estudo segue um raciocínio dedutivo, através de um desenho de pesquisa multicaso, assente numa estratégia de investigação qualitativa, com base na análise documental e na realização de entrevistas semiestruturadas, privilegiando-se o contacto junto de entidades com responsabilidades política e militar ao nível do planeamento estratégico e da edificação de capacidades militares (Freixo, 2011, pp. 109-110).

O trabalho encontra-se organizado em três capítulos: o primeiro, onde é exposto o enquadramento teórico e conceptual dos conceitos-chave que suportam o percurso de investigação, bem como a caracterização do paradigma de Segurança e Defesa da UE (OE1 e 2); o segundo capítulo analisa a CEP (OE1), tendo por base a regulamentação e os mecanismos de cooperação existentes e em desenvolvimento, por forma a identificar quais os desafios inerentes; para depois, no terceiro capítulo, se procurar compreender o posicionamento e as implicações de Portugal face os desafios de integração na CEP, a par do posicionamento Alemão (OE2).

Na etapa final deste percurso e como reflexões finais, apresentam-se as implicações da adesão à CEP para a edificação de capacidades militares nacionais, destacando expectativas, oportunidades e constrangimentos associados.

## **2.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCEPTUAL**

Neste capítulo pretende-se, numa primeira fase, efetuar o enquadramento teórico e conceptual dos conceitos-chave utilizados no percurso da investigação, e numa segunda fase, caracterizar o paradigma de Segurança e Defesa da UE, procurando desta forma definir as bases para o estudo a desenvolver nos capítulos seguintes.

### 2.2.1. Enquadramento Conceptual

Para a abordagem ao tema em análise, importa definir os seguintes conceitos: Planeamento Estratégico; Planeamento Estratégico Militar (PEM); e Edificação de Capacidades Militares.

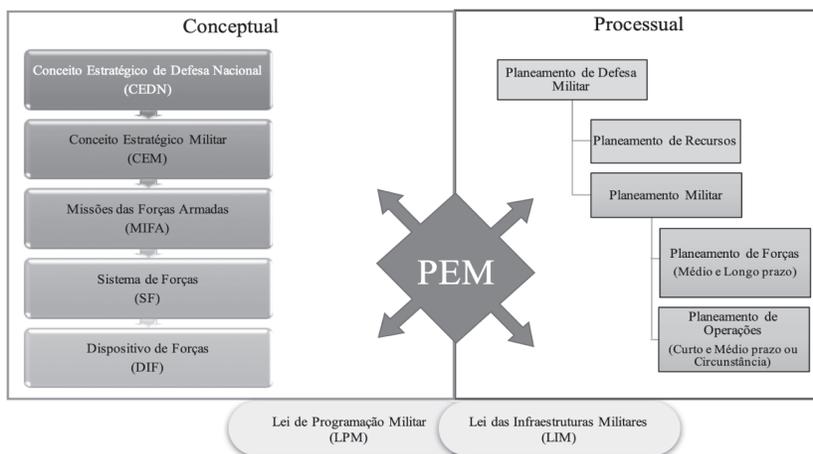
O Planeamento Estratégico constitui, segundo Couto (1988, pp. 340-341), uma das fases decorrentes do planeamento de ação estratégica, incluindo igualmente as fases: definição de objetivos e estudo de situação estratégica. Assim, tem como fundamento a ideia de manobra estratégica total para a consecução dos objetivos políticos definidos pelo Estado, ou seja, um conceito de ação estratégica (Couto, 1988, p. 334).

O Planeamento Estratégico pode dividir-se em dois tipos de planos, correspondentes à estratégia estrutural e genética, por um lado, e à estratégia operacional, por outro. O primeiro traduz “o fortalecimento de potencial estratégico” e pressupõe a elaboração de um Plano Estratégico que, na prática, poderá assumir várias formas, nomeadamente, Lei de Programação, Orçamento Gerais do Estado, Grandes Opções do Plano, Leis das Infraestruturas e Programas Nucleares, entre outros (Figura 7) (Dias e Sequeira, 2015, p. 160). O segundo enquadra-se no âmbito da “guerra ou operações” (Couto, 1988, pp. 344-345).

O PEM tem como foco o emprego do instrumento militar (Estratégia Militar<sup>12</sup>), através da prossecução dos objetivos das estratégias particulares: marítima, terrestre e aérea. Em Portugal, a estrutura de apoio permanente ao Ministro da Defesa Nacional (MDN), responsável pela Estratégia Militar, é o Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), através da Divisão de PEM (DIPLAEM) (Dias e Sequeira, 2015, p. 111), tendo por missão “[...] prestar apoio de estado-maior nos âmbitos do PEM, da prospetiva estratégica militar e transformação, das relações militares internacionais, do planeamento de forças, da doutrina militar conjunta e combinada, da organização e métodos e da atividade de avaliação [...]” (CM, 2014), não contemplando o Planeamento de Operações.

---

<sup>12</sup> Ao nível da Estratégia Geral.



**Figura 7 – Modelo de Planejamento de Defesa a longo prazo**

Fonte: DIPLAEM (2016).

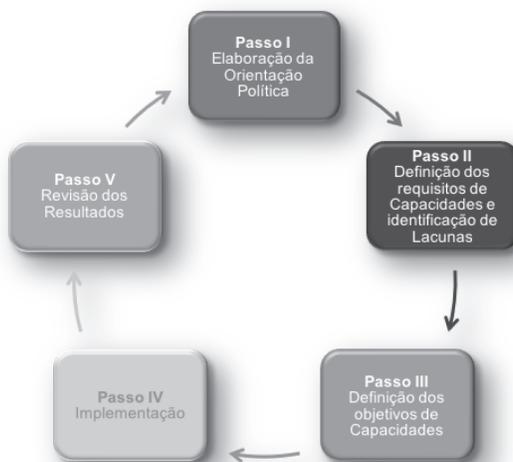
Conforme definido pela DIPLAEM (2016), o PEM é o “conjunto de atividades sistematizadas e metódicas, que se realiza no nível estratégico militar, e que contribui para a conceptualização estratégica nacional e, decorrente desta, para a edificação de recursos necessários ao emprego do instrumento militar, tendo em vista contribuir para os objetivos políticos estratégicos fixados”.

Neste âmbito, o desenvolvimento conceptual da estratégia nacional é materializado em diversa documentação, nomeadamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças (SF) e o Dispositivo de Forças (DIF), as quais se enquadram no Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e no Planeamento de Defesa Militar que, segundo Couto (1988, pp. 344-345), envolve dois tipos de planeamento: o Planeamento de Forças, relacionado com o desenvolvimento de capacidades e a previsão de emprego das forças; e o Planeamento de Operações, destinado a empregar o instrumento militar.

Observa-se assim que as capacidades militares estão enquadradas pelo Planeamento de Forças, estando definidas pelo atual SF como o “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade,

entre outras (DOTMLPII)” (CSDN, 2014). No fundo, a edificação e sustentação de capacidades decorre do Planeamento de Defesa Militar, seguindo um processo que articula o planeamento de forças e o planeamento de recursos.

O Processo de Planeamento de Defesa Militar foi alterado em 2011, sendo conduzido através do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), iniciado em 2014 e com a duração de quatro anos (MDN, 2014, p. 23656). Este ciclo temporal, ainda numa fase inicial, pretende alinhar o CPDM com o ciclo de planeamento da OTAN<sup>13</sup> (Figura 8).



**Figura 8 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Fonte: DIPLAEM (2016).

### **2.2.2. A União Europeia e os Paradigmas de Segurança e Defesa**

A Segurança afigura-se como um direito e um dever cada vez menos garantido na sociedade global em que vivemos, exigindo respostas multidimensionais que potenciem oportunidades para organizações supranacionais, Estados e cidadãos (Elias, 2012, p. 2).

Em 1992, o Tratado de Maastricht instituiu a Política Externa e de Segurança Comum e a Justiça e Assuntos Internos, domínios externo e interno da segurança, procurando garantir proteção num espaço de

<sup>13</sup> NATO Defence Planning Process (NDPP).

liberdade e justiça (Parlamento Europeu, 2017). Em 1997, o Tratado de Amesterdão definiu a Política Europeia de Segurança e Defesa, consagrando a cooperação militar, introduziu o conceito de Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e integrou o acervo Schengen (Brandão, 2015, p. 2).

A discussão sobre a cooperação para a área da Segurança e Defesa surgiu em 2003, face às divergências europeias sobre o conflito no Iraque, sobretudo por pressões de França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo que alegavam a necessidade de um posicionamento europeu comum, bem como uma maior coordenação ao nível do investimento em capacidades militares. Os Estados-Membros (EM) mais atlantistas, liderados pelo Reino Unido, receavam que um grupo mais restrito de EM constituísse uma união para a defesa coletiva da Europa, tornando-se um potencial concorrente à OTAN (Avelar, 2011, p. 25).

Em 2007, apesar do debate político interno dissonante, a CEP acabou por ser integrada no TL<sup>14</sup>. O protocolo anexo ao tratado veio estabelecer no artigo 1.º, um objetivo geral onde se prevê proceder de forma mais intensiva no desenvolvimento de capacidades de defesa europeias, e um objetivo específico, fornecer um *Battlegroup*, o mais tardar até 2010 (AR, 2008, p. 273). No art.º 2.º encontram-se estabelecidas orientações quanto às formas de cooperação, constituindo-se, segundo Avelar (2011, p. 26) e Ramos (2010, p. 91), como os critérios de comprometimento para: (i) definir objetivos quanto às despesas de investimento em matéria de equipamentos de defesa; (ii) aproximar os instrumentos de defesa nacionais; (iii) reforçar a disponibilidade, interoperabilidade, flexibilidade e capacidade de projeção de forças no terreno; (iv) colmatar lacunas identificadas no Mecanismo de Desenvolvimento de Capacidades, designadamente através de abordagens multinacionais e sem prejuízo dos compromissos com a OTAN; e (v) a participação em programas comuns ou europeus de grandes equipamentos, no âmbito da Agência Europeia de Defesa (EDA) (AR, 2008, p. 274).

A CEP, embora formulada no TL apenas em 2016, começou agora a dar passos sólidos para a sua implementação. Esta tomada de consciência decorre, sobretudo, das dificuldades sentidas pela Europa para dar uma resposta militar à crise da Crimeia; aos atentados terroristas em solo da UE; à crise migratória decorrente dos conflitos na Síria e na Líbia; à mudança da política externa dos EUA; e por fim ao *Brexit* que, de forma geral, forçaram a União a repensar o futuro da Segurança e Defesa (Fiott, et al. 2017, p. 7).

O TL teve dois objetivos principais, reforçar a eficácia e coerência da política externa da UE e alinhar esforços e instrumentos para operacionalizar

---

<sup>14</sup> Art.º 42.º n.º 6 e art.º 46.º (AR, 2008, pp. 46,50).

a ação externa da União, tendo resultado na implementação de cinco medidas principais, nomeadamente: a atribuição de personalidade jurídica; a instituição do Conselho Europeu (CE); a criação do cargo de presidente do Conselho; a criação do cargo de alto representante da UE para os negócios estrangeiros; a política de segurança; e a atenuação da regra da unanimidade no processo de tomada de decisão (Barbosa, 2008, p. 4).

No âmbito da política externa, o TL reconfigurou o quadro de missões militares a desenvolver, alargando o espectro de operações entre o combate militar e a gestão civil de crises, ajustando os mecanismos de resposta aos atuais desafios de insegurança. Importa ainda relevar o reforço do papel da EDA<sup>15</sup> e a criação do *European External Action Service* (EEAS), procurando potenciar a coordenação entre os instrumentos civis e militares (Ferreira, 2015, pp. 29-31; UE, 2013).

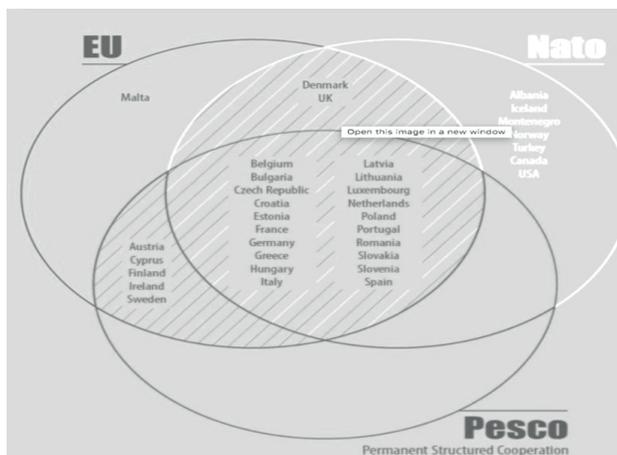
Ao nível da dimensão externa da UE, relevada pelo TL e consolidada em 2016 na Estratégia Global da Política Externa e de Segurança da UE (EUGS), esta veio adotar uma perspetiva multisectorial que abrange capacidades militares mas também o respeito pelos direitos humanos, consolidação da paz e resiliência dos Estados e sociedades, dentro e fora da Europa, potenciando o alinhamento entre a dimensão interna e externa da UE, seguindo uma lógica de “responsabilidades partilhadas, confiança mútua e uma cooperação eficaz entre todos os intervenientes: as instituições e agências da UE, os EM e as autoridades nacionais” (UE, 2016, pp. 2,3; Conselho UE, 2016).

ACEP deu passos significativos no ano de 2017, tendo sido formalmente constituída em 11 de dezembro, integrando 25 países. À exceção do Reino Unido, Malta e Dinamarca, todos os EM da UE manifestaram formalmente a intenção de participar na Cooperação enquanto países fundadores, não ficando excluída a possibilidade de futuras adesões (CE, 2017). Na decisão do Conselho que estabeleceu a CEP ficou expressa a intenção de promover um aumento regular dos orçamentos de defesa, potenciando a edificação de capacidades militares segundo uma lógica de eficácia e eficiência (CE, 2017).

No fundo, a Europa tem sido capaz de crescer e consolidar os seus mecanismos de cooperação, mantendo uma elevada diversidade de entendimentos e compromissos, nomeadamente, uma zona euro a 19 países, um mercado único a 31 países e um espaço Schengen a 26 países, integrando países UE e não UE, bem como 22 países que pertencem simultaneamente à OTAN e à UE e 14 países da UE pertencem a todas essas configurações (Fiott, et al. 2017, p. 18) (Figura 9).

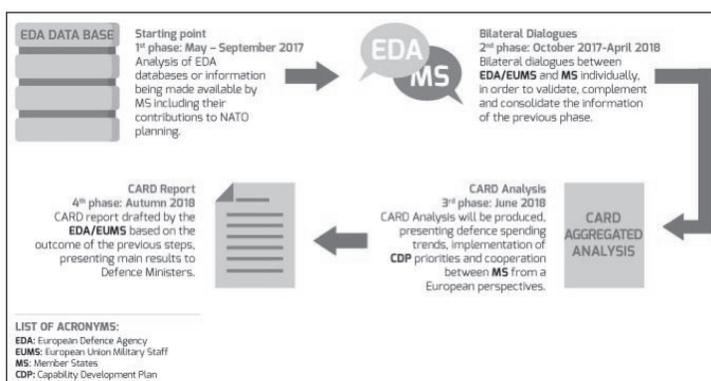
---

<sup>15</sup> A EDA foi criada em 2004 com vista a apoiar os EM no desenvolvimento das capacidades de defesa da União, na promoção da *Investigação e Desenvolvimento* em matérias de defesa (Monteiro, 2011, pp. 737-738).



**Figura 9 – Posicionamento dos Estados da UE e da OTAN perante a CEP**  
 Fonte: Parlamento Europeu (2017).

A metodologia implantada para EDA para o desenvolvimento do CARD (Figura 10) tem por base quatro fases: a recolha inicial de informação, providenciada pelos EM, incluindo os disponíveis no *NATO Defence Investment Pledge Report*; os diálogos bilaterais, que irão complementar e validar a informação já compilada, alinhada com o *NATO Defence Planning Process*; a análise CARD, que irá agregar a toda a informação disponível e identificar tendências, prioridades e oportunidades de cooperação relevantes, sujeita a debate com os EM; o relatório CARD, enquanto resultado final das primeiras três etapas e compilação de recomendações associadas (EEAS, 2017c).



**Figura 10 – Metodologia de desenvolvimento do CARD**  
 Fonte: EEAS (2017c).

## **2.3. COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE**

Neste capítulo pretende-se analisar a CEP, procurando caracterizar os mecanismos de cooperação associados, nomeadamente na forma como podem vir a contribuir para a dinâmica de edificação de capacidades militares dos EM e da UE.

### **2.3.1. Ambição e Perspetivas**

Segundo Biscop (2008a, pp. 3-11), estima-se que entre cerca de dois milhões de militares das Forças Armadas (FFAA) dos EM da UE apenas 10 a 15% do efetivo seja, efetivamente, projetável, sobretudo face à baixa relação custo-eficácia inerente à pequena escala de cada força, decorrente das duplicações de recursos intra-UE desnecessários<sup>16</sup>. Esta realidade traduz-se ainda na existência de lacunas de interoperabilidade, nomeadamente, ao nível do transporte estratégico, comando e controlo e comunicações (Biscop, 2008b, p. 27).

Uma perspetiva conservadora da Defesa, induz cada Estado a assegurar de forma autónoma o seu planeamento, garantindo um leque de capacidades alargado ao nível dos diversos Ramos das FFAA, embora com efetivos e despesas mínimas. Segundo Biscop (2008a, p. 11), este posicionamento é um dos principais entraves à implantação das FFAA europeias, promovendo a fragmentação de meios. A partilha de ativos com outros EM numa perspetiva de capacidades multinacionais, alinhadas com os respetivos objetivos nacionais, parece ser, cada vez mais, encarado como um desafio necessário, apesar exigir uma transformação lenta e complexa, tanto ao nível dos comportamentos como das atitudes (Biscop, 2008a, p. 11).

Segundo a Armament Industry European Research Group (ARES) (2017, p. 4), na última década a UE perdeu 25% da sua capacidade militar, limitação que poderia ser ultrapassada se os EM seguissem uma verdadeira lógica de cooperação, numa perspetiva de integração que, indiretamente, reforça as soberanias dos EM e assegura coerência de médio-longo prazo às capacidades de defesa coletiva.

A CEP traduz uma cooperação estreita no domínio da defesa entre determinados EM orientada para a resolução de lacunas europeias neste

---

<sup>16</sup> Em junho de 2017, o Presidente da Comissão Europeia destacou que entre os EM existem 178 diferentes sistemas de armas e 17 tipologias de carros de combate, relevando o futuro papel da CEP no alinhamento de esforços para a capacidade de respostas coletiva da UE (Euronews, 2017).

domínio, assumindo compromissos vinculativos no âmbito da UE. O modelo de cooperação para a CEP segue uma lógica de inclusividade e modularidade (UE, 2016, p. 3; Conselho UE, 2017a; Conselho UE, 2017b, p. 5). Inclusividade por se privilegiar a igualdade de oportunidades entre os EM, como forma de reforçar a coerência interna no âmbito da defesa e a coesão política da UE, a par de um efetivo desenvolvimento de capacidades, reconhecendo-se que as parcerias bilaterais ou multilaterais desenvolvidas fora do quadro da UE tendem a favorecer exclusivamente os respetivos interesses nacionais; modularidade porque se reconhece a possibilidade dos Estados não participarem em todos os projetos, dedicando-se à partilha e desenvolvimento de capacidades (ARES, 2017, pp. 3, 4; Fiott, et al. 2017, p. 8).

Considerando a UE a 28 EM<sup>17</sup>, a CEP sobrepõe Estados que pertencem à OTAN e à UE, sendo que 23 dos EM manifestaram em novembro passado a intenção de integrar a CEP e que, dos cinco restantes, o Reino Unido se encontra a implementar o Brexit, a Dinamarca está fora da PCSD, e a Irlanda e Portugal atrasaram a resposta à adesão por demora no processo de consulta parlamentar, tendo ambas efetuado a sua comunicação em dezembro (Wolfstädter e Kreiling, 2017, p. 7; Marrone, 2017, p. 1; Observador, 2017).

A CEP estará organizada em dois níveis, o patamar do CE, onde serão tomadas as decisões de orientação estratégica, nomeadamente de entrada e suspensão de parceiros; e o patamar dos projetos, onde será conduzido o desenvolvimento de capacidades, geridas pelos Estados envolvidos nas respetivas áreas de trabalho (EEAS, 2017a).

No que diz respeito aos critérios de participação na Cooperação, vários aspetos têm sido equacionados, nomeadamente a atribuição de: um mínimo de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) para a defesa<sup>18</sup>; um rateio de custos na ordem dos 50% para o pessoal, 25% para as operações e 25% para o investimento; e 40% das forças militares de cada EM como projetáveis, 8% das quais a qualquer momento<sup>19</sup> (Biscop, 2008b, p. 4).

Segundo Tomé (2008, cit. por Avelar, 2011, p. 29), a visão francesa da CEP privilegiava a integração dos seis maiores EM da UE (Alemanha, Reino Unido, França, Itália, Espanha e Polónia), constituindo um bloco para a defesa europeia que se comprometia a desenvolver novas capacidades e aumentar a interoperabilidade, assumindo uma parte significativa de todas as forças europeias destacadas.

---

<sup>17</sup> Integrando ainda o Reino Unido, em fase de transição para a saída.

<sup>18</sup> Apenas França, Reino Unido, Grécia e Bulgária respeitam este rácio (OTAN, 2017).

<sup>19</sup> Apenas a Irlanda e Reino Unido cumpriam este requisito em 2008 (Biscop, 2008b, p. 4).

Se por um lado, o caráter divisionista de algumas propostas parece ir contra a identidade e espírito da UE, por outro, importa reconhecer que a definição de critérios ambiciosos de entrada parece pouco realista, colocando em risco a lógica de “inclusividade”, uma vez que dificilmente todos os EM conseguirão assegurar à entrada estas condições. À imagem da opção seguida para a implementação da união monetária, poderá equacionar-se como alternativa a definição de metas a médio prazo (Biscop, 2008a, p. 7).

No fundo, tanto a nível político como operacional, a CEP afigura-se como uma oportunidade para os EM que ambicionam aprofundar a cooperação na área da defesa, tirando partido da economia de escala e dos mecanismos de *pooling and sharing*<sup>20</sup> (P&S) (Hougardy, 2008, p. 12). Segundo Biscop (2008b, pp. 15, 16), a CEP irá reforçar a pressão política dos EM com maior capacidade militar sobre os restantes, fator que tende a contrariar a lógica de desfragmentação, favorecendo a cooperação na medida em que eleva os custos resultantes de um eventual afastamento, alargando a todos os benefícios da participação, nomeadamente em termos de partilha de custos e de acesso a financiamento.

### 2.3.2. Mecanismos de Cooperação

A CEP, enquanto instrumento relevante para a Segurança e Defesa da UE e dos seus cidadãos, estará associada a um conjunto de mecanismos de cooperação e direção. Desde logo, cada EM deverá apresentar, à entrada, um *National Implementation Plan* (NIP), o qual terá dois objetivos: certificar que os EM estão verdadeiramente comprometidos com a Cooperação e efetuar uma avaliação dos compromissos alcançados, comparando os compromissos iniciais com as metas anuais alcançadas, afastando-se da abordagem comum na PCSD, baseada no voluntarismo (Fiott, et al. 2017, p. 46; EEAS, 2017a).

Neste quadro, a CEP está diretamente associada ao *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD) e ao *European Defence Fund* (EDF), ambos em atual desenvolvimento no âmbito da *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP), integrados no *European Defence Action Plan*, lançado em novembro de 2016 (Grossetête, 2017).

O CARD e o EDF são ferramentas complementares, o primeiro é conduzido pela EDA e implica uma monitorização anual dos planos

---

<sup>20</sup> Projetos liderados pela EDA.

de despesa dos Estados participantes, identificando oportunidades para projetos colaborativos, o segundo facultar incentivos financeiros à investigação e desenvolvimento de capacidades, procurando tirar partido da economia de escala (EEAS, 2017a).

O CARD está em fase de teste e desenvolvimento (2017-2018), ambicionando ter os primeiros relatórios em 2019, procurando promover uma cooperação transparente entre os planos de defesa dos EM, integrando elementos como: os planos de defesa nacionais e os orçamentos atribuídos; as leis de programação militares plurianuais; as prioridades de capacitação nacionais; as contribuições para as prioridades de capacitação da UE; as fragilidades nacionais existentes ou previsíveis; as estratégias de longo prazo; e os planos estratégicos existentes<sup>21</sup> (EEAS, 2017b, pp. 3, 4; EEAS, 2017c).

O CARD, apesar de não atuar como uma ferramenta sancionatória nem assumir o controlo dos planos de investimentos nacionais, encoraja os EM a partilhar os seus planos de desenvolvimento de capacidades para a defesa, evitando as fragilidades de coordenação inter-EM<sup>22</sup> e assumindo um carácter tendencialmente menos voluntário, porquanto integra um dos compromissos da CEP (Marrone, 2017, p. 2; Fiott, et al. 2017, p. 45).

Associado ao CARD está também *Capability Development Plan* (CDP), enquanto ferramenta estratégica para as agências da UE, desenvolvido pela EDA, com o objetivo de identificar a visão de futuro para as capacidades a implementar, atendendo à previsível evolução das ameaças e tecnologias disponíveis. O plano engloba previsões de curto, médio e longo prazo, identificando dez áreas de desenvolvimento prioritário (EDA, 2017a). Apesar de desenvolvido de forma colaborativa entre os EM, o CE e o *European Union Military Committee* (EUMC), os contributos continuam assentes na base de um voluntarismo pouco consolidado<sup>23</sup> (ARES, 2017, p. 42; Fiott, et al. 2017, p. 41).

No fundo, a CEP será alvo de dois processos de monitorização e controlo, por um lado ao nível dos compromissos dos EM participantes, por outro, ao nível dos projetos, sendo que em ambos os casos a EDA e o EEAS terão um papel importante, na medida em que irão prestar apoio e comprovar o maior ou menor valor acrescentado dos projetos para as prioridades da UE (Fiott, et al. 2017, p. 32).

Previsivelmente, a *High Representative of the Union for Foreign and Security Policy* e *Vice-President of the European Commission* (HR/VP) terá um

---

<sup>21</sup> A informação será tratada de acordo com a respetiva classificação de segurança.

<sup>22</sup> Identificada pela EUGS como um dos desafios.

<sup>23</sup> É provável que em 2018 seja proposta a revisão do CDP (Fiott, et al. 2017, p. 50).

papel central na supervisão das atividades da CEP, com o apoio da EDA e do EEAS, nomeadamente através do *European Union Military Staff* (EUMS) e do *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD), no desenvolvimento de projetos com dimensão operacional (Fiott, et al. 2017, p. 32).

O relevo atribuído à EDA no âmbito das atividades da CEP decorre, desde logo, do protocolo anexo ao TL (art.º 3.º), na forma como deve “contribuir para a avaliação regular dos contributos dos EM” (AR, 2008, p. 274), mas também na forma com identifica prioridades, oportunidades e fragilidades no planeamento dos EM, criando condições para verdadeiros projetos cooperativos (Biscop, 2008a, p. 8). Este papel irá depender da forma transparente como os EM irão contribuir para o trabalho desenvolvido pela EDA, nomeadamente quanto a serem inspecionados por esta agência (Avelar, 2011, p. 30; EEAS, 2017c). Segundo Marrone (2017, p. 2), a EDA irá atuar, a par da EEAS, como uma espécie de secretariado da CEP. Segundo o mesmo autor, a EDA assume-se como uma agência para a transformação das capacidades de defesa dos países da UE, à semelhança do que faz o *Allied Command for Transformation* no âmbito da OTAN.

O EDF, lançado pela Comissão Europeia em 2016, pretende promover apoio financeiro a projetos de desenvolvimento e capacitação na área da defesa, estando disponível a todos os EM da UE com um cofinanciamento de 20%, ao qual acresce 10% aos projetos desenvolvidos no âmbito da CEP (Marrone, 2017, p. 3). O fundo prevê disponibilizar 90 milhões de euros no período 2017-2019, 500 milhões de euros no período 2019-2020, e futuramente até mil milhões por ano (Wolfstädter e Kreiling, 2017, p. 8; ARES, 2017, p. 11). Os critérios de atribuição de financiamento entre os países participantes e não participantes da CEP, a par da preocupação em proporcionar um financiamento equilibrado em termos de critérios geográficos e de setor industrial, sem perder o foco na orientação para os resultados da UE, são desafios inerentes ao recém-criado EDF e que, necessariamente, serão alvo de ajustamentos e reconfigurações (Fiott, et al. 2017, p. 48).

O desenvolvimento das atividades da CEP, enquanto sistema que envolve alinhamento de vontades entre diversos atores, investimento financeiro e apurada coordenação, prevê a implementação de programas de desenvolvimento para o ano de 2025, dependendo da tipologia e escala dos projetos, havendo até lá necessidade dos EM se ajustarem às necessidades e procedimentos, nomeadamente no que diz respeito ao previsível reforço dos orçamentos para a Defesa, e da UE consolidar os instrumentos CARD e EDF.

### 2.3.3. Alinhamento União Europeia – OTAN

A declaração conjunta UE-OTAN, assenta em sete áreas específicas que devem ser melhoradas entre a UE e a Aliança, alicerçadas em 42 propostas de implementação e na elaboração de relatórios bianuais como ferramenta de controlo (CE, 2017) (Figura 11). Este novo ímpeto entre ambas as organizações, na sequência do *Berlin Plus Arrangements* (Monteiro, 2011, p. 726), pretende estreitar uma colaboração nas áreas em que os Estados se têm revelado mais frágeis.



**Figura 11 – Declaração Conjunta UE-OTAN**  
Fonte: CE (2017).

A nova dinâmica assumida pelas instituições europeias assenta, essencialmente, no impulso político dado pela Alemanha e França, com o objetivo de neutralizar possíveis efeitos negativos decorrentes da saída do principal ator militar da UE, o Reino Unido. Embora o *Brexit* não impeça o Reino Unido de continuar a participar nas missões da UE, a sua saída foi o mote para aprofundar a cooperação europeia em termos de defesa, reconhecendo-se que a complexidade atual do cenário internacional impossibilita que os EM, *per si*, garantam todo o espectro de capacidades militares (Perez, 2017, p. 73).

A coordenação UE-OTAN encontra-se salvaguardada pelo próprio TL, no seu art.º 42.º, na medida em que estabelece que a CEP “[...] respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte” (AR, 2008, pp. 46, 47), nomeadamente os compromissos associados aos ciclos de planeamento

e desenvolvimento de capacidades. Neste contexto, há necessidade de promover uma estreita coordenação e cooperação entre as estruturas, como forma de evitar duplicações desnecessárias e dispendiosas, de onde se destaca o alinhamento entre o *NATO Defence Planning Process* (NDPP) e o CDP, bem como os essenciais contactos “*military-to-military*” entre o *NATO International Military Staff*, *Allied Command Operations* e *Allied Command Transformation*, por um lado, e EUMC, EUMS e EDA, por outro (ARES, 2017, p. 11).

Apesar da intensa e dispersa discussão relativa ao impacto da CEP na dimensão OTAN, esta aposta parece estar alinhada com uma lógica de partilha de esforços na relação transatlântica (*burden sharing*), como de resto tem sido advogado pela administração Trump, seguindo o princípio da complementaridade, associado à lógica de *reasonable challenge* (NATO, 2016; Marrone, 2017, p. 3).

Na base da implementação da CEP deverá estar a EUGS, bem como a preocupação em evitar que esta Cooperação enquadre apenas um conjunto alargado de projetos de valor individual, com fraco impacto coletivo ao nível da Segurança e Defesa europeias, havendo por isso necessidade de estabelecer critérios e objetivos ambiciosos e alinhar consensos políticos, seguindo uma narrativa compreensiva, credível e ajustada às necessidades da UE (Marrone, 2017, pp. 2, 3; Fiott, et al. 2017, p. 20).

A CEP, a 25 EM, deverá ver aprovada pelo CE no início de 2018 a lista inicial de 18 projetos, abrangendo as áreas do treino, desenvolvimento de capacidades e prontidão operacional (EEAS, 2017d; EDA, 2017).

## **2.4. PERSPETIVAS NACIONAIS DA ADESÃO À COOPERAÇÃO ESTRUTURADA PERMANENTE**

No presente capítulo pretende-se compreender o posicionamento e as implicações para a edificação de capacidades militares nacionais inerentes à adesão de Portugal à CEP, a par do posicionamento e perspetiva alemã sobre a sua participação na Cooperação, procurando desta forma criar condições para as reflexões finais.

### **2.4.1. O Posicionamento de Portugal**

Desde a criação da CEP que Portugal, exprimiu a vontade de participar na sua concretização, para estar entre os EM pioneiros na

construção da defesa europeia. O então MDN, Severiano Teixeira, afirmou que Portugal devia fazer todos os esforços indispensáveis para assegurar a sua participação plena na CEP desde a primeira hora, garantindo o seu lugar no “núcleo duro” da defesa europeia (Avelar, 2011, p. 34). No mesmo sentido, o atual Ministro dos Negócios Estrangeiros, afirmou mesmo que: “se Portugal decidisse ficar de fora da CEP, na qual estão envolvidos 25 dos 28 EM [...] condenar-se-ia a si próprio à irrelevância em matéria de Segurança e Defesa Europeia [...] condenar-se-ia a si próprio à irrelevância no quadro da NATO” (Silva, 2017).

Neste contexto, importa destacar que, em matéria de Segurança e Defesa, a CEP visa aprofundar e incentivar a cooperação e não, necessariamente, uma integração entre EM consubstanciada na criação de um Exército Europeu (Vieira, 2018). Assim, a cooperação prevê dois grandes domínios: o desenvolvimento e edificação de capacidades de defesa conjuntas, para suprimir as lacunas da UE através de projetos comuns<sup>24</sup>; e a participação conjunta em operações, na gestão de crises internacionais, com forças multinacionais (Branco, 2017).

O conceito de cooperação não é novo, para atingir o seu nível de ambição Portugal tem recorrido a diversas parcerias ao nível multilateral e bilateral, criando sinergias para baixar custos na edificação de capacidades, como a iniciativa de *Smart Defence*<sup>25</sup> da OTAN e a P&S da UE (MDN, 2014, p. 23657). Segundo Maio (2013, p. 11), a iniciativa P&S tem tido resultados modestos, sobretudo devido a três fatores: a soberania dos Estados, as suas diferentes perspetivas relativamente aos riscos e ameaças consoante os espaços sub-regionais em que se inserem e as capacidades que submetem ao P&S.

Para Avelar (2011, p. 32), a dificuldade de consenso político entre os EM decorre do facto da UE ser o somatório de Estados soberanos desiguais e com distintos interesses nacionais, verificando-se uma elevada heterogeneidade entre os EM não só ao nível das condições económico-sociais e das capacidades militares, mas também ao nível da conceção e ambição política, nomeadamente quanto ao equilíbrio autonomia *versus* complementaridade entre a UE e a OTAN.

---

<sup>24</sup> Beneficiando da economia de escala, sendo para tal definidas especificações comuns, as quais, permitem a interoperabilidade entre as várias FFAA dos EM.

<sup>25</sup> Os países lideram e são coordenadores dos projetos.

## 2.4.2. Implicações na Estratégia Militar Portuguesa

Para o atual Governo português, a CEP visa proteger o espaço europeu e os seus cidadãos, de modo a contribuir para a paz e estabilidade globais através da maximização da eficiência dos investimentos no domínio da defesa, do reforço da capacidade de coordenação entre EM e do desenvolvimento conjunto de capacidades militares. Neste quadro, a participação de Portugal não irá, previsivelmente, produzir alterações na política de defesa nacional, nem nos compromissos assumidos no contexto de outras organizações de defesa, sendo salvaguardada: a soberania e autonomia dos processos de decisão nacional e da organização das FFAA; o desenvolvimento de capacidades nacionais; e o empenhamento das FFAA em Missões e em Operações (CM, 2017).

Neste quadro, os objetivos pretendidos por Portugal relativamente à CEP são em tudo idênticos aos que tem perante a OTAN, sendo previsível que mantenha um *single set of forces*, passando de duplo para triplo emprego (Paradelo, 2017; Sampaio, 2018). Assim, parece lógico que Portugal oriente o esforço de desenvolvimento de capacidade por prioridades, nomeadamente, tendo em conta as lacunas nacionais, as necessidades OTAN e as necessidades da CEP, respetivamente (Paradelo, 2017).

Para cumprir este desiderato Portugal deverá manter um empenhamento exemplar tanto ao nível político (em sede de CE) como ao nível dos projetos, antecipando as suas pretensões a participar em projetos específicos, por um lado, e dando respostas capazes no desenvolvimento das capacidades, por outro. A possibilidade de integrar o CEP sem participar em qualquer projeto não parece uma opção lógica (Paradelo, 2017).

Relativamente ao princípio da inclusividade, este exigirá esforços adicionais e verificáveis dos EM, no sentido de melhorar e disponibilizar capacidades militares, para que estas possam ser empregues e destacadas ao nível multinacional. Nesta matéria, é espectável que todos os EM façam parte deste esforço coletivo, independentemente dos seus interesses individuais (Ramos, 2010, p. 94).

Relativamente à previsível “imposição” de mínimos de investimento na área da Defesa para os EM participantes na CEP<sup>26</sup>, importa assinalar

---

<sup>26</sup> Previsão de 2% do PIB (Biscop, 2008b, p. 4).

que, no âmbito nacional<sup>27</sup>, verificamos que nos últimos anos, Portugal não tem ultrapassado os 1,33 % do PIB (Quadro 1). Esta será sem dúvida uma implicação no rateio do PIB pelos diversos Ministérios, a médio/longo prazo.

**Quadro 1 – Percentagem do PIB para despesas com a Defesa**

Ano	% do PIB para despesas com a Defesa
2017 (estimado)	1,32%
2016	1,28%
2015	1,33%
2014	1,31%

Fonte: NATO (2017).

Outro critério para a participação na CEP é o equilíbrio das despesas nas componentes<sup>28</sup>. Também neste caso, Portugal não está em linha com as percentagens pretendidas (Quadro 2)<sup>29</sup>. Verifica-se que a despesa por componentes está concentrada, essencialmente, na componente de pessoal, sendo residual a percentagem ao nível da componente de investimento.

**Quadro 2 – Rácios da despesa dos Ramos das FFAA por Componente**

Ano	Componente Pessoal	Componente de Operações e Manutenção	Componente de Investimento
2015	80,75%	17,39%	1,86%
2014	81,86%	17,13%	1,02%

Fonte: MDN (2015).

Embora ainda não exista uma definição clara sobre o futuro ciclo de planeamento estratégico da UE, este será certamente sincronizado com o plano estratégico da OTAN e, conseqüentemente, com o nacional, no processo em si (cinco passos) e na duração (quatro anos). Nesta área, parece essencial que Portugal se prepare e se posicione para conseguir participar nos projetos que se revestem de maior interesse nacional, sob risco da sua não inclusão (Paradelo, 2017). Assim, a equipa responsável pelo acompanhamento da CEP

<sup>27</sup> A Reforma “Defesa 2020” definiu em 1,1% ( $\pm 0,1$ ) do PIB, como o compromisso estável para o orçamento da Defesa Nacional (MDN, 2015a, p. 13).

<sup>28</sup> Previsão de repartição por: 50% para a componente de pessoal, 25% para a componente de operações e manutenção e 25% para a componente de investimento (Biscop, 2008b, p. 4).

<sup>29</sup> A Reforma “Defesa 2020” estipula como indicadores de referência 60%, para a componente de pessoal, 25% para a componente de operação e manutenção e 15% para a componente de investimento (MDN, 2015a, p. 13).

a nível nacional deverá ser composta por recursos humanos especializados, conhecedores das dinâmicas de trabalho da Cooperação e da gestão de projetos, adotando uma postura preferencialmente proactiva, de forma a influenciar e integrar os projetos que têm maior interesse nacional, mas deverá estar preparado para reagir a situações que não sigam o caminho pretendido, podendo, de alguma forma, realinhar o seu decurso ou, no mínimo, mitigar as suas consequências (Paradelo, 2017).

Tendo por referência a participação nacional no Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2014-2020, destaca-se que “o seu objetivo não é aumentar o orçamento global da UE, mas sim contribuir para os esforços nacionais de consolidação orçamental, reduzindo as contribuições diretas dos orçamentos dos EM”, ou seja é previsível que o financiamento continue a ser dirigido numa ótica de reembolso de uma percentagem dos investimentos nacionais, o que, necessariamente, exige disponibilização inicial de verbas para o desenvolvimento do projeto, mesmo que aprovado o projeto e acionado o mecanismo de prefinanciamento (UE, 2011; Conselho da UE, 2013).

Assim, é expetável que a participação em projetos exija um investimento financeiro nacional nas atividades de investigação e desenvolvimento de capacidades, sujeito a posteriores reembolsos parciais através do EDF, em sede de gestão de projetos. Este investimento poderá ter impacto na Economia Nacional em duas vertentes, não só dotar as FFAA com novas capacidades, mas também pelo desejável envolvimento de universidades, centros de investigação e indústrias de defesa nacionais.

Dadas as limitações financeiras de Portugal, importa que sejam definidas prioridades para a identificação de projetos a participar, nomeadamente alinhadas com: (i) as lacunas nacionais ao nível de capacidades; (ii) os projetos nos quais Portugal tenha *know how* e tecido industrial para os conceber; (iii) e os projetos a desenvolver em parceria com outros EM que tragam valor acrescentado à Economia Nacional (Paradelo, 2017).

No domínio da participação em operações no âmbito da CEP, ainda que fora do conceito de Exército Europeu, o aumento da participação número de missões, locais de empenhamento e recursos alocados será, previsivelmente, um compromisso a assumir de forma casuística por Portugal, tendo por base a lógica mencionada de um *single set of forces*.

Em relação à OTAN, a CEP seguirá, necessariamente, uma postura de complementaridade (Sampaio, 2018). A nível geográfico, dado que a OTAN está mais direcionada para o Leste Europeu, Índico e Ásia, a UE concentrará, previsivelmente, o seu empenhamento em África. Ao nível Operacional/

Tático a OTAN está mais dimensionada para missões de curta duração, como *Initial Entry Force* e *Stabilisation Force*, apresentando-se a UE com um set de forças mais apto para missões de longa duração, como *Capacity-building projects*, *Peace building and conflict prevention* e *mentoring and training forces* (Paradelo, 2017).

Neste contexto, não é espetável que o processo de PEM português sofra alterações, no entanto, face ao exposto, poderá, se assim for entendido politicamente, ter repercussões ao nível do CEDN, no CEM, nas MIFA e no SF. Segundo Paradelo (2017), se o nível de ambição europeu alterar o nível de ambição português: o CEDN mudará os seus critérios geográficos e organizacionais; o CEM reforçará a tipologia de forças mais enquadradas com a UE; as MIFA, embora atualmente já contemplem todo o espectro de conflitos, darão ênfase às missões a definir pela UE; e o SF tenderá a prever um conjunto de forças que irá ter em conta os projetos que Portugal irá integrar, nomeadamente ao nível da *Ciberdefesa*, *Mentoring* e *Training*, entre outras.

O CE, reunido em formato CEP em 11 de dezembro de 2017, aprovou uma Declaração Política que inclui uma primeira lista de 17 projetos a estabelecer no início de 2018 (Vieira, 2018 cit. por Pinto, 2018) Portugal não está ainda vinculado a participar ou integrar como observador algum dos projetos, no entanto, manifestou interesse nas seguintes áreas (Vieira, 2018 cit. por Pinto, 2018):

- *Network of Logistic Hub in Europe and support to Operations*<sup>30</sup>;
- *Military Mobility*<sup>31</sup>;
- *European Union Training Mission Competence Centre*<sup>32</sup>;
- *Deployable Military Disaster Relief Package*<sup>33</sup>;
- *Maritime semi-autonomous systems for Mine Countermeasures*<sup>34</sup>;
- *Harbour & Maritime Surveillance and Protection*<sup>35</sup>;
- *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing*

Platform.

---

<sup>30</sup> Relativo a o apoio logístico estratégico e a projeção de forças para as missões e operações da EU (CE, 2017f).

<sup>31</sup> Pretende aumentar a velocidade do movimento das forças militares, em toda a Europa (CE, 2017f).

<sup>32</sup> Tem por finalidade melhorar a disponibilidade, interoperabilidade, competências específicas e o profissionalismo de formadores das missões de formação da UE (CE, 2017f).

<sup>33</sup> Desenvolver capacidade para gerir emergências, nomeadamente desastres naturais, emergências civis e pandemias (CE, 2017f).

<sup>34</sup> Proteção de navios, portos e infraestruturas costeiras, bem como salvaguardar a liberdade de navegação das rotas marítimas (CE, 2017f).

<sup>35</sup> Tem a finalidade a vigilância e proteção de áreas marítimas (CE, 2017f).

Ao nível dos compromissos de investimento, Portugal já informou através do NIP, os dados referentes ao seu Orçamento de Defesa para 2018 (Vieira, 2018):

- Atingir 1,42% do PIB ao nível do Orçamento de Defesa (objetivo da CEP: 2%);
- Aumentar o investimento em defesa para 9,9% das despesas de defesa (objetivo da CEP: 20%);
- Aumentar a percentagem de despesa alocada à investigação e tecnologias de defesa para 0,14% das despesas de defesa (objetivo da CEP: 2%).

Conforme afirmou Stoltenberg, “o sucesso da CEP não se medirá pelo número de medidas identificadas, mas sim pela sua respetiva implementação concreta” (DELNATO, 2017, p. 4).

### 2.4.3. A Perspetiva Alemã

A adesão à CEP pela Alemanha foi aprovada no fim do ano de 2017, prevendo-se que tenha implicações ao nível da edificação de capacidades militares durante o ano de 2018.

A multinacionalidade bem como a integração das FFAA num contexto multinacional são os parâmetros que estão a determinar a edificação de capacidades militares Alemãs: “o estabelecimento e o reforço da capacidade da ação da OTAN e da UE têm uma importância eminente pela Alemanha!” (BMVg, 2016, p. 49).

Tendo em consideração que os recursos são limitados, torna-se essencial utilizar sinergias, através da distribuição de tarefas, da especialização e da interligação das forças militares bem como por meio da aquisição comum das capacidades. Dessa forma, será possível encontrar um planeamento estratégico europeu e transatlântico (BMVg, 2016, p. 69). A vontade política Alemã é favorável a um planeamento de defesa multinacional, tendo sido já desenvolvidas várias iniciativas nesse sentido, de onde se destaca o conceito de *P&S* com a Suécia, no âmbito da UE, o conceito de *Framework Nation Concept*, no âmbito da OTAN, e a dinâmica assumida para a constituição da CEP.

A CEP forma o enquadramento político para a concretização de três campos de trabalho:

- Os Projetos da CEP relativamente a edificação de capacidades militares dos EM;
- A CARD;
- O EDF.

A Alemanha tem interesse que a CEP envolva a participação dos 27 EM, considerando fundamental que estes assumam expressamente a vontade de aceitar as cinco obrigações da participação formuladas no anexo ao TL:

- Adaptar o volume de investimentos de armamento;
- Cooperar na edificação de capacidades militares;
- Melhorar a projeção de Unidades multinacionais;
- Coordenar e atribuir responsabilidades para os EM preencherem as lacunas de capacidades;
- Utilizar a EDA, no que concerne ao financiamento dos projetos.

A Alemanha apresentou propostas concretas para uma adequada realização dessas obrigações da CEP dentro do *Grupo 4+4*<sup>36</sup>. Em 21 de julho de 2017 foi endereçada uma carta à HR/VP onde foi definido que as cinco obrigações poderiam ser realizadas através de um compromisso voluntário dos EM referente aos seguintes domínios:

- Investimentos adequados no próprio orçamento;
- Envolvimento nos *European Union Battlegroups* (EUBG);
- Aceitação dos critérios da avaliação e da standardização;
- Participação a CARD e ao EDF;
- Envolvimento dos projetos individuais;
- Contributo de pessoal e das capacidades para missões e operações;
- Participação profunda à EDA.

A Alemanha também criou o NIP onde traduz estas obrigações (BMVg, 2017a), deixando claro como as irá implementar a curto, médio e longo prazo<sup>37</sup>.

Adicionalmente sincroniza o seu processo de planeamento de edificação de capacidades militares nacional com os processos de planeamento ao abrigo dos compromissos internacionais, no âmbito da OTAN, da UE e das parcerias bilaterais. A Alemanha é um EM dinamizador da CEP e está envolvido em vários projetos do programa da Cooperação. Relativamente à CEP foram identificados 17 projetos comuns (CE, 2017) e 47 projetos individuais da edificação de capacidades militares dos EM. A Alemanha está envolvida em dez projetos comuns e ambiciona liderar quatro desses projetos, nomeadamente:

- *European Medical Command*, com o objetivo da edificação e coordenação das capacidades do setor médico ao nível europeu, em coordenação com a OTAN;
- *Network of Logistic Hubs in Europe and Support to Operations*, com o objetivo da ligação das estruturas e processos logísticos já existentes;

---

<sup>36</sup> Compostos por: França, Itália, Espanha e Alemanha, apoiados pela Bélgica, República Checa, Finlândia e Holanda.

<sup>37</sup> O referido plano é classificado, razão pela qual não é apresentado.

- *European Union Training Mission Competence Centre*, com o objetivo de executar uma formação comum nesse setor (iniciativa *Grupo 4+4*);
- *EUFOR Crises Response Operation Core*, com o objetivo de criar as capacidades do planeamento de operações e análise das ameaças (iniciativa *Grupo 4+4*).

Colaborando, igualmente, em projetos sob a liderança de um outro EM:

- *European Secure Software defined Radio* (França);
- *Military Mobility* (Holanda em coliderança com a Alemanha);
- *Energy Operational Function* (França);
- *Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform* (Grécia);
- *Mutual Assistance and Cyber Security and Rapid Response Teams* (Lituânia);
- *Strategic C2 Systems for CSDP Missions and Operations* (Espanha).

Dentro dos 47 projetos individuais, a Alemanha está a desenvolver um programa de formação comum para oficiais europeus, pretende reforçar a posição dos EUBG e criar uma *European GeoMETOC Support Cell*.

Estando a CEP ainda numa fase inicial da sua implementação, as implicações da adesão no processo de planeamento de edificação de capacidades militares alemãs ainda não podem ser avaliadas com exatidão, no entanto, a perspetiva alemã considera que a CEP irá ter um papel importante a curto prazo.

No fundo, a Alemanha tem demonstrado a intenção de assumir maior responsabilidade na área da Segurança e Defesa, traduzindo essa vontade no reforço do esforço orçamental alocado à Defesa (Figura 12).

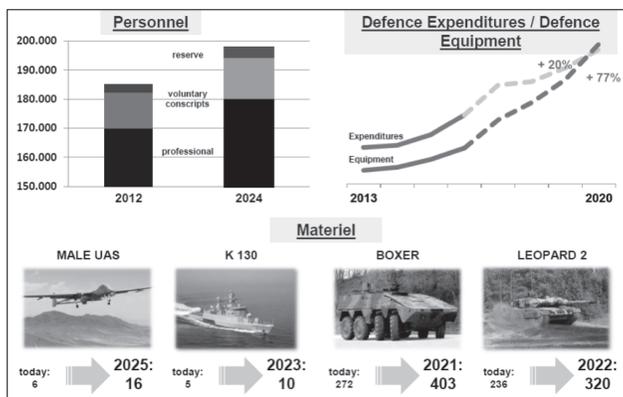


Figura 12 – Desenvolvimento do Orçamento Militar da Alemanha

Fonte: BMVg (2017b, p. 18).

## 2.5. CONCLUSÕES

Na sequência deste percurso de investigação, onde se efetuou o enquadramento teórico e conceptual dos conceitos-chave e se caracterizou o paradigma de Segurança e Defesa da UE e da CEP, que nos possibilitou compreender o posicionamento e as implicações de Portugal face os desafios de integração nesta estrutura da Cooperação, seguindo uma metodologia de investigação qualitativa, suportada por um raciocínio dedutivo e que teve por base a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas, importa destacar que a recém-criada CEP acaba de dar os seus primeiros passos, com a manifestação de vontade de 25 dos EM para se constituírem como membros fundadores e a sua posterior aprovação formal pelo CE.

Neste quadro de complexidade, associado à hibridação das dimensões Segurança e Defesa, a edificação de capacidades militares nacionais afigura-se como um ativo que carece de oportunidades de desenvolvimento, suportado por documentação estratégica nacional que, eventualmente, carecerá de alinhamento, pelo menos, ao nível da cooperação OTAN e UE, sem negligenciar o papel de países terceiros e organizações não governamentais, onde as dinâmicas associadas à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a Organização das Nações Unidas merecem, também, especial atenção de Portugal.

O paradigma de Segurança e Defesa da UE tem evoluído à medida das necessidades, tanto ao nível do desempenho de missões e operações militares, alargadas a um espectro global, como do desenvolvimento de capacidades, potenciando a coordenação entre instrumentos civis e militares, seguindo uma lógica económica e não só política, como anteriormente se verificava.

O TL materializou formalmente a intenção de criar uma estrutura permanente para o desenvolvimento da cooperação militar, traduzida nos vetores edificação de capacidades e disponibilização de forças, bem como num conjunto de orientações e critérios de compromisso, sobretudo ao nível do reforço do investimento orçamental dos EM e da necessidade de aproximação tecnológica dos instrumentos de defesa.

A constituição da CEP no final do ano de 2017, dez anos depois do compromisso formal inicial, surge, sobretudo, associada à crise da Crimeia, aos recentes atentados terroristas na Europa, à crise migratória e ao reposicionamento político-estratégico do Reino Unido e dos EUA face à UE. De facto, a UE tem mostrado ao longo dos anos capacidade para

desenvolver mecanismos de equilíbrio interno, construindo consensos, senão ao nível dos interesses pelo menos ao nível dos compromissos de resposta coletiva, em prol da segurança e bem-estar da região, traduzidos em diferentes arranjos de cooperação entre parceiros internos e externos ao espaço europeu. Recorde-se que 14 EM pertencem simultaneamente à zona euro, mercado único, espaço Schengen e OTAN, integrando nestas dinâmicas, em alguns casos, países terceiros.

A opção conservadora dos EM por um planeamento de Defesa autónomo, garantindo um espectro alargado de capacidades com efetivos e despesas mínimas, prejudica a relação custo-eficácia da resposta coletiva europeia, induzindo vazios de capacidades e lacunas de interoperabilidade, decorrentes da fragmentação, duplicação e ausência de planeamento estratégico coletivo.

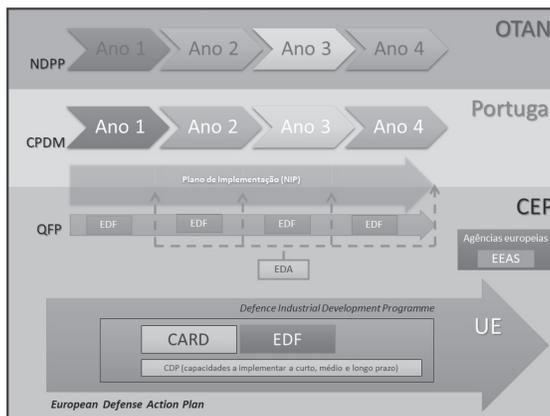
A aposta no desenvolvimento de ferramentas e mecanismos de cooperação na área da Segurança e Defesa traduz uma reconfiguração do paradigma da UE, refletido numa lógica de capacidades multinacionais e partilha de ativos, num esforço de alinhamento da estratégia europeia e dos objetivos nacionais dos EM, encarado como um desafio necessário mas que exige uma transformação lenta e complexa, privilegiando um desenvolvimento de capacidades de médio-longo prazo coerente, substituindo uma abordagem voluntarista da cooperação por compromissos políticos formais, suportados por incentivos financeiros.

Neste complexo quadro geopolítico e estratégico, os desafios da CEP para o Planeamento de Defesa Militar da UE (QD1) parecem seguir a lógica da inclusividade e modularidade, reconhecendo que parcerias fora do quadro da UE tendem a não favorecer os seus interesses, por um lado, mas também que os Estados poderão não participar em todos os projetos da CEP. Nesta perspetiva, as bases da Cooperação deverão estar alinhadas com a EUGS, com vista a ultrapassar as fragilidades de coordenação inter-EM, evitando constituir um conjunto alargado de projetos com valor individual, mas de fraco impacto ao nível da Segurança e Defesa coletiva da UE.

A definição de critérios e objetivos ambiciosos para os Estados participantes na CEP, nomeadamente, patamares mínimos do PIB para investimento na Defesa (2%) e equilíbrios de despesa entre as dimensões pessoal, operações e investimento (50/25/25%), a par da disponibilização de forças a projetar, parece ajustada às necessidades da UE, no entanto, reconhecendo que a generalidade dos EM não cumpre atualmente estes critérios, a possibilidade de calendarizar o cumprimento destas metas

a médio prazo surge como opção provável e que reforça o princípio de inclusividade, o compromisso formal e a pressão política dos Estados com maior capacidade militar e económica sobre os restantes.

A atividade da CEP terá por base um conjunto de ferramentas que irão nortear o desenvolvimento dos projetos, nomeadamente: o NIP, enquanto compromisso formal inicial de cada Estado participante; o CARD, enquanto compilação anual das atividades, investimentos e despesas em matéria de Defesa de cada Estado; o EDF, enquanto incentivo financeiro ao desenvolvimento de capacidades; e o CDP, enquanto referência estratégica de longo prazo para o que se espera sejam as necessidades europeias de defesa – envolvendo estreita cooperação entre a EDA, o EEAS, nomeadamente, o EUMC, EUMS e CMPD, bem como a OTAN e os Estados participantes (Figura 13), traduzindo, no geral, dinâmicas colaborativas ainda pouco consolidadas, onde a HR/VP irá assumir, previsivelmente, um papel-chave ao nível da dinamização, monitorização e controlo.



**Figura 13 – Diagrama de edificação de capacidades militares: Portugal, OTAN e CEP**

O diagrama apresentado na Figura 13 procura materializar visualmente o posicionamento dos atores e mecanismos associados à edificação de capacidades militares nacionais no quadro da adesão de Portugal à CEP, sem o intuito de condicionar ou esgotar o seu significado e consciente de que a sua complexidade dificilmente se traduz numa simples representação gráfica.

A CEP está diretamente associada ao CARD e ao EDF, ambos em atual desenvolvimento no âmbito da EDIDP, integrados no *European*

*Defence Action Plan*. O CDP, o CARD e o EDF são instrumentos da CEP, onde se releva o papel da EDA e das agências da UE, nomeadamente o EEAS. O CDP e o CARD são desenvolvidos pela EDA, o primeiro identifica a visão para as capacidades a implementar a curto, médio e longo prazo, o segundo permite uma cooperação transparente entre os EM e a CEP, nomeadamente, a monitorização anual dos planos de despesa dos EM e a identificação de oportunidades para projetos colaborativos. O EDF garante apoio financeiro a projetos de desenvolvimento e capacitação na área da defesa. O NIP assegura que os EM estão comprometidos com a cooperação e permite efetuar uma avaliação anual dos compromissos alcançados, num quadro global de alinhamento entre o NDPP, o CPDM e o QFP.

