



PLANEAMENTO DE FORÇAS NO CONTEXTO MOÇAMBICANO: VISÃO TEÓRICA PARA A CRIAÇÃO DE UM INSTRUMENTO ORIENTADOR

Capitão-de-fragata (Mestre) Ernesto Pedro Rungo¹

Tenente (Mestre) Mauro Tiago Njelezi²

¹Chefe do Departamento de Ciências Militares Navais, docente na Academia Militar.

²Docente e pesquisador na Academia Militar.

Resumo

O Planeamento de Forças, enquanto processo a partir do qual a orientação estratégica ou política é traduzida em planos de aquisição ou desenvolvimento de capacidades de defesa, é materializado pelos Estados através de uma documentação específica, nomeadamente, leis, livros brancos e outras publicações. Apesar da sua pertinência, Moçambique ainda não possui um instrumento orientador do processo. Com efeito, o presente estudo, através do método exploratório e analítico, e recurso a revisão bibliográfica, propõe um modelo teórico metodológico para a criação de um instrumento de Planeamento de Forças ao nível nacional. O modelo proposto segue três fases que envolvem inicialmente a Política de Defesa e Segurança, a Lei da Defesa Nacional e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional; seguidamente a Estrutura Orgânica das Forças Armadas; por fim, o Sistema de Forças de cada Ramo das Forças Armadas.

Palavras-chave: Forças; Instrumento; Moçambique; Orientador; Planeamento.

Abstract

Force Planning, as a process from which strategic or political guidance is translated into plans for the acquisition or development of defence capabilities, is materialised by States through specific documentation, namely laws, white papers and other publications. Despite its relevance, Mozambique still does not have a guiding instrument for the process. The present study, through the exploratory and analytical method, and using the literature review, proposes a theoretical and methodological model for the creation of a Force Planning instrument at the national level. The proposed model follows three phases that initially involve the Defence and Security Policy, the National Defence Law and the National Defence Strategic Concept; then the Organic Structure of the Armed Forces; finally, the Force System of each Service Branch of the Armed Forces.

Keywords: Force; Guiding; Instrument; Mozambique; Planning.

Informações do Artigo

Histórico:

Recepção: 20 de Abril de 2024

Aprovação: 24 de Outubro de 2024

Publicação: 12 de Dezembro de 2024

Contactos

Ernesto Pedro Rungo ✉ rungoche@gmail.com

Mauro Tiago Njelezi ✉ mnjelezi@gmail.com



1. Introdução

O conceito de Planeamento de Forças (PF) está ligado ao de Estratégia, termo actualmente amplificado pela sua associação com diferentes campos da actividade humana, mas que permanece fundamentalmente militar em carácter e associado ao emprego do poder militar para alcançar objectivos políticos (Casaleiro, 2012; Sloan, 2012). O conceito de PF em si, que aparece em diferentes estudos com expressões sinónimas como 'Planeamento de Defesa', 'Planeamento Estratégico de Forças', entre outras designações, é geralmente descrito como o processo a partir do qual a orientação estratégica ou política é traduzida em planos de aquisição ou desenvolvimento de capacidades de defesa, geralmente com uma visão de longo prazo (Ball & Le Roux, 2006). É, na óptica de Capucho (2011), um processo que cabe ao Governo e aos planificadores da defesa, que partilham a responsabilidade pela escolha dos fins, formas e meios¹, através de um processo documentado e apresentado sob forma de leis, projectos, livros brancos (em linhas gerais) e outras publicações.

Apesar de vasta, a bibliografia específica sobre o PF é limitada a determinados países que a disponibilizam em páginas oficiais na

internet ou por meio de publicações de diferentes instituições ligadas ao sector da defesa, havendo igualmente publicações científicas no formato de artigos e trabalhos de fim de curso. Grande parte dos arquivos actualmente disponíveis provém de países anglo-saxónicos, como a Nova Zelândia (que divulgou o seu *Defence Capability Plan* em 2019), a Austrália (que disponibilizou o seu *Defence Capability Plan* no site da *Australian Government - Defence*), os Estados Unidos da América (EUA) (que publicaram o *Joint Operation Planning em 2011* e a *National Security Strategy* em 2015) e o Reino Unido (que publicou *The Defence Capability Framework* em 2022).

No contexto da lusofonia, destacam-se países como Brasil, Portugal e Timor-Leste, com documentação oficial e trabalhos científicos publicados em periódicos e revistas. O Brasil possui um Plano de Articulação e Equipamento de Defesa, publicado no site do Ministério da Defesa; Portugal possui a Lei Orgânica n.º 1/2023, de 23 de Agosto, Lei de Programação Militar, e periódicos como os Cadernos Navais da Marinha; e Timor-Leste orientava-se pelo Caderno de Orientação Estratégica para o Desenvolvimento das Forças Armadas de Timor-Leste (2005-2020).

Geograficamente mais próximo, a África do Sul, com a sua *South African Defence Review* (SADR) de 2015, é dos poucos países africanos que apresenta em detalhe o seu processo de planeamento de forças, iniciado na década de noventa. Moçambique, apesar de possuir uma Política de Defesa e Segurança, a Lei de Defesa Nacional e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, ainda não possui um instrumento público que orienta o PF. Daqui decorrem limitações e desafios para os planificadores de forças, embora recorram aos documentos

¹ Estas variáveis podem ser definidas da seguinte forma: os 'fins' são os resultados de defesa necessários para apoiar os objectivos do Governo, que incluem paz, segurança, estabilidade e segurança pública; as 'formas' são conceitos estratégicos influenciados pela segurança nacional e pela política externa do Estado; os 'meios' são as capacidades operacionais das forças de defesa. Exemplos de 'fins' são: dissuasão através de forças em prontidão; cumprimento de obrigações internacionais; controlo de fronteiras e apoio às autoridades civis. Exemplos de formas são: defesa não-ofensiva; defesa através de cooperação/alianças. Exemplos de meios são: unidades de infantaria, meios navais e aeronaves (Ball & Le Roux, 2006).



de PF estrangeiros, e para os que optam pelo estudo de PF no contexto moçambicano.

