

TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA PARA AS NECESSIDADES DO BRASIL NO SÉCULO XXI

O CENTRO DE ESTUDOS DA DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL (CEDESEN) tem como principais objetivos o de promover o debate de temas relacionados à defesa e à segurança nacionais do ponto de vista do interesse do Brasil, bem como o de promover, estimular e divulgar, em caráter sistemático, ideias, ensaios, artigos e pesquisas sobre Defesa e Segurança do Brasil, pelos meios de comunicação mais efetivos, eficazes e adequados.

Com base nessas assertivas, o Centro promoveu três encontros virtuais e elaborou documentos de trabalho para analisar e debater a Política e a Estratégia Nacional de Defesa. Dos eventos participaram congressistas ligados à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, pesquisadores com interesse no assunto, além de militares e civis, alguns deles com vivência e experiência no próprio Ministério da Defesa.

Fruto dessas análises e debates, foram feitas várias observações e colocações, finalizando com recomendações específicas para aprimorar as instituições e processos voltados para o preparo da defesa. Para todos os participantes restou como positiva a ideia de que tais conteúdos fossem submetidos ao exame do Ministério da Defesa, do Gabinete de Segurança Institucional, da Secretaria de Assuntos Estratégicos e do Congresso Nacional, como uma contribuição do CEDESEN.

As recomendações abrangem 3 áreas consideradas por todos como extremamente relevantes e estratégicas:

- a) As responsabilidades e a autoridade dos componentes do Poder Político envolvidos com a formulação e a implementação de políticas de defesa;**
- b) A necessidade de uma transformação urgente nas instituições de defesa, de forma a adequá-las às necessidades do país frente aos novos paradigmas de conflitos e torná-las aderentes às boas práticas internacionais;**
- c) A necessidade de incrementar a participação de profissionais civis nas várias atividades voltadas para o preparo de capacidade militar, tanto as operacionais de combate, quanto as de logística de defesa (industriais e de CT&I).**

1. Responsabilidades dos componentes do Poder Político para com a defesa

Reconhece-se como sendo do Executivo, por meio do Ministério da Defesa, a responsabilidade principal para a elaboração da Política e Estratégia Nacionais de Defesa, inclusive do Livro Branco da Defesa Nacional.

Identificou-se, entretanto, uma baixa participação de outros órgãos, em consequência de falta de orientação mais ampla emanada de instancias mais elevadas de outros ministérios envolvidos com defesa e segurança, particularmente os Ministérios das Relações Exteriores (MRE), Justiça (MJ) e Economia (ME), além, em particular, do próprio Congresso Nacional, como representante do povo brasileiro. Esses atores estão bem representados no Conselho de Defesa Nacional, que, pelo fato de estar ligado

diretamente ao Presidente, seria o ente de mais alto nível das instituições brasileiras, voltadas para defesa.

Para dar mais abrangência e engajamento dos órgãos diretamente interessados em questões de defesa e Segurança, o Conselho de Defesa Nacional (CDN), instituição do mais alto nível no âmbito do Executivo, poderia ser o fórum para a discussão e orientação para a elaboração dos documentos mais importantes sobre Defesa

Um documento dessa natureza, definindo e priorizando objetivos políticos (em termos de contingências derivadas de cenários e ameaças possíveis e de metas escalonadas no tempo para o preparo dos Instrumentos de Defesa¹ para o seu enfrentamento), bem como os recursos que o Estado estaria disposto a alocar ao longo do tempo para o alcance desses objetivos, é essencial para evitar alguns dos principais problemas da abordagem de baixo para cima que vem sendo usada há algumas décadas. Em particular, o descompasso entre demandas das FFAA e as possibilidades orçamentárias, as descontinuidades orçamentárias causadas por contingenciamentos e a dificuldade do MD em priorizar gastos para adequá-los às possibilidades, por falta de prioridades estabelecidas em nível mais elevado.

Este documento (uma Estratégia Nacional de Defesa e Segurança) visaria a um horizonte de longo prazo (de 12 a 20 anos) e necessitaria ser revisado quadrienalmente, preferencialmente um a dois anos antes da preparação dos atuais documentos da defesa elaborados no âmbito do MD (PND, END e LBDN), para permitir que as orientações, emanadas do mais alto escalão da República, possam ser seguidas.