No fundo, os desafios de implementação da CEP estão associados ao desenvolvimento da cooperação entre participantes e entidades, consciente de que o EDF será uma das alavancas principais deste mecanismo que, necessariamente, deverá complementar a capacidade da OTAN, seguindo o princípio de *burden sharing* e *reasonable challenge*, e reduzir a dependência europeia do instrumento militar americano.

Apesar do impulso político inicial Alemão e Francês, no sentido de reequilibrar o potencial de defesa europeu numa fase em que o *Brexit* aparentava fragilizar a solidez coletiva europeia, competirá a cada Estado participante definir o seu nível de ambição para a CEP, consciente de que existem simultaneamente oportunidades e responsabilidade associadas.

A edificação de capacidades militares em Portugal (QD2), decorrente do Planeamento de Defesa Militar, está, em matérias de esforço, alinhada com os dois principais vetores da CEP, o planeamento de forças e o planeamento de recursos, e, em termos temporais, com o ciclo do NDPP da OTAN. Apesar de Portugal ter manifestado a vontade política de fazer parte dos países fundadores da CEP, não é previsível que ocorram alterações significativas ao nível da política de Defesa Nacional ou dos compromissos internacionais já assumidos.

Se ao nível da disponibilização de forças é expectável que Portugal mantenha um *single set of forces*, passando este a assumir uma tripla vertente (nacional, OTAN e CEP), ao nível dos projetos, associados à edificação de capacidades, parece estar o verdadeiro desafio, porquanto existirão oportunidades de financiamento disputadas entre os Estados participantes mas também compromissos que se prevê exigirem investimento e flexibilidade financeira, apesar de associados a sinergias de redução de custos por capacidade.

No contexto financeiro importa relevar a previsível definição de metas de investimento na área da Defesa para os Estados participantes, o que no caso de Portugal, mesmo enquanto objetivo de médio-longo prazo, se traduz num compromisso político exigente, sem precedentes recentes, e cujo incumprimento estará associado a dinâmicas de sancionamento.

No contexto dos projetos, importa destacar duas perspectivas, nomeadamente, uma abordagem instrumental, na medida em que existirão oportunidades de financiamento e cooperação para desenvolver capacidades militares que passarão a ser disponibilizadas no quadro da tripla vertente (nacional, OTAN e UE); mas também uma abordagem de credibilidade internacional, na medida em que, seguindo a lógica de modularidade da cooperação e as limitações orçamentais nacionais, será fundamental identificar áreas chave onde Portugal pretenda: acompanhar as atividades; ser parceiro; ou liderar o consórcio.

Ao nível dos projetos, a repartição do financiamento disponível e das áreas prioritárias de desenvolvimento exigirá, previsivelmente, cedências de parte a parte, sendo expectável que diferentes Estados tenham interesses comuns. Assim, parece determinante quer a previsão antecipada destes cenários, quer o posicionamento de elementos nacionais nas estruturas envolvidas nos processos de preparação e desenvolvimento dos projetos, nomeadamente, ao nível da EEAS e EDA, bem como a existência de uma equipa de trabalho nacional multidisciplinar que tenha claras as prioridades nacionais, crie antecipadamente condições de parceria e domine os procedimentos associados à gestão de projetos, nomeadamente ao nível financeiro e de contratação pública, na medida em que exigem experiência, conhecimento e flexibilidade orçamental para dar respostas oportunas.

A liderança de projetos no quadro CEP, seguindo uma lógica de qualidade em detrimento de quantidade (inerente à real dimensão nacional), permitirá posicionar Portugal ao nível dos países líderes da Cooperação, o que, previsivelmente, terá consequências não apenas ao nível da credibilidade internacional e de renovadas oportunidades de capacitação, mas também deverá exponenciar o papel da Base Tecnológica e Industrial para a Defesa.

À imagem da Alemanha, onde se releva a existência de uma definição clara do seu posicionamento estratégico, será fundamental que Portugal diligencie esforços para conciliar a sua estratégia de Defesa com um compromisso político interno e externo, por forma a definir prioridades e rentabilizar a participação na CEP, sob risco de vir a

integrar um grupo de parceiros apenas instrumentais a esta Cooperação.

Nofundo, olhando ao que serão as previsíveis implicações na edificação de capacidades militares nacionais decorrentes da adesão de Portugal à CEP (QC), importa referir que, contrariamente ao ciclo de planeamento nacional e OTAN (a 4 anos), não existe atualmente um ciclo de referência europeu, sendo expectável que, especialmente tendo por base as dinâmicas associadas ao QFP 2014-2020, os quadros de financiamento enformem o ciclo de desenvolvimento de capacidades, mantendo a necessária flexibilidade de planeamento e execução, associada às ferramentas NDPP, CDP e CARD, inerentes aos ciclos nacionais e OTAN, bem como aos necessários contactos militares interinstitucionais.

Sendo expectável que o peso da CEP na dinâmica de Defesa Europeia assumira uma importância crescente, as implicações da participação de Portugal serão, previsivelmente, à medida das suas ambições e capacidade, sendo certo que os serviços mínimos para assegurar a manutenção irão, seguramente, exigir renovadas dinâmicas nacionais e compromissos políticos, sobretudo financeiros, que num passado recente não têm caracterizado a política de Defesa.

Olhando ao percurso de investigação efetuado, apesar da caracterização da atual participação de Portugal na CEP, da identificação de desafios e eventuais perspetivas de ação, a indefinição inerente às dinâmicas de funcionamento da Cooperação e dos instrumentos associados, a par da não disponibilização de informação associada ao NIP Português e Alemão (classificada como *reservada*), constitui-se como a principal limitação do trabalho. Neste sentido, impõe-se recomendar um segundo momento para esta linha de investigação, apontando-se o ano de 2019 como referência, face à expectativa de implementação do CARD e de concretização de alguns dos 18 projetos já identificados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, J. (s.d.). *Modelos de Planeamento Estratégico*. Lisboa, IUM.
- Angelet, B. e Vrailas, I. (2008). *European defence in the wake of lisbon treaty*, Bruxelas: EGMONT.
- Assembleia da República. (2008). *Tratado de Lisboa: versão consolidada*, Lisboa: Assembleia da República.
- Armament Industry European Research Group Staff. (2017). *How to make PeSCO a success*. *Armament Industry European Research Group*, setembro.

- Avelar, S. (2011). *As Cooperações Estruturadas Permanentes: ponto de situação e perspectivas futuras*. Lisboa: IESM.
- Barbosa, A. (2008). *A defesa europeia à luz do Tratado de Lisboa: a continuação de uma dicotomia ainda não resolvida*. Lisboa, CEPSE.
- Biscop, S. (2008b). *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, Bruxelas: EGMONT.
- BMVg. (2016). *Weissbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin: BMVg.
- BMVg. (2017a). *DEU National Implementation Plan*, Berlin: BMVg.
- BMVg (2017b). *The New German Defense Concept*, s.l.: s.n.
- Branco, C. (2017). *Porque deve Portugal participar na Cooperação Estruturada Permanente (CEP)?*. [Página online] Retirado de: <http://expresso.sapo.pt/opiniao/2017-12-12-Porque-deve-Portugal-participar-na-Cooperacao-Estruturada-Permanente--CEP-->.
- Brandão, A. (2015). O nexó interno-externo na narrativa securitária. *Observare*, maio-outubro, pp. 1-20.
- Conselho Europeu. (2013). *Conselho Europeu - Conselho da União Europeia*. [Página online] Retirado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/pt/pdf>.
- Conselho Europeu. (2017<sup>a</sup>). *Conselho Europeu*. [Página online] Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/defence-security-timeline/>.
- Conselho Europeu. (2017b). *Conselho Europeu*. [Página online] Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/05/defence-cooperation-council-adopts-conclusions-on-eu-nato-cooperation-endorsing-common-set-of-new-proposals-for-further-joint-work/pdf>.
- Conselho Europeu. (2017c). *Conselho Europeu*. [Página online] Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/european-council/2017/12/14-15/>.
- Conselho Europeu. (2017d). *Conselho Europeu*. [Página online] Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/11/13/defence-cooperation-23-member-states-sign-joint-notification-on-pesco/pdf>.
- Conselho Europeu. (2017e). *Cooperação no domínio da defesa: Conselho estabelece cooperação estruturada permanente (CEP), com 25 Estados-Membros participantes*. [Página online] Retirado de: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>.

- Conselho Europeu. (2017f). *Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating*. [Página online] Retirado de: <<http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>>.
- Conselho Europeu. (2017g). *Declaration on PESCO projects*. [Página online] Retirado de: <<http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>>.
- Conselho Europeu. (2017h). *Defence cooperation: Council establishes Permanent Structured Cooperation (PESCO), with 25 member states participating*. [Página online] Retirado de: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>>.
- Conselho Europeu. (2017i). *Parlamento Europeu*. [Página online] Retirado de: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/security/20171208STO89939/cooperacao-estruturada-permanente-tornar-a-defesa-europeia-mais-eficiente>>.
- Conselho de Ministros. (2014). *Orgânica do Estado-Maior General das Forças Armadas (Decreto-Lei n.º184/2014 de 29 de dezembro)*. *Diário da República*, 29 dezembro, p. 6388.
- Conselho de Ministros. (2017). *Governo aprova termos de participação na cooperação estruturada permanente da UE na Segurança e Defesa*. [Página online] Retirado de: <<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=governo-aprova-termos-de-participacao-na-cooperacao-estruturada-permanente-da-ue-na-seguranca-e-defesa>>.
- Conselho da União Europeia. (2013). *Regulamento para o Quadro de Financiamento Plurianual da União Europeia (Regulamento 1311/2013 de 20 de dezembro)*, Bruxelas: Jornal da União Europeia.
- Conselho da União Europeia. (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*, Bruxelas: Conselho UE.
- Conselho da União Europeia. (2017a). *Council conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence (Press release 110/17 de 6 de março)*, Bruxelas: Conselho UE.
- Conselho da União Europeia. (2017b). *European Council meeting - Conclusions (EUCO 8/17 de 23 de junho)*, Bruxelas: Conselho UE.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Lisboa: IAEM.

- CSDN. (2014). *Sistema de Forças 2014*. s.l.:Ministério da Defesa Nacional.
- DELNATO. (2017). *Reunião ministerial de Negócios Estrangeiros NATO - sessão I - NATO/UE, com participação AR/VP, FI e SE (telegrama 2 de 6)*. Bruxelas: Delegação Portuguesa junto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (DELNATO).
- Dias, C. (2005). *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. 1ª ed. Lisboa: Prefácio Editora.
- Dias, C. e Sequeira, J. (2015). *Estratégia - Fundamentos Teóricos*. s.l.:Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- DIPLAEM. (2016). *Planeamento Estratégico Militar*. Lisboa, Instituto Universitário Militar.
- European Defence Agency (2017a). *Capability Development Plan*. [Página online] Retirado de: <<https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/strategies/Capabilities>>.
- European Defence Agency, (2017b). *Overview on PESCO Project Proposals recommended for the primary focus*, Bruxelas: s.n.
- European External Action Service. (2017a). *Permanent Structured Cooperation - PESCO*, Brussels: EEAS.
- European External Action Service. (2017b). *European Union External Action*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34215/implementation-plan-security-and-defence-factsheet\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34215/implementation-plan-security-and-defence-factsheet_en)>.
- European External Action Service. (2017c). *Coordinated Annual Review on Defence*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/36453/Coordinated%20Annual%20Review%20on%20Defence%20\(CARD\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/36453/Coordinated%20Annual%20Review%20on%20Defence%20(CARD))>.
- European External Action Service. (2017d). *EU deepens Defence cooperation, with 25 countries agreeing to prepare 17 projects for Permanent Structured Cooperation*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37145/eu-deepens-defence-cooperation-25-countries-agreeing-prepare-17-projects-permanent-structured\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37145/eu-deepens-defence-cooperation-25-countries-agreeing-prepare-17-projects-permanent-structured_en)>.
- European External Action Service. (2017e). *Military and civilian missions and operations*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations)>

- European External Action Service. (2017f). *European Union External Action Service*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations)>
- European External Action Service. (2017g). *A UE reforça a cooperação em matéria de segurança e defesa*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37072/node/37072\\_pt](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37072/node/37072_pt)>.
- EGMONT. (2008). *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Brussels: Academia Press.
- Elias, L. (2012). Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. *Observatório Político*, maio, pp. 1-9.
- Elvas, R. (2017). *O Planeamento Militar na Edificação de Capacidades Militares a longo prazo*. Lisboa, Instituto Universitário Militar.
- EUNAVFOR Atalanta. (2017). *EUNAVFOR Atalanta*. [Página online] Retirado de: <<http://eunavfor.eu/mission/>>.
- EUNAVFOR MED. (2016). *EUNAVFOR MED*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/36/about-eunavfor-med-operation-sophia\\_en](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/36/about-eunavfor-med-operation-sophia_en)>.
- Euronews. (2017). *Líderes da UE aprovam estrutura permanente de cooperação na defesa*. [Página online] Retirado de: <<https://www.youtube.com/watch?v=z9LyKeqESCA>>.
- Europa. (2018). *EUR-Lex, Acesso ao direito da União Europeia*. [Página online] Retirado de: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/>.
- Ferreira, J. (2015). *A Afirmação Militar da União Europeia: A Arquitetura de Gestão de Crises e a Capacidade de Comando e Controlo*, Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Fiott, D. Missiroli, A. e Tardy, T. (2017). Permanent Structure Cooperation: What's in a name?. *EU Institute for Security Studies*, novembro.
- Freitas, R. (2016). *Desenvolvimento de Capacidades e Competências Aéreas no espaço do Mediterrâneo: lacunas existentes e perspetivas de cooperação*. Pedrouços: IUM.
- Freixo, M. (2011). *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas*. 3 edição ed. Lisboa: Instituto Piaget.
- Friedman, G. (2015). *Geopolitical Futures*. [Página online] Retirado de: <<https://geopoliticalfutures.com>>.
- Garrido, D. (1992). *El Tratado de Maastricht*. 1ª ed. Madrid: Unión Europea.

- Grossetête, F. (2017). *Legislative Train Schedule: Europe As A Stronger Global Actor*. [Página online] Retirado de: <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-european-defence-industrial-development-programme>>.
- Hahn, J. (2017). Global Stability through the EU's neighbourhood and enlargement policies. *The European - Security and Defence Union*, pp. 8-9.
- Honrado, P. (2017). Planeamento de edificação de capacidades militares a longo prazo. Em: J. Andrade e R. Santos, edits. *O planeamento estratégico militar: Adequação aos novos paradigmas de segurança e defesa*. Coleção "Ares", 18. Lisboa: Instituto Universitário Militar, pp. 39-45.
- Hougardy, P. (2008). Permanent Structured Cooperation. Em: S. Biscop e F. Algieri, edits. *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*. Bruxelas: EGMONT, pp. 11-13.
- Juncker, J. (2017). *Speech by President Jean-Claude Juncker at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe*. Praga, Comissão Europeia.
- Maio, H. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia*. Pedrouços: IESM.
- Marrone, A. (2017). Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence. *Istituti Affari Internazionali*, novembro.
- Ministério da Defesa Nacional. (2014a). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (Despacho n.º 11400/2014 de 3 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional. (2014b). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM)*, Lisboa: Diário da República.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015a). *Reforma "Defesa 2020"*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Ministério da Defesa Nacional. (2015b). *Anuário Estatístico da Defesa Nacional*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Melo, H. Soares, H. Fernandes, J. e Lopes, P. (2008). *A Nova Política Comum de Segurança e Defesa - Desafios e Opções para Portugal*. Lisboa, EuroDefense - Portugal.
- Monteiro, L. (2011). O Tratado de Lisboa, a "Europa da defesa" e a "Europa azul". *Revista Militar*, maio, pp. 723-751.
- NATO. (2016). *Joint Declaration*. [Página online] Retirado de: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm?selectedLocale=en)>.

- NATO. (2017). *Defence Expenditures of NATO Countries (2010-2017)*. [Página online] Retirado de: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_145409.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_145409.htm)>.
- Nogueira, J. (2011). *O Método geopolítico Alargado: Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Observador. (2017). *UE estabelece Cooperação Estruturada na Defesa já com Portugal incluído*. [Página online] Retirado de: <<http://observador.pt/2017/12/11/ue-estabelece-cooperacao-estruturada-na-defesa-ja-com-portugal-incluido/>>.
- OTAN. (2017). *Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017)*. Bruxelas: s.n.
- OTAN. (2018). *North Atlantic Treaty Organization*. [Página online] Retirado de: <[https://www.nato.int/cps/su/natohq/declassified\\_139339.htm](https://www.nato.int/cps/su/natohq/declassified_139339.htm)>.
- Paradelo, A. (2017). *Implicações da CEP na Estratégia militar portuguesa* [Entrevista] (19 dezembro 2017).
- Parlamento Europeu. (2017). *Parlamento Europeu ao seu serviço*. [Página online] Retirado de: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/>.
- Perez, R. (2017). *Estratégia Global da União Pragmatismo e possibilismo. Relações Internacionais*, março, pp. 071-081.
- Pinto, A. et al. (2014). *Portugal e a Defesa Europeia*, Lisboa: IDN.
- Pinto, S. (2018). *A Defesa da Europa: as ambições da França e da Alemanha*. Pedrouços(Lisboa): s.n.
- Prazeres, J. (2014). *A Estratégia Europeia de Segurança e Defesa em. Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Ramos, L. (2010). *A cooperação estruturada permanente desafios e opções para Portugal. Nação e Defesa*, pp. 89-95.
- Sampaio, A. (2018). *Conferência: Os desafios da OTAN, Instituto Universitário Militar*. Pedrouços: s.n.
- Santos, L. Lima, J. Garcia, F. e Monteiro, F. (2016). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar ed. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Silva, A. (2017). *National briefing: Portugal - Part 3 (Q&A)* [Entrevista] (11 dezembro 2017).
- Stratfor. (2017). *Stratfor*. [Página online] Retirado de: <<https://worldview.stratfor.com>>.

- União Europeia. (2011). *Proposta da Comissão Europeia de quadro financeiro plurianual para 2014-2020*, Bruxelas: Serviço das Publicações Oficiais de União Europeia.
- União Europeia. (2013). *Tratado da União Europeia (COM 202/2013 de 7 de Junho)*, Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- União Europeia. (2016). *Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Bruxelas: União Europeia.
- Valente, M. (2013). *Segurança um Tópico Jurídico em Reconstrução*, Lisboa: Âncora Editora.
- Viana, V. (2016). Reflexões sobre a Nova Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança. *Instituto da Defesa Nacional - Policy Paper*, pp. 4-5.
- Vieira, R. (2018). *Comissão Estruturada Permanente: Posição de Portugal* [Entrevista] (19 janeiro 2018).
- Wolfstädter, L. e Kreiling, V. (2017). European Integration via flexibility tools: the case of EPPO and PESCO. *Jacques Delors Institut - Berlin*, 29 Novembro.
- Zandee, D. (2017). *EU Global Strategy: From Design to Implementation*. s.l.: Clingendael Magazine.



# 3.

## NORWEGIAN DEFENSE PLANNING

**Sigurd Glaerum**

PhD in applied mathematics  
Norwegian Defence Research Establishment

Long term defence planning in Norway usually culminates in a White Paper every four years, setting out the goals for the Armed Forces for the next 20 years with an emphasis on the first four. In between these there is also ongoing continuous planning that allows for adjusting the long term plan when needed.

FFI supports the MoD by analysing threats and challenges, through capability analysis, cost studies and concept development. The main emphasis of the FFI is to achieve a long term balance between defence tasks, the force structure and the financing of the Armed Forces.

### 3.1. THE METHOD

The core method supporting the analysis is a capability and scenario based approach. There are two main elements to this. The first is scenario development and analysis, the second is the capability analysis.

Scenarios are developed by using morphological analysis. Potential security challenges are classified by identifying potential actors that may pose a threat to Norwegian security, the ends that these may be aiming for, the ways – or strategies – they may employ and the means they may use to realise their strategies. The values these parameters can have, and the different ways they may be combined spans the space of possible security

challenges and are categorised into what we call scenario classes (in NATO: mission types). These may be viewed as generic scenarios.

For each scenario class specific scenarios are developed, identifying actual geography, opponent OOB and course of action, time lines etc. These scenarios will only be examples and a sufficient number is needed within each scenario class in order to sufficiently represent the range of challenges within that class. FFI scenario portfolio currently contains 19 nation scenarios. There are also a number of scenarios representing out-of-area missions, but these are developed differently and are not used as dimensioning for long term planning.

The next step is scenario analysis to develop the capability requirements for each scenario. This is usually achieved through war gaming or table tops, but may also rely on simulation and more detailed analysis of some aspects of the scenarios. The aim is to specify the requirements in terms of capabilities (e.g. the ability to perform ASW), not force structure elements (e.g. an ASW frigate), and to quantify the requirements relative to a defined yardstick for each capability category.

To make the connection between capability requirements and the force structure, the next major element of the method is to analyse the capabilities of the force structure elements. Each of the different types (frigates, fighters, infantry battalions etc.) of existing and planned future units and platforms are characterised by their ability to perform different tasks (i.e. their capabilities) and how well they perform those tasks (their capacity) compared to a defined yardstick for each capability. A frigate may have several different capabilities, for instance ASW and ASuW, which may or may not be performed simultaneously. The assessment of the size of the capability (the capacity) is a rough estimate. If, for instance, the yardstick for ASW is the P-3C, then the performance of a frigate in ASW is measured against the P-3C in terms of how many frigates one needs to do this task in a given area over a specified time period compared to the number of P-3Cs to do the same.

The final step is the so-called gap analysis. Here, the capability requirements from the individual scenarios are combined according to a defined level of ambition (which scenarios should be included, what combination of scenarios should the armed forces be able to handle simultaneously) and compared to the collective capabilities of the individual force structure elements. This is achieved through a mixed integer program (a MIP) embedded in the JDARTS tool (see below) that optimises the

allocation of force structure elements to the capability requirements in each scenario. This can be done separately for different points into the future where the available force structure elements are given by current plans. The output of all this is the identification of capability gaps (or surpluses) on the short, medium and long term, which is the main contribution from the analysis to the MoD's long term planning.

### **3.2. THE TOOL**

All of the above is implemented in JDARTS, a collection of integrated applications and databases developed by NATO (at NC3A, now NCIA) and used in the NATO defence planning process (NDPP). As it is a generic and data driven tool it was readily adaptable to national defence planning in Norway. It contains all the analysis from scenario definitions, requirements generation, force structures and capabilities, and the gap analysis. It gives a complete and traceable audit trail for the analysis.

### **3.3. COST ANALYSIS**

The balance between the planned force structure and the financing of the armed forces is analysed through comprehensive and long term cost analyses. Every unit in the armed forces is costed by a detailed analysis of the different cost elements: facilities, personnel and materiel. These costs are accumulated bottom up in order to get the total cost of the Armed Forces from now and over a timeline looking 20 years into the future. Central to this is a costing tool developed at FFI called KOSTMOD that hold all the data and does the calculations.

### **3.4. CONCEPT DEVELOPMENT**

The outcome of the current analysis is that the Armed Forces is neither equipped to handle the most demanding scenarios nor fully financed. In order to rectify this FFI has in recent years initiated exploratory studies, looking into alternative defence concepts. Are there different and more effective ways to achieve deterrence than what is currently underpinning defence plans? FFI has looked into several alternatives and explored in some detail a concept called "operational deterrence" which to a much lesser extent emphasise a traditional defensive posture, but rather seek to destroy an attackers high value operational assets in order to deny him the

achievement of his war aims, thereby removing the strategic reasons for the attack in the first place. The aim of the FFI is not to come up with any definite solutions to these questions, but rather to initiate and contribute to a discussion on the overall purpose and posture of the Armed Forces. In this it must be said that we have achieved our goals.

# 4. MILITARY CAPABILITIES AND THE STRATEGIC PLANNING CONUNDRUM

**João Manuel Pinto Correia**  
Tenente-coronel de Engenharia  
Instituto Universitário Militar

## 4.1. INTRODUCTION

Military organizations struggle today in an environment located somewhere between complexity and chaos where coexist, not only non-conventional, but also the “reborn” conventional threats. Due to that, national military strategy, which is being supported by a capabilities-based planning, aiming to design a military with distinct asymmetric abilities that can be used universally in different theatres against diverse foes (Kendall, 2002, p. 1), is dealing with a big challenge. This article is focused on the role of capabilities to the military strategic planning process with regards to that challenge.

In 2006, Yarger described the strategic environment as marked by “a world order where the threats were both diffuse and uncertain, where conflict was inherent yet unpredictable, and where the capability to defend and promote the national interests might be restricted by materiel and personnel resource constraints. In short, an environment marked by volatility, uncertainty, complexity, and ambiguity (VUCA)” (pp. 17-18). More than a decade after, and in the middle of a kind of continuous and fast change conflict, one concludes that global disorder has significantly increased while some of our comparative military advantage has begun to erode. We now face multiple and simultaneous security challenges from traditional state actors (an increasing return to the past) and trans-regional networks of sub-state groups, among others – all

taking advantage of rapid technological change (Doughty, et al., 2017, p. 150).

Twenty first century is unpredictable, chaotic, and unresponsive to the reductionist and mechanistic narratives generated by the detailed planning system of logic (Zweibelson, 2011, p. 20). Military instrument is confronted with a broader range of operations and with increasingly distant limits. We cannot say, on the one hand, that the world is increasingly complex and, on the other, continue to resort to the same processes without questioning them. Thus, the same reasons that made us change a threat-based to a capability-based planning must now be questioned again. With that purpose, this article aims to question the capability concept, as a core element of the military strategic planning process, in order to determine its validity or need for expansion.

In a review through literature it's possible to look at some approaches dealing with capability-based planning process. However, only few deepen the capability concept and rarely with a view to expand it. Stojkovic & Dahl (2007) say that capability-based defence planning is committed to long-term.<sup>38</sup> So, the more we clarify the concept [military capability], the more we contribute to long-term planning process. Kendall (2002) concludes that capabilities-based planning can only provide a set of tools for use in future potential conflict but provides little utility in force size and shaping. Posen (2016) goes deep into the role of military doctrine as fundamental to military organizations dealing with uncertainty, which mainly comes from the international political environment, the lack of practice and the very nature of combat. Drayson (2009) comes up with challenges for the state and industry in equipping the military of today. Kerr, *et al.* (2006) developed a visual representation of future military capability between the three broad stakeholder groups of war fighter, government and industry. Yue & Henshaw (2009) provide some clarity on capability concept with regards to the Lines of Development (LoD). Johnson, *et al.* (2003) address the challenges of defence decision-making deep into the future. Also, in support of decision-making, Davis (2002) gives us an analytical approach on capabilities-based planning. Baxa (2017) looks at a capability as a dynamic issue and explores the synchronization of its LoD life cycles.

We argue that strategic planning process is a *conundrum*<sup>39</sup> so

---

<sup>38</sup> Within NATO, long-term time horizon is 10-30 years (NATO, 2003, p. 3). Long-term defence planning addresses the process that investigates possible future operating environments, defines long-term objectives and develops a force structure (development) plan to best adapt the defence organization to those objectives (and environments) given. To achieve balance between the variables Ways, Ends and Means is in other words the purpose of the long-term defence planning (Stensrud, et al., 2008, p. 14).

<sup>39</sup> A *conundrum* is an intricate and difficult problem.

dependent on capabilities that it is necessary to analyse this concept *per se* and, if necessary, expand it on a time and threat basis. Otherwise, the more ambiguity of the concept, the more subjectivity of the planning process output and, consequently, a higher likelihood of Armed Forces not be prepared to face the wide range of future challenges. Then, we intent to know if military capability-based planning process is prepared to face the future strategic threat framework? In doing so, this article is divided in four parts. The first goes further into the capability concept trying to clarify different approaches and dimensions. The second will explore the military capability and strategic planning *linkages*. Third part will focus on the future challenges of the strategic environment, and, finally, we seek to identify, or not, a “new normal” regarding military capabilities and strategic planning. One concludes that military capability concept shall be expanded and more integrated and strategic defence planning process must be adapted accordingly.

## 4.2. THE MILITARY CAPABILITY CONCEPT

Asymmetric strategies are not so much about weapons as about the concepts of how war will be fought. (Tellis, et al., 2000, p. 157)

Capability is the power to achieve a desired operational effect in a nominated environment within a specified time and to sustain that effect for a designated period. Capability is delivered through the LoD (ACT\_NATO, 2006, p. 330). Capability is also the “power or ability to do something” with a sub sense of “an undeveloped or unused faculty” (Yue & Henshaw, 2009, p. 54). According to NATO, a capability is “a critical attribute needed to achieve success in the execution of a military activity as developed by the NATO Defence Planning Process. In addition, the ability of an item to meet a service demand of given quantitative characteristics under given internal conditions. Capabilities describe what NATO military organizations must be able to accomplish to cover the full range of the Alliance military missions and to guarantee NATO military effectiveness and freedom of movement” (2018, pp. F-2). US Department of Defence (DoD), defines capability as the ability to achieve a desired effect<sup>40</sup> (*end*) under specified standards and conditions (MoE and MoP)<sup>41</sup> through a combination of *means* and *ways* across doctrine, organization, training,

---

<sup>40</sup> The effect might be a specified wartime objective, for example, win a battle or a war or destroy a target” (GAO, 1986, p. 7). According to Stojković, *et al.*, an effect is the physical condition and/or behaviour of the system that has arisen as a result of combat and non-combat operations and depends on a certain situation (2016, p. 81).

<sup>41</sup> MoE - measures of effectiveness / MoP – measures of performance.

materiel, leadership and education, personnel, and facilities (DOTMLPF), described on Table 1 as Lines of Development (2017, p. 10).

**Table 1 – Lines of Development**<sup>42</sup>

Lines of Development (LoD)	Remarks
Doctrine	The way we fight. (e.g. emphasizing manoeuvre warfare, combined air-ground campaigns)
Organization	How we organize to fight. (e.g. divisions, air wings, Marine-Air-Ground Task Forces).
Training	How we prepare to fight tactically and operationally. (from basic training to advanced individual training, unit training, joint exercises, etc.)
Material / Equipment	Everything that's necessary to equip our forces that DOES NOT require a new development effort. (weapons, spares, test sets, etc. that are "off the shelf" both commercially and within the government)
Leadership & Education	How we prepare our leaders to lead the fight. (squad leader to 4-star general/admiral - professional development)
Personnel	Availability of qualified people for peacetime, wartime, and various contingency operations.
Facilities	Real property, installations and industrial facilities. (e.g. government owned ammunition production facilities, training centres)
Policy	DoD, interagency, or international policy that impacts the other non-materiel elements.

Some American sources dealing with capability-based planning add "Interoperability" to those described above as an important LoD to interconnect and maximize the joint (operational) level. Besides Interoperability, also "Policy" deals with interagency level and might have an international dimension, which means, as Yue & Henshaw refer, a capability exists in all levels of the hierarchy of a system or components of a system, at all the various levels, but without being precisely similar at all those levels (2009, p. 54).

Moreover, there are different approaches and acronyms amongst NATO member states and other partners as it's seen on Table 2. Despite the differences observed on the approach to the capability concept, the outcome of each planning process has not prevented the performance of operations in several theatres. But, as we shall see further on, the participation of these countries in these theatres has confronted them with enormous challenges.

<sup>42Q</sup> Defense Acquisition University. C.JCSI 3010.02E - Guidance for Developing and Implementing Joint Concepts. Available at: <<https://www.dau.mil/acquikipedia/Pages/ArticleDetails.aspx?aid=d11b6afa-a16e-43cc-b3bb-ff8c9eb3e6f2>>; [accessed in September 14<sup>th</sup>].

**Table 2 – Capability models in various countries**

USA DOTMLPFI <sup>43</sup>	NATO Portugal DOTMLPFI	EU <sup>44</sup>	Canada PRICIE <sup>45</sup>	UK TEPIDOIL (DLoD) <sup>46</sup>	Australia (FIC) <sup>47</sup>	Finland
D – Doctrine	D – Doctrine	D – Doctrine & Leadership	C - Concepts, Doctrine & Collective Training	D - Doctrine & Concepts		D - Doctrine
			R&D – R&D / Operations Research	I - Information		
O - Organization	O - Organization		I - Infrastructure & Organization	O - Organization	O - Organization	
T – Training	T – Training	T – Training		T – Training	T – Collective Training	
M – Means	M – Means	M - Material & Infrastructure	E - Equipment, Supplies and Services	E – Equipment L - Logistics	S - Major Systems S - Supplies	M - Material
			I - IT Infrastructure			
L – Leadership	L – Leadership				C - Command and Management	W - Will for Defence
P – Personnel	P – Personnel	P – Personnel	P – Personnel	P – Personnel	P – Personnel	P – Personnel
F – Facilities	F – Facilities			I - Infrastructure	F – Facilities	I - Infrastructure
					S - Support	S - Support
I - Interoperability	I - Interoperability	I - Interoperability				
P - Policy <sup>48</sup>						

Source: Adapted from Anteroine (2013, p. 17), Kerr, Phaal, & Probert (2006, p. 9) and SEDE (2017, p. 66).

As a synthesis of the LoD, one can adopt, for now, the US acronym DOTMLPFI+P. Two reasons are pointed out for that. First, because it's the most detailed approach and, second, because it is similar to the NATO approach, an organization which covers a wide range of states.

<sup>43</sup> DOTMLP is the USA construct of Capability Inputs.

<sup>44</sup> As defined by the European Parliament's Subcommittee on Security and Defence (SEDE) for Permanent Structured Cooperation (PESCO) (2017, p. 66).

<sup>45</sup> PRICIE is the Canadian construct of Capability Inputs. PRICIE is the acronym for Personnel, R&D/Ops Research, Infrastructure & Organization, Concepts, Doctrine & Collective Training, IT Infrastructure, Equipment, Supplies and Services.

<sup>46</sup> *DLoD – Defense Lines of Development* (Anteroine, 2013, p. 17).

<sup>47</sup> FIC - Fundamental Inputs to Capability (Anteroine, 2013, p. 17).

<sup>48</sup> Some sources refer policy instead of interoperability. CJCSI3010.02E - Guidance for Developing and Implementing Joint Concepts. Available at: <<https://www.dau.mil/acquikipedia/Pages/ArticleDetails.aspx?aid=d11b6afa-a16e-43cc-b3bb-ff8c9eb3ef2>>; [accessed in September 14<sup>th</sup>].

Next, we will address aspects of the universe of a military capability, never putting aside strategic planning, seeking to reinforce its importance, before confronting it with the strategic environment.

### 4.3. MILITARY CAPABILITY AND STRATEGIC PLANNING LINKAGES<sup>49</sup>

In 1986 DoD established that a military capability consisted of four components (Table 3): readiness; sustainability; modernization; and force structure (GAO, 1986, p. 1).<sup>50</sup> For NATO, a fully functional force package in a theatre is so because the units and people have been trained and materiel acquired and well maintained (2003, p. 11)<sup>51</sup>.

**Table 3 – Subsets of a military capability**

Readiness	Sustainability	Modernization	Force structure <sup>52</sup>
The ability of the military forces, units, weapon systems, or equipment to deliver the output for which they were designed (i.e.: for a tank to move and shoot) in peacetime and at the outset of hostilities. Readiness is measured in terms of <u>manning, equipping, and training</u> the force and is defined to include the force's ability to <u>mobilize, deploy, and employ</u> without unacceptable delays.	The staying power of military forces, or how long the forces can continue to fight. Sustainability involves the ability to resupply engaged forces during combat operations and is sometimes measured in terms of the estimated number of <u>fighting days for which supplies are available</u> .	The technical sophistication of forces, units, weapon systems, and equipment. Modernization can include new procurement and/or modifications, depending on the service. <u>Assessments</u> of modernization may compare new types of equipment with the items they replaced or may <u>compare</u> equipment in the inventory with that of potential adversary forces.	The numbers, size, and composition of units constituting the military forces. Force structure is usually described as <u>numbers of divisions, ships or wings</u> .

Source: GAO (1986, p. 1).

<sup>49</sup> In honour of the author and disseminator of the term, Kissinger, within the strategic studies. Linkage theory was the US strategy to improve relations with Russia and China during the 70s. Henry Kissinger used linkage in various areas of America's Soviet policy in the 1970s. Kissinger employed linkage at three stages, first for initiating detente, second for completing detente, and finally for maintaining detente. Although he was successful in the first two stages, he failed in the final stage where he tried to sustain detente through the delicate balance between incentives for Soviet restraint and penalties for its adventurism. He called these components the carrot and the stick. Available in: <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/kokusaisaijij1957/1994/107/1994\\_107\\_79/\\_article/-char/en](https://www.jstage.jst.go.jp/article/kokusaisaijij1957/1994/107/1994_107_79/_article/-char/en)>, [accessed in September 14<sup>th</sup>].

<sup>50</sup> One year after, Norris said that capabilities represented the weapons systems and force levels needed to support military strategy (1987, p. 16).

<sup>51</sup> This is directly connected with NATO joint functions format: C2; intelligence, Manoeuvre and Fires; Force Protection; Information Operations; Sustainment; Civil Military cooperation. Available at: <[https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514\\_ffao18.pdf](https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18.pdf)>, (p. 54), [Accessed on September 24<sup>th</sup> of 2018].

<sup>52</sup> To Lacquement-Jr., force structure and doctrine represent two critical characteristics that define the military capabilities upon which leaders can draw. Force structure reflects doctrinal decisions and assumptions about mission execution. It represents a specific mix of personnel, equipment, organizational structure, and assumptions about operational effectiveness. Force structure constrains options for employing the military (2003, p. 10).

Looking through each subset above detailed, one concludes they are a consequence of a capability-based planning process located upstream, all connected with the *ends*. Armed Forces need to be ready to act and, in order to do it, they have to be sustained. Finally, readiness is measured in quality and quantity, two attributes fully linked with modernization, oriented to fill gaps between what we have now and what we will need in a middle or long-term basis. Modernization is the “click” to transform strategic planning<sup>53</sup> in a dynamic and cyclic process. In this particular case, it’s important to underline that we were in Cold War at that time and, because of that, the military capability (strength) was strictly connected to a well identified threat. After the Cold War, we have dive in a kind of Global Operations Zone (GOZ) with a wide range of non-identified threats. That is, the military clearly did not know what to prepare from that point forward. Strategic studies would be relevant again to give options for strategic planners who would abandon the threat-based and start using a capability-based defence planning. Despite this change, also questioned nowadays, as we will see further, the four above components must be kept in mind.

As an example, for Yue & Henshaw, a desired capability can only be achieved if the activities within all LoD are at an appropriately matched level of readiness, or maturity. Failure to manage across all LoD can lead to serious deficiencies<sup>54</sup>. The LoD are concerned with operational readiness, i.e. development to a level appropriate for deployment<sup>55</sup> (2009, p. 55). Therefore, only a ready and sustained force structure will be able to face future challenges. Military capability build-up depends on this dialectic (response *versus* challenge). Thus:

**Military Capability ↔ (Force Structure + Readiness) \* (Sustainability + Modernization)**  
 Remark: “Force Structure” is a part or all systems/domains (air + land + sea + space + cyberspace)

Another important aspect dealing with military capabilities is “time”. Time doesn’t stop and if we were to focus and examine the LoD, we would see that each one evolves asynchronously with the others, even when hypothetically the capability is kept constant, as illustrated schematically

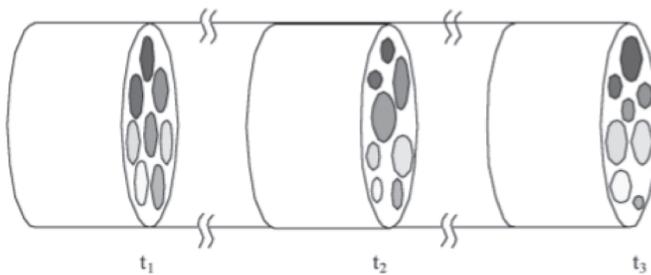
---

<sup>53</sup> Strategic planning is a systematic process which defines the way to guarantee the permanent accomplishment of the defined overriding goals and objectives (Grunig & Kuhn, 2005, p. 9).

<sup>54</sup> For example, failure to deliver EH-101 Merlin (Helicopter) training on schedule resulted in an additional cost because some delivered aircraft had to be stored until trained operators were available.

<sup>55</sup> E.g. training refers to the training of military personnel such that the appropriate people are trained to an appropriate level of preparedness for deployment).

in Figure 1. The tube represents a military capability notionally kept at a constant level over time and the shaded dots represent LoD at three different epochs. For any desired capability level, there are multiple feasible ways of LoD synthesizing, and at any particular point of time, the specific content of each LoD might be different. In fact, it might be different equipment to form the same capability, which means that there is no unique combination of LoD to provide a given capability. Therefore, a military capability is an emergent property arising from the interactions of all the LoD rather than a simple superposition of them. This adds more complexity for military capability development, since it is almost impossible to fully plan, predict and understand its long-term evolution (Yue & Henshaw, 2009, pp. 57-58).



**Figure 1 – A schematic illustration of asynchronous evolution of LoD within a military capability**

Source: Yue & Henshaw (2009, p. 58).

The above conclusion taken by Yue & Henshaw about the asynchronous evolution of LoD within a military capability lead us to go deeper in the capability concept, Davis, *et al.* say that the ability to achieve a type of desired effect (e.g. accuracy or speed of action), is perhaps through a different number of operational mechanisms over time (2008, p. 20). So, military capability means different things in different contexts (Anteroinen, 2013, p. 15) and, if capability<sup>56</sup> is the ability to succeed at an assigned

<sup>56</sup> A military capability can also be divided in offensive and defensive. An offensive military capability as the capacity to destroy the largest possible defensive force over the largest possible territory for the smallest attacker casualties in the least time. Defensive military capability is conversely the ability to preserve the largest possible defensive force over the largest possible territory with the greatest attacker casualties for the longest time (Biddle, 2006, p. 6)

mission<sup>57</sup>, different states will thus assess capability very differently<sup>58</sup> for the same forces. No single, undifferentiated concept of “military capability” can apply to all conflicts in all places and times (Biddle, 2006, p. 6).

Another important issue is referred by Lacquement-Jr. for whom the nature of modern military capabilities and the time involved in their development makes it risky to wait until threats are clearly identified before creating the forces to address them.<sup>59</sup> Hence, national leaders must decide well in advance what forces are needed to meet national objectives. In the absence of a central threat upon which to focus, such war-fighting capabilities must address a range of alternative threats and hedge against them (2003, p. 161). Besides that, this approach allows us to assess any capability as a system of elements (LoD). In other words, in a given time one must be able to assess the status of each LoD, using the necessary tools and methodologies. But what tools and methodologies will we have to use? And, above all, what indicators will we have to observe and measure?

That’s why we are in the middle of a *conundrum* and why strategy is so important on capability-based planning process. On the above military capability definition, it’s possible to identify the three vectors of Lykke’s strategy - *ends* (“desired effect”), *ways* and *means*, to which we must add the risk (2001, p. 179)<sup>60</sup>. In other words, *ends/objectives* are connected to state interests and, to reach them, it’s necessary to build the adequate capabilities (*means*) and, then, arrange them in a proper formula/combination (*ways*) to reach an objective. The bigger the imbalance amongst these three vectors, the bigger the risk it is necessary to take (accepting it, with or without, implementation of control measures, or simply rejecting that strategy).

If we take into account the outcome of capability-based planning process [capabilities], we can use it to detail the path to reach strategic

---

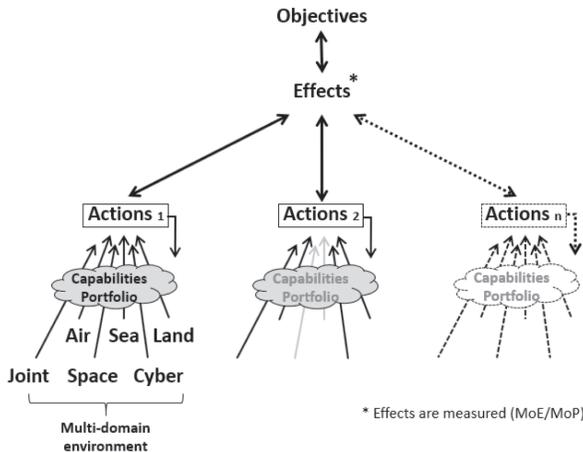
<sup>57</sup> Missions ranging from defending national territory to invading other states, hunting down terrorists, coercing concessions, countering insurgencies, keeping the peace, enforcing economic sanctions, showing the flag, or maintaining domestic order (Biddle, 2006, p. 6). All these missions are assigned to reach a specific effect.

<sup>58</sup> For example, within limits, trade-offs can be made across capability areas (e.g., precision *versus* mass; air *versus* ground) and different operational concepts can be formulated for the conduct of any operation (Ochmanek, et al., 2017, p. 4).

<sup>59</sup> It doesn’t mean we are talking about a life cycle. According to Yue & Henshaw, it is meaningless to talk about the life cycle of a military capability. For some LoD the concept of life cycle does not apply (i.e. personnel, concepts and doctrine, and information). For those that it does, it is not the LoD itself, but the components from which it is composed that may have life cycles, and there may be many at different stages. Moreover, the relationship between LoD and military capabilities is many-to-many, i.e. the components of a particular LoD contributes to more than one military capability. So, developments of military capabilities and LoD are intertwined (2009, p. 58).

<sup>60</sup> The same as defined by Davis, *et al.* (2008, p. 20).

objectives (*ends*). In Figure 2<sup>61</sup> it's possible to see the two way relationships linked to the domain systems (air, land, sea, space and cyberspace) and their effort in producing effects<sup>62</sup> through the capabilities portfolio (*means*) and, this way (*ways*), accomplishing the defined objectives. The result in attaining this has to be assessed in order find gaps within existent tools, creating new ones or improving the existent.



**Figure 2 – Relationships between objectives, effects, tasks and capabilities**  
 Source: Adapted from: Stojković, *et al.* (2016, p. 81) and Davis (2014, p. 50).

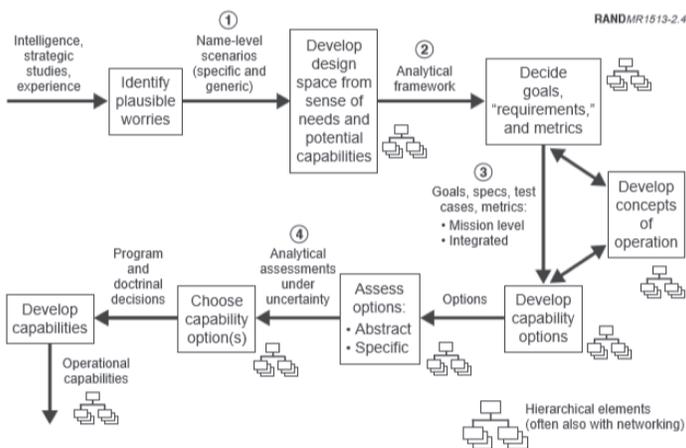
The *equilibrium* of the LoD shall be a continuous goal. For this to be possible, it is necessary to look at future challenges as the fuel that feeds the capability-based planning process.<sup>63</sup> This method (Figure 3) involves a functional analysis of expected future operations. However, future operations themselves do not enter the performance evaluations. The outcome of such planning is not concrete weapons systems and manning levels, but a description of the tasks force structure units should be able

<sup>61</sup> Stojković, *et al.* (2016, p. 81) and Davis (2014, p. 50) have similar approaches.

<sup>62</sup> Kerr, *et al.* (2006, p. 13) present a set of effects (prevent, stabilize, contain, deter, coerce, disrupt, defeat and destroy) for which it's necessary to develop actions within the various domains that comprise the Armed Forces.

<sup>63</sup> The change from a fairly predictable, symmetrical threat to the myriad unpredictable, asymmetrical threats possible has profound effects for defence planning. It impels a shift from threat-based planning to capabilities-based planning and suggests that a “portfolio” approach to these capabilities - i.e., trying to build breadth and flexibility in the hope that capabilities can be brought to bear across a spectrum of unpredictable threats - would be the most useful type. It also presses the harnessing information technology to identify threats, link shooters tightly to sensors, and manage a flexible, fast-moving campaign. Additionally, it encourages the innovation needed to produce a real “revolution in military affairs” (RMA) (Johnson, *et al.*, 2003, pp. 10-11).

to perform expressed in capability terms. Once the capability inventory is defined, the most cost-effective and efficient physical force unit options to implement these capabilities are derived. However, evaluation of physical force unit options is not a part of the Long-Term Defence Planning Process (NATO, 2003, p. 4). The same idea, that capability-based planning prepares defence organizations for the future, but not in terms of concrete weapons systems and/or specific manning levels, was shared by Faber in 2003, who said that this form of planning identifies the tasks to be done and the generic capabilities needed to accomplish them (2003, p. 2).



**Figure 3 – A Process Model for Capabilities-Based Planning<sup>64</sup>**

Source: Davis (2002, p. 12).

That's the reason why defence planning is a very complex area that influences future defence effectiveness and efficiency, as well as seeks to ensure that a nation has the necessary forces, assets, facilities and capabilities to fulfil its tasks throughout the full spectrum of its missions (Stojkovic & Dahl, 2007). Thus, can one concludes that "military capability" concept changes according to type of conflict, time and place?

We believe that yes, indeed. However, the real problem on that is what C. Gray described as "the unknowable context of the 21<sup>st</sup> century" (1999, p. 81). The future threats arise, then, from an unknowable context,

<sup>64</sup> To know more about scenarios design methodology capability-based planning, consult Frank & Procházka (2017, p. 78).

which means changeable, metamorphic and unpredictable threats. We know there will be threats, but not what kind of threat (type of conflict), nor what threat to face first (time), nor when (time), nor where (place). Consequently, if the capability-based defence planning is linked to long-term, therefore we are about “to be in trouble”. According to Johnson, *et al.* the longer the time horizon, the harder it is to know the parameters of a decision with any precision. At any point, there are “known knowns” - things on which we believe we have adequate intelligence; “known unknowns” - things on which we believe we do not have adequate, or any, intelligence; and “unknown unknowns” - things we don’t even know we should be concerned about. The deeper the reach into the future, the more the unknown unknowns dominate (2003, p. 98). On January 25<sup>th</sup> of 2016, S. Colbert interviewed Donald Rumsfeld, focusing on the Iraq War and the state of knowledge leading up to the decision to go to war. Donald Rumsfeld had previously addressed the state of U.S. intelligence on Iraq in terms of the same approach as given by Johnson, *et al.* However, Stephen Colbert then asked about “unknown knowns”, which he defined as, things we know, but choose not to let other people know<sup>65</sup>. The lesson we can draw from here is that it will not be worth plunging into the unknown unknowns of the future if we do not have the ability to share information.

It is with the understanding that the concept of military capability can be consolidated, that we will then analyse the future challenges of the strategic environment in order to contribute for that.

#### 4.4. STRATEGIC ENVIRONMENT

Regarding his experience at the afghan theatre, in 2015, US Army General Stanley McChrystal<sup>66</sup> published a book named “Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World”. On that book, the author made three fundamental questions about the present and, therefore, the future strategic environment: (i) If we were the best of the best, why were such attacks not disappearing but in fact increasing? (ii) Why were we unable to defeat an under-resourced insurgency? (iii) Why were we losing? (p. 19).

Ironically, Afghanistan still being a dangerous operations theatre for NATO (and US lonely), these three questions expose the weaknesses of the

---

<sup>65</sup> “The Late Show with Stephen Colbert”. Available at: <<https://www.youtube.com/watch?v=4Z3z7DvoA-M>>, [Assessed on September 12<sup>th</sup> of 2018].

<sup>66</sup> Commander of US and ISAF forces in Afghanistan in between June of 2009 and June of 2010.

military instrument *per se*, as well as any broader response that integrates several instruments of power. In addition, these questions reveal a concern about the threat and denounce the need for a rapid response. We thus face another paradox. That is, we are confronted with the lack of time, as if caught by surprise, and we want a quick response to deal with a complex, if not chaotic, problem.

In fact, twenty-first century has confronted the world with a rampant technological evolution, with information in quantity and disinformation. Rapid change characterizes a strategic environment where individuals and groups have access to more information than entire governments once possessed, and that can be swiftly organized and lead to violent change. We have also: new arising and resurgent powers (e.g.: China and Russia, respectively), in part with a defiant and hostile posture; the nuclear proliferation (e.g.: North Korea and Iran); the increasing fragile states from where displaced persons and refugees flee, and the radicalism and global terrorism arise (e.g.: Middle East and Africa in a general perspective)<sup>67</sup>; the climate change, namely the lack of water and the rising of temperature that are spreading hunger and leading to the emergence of refugees; the extreme weather and phenomena events (floods, landslides, hurricanes, hot and cold waves, earthquakes...); the pandemic diseases; the invisible cyber threats; the space and artificial intelligence arms race; a wide range of wars (prolonged, unrestricted, asymmetric, hybrid, proxy, protracted, dirty, new wars..); and fear!

These facts and realities of the 21<sup>st</sup> century strategic environment has shown us several blurring dichotomies. It's not clear anymore the difference between war and peace, war and post-war, internal and external, soldiers and civilians, war and catastrophe, victims and perpetrators. These diverse issues are no longer watertight compartments that can be narrowly defined. Uncertainty, as said by Gray, is a condition of all human social and political life with respect to its future security (2014, p. 12). We live in a world of "liquid modernity"<sup>68</sup>, with a full environment of confused signs, with irregular, catastrophic, traditional and disruptive challenges which can also arise combined and all prone to change quickly and unpredictably. Thus, it's in a mix of VUCA environment, speed of change, blurring dichotomies and

---

<sup>67</sup> If we take a look do the site fundforpeace.org where the fragile states index has been updating each year, it is possible to conclude a worsening of the situation in northern of Africa and in the Middle East. These two regions are encircling Europe. Available at: <<http://fundforpeace.org/fsi/>>, [assessed on September 22<sup>nd</sup> of 2018].

<sup>68</sup> The title of one of Bauman's books (2001).

fear that planners must adapt and survive. With this regard, it is mandatory a multidisciplinary examination of change in all major areas of life in order to find the interacting dynamics that are creating the next age.<sup>69</sup> Both [adaptability and survivability] have a great impact on capabilities.

Multi-domain<sup>70</sup> is one of the most recent signs of that survival, as a concept that involves an integration of those five domains that operate on a battlefield: air, land, sea, space and cyberspace. Multi-domain is the maximum expression of the joint operations' environment. However, for this to become a reality, interoperability is mandatory. Without interoperability there is no "joint", only "together". Supra-domain is a different issue that must be brought to discussion and which deals with all instruments of power functioning as a Swiss watch. China and Russia have supra-domain strategies as demonstrated by Liang & Xiangsui (1999)<sup>71</sup>, in "Unrestricted Warfare"<sup>72</sup>, as well as by Gerasimov Doctrine<sup>73</sup>, respectively. So, how can we fight an adversary that uses a total strategy only by using the military instrument? That's a deadly strategy in a long-term perspective. Besides that, even considering the use of a broader range of instruments, this use should be integrated and directed by a higher echelon, which brings the need of interagency and policy. Interagency, for dealing with organizations, other than military, and policy, for integrate capabilities within all instruments of power as well as, if necessary and possible, with other nations.

---

<sup>69</sup> Yarger goes on to claim, unexceptionally, that "most national security professionals are trained for the certainty of planning, but must be educated for uncertainty as they enter the strategic realm" (Gray, 2014, p. 29). Military strategy calls for learning environments that can "build creative, adaptive professionals who are skilled at leading organizational change while operating in environments of great complexity and uncertainty" (Doughty, et al., 2017, p. 150).

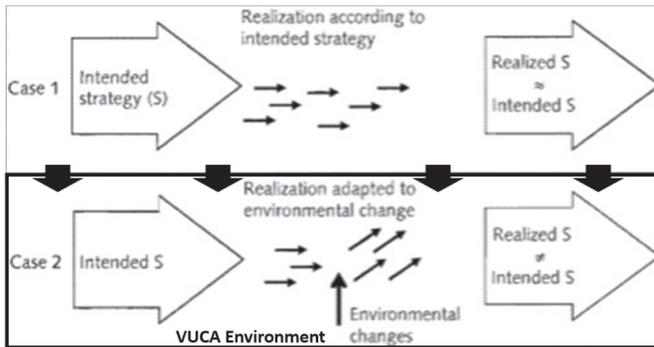
<sup>70</sup> For Multi-Domain Battle, see Perkins & Holmes (2018), in "Multi-domain Battle Converging Concepts Toward a Joint Solution".

<sup>71</sup> As Liang & Xiangsui (1999, p. 143) remark in *Unrestricted Warfare*, "it must go beyond all of the fetters of politics, history, culture, and ethics and carry out through thought. Without thorough thought, there can be no thorough revolution.

<sup>72</sup> In 2011, a kind of "system of systems operational capabilities based on information systems was viewed by the PLA as a key enabler for future combat operations (PLA Daily, September 26th). It represents the integration of systems and forces that will provide significant capabilities, such as situational awareness, precision command & strike and rapid manoeuvre. The importance of developing these capabilities have been explaining the PLA's focus on this subject in recent writings and training". Available at: <<https://jamestown.org/program/system-of-systems-operational-capability-key-supporting-concepts-for-future-joint-operations/>>; [Accessed in September 12<sup>th</sup>]. See "PLA Military Modernization" at: <<https://www.rand.org/pubs/testimonies/CT488.html>>; [Accessed in September 12<sup>th</sup> of 2018].

<sup>73</sup> For Gerasimov Doctrine, see Bartles (2016), in "Getting Gerasimov Right" and Chivvis (2017), in "Understanding Russian "Hybrid Warfare" and What Can be Done About It". Instead of supra-domain, some scholars (e. g.: Dmitry Adamsky) define the Russian way of war as Cross-Domain. Available at: <<https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pp54adamsky.pdf>>, [Accessed in September 15 of 2018].

But, even with more interoperability, interagency and policy, planners<sup>74</sup> must attain to other areas of concern, namely those which are depending on the lack time and speed of change. These two dimensions function in opposite directions. As an example, one can be in a period of equipment acquisition, which normally takes years, and once operationally capable, the strategy points to another direction. In other words, using the Mintzberg model (Figure 4), it's necessary flexibility to move from a “realization according to an intended strategy” to a “realization adapted to the strategic environment change”. The main way to accomplish that is by adopting modularity as necessary and, perhaps, mandatory. Modularity allows the strategy to prepare itself for the most probable events and, if necessary, meets the most dangerous, the same way we do when creating courses of action in a tactical or operational planning level during a crisis or conflict.



**Figure 4 – The limits in which the strategy must be developed in a VUCA environment**

Source: Adapted from Grunig & Kuhn (2005, p. 7).

When comparing the two cases on the above Figure 4, we observe differences in the output. In a normal situation (Case 1), an intended strategy tends to be similar to the realized. However, in a situation with VUCA environmental changes (Case 2), the intended strategy always differs from the obtained, which means that we must adopt flexible and adaptable answers. Therefore, one concludes that modularity and adaptability are two other features with direct impact on capability concept. Modularity shall be intended regarding means/assets and substructures.