Assim, no presente artigo nos atrevemos a prestar um singelo contributo sobre uma possível metodologia a ser usada para a criação de um instrumento orientador de PF no contexto moçambicano, dando, deste modo, uma ferramenta teórica e científica a ser usada, para esse fim, pelos legisladores e tomadores de decisão em matérias militares. O processo de elaboração do artigo abraçou a metodologia qualitativa, consubstanciada pelo método exploratório e analítico, de recurso a revisão bibliográfica. Na revisão bibliográfica buscamos livros e artigos específicos de PF, destacando-se autores como Bartlett et al. (1995), Ribeiro (2006), Madeira (2009), Taliaferro et al. (2019) e Mazarr et al. (2019). Além disso, buscamos a legislação moçambicana que orienta à Defesa Nacional, tais como a Constituição da República e a Lei de Defesa Nacional.

Para uma análise profunda, iniciamos por considerar uma contextualização de PF, seguindo para uma breve análise de duas principais perspectivas de PF, nomeadamente, o Planeamento Baseado na Ameaça (PBA) e o Planeamento Baseado em Capacidades (PBC). Mais adiante, tecemos algumas considerações sobre o PF, considerando exemplos da sua adopção em diferentes países. Por fim, propomos um modelo teórico metodológico para criação de um instrumento de PF nacional.

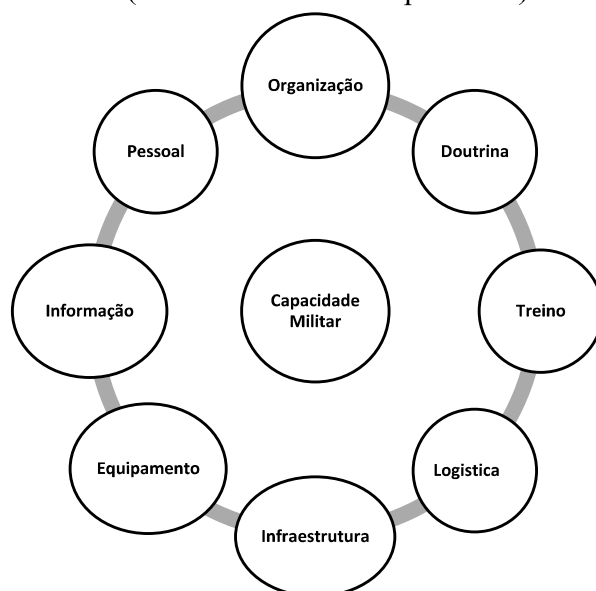
2. Contextualização

Como vimos, o conceito de PF está ligado ao de capacidade militar (Figura 1) que, conforme o contexto, é definida de diferentes formas², entre as quais como um

² Outras perspectivas do termo capacidade militar incluem a sua definição como: elemento de poder nas relações internacionais; como sistema de armas;

sistema de componentes interdependentes que, quando combinados, permitem alcançar um determinado resultado (Anteroinen, 2013; Dormans et al., 2019). A edificação (ou aquisição) de capacidades militares é objecto de um planeamento estratégico, sendo que o PF funciona como um mecanismo ‘transdutor’ cujo objectivo é garantir que as capacidades, são consistentes com os desejos de uma nação (Souchon, 2020; Taliaferro et al., 2019).

Figura 1: Visão sistémica de capacidade militar (elementos de uma capacidade)



Fonte: Adaptado de Yue e Henshaw (2009)

É no PF que se estabelecem requisitos de meios, baseados numa avaliação das necessidades de defesa nacional, e se edificam e estruturam forças militares, dentro de limitações orçamentais (Ribeiro, 2006). Sistematizando as ideias de diferentes autores (incluindo Santos, 2014; Ribeiro, 2006; Owens, 2007; Liotta & Lloyd, 2005), podemos entender o PF como um processo integrado que inclui:

como poder de combate, através de unidades militares (Anteroinen, 2013; Dormans et al., 2019).



- identificação dos interesses nacionais e definição dos objectivos necessários para alcançar esses interesses;
- elaboração ou definição da estratégia de segurança nacional incorporando os instrumentos tradicionais do poder nacional (político, económico, psicossocial e militar);
- definição de cenários futuros, em que surjam ameaças e oportunidades relativas aos interesses nacionais;
- especificação das dimensões das ameaças e oportunidades identificadas;
- avaliação das ameaças e/ou a capacidade dos adversários ameaçarem os interesses nacionais ou de interferirem na realização dos objectivos nacionais, identificando os riscos decorrentes da não aquisição das capacidades necessárias;
- avaliação das ameaças ou da capacidade dos adversários de ameaçarem esses interesses ou de interferirem na realização dos objectivos nacionais;
- previsão das capacidades (incluindo forças e meios militares), dentro das restrições de recursos (orçamentais).

3. Principais Abordagens de Planeamento de Forças

Em teoria, como defende Owens (2007), o processo de PF pode ser descrito em etapas concretas, mas havendo diferentes paradigmas de planeamento, haverá diferentes soluções e escolhas, sobretudo se considerarmos os desafios que os Estados têm em alcançar um equilíbrio entre muitas variáveis concorrentes e considerando restrições de recursos. Pode-se alcançar tal equilíbrio com base numa série de critérios, cada um deles com suas próprias vantagens e desvantagens: planeando forças contra ameaças específicas, julgando as suas

necessidades pelos requisitos operacionais de combate a um inimigo específico, ou ainda conduzir o processo de PF através da identificação de amplas capacidades consideradas necessárias para apoiar a estratégia de segurança nacional (Mazarr et al., 2019).