Por ser o documento de mais alto nível da defesa e da segurança, com impacto no planejamento de longo prazo, seria essencial que houvesse participação das melhores cabeças do país na sua elaboração e/ou na sua crítica, antes da promulgação pelo presidente. Este envolvimento direto de pessoas eminentes da sociedade, não pertencentes às corporações do Estado, não só serviria como um filtro a possíveis omissões e vieses, como contribuiria para um maior apoio da sociedade às ações do Estado voltadas para a defesa.

Recomendação #1:

Com base no que está acima colocado, caberia ativar o funcionamento do CDN, instrumentalizando-o para que possa se responsabilizar pela elaboração de um documento de alto nível, abrangendo Defesa/Segurança/Diplomacia e suas interfaces com o Desenvolvimento.

Adicionalmente, para que o Congresso Nacional possa ter melhores condições de acompanhar os principais temas relacionados com a Defesa e a Segurança Nacional, que dependam de suas decisões, inclusive as relacionadas a alocações orçamentárias para defesa, aprovação dos documentos de alto nível e programas de investimentos originados do MD e aquelas tomadas no âmbito do próprio CDN, de forma a poder exercer o seu importante papel no processo decisório de alto nível da defesa, seria essencial a

¹ Constituídos pelas Forças Armadas e por um sistema autônomo, mas subordinado ao MD, para cuidar da logística de defesa, conforme a prática internacional e a recomendação #3 deste documento.

existência de um foro permanente que unisse as duas casas do Poder Legislativo, vocacionado a esse fim.

Recomendação # 2:

Examinar a possibilidade da criação de Comissão Mista, de caráter permanente, integrada por deputados e senadores, independente das atuais CREDEN na Câmara e CRE no Senado, para tratar de matérias de competência do Congresso Nacional na área de Defesa e Segurança Nacional.

Alternativamente:

Ampliar a competência da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, criada pela Resolução n.2/2013 do Congresso Nacional para incluir Defesa e Segurança.

2. Transformações necessárias e urgentes nas instituições de defesa

O crescente avanço tecnológico das últimas décadas, transformou significativamente os paradigmas dos conflitos. Observa-se que supremacia tecnológica gera maior capacidade militar, muitas vezes avassaladora, exigindo de todos os países um questionamento permanente da adequação das estruturas dos seus Instrumentos de Defesa e dos conceitos neles vigentes.

A auditoria sistemática da efetividade, eficácia e eficiência das instituições e empresas, visando ao seu aprimoramento e adequação à realidade, em constante mutação, tornou-se um imperativo de sobrevivência das mesmas mundo afora. Não poderia ser diferente nas instituições públicas voltadas para a defesa. Além do citado impacto na capacidade militar, inúmeras são as forças que vêm impondo mudanças institucionais nas estruturas de defesa de todos os países com alguma relevância econômica e/ou militar no cenário internacional:

- a) Aceleração do desenvolvimento tecnológico com a conseqüente rápida obsolescência dos sistemas de armas e seus componentes críticos, com impacto na eficácia e na manutenção;
- b) Aumento contínuo e significativo do custo dos sistemas de armas, particularmente pela necessária incorporação dos avanços tecnológicos (podendo em alguns casos chegar a 10% a.a. em termos reais);
- c) Restrições orçamentárias crescentes para a função defesa em períodos de paz;
- d) Necessidade de maior profissionalismo para a execução das atividades de logística de defesa, que se encontram entre as mais complexas que existem.
- e) Adequação a práticas avançadas de gestão e governança.

A solução unanimemente encontrada foi a separação das atividades de operações de combate e afins das de logística de defesa, que são aquelas destinadas a aparelhar e apoiar o emprego das unidades combatentes das Forças Armadas. O modelo adotado foi a atribuição das atividades de aquisição de produtos e sistemas de defesa e de

desenvolvimento de atividades de P&D e CT&I específicas para defesa, a um órgão independente das FFAA, dotado de um corpo profissional de militares e civis com formação e capacitação adequadas e, no caso dos militares, com carreiras totalmente independentes das carreiras dos militares combatentes (ou seja, com ascensão funcional de caráter vertical não dependente de decisões dos Comandantes das FFAA).