<sup>74</sup> Defense planners are condemned to guesswork on military mission definitions, makeup, scale, and transformation goals that greatly increase the potential for a mismatch between *ends, ways, means, and risks* spread across the full spectrum of military conflict (Kendall, 2002, pp. 1-2).

Until now, we have been able to observe the central responsibility of those who have to analyse the future. When talking about military capabilities in the 21<sup>st</sup> century, Drayson (2009, p. 42) referred the need of a better agility to respond to changes in the strategic environment and a better at identifying and rapidly translating into military capability useful technologies, including from the civil sphere, among others, which reinforces the role of those analysts. Their reports/assessments that is, the information and knowledge, are key elements in achieving the necessary requirements for a capability building. For Kerr, et al. (2006, p. 8), knowledge is information applied to a particular situation, so it's acceptable that we can assume that knowledge includes adaptability. We understand, however, that the information dimension can be considered as a comprehensive element that presupposes knowledge and, therefore, adaptability. But the *conundrum* is even bigger if considering the differences between a small power like Portugal and a great power like US, an adequate comparison because both powers are NATO member-states.

As shown in Figure 5, in a capability-based planning there is a big difference between small and great powers. While in the small powers, the *means* and *ways* condition the *ends*, in the great and superpowers, *ends* determine the *ways* and *means*.

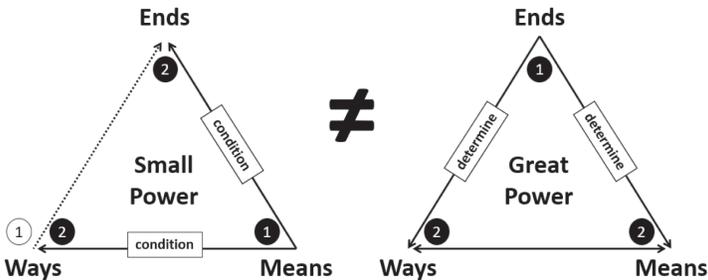


Figure 5 – Comparison between a small and a great power in terms of what lead the strategy process.

We can easily use a formula to demonstrate the same as previously depicted, but also including the risk. So:

<p>Small Power → Means + Ways = Ends (+Risk)</p> <p>Great Power → Ends = Means + Ways (+Risk)</p>
---

As we can see, on these two formulas, there are some fundamental differences between a small and a great or superpower. Another interesting aspect is the risk position on that formula. While that in a small power, the *risk* is normally connected with the *ends* assumed (more than desired for the means available), in a great power, the *risk* is linked to the definition of the *ways* and *means* (miscalculated for the *ends* set by the policy).<sup>75</sup>

In organizations such as NATO, driven by the superpower, USA, small powers (e.g.: Portugal, Belgium, Greece...) deal with two major challenges. First, a small power needs to understand that being a member of such organization will be faced with a process in which the *ends* determine the *means*, precisely the opposite of what should be for its reality.<sup>76</sup> As a consequence, a small power must identify with accuracy which of the *ends* defined by the Alliance can be assumed for itself. Otherwise, in the process of allocating *means* for the assumed *ends*, the small power can see that these [*means*] are lesser than needed, which signify that this small power has just accepted a strategic risk. Second, a small power that often interacts with great powers, especially in terms of cooperative security or collective defence, often falls into temptation and lives a reality as if it were a great power. As a consequence, despite the defined capability goals, it gets very difficult to reach those tangible LoD, such as means, personnel and facilities. Indirectly, also the intangible LoD are affected. As an example, training without means, personnel or facilities doesn't reach the necessary readiness targets.

Internally, the situation tends either to be critical and, sometimes, affected by the aura of belonging to an organization such as NATO, which may lead a small power to communicate, at the political level, a capability when, in fact, this is not real.<sup>77</sup> As a conclusion, a small power often doesn't act as a small power and, in doing so, whenever there is a need of adaptation to an environmental change, as described by Mintzberg, it gets the feeling that "eating soup in a shallow dish is normal".

For all that has been said, one concludes that it is necessary to use tools and adopt methodologies that bring a quantitative approach to

---

<sup>75</sup> M. Douglas (2003) explain the relationship between risk and acceptability at "Risk acceptability according to the Social Sciences".

<sup>76</sup> Despite the fact that decisions are taken in the common agreement of its member states.

<sup>77</sup> Rickli (2008, p. 317), through "European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies", explains the main areas where small countries should bet, depending on the homeland defence goals and the expeditionary operations with low or high strategic ambitions.

capability-based planning. The use of tools and methodologies should soon be present in the evaluation of each LoD. By doing that, we're contributing to a better strategic planning process. Considering that "planning is not strategy, but it is essential for its successful execution"<sup>78</sup>, so, the less smog on planning process, the better strategy is achievable.

The later I reach a LoD, the later I reach a capability. As consequence, the later I fill a gap, the later I am able to realize actions and, therefore, achieve an affect. So, according to the fast environment changes plus the uncertainty, I have to identify risks and to communicate them to the upper decision levels. Each decision level has to be informed about the risks and has to know what risks it is responsible for. It is not up to any of the levels, except the political level, to make decisions about risks that aren't their responsibility, or to filter or save them for themselves. But risk is not only about decision levels, or lack of decision, or poor communication to the upper echelon (the above decision makers, especially the political level). Risk takes a much bigger importance in a VUCA environment, because VUCA is synonymous of risk. Therefore, and additionally, planners must consider: (1) the risk of using badly the time available; (2) the risk of a bad decision; (3) the risk of not assessing the risk; (4) the risk of not clearly validate the strategy criteria (suitability, acceptability and feasibility to attain the policy end state objectives); (5) the risk of not considering the risk as an opportunity; (6) the risk of yielding to the political level's will. These are golden rules for planners in order to a better decision planning process.

#### 4.5. A "NEW NORMAL"?

Alice: "Would you tell me, please, which way I ought to walk from here?"

Cheshire Cat: "That depends a good deal on where you want to get to."

Alice: "I don't care much where."

Cheshire Cat: "Then it doesn't matter which way you walk."

(Carroll, 1998)

A "new normal" can be interpreted as a new paradigm<sup>79</sup>. The word was coined by Kuhn (1996), who taught that there were five signs of a paradigm shift, synthesized, in 2016 by Maykish (p. 217), for whom

---

<sup>78</sup> As said by Yarger (Gray, 2014, p. 29).

<sup>79</sup> Defined as a framework containing all the commonly accepted views about a subject, conventions about what direction research should take and how it should be performed. Available at: <<https://explorable.com/what-is-a-paradigm>>, [Accessed on November 9<sup>th</sup>].

the insight forming the new paradigm: (1) provides a substantially new perspective on problems and solutions; (2) inspires new questions about old data; (3) changes the rules of the subject; (4) alters the conceptual map directing further experimentation and; (5) moves a community of practice beyond the mere clean-up work (“normal science” and “puzzle-solving”) of perfecting the old paradigm.

If we confront the previous approach on capability-based planning with the aspects that shape a new paradigm, it’s possible to conclude that we are not in the presence of a new paradigm. Essentially because all the aspects criticized above doesn’t imply a new perspective, nor a changing of the rules of the object, nor a changing of the conceptual map.<sup>80</sup> However, that doesn’t mean that the existing paradigm doesn’t have to be adjusted. In fact, adjustments will have to be made in order to promote a more flexible, adaptable, and comprehensive defence planning model in face of the approaching strategic challenges. Having said this, we start by proposing an adapted model (Figure 6) that integrates some of the existing LoD, in part reformulated, and also a new one. The new one is “Information & Knowledge (I&K)”<sup>81</sup>. Information aims to get a continuous comprehensive awareness between the strategic environment and the other LoD. Knowledge aims to join a coherent set of capability requirements for any given situation. Without a LoD such as I&K, the main way to be aware of the strategic environment changes would be through Doctrine & Concepts. However, contemporary strategic environment changes faster than doctrine, which means that we might be taking unnecessary risks.

One of the reformulated LoD is “Logistics & Modularity” instead of Materiel. Why this change? In fact, the word “materiel” tends to be narrow when the objective is to know about what is necessary to equip the forces in order to fight. If such thinking is logistically oriented, their respective functions (e.g.: refuelling, maintenance, etc.) will be better considered, which is clearly more advantageous for the capability

---

<sup>80</sup> As Gaffney say, capabilities-based analysis apparently is meant to focus on programs out into the future-which in turn means acquisitions, of new systems, with an emphasis on technology, and things that can be measured. In its reaching out into the future, and in an almost timeless way, this is still a reflection of the Cold War competition with the Soviets, a competition that seemed interminable and, as time went on, not actually ever involving combat (2004, p. 2).

<sup>81</sup> Information is defined as data placed in context. Knowledge is information applied to a particular situation (Kerr, et al., 2006, p. 8).

management. On the other side, also Modularity<sup>82</sup> is absolutely critical, taking into account the wide range of threats against which there have to be created adaptable and flexible answers. Adaptability is another complement we must include within the set of LoD, and it can be linked to Interoperability. Adaptability & Interoperability (A&I) work as a kind of mind-set since both have influence on the other LoD. In short, without A&I it won't be possible, for instance, to accomplish multi-domain operations. Additionally, it is important to consider that A&I cannot be a mean to deny any improvement<sup>83</sup>, even if somehow that implies some fragility for a short period of time. As Doughty, et al. say, "the reality of force development is that about 80 % of joint force is programmed or exists today. We do, however, have an opportunity to be innovative in two ways. We can significantly change the other 20% of the force, and we can change the way we use the entire force. While new capabilities will be essential, many of our most important advancements will come through innovations in training, education, personnel management, and leadership development" (2017, p. 11). Modularity promotes this.

Finally, we have the "Interagency" connected to the already existent "Policy" (I&P). We can assume that this LoD may not be mandatory, since its importance lies in a typology of capabilities to be conceived in the context of interaction with other instruments of power, in particular with political instrument and, eventually, with organizations (non-state actors) on a national and international level. I&P could be truly relevant in a capability building<sup>84</sup> process oriented to non-article five operations. However, it doesn't mean that it isn't important for all spectrum of operations, namely with regards to Policy dimension.

The ten LoD shown at Figure 6 are presented according to a key idea.

---

<sup>82</sup> Modularity is a concept that has proved useful in a large number of fields that deal with complex systems [...] A module is a unit whose structural elements are powerfully connected among themselves and relatively weakly connected to elements in other units. Clearly there are degrees of connection, thus there are gradations of modularity. In other words, modules are units in a larger system that are structurally independent of one another, but work together. The system as a whole must therefore provide a framework—an architecture—that allows for both independence of structure and integration of function (Baldwin & Clark, 2000, p. 63).

<sup>83</sup> That's one of the reasons pointed out to a recurrent paradox regarding military acquisitions. In other words, in military acquisitions there is a tension between accepting sufficient risk to create innovative systems that exceed enemy capabilities and yet rejecting those projects that are so innovative that they are unlikely to yield operational benefits within a fixed timescale and to a specified budget (Johnson, 2007, p. 2).

<sup>84</sup> For Yue & Henshaw, when we look through the whole military capability development timeline, it is clear that the fundamental "building block" that we are dealing with are Force Elements at Readiness (FE@R), whereas capability is much more abstract (2009, p. 58), as shown.

First, in the inner circle, are located LoD that are vital to any Armed Forces' branch in order to follow their particular strategy. In the middle circle is presented the LoD that is important for a given capability to operate at a joint level, nationally or internationally. If, in the national case, the lack of interoperability results in a difficult integration of the Armed Forces' branches, at international level, NATO for instance, it is contrary to the basic principles shared by its member-states. The same is true in the absence of adaptability. Finally, in the outer ring, we have a LoD that is desirable, in the equal proportion to the need of the other instruments of power for the materialization of a strategy.

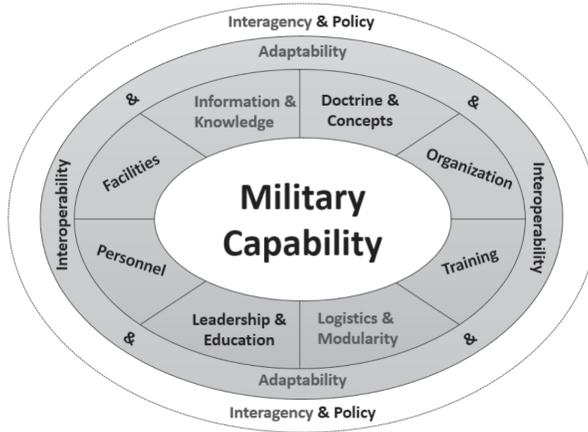


Figure 6 – The 8+2 LoD proposed.

Another important variable is time. Time acts as a common denominator within LoD. In a “liquid modernity” Era, the continuous assessment of an existent capability is more than important when dealing with change is mandatory. As a consequence, this dialectic (capability status *versus* challenge to face) implies two things, the correct assessment (measurement) of LoD at any given time (expression bellow) and the correct assessment of the threats (centrifugal forces) to deal with. For both, we need tools and methodologies, necessarily those that ensure redundancy and, simultaneously, accuracy.

$$\frac{LoD}{T_n} \rightarrow \text{Capability at a given time } (T_n)$$

According to Davis, et al. good tools allow tailoring of analytic material for different audiences and occasions. The key factors in such a tailoring are (i) the nature of the decisions or judgments to be made; (ii) the decision makers' relative interest in strategic, technical, or process issues; (iii) the decision makers' pre-existing depth of knowledge; (iv) time; (v) the psychological context resulting from other contemporary events; (vi) the format of presentation (briefing, discussion, written monograph, or a combination of these); and (vii) personal inclinations and styles (2008, p. 43). With regards to time factor, the use of science in strategic planning allows planners to deal more comfortably and comprehensively with its [time] lack. Lack of time affects decision making process mainly when we consider hierarchic institutions like Armed Forces, and, especially if (and when) being part of a Collective Defence Organization such as NATO. However, as pointed out by Davis et al. science has to deal with the art (ability) of a decision maker, his sense and sensibility, including about time, which sometimes is not so clear nor effective. With this regard, Frank & Procházka (2017, p. 70) say that, in order to deal with threats, state's security policy should be the most rational. However, everyday state policy is built upon the background of irrational inputs, permanent lack of information and subjective factors, which is a paradox, which collides with the fact of any "development of military capabilities has its own momentum". Even so, tools strengthen the advice in a staff level, as well as, are a strong mean deal with time constraints and to support the communication with upper level, including the political.

As a conclusion, to build a capability we need to reach, to integrate, to combine and to consolidate these ten LoD. It would also be very important to assess the weight of each LoD in order to obtain an overall appreciation of a given capability. Additionally, besides a capability-based, strategic planning has to be also threat-informed, as a guarantee that full range of threats are covered by strategic planning. By planning based on capabilities as well as based on threats, we became prepared to respond to the most likely threats (hybrid...) without putting aside the most dangerous (conventional).

## 4.6. CONCLUSIONS

“In today’s dangerous world, there is no credibility without capability.”<sup>85</sup>

In this article we proposed to question the capability concept, as a core element of the military strategic planning process, in order to determine its validity or need for expansion. One concludes that military capability concept shall be expanded and more integrated, and strategic defence planning process must be adapted accordingly.

To this end, this article was divided into four parts. First, we started by addressing the concept of capability. One concludes that countries that follow capability-based approach have different understandings about the concept and its Lines of Development (LoD). However, one concludes too that there is a straight connection between the three dimensions of strategy equation (*ends, ways and means*) and capability concept. The *equilibrium* amongst these three dimensions is reached through the ability to combine the LoD, which we started by adopting as: Doctrine, Organisation, Training, Material, Leadership, Personnel, Facilities, Interoperability and Policy (DOTMLPFI+P). We dedicated the second part exploring the importance of military capabilities for the strategic planning process. With this purpose, it was clearly obtained that the better we understand the LoD, the better we conduct the planning process, concerning the *linkages* between both. Without the proper capabilities, the military instrument will be constrained in acting in order to produce the necessary effects to achieve the defined objectives, whether tactical, operational or strategic.

Third part was used to characterize strategic environment trying to find out why we were losing (?), according to General McChrystal’s words, and how that could affects the capability-based planning process. In fact, we live in a Global Operations Zone where modern battlespaces deal with a lot of variables that has transformed the war and conflicts. Nevertheless, both continue to be political and human and, as Major General H. McMaster (US Army) said in 2013, “people fight today for the same fundamental reasons the Greek historian Thucydides identified nearly 2500 years ago: fear, honour and interest”. Thus, if war is political and human, then it is also uncertain. As a matter of fact, war is much more uncertain because the human and political dimensions became more complex. It’s not clear anymore the difference between war and peace, war

---

<sup>85</sup> NATO. “NATO in the 21st Century - Speech by the Secretary General to the Millennium Year Lord Mayor’s Lecture”, July 20<sup>th</sup> of 2000. Available at: <<https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000720a.htm>>, [Assessed on September 12<sup>th</sup> of 2018].

and post-war, internal and external, soldiers and civilians, war and catastrophe, victims and perpetrators. We live in a world of “liquid modernity”, with a full environment of confused signs, with irregular, catastrophic, traditional and disruptive challenges which can also arise combined and all prone to change quickly and unpredictably. This strategic framework brought also a wide range of risks which exist at all decision levels and that are interconnected.

Finally, after an understanding on “how were we planning (?)” and “what will we need to plan for (?)”, we were in conditions to answer the question if “we were in a new normal (?)”. Despite the identified gap between what we have and what we need, one concludes that there is no other paradigm regarding the strategic planning. Capabilities will continue to be the core element and output on that process. However, there are necessary some changes with regards to the LoD of a capability, as well as to add the “threat informed” on “capability-based”. Regarding the LoD, one proposes a number of ten: Doctrine & Concepts, Organisation, Training, Logistics & Modularity, Leadership & Education, Personnel, Facilities, Information & Knowledge, Adaptability & Interoperability and Interagency & Policy. With these reviewed model of LoD we think it will be possible to give a better answer to the strategic challenges by the military. Besides that, we must apply quantitative tools and methodologies to each LoD in order to assess its status at any given time and thus contribute to a better overall assessment of a capability. With this, we’ll not only reduce the risk, but also have more and better arguments in the decision-making process, as well as in the communication with the political level.

Synthesizing, military strategic planning must be expanded and more integrated in its capability concept, which means a reformulation of the LoD, continuously assessed with art and science. Additionally, due to the increasing weight of conventional threats, the planning process must be also threat informed. Future challenges dictate!

## REFERENCES

- ACT\_NATO. (2006). *TTCP GUIDEx*. USA: Allied Command Transformation.
- Anteroinen, J. (2013). *Enhancing the Development of Military Capabilities by a Systems Approach*. Helsinki: National Defence University.
- Baldwin, C. Y. & Clark, K. B. (2000). *Design Rules: Volume 1. The Power of Modularity*. USA: MIT Press .

- Bartles, C. K. (2016, January-February ). Getting Gerasimov Right. *Military Review*, pp. 30-31.
- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Brasil: Jorge Zahar.
- Baxa, F. (2017). *Translation of Capability Requirement into Management by Objectives Environment*. Czech Republic: Centre for Security and Military Strategy Studies, University of Defence, Brno.
- Berkebile, R. E. (1989, May 1-8). Military Strategy Revisited. A Critique of the Lykke Formulation. *Military Review*.
- Biddle, S. (2006). *Military Power. Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. UK: Princeton University Press .
- Carroll, L. (1998). *Alice's Adventures in Wonderland*. Chicago: VolumeOne Publishing.
- Chivvis, C. S. (2017). *Understanding Russian "Hybrid Warfare" and What Can be Done About It*. USA: RAND Corporation.
- Davis, P. K. (2002). *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. USA: RAND Corporation.
- Davis, P. K. (2014). *Analysis to Inform Defense Planning Despite Austerity*. USA: RAND Corporation.
- Davis, P. K. Shaver, R. D. & Bec, J. (2008). *Portfolio-Analysis Methods for Assessing Capability Options*. USA: RAND Corporation.
- Doughty, R. II, L. W. & Hailes, T. (2017). *Innovative Learning: A Key to National Security*. Fort Leavenworth, Kansas: The Army Press .
- Douglas, M. (2003). *Risk acceptability according to the Social Sciences*. USA: Routledge.
- Drayson, P. (2009). Military Capabilities in the 21st Century. *The RUSI Journal*, 5(150), 38-43.
- Faber, P. (2003). *NATO Long-Term Defense Planning: Implications for the Future*. Rome: NATO Defense College.
- Frank, L. & Procházka, J. (2017). Scenarios and Capability Planning: Creation of Scenarios as a Tool for Predicting the Future Operating Environment. *Strategos*, 1 (1), 69-82.
- Gaffney, H. H. (2004). *Capabilities-Based Planning in the Coming Global Security Environment* . Monterey : Center for Strategic Studies.
- GAO. (1986). *Measuring Military Capability. Progress, Problems and Future Direction*. USA: United States General Accounting Office.
- Gray, C. S. (1999). Why strategy is difficult. *JFQ*, pp. 80-86.
- Gray, C. S. (2014). *Strategy and Defence Planning. Meeting the Challenge of*

- Uncertainty* (1st ed.). London: Oxford University Press .
- Grunig, R. & Kuhn, R. (2005). *Process-based Strategic Planning* (3rd ed.). Germany: Springer-Verlag .
- Grunig, R. & Kuhn, R. (2005). *Process-based Strategic Planning* (2nd ed.). Heidelberg: Springer.
- (n.d.). *Guide to Capability-Based Planning*.
- Johnson, C. W. (2007). *The Paradoxes of Military Risk Assessment: Will the Enterprise Risk Assessment Model, Composite Risk Management and Associated Techniques Provide the Predicted Benefits?* Glasgow: Glasgow Accident Analysis Group.
- Johnson, S. Libicki, M. C. & Treverton, G. F. (2003). *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. USA: RAND Corporation.
- Kendall, J. B. (2002). *Capabilities-Based Military Planning: The Myth*. Washington: National War College.
- Kerr, C. Phaal, R. & Probert, D. (2006). *A framework for strategic military capabilities in defense transformation*. UK: University of Cambridge.
- Kuhn, T. (1996). *The Structure of Scientific Revolutions* (3rd ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Lacquement-Jr. R. A. (2003). *Shaping American military capabilities after the cold war*. London: Praeger.
- Liang, Q. & Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Lykke, A. (2001). *Toward an Understanding of Military Strategy*. In J. Joseph R. Cerami and James F. Holcomb (Ed.), *Guide to Strategy* (pp. 179-185). USA: U.S. Army War College.
- Maykish, P. J. (2016). *Upstream: How Theory shapes the selection of ways in strategy*. Alabama: School of Advanced Air and Space Studies.
- McChrystal, S. Collins, T. Silverman, D. & Fussell, C. (2015). *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. USA: Portfolio Penguin.
- NATO. (2003). *NATO Research and Technology Board: Panel On Studies Analysis and Simulation (SAS), „Handbook on Long TerHandbook on Long Term Defence Planning - RTO-TR-069 AC/323(SAS-025)TP/41*. Belgium: RTO.
- NATO. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning (RTO - Technical Report 69)*. France: Research and Technology Organisation.
- NATO. (2018). *Framework for Future Alliance Operations*. USA: Allied Command Transformation.

- Norris, D. T. (1987). *Strategic Planning: POLARIS and TOMAHAWK. Technological Imperative Hypotheses*. Monterey , California: Naval Postgraduate School.
- Ochmanek, D. Wilson, P. A. Allen, B. Meyers, J. S. & Price, C. C. (2017). *U.S. Military Capabilities and Forces for a Dangerous World. Rethinking the U.S. Approach to Force Planning*. USA: RAND Corporation.
- Perkins, D. G. & Holmes, J. M. (2018, 1st Quarter). Multidomain Battle Converging Concepts Toward a Joint Solution. *JFQ 88*, pp. 54-57.
- Posen, B. R. (2016). Military doctrine and the management of uncertainty. *Journal of Strategic Studies*, 39 (2), 159-173.
- Rickli, J.-M. (2008, September). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs*, Volume 21, Number 3, pp. 307-325.
- SEDE. (2017). *Permanent Structured Cooperation: National perspectives and state of play*. Belgium: European Parliament's Subcommittee on Security and Defence (SEDE).
- Stensrud, R. Rutledal, F. Bjørnsgaard, T. & Danjord, F. (2008). *A proposal for a Norwegian Defence Conceptual Framework* . UK: FFI.
- Stojković, D. S. Kankaraš, M. S. & Mitić, V. M. (2016). *Determination of Defence Capability Requirements*. Serbia: Serbian MoD.
- Stojkovic, D. & Dahl, B. R. (2007). *Methodology for long term defence planning*. Norway: Norwegian Defence Research Establishment.
- Tellis, A. J. Bially, J. Layne, C. & McPherson, M. (2000). *Measuring National Power in the Postindustrial Age*. USA: RAND.
- US\_DoD. (2017, May 25). Directive 7045.20: Capability Portfolio Management. USA.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. (J. B. Bartholomees, Ed.) USA: USGov.
- Yue, Y. & Henshaw, M. (2009). An Holistic View of UK Military Capability Development. *Defense & Security Analysis*, 25 (1), 53–67.
- Zweibelson, B. E. (2011). *Incompatible Systems of Logic: Why Design Should Integrate the Mechanistic, Reductionist, and Linear Logic of Military Detailed Planning*. Fort Leavenworth, Kansas: School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College.



# 5.

## NATIONAL EXPLOITATION OF NATO MILITARY STRATEGIC PLANNING TOOLS & METHODS

**Alan Campbell**

Operational Analysis Service Line  
NATO Communications and Information Agency

### 5.1. INTRODUCTION

This paper outlines the potential for the national exploitation of NATO military strategic planning tools & methods. This can be achieved through adoption and tailoring of appropriate elements of analytic support to NATO Defence Planning for a national context.

The paper is based on work conducted by the NATO Communications and Information Agency in support of the Multinational Alliance Defence Analysis and Planning for Transformation (MN ADAPT) project. MN ADAPT is a Tier 1 Smart Defence project that is providing participating nations with insight and access to the analytic expertise available to them within the NATO Defence Planning Process (NDPP). MN ADAPT provides a forum for participating nations to develop and share evolving best practice on the application of these methods to national defence planning.

This document provides a summary of the NDPP, including an overview of the Bi-Strategic Command (Bi-SC) Capability Requirements Review (CRR). The CRR is the military-led process that delivers Step 2 of NDPP, leading to establishment of the Minimum Capability Requirement (MCR) and the Prioritised Shortfall Areas (PSA). This paper then describes the analytical support to the NDPP along with the primary military planning products developed by the NATO defence planning staffs.

The Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset (J-DARTS) is the primary software tool used to support the analysis. A short introduction to JDARTS functionality is also provided.

### **5.1.1. Key Features of the Analytic Support to NDPP**

The military-led elements of the NDPP must be analytically rigorous, traceable, transparent, coherent, consistent and repeatable. NDPP fulfils these requirements through:

- Transparency: NDPP provides presentations of main outputs to the DPPC and MC throughout the derivation process and after major milestones.

- Simple/less time consuming: The derivation in part is based on a “structural approach” and ensuring existing NATO advanced plans can be fulfilled with short term requirements. This allows improving simplicity and responsiveness to any potential changes.

- Analytical rigour/traceability: Military Judgement Panels (MJP) and military analytical processes supported by analytical tools ensure traceability of the MCR product back to the higher level guidance.

- Adaptable: The process is directly linked to the PG and the defined LOA and can be adapted in accordance with this guidance.

The military-analytic collaboration exhibits several key characteristics:

- Capability-based, threat informed: Capabilities are derived using a capability-based paradigm, where analysis is focussed on identification of required capability to deliver necessary tasks before any decisions are taken on platform or unit requirements used in force planning. The threat environment is part of this process, which leads to the common expression that this approach to DP is threat-informed capability-based planning.

- Minimum Capability Requirement: The requirements that are identified are constantly reviewed by various levels of military judgement to ensure that they represent the minimum acceptable requirement commensurate with acceptable military risk and the defined operating and threat environment. Further, Targets to nations are drafted such that, together, they deliver the minimum but sufficient equivalent capability to meet the MCR. However, there can be considerable choice involved

in the selection of units for Targeting. Analytic optimisation techniques are applied to resolve the choice and meet the requirements in a cost-minimised way. From the NATO perspective, there is often not adequate visibility into National inventories to form detailed cost models. The costs used are therefore rather generic in nature. However, the analytic toolset (J-DARTS) supports more detailed costing where the data exists leading to a greater potential for supporting cost optimisation when used in a national context.

### **5.1.2. The NATO Defence Planning Process**

An effective DP process is essential to deliver the collective political, military and resource efficiencies expected by NATO members (Figure 7). The NDPP, allows Allies to harmonise their national defence plans with those of NATO (without compromising national sovereignty) to identify, develop and deliver a fair share of the overall forces and capabilities needed for the Alliance to be able to undertake its full range of missions as defined in the LOA.

The NDPP is designed to harmonise national DP efforts and identifies and prioritises NATO's future Capability Requirements (CR), apportions those requirements to each Ally as targets, facilitates their implementation and regularly assesses progress. It is aimed at the timely development and delivery of all the capabilities, military and non-military, needed to meet the agreed security and defence objectives inherent to the Strategic Concept.

The key characteristics of the NDPP are that:

- It is a coherent and integrated process in which Allies choose to participate, on a voluntary basis, to deliver the required capabilities in the short, medium and long term.
- It supports a capability-based approach but provides sufficient detail to assist participating countries and the Alliance to develop the forces necessary to undertake the full range of NATO missions.
- It is sufficiently flexible to respond to the needs of both individual Allies and the Alliance, informs and guides national defence plans, provides transparency, promotes multinational approaches and offers opportunities to capitalise on best practices.

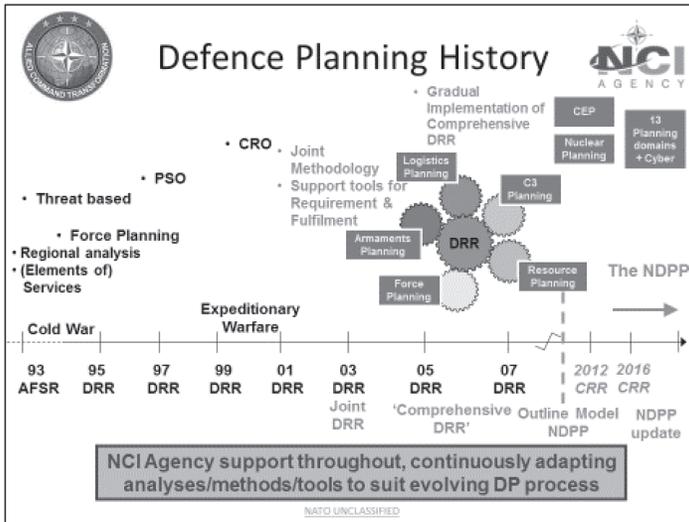
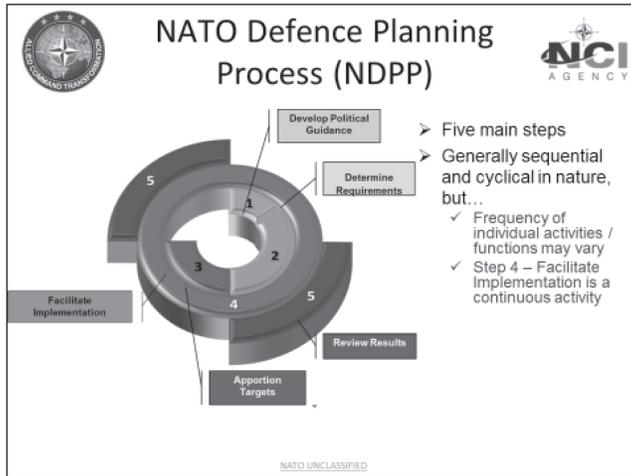


Figure 7 – Defence Planning History

Efforts to enhance the NDPP, by making it more flexible and responsive, continue. In 2014, the Step 2 process was enhanced leading to a change in the way Step 2 was undertaken to deliver MCR 16. There is further work ongoing to update the outline model. The DP process evolves continuously; however two milestones stand out. Initiatives were taken to improve the harmonisation of the planning domains and Allies were encouraged to integrate their national DP activities to complement NATO efforts. Another milestone came earlier with the Alliance’s engagement in non-Article 5 operations. With Collective Defence (CD) war plans during the Cold War, members were expected to assign and employ the requested forces virtually without question. The non-Article 5 operations Allies have conducted since the fall of the Berlin Wall are, by agreement, on a case-by-case and the provision of national forces is discretionary. As such, the automaticity associated with force planning during the Cold War period was lost. This led to the need for “force generation conferences” to solicit the relevant forces and “Operations Planning” (OP) to develop the plans. Existing processes were adjusted and then reviewed on a regular basis in view of the changing security environment.

The NDPP consists of 5 steps conducted over a period of four years (Figure 8). These steps are detailed in the following sections.



**Figure 8 – NDPP**

### 5.1.2.1. Step 1: Establish Political Guidance

NATO Political Guidance (PG) provides the overall aims and objectives to be met by the Alliance within the framework of Alliance DP. It clearly defines what the Alliance should be able to do in broad qualitative and in quantitative capability terms as well as the associated priorities.

The PG sets out the overall aims and objectives to be met by the Alliance. It translates guidance from higher strategic policy documents (such as NATO’s Strategic Concept) in sufficiently detailed direction to guide the DP efforts of the various planning domains both in nations and in NATO towards determination of the required capabilities.

PG reflects the political, military, economic, legal, civil and technological factors which could impact on the development of the required capabilities. It defines the number, scale and nature of the operations the Alliance should be able to conduct in the future (commonly referred to as NATO’s Level of Ambition (LOA)) to support this overall ambition as a means to best steer the capability development efforts of Allies and within NATO. This cycle has included a renewed focus on ensuring that ACO inputs to covering emerging threats through Contingency plans and RAP initiatives are taken into account during the development of requirements in Step 2. PG is written against the background that the majority of capabilities sought by the Alliance are and is provided by individual nations. PG is currently produced every four years at the beginning of each DP cycle.

### 5.1.2.2. Step 2: Determine Requirements

A comprehensive and detailed analysis is conducted to identify the capabilities required to achieve the LOA specified in PG and to steer capability development efforts of Allies and within NATO.

The Strategic Commanders (SC), taking into account any other high level guidance such as the Military Committee Supplemental Guidance (MCSG), identify the complete set of capabilities considered necessary to meet the quantitative and qualitative ambitions set out in the PG for DP through a structured, comprehensive, transparent and traceable process, which uses analytical support tools and relevant NATO expert analysis. The output of this analysis is a single set of requirements to support the planning efforts of all planning domains. The process uses NATO agreed intelligence, results from previous planning cycles, including responses to the NATO Defence Planning Capability Survey (DPCS), and LLs, in particular from operations, as well as from exercises and other activities.

The complete requirements determination takes place every four years, although a mechanism for out-of-cycle adjustments, mid-point revisions or updates is provided to ensure flexibility (the process need for out-of-cycle updates is under review).

Taking into account the established guidance and other inputs, the SC, as a first step, determine the full set of required capabilities, the MCR, needed by the Alliance to meet its LOA and other agreed objectives set out in PG.

Subsequently, the SC conduct a comparison between the MCR for each CC and qualitative requirement against existing and planned national, multinational and NATO owned capabilities potentially available for Alliance operations, and identify the resulting shortfalls in required capabilities which prevent the Alliance from meeting its LOA. This complete set of shortfalls form are used by the SC to derive a set of Prioritised Shortfall Areas (PSA) taking into account the impact associated with each shortfall. The comparison also identifies overall generic surpluses against the MCR and identifies capabilities that need to be maintained.

### 5.1.2.3. Step 3: Apportion Requirements and Set Targets

This step covers the function of apportioning requirements to nations and setting and agreeing targets for them, on the basis of fair burden sharing

and reasonable challenge. These targets can be met either individually or multi-nationally. In addition, some targets or appropriate elements thereof can be assigned for collective (i.e. NATO common-funded or NATO staff or committee work targets) implementation.

The initial apportionment of targets respects the principle of fair burden sharing and takes place against the background that most of the capabilities is developed by individual nations. However, it is recognised that nations may decide to pursue the development of specific capabilities in a multinational context, particularly if the associated requirements go beyond the ability of individual nations to implement them nationally or when economies of scale are a decisive factor. Consequently, the process of allocating targets should facilitate multinational approaches, but respect the nature of multinational projects. Finally, the allocation of targets seeking collective implementation should respect eligibility rules and affordability.

Indications of surpluses against the MCR are made. They may be used to develop reinvestment targets for those nations which seek such targets.

#### 5.1.2.4. Step 4: Facilitate Implementation

A continuous activity, this function seeks to facilitate acquisition of the capabilities required by the Alliance by monitoring and encouraging national implementation, by facilitating and supporting multinational implementation and by executing collective implementation.

This step assists national efforts and facilitates multinational and collective efforts to satisfy agreed targets and priorities with a view to the coherent and timely delivery of the capabilities sought by agreed target packages. The focus is on addressing the most important capability shortfalls, particularly by encouraging national implementation via capability roadmaps, facilitating and supporting multinational implementation and executing collective (common-funded) acquisition of the capabilities required by the Alliance. This step also facilitates national implementation of standardisation products (STANAGs/Allied Publications) developed to improve interoperability. Unlike other steps in the process, this step/function is continuous in nature.

#### 5.1.2.5. Step 5: Review Results

The review results step examines the degree to which the aims and objectives set out in the NATO PG and the associated targets have been met. It also assesses the ability of NATO to meet its ambitions, and provides feedback and direction for the DP process and its associated activities for the next cycle and/or any necessary mid-term and out-of-cycle actions.

The NATO Capability Review (NCR) scrutinises and assesses Allies' defence and financial plans as well as collective efforts with a view to providing an overall assessment of the degree to which the combined Alliance forces and capabilities are able to meet the PG, including the NATO LOA. In addition, the NCR provides a key mechanism for generating feedback, any associated recommendations, and input to the next cycle. Capability reviews are carried out every two years to assess the degree to which individual nations and NATO bodies responsible for implementing commonly funded projects are meeting their respective NATO targets and individual nations are contributing to an equitable sharing of the roles, risks and responsibilities.

### **5.1.3. Key Analytic Elements Supporting Defence Planning**

The NDPP uses analytical support tools and relevant NATO expert analysis. The Enhanced NDPP process published in 2014 reaffirmed the need to preserve analytic rigour. Analytic rigour is particularly significant during execution of NDPP Step 2, Step 3 and Step 5, but also contributes during NDPP Step 1:

- NDPP Step 1 - 1 provision of quick what if analysis to support military decision makers in understanding the potential consequences of changes to LOA.
- NDPP Step 2 - analytic techniques support throughout Step 2, addressing:
  - Production of the initial pool of forces (MCR Initial) developed structurally in phase 1 of step 2;
  - Also structured analysis supports the 'stress testing' of this pool of forces in its ability to undertake a range of Scenarios and missions (and associated tasks) which represent the LOA in order to produce MCR Final;

- The comparison of planned and existing national, MN and NATO capabilities to meet the MCR and identify shortfalls. Analytic rigour is applied to evaluate relative performance of available national force elements, compare available national force elements to the MCR to identify capabilities to be maintained, shortfalls and excesses;
  - Prioritisation of shortfalls;
  - Within testing, analytic rigour is applied to structure analysis of missions and associated tasks, quantify the number and type of capabilities required to conduct key tasks, aggregate individual Scenario requirements into an overall Force Pool that supports stress testing of identified military force packages against the defined LOA.
- NDPP Step 3 - analytic techniques can support the minimisation of the overall Force Pool but still insure sufficient to deliver the MCR, the initial apportionment of targets to nations can also be supported through the use of Burden Equivalencies (BE) to support the measurement of fair-burden share.
  - NDPP Step 5 - analytic techniques support evaluation of relative performance of available national force elements through the application of Equivalency Factors (EF), and impact assessment of available national force elements to the MCR to identify risk or impact of shortfalls in declared national forces against the LOA.

## **5.2. CAPABILITY REQUIREMENTS REVIEW**

The CRR is the ACT-led process used to deliver Step 2 of the NDPP, the derivation of requirements. This section outlines the CRR as a model of DP for selective adoption within national DP.

### **5.2.1. Overview**

The CRR is a Bi-SC military process, conducted by the DPST with ACT in the lead, to determine the MCR and PSA. This corresponds to Step 2 of NDPP (Figure 9).

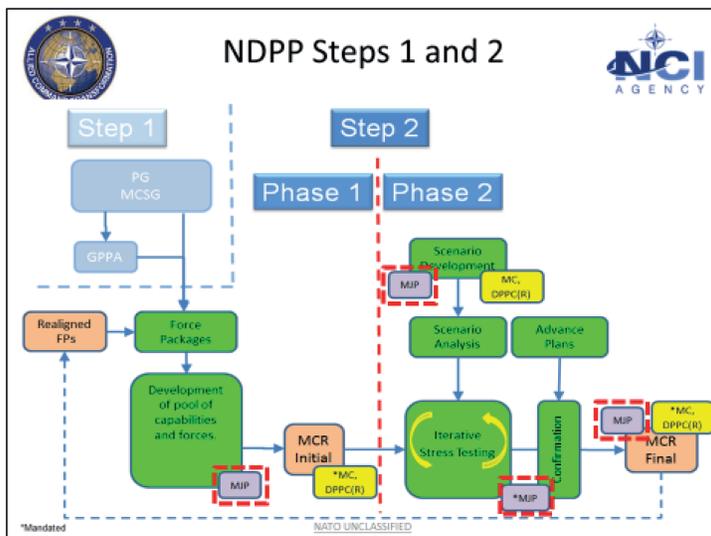


Figure 9 – NDPP process flow

### 5.2.2. Step 2 Phase 1: Define Force Pool

NDPP Step 2 identifies the complete set of capabilities necessary to meet the quantitative and qualitative ambitions set out in the PG. It identifies the appropriate mix of military and other non-military capabilities that can meet demanding operational requirements based not only on the size of operations, but also their intensity, type, distance and duration. This single set of requirements is also able to support the planning efforts of all planning domains.

The development of the required pool of forces and capabilities in Phase 1 of the CRR methodology requires the systematic analysis of the LOA as expressed in the PG. The development of the pool of capabilities and forces consists of two main inputs: the first one represents a systematic translation of the PG into representative Force Packages; the second refines against requirements identified in NATO operations planning (Advance Planning and Crisis Response Planning).

#### 5.2.2.1. Force Package Development

The PG, MCSG and the Guiding Principles and Planning Assumptions (GPPA) are used as the basis to create military force packages using a top-down approach primarily based on military expertise. As such, these force

packages are generic groupings of capabilities, expressed in a structural way. To this end, each environment (Land, Air, Maritime, Special Operations Forces (SOF), Joint/Enabling and Stabilisation and Reconstruction (S&R)) conducts a military analysis constrained by the overall size of the required pool of forces and capabilities, as directed in the PG, MCSG and GPPA.

This military analysis consists of several stages of development. The first is the definition of generic structural elements appropriate for each service. For example, these definitions for Land would include different types of brigades and their organic battalions and so on. Aerospace would include squadrons of different types etc. and Maritime would consist of task groups and other structures appropriate for Maritime. These generic structural elements are then combined into representative higher-level service formations, such as divisions, corps, air wings, air groups, task forces. Ultimately, the composition of these representative higher-level service formations can be understood in terms of CC. Qualitative requirements are therefore captured through the CS. Explicit direction is given on the constituent elements of the structural elements including a definition of the organic capabilities.

The FPs are a combination of forces of different environments that structure the pool of capabilities and forces that would be required for each potential operation based on scale and intensity only.

The associated quantitative requirements are determined by a simple systematic formation of the associated basic elements required by PG, MC guidance and GPPA. Qualitative and long term requirements are articulated in the description of the capabilities required by each element.

#### 5.2.2.2. Operations Planning Force Lists

Allied Command Operations (ACO) provide force lists which are derived from short to medium term operational requirements (Combined Joint Statement of Requirement (CJSOR)/ Representative Force List (RFL)) based on existing operations plans: Standing Defence Plan (SDP)/COP/GCOP and/or other relevant Advance Plans. These ACO requirements, based on Advance Plans are developed in accordance with NATO's Operations Planning Process as described in MC 0133 and the Comprehensive Operations Planning Directive (COPD), are compared against the Force Packages to ensure the requirements are sufficient to cover the various contingencies. This process ensures 'NATO is able to undertake the full

range of its fundamental security tasks' and the required synchronisation between Operational and DP as described in MC 0133. It also ensures that the SC have a proper basis for assessing operational and transformational Suitability and Risk in Step 5.

Whilst the principle of comparing the ACO RFLs with the Force Packages is simple, in practice, this operation involves the analysis that ensures that the RFLs can be expressed in terms that are directly comparable to the Force Packages, specifically through the use of CC&CS.

#### 5.2.2.3. Capability Requirement Raw

CR Raw is the output obtained from the combination of the entire spectrum of ACT-derived FPs and the comparison between this and the ACO Force Lists. The outcome provides a first-cut CR known as 'CR Raw', and expressed in terms of CC&CS. This pool of forces and capabilities is cross checked to identify potential differences and omissions and to avoid duplications. Except those capabilities derived from operational requirements, the pool is based on the scale and type of operations defined within the LOA. Mission Types (MTs) are not considered until the subsequent refinement process that produces the 'MCR Initial' and in detail during the Scenario testing process in CRR Phase 2.

#### 5.2.2.4. MCR Initial

The CR Raw is refined through the application of Environmental and other Quality Control tools to determine the minimum capabilities required to satisfy a combination of different scale and type operations, as described in the PG. The Environmental Tools include doctrine and/or policy that will lead to a change in structures, Lessons Identified (LI) and LLs from operations. Quality Control will consist of cross checking results with Operations Planning OP considerations (NATO Operations Plans). FPs are linked to NATO MTs and permanent tasks. A first state of required readiness is elaborated for MCR Initial. Finally, the pool of forces is crosschecked against the previous MCR to identify existing changes.

Through collaboration, all work done so far (including assumptions) should be reviewed in military SME workshops with the contribution of all stakeholders to promote the quality of the MCR Initial and to incorporate

qualitative, coherence and long term aspects, which are not articulated in the description of the capabilities required by each element. The output of this process is a proposal of initial MCR (i.e. MCR Initial), with readiness is incorporated as part of this quality control.

A MJP with the participation of Flag Officers/General Officers (FOGOs) from Supreme Allied Command Transformation (SACT), Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) and the operational level (Joint Force Commands and Component Commands) validates the MCR Initial after refinement and revision by CAGs. This MJP may also provide additional guidance on Scenario testing to that already contained in the MCSG or the GPPA. The SC provide presentations of the main outputs to the DPPC and MC throughout the derivation process and after major milestones.

### **5.2.3. Step 2 Phase 2: Scenario Testing And MCR Final**

Detailed analysis is undertaken to develop Scenario requirements covering all of the factors not included in the structural model, including representation of threat, geographical factors, climatic factors etc. This is done making maximum use of the Military Tools such as the MTD, GPS, Scenarios, MPAs, CALs, etc. The development of Scenarios and related schemes of manoeuvre is done in an iterative way until the military agree the results.

The aim of Scenario testing is to stress test all of the capabilities in the pool of forces and capabilities represented in the MCR Initial against the tasks and the subsequent requirements associated with the combination of Scenarios representing the NATO LOA. The Scenario testing is also used to finalize, as necessary, the readiness required for each element of the pool of forces and capabilities to be reflected in the MCR Final. This will be accomplished using detailed military analysis supported by analytical tools. A number of iterations will be required to achieve an acceptable result.

The MCR Final report contains an 'executive summary' that is at an appropriate level of detail depending on the respective audience and structured using the Capability Hierarchy (CH). The MCR will include certain status of readiness and is suitable for NATO and national defence planners to use in the subsequent Comparison, against the NATO inventory for the identification of PSA.

### **5.2.4. Step 2 Comparison**

A Comparison between the MCR and existing and planned national, multinational and NATO owned capabilities potentially available for Alliance operations will be conducted during Step 2 of the NDPP in accordance with the Outline Model for a NDPP. This comparison will identify shortfalls, capabilities to be maintained and overall generic surpluses.

### **5.2.5. Step 2 Prioritised Shortfall Areas**

The complete set of shortfalls form are used by the SC to derive a set of Prioritised Shortfall Areas (PSA) taking into account the impact associated with each shortfall.

## **5.3. NATO MILITARY TOOLS**

### **5.3.1. Generic Planning Situations (GPS) / Mission Type (MT)**

Generic Planning Situations (GPS) provide a generalised description of the political, military, socio-economic and geographic circumstances in which a particular NATO Mission Type (MT) may occur. The GPS for each MT defines the end state and objectives that must be achieved. This gives the top levels of the Mission-to-Task Decomposition (MTD) for that particular MT. The GPS is intended to describe the context necessary to understand the MTD.

Ten GPS were developed for CRR16:

- Collective Defence (CD)
- Consequence Management (CM)
- Counterinsurgency (COIN)
- Conflict Prevention (CP)
- Counterterrorism/Antiterrorism (CT/AT)
- Disaster Relief (DR)
- Extraction Operations (EOP)
- Enforcement of Sanctions and Embargoes (ESE)
- Peace Enforcement (PE) (Figure 10)
- Peacekeeping (PK).



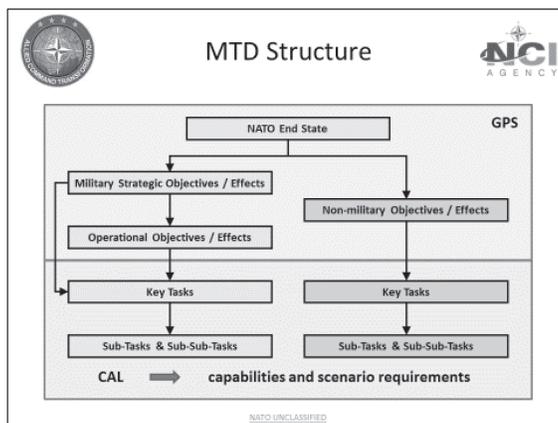
**Figure 10 – Mission Type Example**

### 5.3.2. Mission-to-Task Decomposition (MTD)

The Mission-to-Task Decomposition (MTD) provides a structured decomposition of a NATO MT into the range of tasks needed to achieve mission objectives and accomplish mission. This focus on tasks is essential for a capability-based approach to planning. It covers use of military and non-military aspects of power (support to Comprehensive Approach).

The main purposes of MTD are:

- Capture the overall concept for the conduct of each MT;
- Framework to support derivation of capability requirements;
- Support traceability of capability requirements;
- Link Capability Assignment Logic (CAL) to mission tasks and objectives (Figure 11).



**Figure 11 – NDPP process flow**

### 5.3.3. Scenarios / Mission Phase Analysis (MPA)

Scenarios provide a representative operational environment to test the pool of forces (As per Political Guidance). They include geography, threat and environmental factors.

Ideally, analysis would use a wide range of scenarios to test every relevant factor, however time and resource constraints limit number that can be analysed.

There is an obvious need for sufficient scenarios to give confidence in testing- too few means some factors/capabilities untested, but too many is unmanageable.

Scenarios are used to ensure that the building blocks of the Level of Ambition are reflected so that capabilities from Phase 1 can be tested. They provide testbeds for incorporation of new or updated doctrine and LI / LL from current or recent ops. Military planners are able to assess new concepts and new ways of doing business (e.g. better distinction between COIN and CT in this cycle) and ensure that current “Hot Topics” are addressed.

Each Scenario has a detailed scripts that outlines the geo-political environment in which the mission takes place. The Introduction to this document describes the Background to conflict, the Situation outline, the PMESII Assessment and the NATO End State.

The Mission Analysis section describes:

- Opponent situation;
- Capabilities, Centre of Gravity, Courses of Action;
- Mission Statement and Higher-Commander’s Direction and Guidance;
- Specific military and non-military objectives / effects which are based on the MTD, but ‘down-selected’ to only include relevant ones;

The Concept of Operations describes:

- Commander’s Intent
- Scheme of Manoeuvre, including phasing
- C2 and Service Support

Component Area Groups (CAGs) conduct a phase-by-phase and task-by-task analysis of relevant tasks and objectives in MTD. This identifies the capabilities needed to successfully conduct each task in the environment described by the scenario. This is a shared activity between military SMEs and NCIA analysts

Analysis of certain tasks is dependent on results of other tasks (e.g. logistic results depend on force results) and must be scheduled and coordinated. J-DARTS is a key tool to implement and support this analysis.

### 5.3.4. Capability Assignment Logic (CALs) / Reference Capabilities (RCs)

CALs provide the foundation for deriving scenario requirements. They give a quantifiable and auditable means of generating scenario results. These results are expressed as a requirement in terms of a Reference Capability.

The logic to quantify capability required based on:

- Key influencing factors from MT / Scenario;
- Characteristics of Capability Code.

This logic varies from simple expressions to advanced analytical models (e.g. simulations).

Military judgement and inputs are crucial to development of CALs. The CALs are a mathematical formulation of military judgement (Figure 12).

CALs may be:

- Structural: Based on the number of other assets (e.g. 1 x ISTAR-GROUP-DIV per land DIV-HQ)
- Demand-based: Requirements based explicitly on influencing factors in a scenario (e.g. town population, OPFOR capabilities, number of AGSR orbits, etc.)

CALs link to Key Tasks in MTD. CALs have been developed to be applied across many potential situations.

Military review of results must occur throughout the requirements analysis process.

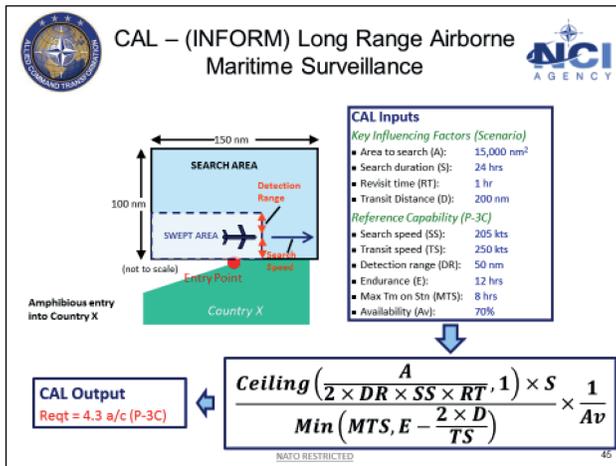


Figure 12 – CAL for Long Range Airborne Maritime Surveillance

## 5.4. J-DARTS COMPONENTS

The NATO Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset (JDARTS) is an integrated federation of prototype software applications developed by NCI Agency to support NATO and national capability-based Defence Planning (Figure 13).

JDARTS provides the Alliance with a unique and powerful analytical toolset. Capability requirements can be identified, quantified and subsequently compared against the spectrum of forces and capabilities available to fulfil the requirement.

By supporting the identification of capability requirements and shortfalls within the NATO Defence Planning Process, JDARTS has made a major contribution to the on-going transformation of NATO.

The key features of JDARTS:

- Collaborative, networked environment for Joint, capability-based Defence Planning.
- JDARTS Capability Assignment Logic consolidates output from detailed operational analysis and simulation studies with expert military assessments by NATO Defence Planners.
- Provides integrated federation of complementary applications for scenario-based analysis.
- Flexible, fully customizable and adaptive to national requirements.

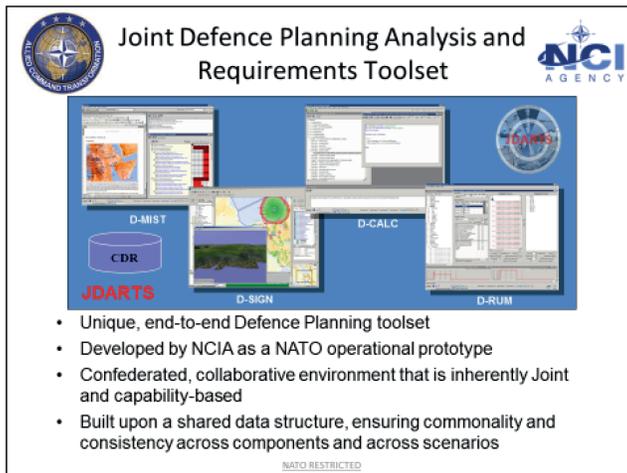


Figure 13 – Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset

The J-DARTS toolset consists of six major functional components, summarised as follows.

- D-MIST. The J-DARTS tool Defence Planning Mission Study Tool (D-MIST) is used to support Joint, capability-based Mission Task Analysis (Military Estimate and Task Decomposition) for representative MTs and Scenarios.

- D-CALC. The J-DARTS tool Defence Planning Capability Assignment Logic Calculator (D-CALC) is utilised for the specification and execution of Capability Assignment Logic (CAL).

- D-SIGN. The J-DARTS tool Defence Planning Scenario Generation (D-SIGN) tool is a support tool for the CRR process to ease the configuration of SE Classes (SECs), Scenario Elements (SEs), Sets and Attributes through a visual map-based interface

- D-RSDC. The J-DARTS tool Defence Planning Repository Set Data Configurator (D-RSDC) is used for the administration of the Common and D-RUM databases to aid the Fulfilment process using the D-RUM application

- D-RUM. The J-DARTS tool Defence Planning Requirements and Unit Matching (D-RUM) application is at the core of the fulfilment process, being responsible for joining the two major process streams in the CRR methodology: The requirements and the available forces.

- D-EFT. The Defence Planning Extended Fulfilment Tool (D-EFT) performs the optimised matching of real world units to the Scenario CRs, developing a Force Pool that is capable of meeting the requirements of all Scenarios in all BMs.

## **5.5. EXPLOITATION BY NATIONS**

MN ADAPT- Multinational Alliance Defence Analysis and Planning for Transformation- is a Tier 1 Smart Defence project that is providing participating nations with insight and access to the analytic expertise available to them within the NATO Defence Planning Process (NDPP). MN ADAPT is the forum for nations to develop and share evolving best practice on the application of these methods to national defence planning.

MN-ADAPT is being led by Norway with Germany and Finland participating as Tranche 1 nations. A number of additional NATO and partner nations have requested information.

Through participation in the MN ADAPT project, nations are gaining deeper understanding of the analytic foundations of NATO

Defence Planning as well as accessing the analytic support software applications employed by NATO. This understanding is enabling informed decisions as to adoption of elements of this process for national use, and is establishing the framework for flexible provision of more in-depth NCI Agency analytic support through bi-lateral and multinational Work Packages.

The value proposition of multi-national co-operation is to deliver financial efficiencies and economies of scale through multi-national sponsorship of common activities, including:

- Education and training with NATO analytic approaches;
- Facilitation and delivery of customised Defence Planning studies;
- Release, installation and in-service support of tools and models;
- Facilitation of release of NATO DP data through Allied Command

Transformation (ACT);

- Customised enhancements and developments of tools and models;
- Enhance integration between existing Operations Planning and Defence Planning tools and processes to minimise implementation costs to nations.