Geralmente, a metodologia de planeamento de defesa procura uma orientação de ‘cima para baixo’ (*top-down*) em que os decisores políticos desenvolvem requisitos, avaliam capacidades e consideram determinados constrangimentos e riscos. Na maioria das actuais abordagens de PF os planeadores procuraram determinar as prioridades de despesas, a combinação de capacidades viáveis ou acessíveis e, em última análise, uma estrutura de forças abrangente (Mazarr et al., 2019).

Os meios (capacidades) são os impulsionadores dos custos da defesa, sendo a sua criação e manutenção os principais consumidores de recursos, fazendo com que o ponto de partida para o planeamento seja a pressão orçamental, ou seja, colocando-se as restrições orçamentais em primeiro plano e procurando formas de modificar os programas de defesa, mesmo quando já estabelecidos e aprovados. Esta abordagem é menos aconselhável, uma vez que a maioria dos processos de PF apontam para a necessidade de começar com objectivos estratégicos e alinhar os meios para esses fins (Mazarr et al., 2019; Bartlett et al. 1995).

Actualmente, a maioria dos países procura metodologias de PF baseados nos ‘fins desejados’, para que uma força futura os possa alcançar, podendo advir de uma série de fontes que incluem ameaças de adversários específicos e requisitos de capacidade para missões genéricas. Neste sentido, os planeamentos centram-se em metodologias que procuram alcançar ‘o que tem de ser realizado’ ou ‘a ameaça que tem



de ser derrotada', agrupando-as em duas categorias principais: PBA e PBC (Mazarr et al., 2019; Santos, 2014; Bartlett et al. 1995).

3.1. Planeamento Baseado na Ameaça

As abordagens de PBA centram-se em potenciais adversários e conflitos futuros específicos, concentrando-se numa série de ameaças fundamentais e, em seguida, concebendo uma estrutura de força capaz de corresponder às contingências associadas a essas ameaças (Taliaferro et al., 2019). A abordagem envolve a identificação de potenciais adversários e a avaliação das suas capacidades, pelo que os requisitos de capacidade de defesa são baseados no critério de 'derrotar o inimigo', sendo que a quantidade de meios para constituir uma determinada força decorre directamente do confronto de poderes entre oponentes específicos (Santos, 2014; Stojkovic & Dahl, 2007). Um exemplo de PBA é o planeamento dos EUA na Guerra Fria, tendo a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como principal adversário, cujo objectivo era o de contrariar as capacidades da URSS.

Os objectivos são, geralmente, descritos em termos da capacidade de combater uma ameaça específica actual ou futura e o planeamento consiste em "avaliar as capacidades específicas detidas por um adversário (ou uma ameaça), desenvolvendo requisitos para o tamanho e composição da força que irá fazer face a essas capacidades específicas" (Mazarr et al., 2019, p. 12). O pressuposto é que uma força projectada para enfrentar com sucesso os desafios de algumas ameaças específicas será igualmente adequada para enfrentar os desafios (menos significativos) de quaisquer outras ameaças que possam surgir (Taliaferro et al., 2019; Mazarr et al., 2019). Assim, podemos considerar que a

abordagem por ameaças é útil quando a ameaça está bem identificada e é, geralmente, aconselhada no contexto de conflitos convencionais, mais raros na actualidade, com a maioria dos países a debaterem-se com ameaças de cariz transnacional como o terrorismo, o tráfico de estupefacientes, entre outras.

3.2. Planeamento Baseado em Capacidades

É uma abordagem defendida no contexto de um Sistema Internacional (SI) mais complexo e no aumento de ameaças transnacionais e outros desafios de segurança. Considerado um SI em que não se identificam estados ou coligações que possam constituir ameaças militares directas, muitos países recorreram a perspectivas de planeamento que os permitissem adaptar as suas capacidades a uma gama de ameaças multifacetadas, às quais os Estados têm de responder. Para abordar o vasto leque de riscos e ameaças, os planeadores de defesa procuram obter capacidades que realizem uma vasta gama de operações e se adaptem continuamente a ambientes dinâmicos (Kovac, Stojkovic & Mitic, 2013; Madeira, 2009).

O PBC é visto como um método mais complexo que o PBA, tendo surgido após a Guerra Fria no contexto de um mundo caracterizado por um ambiente volátil e incerto e pela complexidade trazida pela Revolução nos Assuntos Militares e por novos desafios de segurança. Trata-se de uma abordagem que procura uma combinação eficiente de forças militares e transmitir lógica e evidência aos requisitos orçamentais de defesa, sobretudo em países em que os gastos com o sector da defesa passam por escrutínios rigorosos de forças políticas e da opinião pública (Taliaferro et al., 2019; Hales & Chouinard, 2011).



O modelo de planeamento por capacidades está relacionado com as operações baseadas em efeitos (*Effects Based Operations*), tendo por génese as operações conjuntas numa perspectiva de funcionamento em rede (*Network Centric Warfare*) e de visão conjunta das capacidades (Madeira, 2009). A edificação de capacidades envolve a colaboração das Forças Armadas e outras entidades públicas, uma vez que algumas capacidades não precisam de ser edificadas apenas por um único Ramo ou agência do Estado. Isto é, o desenvolvimento de uma capacidade pode ser alcançado através da combinação de capacidades existentes (ou criadas) nos diferentes Ramos das Forças Armadas e outras agências do Estado. Este objectivo é alcançado através da adopção de uma perspectiva holística de planeamento e do emprego conjunto de capacidades das diferentes agências do Estado, olhando-se para as missões (tarefas) atribuídas a cada uma delas.

