

Considerações sobre a criação de uma estrutura para realizar estudos sobre defesa em apoio a decisões do Congresso Nacional.

Eduardo Siqueira Brick, PhD
Professor Titular (aposentado) Universidade Federal Fluminense
UFFDEFESA – Núcleo de estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial

1. CONTEXTO DO PROBLEMA

O Congresso exerce papel importante na aprovação do orçamento de defesa, de leis que organizam e condicionam o funcionamento das instituições que cuidam da defesa e, também, dos documentos de alto nível para o planejamento do preparo da defesa.

Além dessas responsabilidades, os Presidentes da Câmara e do Senado possuem assento permanente no Conselho de Defesa Nacional, onde são tratadas questões substantivas que afetam a capacidade de defesa do país.

Portanto, para que possa melhor desempenhar esse papel, é essencial que uma parcela dos parlamentares procure se manter atualizada e se aprofundar nas questões substantivas relacionadas à defesa do país e contem com assessoria especializada e competente para auxiliá-los na tomada de decisões.

Em webinar organizado pelo Centro de Defesa & Segurança Nacional (CEDESEN), realizado no dia 29/10/2021, com a presença de vários parlamentares¹, em que se discutiu a possibilidade de se criar no Congresso Nacional uma Comissão Mista Permanente para cuidar de defesa e segurança, houve um consenso entre os participantes de que essa medida não seria aconselhável.

Por outro lado, houve o reconhecimento de que existe a necessidade de uma estrutura permanente (núcleo, comissão ou centro) no Congresso Nacional para realizar estudos de alto nível sobre defesa, em apoio às atividades dos parlamentares (deputados e senadores).

Essa medida foi considerada essencial para que os parlamentares possam ser mais bem informados sobre as questões envolvendo a defesa nacional, que dependem de manifestações do Congresso e, assim, contribuir para aprimorar o processo decisório no âmbito das atribuições deste poder.

Este texto tem como objetivo principal apresentar sugestões para a viabilização dessa estrutura permanente de altos estudos sobre defesa no Congresso Nacional.

Pelos motivos que estarão bem evidentes, denominaremos esta estrutura de Núcleo de Altos Estudos sobre o Preparo da Defesa (NAEPD).

2. NATUREZA DO PROBLEMA

Assumindo como premissa que haverá uma decisão para criar um NAEPD no Congresso Nacional, a questão-chave seria qual o objeto principal, ou prioritário, dos estudos a serem realizados?

Outras questões de natureza pragmática, relacionadas à criação e funcionamento deste núcleo de estudos seriam:

- a) Quais as características organizacionais e de funcionamento desejáveis?

¹Deputado Aécio Neves, Presidente da CREDN, ex-senadores Ricardo Ferraço e Aloysio Nunes Ferreira, e do ex-ministro da Defesa Raul Jungmann.

- b) Qual o perfil (formação, experiência) dos profissionais que poderão contribuir para a realização dos estudos necessários?

Procuraremos responder a essas questões nas seções que se seguem.

2.1. OBJETO PRIORITÁRIO DOS ESTUDOS A SEREM REALIZADOS PELO NAEPD

Primeiramente é preciso assinalar que, quando se trata de defesa nacional, existem duas macro-atividades com as quais o Congresso Nacional poderá estar envolvido:

- a) **PREPARO DA CAPACIDADE MILITAR:** atividade que se destina a desenvolver e sustentar capacidade militar (tanto a operacional de combate quanto a de logística de defesa). Ou seja, os objetos do preparo são não somente unidades militares voltadas para o combate (Por exemplo, brigadas no Exército, forças tipo na Marinha, alas e esquadrilhas na Força Aérea, sistemas de comando e controle, etc.), mas também, e cada vez mais, empresas realmente estratégicas de defesa e institutos de ciência e tecnologia, capazes de inovar, desenvolver, manufaturar, fornecer, manter e atualizar continuamente os meios de combate essenciais para a defesa (navios, submarinos, carros de combate, mísseis, satélites, sistemas de comando e controle, armas inteligentes, etc.).
- b) **EMPREGO DA CAPACIDADE MILITAR:** atividade que envolve usar a capacidade militar construída pela atividade de preparo para enfrentar as contingências que se apresentarem (conflitos envolvendo operações de combate, missões de paz, garantia da lei e da ordem, atendimento à população em calamidades, etc.).

Ocorre que essas duas atividades possuem características muito distintas e, conseqüentemente, exigem instituições, abordagens, processos e recursos humanos muito diferentes, como se poderá facilmente verificar pelo resumo dessas características a seguir.