Under MN ADAPT, NCI Agency is providing analytical consultancy and tool/model provision to help Alliance members implement robust national capability-based planning processes, drawing on established NATO best practice but tailored to fit national needs. This is allowing NATO nations to benefit directly from NCI Agency's unique analytic expertise and from decades of collective investment in NATO Defence Planning. More specifically, NCI Agency expertise is being provided to support adoption of appropriate elements of the established NATO process:

- Insight, enhancement and development of representative planning situations (i.e. scenarios)
  - Structured mission analysis (mission-to-task decomposition)
  - Development and application of models/tools such as the NATO Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset (JDARTS) to determine the type and amount of capabilities required to meet national requirements, expressed in reference capabilities (i.e. standards)
    - Assessment of nation's capabilities against capability requirements
    - Automated mapping of existing/planned capabilities within Nations against national requirements (optimization models) to identify the required capabilities along with associated shortfalls and surpluses.

### **5.5.1. Best Practice Guide for Analytic Support to NATO Defence Planning**

MN ADAPT has produced a practitioner's implementation guide for the adoption and tailoring of appropriate elements of analytic support to NATO DP for a national context. This guide, available both as a stand-alone document and as a compiled HTML help-file, consolidates decades of experience providing analytic support to the NATO Defence Planning Process (NDPP) by the Operational Analysis (OA) Service Line (SL) of the NATO Communication and Information Agency (NCIA).

A summary of the NDPP is provided, followed by an overview of the Bi-Strategic Command (Bi-SC) Capability Requirements Review (CRR). The CRR is the military-led process that delivers Step 2 of NDPP, leading to establishment of the Minimum Capability Requirement (MCR) and the Priority Shortfall Areas (PSA). This guide then describes the analytical support to the NDPP in terms of selected Work Flows (WFs). These Work Flows provide a graphical representation of key military-analytic Defence Planning processes, and highlight recommended roles and responsibilities for each key activity. Analytic support to NATO Defence Planning covers a wide range of tools and techniques, but the majority of the NCIA analysis is performed within the NATO Joint Defence Planning Analysis and Requirements Toolset (J-DARTS). The WFs in this guide highlight the contribution of the appropriate J-DARTS component to the relevant process step.



**PARTE 2**  
**DO CONTEXTO E DO PROCESSO**  
**NACIONAL**



# 6.

## **A ADEQUABILIDADE DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR NACIONAL, NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES MILITARES, FACE AOS NOVOS PARADIGMAS DE SEGURANÇA E DEFESA**

**Pedro Dinis Capinha Maio**

Major Administração Aeronáutica / Força Aérea

**João Rafael Lavado Eufrázio**

Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**António Carlos dos Santos Ferreira**

Major de Engenharia / Exército

**Adriano Augusto Gomes Branco**

Major de Cavalaria / Exército

**MAJ ADMIL António José Luís Antunes**

Major de Administração Militar / Exército

Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17

### **6.1. INTRODUÇÃO**

Na sequência da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas (FFAA), o Despacho n.º 11400/2014 de 22 de setembro veio aprovar a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), implementando o planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades com base no nível de ambição e em cenários de atuação. O planeamento de defesa militar, através do seu ciclo, permite identificar as capacidades necessárias, priorizá-las e delimitar os

projetos que devem ser inscritos na Lei de Programação Militar (LPM) com vista ao seu financiamento.

Para tal o Processo de Planeamento de Defesa Militar (PPDM) deve ser adequado, tendo em consideração a lógica em que se baseia e a forma como possibilita alcançar os objetivos. Para que o processo seja adequado, Silva Ribeiro (2009, p. 190) refere que este deve considerar os desafios do ambiente externo (problemas e eventualidades), fundamentar ou desenvolver os recursos e as capacidades nacionais, edificando ou explorando as sinergias internas e com aliados (potencialidades) e colmatar as deficiências do potencial nacional (vulnerabilidades).

Inserido na unidade curricular de Planeamento Estratégico, o presente trabalho tem como objeto de estudo o PPDM nacional, delimitando a sua análise ao impacto que tem na edificação de capacidades militares. O estudo está delimitado ao processo em si, não cabendo no estudo a análise dos produtos resultantes do mesmo.

O objetivo geral definido para o estudo consiste em analisar a adequabilidade do PPDM nacional na edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de Segurança e Defesa. A fim de conseguir cumprir o objetivo geral (OG) é necessário atingir os seguintes objetivos específicos (OE) para o estudo:

OE1 – Enquadrar concetualmente o Processo de Planeamento de Defesa Militar, a edificação de capacidades militares e os novos paradigmas de Segurança e Defesa;

OE2 – Analisar o impacto que a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas;

OE3 – Analisar a forma como a dicotomia entre o planeamento de recursos e o planeamento militar afeta a edificação de capacidades;

OE4 – Analisar o impacto do ciclo de vida do PPDM na edificação de capacidades;

Para orientação ao desenvolvimento do trabalho e assente nos objetivos geral e específicos, procurar-se-á responder às seguintes questões central (QC) e derivadas (QD) constantes na Tabela 4.

**Tabela 4 – Problema em estudo – Objetivos, questões e dimensões**

OG	QC: O Processo de Planeamento de Defesa Militar é adequado à edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de Segurança e Defesa?	
OE	Questão Derivada (QD)	Dimensões
<b>1</b>		
<b>2</b>	1 - Qual o impacto que os procedimentos para a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas?	Política
<b>3</b>	2 - De que forma a dicotomia entre o planeamento de recursos e o planeamento militar afeta a edificação de capacidades?	Recursos
<b>4</b>	3 - Qual o impacto do ciclo de vida do PPDM na edificação de capacidades?	Tempo

O modelo de análise aplicado ao trabalho teve por base a caracterização do PPDM, estrutural e temporalmente e a sua análise à luz das dimensões Política, Recursos e Tempo, concluindo sobre os impactos que estas têm no processo, respondendo assim às QD. A esta análise, aplicaram-se, posteriormente, indicadores que definem o conceito de adequabilidade proposto nas Provas da Estratégia de Silva Ribeiro, permitindo, em resposta à QC concluir sobre adequabilidade do PPDM na edificação de capacidades face aos novos paradigmas de segurança e defesa.

Assim, no capítulo um é apresentada uma breve caracterização do PPDM, a definição de capacidades militares e uma referência aos novos paradigmas da segurança e defesa. No segundo capítulo é respondida a QD1. Caracterizam-se os processos para a criação das orientações políticas e para a análise estratégico-militar; analisa-se a forma como estes concorrem para a definição dos requisitos de capacidades e para a identificação de lacunas; e identificam-se as vulnerabilidades, limitações, restrições e potencialidades do processo. A QD2 é respondida no terceiro capítulo, no qual se identificam os problemas inerentes à dicotomia entre o planeamento militar e o planeamento de recursos, analisam vantagens e inconvenientes desta relação, apontando as vulnerabilidades e limitações impostas à criação de capacidades, bem como as possíveis potencialidades a explorar. A QD3 é respondida no capítulo quatro. Neste analisa-se o PPDM do ponto de vista temporal, ou seja, o ciclo de vida do PPDM, identificando incompatibilidades, limitações e restrições impostas à edificação de uma capacidade militar.

Os instrumentos metodológicos utilizados para a condução deste trabalho assentaram na análise documental de legislação e artigos científicos e em entrevistas a colaboradores com responsabilidades e experiência no PPDM, nomeadamente ao Diretor-Geral dos Recursos da Defesa Nacional e ao chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA).

## **6.2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E CONTEXTUAL**

O conceito de capacidade como forma de planeamento militar, nasceu, nos Estados Unidos da América (EUA), após o fim da Guerra Fria, como forma de substituir o planeamento baseado numa ameaça, que até então era muito específica e bem identificada, por um planeamento orientado para lidar com o imprevisto e o desconhecido (Rodrigues, 2015). Para Cabral Couto (2015), esta nova forma de pensar e planear capacidades representa “uma rotação de 180° no tradicional método das capacidades ou possibilidades: em vez de o aplicar ao “Outro” (inimigo ou adversário) aplicá-lo a nós próprios, isto é, centrar a análise nas nossas capacidades, existentes e desejáveis, o que é mais fácil de dizer que de fazer”.

Pensadores nacionais, como Cabral Couto e Alexandre Rodrigues (2015) viram esta ser a melhor forma de Portugal resolver a crónica vulnerabilidade dos conceitos estratégicos de defesa nacional, resultante destes não estarem alicerçados num plano que sustente a sua concretização. Apesar de uma constante melhoria da qualidade dos conteúdos e formatos dos sucessivos conceitos estratégicos, a verdade é que não tem havido o mesmo cuidado, em adotar semelhante nível de exigência, no escrutínio da metodologia de planeamento que lhe está associada, salvo pequenos ajustes pontuais resultantes da necessidade de coordenar o planeamento nacional com o da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE) (Rodrigues, 2015).

Até 2010, o planeamento estratégico militar efetuava-se através de ciclos bienais de planeamento de forças, algo que se mostrou, nesta altura, desajustado face ao modelo de planeamento baseado em capacidades em vigor na OTAN e UE (Capucho, 2011, p. 9). Perante isto, em 31 de janeiro de 2011 foi assinado o Despacho n.º 4/MDN/2011, contendo a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM) e com a qual se estabeleceu um Ciclo de Planeamento de

Defesa Militar (CPDM) assente em capacidades militares, articulado com o ciclo de planeamento OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE e que permita a definição e edificação de um Sistema de Forças (SF) (MDN, 2011).

Nesta linha, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) 2013 definiu ser fundamental a implementação de uma metodologia de planeamento por capacidades, no âmbito do desenvolvimento do sistema de forças nacional, tendo em conta os critérios de atuação e de emprego efetivo dos meios, preparação e eficácia das FFAA (Conselho de Ministros, 2013, p.38).

### **6.2.1. Capacidade Militar**

A edificação e sustentação de capacidades decorrem do planeamento de defesa militar, num processo que articula o planeamento de forças e o planeamento de recursos. Logo, as capacidades estão diretamente associadas às forças que se pretendem aprontar e aos recursos necessários e disponíveis.

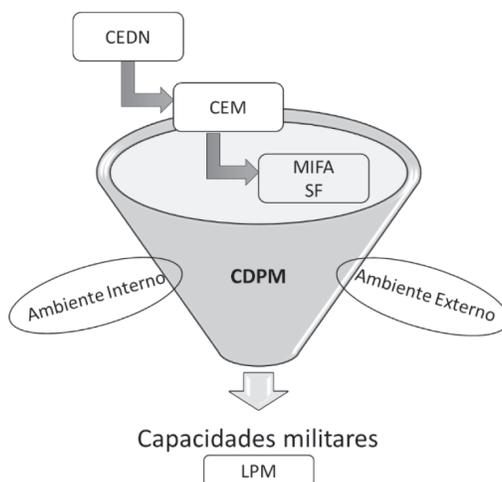
Cabral Couto, na sua definição de “Força”, afirma que capacidades são uma das suas componentes, junto com os meios e recursos, “de que um ator político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objetivos” (1988, p. 40). Já Rodrigues (2015) centra a sua ideia de capacidade na “aptidão para cumprir um determinado objetivo requerendo o emprego operacional das Forças Armadas”, associando três componentes: (i) o propósito que se pretende alcançar; (ii) os meios e a organização necessários para alcançar esse propósito e (iii) a vontade política para a utilização desses meios.

Uma capacidade militar consiste no “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (DOTMLPII) (MDN, 2014).

Não se deve, assim, confundir capacidades com a mera disponibilidade de meios ou equipamentos, ou até, de recursos humanos associados. O conceito de capacidade apenas tem significado, para efeitos de planeamento, se associado a objetivos ou missões claramente definidos e devidamente contextualizados (Couto, 2015).

## 6.2.2. O Processo de Planeamento Defesa Militar Nacional

O PPDM é um processo estruturado e cíclico, pelo que assume também a designação de CPDM<sup>86</sup>. Iniciou-se, com o primeiro ciclo, em 2014, com a difusão da DMPDM e que decorre no quadriénio 2014-2018. O CPDM tem como principal objetivo desenvolver capacidades com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação com vista a definir requisitos de capacidade, a identificar lacunas consideradas prioritárias, a definir os objetivos de capacidades, implementando o seu desenvolvimento e revendo os seus resultados. Enquadrados pelos principais documentos estruturantes do planeamento estratégico militar, o CPDM procura sincronizar, articular e otimizar o planeamento nacional com o ciclo de planeamento OTAN e da UE (Figura 14).



**Figura 14 – Modelo teórico do CDPM**

Fonte: adaptado de Martins (2015).

O desenvolvimento do CPDM é constituído pelos cinco passos que, seguidamente, se detalham.

O passo 1, consiste na elaboração da orientação política, através da DMPDM, que constitui a base que orienta todo o processo, em cada ciclo de

<sup>86</sup> Para melhor compreender a dialética entre PPDM e CPDM, deve-se considerar o PPDM o desenho estrutural do processo enquanto CPDM a sequência temporal de condução do processo pelos seus passos e em ciclos.

planeamento. Deve definir claramente o que as FFAA devem estar preparadas para fazer, referindo as capacidades necessárias e as prioridades que lhe estão associadas, elencando também os aspetos relevantes do planeamento da OTAN e UE. A Direção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do Ministério da Defesa Nacional (MDN) é responsável pela elaboração da DMPDM, de quatro em quatro anos;

O Passo 2 é a definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas, cujo objetivo é identificar as capacidades necessárias às FFAA, através da análise da DMPDM, do Conceito Estratégico Militar (CEM), das Missões das Forças Armadas (MIFA), do SF nacional e do Dispositivo de Forças (DF), para que o SF garanta o nível de ambição estabelecido. Este processo inicia-se com a difusão da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF) do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), sendo destinatários os Chefes de Estado-Maior dos Ramos, que deverão efetuar as suas propostas sobre as necessidades específicas;

Segue-se o passo 3, que consiste na definição de objetivos de capacidades, que tem por finalidade selecionar as capacidades que devem merecer prioridade, em termos de atribuição de recursos (humanos, financeiros e materiais), atendendo à sua exequibilidade, de acordo com os recursos disponíveis. O CEMGFA elabora o Projeto de Proposta de Forças Nacionais, organizado por capacidades, e a respetiva análise de risco para ser submetidos ao MDN, após parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM). Este documento servirá de base à reunião bilateral com a OTAN, após a qual, depois de devidamente ajustado, constituirá o primeiro projeto de Objetivo de Forças, o qual após aprovação do MDN dará, por sua vez, origem à elaboração dos planos de implementação, da LPM e da Lei das Infraestruturas Militares (LIM);

O passo 4 corresponde à implementação dos planos e execução das leis de programação, em particular da LPM e LIM, não invalidando a procura de soluções de cariz multinacional ou coletivas, assumindo um carácter contínuo;

Após a implementação dos planos, é feita a revisão dos resultados (passo 5), que culmina com a elaboração de um Relatório de Capacidades do SF, permitindo verificar o grau de satisfação com que se dá corpo à orientação política e que alcança o nível de ambição.

Todo o ciclo é acompanhado pelo Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD), responsável por elaborar o Relatório de Capacidades, o qual, depois de analisado pelo CCEM é enviado para apreciação do MDN.

### 6.2.3. Novos Paradigmas de Segurança e Defesa

O século XXI continua cheio de incertezas, com mudanças profundas na conjuntura internacional. A ameaça que estava bem definida desapareceu, dando lugar a um período de instabilidade anormal, com uma ampla série de focos de convulsão regionais e múltiplos radicalismos, riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados (Garcia, 2010, p. 32).

A atual conjuntura estratégica apresenta enormes desafios aos estudos estratégicos (moribundos após o fim da Guerra Fria) e ao planeamento estratégico: o terrorismo internacional, a instabilidade no flanco sul da Europa, a contínua turbulência na Ucrânia e Crimeia, a par da postura assertiva, em termos militares, da Rússia ou, ainda, a situação no Médio Oriente, na Síria, na Líbia e na região do Golfo da Guiné (Ramalho, 2017, p. 155).

A estes desafios atuais outros se acrescentam e que decorrem de uma prospetiva a médio/longo prazo.

A explosão demográfica é um dos desafios que se colocam ao futuro da segurança e defesa (CEM, 2014, p. 10). Estima-se um crescimento demográfico de dois mil milhões de habitantes nos próximos 30 anos, com este crescimento a ocorrer maioritariamente nas áreas urbanas, tornando-as cada vez mais densas, complexas e interdependentes, especialmente em megacidades de 10 milhões ou mais de habitantes. Megacidades essas que se localizarão, desproporcionalmente, nas zonas costeiras e em regiões particularmente afetadas pelas condições atmosféricas. Este facto permite prever, a curto prazo, guerras centradas na população, em áreas densamente urbanas e de elevada complexidade (Miller, 2015, pp. 4-9).

Outro desafio à segurança e defesa são as alterações climáticas e as situações ambientais extremas que lhes estão associadas (CEM, 2014, p.15), as quais acarretam riscos para a população, aumentarão a instabilidade, principalmente nas regiões mais lotadas e levarão a um desafio acessório que se prende com a escassez dos recursos naturais e a disputa pelos mesmos. Tendo em consideração o aumento demográfico referido anteriormente, estima-se que a procura por alimentos, água e energia venha a ter um crescimento de 35, 40 e 50 por cento, respetivamente (NIC, 2012, pp. 31-35). Este facto levará a uma mudança no paradigma dos conflitos, passando a sobrevivência a ser, no futuro, a principal razão para a existência de conflitos e para um aumento dos fluxos migratórios ilegais.

O acelerado desenvolvimento tecnológico leva a que tecnologias, que se julgavam no domínio da ficção científica, sejam uma realidade a curto prazo, as quais irão ter um importante papel na moldagem dos próximos conflitos. Novas e avançadas plataformas de armamento como os *drones*, munições de precisão, armas de energia direcional, o uso da nanotecnologia como arma ou mesmo o emprego da Inteligência Artificial tornarão os conceitos operacionais, táticas, técnicas, procedimentos e armamento completamente desatualizados (Miller, 2015, pp. 21-32).

O desenvolvimento vertiginoso das tecnologias e sistemas de informação e comunicação tornará a cibersegurança uma das mais relevantes dimensões militares do futuro (Miller, 2015, p. 52). A era digital não se compadece com sistemas de segurança e defesa antiquados, sem anticorpos para fazer face às acessíveis capacidades tecnológicas usadas para destruir ou desorganizar sistemas de informação.

Outro desafio para a segurança e defesa prende-se com a relevância que atores não-estatais estão a adquirir no sistema internacional. Instituições financeiras, empresas multinacionais, indivíduos multibilionários têm cada vez mais influência e poder sobre os estados pois possuem recursos e capacidades que, antigamente, eram pertença exclusiva dos estados (Miller, 2015, p. 52). O aparecimento destes novos atores eleva os conflitos para uma dimensão ambígua e incerta, forçando o instrumento militar a se apetrechar de novos conceitos, métodos, meios para atingir os seus fins.

Por fim, e apesar de ser um tema “velhinho”, surge como novo desafio para a segurança e defesa um novo paradigma associado à dissuasão nuclear, a qual é marcada por uma cada vez maior multipolaridade nuclear resultante da proliferação de armas de destruição massiva. A dissuasão nuclear deixou de estar assente na dialética EUA-Rússia, perspetivando-se que venha a estar ancorada a três polos nucleares: o Ocidental (EUA, Reino Unido, França e Israel), o Asiático (Coreia do Norte, China, Índia e Paquistão) e a Rússia.

Cabral Couto (2015) considera assim, que hoje, o planeamento estratégico encontra-se num domínio nebuloso, porque a sociedade informacional, em que vastas regiões estão já mergulhadas, é geradora de um ambiente, que designa pelo acrónimo MICA, caracterizado pela mutabilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, e que coloca em causa o próprio conceito de planeamento, pelo menos a prazo. Já a doutrina norte-americana atribui ao atual ambiente operacional, a expressão VUCA (ou VICA em português), assente nas quatro características deste: *volatile, uncertain, complex, and ambiguous*.

O novo paradigma de segurança e defesa, assente na volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade, obriga o planeamento estratégico e, conseqüentemente, o planeamento de capacidades, a ser versátil, a “jogar” na antecipação, a ter maior capacidade de gestão do risco e a diferenciar ainda mais o planeamento a curto do planeamento a longo prazo.

#### **6.2.4. Adequabilidade**

Para analisar a adequabilidade do processo, utilizou-se o conceito de adequabilidade definido por Silva Ribeiro nas Provas da estratégia (2009, p. 190) e com o qual, o autor determina se uma modalidade de ação estratégica – neste caso, o processo – é boa.

A análise da adequabilidade de uma modalidade de ação estratégica consiste em identificar “se a estratégia faz sentido face ao objetivo a materializar, e se, nessa ótica, apresenta deficiências que necessitem de ser colmatadas” (Ribeiro, 2009, p. 192).

Considera Silva Ribeiro (2009, pp. 190-192) que a adequabilidade de uma modalidade de ação está “centrada no princípio do objetivo”, verificado com o equilíbrio entre as ações e os meios, a comunalidade das ações, informações e apoios, a seletividade da informação, a flexibilidade para fazer face a imprevistos, o valor dos efeitos sobre o contendor e a compatibilidade entre níveis. Para tal, a modalidade de ação estratégica deve considerar “os desafios do ambiente externo (problemas e eventualidades), desenvolver os recursos e as capacidades nacionais, edificando ou explorando as sinergias internas e com aliados (potencialidades) e colmatar as deficiências do potencial nacional (vulnerabilidades)”.

### **6.3. A ORIENTAÇÃO POLÍTICA E ANÁLISE ESTRATÉGICO-MILITAR NA DEFINIÇÃO DE REQUISITOS E IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS**

#### **6.3.1. Enquadramento da Orientação Política e Análise Estratégico-Militar no Processo de Planeamento de Defesa Militar**

A orientação política e análise estratégico-militar intervêm no passo um do CPDM. O artigo 6.º da Lei de Defesa Nacional (LDN) esclarece que as “orientações fundamentais da política de defesa nacional são definidas no programa do Governo, em obediência aos princípios fundamentais e

aos objetivos permanentes definidos na Constituição” e na própria lei (AR, 2009, p. 4344(10)).

A política de defesa nacional deve integrar “os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidas na Constituição”, na LDN, no “programa do Governo e no conceito estratégico de defesa nacional”<sup>87</sup> (AR, 2009, p. 4344(10)). Por outro lado, cabe ao Governo aprovar “as orientações fundamentais da política de defesa nacional, a incluir no seu programa, e assegurar todas as condições indispensáveis para a sua execução, no quadro do Orçamento do Estado e das leis de programação militar”<sup>88</sup> (AR, 2009, p. 4344(12)). Além disso, deve ainda “garantir a capacidade, os meios e a prontidão das Forças Armadas para o cumprimento das suas missões”<sup>89</sup> (AR, 2009, p. 4344(12)).

Mas, se as orientações políticas cabem ao Governo, importa referir que cabe ao MDN a responsabilidade de assegurar a “elaboração e a execução da política de defesa nacional e das Forças Armadas”, sendo ainda “politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional, pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão”<sup>90</sup> (AR, 2009, p. 4344(12)).

A identificação de lacunas e definição de requisitos é da responsabilidade direta do CEMGFA. Para tal, elabora a DPF, onde identifica as capacidades que serão necessárias para alcançar quantitativa<sup>91</sup> e qualitativamente<sup>92</sup> o SF nacional com o nível de ambição estabelecido (Santos, 2014, p. 28). Este nível de ambição, juntamente com os cenários de atuação e as prioridades estabelecidas para o desenvolvimento de capacidades contribuem para: (i) a participação em teatros internacionais; (ii) a proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito; (iii) a vigilância e a afirmação nacional nas áreas marítimas sob jurisdição nacional; e (iv) aumentar a capacidade de resistência contra ciberataques; conforme orientações políticas vertidas na DMPDM<sup>93</sup> (MDN, 2014, p. 23656). Nesta diretiva é definido o nível de ambição ao nível nacional,

---

<sup>87</sup> Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, artigo 4.º, n.º 1.

<sup>88</sup> *Ibidem*, artigo 12.º, n.º 2, alínea g).

<sup>89</sup> *Ibidem*, artigo 12.º, n.º 3, alínea d).

<sup>90</sup> *Ibidem*, artigo 14.º, n.º 1.

<sup>91</sup> Para uma análise do ponto de vista da quantidade de recursos disponíveis e necessários na edificação da capacidade (e.g. número de viaturas blindadas necessárias para uma Unidade Escalão Batalhão).

<sup>92</sup> Para uma análise do ponto de vista da qualidade da capacidade, tendo em vista responder às ameaças atuais (e.g. as viaturas blindadas com possibilidade de operar em ambiente Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico).

<sup>93</sup> Despacho n.º 11400/2014, de 11 de setembro, ponto 3.d.(1).

isto é, o número, a escala e natureza das operações. A mesma constitui a base que orienta todo o processo cíclico e tem como tarefa subsequente a sua difusão por parte do MDN para o EMGFA, de modo a continuar os trabalhos inerentes aos outros passos do ciclo (Elvas, 2017a). Será a partir do nível de ambição, cenários de atuação e prioridades estabelecidas, que passaremos a abordar o impacto que a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas.

### **6.3.2. A Implementação da Orientação Política no Processo de Planeamento de Defesa Militar**

A DMPDM é elaborada pela DGPDM, para um ciclo temporal de planeamento de quatro anos, e quando aprovada pelo MDN é remetida ao CEMGFA. Com base na DMPDM, o CEMGFA emite a DPF, transpondo as orientações políticas em orientações militares, por forma a ser iniciado o planeamento militar. Esta primeira fase do PPDM, que diz respeito à orientação política, tem como *Inputs* o CEDN, o *NATO Defense Planning Process* (NDPP) da OTAN, o *Capability Development Plan (CDP)* da UE e ainda a análise política militar que é efetuada. Este passo de nível político é aquele que o produto final pretendente é a DMPDM.

Ao analisar o CEDN e o CEM, percebe-se que estes documentos já têm inseridos os níveis de ambição e até um período temporal. Pelo que se pode levar a questionar qual a necessidade ou o acréscimo da DMPDM em todo o processo de planeamento, nomeadamente no desenvolvimento de capacidades.

Segundo Elvas (2017b), embora o CEDN e o CEM incluam o nível de ambição e o período temporal, a DMPDM, para além de trazer mais detalhe, inclui nas suas orientações específicas a avaliação qualitativa dessas capacidades. A título de exemplo, o autor refere que embora as FFAA já tenham uma determinada capacidade, face a novas tipologias de ameaças existe necessidade de a reavaliar para esta se adaptar às novas exigências. Assim, se qualitativamente, um determinado recurso já não preenche os requisitos, ou seja, já não responde aos requisitos modernos atuais, importa caracterizar essa capacidade para estes requisitos, não se estando, portanto, nesta modalidade a adquirir uma nova capacidade. Desta forma, importa não complicar os processos, mas sim torná-los mais simples.

Com a orientação política, decorrente do CEDN, dos planeamentos

da OTAN e da UE, materializado no passo um do PPDM, para um ciclo de quatro anos, importa perceber o impacto que uma eventual alteração da orientação política tem sobre o PPDM. Também aqui se conclui, naquilo que é a opinião de Elvas (2017b), que as alterações do Governo dentro deste ciclo de quatro anos não se fazem sentir. Isto, porque a existirem, refletem-se no calendário do investimento, que se traduz na concretização de aquisição das necessidades, e para o qual deixará de existir disponibilidade temporal para a execução material e financeira. Por outro lado, os três quadriénios do período de vigor da LPM, também contribuem para se esbater algum impacto que se poderia sentir na alteração da orientação política.

As orientações políticas ou mudanças de estratégia no ciclo, inseridas no programa do Governo, não devem ser alteradas, pois são processos algo pesados e que requerem uma continuidade grande, devendo-se evitar realizar a meio do processo alterações. Mas, a terem de existir alterações nas orientações políticas, estas devem-se traduzir na prioridade. Assim, a influência direta traduzir-se-ia apenas na distribuição do peso a afetar aos projetos na LPM, provocando a subsequente alteração na ordem de prioridade em que esses recursos apareceriam nesta lei (Elvas, 2017b).

Por outro lado, Macedo (2017) considera que uma alteração de Governo não deve implicar uma alteração no PPDM, pois isso só se justificaria se existissem alterações radicais no cenário político-estratégico. Admite que no atual cenário político-estratégico é difícil que as orientações se mantenham estáticas, pois uma coisa é um cenário de guerra convencional, com forças convencionais, distinto de enfrentarmos fenómenos atípicos, do ponto de vista da atuação e uso de meios, como é o caso do terrorismo, tráfico de influências, crime organizado e sobretudo guerra cibernética. Contudo do ponto de vista formal, Macedo (2017) afirma que quando ocorre uma orientação política, ainda que pequena, é dada no início do ciclo ou ajustada durante o mesmo em função da evolução do cenário envolvente, justificando o princípio de gestão flexível da LPM.

No entanto, por se estar a realizar pela primeira vez o processo em conformidade com o NDPP, ainda não é possível fazer uma avaliação comparativa e obter contributos válidos para eventuais propostas de alteração. Porém, Elvas (2017b), advoga que face aos atrasos que se têm verificado no PPDM em relação ao NDPP<sup>94</sup> e à consequente necessidade de acompanhar tais passos, considera que o processo para além de muito

---

<sup>94</sup> Aspeto que aprofundaremos adiante.

pesado e burocratizado, apresenta muitas etapas em cada passo, dos realizados até à data. Reforça que se deve ter um processo contínuo, porque a edificação de capacidades e a aquisição de equipamentos e/ou meios torna-se muito onerosa para o Estado.

### **6.3.3. A Intervenção Estratégico-Militar no Processo de Planeamento e Defesa Militar**

Relativamente ao passo dois, este é o momento em que a orientação política emanada no passo anterior passa para a esfera militar. Este passo tem como principal *Input* a DPF do CEMGFA. Esta diretiva materializa a transferência das orientações políticas para o levantamento e edificação de capacidades militares. Orienta o planeamento e efetua o levantamento de pressupostos e prioriza aquilo que no parecer do CEMGFA é mais importante, estabelecendo os critérios que na sua ótica devem enquadrar todo o planeamento.

Neste passo, da responsabilidade do CEMGFA, são definidos critérios, orientações, pressupostos e prioridades para levantar requisitos e capacidades e identificar lacunas. Para este fim contribuem (constituindo-se como *Inputs*) a DMPDM, CEM, MIFA, SF, DIF bem como, a análise político-militar realizada no passo anterior. Como *Outputs*, surgem as propostas de forças do EMGFA, da Marinha, do Exército e da Força Aérea. As propostas de forças dos Ramos são enviadas ao EMGFA, após efetuarem os seus trabalhos ao nível interno. Relativamente às propostas de forças efetuadas pelo EMGFA, são realizadas pela DIPLAEM, com a participação conjunta de um vasto número de especialistas.

A intervenção estratégico-militar decorre conforme o preconizado no PPDM e cada um tem a sua responsabilidade estabelecida. Esta intervenção inicia-se no fim do primeiro passo do ciclo (ministerial), transferindo-se a responsabilidade para o nível estratégico-militar (Elvas, 2017b; Macedo, 2017). Não obstante o processo decorrer, em termos gerais no estabelecido pela DMPDM, é um processo que necessita de melhorias contínuas. As orientações políticas decorrem sempre de uma análise estratégica interna e externa. É nesta conjugação de fatores que são traçadas as grandes diretrizes que contêm objetivos estruturais permanentes e objetivos conjunturais (Macedo, 2017).

Assim, na análise estratégico-militar são confrontadas as capacidades

militares disponíveis e requeridas para fazer face à materialização da orientação político-estratégica para a componente militar, resultando na identificação de lacunas (Macedo, 2017). O conjunto destas lacunas identificadas é ordenado por prioridades em função do risco que lhe está associado, pelo que é importante identificar muito bem as necessidades, por forma a definir o nível de ambição que se pretende (Capucho, 2011, p. 11). Esta identificação de lacunas pode, ainda, impedir a alteração do nível de ambição estabelecido (Elvas, 2017a).

Importa, por isso, que em função do nível de ambição se seja capaz de definir prioridades e apostar no preenchimento de lacunas que permitam cumprir as missões internas/autónomas e em simultâneo os compromissos com os nossos aliados. Porém, torna-se necessário estabelecer prioridades e em simultâneo aproveitar os mecanismos cooperativos de “*smart defence*” e “*pooling and sharing*” para preencher lacunas coletivas, e ainda apostar em nichos que acrescentem valor que possam servir simultaneamente os interesses nacionais de soberania territorial e os interesses aliados (Macedo, 2017).

#### **6.3.4. Síntese Conclusiva**

A definição de prioridades por parte da orientação política, assume uma enorme preponderância e uma grande importância no processo, pois deverá orientar o nível de ambição necessário para colmatar as lacunas que possam surgir na edificação de capacidades. Estas lacunas, devem ser integradas numa análise de risco, por forma a que a análise estratégico-militar sirva de auxílio ao nível político.

No entanto, uma das limitações identificadas, prende-se com o facto de se analisar o processo de requalificação/atualização de uma capacidade de forma semelhante ao do levantamento de uma capacidade, não separando a avaliação quantitativa da qualitativa. Ou seja, é dado um tratamento semelhante quer seja para levantamento de uma nova capacidade ou para a realização de um *upgrade* de uma capacidade já existente. Este aspeto torna o processo mais burocrático, quando o poderia simplificar, se tratado de forma distinta. Outra limitação, é o facto de estarmos ainda a implementar o primeiro CPDM, impossibilitando a realização de uma avaliação, uma vez que, não existe a possibilidade de comparação.

Por outro lado, os recursos necessários para edificar uma capacidade são muito onerosos, pelo que não se coaduna com as alterações de orientações

políticas. No entanto, dependendo do cenário político-estratégico, poderão ter de ocorrer alterações em termos de prioridades.

Face ao exposto e respondendo à QD1 “Qual o impacto que os procedimentos para a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas?”, conclui-se que, dos procedimentos da confrontação entre as capacidades militares necessárias para responder à orientação política e as capacidades militares existentes, resulta a identificação de lacunas que levam à definição dos requisitos necessários e do nível de ambição, em linha com os novos paradigmas de segurança e defesa.

#### **6.4. A DICOTOMIA ENTRE O PLANEAMENTO MILITAR E O PLANEAMENTO DE RECURSOS**

O planeamento militar, na sua estruturação anteriormente apresentada, não integra de uma forma clara e estruturada o planeamento de recursos considerando mesmo que é trabalhado e desenvolvido de uma forma separada.

Contudo, a edificação de uma capacidade, que necessita de atingir os vetores para o seu desenvolvimento, não pode ser alheia às necessidades de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe estão subjacentes e que são considerados na DMPDM.

Assim, apesar de não estar expressa estruturalmente a forma de articulação e integração do planeamento militar com o planeamento de recursos na DMOCPDM existe, contudo, algumas referências na mesma. No passo três “*Definição de objetivos de capacidades*” existe a referência à necessidade de verificar a exequibilidade financeira, pessoal e de material, assim como à elaboração ou preparação de Planos, LPM e LPIM<sup>95</sup>. No passo quatro “*Implementação*” existe a referência à implementação dos Planos, LPM e LPIM. Nos restantes passos não existe qualquer referência à intervenção da área de recursos.

Constatando-se igualmente a inexistência de um descritivo detalhado com a definição do que executar e fazer em cada passo, permitindo diferentes interpretações (Elvas, 2017), entende-se que algumas das orientações constantes da DMPDM vêm procurar suprir algumas das lacunas e clarificar procedimentos ou responsabilidades no âmbito dos recursos.

---

<sup>95</sup> Atualmente denominada de LIM - Lei de Infraestruturas Militares.

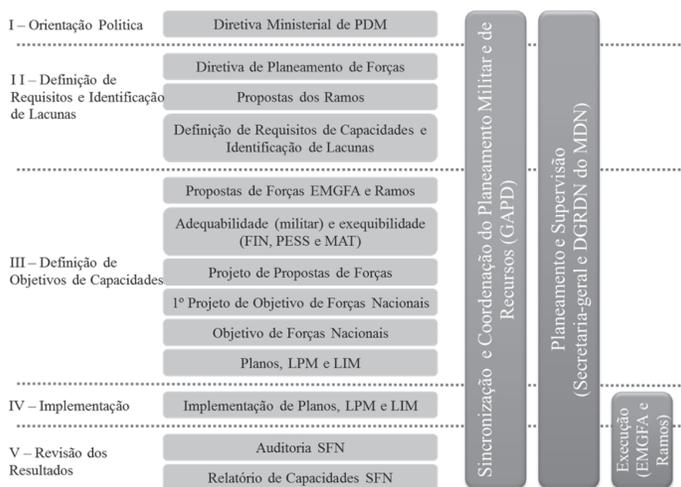
O alinhamento do CPDM nacional com o ciclo OTAN, não se tendo materializado apenas no âmbito do planeamento militar, mas igualmente no alinhamento do planeamento dos recursos financeiros disponibilizados na LPM, é o primeiro facto a realçar e que consta da DMPDM.

#### **6.4.1. Da DMPDM**

Para além da sintonia, que acarreta benefícios de sincronização com outros parceiros podendo levar a benefícios materiais e económicos, da DMPDM constam igualmente orientações e atribuições a entidades que seguidamente passaremos a descrever e que poderão indiciar uma estruturação, articulação ou sequenciação. As atribuições definidas no documento podem ser, no nosso entender, divididas em três níveis, sincronização e coordenação, planeamento e supervisão e execução.

No âmbito da sincronização e coordenação, de acordo com a DMPDM e também defendido por Elvas (2017b), surge o GAPD como a entidade com um papel primordial na sincronização dos processos de planeamento militar e de recursos transmitindo assim a transversalidade e permanência de relação entre os dois planeamentos para conseguir atingir os resultados finais pretendidos. A direção deste grupo está acometida à DGPDN do MDN.

O planeamento e supervisão está dividido por duas entidades do MDN. A Secretaria-Geral (SG), que tem responsabilidades no âmbito do planeamento dos recursos financeiros, atuando na avaliação contínua da situação económico financeira, na determinação do impacto de natureza orçamental da edificação de capacidades e no assegurar a sustentação financeira do processo através da LPM (Figura 15). A Direção Geral de Recursos de Defesa Nacional (DGRDN) que possui responsabilidades no planeamento dos recursos humanos - efetuando a contínua avaliação da situação de pessoal e a monitorização dos níveis de quantitativos e qualitativos de efetivos necessários à edificação de capacidades militares – e no planeamento de recursos materiais e infraestruturas – onde se realça a sua ação para “proceder à avaliação contínua e sistemática do ponto de situação da edificação da componente material e de infraestruturas prevista nas LPM e LPIM” e para “promover, coordenar e executar em cooperação com o EMGFA e Ramos das FFAA, os processos de aquisição e manutenção do armamento, equipamento e de obtenção e adequação de infraestruturas”.



**Figura 15 – Integração do planejamento de recursos no planejamento militar**

Quanto à execução a mesma está atribuída ao EMGFA e aos Ramos como se pode constatar numa das atribuições referida anteriormente. Das atribuições e das entidades envolvidas apresenta-se na Figura 15, de uma forma esquemática, como o planeamento de recursos integra os passos do planeamento militar.

Apesar da integração do planeamento de recursos no planeamento militar, o ciclo quadrienal com que se repete pode levar a que se identifiquem um conjunto de situações ao nível dos recursos.

#### **6.4.2. O Ambiente, o Momento e o Planeamento de Recursos**

Considerando que a edificação de uma capacidade, em todos os seus vetores (DOTMLPII), é normalmente um projeto de longo prazo, levando mais do que um ciclo de planeamento para a sua implementação, a dinâmica e volatilidade do ambiente subjacente à conflitualidade global levanta algumas questões.

Até que ponto a alteração das condições que enquadram o ambiente estratégico podem ter repercussões no planeamento de recursos? O momento em que há a integração dos recursos pode ter implicações no planeamento militar? O planeamento de recursos possui flexibilidade suficiente para fazer face às alterações do ambiente estratégico?

Em resposta à primeira questão pode-se dizer que é inevitável que alterações ao ambiente estratégico tragam repercussões no planeamento militar e conseqüentemente no planeamento de recursos dado os mesmos estarem relacionados. E em virtude deste facto, a nova tipologia de ameaças que atualmente caracterizam a conflitualidade, Macedo (2017) refere que as orientações em face das lacunas identificadas já acautelam esta situação.

Já a abordagem ao momento da sua integração no planeamento, Elvas (2017b) considera que o momento em que ocorre a integração dos recursos pode ter implicações, sendo inadequado que tal aconteça. Os condicionamentos, a existirem, deveriam ser identificados desde o início, contudo ressalva que, não existindo mais nada, os valores constantes da LPM são um bom limitador e indicador de planeamento. No nosso entender deveriam estar presentes transversalmente na priorização dos projetos e na análise de risco.

A limitada flexibilidade de estruturas muito hierarquizadas, integradas em organizações internacionais onde existem outros interesses e vontades que nem sempre são coincidentes e igualmente num cenário de recursos sempre escassos, não permite igualmente que as estruturas de planeamento respondam à velocidade que poderia ser considerada ideal. Decorrente destas limitações, e tendo presente o conflito de interesses, entre nações, por recursos, a resposta a este desafio passa por conhecer bem o processo de planeamento interno e essencialmente ao nível externo (OTAN), para que se possa influenciar o mesmo no sentido de que, o mesmo, venha ao encontro do pretendido a nível nacional, evitando o empenhamento de recursos adicionais (Elvas, 2017b). Ainda neste âmbito e segundo Macedo (2017) há a “obrigação dos planeadores estabelecerem prioridades que preencham lacunas fundamentais para responder de forma o mais abrangente possível aos diversos cenários e ameaças existentes”.

Contudo, o planeamento de recursos, para além da integração processual com o planeamento militar também está sujeito a outras questões.

Desde logo, uma prende-se com o que incluir nas verbas da LPM. Sendo uma lei orientada para, e segundo o seu objeto “a programação do investimento público das Forças Armadas em matéria de armamento e equipamento, com vista à modernização e operacionalização do sistema de forças”, as verbas deveriam ser para a edificação das capacidades na sua fase inicial e posteriormente os montantes relativos à sustentação deveriam ser encargo dos orçamentos de operação e manutenção de cada um dos Ramos (Elvas, 2017b). Contudo, o que se tem verificado não é bem esta

situação. Conforme consta na DMPDM, nas orientações para a LPM há a referência inversa de que “a respetiva alocação de recursos para a edificação e sustentação ao longo do seu ciclo de vida”. Esta é igualmente a posição defendida por Macedo (2017) que refere que “as lacunas nas capacidades se não acautelada a sustentação de todo o seu ciclo de vida revelam-se mais tarde ou mais cedo”.

Ainda ao nível dos recursos financeiros surge uma nova situação que poderá ser encarada como oportunidade que se prende com a disponibilidade de recursos provenientes da UE. Conforme referido por Elvas (2017) o MDN, e em particular a DGRDN, está atenta a esta possibilidade e entende que estes recursos podem complementar os recursos disponibilizados pela LPM permitindo abarcar um conjunto mais alargado de capacidades. Há, no entanto, que ter em atenção que a disponibilização destes recursos, essencialmente do *Horizon 2020* (80 biliões de euros para o período de 2014 a 2020), não poderá ser feita para aplicação em artigos exclusivamente militares, sendo apenas possível para artigos que possam ter duplo uso.

Num âmbito de uma capacidade necessária, e de uma forma mais abrangente, é ainda referido como aspeto a considerar os mecanismos cooperativos de “*smart defence*” e “*pooling and sharing*” (Macedo, 2017). O “*smart defence*” e o “*pooling and sharing*” são mecanismos da OTAN e da UE que visam o recurso a meios partilhados pelos seus estados-membros (Maio, 2013, p. 8) ou o desenvolvimento conjunto de novas capacidades, para posterior partilha e assim, aumentar as capacidades coletivas de ambas as alianças reduzindo as capacidades individuais de cada estado-membro e, conseqüentemente os encargos financeiros com capacidades que podem ser disponibilizadas pelos parceiros numa ótica do princípio da defesa coletiva (Pintat, 2013, pp. 1-2). Portugal tem apostado nestes mecanismos como forma de desenvolver capacidades, sendo para tal relevante o papel da Base Tecnológica e Industrial de Defesa na investigação e desenvolvimento de novas tecnologias. Portugal procura nestes mecanismos, através da sua participação em projetos e parcerias internacionais, colmatar lacunas críticas há muito identificadas, como é o caso, entre outras, o transporte aéreo estratégico, o reabastecimento aéreo, *intelligence, surveillance, target acquisition & reconnaissance* - ISTAR, UAV e “munições inteligentes (Correia, 2011). No entanto, Maio (2015, p. 33) identifica um conjunto de áreas vitais, a que designa de Capacidades de Ação Militar Crítica, que não podem ser incluídas em mecanismos de “*pooling and sharing*” ou “*smart defence*” em virtude de Portugal não poder “prescindir de capacidades

militares próprias, não partilháveis, para garantir a segurança e defesa do seu território e população” e possuir “as capacidades imprescindíveis para assegurar de forma confiável e credível os compromissos internacionais assumidos”. Essas capacidades são: (i) Sistemas de Informações Militares; (ii) Sistemas de Informação e Comunicação Operacional; (iii) Forças e meios operacionais para garantir a integridade territorial, a defesa do espaço aéreo e marítimo nacional, cujo pré-posicionamento assegure uma função de presença e proximidade com as populações; (iv) Vigilância e controlo militar dos espaços aéreo e marítimo sob jurisdição nacional; (v) Busca e salvamento; (vi) Apoio militar de emergência; (vii) Proteção contra ameaças NBQR; (viii) Apoio hospitalar de base territorial; (ix) Ciberdefesa de sistemas de informação críticos; (x) Proteção de infraestruturas críticas e pontos sensíveis; (xi) Projeção e retração das Forças; (xii) Sustentação em operações e (xiii) Proteção da Força (Maio, 2013, p. 33).

No que à execução da LPM diz respeito, identificam-se, no passado, um conjunto de constrangimentos que urge solucionar e que têm forte impacto na edificação das capacidades. Estes resultaram, essencialmente, da imposição de cativações orçamentais, por parte das Leis de Execução Orçamental (Tribunal de Contas, 2012, p.7), conforme Tabela 5, orientadoras da execução anual de cada orçamento.

Esta situação aliada à tardia libertação dos saldos apurados na sequência do encerramento de cada ano económico, provocaram sucessivos reajustamentos ao planeamento, implicando a necessidade de efetuar alterações orçamentais de modo a cumprir com os compromissos assumidos e contratualizados.

**Tabela 5 – Cativações à LPM em sede de Orçamento de Estado**

Un: M€

Ano	Dotação LPM	Cativação do OE		Dotação Disponível
		%	Valor cativo	
2011	465,9	40%	186,4	279,6
2010	413,5	40%	165,4	248,1
2009	314,8	35%	110,2	204,6
2008	313,4	35%	109,7	203,7
2007	311,6	40%	124,7	187,0
2006	299,9	40%	120,0	179,9
<b>Total</b>	<b>2.119,2</b>		<b>816,3</b>	<b>1.302,9</b>

Fonte: Tribunal de Contas (2012, cit. por Martins, 2015, p. 21).

Estas situações foram provocando atrasos na própria execução material da LPM e conseqüentemente na edificação de capacidades podendo mesmo ter comprometido objetivos. Neste sentido verificamos que além da quantidade de recursos disponibilizados, a forma como são disponibilizados interfere com a edificação da capacidade.

Não obstante toda a argumentação apresentada anteriormente, há a convicção da importância de cumprir o ciclo dentro dos prazos estipulados para que se possa credibilizar, consolidar e para que fiquem bem definidos todos os processos (Elvas, 2017b).

### **6.4.3. Síntese Conclusiva**

Resultado de toda a argumentação explanada ao longo do capítulo, e em resposta à QD3, “De que forma a dicotomia entre o planeamento de recursos e o planeamento militar afeta a edificação de capacidades?”, pode-se afirmar que o planeamento de recursos pode ser um limitador da edificação das capacidades identificadas no planeamento militar praticamente ao longo de todo o ciclo de planeamento dado seguir um planeamento concorrente. Contudo, e apesar desta possibilidade, há a realçar mecanismos que procuram minimizar os riscos inerentes à falta de recursos. A existência de leis plurianuais destinadas ao reequipamento das FFAA garantem estabilidade por períodos temporais mais alargados que os ciclos orçamentais anuais (apesar de nem sempre estes montantes serem aplicados na aquisição de equipamentos, mas como orçamento de operação). Também são de explorar as oportunidades que a UE está a proporcionar através de diversos programas de financiamento que podem ser aproveitados para edificação de capacidades militares e que se possam considerar de duplo uso, bem como aproveitar os mecanismos cooperativos de “*smart defence*” e “*pooling and sharing*”.

## **6.5. O CICLO DE VIDA DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR NA EDIFICAÇÃO DE CAPACIDADES**

A dimensão Tempo, como terceira dimensão do PPDM, é responsável pela dinâmica do sistema, permitindo reduzir a disfunção entre as outras duas dimensões.

Neste capítulo analisa-se o PPDM do ponto de vista temporal, procurando relacionar temporalmente o CPDM nacional com os ciclos

de planeamento da OTAN e da UE, com os ciclos políticos e com o tempo necessário para o desenvolvimento das capacidades.

### **6.5.1. O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

A DMOCPPDM estabeleceu, em 2011, que o PPDM seria conduzido assente num ciclo, designado de CPDM, o qual foi iniciado, conforme definido pela DMPDM, em 2014 e com uma duração de quatro anos (MDN, 2014, p. 23656)

O atual ciclo, o primeiro de aplicação do atual PPDM, iniciou-se após a aprovação do CEDN 2013, sendo que a DMPDM foi publicada já com os principais documentos estruturantes do planeamento estratégico militar (CEM2014, MIFA2014 e SF2014) aprovados, contrariamente ao que está definido no PPDM. Ou seja, olhando temporalmente para o processo, a DMPDM já só foi publicada no passo dois do atual CPDM.

Esta inconsistência processual deveu-se ao facto de se tentar, ainda numa fase inicial, colocar o CPDM a par do ciclo de planeamento da OTAN – o NDPP.

Olhando para o ciclo governativo nacional, pode-se verificar que não existe uma clara conexão entre este e o CPDM, pois o XXI Governo Constitucional iniciou as suas funções governativas em 2015, com o CPDM já a decorrer. Esta desconexão temporal entre estes dois ciclos pode acrescentar desafios e vulnerabilidades ao processo, fruto de alterações às políticas governativas, entre ciclos políticos, que irão alterar os *inputs* ao planeamento já no decorrer do processo e numa altura em que, possivelmente, o processo terá dificuldade em reagir. No entanto, este assunto foi já debatido no capítulo dois e no qual se demonstrou que, o PPDM está preparado para reagir a alterações às orientações políticas, pois temporalmente, são vários os momentos em que a componente política interage com o processo. Para além de que este está em permanente avaliação, em concordância com os objetivos definidos no início do processo e com as circunstâncias decorrentes do ambiente externo.

O tempo que demora o CPDM, seja num ou mais ciclos, deve também ser analisado do ponto de vista do tempo que demora a, efetivamente, edificar uma capacidade. A edificação de uma capacidade varia no tempo, dependendo do tipo de capacidade, da sua complexidade, dos recursos associados, dos processos logísticos de aquisição, entre outros, sendo sempre mais morosa a edificação de uma capacidade que exija mais recursos, ou seja, que esteja mais dependente da LPM. Para além disso é necessário ter

em consideração que o tempo de edificação de uma determinada capacidade pode ser tal que passe por vários ciclos de planeamento, ficando sujeita a alterações político-estratégicas e a condicionamentos financeiros, materiais e humanos, que levem, em última instância, à interrupção do processo.

Esta é a grande questão dos nossos dias e que o será certamente ainda mais pertinente no futuro. Ou seja, como é que vamos compaginar a velocidade com que o cenário político militar evolui com a capacidade de resposta efetiva da componente militar, que se confronta com o dilema do longo tempo que um sistema de armas leva para ser planeado, desenvolvido, produzido e adquirido até entrar ao serviço, não esquecendo que o tempo de vida útil de grandes sistemas de armas (e.g. navios de guerra, aviões e carros de combate) é de cerca de 30 anos (Macedo, 2017).

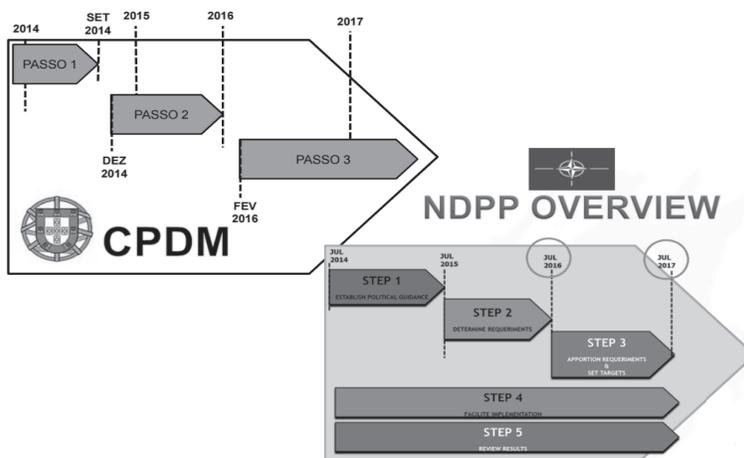
### **6.5.2. Os NATO Defence Planning Process e Capability Development Plan**

O planeamento de defesa da OTAN pretende ser um processo estruturado e flexível para responder adequadamente às necessidades da Aliança e dos seus membros e às circunstâncias atuais de um ambiente em constante mutação. É um processo integrado e focado no desenvolvimento de capacidades de médio e longo prazo, e ao mesmo tempo está apto a responder aos requisitos imprevistos decorrentes das operações atuais.

Por sua vez, o CDP é um método de planeamento abrangente que visa edificar as capacidades militares europeias, permitindo a utilização pelos planeadores de defesa dos estados-membros ao identificar prioridades e oportunidades de cooperação. A Agência Europeia de Defesa coordena este trabalho com os estados-membros e outras entidades interessadas, como o Comité Militar da UE. O CDP compreende o processo de objetivos principais, estudos sobre tendências de longo prazo, lições de operações e informações sobre planos e programas atuais. Porém este processo ainda não se encontra alinhado com o NDPP da OTAN, mas é intenção das partes que tal suceda ainda durante o presente ano de 2017.

Como refere uma Declaração Conjunta assinada pelo Presidente do Conselho Europeu, pelo Presidente da Comissão Europeia e pelo Secretário-Geral da OTAN, em dezembro de 2016, é reiterada a necessidade de avaliar os requisitos, estabelecer critérios e desenvolver diretrizes no contexto de uma maior coerência entre o CDP e NDPP (NATO, 2016). O atual CPDM é uma adaptação nacional do NDPP.

A DMPDM estipulou um calendário faseado para cumprimento de tarefas de forma a garantir um paralelismo temporal entre o planeamento nacional e o da OTAN. Elvas (2017b), considera que de acordo com as necessidades de planeamento e execução dessas tarefas, os tempos preconizados estão devidamente adequados, justificando e referindo que se pretende que esta calendarização esteja alinhada com o ciclo de planeamento de forças da OTAN e UE. Porém, analisando a Figura 16 verificamos que atualmente os ciclos nacional e da OTAN se encontram sincronizados, embora exista uma pequena discrepância no final do passo três.



**Figura 16 – Comparação do estado atual dos CPDM e NDPP**

Fonte: Elvas (2017a).

A UE ainda não alinhou o seu processo de desenvolvimento de capacidades com o ciclo de planeamento da OTAN, verificando-se aqui um desalinhamento. Porém, o processo em si está bem previsto em termos de *timings*, tornando-se, portanto, necessário estarem os três ciclos alinhados (Elvas, 2017a). A não articulação do CPDM com os ciclos de planeamento OTAN e UE, principalmente com o NDPP, através de atrasos no processo ou de falhas em momentos em que os processos se cruzam, podem levar à criação de novos problemas (eventualidades) ou à perda de oportunidade para explorar potencialidades. Este facto ficou bem plasmado, aquando da reunião multilateral com a OTAN, à qual Portugal não marcou presença, falhando assim o processo negocial e como tal, foram impostos

objetivos de forças<sup>96</sup> (*Targets*) que Portugal teria de aceitar, sem qualquer discussão, estando-se agora num impasse por Portugal não aceitar (Elvas, 2017b). Apesar do atual atraso em relação ao NDPP, a convicção dos intervenientes no processo nacional é que no futuro, fruto de uma maior experiência adquirida, o processo tenda a operacionalizar-se de uma forma mais eficiente no que ao cumprimento de prazos diz respeito. Na opinião de Macedo (2017), os *timings* das fases que constituem cada passo são adequados, desde que, a sua definição parta de princípios e objetivos rigorosos, de forma a evitar que, por questões diversas, o planeamento e as tarefas que os concretizem sejam adequadamente desenhadas. Por outro lado, e de forma transversal a todo o processo, o importante é que exista flexibilidade para as situações verdadeiramente excecionais e que nesses casos se possa manter tanto quanto possível o normal funcionamento quer do ciclo, quer das prioridades.

### 6.5.3. Síntese Conclusiva

Respondendo à QD3, conclui-se que a calendarização estabelecida na DMPDM, permite-nos estar sincronizados com os restantes processos, contudo, obriga a uma maior responsabilidade de preparação a montante, por forma a se saber exatamente o que é pretendido por Portugal, antes de se entrar nas negociações multilaterais com a OTAN, na definição dos objetivos de força, o que pode implicar o risco de terem de ser aceites objetivos de força impostos pela OTAN, sem que para tal tenhamos contra-argumentação.

O CPDM não está dependente, nem é concorrente, dos ciclos governativos, o que poderia acarretar problemas ao normal desenrolar do processo e, conseqüentemente, à edificação de capacidades. No entanto, este é um não problema pois o processo é flexível, faltando apenas, como tem sido demonstrado neste ciclo, maior coordenação e maiores rotinas de forma a agilizar e a desburocratizar o processo.

Mas sem dúvida que o grande impacto do ciclo de vida do PPDM na edificação de capacidades prende-se com o dilema do longo tempo que uma capacidade leva para ser planeada e desenvolvida, até ser efetiva, poder não ser conciliável com as alterações políticas, estratégicas, financeiras resultantes de vários ciclos de planeamento.

---

<sup>96</sup> Tradução livre dos autores para o termo *Targets*, utilizado na língua inglesa na Aliança.

## 6.6. CONCLUSÕES

O presente estudo teve por objetivo geral analisar a adequabilidade do PPDM nacional na edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de segurança e defesa.

As grandes linhas do procedimento metodológico do estudo assentaram na análise documental da legislação nacional e de documentos enquadrantes do PPDM nacional e em entrevistas semiestruturadas a colaboradores com responsabilidades, ao nível ministerial e do EMGFA, na condução do ciclo de planeamento em curso. Os resultados foram obtidos através de um modelo de análise desenvolvido, assente nas dimensões Política, Recursos e Tempo, as quais foram analisadas do ponto de vista do impacto produzido no processo. Após enquadrar concetualmente o PPDM, a edificação de capacidades militares e os novos paradigmas de segurança e defesa, analisaram-se o impacto que a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas, a forma como a dicotomia entre o planeamento de recursos e o planeamento militar afeta a edificação de capacidades, e o impacto do ciclo de vida do PPDM na edificação de capacidades.