A título de exemplo, consideremos a capacidade para efectuar operações de interdição marítima (*Maritime Interdiction Operation* [MIO]). Esta capacidade pode ser desenvolvida através de uma combinação de navios da Marinha de Guerra, Aeronaves da Força Aérea, logística adequada, informações (*intelligence*) e pessoal devidamente treinado necessário para as operações (marinheiros, fuzileiros, pilotos, agentes policiais, etc.). Uma vez que o objectivo de desenvolver (criar) a capacidade (MIO) é alcançada por meio de uma combinação de recursos de diferentes Ramos e instituições, podemos deduzir que os Ramos deverão ter uma estratégia de planeamento integrado (*Joint Planning*) de capacidades³, podendo implicar a colaboração com outras instituições estatais e não estatais.

Quadro 1: Síntese das principais modalidades de Planeamento de Forças

MODALIDADES	PROPÓSITO	BASE PARA O PLANEJAMENTO	DETERMINANTES DA FORÇA	DIMENSIONAMENTO DAS FORÇAS	
Planejamento Baseado em Ameaças (PBA)	Derrotar o inimigo	Cenários pontuais, definindo inimigos em um conflito específico e em hipóteses especialmente levantadas	Jogos de Guerra (estáticos e dinâmicos)	Força dimensionada para fazer frente às possibilidades da ameaça ou para prevalecer em certas contingências	
Planejamento Baseado Em Capacidades (PBC)	Orientado para a MISSÃO	Conquistar / cumprir objetivos militares estabelecidos	Missões militares genéricas	Julgamento militar → foco nos resultados (outputs)	Força dimensionada para cumprir uma gama de missões com a máxima eficiência
	Orientado para os RECURSOS	Otimizar as capacidades em função de custos e recursos disponíveis	Cenários Genéricos, futuro pouco previsível e ameaças difusas, multifacetadas e incertas	Julgamento militar → foco nas aquisições (inputs), limitadas pelo orçamento)	Força dimensionada com um mix de capacidades adequado e exequível

Fonte: Santos (2014, p. 49)

³ No contexto de Moçambique, esta perspectiva holística de planeamento encontra-se em diferentes documentos oficiais como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015/2035 e a Política e Estratégia do Mar (Resolução nº 39/2017).



4. Visão Prática do Processo de Planeamento de Forças

Seria demasiado extenso descrever o complexo processo de PF e por essa razão iremos nos limitar à abordagem genérica do processo. É importante referir que, de um modo prático, a maioria dos países adopta um *mix* de abordagens, sendo uma delas (PBC ou PBA) a principal metodologia do seu PF. Sobre este facto, Santos (2014) recorre a experiência dos EUA (mais de 50 anos) como exemplo, indicando que “tanto elementos do PBC quanto do PBA devem coexistir e serem aplicados no processo como um todo” (p. 77). Existem aspectos comuns na sistematização do processo de PF, apesar da diferença natural que decorre dos interesses e objectivos de cada país.

Neste sentido, é de esperar que em organizações que prosseguem objectivos comuns haja semelhanças no processo de edificação de capacidades, por exemplo, adoptando a mesma abordagem de planeamento. No contexto da abordagem por capacidades, enquanto alguns países baseiam o PF em cenários específicos, outros consideram os aspectos geopolíticos, tecnológicos e operacionais como centrais (Hussein & Nor, 2017). A título de exemplo, é possível identificar similaridades

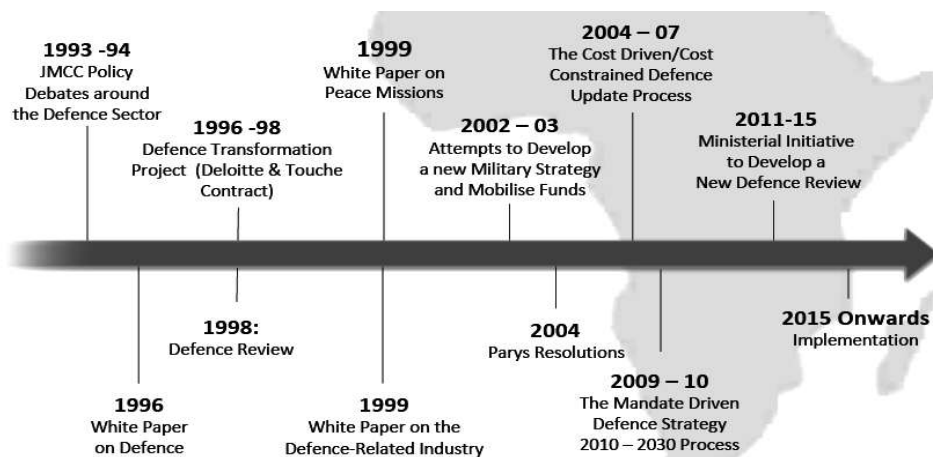
metodológicas em países da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), com princípios comuns da abordagem por capacidades, mas cada um dos países a adoptar o seu próprio modelo específico, devido a factores de índole diversa⁴ (Madeira, 2009; *The Technical Cooperation Program*, 2004).