CARACTERÍSTICAS DO PREPARO

- É um **processo de longo prazo**. Unidade de tempo: década (Por este motivo tem que ser responsabilidade do Estado e isso requer um consenso de todas as forças políticas). Por ser de longo prazo, exige planejamento detalhado e uma grande determinação e persistência na manutenção do esforço necessário (principalmente orçamentário) para alcançar os objetivos.

- É uma **atividade contínua (paz e guerra)**. Entretanto, é a atividade preponderante na paz, quando existem grandes restrições orçamentárias, que exigem uma grande atenção aos custos de oportunidade. Como os prazos são muito longos e os custos muito elevados, da ordem de centenas de bilhões de reais, erros de escolha nos investimentos para meios de defesa podem ser catastróficos para a defesa. Portanto, é fundamental se ter uma capacidade de avaliação “a priori” da adequabilidade das capacidades operacionais de combate e de logística de defesa sendo construídas.

- **Depende do protagonismo que o país quer ter** no sistema internacional. Este é função das condições geopolíticas em que o país se insere, aí incluído o seu poder potencial em termos de território, população e economia, assim como das riquezas e interesses a proteger.

- **Origem dos ensinamentos** para a execução dessa atividade: ciências da engenharia, gestão, economia industrial e história.

O que a história ensina? Em primeiro lugar, que é impossível prever o futuro. Portanto, é inútil atribuir probabilidades a contingências e ameaças. Portanto, o preparo tem que considerar tudo o que for **possível** em termos de contingências (expressas por combinações de tarefas/ameaças/cenários – TAC) e, entre as ameaças possíveis, se preparar para enfrentar as **ameaças mais fortes**.

- **Perfil profissional** para realizar essa atividade: engenheiro de sistemas de defesa (agrega conhecimentos de engenharia, gestão e economia industrial), engenheiros, economistas com foco em capacitação industrial e de inovação, gestores de projetos e programas de aquisição e P&D, analistas de custos, profissionais de pesquisa operacional e de teste e avaliação operacional de produtos e sistemas de defesa. Os engenheiros têm que ter conhecimento sobre tecnologia e emprego

de meios de combate. Existem poucos profissionais com esse perfil no Brasil, por nunca ter sido dada prioridade à sua formação e ser muito baixo o nível de investimentos em produtos de defesa, o que dificulta o ganho de experiência por parte desses profissionais. Uma exceção é o setor aeroespacial de defesa, pelo fato de o Brasil contar com a Embraer.

- A atividade de preparo tem **baixa dependência da conjuntura/cenário**, pelo fato de ser de longo prazo e já levar em conta contingências possíveis e ameaças mais fortes. Portanto, a influência das Relações Internacionais, mais voltada ao acompanhamento da conjuntura e criação de cenários de médio prazo, é muito pequena nessa atividade.

CARACTERÍSTICAS DO EMPREGO

- É um **processo de curto prazo**. Unidade de tempo: meses, no máximo poucos anos (Responsabilidade de governos e, normalmente, a contingência a ser enfrentada facilita a obtenção de consenso, porque a própria sociedade está motivada.)

- É uma **atividade esporádica, muito rara e imprevisível**. Portanto, é inútil fazer qualquer tipo de planejamento detalhado. Por outro lado, a ação governamental recebe grande apoio do poder político e da sociedade. Normalmente existe uma maior folga orçamentária, dependendo da contingência sendo enfrentada (um bom exemplo é o combate à pandemia da COVID-19).

- É uma atividade que tem uma **grande dependência no processo de preparo**. Sem meios de combate adequados para enfrentar as ameaças modernas, são reduzidas as chances de alcançar objetivos políticos que envolvam uso de capacidade militar.

- **Origem dos ensinamentos** para execução dessa atividade: “ciências militares voltadas ao emprego”, inteligência, experiência anterior de combate em conflitos, estudos estratégicos e relações internacionais.

- **Perfil profissional** para realizar essa atividade: militares combatentes, profissionais de inteligência e relações internacionais/estudos estratégicos. Ao contrário de profissionais com características adequadas para a atividade de preparo, existe no Brasil uma abundância de profissionais com características adequadas ao emprego. Isto porque praticamente toda a formação dada aos militares nas escolas das FFAA é voltada ao emprego e a formação que é dada aos civis nas Universidades brasileiras, tanto em nível de graduação, quanto de pós-graduação é na área de Ciência Política/Relações Internacionais.