Responder à QC *“O Processo de Planeamento de Defesa Militar é adequado à edificação de capacidades militares, face aos novos paradigmas de Segurança e Defesa?”* representa o culminar do presente estudo.

A resposta a esta questão, numa fase em que ainda decorre o primeiro ciclo de planeamento, tem que obrigatoriamente ser uma resposta provisória ou muito conservadora.

O facto de o ciclo de planeamento ainda estar no passo três, ou seja, ainda não estar terminado, não permite fazer uma análise conclusiva e determinar se os efeitos pretendidos são atingidos através dos objetivos e métodos estabelecidos. Acrescenta ainda o facto de esta ser a primeira vez que o PPDM, seguindo a metodologia apresentada e em plena articulação com os processos de planeamento militar da OTAN e de desenvolvimento de capacidades da UE, é aplicado pelo que não existe um histórico, nem lições aprendidas, que nos permitam fazer uma análise comparativa.

Ainda assim, caraterizado e analisado o processo nas dimensões Política, Recursos e Tempo, conclui-se que o PPDM é adequado porque a metodologia estabelecida e os objetivos traçados nos diferentes passos e etapas do processo permitem a concretização do efeito estratégico, que é a edificação de capacidades. No entanto, é um processo que apresenta deficiências que necessitam de ser colmatadas.

Da análise feita à dimensão Política, nomeadamente do impacto que a orientação política e a análise estratégico-militar têm na definição dos requisitos e identificação de lacunas conclui-se que o PPDM está estruturado para identificar problemas e eventualidades decorrentes dos desafios do ambiente externo e, assim, conjugando com a dimensão Recursos, identificar as deficiências do potencial nacional, ou seja, as vulnerabilidades a colmatar.

A análise feita à dimensão Recursos, especificamente à forma como a dicotomia entre o planeamento de recursos e o planeamento militar afeta a edificação de capacidades, levou à conclusão de que o facto do planeamento militar estar, embora com as limitações apresentadas no capítulo três, em sintonia com o planeamento de recursos, permite ao PPDM desenvolver os recursos e as capacidades nacionais, edificando ou explorando sinergias internas e com os aliados (e.g. *smart defense* e *pooling and sharing*), garantindo assim as potencialidades necessárias para eliminar as vulnerabilidades criadas pelas eventualidades.

As dimensões Política e Recursos são influenciadoras do PPDM, pela forma como se constituem ou identificam as eventualidades, as vulnerabilidades e as potencialidades do sistema, as quais, sendo interdependentes, são variáveis em função da dimensão Tempo (Figura 17).



**Figura 17 – Relação entre as dimensões de análise e os fatores de adequabilidade**

A análise feita ao ciclo de vida do PPDM permitiu concluir que o processo é compatível, com limitações, com a situação estratégica em que o país está envolvido nomeadamente, na articulação com o processo de planeamento da OTAN e da UE e, através de um processo flexível, com capacidade para reagir às dinâmicas VICA do ambiente estratégico atual compaginando a velocidade com que o cenário político militar evolui com

a capacidade de resposta efetiva da componente militar e com o dilema do longo tempo que uma capacidade pode a ser edificada.

Pode-se ainda concluir que o PPDM é adequado visto este estar centrado na observância do princípio do objetivo, ou seja, está focado no objetivo que pretende materializar que é a capacidade militar. Esta materialização é obtida pois o processo: permite que os objetivos, ou seja, a edificação das capacidades, sejam ajustados à medida das políticas que os recursos permitem (equilíbrio); estabelece que os requisitos de capacidade sejam definidos e as lacunas identificadas com a informação e os atores estritamente necessários (seletividade); permite aproximações sucessivas e adaptações a mudanças conjunturais dos ambientes interno e externo (flexibilidade); e garante um contacto permanente entre as diversas estruturas políticas e militares no sentido de existir harmonia entre o que se encontra previsto em termos de “ambições” políticas e o necessário nível de “ambição” militar por forma a permitir o cabal cumprimento de missões internas e externas (compatibilidade).

Apesar de adequado, o PPDM apresenta lacunas que necessitam de ser colmatadas. Uma das limitações prende-se com o facto do PPDM tratar de forma idêntica a edificação de uma nova capacidade com a requalificação/atualização de uma capacidade já existente, o que torna o processo mais burocratizado quando o poderia simplificar se tratado de forma distinta. É assim fundamental que o processo, aquando da definição de requisitos de capacidade e identificação de lacunas, tenha um mecanismo que distinga uma análise quantitativa de uma análise qualitativa da capacidade em falta.

Outro obstáculo ao processo está relacionado com a redução da quantidade de recursos financeiros disponibilizados e com a forma e o *timing* da sua disponibilização, o que provocou sucessivos reajustamentos ao planeamento. Considera-se fundamental, para evitar este tipo de problemas, que se criem mecanismos que permitam garantir a cativação e alocação das verbas aos projetos, que haja uma análise à adequabilidade financeira logo nos dois primeiros passos de forma a que os recursos tenham um papel mais preponderante na definição de prioridades pelo nível político e estratégico.

Apesar da adequabilidade do PPDM é fundamental a correção dos aspetos menos positivos do processo de forma a que o próximo ciclo de planeamento seja mais coerente, consistente e menos burocrático. Para tal é fundamental analisar o PPDM aplicando a segunda prova da estratégia, a exequibilidade. O presente estudo permitiu analisar a adequabilidade do PPDM nacional, no entanto ficou limitado ao processo em si, não

estabelecendo, uma relação entre este e os processos de planeamento militar dos Ramos das FFAA, pelo que se considera relevante a elaboração de um estudo integrado com estes dois níveis de planeamento militar na edificação de capacidades.

Conscientes de que este trabalho não alterará lacunas identificadas, resta a pretensão de que seja mais um contributo à necessária reflexão periódica sobre este assunto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República. (2009). Lei n.º 31-A/2009. Aprova a Lei de Defesa Nacional. *Diário da República n.º 129/2009, 1º Suplemento, Série I de 2009-07-07*, 7 jul. pp. 4344-(9) - 4344-(18).
- Capucho, J. (2011). *Gestão e planeamento de capacidade militares num ambiente de escassez de recursos*. Trabalho de Investigação Individual. Curso de Promoção a Oficial General 2010/11. IESM.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missões das Forças Armadas*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Conselho de Ministros. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 5 de abril). Lisboa: Diário da República.
- Correia, A. (2011). *Relações entre a Base Tecnológica e Industrial, o Mercado de Defesa e as novas formas de Cooperação de Defesa (Pooling & Sharing e especialização)*. [Página online] Retirado de: [http://eurodefense.pt/docs/pdf/BTID\\_Mercado\\_Defesa\\_PS.pdf](http://eurodefense.pt/docs/pdf/BTID_Mercado_Defesa_PS.pdf).
- Couto, Abel Cabral, 1988. *Elementos de Estratégia*. Apontamentos para um Curso. Volume I. Lisboa: IAEM.
- Couto, Abel Cabral. (2015). *Um domínio nebuloso, escorregadio, traiçoeiro e de difícil interlocução*. [Página online] *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Retirado de: <http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20141%20120615%20planeamento.pdf>.
- Elvas, R. (2017a). O Planeamento Militar na Edificação de Capacidades Militares a longo prazo. In: Seminário Internacional “O Planeamento Estratégico Militar”. Instituto Universitário Militar, 27 de abril de 2017. Lisboa: IUM.
- Elvas, R. (2017b). *O Processo de Planeamento de Defesa Militar na Edificação de Capacidades Militares* [Entrevista] (06 de junho de 2017).

- Garcia, F.P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia. A Nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Grupo de Reflexão Estratégica Independente. (2016). *A Defesa Nacional e as Forças Armadas na atualidade*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Macedo, H. (2017). *O Processo de Planeamento de Defesa Militar na Edificação de Capacidades Militares* [Entrevista] (27 de junho de 2017)
- Maio, H. (2013). *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha: Contributos para a definição de uma estratégia*. Trabalho de Investigação Individual. Curso de Promoção a Oficial General 2012/13. IESM.
- Martins, S. (2015). *Custo de manter uma capacidade versus o custo da sua reedificação*. Trabalho de Investigação Individual. CEMC 2014/15. IESM.
- MDN. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM)* (Despacho n.º 4/MDN/2011 de 31 de janeiro de 2011). Lisboa: Diário da República.
- MDN. (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM)* (Despacho n.º 11400/2014 de 03 de setembro do Ministro da Defesa Nacional). Lisboa: Diário da República.
- Miller, D. (2015). *Defense 2045. Assessing the Future Security Environment and Implications for Defense Policymakers*. London: Center for Strategic & International Studies
- NIC. (2012). *Global Trends 2030. Alternative Worlds*. [Página online] Retirado de: [www.dni.gov/nic/globaltrends](http://www.dni.gov/nic/globaltrends).
- Pintat, X. (2013). *Smart Defence, Strategic Defence: Pooling and Sharing form the start*. Relatório do Sub-committee on Future Security and Defence Capabilities. NATO Parliamentary Assembly.
- Ramalho, J. P. (2017). Editorial. *Revista Militar*, N.º 2581/2582, pp.155-157.
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico*. Lisboa: Almedina.
- Rodrigues, Alexandre Reis. (2015). *O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa*. [Página online] *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. Retirado de: [http://database.jornaldefesa.pt/politicas\\_de\\_defesa/portugal/JDRI%20166%20231115%20capacidades.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20166%20231115%20capacidades.pdf).
- Santos, N. A. C. (2014). *O Planeamento Orçamental Plurianual - Identificação de um modelo para as Forças Armadas*, Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Tribunal de Contas. (2012). *Relatório nº22/2012 - Acompanhamento permanente da Lei de Programação Militar*, Lisboa: s.n.



# 7.

## **O PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR ENTRE A “ARTE” E A “CIÊNCIA” – A APLICAÇÃO DAS METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE APOIO AO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO EM USO NO EMGFA – CONTRIBUTOS PARA A SUA EVOLUÇÃO**

**Hugo Alexandre das Neves Dias da Silva**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Paulo Jorge Fernandes Laranjo**  
Major de Infantaria / Exército

**Jorge Manuel Machado Meireles**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Filipe Alexandre da Silva Soares**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva**  
Major de Infantaria / Exército

**Eduardo Jorge Mirandela da Costa Vieira**  
Major de Infantaria / Exército

Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016/17

### **7.1. INTRODUÇÃO**

O tema proposto para o presente Trabalho de Aplicação de Grupo (TAG) é: “O planeamento de defesa militar entre a “arte” e a “ciência” – a aplicação das metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento

estratégico em uso no EMGFA – contributos para a sua evolução”. Deste modo, no enquadramento da Unidade Curricular de Planeamento Estratégico, ambiciona-se desenvolver uma análise crítica ao planeamento estratégico, em uso no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA), com a finalidade de contribuir para a sua eficiência, através de algumas reflexões e propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho (GT).

A pertinência do presente trabalho é justificada pela atualidade do tema e pela oportunidade da sua abordagem. Na sua atualidade, pois tal como evidenciado por Murray (1994), o planeamento estratégico (PE) “é um processo que recorre à estratégia para a constante adaptação às condições e circunstâncias de um mundo onde dominam as oportunidades, a incerteza e a ambiguidade”. Por sua vez, “O planeamento estratégico militar, enquanto processo de *foresighting*<sup>97</sup>, deve comportar ferramentas e métodos científicos, anulando a indesejada intuição e a adivinhação” (Sueiras, et al., 2017). Como tal, este processo, necessita de ser constantemente melhorado, constituindo o presente trabalho mais um contributo válido para tal desiderato.

Na oportunidade com que se aborda a questão, pelo facto de terem sido identificadas algumas lacunas no processo de PE do EMGFA, poderá este trabalho ser uma base válida para a possível revisão do mesmo. O facto de à data, serem parcos, no âmbito das metodologias e ferramentas de apoio ao PE militar, reforça a pertinência e relevância deste trabalho.

O objeto de estudo do presente trabalho é o PE desenvolvido pelo EMGFA, e as diferentes metodologias e ferramentas de apoio a ele associadas, delimitando-se o tema ao nível do conceito, tempo e espaço (Santos, et al., 2016, p. 44).

Ao nível concetual, delimita-se no que se refere ao PE militar do EMGFA para definição das capacidades das FFAA.

Temporal: CPDM 2014-18 (opções estratégicas a 4 e a 20 anos);

Espacial: Projeto de proposta de forças nacionais – Passos 2 e 3 do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), até à submissão para análise da exequibilidade financeira, visto considerar-se, ser este, o último momento em que na prática o documento poderá ter que ser reavaliado.

Neste contexto, estabeleceu-se um Objetivo Geral (OG) e três Objetivos Específicos (OE), os quais foram operacionalizados através da

---

<sup>97</sup> Também designado de prospetiva, traduz-se num processo através do qual se chega a uma compreensão mais plena das forças que moldam o futuro de longo prazo e que devem ser levadas em conta na formulação de políticas, no planeamento e na tomada de decisões (Sueiras, et al., 2017, p. 225).

resposta à Questão Central (QC) e Questões Derivadas (QD), organizadas, para orientação deste estudo, conforme Quadro 3.

**Quadro 3 – Objetivos e problema da investigação**

<b>OG</b> – Identificar e descrever contributos para a evolução do PE em uso no EMGFA, especificamente, entre os passos 2 e 3 do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar: Projeto de proposta de forças nacionais.	
<b>QC</b> – Que contributos poderão ser integrados no PE do EMGFA, para melhorar a eficiência, relativa ao projeto de proposta de forças nacionais?	
<b>OE1</b> – Analisar o processo de planeamento estratégico militar da OTAN, UE e EMGFA, nomeadamente quanto às metodologias e ferramentas utilizadas.	<b>QD1</b> – De que forma é conduzido o planeamento estratégico militar da OTAN, UE e EMGFA?
<b>OE2</b> – Caracterizar as metodologias e ferramentas que se adaptam ao planeamento existente no EMGFA.	<b>QD2</b> – Que metodologias e ferramentas podem ser usadas na integração e prospetiva no planeamento estratégico do EMGFA?
<b>OE3</b> – Contribuir para uma melhor integração no PE militar do EMGFA, com foco no processo de planeamento para o projeto de proposta de forças nacionais.	<b>QD3</b> – Quais os contributos para uma melhor eficiência, do processo de planeamento estratégico do EMGFA, com vista à apresentação do projeto de proposta de forças nacionais?

O presente estudo está assente num raciocínio dedutivo, pretendendo-se alcançar conclusões, através de um raciocínio lógico, partindo das premissas inerentes ao atual planeamento efetuado pelo EMGFA (Santos, et al., 2016, p. 21) e, através de entrevistas exploratórias, na Divisão de Planeamento Estratégico-Militar (DIPLAEM) do EMGFA, consubstanciando-se numa estratégia de investigação qualitativa.

Os instrumentos metodológicos utilizados baseiam-se na pesquisa bibliográfica e análise documental, cuja informação em falta foi complementada com os resultados das entrevistas exploratórias.

Neste contexto, organizou-se o trabalho em cinco capítulos. No primeiro capítulo, faz-se um enquadramento teórico e conceptual, que servirá de base para a análise efetuada nos capítulos subsequentes; no segundo capítulo, caracteriza-se de forma breve, o processo de planeamento de forças da OTAN e UE, seguindo-se, no capítulo seguinte, à caracterização, em particular, do processo de planeamento do EMGFA, onde se realça pontos fortes e vulnerabilidades; no quarto, selecionam-se e caracterizam-se algumas metodologias e ferramentas de planeamento estratégico, que poderão ser aplicadas no nosso objeto de estudo; no quinto capítulo, identificam-se momentos críticos e apresentam-se propostas de melhoramento do processo desenvolvido pelo EMGFA, terminando-se com as conclusões.

## 7.2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCRETUAL

O planeamento de defesa militar é um tema complexo, que requer abordagens concretuais prévias que simplifiquem e esclareçam, do ponto de vista militar, termos usados neste trabalho, a fim de tornar a sua leitura e compreensão mais simples. Deste modo, neste capítulo, proceder-se-á a um enquadramento teórico e concretual, que permita uma melhor compreensão dos conteúdos dos capítulos subsequentes, onde esta temática será aprofundada e sujeita a análise.

Primeiramente, importa enquadrar o pilar da presente temática, ou seja, o planeamento estratégico. O planeamento, tipicamente rígido, comporta uma sequência de passos, e procura eliminar os fatores desconhecidos que eventualmente possam ocorrer (Felício, 2013, p. 27).

A estratégia, segundo Felício (2013, p. 28), pode ser definida como o processo interativo e racional, de procura deliberada de um plano de ação, para o desenvolvimento de uma vantagem competitiva (...) em busca do “caminho” certo. Assim, o processo de PE agenda e estabelece as principais linhas de orientação, em que as organizações assentam a sua estratégia, bem como as ações e critérios de avaliação, que facilitem o alinhamento dos recursos, de modo a satisfazer as necessidades e corresponder às expectativas (Universidade de Coimbra, 2011).

Nesta senda, o processo de PE do Ministério da Defesa Nacional (MDN), decorre do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013), da Lei da Defesa Nacional e da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), com base na Lei 31-A/2006 e na Lei Orgânica 1-A/2009, atentos à alteração à da LOBOFA através da Lei Orgânica n.º 6/2014, tendo por finalidade a integração do planeamento e da direção estratégica, bem como a ligação do planeamento e a decisão estratégica a todos os níveis das Forças Armadas (FFAA).

Ao se transpor o raciocínio anteriormente referido para a realidade das FFAA, deverá adotar-se, para o efeito, a designação de planeamento estratégico militar. Este planeamento específico, e sobre o qual incide o presente estudo, implica a identificação de potenciais adversários e a avaliação das suas potencialidades, enquanto capacidade de derrotar o adversário. São exploradas soluções quantitativas e qualitativas, definindo-se primeiramente as capacidades que as forças necessitam introduzindo-se, posteriormente, cenários para testar estas mesmas capacidades identificadas. Este processo invoca, indubitavelmente, uma análise funcional das futuras operações,

em que o resultado do planeamento não são sistemas de armas nem níveis de pessoal, mas antes, uma descrição das tarefas e da estrutura de forças, expressa em termos de capacidade. (NATO, 2003; Stojkovic e Dahl, 2007).

Neste contexto, as capacidades militares, segundo Couto (1988, p. 40), são uma das componentes da “Força”, juntamente com os meios e recursos, “de que um ator político pode tirar partido para alcançar os seus objetivos”. No entanto, Rodrigues (2015), afirma que *capacidade* é a “aptidão para cumprir um determinado objetivo requerendo o emprego operacional das Forças Armadas”, incluindo a associação de três componentes: (i) o propósito que se pretende alcançar, com a especificação das condições em que isso deve ser previsto (nível de conflitualidade máximo, requisitos de sustentação e mobilidade, duração, prontidão, etc.); (ii) os meios necessários para alcançar esse propósito (unidades, plataformas, equipamentos, sistemas de armas e sensores, etc.) e a organização sob a qual deve ser concebido o seu emprego; e (iii) vontade política para a sua utilização, quando necessário ou conforme compromissos feitos.

Em resumo, a capacidade militar consiste no “conjunto de elementos que se articulam, de forma harmoniosa e complementar, que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais, ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (MDN, 2014). Ainda assim, importa referir que, não se deve confundir capacidade com disponibilidade de meios, uma vez que o conceito de capacidade militar apenas deve ser empregue na perspetiva do planeamento militar, quando associado a objetivos ou missões (Couto, 2015, p. 4).

Até 2010, o PE militar encontrava-se estruturado em ciclos de dois anos, após o que, através do Despacho n.º 4/MDN/2011 (MDN, 2011), foi emanada a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (DMOCPDM), onde se reestabeleceu o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), para períodos de quatro anos. Esta mudança, teve como objetivo compatibilizar o processo, por um lado, com o ciclo de planeamento da OTAN, e por outro, com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE. Nesta conformidade, verificou-se que, nestes moldes, o primeiro ciclo teve início em 2014, sendo constituído por cinco fases distintas (MDN, 2011):

1. Elaboração da orientação política;
2. Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas;
3. Definição de objetivos de capacidades;
4. Implementação dos planos e execução das leis de programação;
5. Revisão dos resultados.

A delimitação deste trabalho, prende-se com os passos dois e três do CPDM, culminando na submissão para análise da exequibilidade do projeto de proposta de forças nacionais do EMGFA e dos Ramos das FFAA.

Para que este processo de PE militar atinja os objetivos pretendidos, e vá ao encontro das expectativas, as metodologias e ferramentas de apoio a este planeamento, têm um papel primordial. Estas visam apoiar o PE na investigação inicial, na definição do próprio planeamento e no necessário consenso final (Felício, 2013, p. 51). Importa realçar que, neste processo, o fator humano é essencial, pois a estratégia não é um exclusivo das organizações, mas sim “algo que as pessoas das organizações fazem” (Maia, 2008, p. 6).

Independentemente dos fatores extrínsecos e intrínsecos aos processos e estruturas, agregadas ao PE militar, considera-se como premissa a relevância do fator humano na prossecução de um sistema de planeamento cíclico eficiente.

Sendo o fator humano preponderante, relevam-se ainda quatro ingredientes da estratégia militar: “ciência e atividade; recursos militares, objetivos e métodos militares e, principalmente, génio militar, sem o qual a estratégia se resume ao mero planeamento” (Escorrega, 2013, p.246).

Desta forma, o planeamento estratégico baseia-se na ciência, como processo de produção de conhecimento, e na arte, quanto à aplicação desse conhecimento (Couto, 1988, p. 106). A arte está ligada ao subjetivismo daquele que a exerce, à sua intuição, ao seu gosto pelo risco, ao valor que, em cada momento, atribui àquilo que está em jogo (Couto, 1988, p. 107). A ciência é a aplicação de um conjunto de técnicas e métodos para a produção de novos conhecimentos objetivos, que adotam a forma de previsões concretas, quantificáveis e comprováveis (Conceito.de, 2011).

É neste contexto que se desenvolve o presente trabalho, onde o PE surge como a “ciência e arte do governo de uma organização” (Santos, 2008, p. 8) e o “génio militar” aparece, como se previa, como preponderante no planeamento estratégico militar do EMGFA, como se poderá comprovar nos capítulos seguintes.

### 7.3. PROCESSO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR DA OTAN E UE

A OTAN e a UE têm processos de planeamento estratégico específicos, ajustados às suas realidades distintas, fazendo, como tal, uso de diferentes metodologias e ferramentas de apoio aos seus processos. Portugal, no âmbito dos seus compromissos internacionais, é membro de ambas as organizações, devendo alinhar os processos inerentes ao seu planeamento estratégico, com os das respetivas OI. Neste capítulo, pretende-se apresentar o modo como nestas Organizações, são desenvolvidos os processos de planeamento.

#### 7.3.1. OTAN

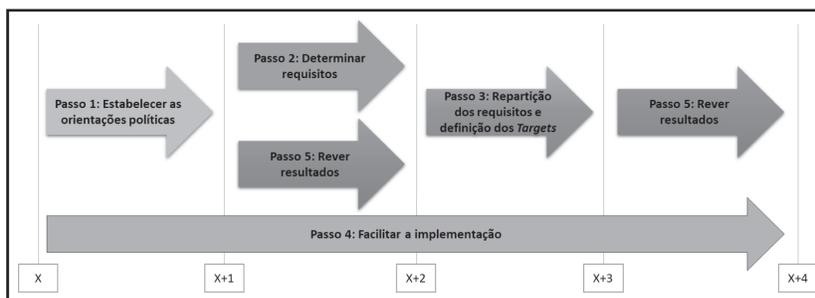
A OTAN procurou, através da implementação do NATO *Defence Planning Process* (NDPP), assegurar aos respetivos Estados Membros (EM) uma uniformização de procedimentos que permitam providenciar forças e capacidades militares necessárias ao cumprimento das suas tarefas principais (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa). Este processo visa antecipar a necessidade de capacidades futuras, a curto, médio e longo prazo (até seis, de sete a 19, e após 20 anos, respetivamente). Assim, tais capacidades poderão ser geradas e mantidas em tempo oportuno, assumindo coerência no *burden sharing*<sup>98</sup> por todos os países (NATO, 2017; Wouters, 2017).

Na sua essência, o NDPP prioriza os requisitos de capacidades futuros, estabelece proporcionalmente os objetivos (*Targets*) a atingir por cada EM nesse âmbito (de acordo com as possibilidades de cada um), facilita a sua implementação e avalia regularmente o progresso alcançado. A sua abordagem é baseada nas capacidades, mas suficientemente detalhada para que a OTAN possa cumprir todas as suas missões (NATO, 2017).

O NDPP é conduzido ao longo de períodos de quatro anos, em cinco passos, representados na Figura 18 e sucintamente descritos nos parágrafos seguintes.

---

<sup>98</sup> Distribuição de custos e riscos entre membros de um grupo no processo de realização de um objetivo comum.



**Figura 18 – NATO Defence Planning Process**

Fonte: Adaptado a partir de Wouters (2017).

No primeiro passo (estabelecer as orientações políticas), a cada quatro anos são providenciadas diretrizes suficientemente detalhadas no âmbito do planeamento da defesa para que possam ser determinadas as capacidades necessárias. É estabelecido o nível de ambição da Aliança, traduzido em número, escala e natureza das operações que podem ser conduzidas em simultâneo, assim como os requisitos de capacidades necessários, e as prioridades e os prazos para o planeamento nos vários domínios (NATO, 2017; Wouters, 2017).

A lista de requisitos mínimos de capacidades (correntes e futuras) é compilada no segundo passo (determinar requisitos). Tais requisitos são identificados nos vários domínios de planeamento e pelos dois Comandos Estratégicos da OTAN (*Allied Command Operations* e *Allied Command Transformation*). Para tal, são utilizadas várias ferramentas de análise conjuntamente com especialistas. Embora este passo tenha lugar, em regra, a cada quatro anos, determinadas circunstâncias podem implicar alterações à lista de requisitos (NATO, 2017; Wouters, 2017).

No terceiro passo (repartição dos requisitos e definição dos *Targets*), os *Targets* de capacidades são distribuídos pelos Aliados (individualmente ou em grupos) ou são cometidos à OTAN. Os *Targets* são acordados no seio da Aliança por “consenso menos um”. Ou seja, caso todos os outros EM acordem que o país visado deva ter uma determinada capacidade, o próprio não pode vetar a decisão (NATO, 2017; Wouters, 2017).

O quarto passo (facilitar a implementação) visa fomentar iniciativas multinacionais e direcionar os esforços da Aliança a fim de alcançar os *Targets* acordados, coerente e atempadamente, de acordo com as prioridades estabelecidas. Este passo é contínuo no tempo, e não cíclico (NATO, 2017; Wouters, 2017).

A cada dois anos (passo cinco: rever resultados), é feita uma avaliação global com a finalidade de verificar se as forças e as capacidades estão a ser desenvolvidas de acordo com as orientações políticas, incluindo no que concerne ao nível de ambição da Aliança (NATO, 2017; Wouters, 2017).

Uma das ferramentas de planeamento estratégico utilizadas pela OTAN é o NATO *Intelligence Warning System* (NIWS). Trata-se de um sistema de alerta prévio, baseado em juízos informados de analistas especializados. Os seus processos analíticos são de âmbito qualitativo, permitindo ter em conta ameaças à Aliança e indicadores de riscos em todas as regiões consideradas relevantes (Kriendler, 2006, p. 6). Destaca-se que a Aliança faz também uso de uma outra ferramenta, o *Joint Defence Planning Analysis and Requirements Tool Set* (JDARTS). Esta ferramenta é utilizada em proveito de um planeamento baseado nas capacidades (caso do NDPP), particularmente na revisão dos requisitos de capacidades da OTAN (Campbell, 2013, p. 5; Glaerum e Hennem, 2010, p. 13–1).

### 7.3.2. UE

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) requer determinadas capacidades militares, cuja edificação e manutenção (do curto ao longo prazo) são coordenadas através do *Capability Development Plan* (CDP), ferramenta de nível estratégico, sob a égide da *European Defence Agency* (EDA). Os requisitos de capacidades futuros são determinados tendo em conta a previsão de ameaças e riscos à segurança futura. Assim, os EM da UE têm a possibilidade de melhor desenvolverem o seu planeamento no âmbito da defesa, em complementaridade com o NDPP (EDA, 2018a; Krieb, 2017).

Todos os EM da UE participam na elaboração do CDP. A curto prazo, são tidas em consideração as lições aprendidas das operações de gestão de crises, entre outros aspetos. No que concerne ao médio prazo, os elementos mais relevantes são retirados de uma base de dados colaborativa, estabelecida para verificar projetos e programas correntes e futuros. Relativamente ao planeamento a longo prazo, são tidos em conta diversos aspetos, numa análise compreensiva de potenciais cenários futuros a partir de 2025. A EDA usou como base para tal análise a *Long Term Vision* para a defesa (EDA, 2018a).

A partir das conclusões retiradas das análises referidas, são estabelecidos os requisitos previsivelmente necessários, atribuindo-lhes a prioridade adequada. O CDP passa a estar estruturado por tarefas militares e por período temporal, listando assuntos chave, a importância de cada

tarefa e as tendências por tarefa em cada período temporal (EDA, 2018a). É mantido um inventário das capacidades militares existentes (ao nível da UE), sendo regularmente avaliadas (não só as existentes, mas também as planeadas). Finalmente, após identificadas as lacunas, são revistas e acordadas as prioridades de ação para o desenvolvimento de capacidades militares (EDA, 2018b).

Para promover uma melhor sincronização entre os ciclos de planeamento de defesa militar dos EM e o desenvolvimento de capacidades, foi implementado o *Coordinated Annual Review on Defence* (CARD). Trata-se de um processo anual em que são analisadas bases de dados com diversas informações dos EM relativamente ao planeamento de defesa (incluindo os contributos para a OTAN), cuja informação é consolidada através de diálogos bilaterais com os EM. Seguidamente, é feita uma análise dos diversos aspetos relevantes, nomeadamente despesas com a defesa, implementação do CDP e cooperação entre EM, sendo, no final, produzido um relatório anual (EEAS, 2017).

#### **7.4. O PROCESSO DE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR DO EMGFA**

Neste capítulo caracteriza-se o processo de planeamento estratégico do EMGFA, realçando-se os seus pontos fortes e suas vulnerabilidades.

##### **7.4.1. Enquadramento**

O Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro de 2011, estabelece a DMOCPPM, instituindo o CPDM, em quatro anos, baseado em capacidades militares, sendo articulado, quer com o ciclo de planeamento da OTAN, quer com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE. Em acréscimo, define não só as atribuições das entidades envolvidas, como identifica as cinco fases de planeamento, anteriormente identificadas (capítulo 1). Ademais, autoriza a definição e edificação de um Sistema de Forças Nacional (SFN), que maximize os critérios de atuação, preparação e eficácia das FFAA (MDN, 2011, p. 3).

Na prossecução deste desiderato, segmenta o Planeamento de Defesa Militar em Planeamento Militar (PM) e em Planeamento de Recursos (PR), atribuindo responsabilidades de execução nas duas vertentes. Neste sentido, compete ao CEMGFA a responsabilidade do PM e, no âmbito

do planeamento de forças, atribuir as seguintes tarefas essenciais: (i) desenvolver a prospetiva militar dos processos de transformação; (ii) elaborar a avaliação da situação militar; (iii) emitir a diretiva de planeamento de forças; (iv) avaliar a adequabilidade militar das propostas de forças; (v) elaborar o projeto de propostas de forças nacionais; e (vi) proceder à análise de risco e elaborar o projeto de objetivos de forças nacionais (OFN). O PR é da responsabilidade do Secretário-geral do MDN, competindo-lhe determinar o impacto orçamental (MDN, 2011, pp. 4-6).

Na sequência, e após aprovação dos principais documentos estruturantes, designadamente, CEM 2014, MIFA 2014 e SF 2014, o Despacho n.º 11400/MDN/2014, define a nova DMPDM 2014-2018, implementando a metodologia de planeamento por capacidades, em articulação com o planeamento da OTAN a curto prazo (quatro anos) e a longo prazo (20 anos), considerando o relatório de capacidades do SFN de 2014 (MDN, 2014). No seguimento, prevê ainda a existência de um Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa<sup>99</sup> (GAPD), com a responsabilidade de assegurar a sincronização entre o PM e o PR, reunindo-se trimestralmente (MDN, 2011, p. 12).

### 7.4.2. O Processo

Na sequência da orientação política materializada na DMPDM, e conforme o preceituado no final do Passo II – Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas, é difundida a Diretiva de Planeamento de Forças (DPF)<sup>100</sup> do CEMGFA aos ramos das FFAA, que contempla os critérios, as orientações, os pressupostos e as prioridades para a edificação de capacidades militares, dando-se início ao planeamento militar de forças.

Os ramos das FFAA, com base nos documentos estruturantes (CEM, MIFA, SF, DF, DMPDM e DPF), efetuam a sua avaliação e elaboram a proposta de necessidades específicas, e possibilidades de contribuição dos ramos, para a ação conjunta das FFAA, remetendo estas para o EMGFA.

Na sequência, o EMGFA, identifica as lacunas<sup>101</sup> que se perspetivam vir a ocorrer em 2018, tendo como pressuposto de planeamento a verificação

---

<sup>99</sup> O GAPD é presidido pelo DGPDN, sendo constituído pelos representantes de alto nível das Autoridades de Planeamento: do CEMGFA, dos Chefes de EM dos Ramos; do SG/MDN; do DGAIED; do DGPDN e do DGPRM. O lugar de secretário é determinado pelo DGPDN (MDN, 2011, p. 12).

<sup>100</sup> Diretiva n.º 050/CEMGFA/14, de 30Dez14, também designada de capacidades.

<sup>101</sup> Entende-se por Lacuna, algo em falta que tem que ser identificado ao nível do impacto de uma capacidade ou projeto das FFAA, para que essa mesma capacidade, possa eficazmente ser cumprida de acordo com as MIFA.

efetiva da LPM em vigor. Assim, compara os requisitos de capacidades necessários em 2018, com as capacidades existentes no SF, com a finalidade de apurar as lacunas que poderão impedir de alcançar o nível de ambição definido na DMPDM (CEMGFA, 2014, pp. 3-4), priorizando-as em função do risco que lhes está associado (Caixeiro, 2018).

Com a definição dos requisitos, identificação das lacunas das capacidades necessárias e sua priorização, o EMGFA, inicia o passo III do CPDM (Definição de Objetivos de Capacidades), que tem por objetivo selecionar as capacidades, as quais devem merecer prioridade na atribuição de recursos. Neste contexto, a DIPLAEM inicia a elaboração da Proposta de Forças (PF), do EMGFA e dos Ramos, organizadas por capacidades e priorizadas, analisadas, pelo CEMGFA, sobre a Adequabilidade Militar (Caixeiro, 2018).

A PF contempla o processo de identificação das lacunas por capacidades expectáveis, a partir de 2018, e o processo de priorização das lacunas identificadas em função do risco. Para a desenvolver, é criado um GT *ad hoc* liderado pelo EMGFA, contemplando elementos dos três ramos das FFAA que, recorrendo a uma metodologia qualitativa, de análise documental (*top-down*), cenarização, análise de risco qualitativa e análise/avaliação político-militar, procura quantificar a criticidade e/ou relevância de cada tipologia de meio<sup>102</sup> (TM), associada à lacuna da capacidade, para a concretização da MIFA que lhe está associada, conforme Figura 19 (Caixeiro, 2018).



**Figura 19 – Algoritmo de avaliação e priorização de lacunas**  
 Fonte: EMGFA (2015).

<sup>102</sup> A tipologia de meios agrega um conjunto de meios pertencentes a uma determinada capacidade ou decompõe a capacidade em conjuntos tipificados de meios.

A metodologia (algoritmo matemático qualitativo) para a priorização das lacunas e respectivas propostas de forças visa apurar o impacto global e respetivo risco, provocado pelas lacunas remanescentes em 2018, no cumprimento das missões das FFAA, tendo como pressuposto a execução prevista da atual LPM. Neste contexto, as MIFA são o ponto de partida para todo o processo (Caixeiro, 2018).

O processo de priorização das lacunas e determinação do risco, usa o princípio conceptual de valoração dos recursos<sup>103</sup>, tendo por base as orientações emanadas pelo EMGFA em 22 de março de 2009<sup>104</sup>, num documento classificado (Caixeiro, 2018).

Para o cálculo do risco, provocado pelas lacunas remanescentes em 2018, baseado na valoração dos recursos requeridos para o cumprimento da MIFA, efetua-se uma cenarização caracterizadora, com uma probabilidade de ocorrência e com critérios de avaliação, que permitem a dedução das suas possíveis consequências, caso sobrevenham. A combinação do impacto com a probabilidade determina o risco de cada cenário (Caixeiro, 2018).

Para a priorização das lacunas, o GT recorre aos documentos enquadrantes, extraindo apreciações qualitativas, que procura quantificá-las em valores numéricos. De seguida, procura atribuir um valor numérico à condução de cada MIFA, correlacionando-as com as áreas de capacidade<sup>105</sup>, resultando o Impacto do Valor Estratégico-militar Específico (VEsp). Contudo, achou-se conveniente utilizar, em vez das áreas de capacidades, a tipologia de meios, simplificando a dedução das lacunas nas tipologias de meios (Caixeiro, 2018).

Após o cálculo do Défice Estratégico-militar Específico das Lacunas, que é o produto do VEsp com o Peso da Lacuna, obtém-se a avaliação das lacunas organizadas por TM, revelando o impacto no Valor Relativo Global da respetiva TM, obtendo-se a priorização.

### **7.4.3. Pontos Fortes e Vulnerabilidades**

O EMGFA, na prossecução do passo III do CPDM, tem uma metodologia e ferramentas para o desenvolvimento do PE militar, que

---

<sup>103</sup> Capacidades e/ou meios e forças

<sup>104</sup> Regras para a Avaliação do Risco Operacional e Relevância – Metodologia para o Processo de Seleção de Projetos no âmbito da Revisão da LPM

<sup>105</sup> Área de capacidade entende-se o conjunto agregador de capacidades que concorrem para a criação de um determinado efeito operacional tendo em vista o cumprimento das missões.

observa o planeamento por capacidades dos ciclos de planeamento Nacional, OTAN e UE, de quatro anos, acautelando os três ciclos seguintes em termos de LPM. Contudo, por ser embrionário, ainda não está completamente assimilado por todos os intervenientes do processo, não obedecendo assim a um referencial conjunto, resultando, conseqüentemente, em fragilidades sistémicas processuais, materializadas na morosidade de resposta e resultados diferentes entre Ramos.

Neste contexto, a metodologia aplicada, sustentada num algoritmo qualitativo, possibilita uma resposta à identificação de lacunas, bem como à sua priorização, contudo, padece de muita subjetividade, identificada desde logo, nas orientações e prioridades estabelecidas na DPF. Além disso, a adaptação de variáveis qualitativas em valores numéricos quantitativos, derivado do facto de inexistirem definições claras e processos comuns, na identificação das lacunas, permite afetação no peso e na quantificação do respetivo impacto do VEsp da TM. Constata-se ainda, a ausência de uma métrica de aplicação conjunta, relativa à determinação da preponderância e/ou grau de participação, de uma determinada tipologia de meios, numa determinada MIFA.

Além disso, os elementos do GT, empenhados no PE militar, não têm uma formação homogénea sobre a metodologia em uso e, desempenham outras funções e tarefas, em paralelo, que dificultam a prossecução do planeamento.

Verifica-se, ainda, que a análise *top-down*, a partir das capacidades, é ineficiente, tornando-se a análise *bottom-up*, através da tipologia de meios, o método mais eficaz. Esta permitiu uma maior discriminação/diferenciação nas avaliações, simplificando a dedução dos efeitos das lacunas, nas tipologias de meios que lhes correspondem. Em acréscimo, as ferramentas utilizadas pelos planeadores limitou-se ao algoritmo, não estando implementado ou previsto, a introdução de ferramentas quantitativas e/ou mistas, ou a inclusão de lições aprendidas, como mecanismos de mitigar ou melhorar a eficiência dos processos.

Por último, a não existência de um terminal NATO (NSWAN<sup>106</sup>), na DIPLAEM, dificulta a coordenação e o planeamento, estando limitados às reuniões bilaterais presenciais.

---

<sup>106</sup> NATO Secret Wide Area Network

## **7.5. METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE APOIO AO PLANEAMENTO NO EMGFA**

No presente capítulo pretende-se identificar e descrever, de forma holística, metodologias e ferramentas de planeamento estratégico com potencialidades de emprego, enquanto mecanismos catalisadores de eficiência para o processo de PE atualmente desenvolvido na DIPLAEM do EMGFA.

### **7.5.1. Lições Identificadas e Aprendidas**

Embora não exista um acervo doutrinal nacional consolidado, a doutrina NATO contempla dois tipos de lições: as lições identificadas e as lições aprendidas. As primeiras reportam-se às observações consolidadas que foram desenvolvidas e apresentadas à entidade competente, contemplando a sua origem, recomendações de ações corretivas e propostas dos elementos de ação<sup>107</sup> (JALLC, 2011, pp. A-1); as segundas correspondem ao ato de aprender com a experiência para obter melhorias na execução de procedimentos ou adotar medidas corretivas tidas por necessárias, promovendo o desenvolvimento organizacional (NATO, 2011, pp. 4-19).

Porém, para se determinar o que é necessário mudar, deve ser elaborado um processo de aprendizagem, o qual tem vindo a ser introduzido nas forças militares através da implementação de uma capacidade, designada de lições aprendidas (Gonçalves, 2016), a qual visa proporcionar ao escalão de comando os meios necessários para observar, analisar e tomar as ações corretivas sobre qualquer assunto, bem como para comunicar ou partilhar resultados que permitam melhorar o desempenho individual e coletivo (NATO, 2013, p. 6).

Face ao apresentado, e tendo em conta a complexidade do processo em análise, julgamos pertinente salientar a versatilidade de emprego com que esta metodologia pode ser materializada, na medida em que poderá almejar analisar o ciclo como um todo, em parte, ou focado num conteúdo específico.

---

<sup>107</sup> Os elementos de ação são organizações ou pessoas nomeadas para executarem a implementação da ação corretiva aprovada para uma lição identificada. Estes desenvolvem um plano de ação para conduzir as atividades da ação corretiva (NATO, 2013, pp. A-1).

### 7.5.2. Cenários / Cenarização

Descrever uma situação futura e o desenrolar dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura, é o que Godet e Roubelat (2003, p. 8) designam de “cenário”. Por sua vez, a cenarização “visa traduzir a expressão inglesa *Scennario Planning*<sup>108</sup>, que deve ser entendida como o ato ou efeito de construir cenários para apoio ao planeamento estratégico” (Machado, et al., 2015, p. 3).

A utilização da cenarização, enquanto metodologia de apoio à definição de linhas de atuação, revela-se um elemento fundamental na reflexão prospetiva sobre o futuro e atuação adequada no presente (Latoeira, 2011, p. i). A formulação de cenários visa, essencialmente, estabelecer imagens de futuros possíveis, através da conjugação dos parâmetros caracterizadores da situação atual com os fatores de evolução, permitindo ter a perceção de potenciais oportunidades, ameaças, obstáculos ou dificuldades, de ordem externa, à prossecução das finalidades pretendidas (Couto, 1988, pp. 318-319).

Contudo, não se deve entender a cenarização como uma previsão, ou seja, tendendo a omitir os riscos, em vez de possibilitar a gestão dos mesmos (Lindgren e Bandhold, 2003, p. 21). Não existe apenas um método de cenarização, mas antes uma variedade de métodos de construção de cenários (Godet e Roubelat, 2003, p. 8).

Neste seguimento, podemos, pois, inferir, que através da cenarização, em conjugação com outras ferramentas, ou não, se procura mitigar ou reduzir a subjetividade, inerente e factual, a uma análise prospetiva.

### 7.5.3. *Brainstorming*

O “*brainstorming*” é, provavelmente, a técnica de criação de ideias mais conhecida e divulgada (Expoente-SEG, 2007, p. 15). Este método foi criado para gerar o maior número de ideias acerca de um determinado tema, onde um grupo de pessoas, preferencialmente de áreas e competências diferentes, se reunissem a fim de colaborarem para uma “tempestade de ideias”, onde as diferenças e experiências de cada uma, associadas às dos outros, formassem um longo processo de sugestões e discussões (Osborn, 1987).

Geralmente, o *brainstorming* é utilizado na fase de planeamento de um projeto, na procura de soluções de um determinado problema, onde

---

<sup>108</sup> Ou também designado de *Scennario Thinking*.

nenhuma ideia é inicialmente descartada ou julgada para que se possa evoluir até à solução efetiva. É também conhecido por ser um método onde os participantes lançam ideias a fim de encontrarem soluções relativas a um determinado cenário (Chapman, 2011). No entanto, tal envolve técnicas específicas para garantir que a imaginação dos participantes é estimulada pelo pensamento e participação dos restantes elementos do grupo, sendo especialmente usado para determinar possíveis causas e/ou soluções para problemas, para planear etapas de um projeto ou simplesmente para decidir qualquer problema (Nunes, 2013, p. 14).

Neste sentido, julgamos fundamental o debate entre especialistas, na procura de pontos convergentes que estabeleçam um conjunto uniforme de elementos, como base ou premissas para o planeamento conjunto.

#### **7.5.4. Delphi**

O método “*Delphi*” teve origem na Instituição Militar, decorrente de uma pesquisa solicitada pela Força Aérea norte-americana ao *RAND*<sup>109</sup> *Cooperation*, em termos de seleção de alvos industriais (Fazenda, 2017, p. 122). Para que este método seja eficaz, é imperioso que se cumpram dois princípios: o anonimato dos especialistas, com o objetivo de evitar influências dos demais; e a existência de *feedback* no final de cada *round* avaliativo, com vista à obtenção de um desejado consenso na convergência das suas respostas (Ratcliffe, 2000, p. 15). Não obstante, na utilização desta técnica é de considerar que há um acréscimo de fiabilidade à medida que aumentam o número de elementos no painel, a sua heterogeneidade e o número de voltas, sendo importante evitar o sentimento de fadiga nos peritos, o que normalmente ocorre ao fim de dois ou três *rounds* (Nunes, 2014, p. 29).

Nesta ferramenta, há que ter em conta que a seleção dos peritos do painel e a sua quantidade, o número de voltas ou interações, a construção dos questionários de suporte e o tempo disponível para realizar o estudo, são alguns dos aspetos críticos a considerar no desenvolvimento e exploração da mesma (Starkweather, 1975, pp. 38-39).

Da mesma forma que o *Brainstorming*, este método constitui uma ferramenta promotora de convergência sobre matérias, potenciando os participantes a espelhar, de forma clara e “sincera”, as suas reais opiniões.

---

<sup>109</sup> *Research and Development.*

### 7.5.5. Portal Colaborativo

A aplicação de mecanismos de gestão numa organização assume preponderância, havendo estudos que demonstram que no trabalho em equipa, as ferramentas mais utilizadas são as reuniões. Porém, ao nível organizacional, a *intranet* ou o portal/plataforma colaborativos<sup>110</sup> são aqueles que têm uma maior utilização (Santos, 2016, p. 15). O uso de soluções tecnológicas colaborativas ou *groupware* é uma prática comum no ambiente organizacional atual, pois oferecem a possibilidade de trabalhar em equipa, mesmo entre organizações diferentes (David, 2015, p. 18). Uma plataforma colaborativa promove a inovação, incorporando a gestão do conhecimento nesse processo para que todos possam compartilhar informações e resolver problemas de forma mais eficiente (Search Content Management, 2009). Estes portais possibilitam a evolução das Instituições para uma estrutura em rede colaborativa, disponibilizando a informação com vista à inovação dos serviços prestados. A filosofia subjacente a este tipo de ferramentas é a necessidade de criação de uma nova pedagogia baseada na partilha, na exposição das perspetivas individuais ou organizacionais entre todos, bem como na colaboração e iniciativa conjuntas orientadas para a inovação e para a construção do conhecimento (Dias, 2004, p. 3).

Face ao anteriormente referido, julgamos relevante a partilha permanente de conhecimentos, dúvidas ou qualquer outra situação que careça de imediata solução na prossecução dos processos. Assim, a existência de uma plataforma eletrónica que una no tempo pessoas distantes, pode ser um fator facilitador de conflitos decorrentes da complexidade do processo.

### 7.5.6. Análise Multicritério

A análise multicritério é uma ferramenta concebida para a tomada de decisão desenvolvida para problemas complexos (Mendoza, et al., 2009). Em consequência da ajuda que o processo de construção dos critérios permite na modelação da imprecisão associada aos dados e de certos elementos de determinação não exata, Flores (2013, p. 17) argumenta que

---

<sup>110</sup> Um exemplo de portal colaborativo é a plataforma *moodle*. Frequentemente se escreve “a *moodle*” e “o *moodle*” como sinónimos, ora referindo-nos à plataforma, ora ao sistema de gestão de aprendizagem.

o uso de múltiplos critérios “permite fixar a parte suficientemente estável da estrutura de preferências dos atores envolvidos no processo de decisão, discutir de uma maneira eficiente a imprecisão aceitável para cada critério de forma a ser aceite por todos os decisores numa linguagem clara e comum aos diversos atores”.

No manual governamental inglês sobre a análise multicritério, é também mencionado que esta ferramenta é uma forma de olhar para problemas complexos, com o objetivo de servir como auxílio ao pensamento e à tomada de decisão (e não para decidir), podendo ainda ser utilizada de forma retrospectiva para avaliar situações para as quais os recursos já foram alocados, ou, prospectivamente, para avaliar propostas, sem prejuízo das diferentes abordagens para cada uma das situações (Government, 2009, p. 32). Embora neste manual se abordem algumas técnicas que podem ser aplicadas, o mesmo ressalva que existem outras que estão em constante crescendo, dependendo do tipo de decisão, do tempo disponível, da quantidade ou natureza dos dados, das habilidades analíticas dos funcionários e da própria variação na cultura administrativa das organizações (Government, 2009, p. 19).

Em síntese, apesar da diversidade existente e face às limitações inerentes ao presente estudo, temos a consciência da possibilidade de poderem existir outras metodologias e ferramentas, contudo, para este grupo, face á análise efetuada, estas foram aquelas que se consideraram como mais ajustadas para o processo de PE no EMGFA, e que poderão colmatar algumas das vulnerabilidades identificadas, tal como se poderá constatar no capítulo seguinte.

## **7.6. CONTRIBUTOS PARA A EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEAMENTO DO EMGFA**

Neste capítulo, procura-se identificar lacunas e propor contributos que visem melhorar a eficiência do processo do CPDM tanto do EMGFA como dos Ramos das FFAA, com o objetivo final de elaborar o projeto de PF nacionais, que se realiza sob coordenação do EMGFA/DIPLAEM. Assim, importa referir que para este estudo, por eficiência, entende-se como sendo a capacidade de atingir os objetivos em tempo útil utilizando o menor número de recursos (Portal da Gestão, 2017).

### 7.6.1. Identificação dos Momentos Críticos na Elaboração do Projeto de Planeamento de Forças

Decorrente da análise efetuada aos procedimentos, atualmente adotados no processo de construção do projeto de PF nacionais, foram identificados momentos críticos (MC) do processo que, de forma incisiva, podem condicionar na fluidez de execução do mesmo (Figura 20).

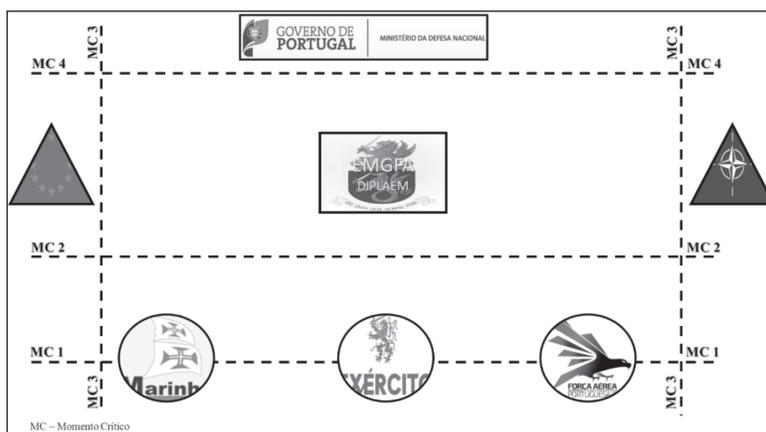


Figura 20 – Identificação dos Momentos Críticos no processo de elaboração do projeto de PF nacionais

Assim, identificou-se como MC 1, a falta de um racional uniforme de emprego, no processo de elaboração das propostas de forças dos ramos, que permita estabelecer uma base equivalente fundamental, na integração por parte da DIPLAEM/EMGFA. Como MC 2, considerou-se o *“timing”* de cumprimento e disseminação das propostas dos ramos, de forma a que permita, em tempo, a consolidação e/ou ajustes a definir pelo EMGFA, através da DIPLAEM/RPF.

Como MC 3, considerou-se como sendo decisivo o resultado das reuniões bilaterais e multilaterais planeadas, e a satisfação dos compromissos internacionais assumidos por Portugal que, poderão condicionar e afetar todo o planeamento durante o processo do CPDM. De salientar o facto de, esquematicamente, este MC se encontrar transversalmente aos restantes MC, em virtude de neste caso em concreto, não estar definido qualquer espaço temporal objetivo, apesar da OTAN possuir, no seu NDPP, um *“flow”* de datas programadas que são sempre cumpridas.

Por último, como MC 4, considerou-se o momento em que a proposta consolidada do projeto de PF das FFAA, realizada pelo EMGFA/DIPLAEM/RPF, é submetida para análise da Adequabilidade Militar, por parte do CEMGFA, e subsequente análise/avaliação quanto à Exequibilidade financeira, material e de pessoal por parte das entidades ministeriais respeitantes (DGRDN/MDN e SG/MDN).

### **7.6.2. Identificação das Lacunas e Limitações no Processo de Elaboração do Projeto Planeamento de Forças**

Face à análise anterior, pudemos inferir um conjunto de lacunas que reduzem a eficiência de todo o processo do CPDM que, por si só, é complexo, e é sustentado por uma “estrutura pesada”, caracterizada por processos inerentes à natureza dos diferentes ramos, bem como do próprio EMGFA. Parafraçando o Brigadeiro-General Rui Elvas, “*O plano está bem feito ... só falta funcionar*”.

Assim, procura-se identificar eventuais falhas de procedimentos e/ou estruturas que, por não existirem, condicionam o agilizar de um processo que se pretende dinâmico e flexível.

Através da análise dos diferentes MC, pôde-se inferir um conjunto de observações (Tabela 6) sobre as quais incidiremos o nosso estudo, procurando solucionar possíveis ferramentas e/ou metodologias de mitigação dos problemas e, conseqüentemente, de otimização da eficiência do processo como um todo.

**Tabela 6 – Relação de Observações de lacunas**

Observações	Descrição
#1	Inexistência de uma plataforma colaborativa inter-ramos e ramos-EMGFA.
#2	Indefinição vinculativa dos “timings” de disseminação dos contributos dos ramos.
#3	O algoritmo da ferramenta atualmente definida pelo EMGFA, não vai de encontro às prioridades identificadas pela Marinha e Força Aérea.
#4	Inexistência de um Plano de Atividades para a elaboração do Plano das Propostas de Forças.
#5	Inexistência de um processo consolidado de lições identificadas e aprendidas.

Nesta sequência, importa ainda identificar, da mesma forma, algumas limitações que, também de forma significativa, podem condicionar o processo do CPDM, na medida em que por limitação entende-se ser o ato de limitar algo, restringir ou confinar (Dicionário Priberam, 2018). Concomitantemente, para o grupo, e no âmbito deste estudo, consideramos que limitação, é todo o fator que apesar de em parte existir ou ser utilizado, não se encontra explorado de forma otimizada (Tabela 7).

**Tabela 7 – Relação de Observação de limitações**

Observações	Descrição
#6	Militares das DivPlan/Ramos e da DIPLAEM com responsabilidade na elaboração das PF, possuem um conjunto de tarefas e missões em permanência, para além do processo do CPDM, que condicionam o normal desenrolar do processo.
#7	A metodologia e as ferramentas de planeamento estratégico divergem entre o Exército e o EMGFA por um lado, e a Marinha e a Força Aérea por outro.
#8	Influência direta da conjuntura sociopolítica e económica nas prioridades e orientações políticas definidas na documentação enquadrante.
#9	A Cenarização adotada assenta de forma proeminente nos cenários definidos no CEM de 2014. (Importa salientar, que este documento terá que ser revisto para o próximo CPDM 2019-2022, assim como todos os outros documentos enquadrantes – MIFA14, DIF14 e SF14).
#10	O fator economicista assume na prospeção, elemento preponderante e único no planeamento a longo termo (20 anos).
#11	O período de permanência de pessoal com responsabilidades no processo de planeamento estratégico militar.
#12	Complexidade técnica do algoritmo utilizado, que deveria ser refinado e melhorado como ferramenta para o EMGFA e Ramos.
#13	Reuniões Bilaterais e fóruns UE e OTAN ad hoc, para além do previsto nos cronogramas.

### **7.6.3. Contributos para a Eficiência do Processo de Elaboração do Projeto Planeamento de Forças**

Face ao exposto anteriormente, iremos de seguida um conjunto de propostas de introdução e/ou reformulação de métodos, ferramentas e processos que, na nossa perspetiva, consigam mitigar ou anular quer as lacunas, quer as limitações identificadas (Tabela 8).