Com a experiência adquirida ao longo de vários anos, os planificadores de defesa melhoraram os métodos de PF, sendo que actualmente recorre-se a ferramentas analíticas e *software* que facilitam o processo conferindo maior rigor aos resultados. A título de exemplo, os EUA desenvolveram o seu sistema de planeamento, programação e orçamentação na década de 1960 em resposta aos problemas específicos de coordenação e ineficiência dentro das Forças Armadas que foi sofrendo diversas modificações para chegar ao seu estado actual (Omitoogun & Hutchful, 2006). No contexto da África do Sul (Figura 2), embora ainda existam alguns desafios, especialmente com a adequação dos planos às capacidades disponíveis, o processo de PF passou por diferentes revisões, feitas para garantir o fornecimento de capacidades prospectadas, e levou anos para se alcançar o actual modelo (Daniels, 2019; Thaba, 2017, Louw, 2013).

⁴ Incluindo factores organizacionais relacionados à colaboração interinstitucional. Neste sentido, o desafio no planeamento com instituições externas às FA também se deve à confidencialidade que os planos militares exigem, constituindo um obstáculo quando a partilha de informações é necessário (Omitoogun et al., 2006).



Figura 2: South African Force Planning process from 1993 to 2015



Fonte: Daniels (2015)

Um aspecto comum em muitos países é a existência de organismos próprios responsáveis pelo planeamento, podendo igualmente ser constituídos grupos de trabalho para cumprir com agendas de planeamento previamente programadas. No contexto da Índia, embora no passado cada um dos diferentes Ramos da Defesa pudesse conduzir os seus processos ao nível sectorial, após as reformas iniciadas em 1977, o Governo formou um Comité responsável por efectuar avaliações regulares relevantes ao PF, formando-se igualmente um Comité de Planeamento e Coordenação.

O processo sofreu reformas consideráveis, com a criação de diferentes órgãos como o *Directorate General of Defence Planning Staf* (em 1986), o *Head Quarters Integrated Defence Staf* (em 2001), e culminado com um Plano Integral de Defesa em 2002 (*Long Term Integrated Perspective Plan* [LTIPP]), que cobria um período de quinze anos.

Actualmente, o PF indiano basea-se num plano integral de desenvolvimento de capacidades (*Integrated Capability Development Plan* [ICDP]) com um período de dez anos. Apesar da confidencialidade dos

planos, existem ‘versões’ públicas como a *Technology Perspective and Capability Roadmap e Defence Acquisition Procedure* e a (TPCR) (Cowshish, 2020; Behera, 2010; Anand, 2008).

Na prática, o processo de PF é iniciado por meio de diplomas ou directivas ministeriais em que se estabelecem os pilares que o deverão orientar em diferentes fases, sendo este um aspecto em países como África do Sul, Brasil e Portugal. No Brasil, inicia com o ‘Planeamento Estratégico Sectorial’, em que se estabelecem Estratégias e Acções Sectoriais da Defesa’ para a formulação do ‘Plano Estratégico da Defesa’, sendo este último um portefólio de planos estratégicos elaborados por cada Ramo (Marinha, Força Aérea e Exército). A complexidade do PF implica que o processo se desenrola em múltiplas linhas, sendo que os Ramos conduzem processos semelhantes. Contudo, de acordo com Davis (2002), geralmente são os ministros quem estabelecem os requisitos nacionais, os quais dependem em boa medida das análises estratégicas fornecidas pelos Ramos. Deste modo, pode-se afirmar que, no geral, as etapas do processo de PF englobam vários aspectos e baseiam-se em



documentação diversa que inclui leis, políticas e documentos orientadores, culminando com os planos específicos das capacidades a obter ou edificar.

Proposta de modelo teórico metodológico para criação de instrumento de Planeamento de Forças em Moçambique

Para criação de um instrumento de PF no nosso país, podemos tomar como ponto de partida a Constituição da República de Moçambique (2004), que estabelece a defesa da independência e da soberania como um dos objectivos fundamentais (art. 11) e prevê a definição da política de defesa e segurança (art. 178) por parte da Assembleia da República, facto que se encontra materializado na Lei n.º 12/2019, de 23 de Setembro. Além desses instrumentos, é importante aludir a Lei n.º 18/2019, de 24 de Setembro, e a Resolução n.º 42/2006. Estes instrumentos legais podem ser considerados como a formalização inicial do processo de PF, nos seguintes moldes:

- a) **Lei n.º 12/2019, de 23 de Setembro**, define e menciona os princípios e objectivos da Política de Defesa e Segurança, a missão das Forças Armadas, entre outros aspectos. É de realçar que se prevê a fixação da política de equipamento para as Forças de Defesa e Segurança através de instrumentos legais (art. 6).
- b) **Lei n.º 18/2019, de 24 de Setembro**, Lei da Defesa e das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), refere a necessidade de assegurar a modernização das FADM para enfrentarem os desafios do país no âmbito da defesa nacional; define e caracteriza a defesa nacional, as FADM e os aspectos relativos ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (art. 1, 6 e 15); é de realçar a

caracterização do funcionamento e actuação das FADM (art. 22) em que se define a necessidade de respeitar as leis e a execução do CEDN de forma a corresponder as orientações estabelecidas nos níveis subsequentes⁵. É ainda importante destacar a definição do Sistema de Forças como “conjunto dos tipos e quantitativos de forças e meios que devem existir em permanência e em tempo de guerra para o cumprimento das missões das Forças Armadas tendo em conta as suas capacidades específicas” (art. 31) numa perspectiva de emprego integrado, devendo constituir um dissuasor credível (art. 32).

c) **Resolução n.º 42/2006, de 26 de Dezembro**, o CEDN, representa a definição da estratégia global do Estado moçambicano relativamente aos aspectos essenciais da Política de Defesa Nacional. Podemos destacar nesta Resolução:

- a definição das ameaças à soberania, paz e segurança do território moçambicano – entre elas a imigração ilegal, o narcotráfico, o tráfico ilícito de recursos marinhos;
- a constituição de um Sistema de Forças e Dispositivo que assegure as capacidades necessárias para: realizar acções de vigilância, controlo e defesa de todo o território nacional; realizar acções de apoio à paz, missões de interesse público e de natureza humanitária, entre outras.

d) **Decreto n.º 71/2016, de 30 de Dezembro**, Estrutura Orgânica das

⁵ Nomeadamente: o Conceito Estratégico Militar, a Missão da FADM, o Sistema de Forças e o Dispositivo.