Alguns exemplos de instituições com essas características criadas recentemente em vários países são: DGA (Direction General de L'Armement) na França, DE&S (Defence Equipment & Support) no Reino Unido, FMV (Defence Materiel Administration) e FOI (Swedish Defence Research Agency) na Suécia, DPP (Directory for Procurement and Production) em Israel, AIN (Equipment, Information Technology and in Service Support Directorate) na Alemanha, PWGSC (Public Works and Government Services Canada) no Canadá, DMO (Defensie Materieel Organizatie na Holanda, ARMSCOR na África do Sul, DRDO (Defence Research & Development Organization e DPP (Department for Defence Production) na Índia, DMO (Defence Materiel Organization) na Austrália, DGAM - Dirección General de Armamento y Material na Espanha, DNAL - National Armaments and Logistics Directorate na Itália e SSB – Presidency of Defense Industries na Turquia.

É importante salientar que essas organizações também são as mais adequadas para formular e implementar políticas públicas visando ao desenvolvimento, fortalecimento, sustentação e competitividade da Base Industrial de Defesa nacional, que seja realmente estratégica para o país, não apenas por fornecer os meios necessários à defesa nacional, mas também por contribuir para o desenvolvimento produtivo e tecnológico do país em produtos de alta e média-alta tecnologias. Neste sentido, as atividades de P&D, aquisição e manutenção são os instrumentos mais adequados para esse fim e os profissionais que atuam nesses órgãos são os que já possuem, ou têm melhores condições de desenvolver, em decorrência da experiência que acumulam, as qualificações adequadas para atingir esses objetivos.

Recomendação #3:

Tendo em vista a relevância e urgência da adequação das instituições de defesa às necessidades dos modernos paradigmas de conflitos e às boas práticas internacionais, iniciar, no mais curto intervalo de tempo possível, estudos visando à criação de um órgão responsável pelas atividades de aquisição e P&D de produtos, sistemas e tecnologias de defesa e formulação e implementação de políticas industriais e de inovação específicas para área de defesa, subordinado diretamente ao Ministro da Defesa, conduzido por militares e/ou civis, com qualificações e carreiras adequadas às atividades de logística de defesa e com progressão funcional independente dos Comandos das FFAA.

3. Profissionais civis para a defesa

Há muito vem sendo apontada a necessidade da admissão, no âmbito do Ministério da Defesa e seus órgãos subordinados, de profissionais (ou especialistas) civis de defesa.

Entretanto, ainda não foi feito nenhum estudo para definir quais cargos e funções, existentes na estrutura do MD, ou novas a serem criadas, esses profissionais

poderiam ocupar e exercer. Dessa forma, resta impossível definir quais as qualificações (formação e experiência profissional) necessárias para desempenhar essas funções.

A abertura de concursos para admissão de profissionais civis estatutários, nessas condições, seria extremamente imprudente e poderia causar muitos problemas futuros à defesa, tendo em vista a estabilidade das carreiras de funcionários públicos no Brasil. Corre-se o risco de inchar ainda mais o efetivo de pessoal na defesa sem se atingir os resultados pretendidos.

Recomendação #4:

Tendo em vista o exposto, recomenda-se que a definição dos cargos e perfis profissionais que mais se adequem a uma ocupação por especialistas civis, seja feita no âmbito dos estudos visando à transformação das instituições de defesa tratadas no item 2 deste texto (Recomendação #3).

4. Considerações finais

Além das quatro recomendações acima, que se referem a alterações institucionais, identificou-se também a necessidade de suprir uma grande carência de organizações (*think tanks*, empresas de consultoria e correlatas) no Brasil, com competência e experiência para efetuar estudos e análises sobre defesa, nos moldes das que existem em outros países.

A existência de organizações com essas características, fora da estrutura do Estado, é essencial para que se possa ter apreciações profissionais e visões distintas e independentes das que podem ser geradas por pessoas com visões e/ou interesses corporativos de organizações do Estado. Organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, com essas características são essenciais para a instrumentalização do CDN, da Comissão Mista de Defesa e Segurança (Recomendação #2) e da própria atuação do Ministro da Defesa.