**Tabela 8 – Proposta de mitigação de lacunas e limitações**

Observação	Descrição	Contributo
#1	Inexistência de uma plataforma colaborativa inter-ramos e ramos-EMGFA.	Implementar um Portal Colaborativo com permissões entre as DivPlan/Ramos e DIPLAEM, cuja responsabilidade de administração do mesmo é da responsabilidade desta última.
#2	Indefinição vinculativa dos “timings” de disseminação dos contributos dos ramos.	Assegurar através da difusão de um anexo à Diretiva de Planeamento de Forças, de um Plano de Atividades que defina de forma precisa e vinculativa a calendarização da atividade necessária para o cumprimento escrupuloso dos prazos.
#4	Inexistência de um Plano de Atividades para a elaboração Propostas de Forças (PF).	
#3	O algoritmo da ferramenta atualmente definida pelo EMGFA, não vai de encontro às prioridades identificadas pela Marinha e Força Aérea.	A metodologia desenvolvida tem aplicabilidade conjunta, conferindo aos resultados uma consistência lógica que promove a colaboração entre Ramos/Entidade, facilita o entendimento e confere robustez à sua argumentação, para além de facilitar o desejável alinhamento metodológico relativamente às Propostas de Forças (PF) a apresentar pelo EMGFA e pelos Ramos e respetiva priorização por Ramo/Entidade.
#7	A metodologia e as ferramentas de planeamento estratégico divergem entre o Exército e o EMGFA por um lado, e a Marinha e a Força Aérea por outro.	Assim, julgamos pertinente a criação de um Grupo de Trabalho constituído por especialistas informáticos com representantes dos Ramos e EMGFA, com o intuito de visitar o algoritmo de forma a aperfeiçoar os critérios nos fatores considerados discrepantes pela Marinha e Força Aérea.
#12	Complexidade técnica do algoritmo utilizado.	Incluir através do método “DELPHI”, questionários periódicos sobre questões que careçam de uma maior abrangência de especialistas, nomeadamente em questões de cenarização.
#5	Inexistência de um processo de lições identificadas e aprendidas.	Assegurar que no final do CPDN, é efetuado pelos intervenientes um seminário/workshop no sentido de identificar falhas e melhorias a implementar no ciclo (CPDM) seguinte.
#6	Militares das DivPlan/Ramos e da DIPLAEM com responsabilidade na elaboração das propostas de forças, possuem um conjunto de tarefas e missões em permanência, que condicionam o normal desenrolar do processo.	Da mesma forma que por despacho ministerial de 11Nov16 foi criado o Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD), julga-se pertinente a criação de um Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Estratégia Militar (GAPEM), regulamentado por um conjunto de responsabilidades definidas neste âmbito, com periodicidades de reuniões aprovadas mínimas mensais, com elementos nomeados de cada Ramo e EMGFA (DIPLAEM e CISMIL) por um período mínimo de 4 anos, em que a rotação de pessoal deve ser planeada e executada a meio do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM).
#11	O período de permanência de pessoal com responsabilidades no processo de planeamento estratégico militar.	
#8	Influência direta da conjuntura sociopolítica nas prioridades e orientações políticas definidas na documentação enquadrante.	Estabelecer para além das reuniões aprovadas para o GAPD, criar mecanismos através de um Portal Colaborativo entre o Ministério (MDN) e o EMGFA no âmbito de uma sincronização mais próxima de forma a garantir uma maior flexibilidade face a contingências que possam advir de uma alteração de cariz sociopolítico. Promover fóruns de debate com organizações externas civis, governamentais (i.e., SIS, SIED, ANPC) e não-governamentais (Observatório de Segurança Criminalidade Organizada e Terrorismo) no sentido de apoiar a análise do risco pelo método de cenarização.
#9	A Cenarização adotada assenta de forma proeminente nos cenários definidos no CEM de 2014.	A Cenarização adotada no âmbito da análise do risco e prevista no algoritmo utilizado para apoio à identificação de lacunas e priorização de capacidades deve assentar para além dos cenários previstos no CEM de 2014, nos cenários identificados no NATO NIWS Group, onde o CISMIL tem assento e acesso. Desta forma o GAPEM, com o seu elemento da CISMIL assumiria a responsabilidade de integrar e incluir estes cenários mais atuais no processo de avaliação do risco.
#10	O fator economicista assume na prospeção, elemento preponderante e único no planeamento a longo termo (20 anos).	Incluir no âmbito da prospeção, a análise de cenários de antecipação de crises desenvolvidos pelo NIWS.
#13	Reuniões Bilaterais e fóruns UE e NATO <i>ad hoc</i> , para alé do previsto nos cronogramas	Assegurar através de uma ligação periódica e próxima entre o GAPEM e os MilRep portugueses no sentido de antever cenários de eventuais necessidades e emprego de forças.

#### **7.6.4. Relevância da Transversalidade do Emprego da Análise do Risco nos Momentos Críticos Identificados**

A globalização tem permitido o recrudescimento da difusidade das ameaças e dos riscos, tendo a própria internacionalização dos mercados, propiciado uma evolução adversa, potenciadora de escassez dos recursos ao dispor dos Estados. Consequentemente, a prospeção e consequente determinação do risco, assumem uma importância tão fundamental como crítica.

Atualmente, em Portugal, estão em curso metodologias que se podem associar a esta determinação do risco – a cenarização no CEM2014 ou a Metodologia de Avaliação de Risco em desenvolvimento no EMGFA. Com a estratégia militar como pano de fundo, parece-nos que os processos e os produtos que nela se desenvolvem, podem ser a chave para o seu sucesso. A sua otimização, até pelos elevados índices de complexidade e interligação, pode contribuir positivamente para adequar o Processo de Desenvolvimento Estratégico Militar (PDEM) à volatilidade do ambiente estratégico (Fazenda, 2017, pp. 1-2) e, por consequência, do próprio CPDM.

Face ao exposto, podemos deduzir que, associado às matérias do risco estará sempre associado um fator intrínseco de subjetividade, que deve ser entendido como se de um pressuposto de planeamento do processo de decisão militar se tratasse. Esta subjetividade está dependente da própria natureza das experiências e do conhecimento, de quem o identifica e inclui na respetiva análise do Risco. Contudo, apesar desta subjetividade presente e associada ao risco, importa salientar que a mesma, assenta em indicadores possuidores de um racional, não devendo ser confundido com a arbitrariedade de escolha de indicadores, que, indubitavelmente, nos transportaria para um trilho de coincidências, sorte ou aleatoriedades (Correia, 2018).

Assim, facilmente se pode depreender que em todos os MC identificados neste estudo, existe a necessidade presente da inclusão de um método e/ou ferramenta que se foque na análise e avaliação do Risco. Nesta conformidade, no MC 1 assume pertinência a utilização de uma metodologia incisiva nas vertentes de cenarização, assente por exemplo na identificação das variáveis similares, decorrentes da análise futura do ambiente operacional (i.e. *Future Operating Environment 2035*, *Future Land Operating Concept*, *Peace Operations 2025*, entre outros) (Lijn, 2013; MoD, 2015). Deve ainda, ser posteriormente disseminada através de duas fases distintas, socorrendo-se do método *Delphi* ou de uma análise multicritérios.

Na primeira fase, de forma a uniformizar os fatores de análise, de acordo com a sensibilidade dos especialistas das diferentes DivPlan dos Ramos, da DGPDN e da DIPLAEM, obter um conjunto de parâmetros base de necessidades operacionais futuras a longo prazo (20 anos). Na segunda fase, com base nos critérios comuns identificados por todas as partes, identificar um conjunto de capacidades que se adequem à realidade perspetivada. Este processo, deverá, inevitavelmente, ser liderado pela RPF/DIPLAEM/EMGFA enquanto “charneira” de todo o processo.

Numa fase posterior, em qualquer outro MC, efetuar entre os intervenientes “*Brainstorming*”, programados por tópicos, de forma a chegar a um consenso prático e exequível de propostas.

Julgamos, pois, que o cumprimento dos desafios identificados assenta essencialmente na partilha de intenções e objetivos, em permanência, por parte dos diferentes intervenientes. Para tal, é relevante a criação de uma plataforma eletrónica interativa (Portal Colaborativo), e a permanência cíclica de pessoal adstrito às funções, uma prerrogativa essencial para a eficiência do sucesso do planeamento. Da mesma forma, consideramos importante a criação de uma metodologia prática no âmbito das lições identificadas, no sentido de permitir, por um lado, mitigar a perda de informação decorrente da rotação de militares e, por outro, assegurar um contínuo melhoramento dos processos.

## **7.7. CONCLUSÕES**

O OG do presente trabalho visou identificar e descrever contributos válidos para melhoramento da eficiência do processo de PE do EMGFA, nomeadamente, ao nível do processo de desenvolvimento do projeto de proposta de forças nacionais, a submeter para avaliação da exequibilidade financeira.

Para o efeito, através de uma estratégia qualitativa e um raciocínio dedutivo, identificaram-se lacunas e limitações no processo de planeamento do EMGFA, inferiram-se possíveis soluções para as colmatar e concluiu-se, em tese, com contributos para possíveis melhoramentos da sua eficiência. Para tal desiderato, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e análise documental, a exemplos de processos de planeamento da OTAN e da UE, bem como à sensibilidade transmitida por oficiais, com experiência de planeamento na DIPLAEM/EMGFA.

Ao nível do enquadramento teórico e concetual, procurou-se

enquadrar o que iria ser abordado no trabalho, os conceitos-chave e a explicação do momento do processo onde incidiu a investigação, para uma melhor clarificação do caminho a percorrer.

Nesta sequência, e em resposta à QD1 (“De que forma é conduzido o planeamento estratégico militar da OTAN, UE e EMGFA?”), procurando enquadrar o nível superior, ligando ao foco do nosso trabalho, recorreu-se a dois capítulos, 2 e 3.

No capítulo 2, verificou-se que a OTAN recorre ao NDPP, destacando-se o NIWS e o JADARTS como ferramentas essenciais, para o levantamento dos indicadores de riscos e revisão dos requisitos de capacidades. Quanto à UE, destaca-se a coordenação da edificação de capacidades, efetuada através do CDP, sob a égide da EDA, e recorrendo a lições aprendidas através de uma plataforma colaborativa. Ambos os processos, OTAN e UE, complementam-se e permitem a colaboração dos EM na edificação de capacidades.

No capítulo 3, analisou-se, mais especificamente, o processo de planeamento do EMGFA, com base no atual CPDM. O processo de planeamento do EMGFA, surge na sequência de dois planeamentos paralelos desenvolvidos no MDN, o PM e o PR, sendo, no entanto, mais focado no PM, e encontrando-se articulado com o da OTAN (a médio e longo prazo) e, mais recentemente, com o da UE. Destaca-se a existência do GAPD, com o importante papel de sincronizar o PM e PR. No EMGFA, o processo de planeamento para o projeto de proposta de forças nacionais, foco do trabalho, é efetuado em coordenação com os ramos das FFAA. Para isso, utiliza-se uma metodologia qualitativa, recorrendo a um algoritmo, e à cenarização, análise do risco e avaliação político-militar. No entanto, detetaram-se vulnerabilidades que podem ser atenuadas como: o processo ser embrionário e aliar alguma subjetividade; falta de métrica de aplicação comum aos ramos das FFAA; acumulação de funções pelos planeadores; análise *top-down* ineficiente; utilização única do algoritmo e a não existência de um terminal NSWAN.

No capítulo 4, e face às vulnerabilidades identificadas no capítulo 3, selecionaram-se algumas metodologias e ferramentas, consideradas mais relevantes, para fazer face às vulnerabilidades, respondendo-se à QD2 (“Que metodologias e ferramentas podem ser usadas na integração e prospetiva no planeamento estratégico do EMGFA?”). Desta forma, e como ligação para o capítulo 5, foram caracterizadas as lições identificadas e aprendidas, a cenarização, o *brainstorming*, o *Delphi*, o portal colaborativo e, a análise multicritério.

No capítulo 5, e respondendo à QD3 (“Quais os contributos para uma melhor eficiência, do processo de planeamento estratégico do EMGFA, com vista à apresentação do projeto de proposta de forças nacionais?”), foram considerados os capítulos antecedentes, para identificação do processo de planeamento de forças nacionais, suas vulnerabilidades e possíveis metodologias e ferramentas, que possam vir a colmatar as fragilidades, bem como otimizar a sua eficiência. Da análise, identificaram-se quatro momentos críticos, destacaram-se cinco lacunas que mais fragilizam o processo, e estabeleceram-se oito limitações, que condicionam a atual evolução do processo de forma eficiente. Após este levantamento, foi possível, de forma assertiva, propor contributos para aumentar a eficiência do processo de proposta de projeto de forças nacionais, consubstanciando-se de forma genérica em nove propostas. Por último, relevou-se ainda a importância da transversalidade do emprego da análise de risco.

Desta forma, e dando resposta à QC (“Que contributos poderão ser integrados no PE do EMGFA, para melhorar a eficiência, relativa ao projeto de proposta de forças nacionais?”), realça-se a implementação de um portal colaborativo gerido na DIPLAEM; de um plano de atividades definido e disseminado em anexo à DPF; criação de um GT técnico informático para aperfeiçoar o algoritmo existente; incluir o *Delphi* no processo; debater lições identificadas e estabelecer lições aprendidas no final de cada CPDN; criação de um Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Estratégia Militar; recorrer aos cenários NATO NIWS e; estabelecer ligações mais próximas entre GAPEM e MilRep. De salientar ainda, a importância da introdução de ferramentas e metodologias de apoio à análise do risco, nos vários MC identificados.

Considera-se, desta forma, que o presente estudo se constitui como um importante contributo para o aprofundamento de estudos, no âmbito da melhoria do processo de planeamento estratégico militar do EMGFA, pois levanta questões, que se julgam pertinentes, e dá resposta às necessidades identificadas, de acordo com o atual CPDM.

Pelo desenvolvimento do trabalho, e das conclusões aqui retiradas, considera-se que, apesar das limitações do estudo, os contributos trazidos à colação se revestem de muito interesse prático para a melhoria da eficiência do planeamento estratégico do EMGFA e, do produto final desta fase, que é a proposta de projeto de forças nacionais. As metodologias, ferramentas, estruturas e procedimentos aqui propostos, pretendem constituir-se como uma real mais-valia para quem terá de iniciar um novo CPDM, numa ótica

de maximização dos recursos disponíveis, e de uma melhor coordenação dos ciclos de planeamento nacionais e internacionais.

As limitações resultantes da dimensão imposta para o trabalho e a complexidade do próprio tema, que requer, por parte dos autores, um conhecimento profundo da temática para um contributo consolidado, embora tenha constituído um desafio acrescido, não colocou em causa o foco nos contributos de ordem prática que se apresentam. A densa pesquisa, a recolha das sensibilidades de quem tem conhecimento nesta “arte e ciência”, e a limitação ao passo três do CPDM, referente à proposta de forças nacionais, permitiu ultrapassar algumas limitações e cumprir com os objetivos propostos.

No entanto, existe sempre espaço para mais e melhor conhecimento, propondo-se, como trabalho futuro, a expansão da investigação aos restantes passos do CPDM, bem como a abertura a outras metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico. Por fim, seria o culminar deste trabalho que, após a implementação das recomendações aqui apresentadas, fosse elaborado um estudo para verificação da implementação das propostas, como contributos válidos para um planeamento mais eficiente.

A arte e a ciência são, indubitavelmente, elementos essenciais do processo de planeamento de defesa militar, no entanto, após este trabalho, fica a ideia de que, no processo em apreço, a arte tem-se relevado à ciência.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarenga, A. e Diogo, A. (2017). A Prospetiva e a Censuração. Em: *O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de segurança e defesa*. Lisboa: IUM - CIDIUM, pp. 181-190.
- Caixeiro. (2018). *O planeamento de defesa militar entre a “arte” e a “ciência” - a aplicação das metodologias e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico em uso no EMGFA – contributos para a sua evolução* [Presencialmente]. Lisboa, 05 de janeiro 2018).
- CALL. (2011). *Handbook: Establishing a Lessons Learned Program*. Fort Leavenworth: s.n.
- Campbell, A. (2013). *Smart Defence Multinational Project 1.31: Multinational Alliance Defence Analysis and Planning for Transformation (MN ADAPT)*. [pdf] Bruxelas: NATO Communications and Information Agency. Retirado de: <[https://www.eiseverywhere.com/file\\_uploads/f28149fca151cb50f504f8f8155db609\\_3ADAPTROMCostedProposalv3at7Jun2013.pdf](https://www.eiseverywhere.com/file_uploads/f28149fca151cb50f504f8f8155db609_3ADAPTROMCostedProposalv3at7Jun2013.pdf)>.

- CEMGFA. (2014). *Diretiva de Planeamento de Forças N.º 50*. Lisboa: Estado Maior General das Forças Armadas.
- Chapman, R. (2011). *Simple Tools and Techniques for Enterprise Risk Management*. 2.ª ed. s.l.: John Wiley & Sons.
- Correia, J. (2018). *Avaliação do Risco no Planeamento Estratégico*. Lisboa: IUM.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict*. New York: The free press.
- Costa, T. (2017). Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade. *A cearização e a definição de ações estratégicas*, pp. 105-127.
- Couto, A. C. 1988. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Vol. I. 1ª ed. Lisboa: IAEM.
- Couto, A. C. (2015). Um domínio nebuloso, escorregadio, traiçoeiro e de difícil interlocução. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Dalkey, N. C. (1969). *The Delphi Method: an Experimental Study of Group Opinion*. Santa Monica, California: The Rand Corporation.
- David, S. (2015). *Plataforma Colaborativa online de troca de bens entre Organizações de solidariedade social [Relatório para a obtenção do grau de Mestre]*. Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra.
- Dias, P. (2004). *Comunidades de aprendizagem e formação on-line*. Nov@Formação, Ano 3, n.º 3. [Página online] Retirado de: <<https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/2178/1/2004INOFORComunidades%20de%20aprendizagem%20e%20formação%20online.pdf>>.
- Dicionário Priberam. (2018). *Dicionário Priberam*. [Página online] Retirado de: <<https://www.priberam.pt/dlpo/lacuna>>.
- EDA. (2018a). *Capability Development Plan*. [Página online] Retirado de: <<https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/strategies/Capabilities>>.
- EDA. (2018b). *Capability Development Plan*. [Página online] Retirado de: <<https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>>.
- EEAS. (2017). *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*. [Página online] Retirado de: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36453/%20coordinated-annual-review-defence-card\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36453/%20coordinated-annual-review-defence-card_en)>.
- EMGFA. (2015). *Proposta de Forças Nacionais - Anexo C*. Lisboa: EMGFA.
- Escorrega, F. L. C. (2013). Teorização sobre estratégia militar: âmbito, objeto e planeamento. In: Garcia, F.P. e Lousada, A. P. coord. (2013). *Da história militar e da estratégia: Estudos de homenagem ao General Loureiro dos Santos*. Lisboa: J.M.G

- Expoente-SEG. (2007). *Métodos, Técnicas e Jogos pedagógicos - Recurso didático para Formadores*. Braga: Expoente - Serviço de Economia e Gestão, S.A.
- Fazenda, T. (2017). *O risco no Planeamento Estratégico Militar em Portugal: dimensões e ferramentas*, Lisboa: IUM.
- Felício, J. A. (2013). *Planeamento Estratégico das Organizações*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Fernandes, S. (2013). *Desenvolvimento de Ferramentas de Apoio Multicritério à Decisão em Problemas de Localização [Tese de Mestrado]*. Universidade de Lisboa - Faculdade de Ciências. [Página online] Retirado de: [file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/ulsd067530\\_td\\_Sergio\\_Fernandes.pdf](file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/ulsd067530_td_Sergio_Fernandes.pdf).
- Flores, S. (2013). *Desenvolvimento de Ferramentas de Apoio. Multicritério à Decisão em Problemas de Localização [Tese de Mestrado]*. Universidade de Lisboa - Faculdade de Ciências. [Página online] Retirado de: [file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/ulsd067530\\_td\\_Sergio\\_Fernandes.pdf](file:///C:/Users/Toshiba/Downloads/ulsd067530_td_Sergio_Fernandes.pdf).
- Glaerum, S. e Hennem, A. C. (2010). *J-DARTS – An End-to-End Defence Planning Tool Set*. Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment.
- Godet, M. (2000). *The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls*. New York: Elsevier Science Inc.
- Godet, M. e Roubelat, F. (2003). Creating the future : The use and misuse of scenarios. Em: *Long Range Planning*. Paris: s.n. pp. 164-171.
- Gomes, M. Araya, G. e Carignano, C. (2011). *Tomada de decisões em cenários complexos: introdução aos métodos discretos do apoio multicritério*. São Paulo: Cengage Learning.
- Gonçalves, N. (2016). *A importância do Sistema de Lições Aprendidas para a Instituição Militar [Trabalho de Investigação Individual CEM-C 2016/2017]*. Pedrouços: IUM.
- Government. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. [Página online] Retirado de: [www.communities.gov.uk](http://www.communities.gov.uk).
- Hampson, M. (1998). *The Lessons of Experience: How Strategic Leaders in EUA Develop and their Lessons Learned U.S.* Pennsylvania: U.S. Army War College.
- Heidjen, K. v. D. (2005). *Scenarios: The art of strategic conversatio*. 2nd ed. West Sussex: John Wiley&Sons, Ltd.
- IUM. (2015). *NEP-ACA-010 Anexo B - Identificação dos domínios, áreas e subáreas de investigação do IESM*. Lisboa: s.n.

- JALLC. (2011). *The NATO Lessons Learned Handbook*. 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: s.n.
- Júnior, R. K. (2009). *Cenarização: A ferramenta essencial para uma estratégia efetiva*, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Krieb, H. (2017). *Implementation Plan Security and Defence*. In: Instituto Universitário Militar, 2017. *O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*. IUM, 27 de abril de 2017. Lisboa, IUM.
- Kriendler, J. (2006). *NATO Intelligence and Early Warning*. Shrivenham: Conflict Studies Research Centre.
- Latoeira, C. (2011). *Aplicação do Scenario Planning na Definição de Linhas de Orientação Estratégica Urbana [Tese de Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo]*. Universidade de Lisboa. [Página online] Retirado de: <[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9349/1/igot001929\\_tm.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/9349/1/igot001929_tm.pdf)>.
- Laudon, K. e Laudon, J. (2012). *Management Information Systems - Managing the digital firm*. [Página online] Retirado de: <[http://dinus.ac.id/repository/docs/ajar/MIS\\_KC\\_Laudon.pdf](http://dinus.ac.id/repository/docs/ajar/MIS_KC_Laudon.pdf)>.
- Lijn, J. v. d. (2013). *The future of peace operations*, Hague: Clingendael.
- Lindgren, M. e Bandhold, H. (2003). *Scenario Planning. The link between future and strategy*. New York,: PALGRAVE MACMILLAN.
- Linstone, A. e Turoff, M. (1975). Introduction, General Remark. Em: *The Delphi Method - Techniques and Applications*. Boston: AddisonWesley Publishing, pp. 2-14.
- Liotta, P. H. e Lloys, R. M. (2005). From here to there: the strategy and force planning framework. *Naval War College Review*, Volume 58, pp. 120-138.
- Machado, P. et al. (2015). *A Cenarização Estratégica e o Planeamento Estratégico [Trabalho de Aplicação de Grupo]*. Pedrouços: IESM.
- Maia, J. L. (2008). *Estratégia como prática. Revisão teórica*. São Paulo: Projeto gestão competitiva.
- MDN. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- MDN. (2014). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. Despacho n.º 11400 / MDN / 2014 ed. Lisboa: s.n.
- Mendoza, G. A. Macoun, P. Sukadri, D. Purnomo, H. e Hartanto, H. (2009). *Guidelines for Applying Multi-Criteria Analysis to the Assessment of Criteria and Indicators*. Retirado de: < <http://www.cifor.org/acm/methods/toolbox9.html>.

- MoD. (2015). *Future Operating Environment 2035*, London: MoD UK.
- Murray, W. Knox, M. e Bernstein, A. 1994. *The making of strategy: rulers, states and war*. Cambridge: Cambridge University.
- NATO. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. Ontario: RTO/NATO.
- NATO. (2011). *AJP 3(B) Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Belgium: NATO Standardization Agency.
- NATO. (2013). *Bi-Strategic Command Directive 080-006, Lessons Learned*. Belgium: Supreme Allied Commander, Europe.
- NATO, 2017. *NATO Defence Planning Process*. [Página online] Retirado de: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49202.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm)>.
- Nogueira, F. (2014). O Planeamento Estratégico em Portugal: as flutuações do querer e do saber. Em: J. F. M. M. Côrte-Real Andrade, ed. *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*. Porto: Fronteira do Caos Editores, pp. 341-365.
- Nunes, J. (2014). *Competitividade e racionalização no Hospital das Forças Armadas [Tese de Mestrado em Ciências Militares - Segurança e Defesa 2012/2014]*. Pedrouços: IESM.
- Nunes, M. (2013). *Análise do risco em organizações – Caso de estudo [Tese de Mestrado]*. Instituto Superior de Engenharia de Lisboa. [Página online].
- Osborn, A. (1987). *O Poder Criador da Mente: princípios e processos do pensamento criador e do “brainstorming”*. São Paulo: Ibrasa Editor.
- Pereira, R. et al. (2016). *A incorporação das Lições Aprendidas no processo de Planeamento Estratégico Militar em Portugal [Trabalho de Aplicação de Grupo 2015/2016]*. Pedrouços: IUM.
- Portal da Gestão. (2017). *Portal da Gestão*. [Página online] Retirado de: <<https://www.portal-gestao.com/artigos/6196-qual-%C3%A9-a-diferen%C3%A7a-entre-efici%C3%A5ncia-e-efic%C3%A1cia.html>>.
- Presidência do Conselho de Ministros. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. s.l.:Diário da República, 1.ª série - N.º 67 - 5 de abril de 2013.
- Ratcliffe, J. (2000). Scenario building: a suitable method for strategy property planning?. *Property Management*, 18 fevereiro, pp. 127-144.
- Rêgo, H. C. (2013). *A inteligência dos Estados: a perspectiva do analista de informações*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ribeiro, A. (2010). *Planeamento Estratégico e de Forças. Processo da LDN e da LOBOFA*. Lisboa: Edições Culturais de Marinha.
- Rodrigues, A. R. (2015). O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

- Santos, L. Garcia, F. Monteiro, F. Lima, J. Silva, N. Silva, J. . . . Afonso, C. (2016). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Caderno N.º 8. Lisboa: IUM.
- Santos, M. O. G. d. (2008). *Texto de apoio sobre planeamento estratégico*. Évora: Universidade de Évora.
- Santos, P. (2016). *Gestão de Informação e do Conhecimento. Desafios para o Exército [Trabalho de Investigação Individual 2015/16]*. Pedrouços: IUM.
- Schwartz, P. (1991). *The Art of the Long View*. 1st ed. New York: Doubleday.
- Search Content Management. (2009). *Collaboration platform*. [Página online] Retirado de: <<http://searchcontentmanagement.techtarget.com/definition/collaboration-platform>>.
- Starkweather, D. 1975. Delphi forecasting of health care organization. *Inquiry*, 12 Mar, pp. 37-46.
- Stojkovic, D. e Dahl, B. R. (2007). *Methodology for long term defence planning*. Oslo: Norwegian Defence Research Establishment.
- Sueiras, B. Santos, P. Barradas, J. Malta, F. Ramalho, P. Albuquerque, J. & Rocha, S. (2017). Métodos e ferramentas de apoio ao planeamento estratégico: sua aplicação aos planeamentos estratégicos da defesa e militar. Em *Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade* (pp. 219-254). Lisboa: IUM.
- Universidade de Coimbra. (2011). *Plano Estratégico*. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Wouters, P. (2017). *NATO's (Strategic) Defence Planning*. In: *Instituto Universitário Militar, 2017. O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*. IUM, 27 de abril de 2017. Lisboa, IUM.
- Yarger, H. R. (2006). *The Little Book on Big Strategy*. 1ª ed. Carlisle: Strategic Studies Institute - US Army War College.



# 8.

## 8. O CICLO DE PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR, 2014-2018 – UMA ANÁLISE CRÍTICA

**Paulo Manuel Simões das Neves de Abreu**

Coronel de Cavalaria / Exército Português

2º Comandante da Brigada Mecanizada

Centro de Investigação e Desenvolvimento do Instituto Universitário Militar

### 8.1. INTRODUÇÃO

No quadro conceptual da estratégia total<sup>111</sup>, a política surge como uma “doutrina de fins” definindo o quadro de ação, fixando os objetivos e, face aos objetivos políticos, integra as estratégias gerais evitando descoordenação (Couto, 1988, p. 219). E da componente militar, espera-se que alcancem os objetivos definidos pela política recorrendo ao planeamento de longo prazo e evitando a descoordenação, não a mitigando, ou optando pela intuição ou métodos expeditos, adotando perspectivas de curto prazo. Em termos teóricos o pensamento estratégico precede o planeamento de longo prazo e sendo orientado para o futuro é fundamental pois permite “antecipar e enfrentar proactivamente desafios à concretização dos seus objetivos” (Andrade, 2017a, p. 349).

No atual contexto mundial, o ingrediente mais complexo da estratégia é possivelmente a incerteza, e “para o mundo de amanhã, a incerteza é o que temos por mais certo e devemos esperar pelo inesperado” (Santos, 2016, p. 13). Os desafios, os interesses e os recursos escassos não admitem que se adote a intuição como forma de análise e o improvisado como atitude, sendo fundamental o planeamento, que exerce critério às decisões, orientando os acontecimentos e não sendo arrastado por eles.

---

<sup>111</sup> Também com a designação de grande estratégia ou estratégia global.

Atualmente, se considerarmos as metodologias em uso na NATO e na União Europeia (UE), i.e. *NATO Defence Planning Process* (NDPP) e *European Union* (EU) *Capability Development Plan* (CDP), o planeamento de curto prazo tende a ser sustentado por capacidades, muito devido à incerteza resultante do atual e futuro ambiente estratégico. A montante desta metodologia, existem contributos que orientam as opções de curto prazo, os quais se podem denominar como: prospectiva; visão, transformação entre outros.

O ritmo das mudanças ao nível científico e tecnológico, a complexidade e ambiguidade do ambiente internacional, o amplo espectro de ameaças e os orçamentos de defesa limitados tornam o processo de planeamento uma tarefa particularmente desafiante.

Para que a eficiência das Forças Armadas (FFAA) se afirme de uma forma credível e eficaz, com um processo de planeamento rigoroso, impõe-se que se hierarquizem prioridades em função de objetivos precisos e de programas de reequipamento claros, não encarando a metodologia de planeamento de forças só pela redutora perspectiva financeira, onde o orçamento determina as opções e transforma a edificação de capacidades de modo desfasado da realidade estratégica, especialmente de longo prazo. Sendo os recursos cada vez mais escassos, o processo de edificação de capacidades assume uma relevância acentuada, através de um planeamento de forças credível e rigoroso e não numa base aleatória, pelo que com este trabalho se procura analisar e tirar conclusões quanto ao desenvolvimento do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) implementado, apresentando contributos para a sua otimização.

## 8.2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

A documentação estruturante do Planeamento de Defesa Militar é constituída pelo Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças (SF) e o Dispositivo de Forças (DIF), enquadrados pela Constituição da República Portuguesa e Lei de Defesa Nacional e conceptualmente deduzidos do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) assumem-se como referência para a definição e operacionalização da estratégia militar nacional (CEM, 2014).

Neste contexto, o CEM<sup>112</sup> identifica, os objetivos estratégicos militares, as modalidades de ação militar para atingir esses objetivos e as orientações

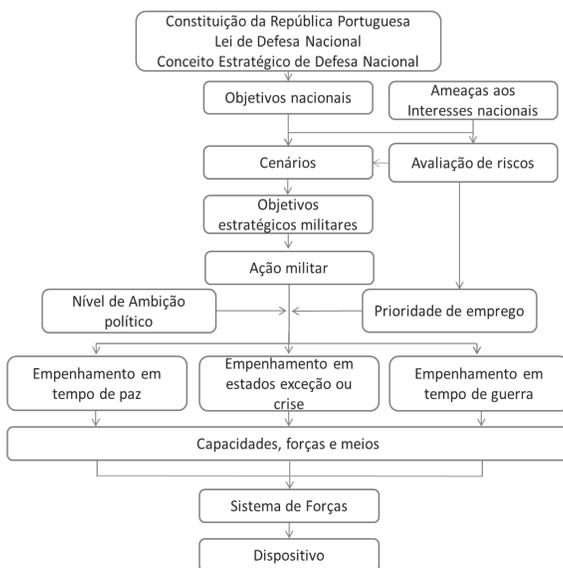
---

<sup>112</sup> Aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional em 22 de julho de 2014 e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de julho de 2014.

para a definição das capacidades militares.

As MIFA são deduzidas das modalidades de ação militar e correspondem às tarefas militares concretas que devem ser realizadas para se atingirem os objetivos estratégicos definidos (CCEM, 2014).

O SF 2014<sup>113</sup>, numa abordagem coerente com o conceito de capacidades militares, identifica o conjunto de forças e meios (componente genética), necessários ao cumprimento das MIFA considerando as orientações específicas e cenários de emprego identificados no CEM 2014 (MDN, 2017b), conforme ilustrado na Figura 21.



**Figura 21 - Desenvolvimento dos documentos estruturantes da estratégia militar**

Fonte: CCEM (2014).

Na sequência da confirmação da documentação estruturante, a Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas – Reforma “Defesa 2020” (MDN, 2013), determinou a elaboração do projeto de Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), no sentido de dar início ao Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM).

<sup>113</sup> Aprovado em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de julho de 2014.

A Diretiva Ministerial de Defesa Militar dá a conhecer, em pormenor, à componente militar as orientações políticas específicas e as diretrizes de execução que o Governo quer ver concretizadas, constituindo-se no guia do desenvolvimento do ciclo de planeamento “e que, no limite, levará à definição dos Objetivos de Força Nacionais e à aprovação pela Assembleia da República (AR) das Leis de Programação Militar” (Neves, 2007, p. 113).

O CPDM, instituído através da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, (Despacho N°4/MDN/2011), teve como finalidade estabelecer um novo ciclo “baseado em capacidades, articulado com o ciclo de planeamento da NATO e com o processo de desenvolvimento de capacidades da União Europeia (UE), permitindo a definição e edificação de um Sistema de Forças, tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das Forças Armadas”, alterando o procedimento vigente e passando a ser quadrienal (MDN, 2011, p.3).

O atual ciclo de planeamento, espoletado com a difusão da Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) (Despacho n° 11400/2014), desenvolve-se de acordo com cinco passos conforme Figura 22.



**Figura 22 - Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Fonte: Adaptado de DIPLAEM (2017).

Este CPDM, iniciado em 2014, foi implementado pela primeira vez com a metodologia preconizada no despacho n°4/MDN/2011, ou seja, alinhado com os prazos preconizados na NATO. Pelo que é da maior importância analisar e tirar conclusões quanto ao seu desenvolvimento nos moldes adotados.

### 8.3. METODOLOGIA

Foi conduzida uma estratégia de investigação qualitativa para “alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas” (Vilelas, 2009, cit. por IUM, 2016, p.29), ou seja, chegar à compreensão do Planeamento de Defesa Militar no seu atual ciclo, acomodando necessariamente a carga de subjetividade existente nas fontes intervenientes que não podem ser transpostas em análises métricas.

Desta forma, o tipo de desenho de pesquisa adotado foi o estudo de caso, do ciclo de planeamento de defesa militar iniciado em 2014, onde se “procura compreender o objeto de estudo do ponto de vista dos participantes, ou de uma perspetiva pragmática” (Freixo, 2011, cit. por IUM, 2016, p. 39).

O modelo de análise desenvolvido, foi elaborado “no sentido de identificar instrumentos e técnicas para a recolha e tratamento dos dados e os procedimentos e as atividades de análise e interpretação dos resultados em ordem a poder-se tecer as conclusões” (IUM, 2016, p. 63), no domínio metodológico e de igual forma, complementar a tarefa relativa à construção do domínio conceptual. O Quadro 4 apresenta o modelo de análise seguido na investigação.

**Quadro 4 - Modelo de análise**

Conceito	Dimensões / Variáveis		Indicadores
CPDM	Orientação Política	Finalidade/objectivos	Outputs análise ambiente estratégico
			Vertidas orientações do CEDN
			Vertido conteúdo docOTAN e/ou UE
		Capacidades necessárias	Nível de ambição
	Definição de requisitos de capacidades e identificação de lacunas	Requisitos de capacidades	Tipologia de meios necessários
		Lacunas	Tipologia de meios necessários
		Prioridade	Ordenação dos meios em falta
	Definição de objectivos de capacidades	Adequabilidade / Exequibilidade	Diferença entre as propostas de forças e o projeto de propostas de forças
		Aceitabilidade política	Diferença entre projeto de proposta de forças e objetivo de forças
	Implementação e revisão	Execução da LPM	Nível de execução de projetos

## 8.4. DESCRIÇÃO DO CICLO DE PLANEAMENTO DE DEFESA MILITAR 2014-2018

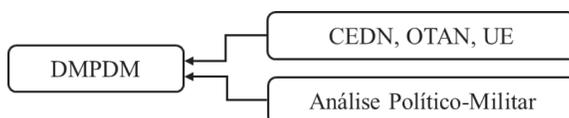
A Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma “Defesa 2020” (MDN, 2013), determinou a elaboração pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), na sequência da confirmação do CEM, das MIFA e da aprovação do SF 2014, a DMPDM (MDN, 2014b), que estabeleceu a orientação política para o planeamento de defesa para o quadriénio 2014-2018.

É sobre este ciclo de planeamento, que se iniciou em 2014, pela primeira vez de acordo com a metodologia emanada na Diretiva Ministerial Orientadora do CPDM (MDN, 2011), que se analisaram e retiraram as respetivas conclusões quanto ao seu desenvolvimento nos moldes adotados pelo modelo de Planeamento de Defesa Militar.

### 8.4.1. Passo I - Elaboração da Orientação Política

A orientação política “transmite o conjunto de finalidades e objetivos que devem ser alcançados no âmbito do planeamento de defesa. Deve definir claramente o que as FFAA devem estar preparadas para fazer, referindo, em termos gerais, as capacidades necessárias e as prioridades que lhes estejam associadas” (MDN, 2011, p. 6).

Este passo, ilustrado na Figura 23, da responsabilidade da DGPDN, tem como produto final a DMPDM, cuja elaboração visa condensar numa única fonte a orientação política, as prioridades da política de defesa, devendo refletir uma análise do ambiente estratégico, fatores que poderão influenciar o desenvolvimento das capacidades, o nível de ambição e os requisitos das capacidades necessárias para o apoiar e ainda aspetos relevantes do planeamento de defesa da NATO e do desenvolvimento de capacidades da UE (MDN, 2011).



**Figura 23 - Passo I**  
Fonte: MDN (2011).

A DMPDM em análise, emitida em 11 de setembro de 2014, estabeleceu a orientação política enunciando as linhas orientadoras para as capacidades a edificar e respetivas prioridades, tendo em conta a aprovação dos previamente designados documentos estruturantes da estratégia militar. Na DMPDM foi ainda explicitamente considerado que se encontravam realizadas as tarefas relativas a este passo e as correspondentes ao estabelecimento do processo de definição dos requisitos que se iniciaram com a difusão da Diretiva de Planeamento de Forças (DPF), da responsabilidade do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) e que dá início ao Passo II (MDN, 2014b).

De acordo com Elvas (2017, pg.70), neste passo que é eminentemente político, pretende-se de acordo com o nível de ambição “transmitir, para o nível militar, um conjunto de orientações políticas, definindo claramente o que as FFAA devem estar preparadas para fazer, determinando as capacidades necessárias e as prioridades que lhe estão associadas”.

Esta DMPDM, como referido, foi difundida em 2014 (data formal de início do novo ciclo de planeamento da NATO), reunindo-se, assim, as condições para a harmonização dos ciclos de planeamento nacional e NATO, conforme se encontra ilustrado na Figura 24.

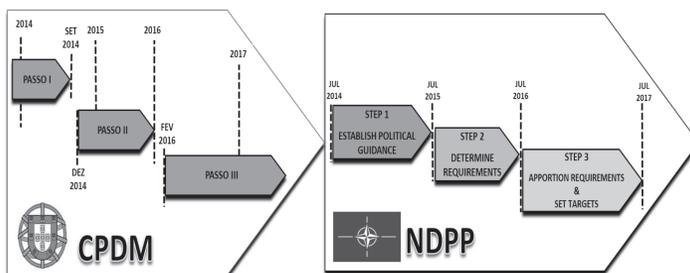


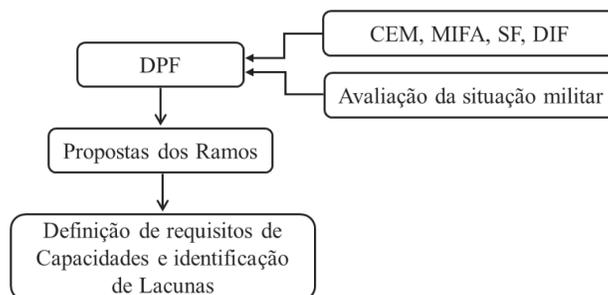
Figura 24 – Harmonização dos ciclos de planeamento nacional e NATO  
 Fonte: Adaptado de DIPLAEM (2017).

#### 8.4.2. Passo II - Definição dos requisitos de capacidades e identificação de lacunas

O segundo passo, tendo como objetivo a identificação de requisitos de capacidades necessárias para alcançar, quantitativa e qualitativamente, o SF 2014 e o nível de ambição estabelecido, iniciou-se, como referido anteriormente, com a difusão da DPF<sup>114</sup> que tem por fim definir as

<sup>114</sup> Diretiva N.º 050/CEMGFA/14 de 30 de dezembro (CEMGFA, 2014).

orientações, pressupostos, prioridades e critérios para a edificação das capacidades militares (CEMGFA, 2014, p. 2). O desenvolvimento do passo II encontra-se esquematizado na Figura 25.



**Figura 25 - Sequência do Passo II**

Fonte: MDN (2011).

Os Chefes do Estado-Maior da Armada (CEMA), do Exército (CEME) e da Força Aérea (CEMFA), tendo como referência os documentos estruturantes do planeamento estratégico militar, e ainda, a DMPDM e a DPF, efetuaram a sua avaliação para elaborarem as Propostas de Forças (PF) dos respetivos Ramos, onde tiveram em consideração a caracterização das ameaças e os cenários e subcenários de atuação das FFAA discriminados no CEM e as capacidades necessárias para lhes fazer face, constantes no SF (MDN, 2014b).

O Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e os Ramos procederam à identificação das lacunas, comparando as capacidades necessárias com as existentes, que foram priorizadas e ordenadas de acordo com a metodologia acordada entre o EMGFA e os Ramos, com base num algoritmo matemático que atribui uma priorização por intermédio do escalonamento do impacto de cada lacuna nas MIFA num escalonamento de risco, desde o 'Muito Alto' até ao 'Muito Baixo' (Ribeiro, 2018).

Os resultados obtidos, no que respeita à Marinha e Força Aérea Portuguesa (FAP), não se encontravam alinhados com o que esperavam esses Ramos no âmbito da priorização das lacunas, “não espelhando as idiossincrasias e os resultados expectáveis” (Elvas, 2017, p. 73), o que conduziu à necessidade de revisitação da metodologia para apresentação das respetivas PF. A metodologia complementar adotada pela Marinha, segundo Pinto (2018), “teve como base uma matriz de risco que utiliza o empenhamento operacional dos meios e forças e o impacto expectável, a partir de 2019, para a missão da Marinha, tendo como referência o

documento MC 0405/3 *NATO MC Policy on Suitability and Risk Assessment* e, para a sua elaboração foi utilizada uma avaliação militar baseada no treino, experiência operacional, lições aprendidas e em *military judgement*". A FAP utilizou a ferramenta prevista no mesmo documento NATO utilizado pela Marinha, tendo efetuado uma análise de risco militar baseado em diversas variáveis, tais como, vulnerabilidade, probabilidade e risco, de forma a avaliar o impacto face à possibilidade de ocorrência (Curro, 2017).

O EMGFA e o Exército elaboraram as respetivas PF de acordo com a metodologia originalmente acordada, tendo sido consensualizado o alargamento do prazo para a apresentação das propostas da Marinha e FAP. Este passo foi concluído com a formalização de todas as PF em 31 de janeiro de 2016, baseado em três metodologias diferentes.

### 8.4.3. Passo III - Definição dos Objetivos de Capacidades

Este passo iniciou-se com a elaboração pela Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) do EMGFA, de um documento integrando as PF do EMGFA e dos Ramos, a fim de ser analisada pelo CEMGFA, em termos de adequabilidade militar, para posterior envio à Secretaria-Geral (SG) e Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) do Ministério da Defesa Nacional (MDN), para verificação da exequibilidade, e na sequência o EMGFA elaborar o Projeto de Proposta de Forças (PPF) para submeter à aceitabilidade política, após ser objeto de parecer do Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM). A esquematização do passo III é apresentada na Figura 26.

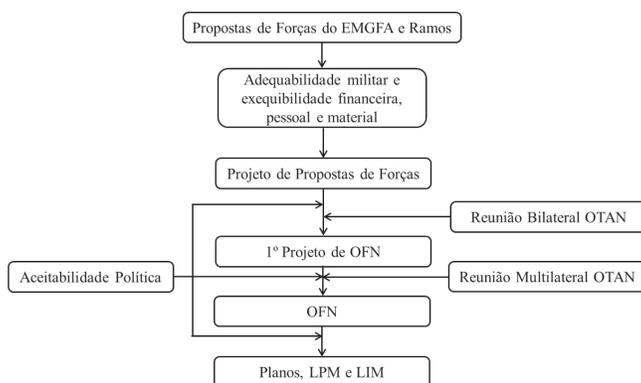


Figura 26 – Sequência do Passo III

Fonte: MDN (2011).

Embora o documento com as PF do EMGFA e dos Ramos tivesse sido enviado para despacho superior, em fevereiro de 2016, não veio a ter a tramitação esperada, ou seja, as PF devidamente atestadas do ponto de vista da adequabilidade militar não chegaram a ser remetidas para o MDN (Elvas, 2018). Assim sendo, não foi elaborado nem submetido a aprovação política o PPF, que serviria de base às reuniões bilaterais da NATO, em outubro de 2016, conforme o respetivo ciclo de planeamento (NDPP) (Paradelo, 2018). Consequentemente o PPF, após confirmação ou ajustamento, também não foi submetido à aceitabilidade política do Ministro da Defesa Nacional como 1º projeto de Objetivo de Forças Nacional (OFN) (MDN, 2011). Acresce referir que, na prossecução da reunião multilateral com a NATO, em fevereiro de 2017, também não chegou a ser elaborada a proposta de OFN, que após aprovação do Ministro da Defesa Nacional, passaria a designar-se por Objetivo de Forças Nacional.

No entanto, não obstante, não terem sido formalmente cumpridas algumas etapas deste passo, houve interações entre os Ramos, o EMGFA e o MDN para a preparação das reuniões bilateral e multilateral com a NATO e para a coordenação da orientação política a adotar por Portugal nas mesmas (Vasconcelos, 2018). Pelo que, após a reunião multilateral de fevereiro de 2017, procedeu-se à reformulação das PF, do EMGFA e Ramos, de forma a introduzir os requisitos de capacidade (*targets*) atribuídos a Portugal e os ajustamentos resultantes (Ribeiro, 2018).

Neste contexto, em setembro de 2017, foi atestada a adequabilidade militar pelo CEMGFA, das reformuladas PF do EMGFA e dos Ramos, e assim criadas as condições para serem enviadas para a SG e DGRDN do MDN, para efetuarem a análise de exequibilidade em termos financeiros, de pessoal, de material e infraestruturas, o que aconteceu em dezembro de 2017. A consecução do presente CPDM encontra-se nesta fase na data da conclusão desta investigação (Pombo, 2018).

Este passo seria assim concluído com a aprovação, pelo Ministro de Defesa Nacional do OFN, documento este que daria início à preparação e elaboração dos planos para a programação do investimento público nas FFAA relativo ao levantamento das capacidades do SF e, consequentemente, a uma nova LPM, como principal instrumento financeiro de edificação dessas capacidades e também da sua equivalente para a componente das infraestruturas, a Lei das Infraestruturas Militares (LIM). A revisão da LPM encontra-se a decorrer no ano de 2018 produzindo efeitos em 2019,

em articulação com o CPDM (AR, 2015b), pelo que para que tal aconteça, deverá estar concluída no início do terceiro trimestre para ser integrada na proposta de lei do orçamento do estado para 2019 que, em outubro, será apresentada na AR. Esta sequência de eventos encontra-se esquematizada na Figura 27.



**Figura 27 – Cronograma do CPDM e da LPM**  
 Fonte: Adaptado a partir de DGRDN (2017).

#### 8.4.4. Passo IV – Implementação

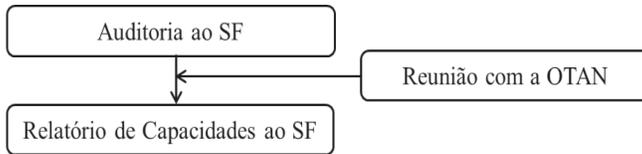
Tendo uma natureza contínua, este passo visa materializar os planos e executar a LPM e LIM. Neste passo, serão consideradas outras oportunidades de edificação de capacidades militares a explorar no contexto da integração em projetos no quadro cooperativo internacional, tal como as iniciativas de *Smart Defence*, sob a égide da NATO, *Pooling&Sharing* (P&S), da UE (MDN, 2014b) e pela via de acordos bilaterais ou multilaterais, como forma de alcançar os resultados pretendidos no desenvolvimento de capacidades. No CPDM em vigor esta fase só poderá ocorrer após aprovação da LPM atualmente em revisão.

#### 8.4.5. Passo V – Revisão dos Resultados

Este passo é iniciado com uma auditoria às capacidades reais do SF, efetuada pelos Ramos, onde é recolhida a informação sobre o que existe e o que se encontra planeado, bem como o respetivo impacto financeiro, de modo a permitir avaliar a capacidade real do SF para responder aos compromissos estabelecidos.

É finalizado com a elaboração de um relatório de capacidades do SF, conforme Figura 28, elaborado no âmbito do Grupo de

Acompanhamento do Planeamento de Defesa (GAPD)<sup>115</sup>, que identifica a evolução verificada em termos de capacidades militares de forma a atingir o nível de ambição, constituindo-se como um instrumento fundamental de controlo, no sentido de identificar eventuais necessidades de ajustamentos e apoiar o início do ciclo de planeamento seguinte (CCEM, 2013).



**Figura 28 – Sequência do Passo V**

Fonte: MDN (2011).

O relatório, apreciado pelo CCEM e aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional, dever ser elaborado de quatro em quatro anos e atualizado em cada dois anos e apoiará o início do novo CPDM (MDN, 2011, p. 11).

## 8.5. ANÁLISE CRÍTICA

A análise crítica do CPDM em vigor, foi conduzida de acordo com as linhas pré-estabelecidas no modelo de análise seguido na investigação e apresentado no primeiro capítulo. Assim, como instrumento de recolha de dados e validação dos resultados obtidos, recorreu-se à condução de entrevistas a entidades<sup>116</sup> com responsabilidade na condução e implementação das diferentes fases do CPDM em análise.

Os elementos essenciais que foram obtidos nas respostas das entrevistas, de acordo com as dimensões, variáveis e indicadores definidos, encontram-se resumidos no Quadro 5.

<sup>115</sup> Integra representantes do MDN (Secretaria-Geral e Direções-Gerais), do EMGFA e dos Ramos das FFAA.

<sup>116</sup> Entidades entrevistadas: E1- Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico de Defesa (DGPDN/MDN); E2-Chefe da Direção de Serviços de Armamento e Equipamento (DGRDN/MDN); E3- Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM/EMGFA); E4-Chefe da Divisão de Planeamento (EMA); E5-Chefe da Divisão de Planeamento de Forças (EME); E6-Chefe da Divisão de Planeamento (EMFA).

## Quadro 5 – Análise de resultados das entrevistas

Conceito	Passos (dimensões/ variáveis)		Questões das entrevistas (indicadores)	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Análise de resultados
CPDM	I – Elaboração da orientação política	Finalidade/objetivos	análise ambiente estratégico	C	NA	NC	NC	NC	NC	4 x NC ver a.
			orientações do CEDN	C	NA	C	C	C		
		conteúdo doc OTAN e/ou UE	C	NA	C	C	C			
	II - Definição de requisitos de capacidades e identificação de lacunas	Capacidades necessárias	nível de ambição	C	NA	NC	NC	NC	NC	4 x NC ver b.
			Requisitos de capacidades	tipologia de meios necessários	C	NA	NC	NC	NC	NC
		Lacunas	tipologia de meios necessários	NC	NC	NC	C	NC	NC	5 x NC ver d.
	Prioridade		ordenação dos meios em falta							
	III - Definição de objetivos de capacidades	Adequabilidade/Exequibilidade /Aceitabilidade política	Diferença entre as propostas de forças e o projeto de propostas de forças	NC	NC	NC	C	NC	NC	5 x NC ver e.
			Projeto de proposta de forças	Base para reuniões bilaterais NATO	NC	NC	NC	NC	NC	NC
	IV - Implementação	Execução da LPM	nível de execução de projetos	NC	NC	NC	NC	NC	NC	6 x NC ver g.
V – Revisão de resultados									Não analisado ver h.	

**Legenda:** E – entidade entrevistada; C – o entrevistado concorda; NC – o entrevistado não concorda; NA – o entrevistado não toma parte no processo

**Notas:**  
a. Análise do ambiente estratégico não reflete orientações concordantes com o ambiente operacional;  
b. Nível de ambição melhor definido perante novos contextos estratégicos;  
c. Orientações para o levantamento de capacidades e critérios mais objetivos e específicos;  
d. Lacunas priorizadas de acordo com metodologia comum para EMGEA/Ramos não foi vinculativa;  
e. Adequabilidade militar, exequibilidade e aceitabilidade política não incidiram sobre proposta de forças integrada de forma consolidada, com lacunas priorizadas;  
f. Projeto de proposta de forças não foi concluído em tempo de servir de base a reuniões bilaterais NATO;  
g. Existência de limitações financeiras para a concretização do OFN;  
h. Não foi objeto de recolha de informação, nem alvo de análise.

### 8.5.1. Análise de Resultados

A análise dos resultados ao conjunto das respostas das entrevistas permite verificar, relativamente ao primeiro passo - Elaboração da orientação política:

– Embora a DMPDM reflita de forma genérica as orientações da documentação estruturante do planeamento de defesa militar, aprovada em 2014, a maioria dos entrevistados considera que poderia ser mais objetiva e conter orientações estratégicas mais explícitas e concordantes com o ambiente estratégico vigente;

– É unânime a posição de que a DMPDM respeita e reflete as orientações extraídas do CEDN, aprovado em 2013; e que os dados relativos ao planeamento de defesa da NATO e UE foram tidos em consideração na DMPDM e a calendarização do CPDM encontra-se harmonizada;

– Observa-se um núcleo alargado de posições que consideram que a DMPDM poderia conferir orientações mais específicas, definindo melhor o nível de ambição em termos de escala e natureza das operações que Portugal deverá estar em condições de conduzir, de forma autónoma e no quadro de Alianças, bem como explicitar os fatores que poderão influenciar o desenvolvimento das capacidades necessárias.

Relativamente ao segundo passo - Definição de requisitos de capacidades e identificação de lacunas:

– A maioria das entidades entrevistadas considera que, a DPF poderia ser mais objetiva e específica no que concerne às orientações para o levantamento de capacidades militares necessárias, em termos de critérios, pressupostos e prioridades para a sua edificação, para fazer face às necessidades e colmatar as lacunas;

– Foi evidenciado que a metodologia acordada para ser utilizada, com base no algoritmo desenvolvido pelo EMGFA e Ramos, acabou por não ser vinculativa para todos. Existe uma maioria de posições que preconiza que, deverá ser utilizada uma única metodologia uniformizada para todos os Ramos e EMGFA para a priorização de lacunas e propostas de forças de capacidades a edificar.

Relativamente ao terceiro passo – Definição de objetivos de capacidades:

– Releva-se uma maioria de posições favoráveis a que as análises da adequabilidade militar e verificação de exequibilidade por parte do MDN, incidam sobre um PPF integrado, numa lista única consolidada, com as propostas do EMGFA e Ramos, coerentemente priorizadas e não sobre quatro documentos distintos, ou seja, as PF dos Ramos e EMGFA;

– Foi evidenciado por todas as entidades entrevistadas que o PPF, que deveria decorrer do atual CPDM, por não ter sido concluído em tempo, não serviu de base para as reuniões bilaterais e multilaterais da NATO, sendo posição unânime que o cronograma estabelecido deverá ser vinculativo e alvo de comprometimento nos diversos patamares, de forma a obter a necessária validação e a não comprometer o ciclo.

Embora o quarto passo – Implementação, não tenha sido ainda iniciado devido ao atraso registado no desenvolvimento do CPDM, salientam-se as seguintes posições entre as entidades entrevistadas:

– existência de sincronia entre as PF, OFN e os projetos a incluir na elaboração da LPM;

– unanimidade de opinião, concordando que subsiste exiguidade dos recursos financeiros ao nível de execução de projetos para a concretização do OFN, tendo em vista colmatar as lacunas do SF.

Quanto ao último passo – Revisão de resultados, este não foi objeto de recolha de informação, nem alvo de análise, por não se ter ainda terminado o CPDM 2014-2018.

Acresce referir que foi observada uma sintonia entre as entidades entrevistadas relativamente às questões que constituem a análise crítica do CPDM, o que assegura a validação do modelo de análise apresentado.

## 8.5.2. Recomendações e Contributos

Face às disfunções referenciadas ao longo do capítulo e ao contributo dos especialistas nas suas entrevistas, apresentam-se as seguintes recomendações.

A DMPDM deverá estabelecer orientações específicas, mais explícitas e objetivas (Pinto, 2018), refletindo o ambiente estratégico atualizado (Ribeiro, 2018) e determinando de forma precisa o nível de ambição, que deverá “melhor definido” (Elvas, 2018) em termos de dimensão e natureza das operações que Portugal deverá estar preparado para cumprir no quadro das Alianças a que pertence ou de forma autónoma;

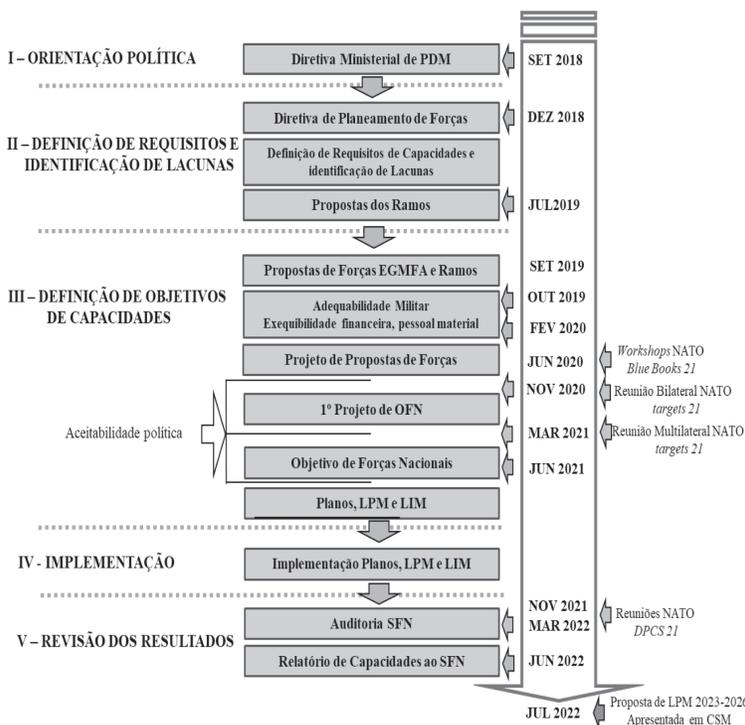
A DPF, deverá adotar um caráter mais objetivo, de modo a incluir orientações específicas no que respeita aos pressupostos, prioridades (Elvas, 2018) e critérios (Pinto, 2018) para a edificação das capacidades militares, “de modo a orientar os Ramos de forma concertada e coerente” (Ribeiro, 2018);

Na elaboração das PF do EMGFA e Ramos a metodologia a utilizar para priorização das lacunas deverá obter a concordância de todas as entidades intervenientes (Paradelo, 2018), tendo por base uma ferramenta comum, “que responda às pretensões exetáveis do EMGFA e Ramos” (Elvas, 2018), de maneira a demonstrar um alinhamento no planeamento da forma mais objetiva possível, conferindo fiabilidade às decisões (Ribeiro, 2018). Para tal, considera-se adequado recorrer a um processo de *benchmarking*, como forma de procurar adotar as melhores práticas utilizadas em países aliados e/ou organizações internacionais de que Portugal faz parte. Esta metodologia visaria, em última análise, o desenvolvimento de uma ferramenta comum, para estruturar as lacunas de capacidades e as PF, que mereça a concordância e comprometimento do EMGFA e Ramos e que tenha em consideração, quer uma priorização quantitativa por intermédio do escalonamento do impacto de cada lacuna nas MIFA (análise e valores de atribuição qualitativa), num escalonamento de risco (de muito alto a muito baixo) de forma a apoiar a decisão, não a maculando de subjetividade e excluindo os fatores que a exponenciem;

As análises de adequabilidade militar e exequibilidade em termos financeiros, de pessoal, de material e de infraestruturas serão mais adequadas incidindo sobre uma PF ou PPF (Mendes, 2018) integrado e não sobre as PF de cada um dos Ramos e do EMGFA (Paradelo, 2018), devendo, assim, serem realizadas de forma conjunta, coerentemente priorizadas, consolidadas e alvo de comprometimento (Ribeiro, 2018), para que seja uma

lista única consolidada com as lacunas, organizadas por prioridades e não em quatro documentos;

O cumprimento dos prazos é considerado como fator fundamental para assegurar a coerência no ciclo, sem que se ultrapassem etapas e/ou se abdique da existência de um qualquer produto resultante do processo (Santiago, 2018), bem como a garantia da sincronização do CPDM nacional com o NDPP da NATO (Vasconcelos, 2018) não comprometendo o cumprimento dos respetivos ciclos de planeamento. Assim, no sentido de procurar o necessário alinhamento das diversas fases do CPDM, torna-se essencial o cumprimento objetivo de determinados *timings*. Esta asserção conduz a uma sistematização cronológica, a ser implementada como referência para a próxima DMPDM e DPF do CPDM 2019-2022. A sincronização, entre as fases nacional e multilateral, passível de ser implementada, encontra-se ilustrada através da Figura 29.