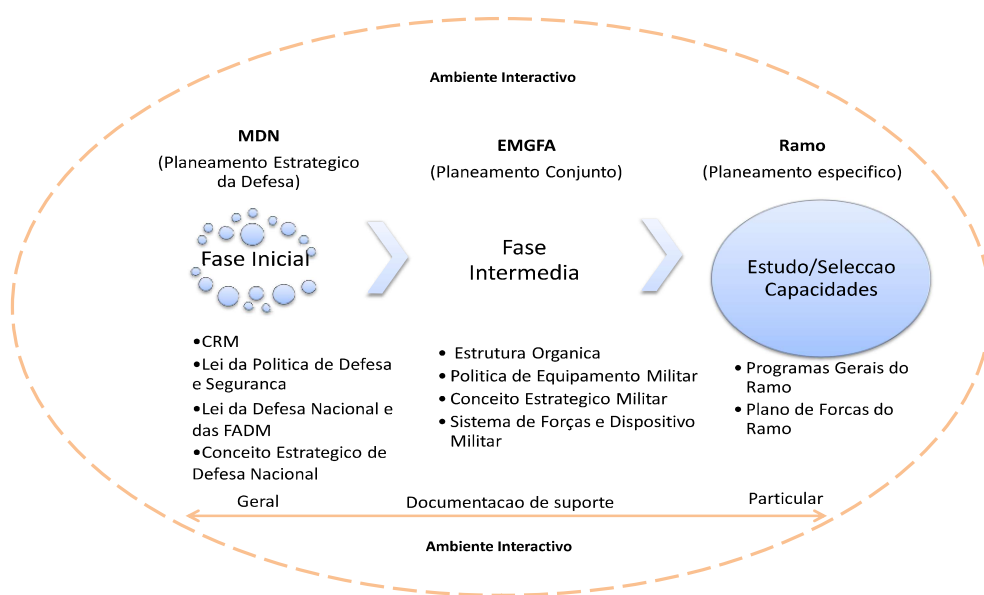
FADM, onde podemos destacar as competências do Chefe do Estado-Maior General das FADM, especificamente: propor o Conceito Estratégico Militar; dirigir a execução da Estratégia Militar de Defesa; propor os projectos de definição das missões das FADM, do Sistema de Forças e do Dispositivo Militar, entre outras. Além disso, é importante destacar as competências atribuídas aos Comandantes dos Ramos, que incluem: participar na elaboração do Conceito Estratégico Militar; propor a organização, o apetrechamento e instrução do seu Ramo; elaborar os programas gerais de armamento e equipamento do respectivo Ramo; entre outras.

Os instrumentos legais descritos complementam-se com outras resoluções específicas de diferentes áreas do Estado. Por exemplo, no desenvolvimento de capacidades navais, seria necessário

considerar a Política e Estratégia do mar, os instrumentos que regulamentam as actividades marinhas no âmbito das tarefas do Ramo da Marinha de Guerra, as directrizes ministeriais que orientam as actividades do Ramo, entre outros.

Para simplificar o processo, consideremos três fases de PF do seguinte modo: os três primeiros instrumentos enquadram-se na fase inicial do PF, relativa à definição dos interesses nacionais, ao estabelecimento de Objectivos Nacionais a serem alcançados e à Estratégia de Segurança Nacional. Numa fase intermédia podemos afirmar que se enquadram a Estrutura Orgânica das FADM, com a qual pode definir-se a Política de Equipamento das FADM, o Conceito Estratégico Militar e apresentar-se a proposta do Sistema de Forças Militar. Assim, numa terceira fase teríamos a elaboração da proposta do Sistema de Forças de cada Ramo das FADM, que completa o processo de PF (Figura 3).

Figura 3: Proposta de modelo teórico metodológico de Planeamento de Forças





É importante referir que, o processo de PF decorre num ambiente interactivo, permitindo efectuar ajustamentos constantes, tanto nos níveis superiores, quanto nos subordinados, por um lado. Por outro lado, os instrumentos legais aqui apresentados não são concretos, quanto a definição dos Sistema de Forças ao nível dos Ramos. No entanto, prevêm a elaboração de programas de armamento e equipamento ao nível dos Ramos, assim como as necessidades em pessoal e infra-estruturas, conforme aludido nas alíneas e), i) e m) do artigo 71, do Decreto n.º 71/ 2016. Estes elementos, entendemos que representam o essencial do processo de PF, considerando a legislação vigente em Moçambique. Deste modo, é possível visualizar, o percurso teórico metodológico de PF no contexto nacional.

A criar-se um instrumento de PF, à aquisição (ou edificação) de capacidades militares vincular-se-ia a diferentes planos orçamentais, ou seja, dando-se prioridade ao planeamento de longo prazo e repartindo as necessidades das forças por vários orçamentos anuais Macuácu (2006). Além disso, na legislação em vigor, actualmente, os pressupostos para a aplicação do método PBA ou PBC não estão explicitamente identificados, apesar deste vazio na legislação não impedir que um ou outro método seja aplicado. Neste sentido, pode-se julgar pertinente a materialização dos planos numa lei de programação militar, garantindo a operacionalização da estratégia já definida ao abrigo da legislação em vigor.