- Ao contrário da atividade de preparo, a atividade de emprego tem **alta dependência da conjuntura/cenário**.

Em vista do acima exposto, não é difícil entender porque a atividade de preparo é considerada a mais estratégica pela ampla maioria dos países com alguma relevância no sistema internacional e os tem levado a criar instituições, altamente profissionais, distintas das FFAA e voltadas para essa atividade.

É importante também entender que essas duas macro-atividades da defesa possuem características muito distintas das que são destinadas a desenvolver aplicações civis. Sistemas concebidos para o atendimento de necessidades civis podem contar com feedbacks relativamente imediatos sobre sua eficácia, pois atuam continuamente. Este não é o caso da defesa. O feedback sobre o funcionamento do sistema só ocorre quando ele tem que ser usado e isso pode demorar décadas. A guerra é quem faz a auditoria final da capacidade militar. A verdadeira validação acontece “a posteriori”.

Esta realidade leva a que as dificuldades para efetuar avaliações “a priori” sobre capacidades militares (operacionais de combate e de logística de defesa), que são cruciais, sejam ainda maiores do que no caso de aplicações civis. Este fato impõe que os esforços para fazer essas avaliações sejam também muito maiores do que os considerados adequados a aplicações civis.

Ora, a avaliação é um dos instrumentos centrais da gestão de qualquer grande organização. Ela é fundamental quando se trata da gestão estratégica da defesa, com a qual o Congresso está diretamente envolvido, e que envolve complexas soluções de compromisso entre orçamento de defesa, capacidades operacionais de combate (proporcionadas por unidades militares combatentes, voltadas para possíveis empregos) e capacidades de logística de defesa (proporcionada por indústrias estratégicas, institutos de ciência e tecnologia e, principalmente, instituições adequadas à gestão das atividades de aquisição e pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, produtos e sistemas de defesa, voltadas para o preparo).

A gestão estratégica da defesa depende totalmente de uma efetiva competência para fazer avaliações “a priori”, visando encontrar soluções de compromisso envolvendo possibilidades orçamentárias e capacidades militares. Esta competência só pode ser proporcionada por métodos de análise e engenharia de sistemas e pesquisa operacional. É justamente nessa área crítica para o planejamento do preparo da defesa que existe uma grande lacuna de recursos humanos qualificados no Brasil.

As grandes reformas no Departamento de Defesa americano, na década de 60, com a implantação do Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)², tiveram como propósito principal sanar, com a obrigatoriedade de aplicação dos métodos acima citados, essa mesma deficiência para encontrar soluções de compromisso envolvendo orçamento e capacidades militares, ainda hoje observada no Brasil:

“Desde o início, em janeiro de 1961, ficou claro para mim que o principal problema de gestão eficiente dos recursos do Departamento não era a falta de autoridade. O problema residia na falta de essenciais ferramentas de gestão, adequadas para a tomada de decisões consistentes em relação aos assuntos realmente cruciais para a defesa nacional.” (Robert MacNamara, Ministro da Defesa dos EUA. Citado por SHRADER, 2008. Tradução do autor)

Pelo fato de a atividade de preparo ser a mais estratégica para o país, envolver decisões cruciais, relacionadas a custos de oportunidade em face das sempre presentes restrições orçamentárias em períodos de paz e, também, complexas soluções de compromisso na alocação de recursos orçamentários entre capacidades operacionais de combate e de logística de defesa, recomenda-se que a estrutura a ser criada no Congresso com o fim de realizar estudos sobre defesa, seja voltado, em tempos de paz, essencialmente para o preparo, de uma forma bem explícita.

Para deixar clara essa vocação voltada para o preparo, seria desejável que ela estivesse refletida na própria denominação que for dada a essa estrutura a ser criada no âmbito do Congresso, de forma semelhante à que foi feita na escolha da denominação adotada neste texto: Núcleo de Altos Estudos sobre o Preparo da Defesa. Outro possível nome seria Núcleo de Altos Estudos sobre o Preparo de Capacidade de Defesa, ou algo semelhante. O importante aqui é deixar bem claro que o foco é o preparo.

2.2. CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS E DE FUNCIONAMENTO DESEJÁVEIS PARA O NAEPD

Como ficou evidenciado, existe no Brasil uma grande lacuna de recursos humanos e instituições qualificadas e com a capacidade para poder assessorar o Congresso em questões de preparo da Defesa. Esse é um ponto realmente crítico para que esta estrutura possa ser realmente efetiva.