**Figura 29 – Proposta de sistematização cronológica do CPDM 2019-2022**

Fonte: Adaptado de MDN (2011), MDN (2014b) e DGPDN (2017).

## 8.6. CONCLUSÕES

A crescente exigência, complexidade e ambiguidade do ambiente estratégico em mudança acelerada, o amplo espectro de ameaças e riscos que impede sobre a segurança e defesa dos Estados e os desafios que se lhe colocam em virtude do ritmo da evolução tecnológica, conjugados com a exigência de *accountability* e perante orçamentos de defesa necessariamente limitados, tornam a atividade de planeamento de longo prazo essencial para apoiar na decisão ajustada das medidas necessária adotar no presente, de modo que a edificação de capacidades seja baseada em necessidades objetivas, através de um planeamento de forças credível, rigoroso e adequado às realidades que Portugal efetivamente enfrenta no curto, médio e longo prazos. Assim, com este estudo procurou-se apresentar contributos para a otimização do planeamento de defesa militar.

No presente trabalho de investigação, resultante do processo de revisão da literatura e de modo a contextualizar a compreensão do objeto da investigação, desenvolveu-se o modelo de análise, no sentido de direcionar as atividades de pesquisa e a interpretação dos resultados, o qual foi fundamentado em dimensões/variáveis e indicadores, de forma a conferir coerência à pesquisa e ao tratamento de dados e se poderem tirar conclusões credíveis no domínio dos conceitos.

Assim, a partir da base conceptual e de acordo com o modelo de análise estabelecido, procedeu-se a uma análise crítica do CPDM 2014-2018 em vigor, implementado pela primeira vez com a metodologia preconizada no despacho nº4/MDN/2011, e expuseram-se os resultados das entrevistas conduzidas que permitiram identificar e apresentar disfunções e deduziram-se contributos para a melhoria e aperfeiçoamento do ciclo. Como corolário, apresentaram-se algumas recomendações e contributos considerados passíveis de introduzir no CPDM no sentido da sua otimização, a saber:

- Difundir orientações mais explícitas e objetivas na DMPDM, no que concerne nomeadamente à atualização do ambiente estratégico e à referência ao nível de ambição de forma precisa, em termos de dimensão e natureza das operações que Portugal deverá estar preparado para cumprir no quadro de Alianças ou de forma autónoma;

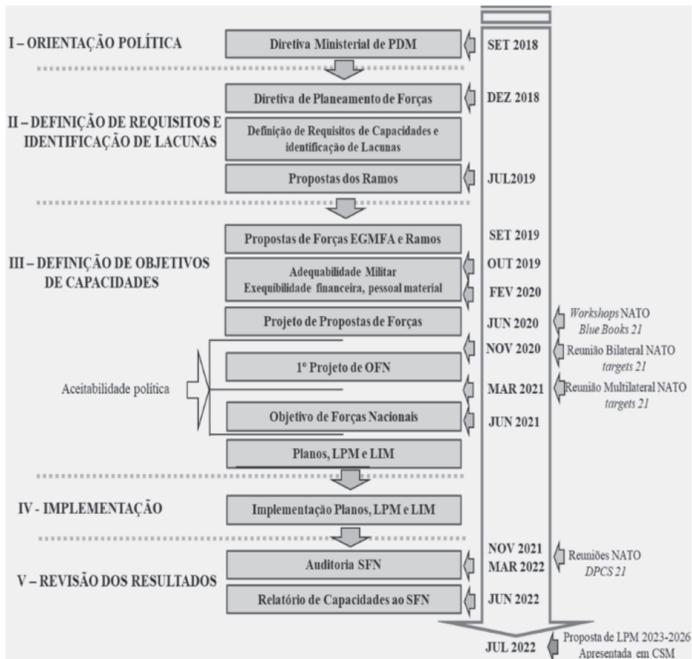
- Incluir na DPF, orientações específicas, no que respeita aos pressupostos, prioridades e critérios para a edificação de capacidades militares;

- Desenvolver, de forma a apoiar a decisão, uma ferramenta comum ao EMGFA e Ramos, para estruturar as lacunas de capacidades militares, que tenha em consideração a priorização quantitativa por intermédio do escalonamento do risco do impacto das lacunas nas MIFA, considerando-se ainda adequado recorrer a um processo de *benchmarking*, como forma de procurar adotar as melhores práticas utilizadas em países aliados e/ou organizações internacionais;

- Incidir as análises de adequabilidade militar e de exequibilidade financeira, pessoal, material e de infraestruturas, sobre a PF ou PPF, trabalho este realizado de forma conjunta e integrada, recaindo essa análise, não sobre quatro documentos, mas sim, sobre uma lista única consolidada, com as lacunas devidamente organizada por prioridades;

- Cumprir os prazos de forma a assegurar a coerência e a garantir a sincronização do CPDM com o NDPP, atestando a conformidade nos respetivos ciclos de planeamento. Este desiderato poderá ser obtido no CPDM 2019-2022 adotando a proposta passível de ser implementada, cuja sistematização cronológica novamente se apresenta na Figura 30.

**Figura 30 – Proposta passível de ser implementada no CPDM 2019-2022**



Em suma, considera-se que a investigação levada a cabo, permitiu o aprofundamento do conhecimento através de um percurso metódico, de acordo com o modelo de análise e de modo a orientar a edificação de capacidades militares, destacando-se para o a sistematização do conhecimento sobre o CPDM utilizado pela primeira vez, identificando-se disfunções no modelo vigente e propondo-se contributos no sentido da respetiva otimização,

As recomendações e contributos, para a melhoria e aperfeiçoamento do CPDM avançados neste trabalho de investigação, bem como a proposta de sincronização, cronológica constituem-se como passíveis de serem divulgados ao nível do MDN, EMGFA e Ramos, de forma a serem equacionadas para validação e possível implementação no próximo CPDM 2019-2022.

Tendo sido a primeira vez que o CPDM em análise está a ser implementado, este trabalho de investigação teve como principal limitação a escassa literatura e documentação de natureza conceptual e específica existente para ser tomada como referência.

O pouco tempo de vigência do atual modelo de planeamento de defesa militar nacional, instituído através do CPDM, explica a limitada reflexão crítica existente sobre a metodologia empregue por parte das entidades entrevistadas, bem como, a não existência de qualquer estudo prévio sobre a matéria. Estes elementos teriam, necessariamente, contribuído para uma maior solidez prévia da base conceptual e/ou permitido complementar a densificação de dados para a análise da temática em estudo.

Tendo em consideração as recomendações efetuadas, considera-se adequado, propor como linha de investigação futura, o desenvolvimento de uma metodologia comum ao EMGFA e Ramos tendentes a estabelecer a priorização das lacunas do SF.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Andrade, J. (2017a). Contributos da prospetiva e do pensamento estratégico para o planeamento estratégico militar. In: L. V. C. J. Saraiva, ed. *Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade*. Lisboa: Coleção “ARES”, pp. 345-371.
- Andrade, J. (2017b). *Painel 3 - Os Ramos e a edificação de capacidades militares a longo prazo - Situação atual e perspetivas de evolução*. Nota introdutória do painel: Lisboa, IUM.

- Assembleia da República. (2009). *Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*. (Lei Orgânica n° 1-A/2009 de 7 de julho), Lisboa: Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República. (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n°1-B/2009, de 7 de julho*. (Lei Orgânica n° 5/2014 de 29 de agosto): Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República. (2015<sup>a</sup>). *Aprova a lei de infraestruturas militares e revoga a Lei Orgânica n°3/2008, de 8 de setembro*. (Lei Orgânica n°6/2015 de 18 de maio): Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República. (2015b). *Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n° 4/2006, de 29 de agosto*. (Lei Orgânica n° 7/2015 de 18 de maio): Lisboa: Diário da República.
- Batalha, C. (2017). *A Lei de Programação Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 22 outubro 2017.
- Caixeiro, A. (2017). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 22 novembro 2017.
- CCEM. (2014). *Síntese dos documentos estruturantes do planeamento estratégico militar*. Lisboa: MDN.
- CEMGFA. (2014). *Diretiva de Planeamento de Forças (Diretiva n° 50/CEMGFA/14 de 30 de dezembro)*. Lisboa: EMGFA.
- Clero, R. (2010). *Planeamento Militar: do CEDN à articulação com os ciclos de planeamento da OTAN e União Europeia*. Lisboa: IESM.
- Clero, R. (2017). *Painel 2 - Planeamento de edificação de capacidades militares a longo prazo*. Nota introdutória do painel. IUM, 27 de abril de 2017: Lisboa, IUM.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia Vol I*. Lisboa: IAEM.
- Couto, A. (1989). *Elementos de Estatégia Vol II*. Lisboa: IAEM.
- Curro, P. (2017). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 17 Outubro 2017.
- DGPDN. (2016). *Desenvolvimento de Capacidades na União Europeia*. Lisboa: DGPDN.
- DGPDN (2017). *Cronograma de atividades de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: DGPDN.
- DIPLAEM. (2017). *Ciclo de Planeamento de Defesa Nacional*. Lisboa: EMGFA.
- Duarte, F. (2012). *Ciclo de Planeamento de Defesa Militar - Lei de Programação Militar*. Comunicação ao CPOG, IESM, 28 de novembro de 2012. Lisboa: IESM.
- EDA, (2017a). *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, Bruxelas: EDA.

- EDA, (2017b). *EU Capability Development Plan*. [Página online] Retirado de: <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2017-06-20-factsheet-cdp.pdf>.
- Elvas, R. (2017). *Painel 2 - Planeamento de Edificação de Capacidades Militares a Longo Prazo - Situação Actual e Perspectivas de Evolução*. In: *Andrade e Santos, 2017. O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa IUM*. Lisboa: Fronteira do Caos Editores.
- Elvas, R. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 18 janeiro 2018.
- EME. (2015). *Caderno da Divisão de Planeamento de Forças*. Lisboa: DPF/EME.
- EU. (2018). *EU Defence historic day: EU ministers agree implementation plan for closer military cooperation*. [Página online] Retirado de: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40853/eu-defence-historic-day-eu-ministers-agree-implementation-plan-closer-military-cooperation\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40853/eu-defence-historic-day-eu-ministers-agree-implementation-plan-closer-military-cooperation_en).
- Felício, J. A. (2013). *Planeamento Estratégico das Organizações*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- Godet, M. (1985). *Prospective et planification stratégique*. Paris: Economica, CPE.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Lisboa: Principia.
- IESM. (2015a). *Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos Escritos a realizar no IESM (NEP/ACA - 018)*. Lisboa: IESM.
- IESM. (2015b). *Trabalhos de Investigação (NEP/ACA - 010)*. Lisboa: IESM.
- IUM. (2016). *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação, Cadernos do IESM N.º 8*. Lisboa: IESM.
- Lopes, A. (2017). *Execução da Lei de Programação Militar com resultados muito positivos*. [Página online] Retirado de: <https://www.defesa.pt/Paginas/ExecuçãodaLeideProgramaçãoMilitarcomresultadosmuitopositivos.aspx>.
- Lykke, A. (2001). *Toward an understanding of Military Strategy*. In: J. R. Cerami e J. F. Holcomb, eds. *Guide to Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, pp. 179-186.
- MDN. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. (Despacho nº4/MDN/2011 de 31 de janeiro), Lisboa: MDN.
- MDN. (2013). *Diretiva Ministerial para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma "Defesa 2020"*. (Despacho nº 7527-A/2013 de 31 de maio), Lisboa: Diário da República.

- MDN. (2014a). *Conceito Estratégico Militar*. Lisboa: MDN.
- MDN. (2014b). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. (Despacho nº 11400/2014 de 3 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- MDN. (2014c). *Diretiva Ministerial Complementar para a reforma estrutural na Defesa Nacional e nas Forças Armadas - Reforma “Defesa 2020”*. (Despacho nº 7234-A/2014 de 29 de maio), Lisboa: Diário da República.
- MDN. (2014d). *Diretiva para a revisão da Lei de Programação Militar (Despacho nº 11399/2014 de 3 de setembro)*. Lisboa: Diário da República.
- MDN. (2014e). *Missões das Forças Armadas*. Lisboa: MDN.
- MDN. (2014f). *Sistema de Forças*. Lisboa: MDN.
- MDN. (2016). *Relatório da execução da Lei de Programação Militar reportado ao ano de 2015*. Lisboa: DGRDN/MDN.
- MDN. (2017a). *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional*. [Página online] Retirado de: <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mdn/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120227-anuarios-estatisticos/20120227-anuarios-estatisticos.aspx>.
- MDN. (2017b). *Relatório da execução da Lei de Programação Militar reportado ao ano de 2016*, Lisboa: DGRDN/MDN.
- MDN. (2018). *Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa (Despacho nº 4103/2018 de 12 de abril de 2018)*. Lisboa: Diário da República.
- Mendes, C. P. (2018). *A Lei de Programação Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [e-mail]. [Entrevista]. Lisboa, 5 março 2018.
- Monginho, C. (2018). *A Lei de Programação Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 8 março 2018.
- NATO. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning; RTO Technical Report 069*. Brussels: Research and Technology Organization.
- NATO, (2017a). *NATO Defence Planning Process*. [Página online] Retirado de: [https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics\\_49202.html](https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_49202.html).
- Neves, J. (2007). *As Forças Armadas e a Defesa Nacional*. Lisboa: Comissão Cultural da Marinha.
- Paradelo, A. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [e-mail]. Lisboa, 9 Janeiro 2018.
- PCM. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013 (Resolução do Conselho de Ministros nº 19/2013 de 21 de março)*. Lisboa: Diário da República.
- Pinto, S. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [e-mail]. Lisboa, 6 fevereiro 2018.

- Pombo, E. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 23 janeiro 2018).
- Quivy, R. e Campenhoudt, L. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais, trajetos*. 5ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro, A. (2006). *Planeamento Estratégico e de Forças*. [Página online] Retirado de: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>.
- Ribeiro, A. (2007). *Modelo português de planeamento estratégico e de forças - Processo e deficiências Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Ribeiro, A. (2010). *Planeamento Estratégico e de Forças. Processo da LDN e da LOBOFA. Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Ribeiro, J. (2017). Nota introdutória ao Painel 4 - Os Ramos e a edificação de capacidades a longo prazo. In: J. Andrade e R. Santos, eds. *O Planeamento Estratégico Militar: adequação aos novos paradigmas de Segurança e Defesa*. Coleção "ARES", 18. Lisboa: IUM, pp. 131-133.
- Ribeiro, J. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar* [Entrevista] (Lisboa, 23 janeiro 2018).
- Santiago, J. (2018). *O Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Entrevistado por Paulo Abreu [e-mail]. Alfragide, 23 fevereiro 2018.
- Santos, J. (2000). *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Santos, J. (2016). *A Guerra no meio de nós - A realidade dos conflitos do século XXI*. Lisboa: Clube do Autor.
- Santos, L. et al. (2016). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Caderno N.º 8. Lisboa: IUM.
- Serafino, F. (2008). *O Produto Opearcional do Exército*. Lisboa: IESM.
- Stojkovic, D. e Dahl, B. (2007). *Methodology for long term defence planning*, ResearchGate. [Página online] Retirado de: [https://www.researchgate.net/publication/268358520\\_Methodology\\_for\\_long\\_term\\_defence\\_planning](https://www.researchgate.net/publication/268358520_Methodology_for_long_term_defence_planning).
- Stojkovic, D. e Dahl, B. (2016). *Determination of Defence Capability Requirements*, ResearchGate. [Página online] Retirado de: [https://www.researchgate.net/publication/315698385\\_determination\\_of\\_defence\\_capability\\_requirements](https://www.researchgate.net/publication/315698385_determination_of_defence_capability_requirements).
- Vasconcelos, T. (2018). *O planeamento de longo prazo e a renovação de sistemas de armas para o período 2020-2035*. Entrevistado por Paulo Abreu [Presencialmente]. Lisboa, 2 março 2018.



# 9.

## **AVALIAR AS METODOLOGIAS E FERRAMENTAS DE ANÁLISE DO RISCO NO PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR, FACE AOS NOVOS PARADIGMAS DE SEGURANÇA E DEFESA**

**Tiago Alexandre Gomes Fazenda**  
Major de Cavalaria / Exército

**Fernando Amorim Cunha**  
Major de Cavalaria / Exército

**João Almeida Duque Martinho**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**MAJ GNR INF Paulo Jorge André Serra**  
Major de Infantaria / Guarda Nacional Republicana

**Marcelo Filipe Ferreira Lourenço Pessoa**  
Major de Cavalaria / Guarda Nacional Republicana

**MAJ ART João Paulo Catrola Martins**  
Major de Artilharia / Exército

Discentes do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18

### **9.1. INTRODUÇÃO**

Na estratégia as coisas mais simples são as mais difíceis de concretizar (Holcomb, 2001, p.187). A determinação do risco estratégico é uma destas dificuldades, como apresentou Arthur Lykke, na medida em que deve permitir a clarificação do nível político sobre o seu impacto (2001, p.183). Analisar um risco é um exercício aparentemente simples, aludindo à sua fórmula de produto entre a probabilidade de um determinado evento ocorrer e o seu respetivo impacto. A dificuldade aumenta quando orientamos

a crítica para a validade, pertinência, precisão ou veracidade dos dados que se colocam nessa fórmula, dadas as características modernas do ambiente estratégico. Atualmente, as ameaças e os riscos são cada vez mais difusos e os recursos que os Estados têm para lhes fazer face são mais escassos, factos que colocam a determinação do risco tão fundamental como crítica.

A estratégia é comumente associada a meios, métodos e fins, num ambiente conflituoso ou desafiante. O risco estratégico é inerente à estratégia e resulta do desequilíbrio entre as suas três componentes (Lykke, 2001), não obstante poder ser influenciado por outras dimensões do risco que antecedem esta vertente mais mecânica. Posto isto, julga-se fundamental abordar metodologias e ferramentas de análise do risco (AdR), de modo a contribuírem para a otimização de resultados da estratégia militar. Esta otimização, até pelos elevados índices de complexidade e interligação, pode contribuir positivamente para adequar o Planeamento Estratégico Militar (PEM) à volatilidade do ambiente estratégico.

O objeto de estudo é a AdR, num contexto de PEM e face aos novos paradigmas da segurança e defesa. Desta forma, a análise é limitada no espaço e conteúdo. No espaço, é excluído da análise o planeamento estratégico de circunstância, por se apoiar na estratégia operacional e porque visa adaptar os objetivos estratégicos aos recursos já existentes (Santos, 1983, p.279). Neste sentido, por entendermos que o risco também advém das opções de geração de recursos, optamos por nos cingir ao PEM de longo prazo. Em termos de conteúdo, optamos por focar o estudo na AdR, em detrimento do processo abrangente de Gestão do Risco (GdR), da mesma forma em que nos cingimos ao Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM), por ser um processo faseado, com duração de quatro anos, o que nos permite focar a aplicação da investigação a metodologias e ferramentas específicas.

O objetivo geral (OG) para o presente estudo é avaliar as metodologias e ferramentas de AdR no CPDM, face aos novos paradigmas de segurança e defesa. Por forma a desconstruir o OG, estruturámos os seguintes objetivos específicos (OE) no Quadro 6.

**Quadro 6 – Objetivos específicos**

<b>OE 1</b>	Caracterizar o Planeamento Estratégico Militar e a Gestão do Risco.
<b>OE 2</b>	Caracterizar os novos paradigmas da segurança e defesa com influência no Planeamento Estratégico Militar.
<b>OE 3</b>	Analisar tipos de interação de metodologias e ferramentas de Análise do Risco com o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.

Como partida para este estudo, procuramos responder à seguinte questão central (QC): De que forma metodologias e ferramentas de Análise

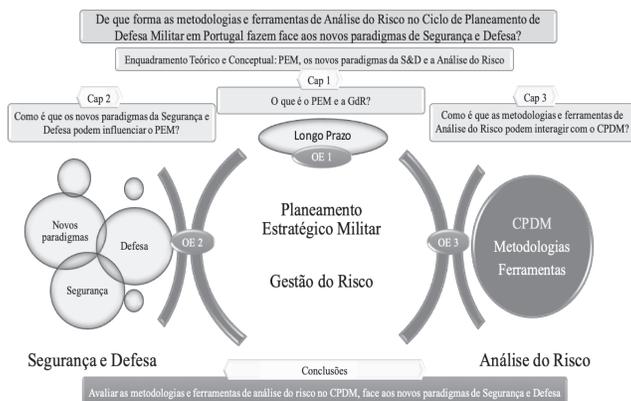
do Risco podem otimizar o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar face aos novos paradigmas de segurança e defesa?

Dada a interação concetual presente na QC, desenvolvemos questões derivadas (QD) (Quadro 7) que nos permitem alcançar isoladamente os objetivos específicos:

**Quadro 7 – Questões derivadas**

<b>QD 1</b>	O que é o Planeamento Estratégico Militar e a Gestão do Risco?
<b>QD 2</b>	Como é que os novos paradigmas da segurança e da defesa podem influenciar o Planeamento Estratégico Militar?
<b>QD 3</b>	Como é que as metodologias e ferramentas de Análise do Risco pode interagir com o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar?

O percurso (Figura 31) segue uma estratégia qualitativa, de raciocínio dedutivo, que acompanha a estrutura do trabalho, focando-se inicialmente no enquadramento conceptual do objeto de estudo no PEM e na GdR. Seguidamente, procuramos debater quais são os principais desafios que emergem dos novos paradigmas da segurança e defesa, e como podem influenciar a base analítica do PEM. Por fim, antes das conclusões, estudamos metodologias e ferramentas próprias de análise de risco e a forma como estas se podem relacionar com o CPDM, procurando justificar o seguinte argumento: É útil realizar uma análise de risco no CPDM através de uma metodologia fixa, do qualitativo para o quantitativo, combinando ferramentas específicas, desde que existam descrições anteriores que permitam o desenvolvimento analítico dos dados, que se conheçam as ferramentas utilizadas e que se separem responsabilidades entre planeadores e analistas do risco.



**Figura 31 – Quadro conceptual e metodológico**

## 9.2. CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA E CONCEPTUAL

### 9.2.1. O Planeamento Estratégico Militar

#### 9.2.1.1. Estratégia

Segundo Cabral Couto são muitas as definições de estratégia que podemos encontrar, pelo que, após a análise dos pontos de vista comuns entre elas, decidiu defini-la como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política” (1988, p.209). Assim, a estratégia “permite a escolha do melhor caminho para se atingir um determinado objetivo com os meios (*hard* e *soft power*) disponíveis, procurando no jogo dialético minimizar sempre as vulnerabilidades, maximizar as potencialidades e neutralizar as ameaças” (Garcia, 2010, p.123). Seja qual for o conceito ou definição de estratégia que se utilize, existem sempre três elementos comuns, que são: (i) a fixação de objetivos; (ii) os meios necessários para os cumprir; e (iii) o método de utilização dos meios para alcançar os objetivos (Lykke, 2001).

Segundo Beaufre, a estratégia pode ser subdividida quanto às formas de coação. Temos assim no topo a estratégia total, a que se seguem as diversas estratégias gerais e com base em cada uma destas, surgem as estratégias particulares (2004). Importa focar o conceito de estratégia militar, definida por Cabral Couto como “a ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” (1988, p.128).

#### 9.2.1.2. Planeamento Estratégico

O planeamento estratégico desenvolve-se essencialmente no âmbito da estratégia total, embora o seu desenvolvimento percorra todos os níveis da estratégia. É um processo voluntário e sistemático de se perspetivar o futuro desejado, de fixar objetivos e determinar meios e recursos para os atingir.

É através do planeamento estratégico que se definem os objetivos de médio e longo prazo, bem como os de curto e médio prazo, e a forma de os atingir, podendo haver ameaças ou obstáculos a ultrapassar (Santos, 1983, p.269). Interessa referir ainda que o “planeamento é considerado um processo dinâmico sujeito a revisão permanente” (Perestrelo, 2000).

Segundo Cabral Couto podemos definir o Planeamento Estratégico de forma resumida no desenvolvimento de dois grandes tipos de planos: (i) fortalecimento do potencial estratégico, que corresponde à estratégia estrutural e genética; (ii) operacionais, que correspondem à estratégia operacional (1988, p.229).

### 9.2.1.3. Planeamento Estratégico Militar

Na revisão bibliográfica efetuada, não encontramos uma definição concreta para PEM em Portugal. Surgem, no entanto, diversos conceitos aproximados ou parciais de PEM.

O PEM surge na sequência do planeamento estratégico e deverá ser desenvolvido no âmbito da estratégia geral militar. Tendo por base as definições de planeamento estratégico, o PEM foca-se no desenvolvimento e emprego do instrumento militar como um dos meios para atingir os objetivos da estratégia total, e permite a determinação de objetivos para as estratégias particulares: marítima, terrestre e aérea. (Santos, 1983, p.275).

Na Divisão que trata do PEM defendem-se dois níveis distintos de PEM, sendo um de nível operacional e o outro de desenvolvimento de Forças (DIPLAEM, 2016). O planeamento de nível operacional com base nas capacidades militares existentes, utilizado para a formulação de planos específicos no curto-prazo. O planeamento de desenvolvimento de Forças apresenta um caráter de longo-prazo, com base nas estimativas de ameaças, objetivos ou requisitos futuros, não sendo restringido pelas capacidades existentes, podendo ser planeadas novas capacidades militares para lhes fazer face (Andrade, 2017).

O PEM deve visar a exploração das oportunidades do futuro, bem como acautelar as ameaças, riscos e desafios. Para tal, deve basear-se na escolha de alguns futuros possíveis e/ou desejáveis, dependentes da estratégia dos atores (em vez de o extrapolar de tendências ou intuições) e dos objetivos a alcançar, tendo por base os seguintes critérios<sup>117</sup>: (i) adequabilidade; (ii) exequibilidade; e (iii) aceitabilidade (Andrade, 2017).

Consideramos o PEM como um processo que inclui a clarificação de objetivos para as Forças Armadas (FFAA), tendo por base os objetivos definidos ao nível da estratégia total. Posto isto, define um método para alcançar esses mesmos objetivos, procurando sempre assegurar o

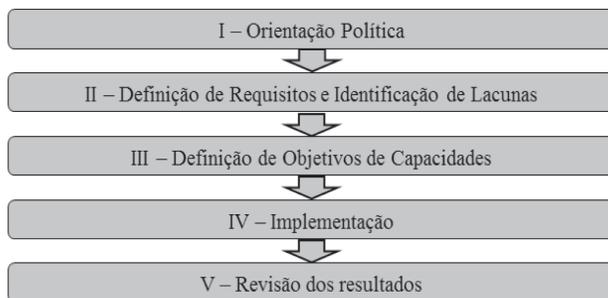
---

<sup>117</sup> (i) Obtenção do efeito desejado, face ao objetivo definido; (ii) do conceito/modo de ação com os recursos disponíveis ou a desenvolver; (iii) dos custos e risco, face aos efeitos.

equilíbrio entre objetivos e meios, bem como o risco associado em caso de desequilíbrio. Pode ser dividido em Planeamento Operacional/Circunstância e Planeamento de Longo Prazo/Forças, consistindo o primeiro na elaboração de planos de defesa militar e planos de contingência, com base nos meios existentes, e o segundo na criação de opções de Forças, planeando as suas capacidades, e a definição de planos e programas para as alcançar.

Segundo Silva Ribeiro, o processo de planeamento nos anos 90 passou a ter por base as capacidades, em vez de se focar em ameaças, tornando-se num exercício mais exigente e complexo (2004). Tendo o ambiente estratégico passado a ser volátil, difuso e incerto, como veremos no segundo capítulo, levou a que a racionalidade do planeamento com base nas ameaças desse lugar a critérios mais difíceis de definir no planeamento dos recursos, particularmente em termos de natureza, estrutura e dimensão (Barrento, 1999).

Com base numa Diretiva Ministerial (MDN, 2011), foi instituído um CPDM no sentido de procurar sincronizar, articular e otimizar o planeamento nacional com os ciclos de planeamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE). O CPDM encontra-se esquematizado na Figura 32 e replica as cinco fases no NATO *Defence Planning Process* (NDPP), com a finalidade de definir e edificar o Sistema de Forças (SF), através de critérios para as FFAA (MDN, 2011, p.3). É nestes ciclos periódicos de quatro anos que vamos focar as metodologias e ferramentas de AdR.



**Figura 32 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar**

Fonte: MDN (2011).

A fase I – Orientação política – é elaborada através da Diretiva Ministerial do Planeamento de Defesa Militar (DMPDM) e orienta todo o processo em cada ciclo de planeamento, transmitindo as finalidades e objetivos. Deve refletir e deliberar sobre: (i) o ambiente estratégico; (ii) a situação política, militar, económica, jurídica e tecnológica (que possa influenciar o desenvolvimento

das capacidades); (iii) o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN); (iv) aspetos relevantes do planeamento da OTAN e UE; (v) o nível de ambição; e (vi) orientações para o desenvolvimento de capacidades.

A fase II – Definição de requisitos e identificação de lacunas – tem o objetivo de identificar as capacidades necessárias das FFAA e orientar o esforço para o seu desenvolvimento. Este passo é feito através da análise da DMPDM, do Conceito Estratégico Militar (CEM), das Missões das FFAA (MIFA), do SF e do Dispositivo de Forças (DIF), para que o SF garanta o nível de ambição estabelecido.

A fase III – Definição de objetivos de capacidades – tem por finalidade selecionar as capacidades que devem ter prioridade na atribuição de recursos, pela sua adequabilidade e exequibilidade militares, de acordo com os recursos disponíveis, e aceitabilidade política.

A fase IV – Implementação – tem por finalidade implementar os planos e a execução da Lei de Programação Militar (LPM) e da Lei das Infraestruturas Militares, não invalidando a procura de soluções de cariz multinacional ou coletivas, assumindo um caráter contínuo e permanente ao longo do CPDM.

A fase V – Revisão dos resultados – tem por finalidade servir de instrumento de controlo, de maneira a efetuar ajustamentos e apoiar o início dos novos ciclos. Este passo culmina com a elaboração de um Relatório de Capacidades do SF, permitindo verificar o grau de satisfação com que se dá corpo à orientação política e se alcança o nível de ambição.

### **9.2.2. Os Riscos, a sua Gestão e a Análise**

O habitual desenvolvimento de conceitos como os de risco, ameaças e perigos, surgem em algumas circunstâncias de forma descontextualizada ou aleatória, surtindo num efeito entorpecente na nossa consciência (Gray, 2014, p.195). Por isso, tenhamos como ideia que “a defesa enfrenta ameaças, isto é, contrariedades promovidas por [...] agentes racionais”, ao passo que a “segurança enfrenta riscos [e] incluem as ameaças que vão mais além; riscos são também as catástrofes naturais, que [...] podem ser provocadas e aprovadas pela incúria, incompetência, perversão e ambição humanas” (Correia, 2006, cit. por Ribeiro, 2009, p.58). Aditemos ainda que, “quando um risco se materializa de forma concreta, é percebido como um perigo [e que] quando algo ou alguém manifesta a sua intenção de materializar o perigo, potencialmente causando dano, está-se perante uma ameaça” (Ribeiro, 2009, pp.58–59).

Ultrapassada a Guerra Fria, conflitos ideológicos seguidos de eventos como os do 11 de setembro trouxeram preponderância as matérias relativas aos riscos. Estes assumem uma ideia de algo, porventura de natureza não materialmente hostil e transportado por dinâmicas de ações produzidas por elementos internos ou externos, adquiriram um pendor estratégico em resultado da dialética de influência gerada nas organizações, em particular, nas decisões e ações estratégicas (Duarte e Fernandes, 1999, p.107). Sendo natural que qualquer organização deverá adotar uma estrutura de anulação ou mitigação dos riscos, que permita “identificar deficiências do processo, ineficiências e quebras de comunicação” (Carroll, 2013, p.15), reduzindo desperdícios e custos desnecessários, também por vezes emergirão riscos aceitáveis que serão, inevitavelmente, assumidos.

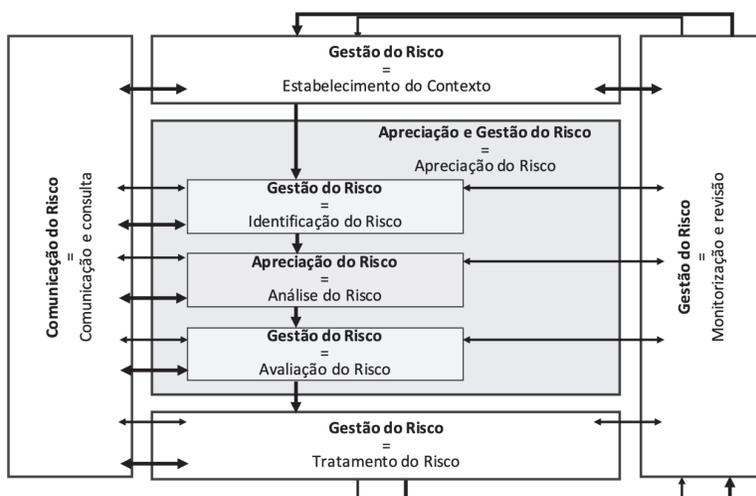
Segundo Collins (cit. por Holcomb, 2006, p.143), “as discrepâncias entre os fins, que foram identificados como interesses e objetivos, os meios e os recursos disponíveis, criam riscos que raramente podem ser quantificados”, sendo o risco estratégico a probabilidade de insucesso em atingir um objetivo estratégico a um custo aceitável. Seguindo esta ideia, porque os meios a empregar, na maior parte das ocasiões, não serão os ideais, torna-se indispensável fazer escolhas e correr riscos, sendo, naquele momento, como que assumidos os denominados riscos estratégicos. Através do modelo de Lykke (Figura 33), assente nos fins (objetivos), métodos (conceitos) e meios (recursos), facilmente verificamos que, quanto maior o desencontro entre os pilares de sustento da estratégia, maior o risco de não serem alcançados os objetivos definidos (Holcomb, 2006, pp.143–144).



**Figura 33 – Modelo de Lykke**  
Fonte: Adaptado de Yarger (2006, p.110).

O atual período de incerteza e as novas implicações relativas à segurança, num quadro de globalização mundial, fazem com que os riscos assumam múltiplas dimensões, tornando-se cada vez mais difícil de identificar, analisar, avaliar e prever (Heng, 2006, pp.19–25).

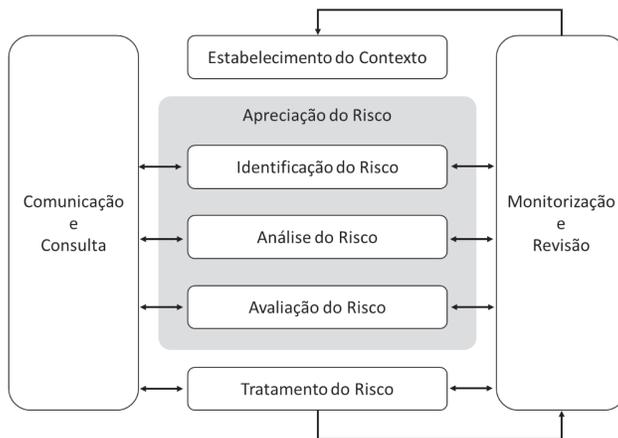
A investigação avançada sobre as atividades a desenvolver no plano da mitigação dos riscos, acrescida a dificuldade provinda da tradução por vezes simplista, é muita das vezes percecionada, reproduzida ou argumentada de forma diversa, induzindo a adoção de diferentes terminologias. Disso será exemplo o reconhecimento exposto por Yoe (2012, p. 229), quando sobrepõe a sua planificação (a negrito – Figura 34) com a prevista na Norma ISO 31000, relativa ao processo de GdR, indicado sem negrito.



**Figura 34 – Sobreposição da GdR da ISO 31000 com a terminologia empregue por Yoe**

Fonte: Adaptado de Yoe (2012, p.229).

A AdR deverá ser levada em conta numa abordagem sistémica da GdR (Raftery, 2003, p.5), na linha do preconizado pela Norma ISO 31000, que prevê um modelo de GdR composto por sete passos (Figura 35): (i) comunicação e consulta; (ii) estabelecimento do contexto; (iii) identificação do risco; (iv) análise do risco; (v) avaliação do risco; (vi) tratamento do risco; e (vii) monitorização e revisão (IPQ, 2012).



**Figura 35 – Ciclo da Gestão do Risco**  
 Fonte: Adaptado de ISO 31000 (IPQ, 2012, p.21).

Incorporando a GdR, um modelo cíclico focado na identificação, na análise e na resposta aos riscos (Raftery, 2003, p.18), poderemos concebê-la como as “atividades coordenadas para dirigir e controlar uma organização no que respeita ao risco” (IPQ, 2012, p.9). Neste sentido, enquanto abordagem<sup>118</sup> que combina uma estrutura, um conjunto de princípios e um processo, ajuda a gerir os riscos de forma sistémica, provendo à organização que tem de tomar decisões mediante a incerteza, um sistema de identificação, análise, avaliação, tratamento, monitorização e comunicação dos riscos (OTAN, 2017a, p.11).

Sendo certo que, organizacionalmente, duas ordens de risco poderão assumir-se como as mais relevantes<sup>119</sup>, o planeamento estratégico somente assentará numa GdR efetiva e otimizada, através da decisão, envolvência e comprometimento das estruturas, do alinhamento de processos e atividades, bem como da cooperação entre analistas e planeadores (OTAN, 2017a, pp.1–2).

Recentrando-nos no tema, a AdR é reconhecida como um “processo destinado a compreender a natureza do risco e a determinar o nível do risco [que, incluindo a estimativa dos riscos,] fornece a base para a avaliação do risco e as decisões sobre o tratamento do risco” (IPQ, 2012, p.13). Assim, relevadas as causas e fontes de risco identificadas em momento anterior,

<sup>118</sup> Hubbard descreve-a como a organização deverá ser inteligente na forma de aproveitar oportunidades e assumir os riscos (2009, p.10).

<sup>119</sup> Aqueles que afetam diretamente os objetivos definidos estrategicamente e os inerentes ao próprio processo de planeamento estratégico utilizado.

durante a fase da identificação, a análise será “efetuada com graus de detalhe variáveis, dependendo do risco, da finalidade da análise e da informação, dos dados e recursos disponíveis” (IPQ, 2012, p.26).

Não obstante a metodologia empregue, será importante que a AdR assente numa abordagem o mais objetiva possível, que permita prover informação útil que possa contribuir para que os objetivos esperados sejam alcançados (Allen, 2016, pp.26–27).

Atualmente, está em desenvolvimento no Estado-Maior-General das Forças Armadas a denominada Metodologia de Avaliação de Risco (MAvR) que, não obstante o consenso inicial, não terá merecido o acompanhamento por toda a estrutura, atrasando a concretização plena dos propósitos para os quais havia sido concebida (Dias, 2017).

Parece existir ainda um caminho a percorrer quanto à consolidação das abordagens ao risco no CPDM, que perspetive um entendimento sincronizado e lógico dos processos entre os intervenientes, torna-se assim fundamental lembrar que a AdR, enquanto atividade de GdR, deverá ser objetiva e quantificável o suficiente, fornecendo indicadores sólidos e servindo de suporte à tomada de decisão.

### **9.2.3. Segurança e Defesa**

Nos dias de hoje, o conceito de segurança ultrapassa em larga medida o tradicional conceito relacionado com ausência de perigo, podendo ser definido como “(...) um estado pessoal, mas simultaneamente um processo social de interação entre indivíduos e sistemas que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade” (IPRI, 2006, p.33).

A segurança tem natureza multidisciplinar, importando as considerações de ordem política, económica, militar, psicológica, identitária, ambiental e, mais recentemente, as relativas ao ciberespaço (Couto, 1988, p.70). Para além de complexa, tem sofrido uma profunda renovação concetual, incidindo agora, ao nível da segurança comum, global e humana, em que o Estado para solucionar coletivamente as ameaças, se associa a organizações intergovernamentais e não governamentais, surgindo o conceito de segurança associado a novas dimensões (económica, societal e ambiental) (Fernandes, 2005).

Outro conceito relevante é o de defesa cujo conceito clássico se restringe às questões militares. Contudo, com a globalização, as sociedades

tornaram-se complexas e a Defesa ganhou uma “linguagem eclética, tocando em múltiplos domínios da atividade humana” (Trindade, 1983, p.24). Este conceito alargado integra uma “defesa sistémica que considera domínios tão diversos como a política, a economia, a cultura e a educação, a ciência e a tecnologia, e o poderio militar” (Duarte, 2015, p.4), que adequadamente integrados e coordenados, reforçam as potencialidades dos Estados e minimizam as vulnerabilidades.

A Defesa Nacional corresponde a um conceito alargado e multissetorial que abrange o conjunto de políticas de natureza militar, diplomática, económica, social, cultural e técnico-científica que, adequadamente integradas e coordenadas, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades (AR, 2013b). Segundo Duarte (2015), trata-se de um conjunto de medidas e atividades que contribuem para assegurar que uma sociedade pode responder com eficácia e prontidão às ameaças e riscos.

Em termos genéricos, segundo Silva Ribeiro, Defesa Nacional é “o conjunto de ações que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual, latente ou concretizada que afete os interesses nacionais. Para este efeito o poder político institui uma força coletiva, que é posta ao serviço dos interesses gerais e de princípios socialmente aceites” (2010, p.55).

Concluindo, Dias e Sequeira (2015) argumentam que a segurança e a defesa são indissociáveis. A primeira não se consegue atingir sem a segunda, e esta, sem a declinação da segurança, não tem como, quando e onde intervir. No próximo capítulo estes conceitos serão vistos à luz de um novo paradigma que tem por base a volatilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade.

### **9.3. A RELAÇÃO ENTRE OS NOVOS PARADIGMAS E O PLANEAMENTO ESTRATÉGICO MILITAR**

#### **9.3.1. Os Novos Paradigmas que Influenciam a Segurança e Defesa**

A ameaça global à segurança nacional dos Estados é caracterizada, segundo o Governo de Portugal (AR, 2013a, p. 17), pelo terrorismo internacional, pela proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM), pela criminalidade organizada, pela cibercriminalidade e pela pirataria. A estes acrescem ainda os riscos de natureza ambiental ou atentados ao ecossistema global, substanciados nos constrangimentos da água potável,

degradação das terras aráveis, escassez de alimentos e a constância de catástrofes ambientais, que têm impacto nas migrações em massa e na economia global, regional e local.

Na atualidade, a ameaça é caracterizada pelo recrudescimento das tensões entre a OTAN e a Rússia, numa lógica de nova Guerra Fria, associadas aos conflitos na Ucrânia (Oliphant, 2016). O cenário é volátil e a iminência de um conflito armado na Europa tornou-se possível com os desenvolvimentos, substantivos e discursivos, destes dois polos políticos (Fenenko, 2016). Também os conflitos em curso no Médio Oriente, nomeadamente na Síria e no Iraque, transportam a Europa para o destino de milhares de migrantes que todos os dias atravessam o Mediterrâneo (Lehne, 2016).

Na ótica da UE, a segurança é a primeira condição para o desenvolvimento e assenta num modelo que consiste em sete premissas: (i) relação mutuamente reforçada entre segurança, liberdade e privacidade; (ii) cooperação e solidariedade entre os Estados-membros; (iii) participação de todas as instituições da UE; (iv) tratamento das causas da insegurança e não apenas dos seus efeitos; (v) uma melhor prevenção e antecipação; (vi) participação, na medida em que lhes diga respeito, de todos os setores que tenham um papel a desempenhar na proteção (políticos, económicos e sociais); e (vii) uma maior interdependência entre segurança interna e segurança externa” (UE, 2010, p. 12).

O mundo globalizado de hoje, instável, dinâmico e complexo, exige um novo paradigma de segurança e defesa que deixou de ser um assunto interno de cada Estado, passando a exigir respostas holísticas, intra e interestatais, onde os atores, internacionais, nacionais e locais, públicos e privados, competem construtivamente, delegam e coproduzem segurança nacional. Porém a velocidade da mudança, que caracteriza as dinâmicas sociais modernas, aliada às tecnologias e às redes, virtuais e físicas que as ligam, transportam as ameaças e os riscos para uma ubiquidade em constante mutação. A AdR é assim, presentemente, um processo também de grande abrangência tecnológica, capaz de analisar em tempo e até mesmo produzir indicadores que alertem para a probabilidade e severidade da ameaça, contribuindo deste modo para o apoio à tomada de decisão.

### 9.3.2. Ameaças e Riscos

Na secção anterior enunciámos sumariamente os novos paradigmas da atualidade que influenciam decisivamente os tradicionais conceitos de segurança e defesa. Para compreendermos melhor as implicações no PEM, propomo-nos aprofundar as ameaças e riscos que, nos dias de hoje mais preocupam os Estados e em particular Portugal.

Conforme vimos, a existência de um conjunto de novos riscos e ameaças que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos levou a que a problemática da segurança passasse a constituir-se como o centro do debate das sociedades modernas, motivada pela imprevisibilidade, incerteza e volubilidade que caracterizam o mundo atual (Santos, 2012).

Na dianteira deste processo surge a globalização, que não se limitou a aumentar “a intensidade das trocas e transações societárias transfronteiriças positivas (comunicações, cultura, pessoas, serviços, bens), mas também permite a transação de riscos e ameaças” (IPRI, 2006, p.5) que, mesmo que tenham origem ou estejam a ocorrer num local distante, fá-los parecer próximos com óbvios impactos diretos e indiretos no campo da segurança.

Perante este cenário, em que os riscos e as ameaças assumem um papel preponderante, as questões que se colocam consistem em compreender: (i) como é que o novo quadro de riscos e ameaças tem influência na forma como se deve planear o desenvolvimento de Forças a longo-prazo; e (ii) como é que as metodologias e ferramentas de AdR permitem a otimização do PEM e das respostas a esse quadro. Assim, neste contexto, tendo em consideração o carácter transnacional das ameaças<sup>120</sup> e riscos, procuraremos enunciar as tipologias adotadas por organizações onde Portugal se insere.

A dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e, mais tarde, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, transformaram profundamente as Relações Internacionais (Santos, 2009; Garcia, 2006). Em 2002, Ramonet enunciava o aparecimento do “hiperterrorismo, fanatismos religiosos ou étnicos, proliferação nuclear,

---

<sup>120</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), por ameaça transnacional entende-se qualquer evento ou processo que conduza a mortes ou diminuição das possibilidades de vida, em larga escala, e debilite os Estados como a unidade básica do sistema internacional (2004, p.23). Por outro lado, o Congresso norte-americano considera ameaça transnacional, “Qualquer atividade transnacional (incluindo o terrorismo internacional, o tráfico de droga, a proliferação de armas de destruição maciça e os seus vetores de projeção, e o crime organizado) que ameace a segurança nacional... [ou] qualquer indivíduo ou grupo que intervenha em atividades referidas no parágrafo anterior” (2001, p. 1).

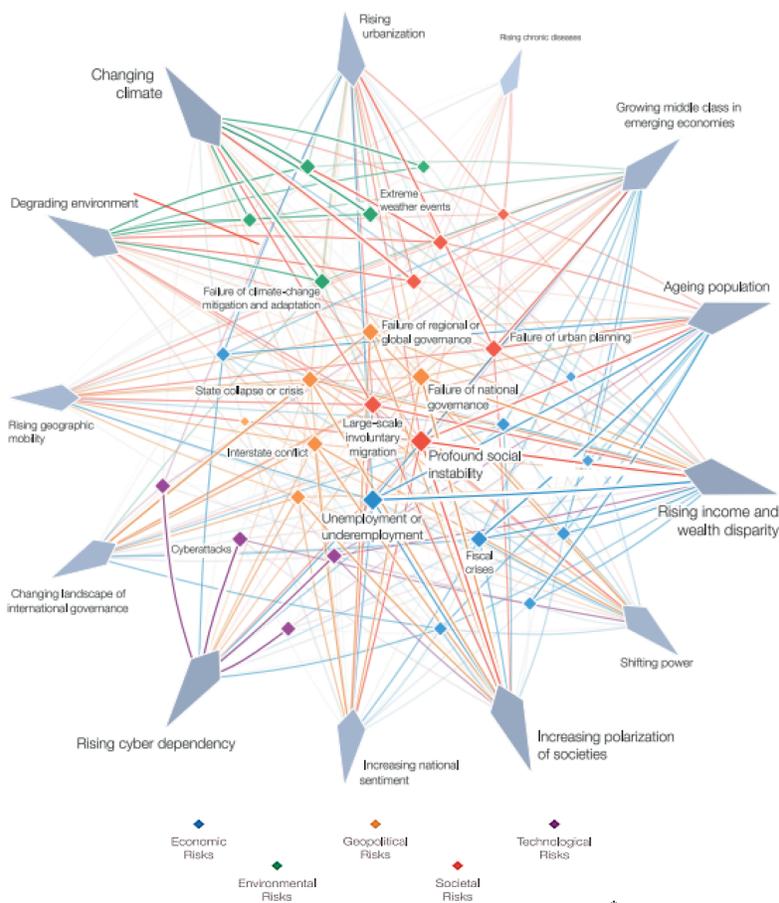
crime organizado, redes mafiosas, especulação financeira, falências de megaempresas, grande corrupção, expansão de novas pandemias, poluições de grande intensidade, efeito de estufa, desertificação” (2002, p.12), considerando-as como novas ameaças, diferentes das tradicionais que se verificavam durante a Guerra Fria.

Atualmente, os países e organizações consideram diferentes ameaças, consoante a perspetiva particular de cada um, verificando-se, contudo, aspetos comuns, nomeadamente entre a ONU, a OTAN e a UE, que enunciam forte preocupação com seis tipos de ameaças: económicas e sociais; inter e intraestatais; terrorismo transnacional; proliferação de ADM; crime organizado transnacional e agressões ao ecossistema (Borges e Rodrigues, 2016).

Relativamente ao mundo ocidental, torna-se pertinente salientar a priorização que determinados países conferem às ameaças, como são exemplos: a Polónia, que fruto do ressurgimento da conflitualidade com a Rússia, considera relevantes as ameaças cibernéticas, nomeadamente as que possam ter como alvo o sistema financeiro por parte de *hackers*; a Alemanha que, desde 2015, centra as suas atenções nas ameaças ligadas à proteção de dados e ao respeito pela privacidade, na proteção de infraestruturas críticas e na segurança cibernética (Maulny e Sarraf, 2016); ou a França, em que as agressões contra o território, ataques cibernéticos, danos no âmbito da ciência e da tecnologia, crime organizado, grandes acidentes com origem natural ou humana estão definidos como sendo as principais ameaças (Ministère de la Défense, 2013).

Para além destes exemplos que refletem algumas diferenças acerca da perceção das ameaças, existem outras que são comuns, como a radicalização, o conservadorismo religioso, a integração das comunidades muçulmanas, as desigualdades da riqueza no mundo e a corrupção, identificadas por países como o Reino Unido, Espanha, Holanda ou Itália, (Maulny e Sarraf, 2016).

Consideramos ainda relevante a recente abordagem apresentada pelo *World Economic Forum* (2017), que divide os riscos em cinco grandes grupos sobre os quais os Estados devem prestar especial atenção, atendendo às tendências evolutivas que tal classificação apresenta. Assim, esta organização descreve os riscos como económicos (e.g. desemprego), ambientais (e.g. alterações climáticas), geopolíticos (e.g. colapso de Estados), societais (e.g. profunda instabilidade social) e tecnológicos (e.g. excessiva dependência cibernética), conforme evidencia a Figura 36.



**Figura 36 – Interligações de Riscos e Tendências**

Fonte: Adaptado de World Economic Forum (2017).

Em Portugal, o CEDN de 2013 (AR, 2013) considera dois tipos de ameaças e riscos: (i) ameaças e riscos no ambiente de segurança global (terrorismo transnacional, pirataria, criminalidade transnacional, proliferação de ADM, multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis, conflitos regionais, ciberterrorismo e cibercriminalidade, escassez de recursos naturais e mudança climática; e (ii) riscos e ameaças à segurança nacional (terrorismo, proliferação de ADM, criminalidade transnacional organizada, cibercriminalidade, pirataria, degradação e escassez de água potável, alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos, ocorrência de ondas de calor e de frio, atentados ao ecossistema, pandemias e outros riscos sanitários).

Para além destes riscos e ameaças de carácter global, o CEDN 2013 enuncia ainda como ameaças transnacionais “o terrorismo, a proliferação de armas de destruição massiva, o crime organizado transnacional, a cibercriminalidade, as catástrofes e calamidades, os riscos ambientais e as pandemias” (AR, 2013).

Por outro lado, o Relatório Anual de Segurança Interna de 2016 também identifica como ameaças “terrorismo, espionagem, ciberameaça, a proliferação de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, extremismos e criminalidade organizada transnacional, designadamente tráfico de estupefacientes, tráfico de pessoas, migrações ilegais e pirataria marítima” (Sistema de Segurança Interna, 2017).

### **9.3.3. Implicações no Planeamento Estratégico Militar**

Em acréscimo às novas ameaças e riscos, conforme refere Ramonet, “ao contrário do que sucedia no passado, não são de ordem política ou militar (conflitos, perseguições, guerras)”, pois essas ameaças e “medos são agora mais de carácter económico e social (crises bolsistas, hiperinflação, falências de empresas, precaridade), bem como de ordem industrial (acidentes assustadores) e ecológica (desregulações da natureza, alterações do ambiente, poluição). Dizem tanto respeito ao coletivo como ao íntimo (saúde, alimentação) e à identidade (procriação artificial, engenharia genética)” (2002, p.137). Como facilmente se depreende, esta caracterização, diferente das ameaças e dos riscos tidos como tradicionais, tem natural repercussão ao nível do PEM, aumentando a sua complexidade de forma muito relevante e influenciadora.

Como vimos, desde 2011 que o planeamento é formalmente elaborado com base em capacidades militares, seguindo a doutrina de planeamento prevista pela OTAN e de acordo com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE (MDN, 2011). Esta forma de PEM permite a definição e a edificação de capacidades a médio/longo prazo, criando condições para a implementação de um SF. Assim, a DMPDM (MDN, 2014b) estabelece a orientação política para o planeamento de defesa até 2018, enunciando as linhas orientadoras segundo uma metodologia de planeamento por capacidades. Uma das finalidades desta Diretiva é implementar o “planeamento de defesa orientado para o desenvolvimento de capacidades com base no nível de ambição e nos cenários prioritários de atuação com vista a definir requisitos de capacidades abrangendo o médio e longo prazo, a identificar as lacunas consideradas prioritárias, a definir os objetivos de capacidades, implementando o seu desenvolvimento e revendo

os seus resultados” (MDN, 2014b, p.23656). Vemos, pois, que este documento normativo tem em consideração a mudança de paradigma, sendo notório o esforço exercido no sentido de fazer refletir os novos riscos e ameaças descritos.

Desta forma, em função deste quadro complexo, incerto e volátil, qualquer AdR implica uma ampla margem de subjetividade, tornando-a, por isso, de difícil execução, o que dificulta o comprometimento com modelos e ferramentas pré-definidas, por parte das entidades responsáveis. Isto verifica-se devido à perceção que determinado risco ou ameaça representa num determinado momento, dependendo do prisma a partir do qual cada entidade sente o problema e efetua a abordagem, o que vai justificar variações na aceitação de prioridades e as consequentes entropias ou shortcuts no planeamento.

Perante estes constrangimentos, entendemos que é fundamental o empenhamento transversal de especialistas oriundos de diversas áreas para que, numa perspetiva multidisciplinar, sistémica e holística, seja possível atingir uma melhor definição de princípios na GdR e, conseqüentemente, proceder a uma AdR mais eficaz. Com efeito, atendendo a que nos dias de hoje “a gestão de riscos [e ameaças] é encarada como um processo de atuação eficaz para responder a perigos e incertezas nos mais variados domínios da Sociedade” (Almeida, 2014), consideramos que a definição dos requisitos das diversas capacidades a estabelecer, não se deve restringir a um núcleo fechado de indivíduos ou a um determinado momento. Deve possuir bases racionais (não retirando matrizes intuitivas que são inerentes à estratégia) construídas a partir do conhecimento científico, com o envolvimento de especialistas, sendo que, naturalmente, a palavra final dos requisitos mínimos pertencerá sempre aos militares.

A AdR deve obedecer a fortes componentes analíticas, ora qualitativas, ora algorítmicas, que permitam a concordância das FFAA para com requisitos mínimos das capacidades existentes e/ou das capacidades necessárias. A AdR, contrariando as tendências que estes novos paradigmas ditam para a simplificação, deve cimentar a posição militar face à adequabilidade e exequibilidade das opções genéticas e estruturais, e comprometer o nível político para a aceitabilidade desses riscos, que enformam o risco estratégico do PEM.

Com o desenvolvimento deste capítulo, consideramos ter alcançado o OE2, respondendo à questão de como é que os novos paradigmas da segurança e defesa podem influenciar o Planeamento Estratégico Militar?

O próximo capítulo foca a interação da AdR com o CPDM e como é que as metodologias e ferramentas de AdR a podem otimizar.