4.1 Principais implicações do modelo teórico metodológico

Como referimos, a complexidade do processo de PF não permitiria esgotar as considerações para a elaboração de um instrumento legal próprio, sendo esta uma fragilidade do presente artigo. Por outro lado, a relevância do modelo aqui apresentado pode ser considerada no âmbito teórico e académico para uma visualização genérica do método a seguir na sua elaboração. Como é natural, a sensibilidade de determinadas capacidades, implica que a

publicação relativa a sua edificação, careceria de análise em fórum reservado de modo a preservar o adequado grau de confidencialidade.

Apesar de se prever o planeamento ao nível de cada Ramo, poderá ser necessária a criação de uma célula de planeamento conjunto ao nível Estado-Maior General, o qual agregaria os planos sectoriais (Ramos) e alinhá-los de acordo com a estratégia superior (Ministério da Defesa), de modo a garantir, num ambiente interactivo, a conjugação de esforços para a aquisição das capacidades pretendidas (que não tem necessariamente de surgir a partir de um único Ramo, mas de componentes originárias desses sectores).

Instrumentos próprios como Livro Branco de Defesa Nacional e Lei de Programação Militar, vincularia a aquisição de capacidades aos orçamentos do Estado, permitindo que fossem consideradas ao longo de um período relativamente longo – mínimo de cinco anos.

5. Considerações finais

O desenvolvimento ou aquisição de capacidades militares é normalmente objecto de um PF, processo que se desenvolve a partir de diferentes factores e que considera não só as ameaças do país, mas também os seus interesses. Quanto as abordagens de planeamento, é sempre possível incorporar elementos de um construto no outro (PBA ou PBC), desde que se garanta que os resultados estejam ligados às estratégias nacionais de nível superior. Uma vez que a situação estratégica varia conforme o país, diferentes alternativas são adoptadas para ajustar a estratégia a condições específicas. Em alguns casos, as razões para a escolha de uma determinada abordagem podem ser óbvias, mas noutros, considerando uma multiplicidade de ameaças, a decisão torna-se mais difícil.

Actualmente, não existem um instrumento legal que prevê a aquisição de equipamento militar e/ou vincule a edificação de capacidades militares aos orçamentos em Moçambique, como ocorre em outros países. Considerando a legislação em vigor, pode-se afirmar que o PF



não se encontra formalmente enunciado nem o construto para o tal planeamento – isto é, Baseado na Ameaça ou Baseado em Capacidades. Apesar disso, entendemos que, o Planeamento da Defesa em Moçambique encontra o seu suporte legal nos instrumentos orientadores da Defesa Nacional, que incluem os mencionados no presente artigo.

Deste modo, um dos instrumento de PF pode ser elaborado considerando as três fases mencionadas no modelo teórico proposto no presente artigo, sendo que a Política de Defesa e Segurança, a Lei da Defesa Nacional e das FADM, e CEDN enquadram-se na fase inicial, relativa à definição dos interesses nacionais, ao estabelecimento de Objectivos Nacionais a serem alcançados e à Estratégia de Segurança Nacional. Na fase intermédia, se enquadraria a Estrutura Orgânica das FADM, a definição da Política de Equipamento das FADM, o Conceito Estratégico Militar e a proposta do Sistema de Forças Militar; e na terceira fase, ter-se-ia o instrumento de PF, ou de Sistema de Forças, em que se definiriam as capacidades a obter (ou edificar), considerando critérios próprios para a sua obtenção (ou edificação) e as especificidades de cada Ramo das FADM.

6. Referências

- Anand, Vinod (2008). Integrating the Indian military: Retrospect and Prospect. *Journal of Defence Studies*, 2(2), 19-40. ([Http://www.idsa.in/system/files/jds_2_2_vanand.pdf](http://www.idsa.in/system/files/jds_2_2_vanand.pdf)).
- Anteroinen, Jukka (2013). *Enhancing the development of military capabilities by a systems approach*. Doctoral dissertation, National Defence University, Helsinki. (<https://core.ac.uk/download/pdf/39957786.pdf>).
- Australian Government - Defence (s.d). *Defence capability plan*. (<https://www.defence.gov.au/business-industry/finding-opportunities/australian-industry-capability-plans>).
- Ball, Nicole & Le Roux, Len (2006). A model for good practice in budgeting for the military sector. In Wuyi Omitoogun & Eboe Hutchful (Eds.). *Budgeting for the military sector in Africa. The processes and mechanisms of control*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, pp. 14-47.
- Bartlett, Henry; Holman, Paul & Somes, Timothy (1995). The art of strategy and force planning framework. *Naval War College Review*, Spring 1995 Full Issue, 48(2), 114-126.
- Behera, Laxman Kumar (2010, July). Defence planning in India. *Journal of Defence Studies*, 4(3), 126-135.
- Capucho, José Isidro Maltez (2011). *Gestão e planeamento de capacidades militares num ambiente de escassez de recursos*. Trabalho de Investigação Individual. Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa, Portugal.
- Casaleiro, Luís Filipe Melo (2012). *Planeamento estratégico. O plano estratégico nas instituições de ensino superior – O caso da Universidade de Coimbra*. Relatório de Estágio. Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal.
- Constituição da República de Moçambique (2004).
- Cowshish, Amit (2020). Decoding Defence Acquisition Procedure 2020. *Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses (MP-IDSA) Issue Brief*, November.
- Daniels, Peter (2019). *Recursos para a estratégia de segurança nacional: o caso da África do Sul*. (<https://africacenter.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-NSSD-Session-5-Daniels-PT.pdf>).
- Davis, Paul (2002). *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. RAND, National Defense Research Institute. (<https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA402243.pdf>).
- Decreto n.º 71/2016, de 30 de Dezembro, aprova a Estrutura Orgânica das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.



- Dortmans, Peter; Moroney Jennifer; Cameron Kate; Lough Roger; Disley Emma; Strang, Laurinda & Wong, Jonathan (2019). *Designing a capability development framework for home affairs*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. (https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2900/RR2954/RAND_RR2954.pdf).
- Hales, Doug & Chouinard, Paul (2011). *Implementing capability based planning within the public safety and security Sector: Lessons from the Defence Experience*. Canada: Centre for Security Science. (<https://becomingop.com/wp-content/uploads/2020/09/Capability-Based-Planning-Paper.pdf>).
- Hussein, Norliza & Nor, N. M. (2000). Proposed approach for modelling of military capabilities using based planning framework. *Journal of Fundamental and Applied Sciences*, 9(3S), 518-531. (doi: <http://dx.doi.org/10.4314/jfas.v9i3s.40>).
- Joint Publication 5-0 (2011). *Joint operation planning*. Washington, DC: JP.
- Kovac, Mitar; Stojkovic, Dejan & Mitic, Vlada (2013). *Capability based defence development planning - optimal option selection for capability development*. XI Balkan Conference on Operational Research, Belgrade.
- Lei n.º 12/2019, de 23 de Setembro, a prova a Política de Defesa e Segurança.
- Lei n.º 18/2019, de 24 de Setembro, aprova a Lei da Defesa e das Forças Armadas de Defesa de Moçambique.
- Lei Orgânica n.º 1/2023, de 23 de Agosto, Lei de Programação Militar.
- Liotta, P.H. & Lloyd, Richmond (2005). From here to there—The strategy and force planning framework. *Naval War College Review*, 58(2), 121-137. (<https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2207&context=nwc-review>).
- Louw, Gerhard Martin (2013). *South African defence policy and capability: The case of the South African National Defence Force*. Thesis presented in partial fulfilment of the requirements for the degree Master of Military Science at Stellenbosch University.
- Macuácuá, Lázaro (2006). Mozambique. In Omitoogun, W. & Hutchful, E. (Eds.). *Budgeting for the Military Sector in Africa. The Processes and Mechanisms of Control*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute: pp. 137-153.
- Madeira, César Martinho Gusmão Reis (2009). O sistema de planeamento de forças nacional: Implicações da adopção do modelo de planeamento por capacidades. *Cadernos Navais*, Lisboa, 28.
- Mazarr, Michael; Best Katharina Ley; Laird Burgess; Larson, Eric; Linick, Michael & Madden Dan (2019). *The U.S. Department of defense's planning process: Components and challenges*. Santa Monica, CA: RAND Corporation. (https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2100/RR2173z2/RAND_RR2173z2.pdf).
- Ministério da Defesa (s.d). *Plano de articulação e equipamento de defesa*. (<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed>).
- Ministry of Defence (2012). *The defence capability framework*. Unit Kingdom: MD. (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62d7d1668fa8f50c0a8a4029/MOD_Defence_Capability_Framework_Accessible_Jul22.pdf).
- New Zealand Ministry of Defence (2019). *Defence capability plan*. (<https://www.defence.govt.nz/our-work/equip/defence-capability-plan/>).
- Omitoogun, Wuyi & Hutchful, Eboe (2006). Recommendations. In Wuyi Omitoogun & Eboe Hutchful (Eds.). *Budgeting for the military sector in Africa. The processes and mechanisms of control*. Solna, Sweden: Stockholm International Peace Research Institute: pp. 265-280.
- Owens, Mackubin Thomas (2007). Strategy and the strategic way of thinking. *Naval War College Review*, 60(4), 111-24.



- Resolução n.º 42/2006, de 26 de Dezembro, aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Ribeiro, António Silva (2006, Outubro). Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar, Outubro (2457)*, 1019-1020. (<https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/136>).
- Santos, Christiano Alves Ferreira (2014). *Planejamento de força baseado em capacidades. Adequado para a Marinha do Brasil?* Monografia. Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, Brasil.
- Sloan, Elinor Camille (2012). *Modern military strategy: An introduction*. London, England: Routledge.
- Souchon, Lennart (2020, December). Strategy, war, and the relevance of Carl Von Clausewitz. *Military Strategy Magazine, (Edition Special)*, 33-37. (<https://www.militarystrategymagazine.com/article/strategy-war-and-the-relevance-of-carl-von-clausewitz/>).
- Stojkovic, Dejan & Dahl, Bjorn Roert (2007). *Methodology for long term force planning*. Norwegen: Norwegian Defence Research Establishment. (<https://ffipublikasjoner.archive.knowledgegearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/2011/07-00600.pdf>).
- Taliaferro Aaron; Gonzalez, Lina; Tillman, Mark; Ghosh, Pritha; Clarke, Paul & Hinkle, Wade (2019). *Defense governance and management: Improving the defense management capabilities of foreign defense institutions. A guide to capability-based planning*. Virginia: Institute for Defense Analyses.
- Thaba, Mphahlela James (2017). *Technology support for military capability based acquisition*. International Association of Management of Technology, Conference Proceedings, Cape Town, South Africa.
- The Technical Cooperation Program (2004). *Guide to capability based planning*. Joint Systems and Analysis Group. (<https://www.hsdl.org/c/view?docid=461818>).
- The White House (2015). *National security strategy*. Washington, DC: TWH.
- Yue, Yi & Henshaw, Michael (2009). An holistic view of UK military capability development. *Defense & Security Analysis*, 25, 53-67.