## 9.4. A ANÁLISE DO RISCO

Depois de identificados os riscos, em sede de planeamento estratégico, é importante compreender como os seus efeitos poderão afetar os objetivos estratégicos pretendidos (OTAN, 2017a, p.46). Com este propósito, emerge a AdR que, enquanto processo que se destina a compreender e a determinar o nível de risco, se inicia após a fase da identificação de riscos, servindo de base para a avaliação do risco e para as decisões tendentes à respetiva mitigação. É importante reforçar esta opção no estudo, uma vez que existem metodologias que colocam a AdR como o processo mais amplo da abordagem ao risco. Neste estudo, a AdR é uma fase subalterna do processo de GdR, que se afasta nitidamente das fases de identificação de riscos e/ou avaliação dos mesmos. Neste sentido, a análise orienta-se pela interação existente entre a AdR e o PEM, bem como pelos métodos, ferramentas e técnicas de a conduzir dentro desse domínio.

### 9.4.1. A Interação com o Planeamento Estratégico Militar

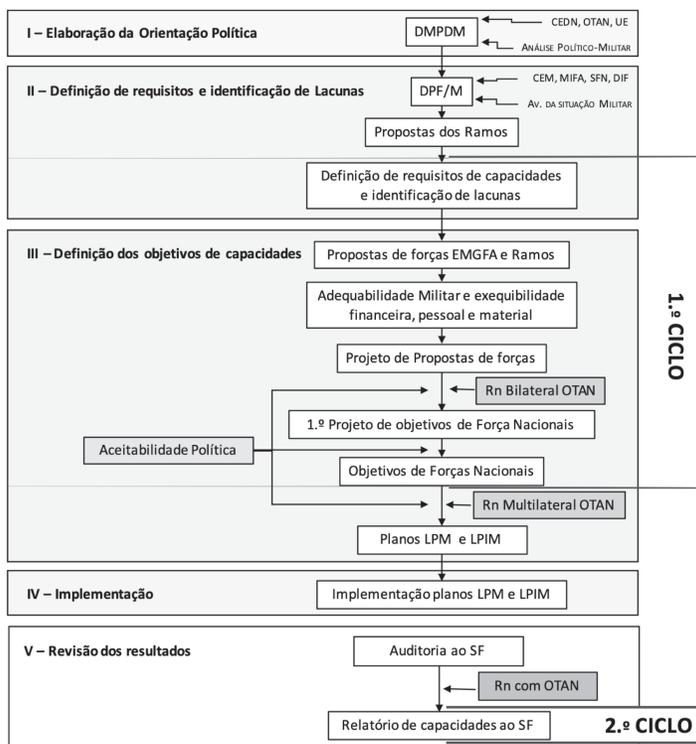
Da leitura das cinco fases do CPDM, poderemos considerar dois momentos de AdR (Figura 37): (i) o primeiro, deve iniciar-se aquando da definição de requisitos e identificação de lacunas (fase II), terminando na etapa relativa à definição de objetivos de capacidades (fase III), em momento anterior à submissão última para a tutela, do Objetivo de Forças Nacionais; (ii) o segundo, deverá ter lugar no momento da revisão dos resultados (fase V), configurando um ciclo sem postura cronológica (Dias, 2017).

Se através da comparação dos requisitos de capacidades militares com as capacidades existentes e planeadas, o primeiro ciclo permitirá identificar lacunas que poderão impedir o alcançar do nível de ambição estabelecido na DMPDM<sup>121</sup>, já o segundo permitirá consubstanciar uma avaliação do risco em sede de Relatório de Capacidades do SF. Neste segundo momento, a AdR poderá assumir um papel fundamental. Isto porque, assentando numa auditoria às capacidades do SF, permitirá, ciclicamente: (i) identificar lacunas que, não tendo sido totalmente contempladas no processo de definição dos objetivos de forças, possam afetar os objetivos definidos estrategicamente (Dias, 2017); e (ii) descortinar outros novos riscos, estes inerentes ao próprio processo de levantamento de capacidades.

---

<sup>121</sup> O risco no âmbito dos planeamentos estratégico e de forças será traduzido pela diferença entre os fins desejados e o que pode ser atingido através dos meios disponíveis no espaço e tempo possível para ação (Dias, 2017).

Neste mesmo raciocínio, considerada “a harmonização definitiva dos ciclos de planeamento (nacional e OTAN)” (MDN, 2011), também no NDPP a AdR é conduzida nas correspondentes fases 2, 3 e 5, em afinidade com a atividade da AdR prevista no processo de GdR, enunciado pela norma ISO 31000 (OTAN, 2017b, pp.36–37).



**Figura 37 – Modelo de Planeamento de Defesa Militar e Análise de Risco**

Fonte: Adaptado de MDN (2011, Anx A).

Numa lógica de apoio à gestão de projetos, a AdR procura deduzir o risco de determinados cenários criados, calcular o impacto das lacunas e o respetivo risco para o cumprimento das MIFA (Dias, 2017). No entanto, urge encontrar soluções que, para além do indispensável alinhamento de processos e atividades<sup>122</sup>, promovam a envolvimento e comprometimento das

<sup>122</sup> Como exemplo (Dias, 2017): afinar o processo de identificação de lacunas e de cálculo do respetivo fator de ponderação; desenvolver um processo de avaliação da preponderância e/ou do grau de participação de uma determinada tipologia de meios numa determinada MIFA; desenvolvimento de um projeto de investigação, para a criação de metodologias e ferramentas de apoio ao CPDM, baseadas no conceito adotado pela OTAN.

estruturas<sup>123</sup> (OTAN, 2017a, pp.1–2). Estes desafios que se apresentam à GdR e que, necessariamente, enformam e/ou condicionam a atividade da AdR, podem comprometer os resultados obtidos neste passo.

Reconhecendo-se que as decisões a tomar, quanto a capacidades a serem abrangidas nas eventuais revisões da LPM, estarão condicionadas aos objetivos e estratégias definidas, a restrições orçamentais, à programação já planeada e, indubitavelmente, também aos riscos assumidos em razão da ausência de investimento anterior, a AdR, enquanto atividade inclusa no CPDM, constitui-se como pedra angular de um processo que, ele próprio, poderá comportar riscos.

Com efeito, a própria MAVR, que foi concebida para identificar o impacto das lacunas resultantes da execução prevista na LPM de 2015 e o risco associado ao emprego da força militar no cumprimento das MIFA<sup>124</sup>, parece apresentar algumas fragilidades, não em termos de operacionalização em si, mas num plano a montante da sua utilização, como veremos mais à frente.

O *Science and Technology Office* (STO) da OTAN (2017a) propõe um modelo de planeamento estratégico baseado no risco, que designa por *Risk Based Framework for Strategic Planning* (RBFSP). O modelo é composto por cinco passos, representados por letras específicas: (P) Preparar o processo de planeamento; (S) Configurar a instância de planeamento; (C) Criar o Plano; (E) Executar o plano; e (L) Identificar Lições Aprendidas.

Na segunda parte do relatório TR-SAS-093 do STO da OTAN (2017b, pp.36–37), é analisado o estudo de caso do alinhamento do modelo RBFSP com o NDPP (Quadro 8). Neste estudo, é concluído que as fases 2, 3 e 5 do NDPP alinham com os passos C e L do RBFSP.

**Quadro 8 – Mapeamento do NDPP com o Modelo RBFSP**

Processo do Modelo RBFSP	Atividade de NDPP
Preparar o processo de planeamento (P)	Criação do Modelo enquadrante (Fora do âmbito do NDPP)
Configurar a instância de planeamento (S)	Fase 1: Elaboração da Orientação Política
Criar o Plano (C)	Fase 2: Definição dos requisitos e identificação de lacunas Fase 3: Definição de Objetivos de Capacidades
Executar o plano (E)	Fase 4: Implementação
Identificar Lições Aprendidas (L)	Fase 5: Revisão de Resultados Melhoramento do processo (Fora do âmbito do NDPP)

Fonte: Adaptado de OTAN (2017b, p.35).

<sup>123</sup> Como exemplo (Dias, 2017): validação da MAVR e respetivos resultados em sede de Conselho de Chefes de Estado-Maior.

<sup>124</sup> Relevadas as lacunas do SF em 2018.

Como já foi referido no primeiro capítulo, o CPDM está alinhado e replica o NDPP, pelo que podemos extrapolar o mesmo alinhamento do CPDM com o modelo RBFSP.

Por seu lado, na primeira parte do relatório TR-SAS-093, que propõe o modelo RBFSP, o STO (OTAN, 2017a, p.41) relaciona o referido modelo, com o processo de GdR proposto pela norma ISO 31000. Da interseção dos subprocessos, elenca a descrição de uma subfase como pode ser observado no Quadro 9.

**Quadro 9 – Matriz do modelo RBFSP**

Processo de GdR	Atividade de Planeamento				
	Preparar o processo de planeamento (P)	Apoio ao Processo de Planeamento Estratégico			Identificar Lições Aprendidas (L)
		Configurar a instância de planeamento (S)	Criar o Plano (C)	Executar o plano (E)	
1. Comunicação e consulta	1P	1S	1C	1E	1L
2. Estabelecer o contexto	2P	2S	2C	2E	2L
3. Identificação do risco	3P	3S	3C	3E	3L
4. AdR	4P	4S	4C	4E	4L
5. Avaliação do risco	5P	5S	5C	5E	5L
6. Tratamento do risco	6P	6S	6C	6E	6L
7. Monitorizar e rever o risco	7P	7S	7C	7E	7L

Fonte: Adaptado de OTAN (2017a, p.41).

Assim, da interceção do modelo RBFSP com o processo de GdR, após termos apresentado o alinhamento do modelo RBFSP com o NDPP, resulta que a principal interação da AdR com o NDPP e com o CPDM, são as interseções na grelha 4C (AdR / Criar o Plano) e na grelha 4L (AdR / Identificar Lições Aprendidas).

A grelha 4C está descrita como “Analisar os riscos através da aplicação das métricas planeadas a cada um dos riscos identificados. Caracterização dos riscos identificados” (OTAN, 2017a, p.94). E por seu lado a grelha 4L está descrita como “Identificar como se pode redesenhar a análise de modo a melhorar o processo de AdR – poderá haver riscos que nunca foram identificados” (OTAN, 2017a, p.94).

Associada a cada uma das grelhas estão também elencadas um conjunto de atividades a desenvolver (Quadro 10). As atividades a

desenvolver na grelha 4C são a B43 (analisar os riscos), que está definida como “desenvolver e compreender a relevância de cada um dos riscos para os objetivos da organização, o que levará a uma estimativa do nível de risco global dentro de um determinado contexto. Examinar as inter-relações entre os riscos, e as inter-relações entre os riscos e os objetivos organizacionais” (OTAN, 2017a, p.100). Já na grelha 4L associa-se a atividade B73 (avaliar a importância de cada lição), que está descrita como “Comparar as diferentes lições e compreender a importância comparativa de cada uma das lições. As áreas de interesse para esta comparação podem incluir o retorno de investimento, impacto nos benefícios objetivos, custo do processo de planeamento, impacto na implementação do plano, impacto na aceitação do plano” (OTAN, 2017a, p.103).

**Quadro 10 – Matriz de atividades**

Processo de GdR	Atividade de Planeamento				
	Preparar o processo de planeamento (P)	Apoio ao Processo de Planeamento Estratégico			Identificar Lições Aprendidas (L)
		Configurar a instância de planeamento (S)	Criar o Plano (C)	Executar o plano (E)	
1. Comunicação e consulta	B1, B2	B21, B22	B39, B40	B52, B53	B69
2. Estabelecer o contexto	B3, B4, B5, B6, B7, B8, B9, B10	B23, B24, B25, B26, B27, B28, B29	B41	B54, B55	B70, B71
3. Identificação do risco	B11	B30	B42	B56, B57	B72
4. AdR	B12	B31	B43	B58, B59	B73
5. Avaliação do risco	B13	B32	B44, B45	B60, B61	B74
6. Tratamento do risco	B14, B15, B16	B33, B34	B46, B47	B62, B63, B64	B75
7. Monitorizar e rever o risco	B17, B18, B19, B20	B36, B36, B37, B38	B48, B49, B50, B51	B65, B66, B67, B68	B76, B77

Fonte: Adaptado de OTAN (2017a, p.55).

### **9.4.2. Métodos de Análise do Risco**

Segundo a ISO 31010 (2009, p.13) os métodos para a análise de risco podem ser: (i) qualitativos, (ii) semiquantitativos, e (iii) quantitativos. A escolha do método adequado depende em grande parte da finalidade da análise, da disponibilidade de dados de confiança, dos processos internos da organização ou estado. Como vimos na influência dos novos paradigmas, é aqui que reside o principal catalisador para análises simplistas ou não-análises.

Os métodos qualitativos definem a consequência, probabilidade e o nível de risco (e.g. alto, médio e baixo). Podem combinar a consequência e a probabilidade e avaliar o resultado do risco face a critérios qualitativos. São intrinsecamente subjetivos promovendo a criatividade. Nos casos em que a análise emprega métodos qualitativos, deve-se basear numa definição clara dos termos a empregar. Cada um dos níveis deve ter um descritivo com as condições que o materializam, o que permite base para análises posteriores (e.g. análise quantitativa, estabelecimento de respostas ou monitorização).

Os métodos semiquantitativos recorrem a escalas numéricas para graduar a consequência e a probabilidade, gerando um nível de risco fruto do seu produto. As escalas podem ser lineares ou algorítmicas ou ter outra relação consoante a opinião dos avaliadores.

Os métodos quantitativos fornecem um valor de nível de risco, com base na quantificação da estimativa da probabilidade ou frequência e da consequência. No entanto, pode não ser desejável executar uma análise completamente quantitativa. A insuficiência de informação ou dados relativamente ao sistema ou processo em análise, ou a influência de fatores externos, podem aconselhar outros métodos.

### **9.4.3. Ferramentas e Técnicas de Análise do Risco**

A MAvR (Figura 38), que se encontra em desenvolvimento, está assente numa AdR qualitativa, que aglutina uma fórmula de cálculo analítica quantitativa, para auxiliar na priorização das lacunas de capacidades identificadas durante a fase 2 do CPDM. Destina-se a quantificar a criticidade e/ou relevância de cada Tipologia de Meios para a condução de cada uma das MIFA, combinando os contributos de cada Área de Capacidade para cada MIFA, com os contributos de cada Tipologia de Meios para cada Área de Capacidade (Dias, 2017).



**Figura 38 – Metodologia de Avaliação de Risco**

Fonte: Dias (2017).

A MAvR é ela própria uma técnica de AdR de Probabilidade e Consequência que, deduzido o risco dos cenários de emprego criados<sup>125</sup>, calcula, conforme já enunciado, o impacto das lacunas e o respetivo risco para o cumprimento das MIFA, através de uma fórmula quantitativa. Destacando o impacto, este é calculado tendo por base os atributos das MIFA<sup>126</sup>, juntamente com os contributos das áreas de capacidade, indispensáveis para a execução de cada uma das MIFA, bem como outros critérios deduzidos a partir da correlação entre as MIFA, as capacidades e essas áreas de capacidade<sup>127</sup>. São estes critérios que permitem ajuizar sobre o Valor Estratégico-Militar Específico ( $V_{ESP}$ ) de cada uma das tipologias de meios para cada uma das MIFA, e perceber a redução desse valor, resultante das lacunas identificadas como remanescentes em 2018. Este cálculo permite determinar o impacto<sup>128</sup> e, após a incorporação do fator probabilidade, determinar o risco inerente à execução de cada uma das MIFA (Dias, 2017).

<sup>125</sup> AdR qualitativa que, sendo baseada nas MIFA, é caracterizada com uma probabilidade de ocorrência e com critérios de avaliação para aferir as suas possíveis consequências. Da combinação destas consequências com a probabilidade, resultará o risco de cada cenário (desde o “Muito Alto” até ao “Muito Baixo”).

<sup>126</sup> Ou subcenários, atento o previsto no “Anexo D – Cenários e Subcenários de Atuação das Forças Armadas”, do CEM, designadamente, a prioridade de emprego e a violência (MDN, 2014a, p.AnxD).

<sup>127</sup> Estabelecida no “Anexo B – Missões, Áreas de Capacidade e Capacidades do Sistema de Forças de 2014”, do CEM (MDN, 2014a, p.AnxB).

<sup>128</sup> Além do impacto será ainda possível comparar as lacunas entre si, por ramo, através da respetiva valorização obtida a partir do  $V_{ESP}$  global das tipologias de meios a que cada uma delas respeita.

No entanto, como referimos na secção anterior, a MAVR apresenta um conjunto de limitações ou condicionamentos, principalmente de enquadramento. Considerada a indispensabilidade da uniformidade dos conceitos, procedimentos e pressupostos (nos três ramos das FFAA), cabe assinalar: (i) a inexistência de um padrão ou referencial comum quanto à categorização/tipificação das tipologias de meios; (ii) a falta de um procedimento comum para a identificação das lacunas e quantificação do respetivo impacto; (iii) a carência de uma métrica de aplicação conjunta relativamente à preponderância/grau de participação de uma determinada tipologia de meios, numa dada MIFA; e (iv) o insuficiente nível de detalhe das MIFA, que permita uma avaliação com maior discriminação.

Para além das limitações técnicas, importa referir que esta realidade conduziu a que os resultados produzidos pela MAVR, ferramenta inicialmente construída mediante consenso entre todos os stakeholders, não tenham sido adotados por todos os Ramos das FFAA. Esta alteração parece estar relacionada com a validade e precisão dos dados que alimentam a ferramenta, bem como com o nível de comprometimento dos interessados pelas fórmulas de cálculo. Face a isto, constataram-se duas fragilidades metodológicas que podem estar relacionadas com a quebra de consenso e implementação: (i) é fundamental determinar um valor que reflita ou traduza a preponderância/intensidade da participação/contribuição de uma determinada tipologia de meios numa MIFA, de modo a poder quantificar o  $V_{Esp}$ ; e (ii) é necessário encontrar um procedimento geral, acordado por todos, para determinar o peso da Ponderação da Lacuna no cálculo do Déficit Estratégico-Militar Específico ( $D_{Esp}$ ) (Dias, 2017).

No sentido de suprimir as fragilidades apontadas, ou parte delas, poder-se-á recorrer a um conjunto de ferramentas e técnicas que, de forma combinada e flexível, contribuem para uma maior precisão nos dados/resultados da MAVR. Assim, conforme o proposto pelo relatório da OTAN (2017b), julga-se pertinente apresentar as ferramentas e técnicas de AdR associadas às atividades 4C e 4L (Quadro 11), uma vez que são as que correspondem à atividade de AdR conduzida durante o NDPP.

**Quadro 11 – Ligação das técnicas e ferramentas com as atividades 4C e 4L**

Processo de GdR	Atividade de Planejamento				
	Preparar o processo de planejamento (P)	Apoio ao Processo de Planejamento Estratégico			Identificar Lições Aprendidas (L)
		Configurar a instância de planejamento (S)	Criar o Plano (C)	Executar o plano (E)	
4. AdR	-	-	003, 007, 010, 011, 012, 013, 014, 017, 018, 020, 021, 022, 023, 024, 029, 030, 035, 036, 038, 039, 043, 044, 048, 050, 051, 052, 054, 057, 060, 062, 063, 064, 067, 076, 078, 080, 083	-	002, 004, 014, 017, 032, 045, 047, 055, 058, 062, 072, 073, 074, 075, 079, 082

Fonte: Adaptado de OTAN (2017a, p.122).

O Quadro 12 apresenta e descreve as ferramentas que resultam do cruzamento entre a AdR e o CPDM ou NDPP, consequente da analogia efetuada ao cruzamento com a RBFSP.

**Quadro 12 – Descrição das Técnicas e Ferramentas**

02 - Diagramas de afinidade	Os diagramas de afinidade são uma forma de análise temática. Fornecem um meio sistemático para agrupar e estruturar dados qualitativos e apresentar uma visão de consenso sobre um assunto. Em alternativa, podem ser usados simplesmente como um auxílio para estimular o debate.
03 - Analytical Hierarchy Process	Baseia-se no pressuposto de que, quando confrontados com uma decisão complexa a reação humana natural é agrupar os elementos de decisão de acordo com suas características comuns. É especialmente apropriado para decisões complexas que envolvem a comparação de elementos de decisão que são difíceis de quantificar.
04 - Architecture Framework Analysis	Usa ou desenvolve arquiteturas para ajudar a considerar os aspetos de um determinado negócio, domínio ou área. Fornece uma lista de verificação estruturada que é usada para explorar e analisar o tema de forma adequada e sistemática. Por exemplo, a OTAN usa o modelo DOTMLPFI (Doutrina, Organização, Treinamento, Materiais, Liderança e educação, Pessoal, Instalações e Interoperabilidade).
007 - Estatísticas Bayesianas/Redes de Bayes	As estatísticas bayesianas são um ramo da estatística em que o verdadeiro estado do mundo é expresso em termos de “graus de fiabilidade”, chamados de probabilidades bayesianas. Uma rede bayesiana, é um modelo gráfico probabilístico para exibir a análise de Bayes.
008 - Benchmarking	O Benchmarking é um processo estruturado de 10 passos. É um modo de olhar para fora de um processo ou organização de maneira a identificar, analisar e adotar as melhores práticas na indústria.

010 - Brainstorming	O termo Brainstorming é usado frequentemente muito vagamente para significar qualquer tipo de discussão em grupo. No entanto, o verdadeiro debate envolve técnicas específicas para tentar garantir que a imaginação dos participantes é estimulada pelos pensamentos e participações dos restantes elementos do grupo. É usado para: determinar possíveis causas e / ou soluções para problemas; planejar as etapas de um projeto; e decidir qual problema (ou oportunidade) para trabalhar. O debate envolve estimular e encorajar o livre fluxo de conversa entre um grupo de peritos para identificar e analisar potenciais riscos, critérios para as decisões e/ou opções para o tratamento. Uma mediação eficaz é importante para o sucesso desta técnica e inclui a estimulação da discussão em todas as fases, apelando à participação do grupo em outras áreas relevantes e registando as ideias decorrentes da discussão.
011 - Capability Based Planning	Envolve uma análise funcional de possíveis cenários de emprego das forças. Os cenários por si não são avaliados, O que é avaliado é a estrutura das forças necessárias para atuar em cada cenário. Estas necessidades devem ser descritas em termos de capacidades. Uma vez elencadas todas as capacidades, são então estabelecidos os requisitos mínimos de forças que satisfazem a capacidade.
012 - Capability Discussion Matrix	A ferramenta que apoia a tomada de decisão de nível estratégico, fornecendo uma projeção bidimensional das variáveis de interesse para os decisores e que permite comparações escaláveis em múltiplas classificações respeitantes às condições inicialmente estabelecidas (nenhuma classificação individual pode fazer uma classificação de grupo, etc.).
013 - Cause Consequence Analysis	Nos casos onde a causa e o efeito podem ser determinados, esta técnica pode ajudar a determinar quais os riscos com maior impacto. Também pode ajudar a agrupar em diferentes categorias os fatores que mais contribuem para elevar o risco. Esses fatores são frequentemente identificados através de técnicas de brainstorming e podem ser apresentados recorrendo a uma estrutura de árvore ou diagrama de “espinha de peixe”. Esta visualização pode ser útil para permitir que outros entendam qual foi o pensamento por detrás da identificação de risco.
014 - Análise da Mudança	A Análise da Mudança é usada para investigar de um modo sistemático, os possíveis riscos e identificar as estratégias e medidas adequadas de gestão de risco em situações em mudança.
017 - Análise de Conflitos	A análise de conflitos auxilia na identificação de componentes de um sistema com interesses conflitantes.
018 - Consensus Building Methods	Ferramentas para ajudar a encontrar o consenso entre planeadores e decisores (e talvez os analistas).
020 – Workshop	O uso de workshops estruturados com especialistas para recolha de dados.
021 - Data Confidence Assessment	Ferramenta baseada em provas para obter informações sobre um processo de planeamento quando não se dispõe de um nível de conhecimento adequado. Permite identificar o que não sabemos, o que pode ter utilidade na fase de planeamento. Esta situação advém da afirmação de que as surpresas estratégicas decorrem de uma falta de conhecimento ou da incapacidade de perceber as consequências do que é conhecido.

022 – Árvores de Decisão	Uma árvore de decisão representa alternativas de decisão e os respectivos resultados de uma forma sequencial, que tem em conta a incerteza. É semelhante a uma árvore de evento. Começa a partir de um evento iniciador ou de uma decisão inicial ramificando-se por diferentes caminhos em consequência das possíveis decisões. Geralmente está estruturada recorrendo a um diagrama de árvore que descreve uma situação e materializa as implicações de cada uma das escolhas disponíveis ou possíveis cenários. Pode incorporar o custo de cada opção disponível, as probabilidades de cada possível cenário e as recompensas de cada caminho lógico. A árvore de decisão pode ser usada como um modelo para explicar a complexidade inerente em planeamento, previsão e pensamento estratégico.
023 – Método Delphi	O método Delphi é usado para obter informações e avaliações de um conjunto de peritos de modo a facilitar a resolução de problemas, o planeamento e em auxílio à tomada de decisão. Um facilitador usa um questionário para pedir ideias sobre um determinado risco. Os peritos participam anonimamente.
024 - Discrete Event Simulation	Modelo desenvolvido para simular operações militares com um elevado grau de fidelidade. É uma metodologia que necessita de ser alimentada com bastantes dados e recorre fortemente a meios informáticos para conduzir os cálculos.
029 – Árvore de Análise de Falhas	É uma técnica para a realização de uma avaliação de segurança a sistemas complexos. Começa a partir de um evento específico e identifica todas as possíveis sequências de eventos que lhe dão origem. Essas sequências podem ser apresentadas graficamente num diagrama de árvore lógica. Uma vez a árvore de falha desenvolvida são consideradas as maneiras de reduzir ou eliminar as potenciais causas / fontes.
030 - Finite Capacity Scheduling	Agendamento de capacidade finita é um método de análise de processos, que tem em conta a capacidade desde o início.
031 - Flexibility Framework	O modelo de flexibilidade permite aos decisores delinear cada um dos tipos de flexibilidade com o qual se devem preocupar. Isto permite priorizar o trabalho para que os ativos se orientem para os planos essenciais.
032 - Gráficos de fluxo Imagens	Símbolos ou texto combinados com linhas ou setas que mostram a direção do fluxo. Permite modelagem de processos, identificação de problemas / oportunidades e pontos de decisão, etc. Usado para desenvolver uma compreensão comum de um processo por parte dos envolvidos.
033 – Curvas de Frequência Numérica	Representação gráfica da probabilidade de um evento causar um nível especificado de dano a uma determinada população. Por norma referem-se à frequência de um determinado número de acidentes ocorridos. As curvas mostram a frequência cumulativa, no qual um ou mais membros da população serão afetados. Valores altos combinados com uma alta frequência são de grande interesse porque representam riscos que podem ser politicamente e socialmente inaceitáveis.
035 – Cálculo de Estrutura de Força	Usados para determinar o número ideal de cada tipo de ativo que deve ser adquirido a fim de cumprir um determinado conjunto de requisitos que decorrem de um cenário; considerando que se podem usar modelos de frota mista. Os modelos de cálculo de estrutura de força tendem a ser de baixa fidelidade. Recorrem a métodos de aproximação ou modelos de substituição para resolverem o problema a fim de serem computacionalmente mais eficientes de modo a otimizarem as estruturas de forças que o modelo produz.

036 – Avaliação de Estrutura de Forças	Normalmente estão orientados para a avaliação de desempenho de uma combinação específica de ativos, que conseguem modelar com um grau moderado ou elevado de fidelidade das especificações ou missões militares a serem conduzidas por esses ativos e quais as condições em que os ativos devem operar. Os principais produtos são avaliações de risco detalhadas e associadas a cenários.
038 - Game Theory	É o estudo ao nível estratégico, da competição entre atores humanos.
039 - Hazard Analysis and Critical Control Points	Fornecer uma estrutura para identificar riscos e implementando controles ao longo do processo, de modo a garantir a proteção contra perigos e para garantir a qualidade, confiabilidade e segurança de um produto. Esta ferramenta visa garantir que os riscos são minimizados. É um sistema pró-ativo e preventivo para assegurar a qualidade do produto, a confiabilidade e a segurança dos processos através da medição e monitorização das características específicas de um processo. Estas características são obrigadas a estar dentro de limites definidos.
043 - Large Group Interaction Methods	Técnicas usadas para estruturar as interações entre grupos (e.g. workshops). São desenhadas para levar o grupo a produzir a informação que é necessário obter.
044 – Análise de Probabilidade vs. Impacto	Esta técnica utiliza a avaliação de especialistas (multidisciplinar) para estabelecer com a maior objetividade possível uma avaliação da probabilidade e impacto para os riscos identificados. Isto em circunstâncias em que não existem informações precisas ou são economicamente inviáveis de obter.
045 - Matrizes	As Matrizes podem ser usadas de várias formas para gravar, organizar, manipular e visualizar informações. Por exemplo, a matriz 2x2 é uma ferramenta útil para a classificação inicial de dados qualitativos. Geralmente, a matriz 2x2 é uma ferramenta útil para categorizar coisas que podem ser reduzidas a duas variáveis simples, especialmente quando a informação quantitativa não está disponível e julgamentos qualitativos devem ser feitos. Ele permite um rápido agrupamento (ou separação) de informações em quatro categorias. É particularmente útil com os grupos, como uma maneira de traçar visualmente um entendimento comum ou acordo sobre um determinado assunto.
047 – Mapas Mentais e de Conceitos	São uma forma de exibir visualmente informações estruturadas num formato de mapa (qualitativo) que facilita a aprendizagem e conhecimento.
048 - Modern Portfolio Theory	Os modelos de otimização de portfólio, (Pierson – Markowitz), tem múltiplos objetivos usados para conduzir análise de portfólio. Uma técnica comum, é otimizar o modelo para a obtenção do retorno esperado e para o nível de risco esperado.
049 - Monte Carlo	Simulação matemática que gera valores aleatórios para as variáveis de incerteza de modo a simular modelos estocásticos.
050 – Análise Morfológica	Método de estruturar e investigar um conjunto de relações contidas em problemas complexos e não quantificáveis.
051 – Análise Multicritério	Ferramenta de análise e de apoio à decisão utilizada para avaliar matematicamente as várias opções disponíveis recorrendo a uma série de critérios e pesos específicos.
052 – Técnicas Nominais para Grupos	Similares ao brainstorming, mas organizada de modo a que os especialistas possam inicialmente, pensar por si, apresentem as suas ideias sem interrupção e então segue-se a discussão.
054 - Performance Metrics and Indicators	A técnica é usada para avaliar o desempenho organizacional em relação a padrões ou benchmark, podendo ser internos ou externos, dependendo da utilização a que se destina o emprego da técnica.

055 - PESTLE	A análise PESTLE é uma matriz temática que permite o pensamento estruturado ou a análise temática dos fatores políticos, ambientais, sociais, tecnológicos, legais e econômicos.
057 - Programme Evaluation and Review Technique	Muito semelhante ao método do caminho crítico, com a exceção que todas as atividades têm uma variação de tempo associada.
058 - Quadro de qualidade	O quadro de qualidade consiste em oito dimensões críticas ou categorias de qualidade que podem servir de quadro para a análise estratégica de desempenho, características, confiabilidade, conformidade, durabilidade, manutenção, estética e qualidade percebida.
060 - Red Team	A Red Team é uma equipa formada com o objetivo de submeter os planos, programas, ideias e pressupostos de uma organização a análises e desafios rigorosos. Esta tem o papel de confrontar as soluções apresentadas ao escrutínio de modo a identificar as fraquezas e vulnerabilidades, podendo ser corrigidas a posteriori.
062 - Risk Categorisation Approaches	Os riscos não são todos iguais na sua natureza, como tal, pode ser proveitoso classificar-los em diferentes tipos. Por exemplo, se um risco não for identificado e caracterizado como “normal”, requer conhecimento especializado para ser avaliado.
063 – Análise de Robustez	Ajuda a estruturar problemas em que o grau de incerteza é elevado e em que as decisões devem ser tomadas sequencialmente. O foco da análise de robustez está em como se pode explorar a distinção entre decisões e planos de modo a manter a flexibilidade.
064 – Análise de Raiz Casuística	Orientada para perdas únicas. Esta perda é analisada exaustivamente de modo a compreender todas as causas que estiveram na sua origem, de modo a evitar perdas futuras. A análise deve analisar quais os controlos que estavam implementados e quais deles podem ser melhorados.
067 – Análise de Sensibilidade	A análise de sensibilidade ajuda a determinar quais os riscos que têm o maior impacto potencial. A análise de sensibilidade é útil quando se tem em consideração as consequências do uso de dados pouco fiáveis. Envolve algum grau de especulação sobre cenários alternativos e sobre a estimativa da precisão dos dados. Por exemplo, pode empregar-se uma estimativa otimista, pessimista ou a mais provável.
072 - Modelo de Avaliação Estratégica	Decompõe um problema estratégico em componentes claramente definidos, em que todas as alternativas, fatores, pesos e probabilidades são retratados. De seguida, são integrados a informação objetiva e os julgamentos subjetivos de especialistas, através da utilização de vários métodos de estruturação de problemas e processamento de informações.
073 – Teste e Superação de Suposições Estratégicas	Um processo que revela os pressupostos subjacentes de uma política ou plano e ajuda a criar um mapa para explorá-los.
074 - Abordagem de Escolha Estratégica	A Abordagem de Escolha Estratégica é usada em workshops de tomada de decisão. A escolha estratégica é vista como um processo contínuo no qual a gestão da incerteza tem um papel crucial.
077 – Entrevistas estruturadas	Face à dificuldade de se obter informação fiável dos decisores, pode ser necessário recorrer a entrevistas. Esta é uma ferramenta comumente usada para investigação. O método garante que as entrevistas são todas conduzidas do mesmo modo.
078 – Questionários a Especialistas	Condução de questionários estruturados a especialistas de modo a obter ou avaliar a opinião de peritos em determinada matéria.

080 - Modelos de Trade-off	O modelo convencional de trade-off afirma que, a menos que haja alguma folga no sistema, melhorar qualquer uma das quatro capacidades básicas - Qualidade, Confiabilidade, Velocidade e Custo - deve ser feita necessariamente à custa de um ou mais das outros três. O modelo de Cone de Areia, que está relacionado com modelos de trade-off, sugere que pese embora a curto prazo seja possível trocar a prioridade das capacidades, existe uma hierarquia entre as quatro capacidades. Existem compromissos similares necessários no planeamento de defesa.
083 - Wargaming	O wargame é um evento interativo baseado num cenário, tipo de jogo de simulação que permite testar a validade das modalidades de ação.

Fonte: Adaptado de OTAN (2017a, pp.107–119).

O modelo RBFSP não obriga a que se sigam ou empreguem todas estas ferramentas e técnicas. Pelo contrário, é apenas uma recomendação das ferramentas e técnicas mais adequadas a cada uma das atividades propostas. Este ponto é de vital importância, chamando a atenção para não se incorrer no erro de priorizar ferramentas e técnicas, dado que cada caso é um caso e a sua pertinência depende da avaliação do analista (entidade independente que não deverá ter grande familiaridade com o planeamento em si). A intenção é fornecer ao analista múltiplas alternativas de modo a enriquecer a análise e conseqüentemente, contribuir com dados para o processo de planeamento e para a tomada de decisão (OTAN, 2017a, p.51).

Para além disso, uma combinação de ferramentas *ad-hoc* permitirá reduzir os erros de cada uma delas e aproximar a análise quantitativa do risco a valores mais rigorosos, dado que cada uma foca aspetos limitados de uma determinada dimensão (Reis, Vincenzi e Pupo, 2016, p.149), incrementando a probabilidade de sucesso das escolhas e decisões tomadas com base nessas análises (Dias, 2017).

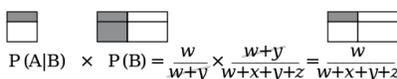
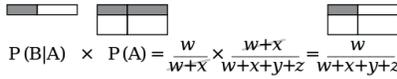
Da análise das ferramentas e técnicas acima referidas, e após debate entre os membros do trabalho, julgamos que para colmatar a primeira fragilidade identificada poderia ser utilizada a técnica de Análise de *Bayes* e para a segunda a técnica de *Brainstorming*<sup>129</sup>. Estas técnicas podem ser combinadas com qualquer outra ferramenta ou técnica constante na interação 4C, deixando para debate a adequabilidade de se analisar estas fragilidades através da Análise Morfológica (complementando ou não a Análise de *Bayes*) e de anteceder o *Brainstorming* com Técnicas Nominais para Grupos.

<sup>129</sup> Esta escolha foi puramente empírica, mediante reflexão sobre a descrição das ferramentas e as fragilidades que pretendíamos suprimir. Para além das ferramentas propostas, muitas outras poderiam ser utilizadas em substituição ou mesmo em complemento para evitar erros de análise. Aliás, uma das principais vantagens da combinação de ferramentas/técnicas e da sua não priorização, é o facto de se poderem testar inúmeros contributos que vão aproximar os dados calculados dos reais (tanto quanto prospectivamente possível).

Para a Análise de Bayes foi usado o racional da descrição, uma vez que a complexidade da ferramenta exige um conhecimento mais aprofundado que não detemos neste momento. Contudo, da investigação que desenvolvemos, propomos o conjunto de possíveis *inputs* e *outputs* (Quadro 13), de modo a que a sua aplicação possa facilitar, validar e complementar a implementação da MAVR. As redes bayesianas também sofrem da complexidade de avaliar constantes de normalização, mas existem vários algoritmos na literatura que permitem lidar com o problema de não existirem variáveis ou de serem eliminadas (Migon e Lopes, 2002, p.65).

Neste sentido, embora sejam proveitosas ferramentas qualitativas para compreender os aspetos mais complexos da necessidade, até pela lógica de combinação que referimos anteriormente, esta ferramenta analítica parece-nos fornecer uma base de fundamentação para o cálculo do contributo que uma determinada capacidade imprime em cada MIFA. O problema desta ferramenta é a sua dependência de variáveis subjetivas, muito sustentadas pela perceção (e.g. relação entre missão e capacidade), que deve estar clarificada e aceite por todos os interessados. Mais uma vez o esforço orienta para a combinação de técnicas.

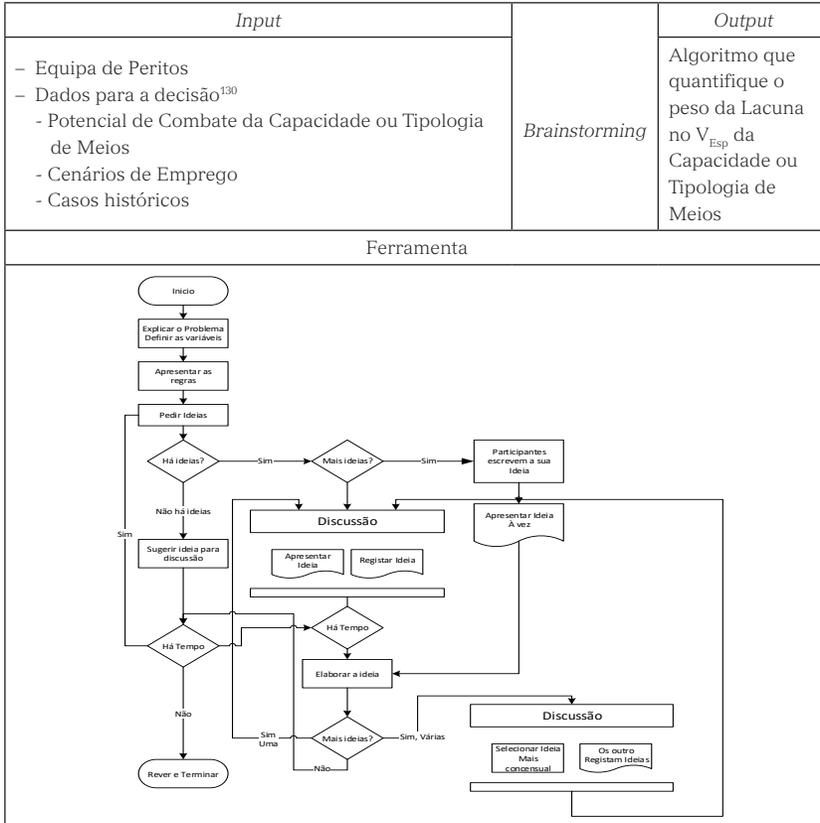
**Quadro 13 – Input / Output da aplicação da técnica de Bayes**

<i>Input</i>		<i>Output</i>																
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição das variáveis do sistema</li> <li>- V1: Missão</li> <li>- V2: Tipologia de Capacidade</li> <li>- V3: Resultado do emprego da Capacidade no cumprimento da Missão</li> <li>- Definir as relações entre as variáveis</li> <li>- Especificar as condições e as probabilidades históricas</li> <li>- Introduzir casos de estudo na rede</li> <li>- Executar a atualização dos graus de confiança</li> </ul>	Análise de Bayes	Valor do contributo da capacidade para a MIFA																
Teorema de Bayes																		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Relative size</th> <th style="text-align: center;">Case B</th> <th style="text-align: center;">Case B</th> <th style="text-align: center;">Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Condition A</td> <td style="text-align: center;">w</td> <td style="text-align: center;">x</td> <td style="text-align: center;">w+x</td> </tr> <tr> <td>Condition <math>\bar{A}</math></td> <td style="text-align: center;">y</td> <td style="text-align: center;">z</td> <td style="text-align: center;">y+z</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Total</td> <td style="text-align: center;">w+y</td> <td style="text-align: center;">x+z</td> <td style="text-align: center;">w+x+y+z</td> </tr> </tbody> </table> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: flex-start;"> <div style="width: 45%;">     </div> <div style="width: 50%; text-align: right;"> <math display="block">P(A B) = \{P(A)P(B A)\} / \sum_i P(B E_i)P(E_i)</math> </div> </div>			Relative size	Case B	Case B	Total	Condition A	w	x	w+x	Condition $\bar{A}$	y	z	y+z	Total	w+y	x+z	w+x+y+z
Relative size	Case B	Case B	Total															
Condition A	w	x	w+x															
Condition $\bar{A}$	y	z	y+z															
Total	w+y	x+z	w+x+y+z															

Fonte: Adaptado de ISO (2017; 2009, pp.76–79).

Para o *Brainstorming* foi usada a arquitetura da ferramenta, retirando também o conhecimento simplista que por vezes lhe é inculcido. No Quadro 14 é apresentado um esquema possível deste tipo de processo, construído através de um debate entre o grupo de trabalho, importando referir que o produto deve ter uma orientação científica.

**Quadro 14 – Input / Output da aplicação da técnica de *Brainstorming***



Fonte: Adaptado de Dias (2017) e ISO (2009, pp.29–30).

Os métodos propostos não são livres dos seus constrangimentos. Neste caso, para a aplicação da técnica de *Bayes* é necessário dispor de um conjunto de casos históricos a partir dos quais se possa executar o treino da rede, assim como de conhecimento aprofundado nesta ferramenta para que os resultados produzidos sejam confiáveis pelos interessados. Já no caso

<sup>130</sup> Possíveis dados a considerar

da aplicação da técnica de *Brainstorming* a dificuldade está em encontrar dados quantitativos que permitam aos peritos elaborar um algoritmo que forneça o resultado pretendido. Caso tal não seja possível, os peritos podem pronunciar-se sobre um valor de ponderação a atribuir. Outra alternativa à técnica de *Brainstorming*, caso não tenha a força ou não forneça o resultado esperado, é aplicar a técnica de *Delphi*. Contudo, o facto de não fornecer o resultado esperado não é sinónimo de se efetuarem técnicas isoladamente, leia-se em cada Ramo, para que as prioridades sejam de acordo com o que cada um espera, muito pelo contrário. As técnicas que propomos têm o propósito de credibilizar a MAVR e comprometer cada Ramo pelos seus resultados, produzindo complementos anteriores à utilização da MAVR, mas nunca posteriores, para evitar que os resultados sejam colocados num debate parcial que paralise o próprio CPDM (facto que foi notório no CPDM que está em curso).

Relativamente à grelha 4L, sendo o objetivo da atividade associada compreender as lições retiradas do processo e se este produziu os resultados esperados, uma análise conduzida recorrendo apenas a uma ferramenta, também produzirá resultados limitados. Nesta fase, pretende-se não só avaliar os riscos decorrentes das lacunas de capacidade que ficaram por edificar, mas também quais os riscos associados e induzidos pelos vícios do processo em si. Assim, entende-se que o mais adequado é recorrer a uma combinação das ferramentas e técnicas propostas na Tabela 6, orientadas para a monitorização dos níveis de risco previamente calculados e em estreita ligação com ferramentas (a fase contínua) de identificação de novos riscos.

Com a análise e propostas efetuadas neste capítulo, julgamos contribuir para alcançar o OE3, respondendo dessa forma à questão de como é que as metodologias e ferramentas de AdR podem interagir com o CPDM. Posto isto, consideramos viável entrar no raciocínio conclusivo que nos conduz ao debate sobre o OG estabelecido e ao argumento defendido pelo grupo de trabalho.

## 9.5. CONCLUSÕES

O presente estudo teve por orientação avaliar as metodologias e ferramentas de AdR, face aos novos paradigmas de segurança e defesa, por forma a contribuir para a otimização de processos e resultados no CPDM, tendo chegado a três grandes conclusões que enformam a resposta à pergunta central formulada.

Em primeiro lugar, os novos paradigmas impedem a adoção de racionalidade plena nos processos e nas decisões, dadas as características atuais do ambiente estratégico, o que justifica que: (i) a tentativa racional da MAVR não obteve consenso nos interessados e acabou por não alcançar (ainda) os propósitos a que se dispunha; e (ii) que esta dificuldade se estende tanto para o exterior civil (ISO 31000), como militar (OTAN), explícito nas bolsas de ferramentas que apresentam para utilizar mediante adequabilidade.

Em segundo lugar, percebemos que a AdR é fundamental e que pode ter duas consequências vitais no planeamento: (i) ou o atrasa, como está a acontecer no atual CPDM; (ii) ou o torna vulnerável e permeável a alterações, porque só com resultados de credibilidade indiscutível (a não ser por processos de semelhante profundidade analítica), que permitam uma adequada avaliação do risco e tomada de decisão, é que se solidifica o planeamento e se garante a efetiva relevância militar perante a aceitabilidade política.

Em terceiro lugar, a AdR deve ser interpretada como uma atividade inserida num processo mais abrangente, como o da ISO 31000, por exemplo, de modo a conseguir-se um natural alinhamento de processos que influencie também a cultura organizacional para a importância das abordagens ao risco.

Do enquadramento conceptual, sobressaiu que o PEM e a GdR são conceitos abrangentes e que devem estar alinhados harmoniosamente, por forma a que as restantes metodologias (i.e., CPDM e AdR) e ferramentas nesses processos se desenvolvam com credibilidade. Esta constatação foi ainda mais evidente após se debaterem os principais desafios que emergem dos novos paradigmas da segurança e defesa, onde o atual período de incerteza faz com que os riscos assumam múltiplas dimensões, tornando-se cada vez mais difíceis de identificar, analisar, avaliar e prever. Contudo, não obstante a ampla margem de subjetividade, a AdR deve assentar em abordagens o mais objetivas possível, de modo a garantir a sua utilidade para a tomada de decisão, através do empenhamento transversal de especialistas oriundos de diversas áreas. Esta objetividade deve basear-se em fatores racionais, construídos a partir do conhecimento científico, e obedecer a fortes componentes analíticas, ora qualitativas, ora quantitativas, com a finalidade de recolher a concordância das FFAA para com os mínimos das capacidades existentes e das que se pretendem edificar. A análise deve, ainda, contrariar a tendência para a simplificação, cimentando a posição militar face à adequabilidade e exequibilidade das opções, e comprometer o nível político para a aceitabilidade dos riscos.

No capítulo destinado à AdR, que entendemos como um processo

orientado para compreender e determinar o nível do risco identificado, estudámos metodologias e ferramentas próprias para esta análise e a sua interação com o CPDM. Da interação, concluímos que a AdR tem dois momentos para ser conduzida no ciclo de planeamento, em afinidade com a interação seguida na OTAN: (i) o primeiro, a iniciar aquando da definição de requisitos e identificação de lacunas e a terminar na definição de objetivos de capacidades; e (ii) o segundo, a ter lugar paralelamente com a fase da revisão de resultados. Cada um destes momentos deve recorrer a uma bolsa de ferramentas próprias, adaptáveis e/ou complementares, à semelhança do que a OTAN prevê implementar.

No entanto, procuramos preservar as potencialidades da MAVR, mesmo sabendo que apenas está orientada para o primeiro momento da AdR. Em termos de ferramenta, consideramos que a MAVR está ajustada para o seu propósito, embora apresente algumas fragilidades, principalmente referentes à qualidade dos dados disponíveis e à base analítica que estes permitem: (i) não há um referencial comum quanto à categorização dos meios; (ii) não há um procedimento comum para identificação das lacunas e quantificação do respetivo impacto; (iii) não há uma métrica de aplicação conjunta relativamente ao contributo de uma determinada capacidade para uma determinada MIFA; e (iv) o nível de detalhe das MIFA é insuficiente para permitir uma avaliação algorítmica com maior discriminação. Posto isto, recorreremos às metodologias da OTAN para suprir parte destas necessidades, tendo resultado na proposta de utilização da Análise de Bayes como hipótese mais adequada para colmatar as segunda e terceira lacunas, e da técnica de *Brainstorming* para suprir as restantes.

No âmbito do segundo momento da AdR, uma vez esta se constitui como pedra angular do CPDM e que, ela própria, poderá comportar riscos ulteriores, entende-se que será mais adequado recorrer à combinação de ferramentas orientadas para a monitorização dos níveis de risco calculados, em ligação com uma fase contínua de identificação de novos riscos.

Concluindo, julgamos ter justificado o argumento central do estudo, que defende a utilidade de uma metodologia fixa da análise de risco no CPDM, do qualitativo para o quantitativo, através da combinação de ferramentas específicas, mas não restritivas. Para esta pretensão, é fundamental um alinhamento prévio de processos, o comprometimento de todos os Ramos e a separação de responsabilidades (i.e. de planeamento estratégico e gestão de risco), que possibilite o desenvolvimento analítico dos dados e a sua confiabilidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, G. (2016). 3 - *Threat Assessment and Risk Analysis*. [Página online] Butterworth-Heinemann. Retirado de: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128022245000038>.
- Almeida, A. (2014). Gestão do risco e da incerteza. Conceitos e filosofia subjacente. In: Lourenço, L. e Tedim, F. ed. (2014). *Realidades e desafios na gestão de riscos. Diálogo entre ciência e utilizadores*. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Cap. 2.
- Andrade, J.F.M.M.C.-R. (2017). Modelos de Planeamento Estratégico. *Aula ao Curso de Estado-Maior Conjunto*. Instituto Universitário Militar. Lisboa: IUM.
- AR. (2013a). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 21 de março), Lisboa: Diário da República.
- AR. (2013b). *Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [Página online] [www.parlamento.pt](http://www.parlamento.pt). Retirado de: [http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d304e4554693942636e463161585a765132397461584e7a5957387654335630636d397a4a5449775247396a6457316c626e52766379386f52334a68626d526c63313950554d4f4877355646553139445255524f583139575a584a7a77364e7658325a70626d467358325675646d6c685a47456c4d6a426651564a664d6b7068626a49774d544d704c6e426b5a673d3d&fich=\(Grandes\\_OP%C3%87%C3%95ES\\_CEDN\\_\\_Vers%C3%A3o\\_final\\_enviada+\\_AR\\_2Jan2013\).pdf&Inline=true](http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a5355786c5a793944543030764d304e4554693942636e463161585a765132397461584e7a5957387654335630636d397a4a5449775247396a6457316c626e52766379386f52334a68626d526c63313950554d4f4877355646553139445255524f583139575a584a7a77364e7658325a70626d467358325675646d6c685a47456c4d6a426651564a664d6b7068626a49774d544d704c6e426b5a673d3d&fich=(Grandes_OP%C3%87%C3%95ES_CEDN__Vers%C3%A3o_final_enviada+_AR_2Jan2013).pdf&Inline=true).
- Barrento, A.E.Q.M. 1999. *Reflexões sobre temas militares*. Lisboa: IESM.
- Beaufre, A. (2004). *Introdução à estratégia*. Traduzido do Francês por A. Pires. Lisboa: Sílabo.
- Borges, J.V. e Rodrigues, T.F. (2016). *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo*. Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Carroll, G.M. (2013). *Mastering 21st Century Enterprise Risk Management: Firing Dated Practices | The Best Practice of ERM | Implementation Secrets*. BookBaby.
- Couto, A.C. 1988. *Elementos de Estratégia - Volume I*. 1st ed. Lisboa: IAEM.
- Dias, C.M.M. e Sequeira, J.M.D. (2015). *Estratégia - Fundamentos Teóricos Tomo I*. Lisboa: Letras Itinerantes, Edição e Distribuição de Livros, Lda.
- Dias, P.N.M. (2017). O risco no planeamento estratégico militar em Portugal. Dimensões e ferramentas [Entrevista]. Lisboa (05 maio 2017).

- DIPLAEM. (2016). Planeamento Estratégico Militar. *Comunicação ao Curso de Estado-Maior Conjunto*. Instituto Universitário Militar, 15 de fevereiro de 2016. Lisboa: IUM.
- Duarte, A.P. (2015). Segurança Nacional e Defesa Nacional. In: *Documento de Apoio - Referencial de Educação para a Segurança, a Defesa e a Paz - As Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência, pp.4-5.
- Duarte, A.P. e Fernandes, A.H. (1999). Da Hostilidade à Construção da Paz. Para uma Revisão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos. *Nação e Defesa*, (91), pp.95-127.
- Fenenko, A. (2016). *Is an armed conflict between Russia and the U.S. possible? Russia Direct*. [Página online] Retirado de: <http://www.russia-direct.org/opinion/armed-conflict-between-russia-and-us-possible>.
- Fernandes, A. (2005). O Poder Político e Segurança Interna. In: *I Colóquio de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Almedina, S. A. pp.23-37.
- Garcia, F.P. (2006). As ameaças transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, maio, pp.339-374.
- Garcia, F.P. (2010). *Da Guerra e da Estratégia: a nova Polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Gray, C.S. (2014). *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Heng, Y.-K. (2006). *War as Risk Management: Strategy and Conflict in an Age of Globalised Risks*. London. New York: Routledge.
- Holcomb, J.F. (2001). Strategic Risk. In: J.R. Cerami e J.F. Holcomb, eds. *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute of US Army War College, pp.187-202.
- Holcomb, J.F. (2006). Managing Strategic Risk. In: *U.S. Army War College: Guide to National Security Policy and Strategy, 2.ª*. [Página online] U.S. Army War College, pp.143-154. Retirado de: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub708.pdf>.
- Hubbard, D.W. (2009). *The failure of risk management: why it's broken and how to fix it*. Hoboken, N.J: Wiley.
- IPQ. (2012). *NP ISO 31000: Gestão do Risco - Princípios e linhas de orientação*.
- IPRI. (2006). *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- ISO. (2009). *ISO 31010: Risk management - Risk Assessment Techniques*. Retirado de: <http://ehss.moe.gov.ir/getattachment/f7de1f2a-7559-49b5-8b97-c69b13fa17a9/>.

- Lehne, S. (2016). *How the Refugee Crisis Will Reshape the EU*. [Página online] Carnegie Europe. Retirado de: <http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650>.
- Lykke, A.F. (2001). Toward An Understanding of Military Strategy. In: J.R. Cerami e J.F. Holcomb, eds. *U.S. Army War College Guide to Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute of US Army War College, pp.179–185.
- Maulny, J.-P. e Sarraf, S. (2016). *Évaluation et perspectives des menaces sécuritaires*. Paris: Institut des Relations Internationales et Stratégiques.
- MDN. (2011). *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho n° 04/MDN/2011 de 31 de janeiro), Lisboa: MDN.
- MDN. (2014a). *Conceito Estratégico Militar 2014* (Aprovado pelo Ministro da Defesa Nacional em 22 de julho e confirmado pelo Conselho Superior de Defesa Nacional em 20 de julho), Lisboa: MDN.
- MDN. (2014b). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar* (Despacho n° 11400/2014 de 11 de setembro). Lisboa: Diário da República.
- Ministère de la Défense. (2013). *French White Paper - Defence and National Security 2013*. Paris: Ministère de la Défense.
- Migon, H.S. e Lopes, H.F. (2002). *Análise Bayesiana de Decisões: Aspectos Práticos*. São Paulo: Análise Bayesiana de Decisões Aspectos Práticos.
- ONU. (2004). *A more secure world: Our shared responsibility*. [Página online] New York: ONU Retirado de: [http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf).
- OTAN, (2017a). *STO-TR-SAS-093-PART1: Pre-Release: Analysis Support Guide for Risk-Based Strategic Planning*. Washington: Science and Technology Organization.
- OTAN, (2017b). *STO-TR-SAS-093-PART2: Pre-Release: Risk-Based Framework for Strategic Planning: Case Studies*. Washington: Science and Technology Organization.
- Perestrelo, M. 2000. Prospetiva: Planeamento Estratégico e Avaliação. In: Actas do IV Congresso Português de Sociologia - *Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Coimbra: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Raftery, J. (2003). *Risk Analysis in Project Management*. London: Routledge.
- Ramonet, I. (2002). *Guerras do Século XXI - Novos medos, novas ameaças*.

- 2nd ed. Porto: Campo das Letras - Editores S. A.
- Reis, D.R. dos, Vincenzi, T.B. de e Pupo, F.P. (2016). Técnicas de prospeção: um estudo comparativo. *Revista de Administração Contemporânea*, (2), p.135.
- Ribeiro, A.A.S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia*. 1a ed. Lisboa.
- Ribeiro, A.M.F. da S. (2004). Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar* [Página online] Retirado de: <[https://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art\\_id=136](https://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=136)>.
- Ribeiro, A.S. (2010). *O Essencial Ao Processo Estratégico: Teoria Geral Da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Santos, J.L. (1983). *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, J.L. (2009). *As guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- Santos, J.L. (2012). *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Sistema de Segurança Interna. (2017). *Relatório Anual de Segurança Interna 2016*. [Página online] Lisboa. Retirado de: <http://www.portugal.gov.pt/media/26816790/20170331-pm-rasi.pdf>.
- Trindade, R. (1983). O cidadão, o Estado e a Defesa Nacional. *Revista Nação e Defesa*, (25), pp.22–29.
- UE. (2010). *Estratégia de segurança interna da União Europeia. Rumo a um modelo europeu de segurança*.
- World Economic Forum (2017). *The Global Risks Report 2017*. [Página online] Genebra: World Economic Forum. Retirado de: [http://www3.weforum.org/docs/GRR17\\_Report\\_web.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf).
- Yarger, H.R. (2006). Chapter 8: Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. In: *U.S. Army War College: Guide to National Security Policy and Strategy*, 2.<sup>a</sup>. [Página online] U.S. Army War College, pp.108–113. Retirado de: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub708.pdf>.
- Yoe, C. (2012). *Primer on Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*. Boca Raton: CRC Press: Taylor & Francis Group.