Dada a natureza complexa do problema e a diversidade das questões que podem estar envolvidas, é impossível que essa capacidade possa ser mantida internamente. Assim, o Congresso terá que depender quase que totalmente de pessoas e instituições externas. Existe aqui um grande risco de que as pessoas e instituições

² Propósito do Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) “...forçar as Forças Armadas a ter foco nas estratégias mais amplas que elas deveriam perseguir, definir os sistemas de armas adequados a essas estratégias e levar em conta o custo total envolvido nas decisões sobre programas de aquisição, no momento em que elas fossem sendo tomadas.” (ABERBACH & PETERSON, 2005. Tradução do autor)

recrutadas para participar desses estudos tenham pouco conhecimento sobre preparo, justamente pelo fato de ser o emprego praticamente a única atividade tratada nas escolas de formação de militares e nos cursos voltados para defesa, existentes nas universidades civis.

O sucesso de qualquer empreendimento depende muito da forma como é estruturado e, nesse sentido, as medidas iniciais, voltadas à organização, são críticas. A maneira mais adequada e segura para começar bem uma iniciativa dessa natureza é através de um projeto, com objeto e prazo bem definidos, usando uma pequena equipe de profissionais comprovadamente qualificados e experientes, que conheçam bem o problema do preparo e que saibam trabalhar em equipe, liderada por uma pessoa que tenha capacidade para isso. Um projeto dessa natureza permitirá um melhor entendimento das reais necessidades e objetivos do Congresso com a criação de um NAEPD e, portanto, contribuirá significativamente para o sucesso da iniciativa.

O objeto de um projeto para estruturar o NAEPD poderia incluir um melhor entendimento dos objetivos do Congresso com a criação do núcleo; a definição dos tipos de estudos desejáveis e das qualificações dos profissionais que podem realizá-los; um mapeamento inicial de profissionais e instituições que possam contribuir para a realização de estudos voltados à problemas do preparo; a definição de uma estrutura organizacional e dos processos a serem usados para realizar os estudos; a definição da forma de recrutamento dos recursos humanos necessários; e a realização de uma estimativa dos recursos financeiros anuais para realizar o número de estudos que o Congresso definir como desejáveis.

Algumas características que poderão vir a ser consideradas desejáveis na organização e funcionamento do núcleo seriam as seguintes:

- Estrutura fixa muito reduzida, com um corpo pequeno (1 a 3) de consultores legislativos com formação e experiência prévia em defesa, e/ou sistema de orçamento, e/ou economia industrial, e/ou gestão de tecnologias, e/ou engenharia de produtos ou sistemas complexos, preferencialmente de defesa.
- Uso intensivo de consultores externos para realizar cada um dos estudos necessários, cuidadosamente selecionados para garantir que possuem as qualificações adequadas.
- Um conselho consultivo com um mandato longo, composto por uma pequena quantidade de pessoas externas com comprovada experiência e com as mesmas qualificações já apontadas, que são, ao mesmo tempo, essenciais para a atividade de preparo e muito raras no Brasil. Este conselho seria muito importante para ajudar o Núcleo a identificar pessoas com as qualificações adequadas para realizar cada um dos estudos. Poderia também ajudar no mapeamento mais amplo de recursos humanos e instituições com potencial para ajudar nos trabalhos do Núcleo. Outra possibilidade de atuação seria no trabalho de assessoramento a parlamentares e às próprias comissões de defesa da Câmara e do Senado em assuntos que não justifiquem estudos mais aprofundados, mas que poderiam ser melhor conduzidos se os parlamentares tivessem acesso rápido e fácil a um apoio técnico qualificado.
- O mapeamento de recursos humanos visaria a identificar pessoas com formação adequada e capacidade efetiva para realizar estudos sobre questões relacionadas à atividade de logística de defesa voltada para o preparo (comprovada por histórico de realizações em aquisição ou desenvolvimento de tecnologias, produtos ou sistemas complexos, ou estudos de análise de sistemas, pesquisa operacional ou economia industrial)
- O mapeamento de instituições, visaria a identificar as instituições públicas e privadas com essas mesmas características (ou seja, que tenham em seu corpo profissional pessoas ou, em seu portfólio, trabalhos realizados com essas mesmas características).

- Atribuição da realização dos estudos a mais de um grupo de pessoas independentes entre si, com a finalidade de extrair análises e abordagens distintas e evitar vieses (muito importante devido à complexidade dos problemas de defesa).
- Submissão dos estudos realizados à um amplo escrutínio e crítica pública, no mínimo por parte das pessoas e instituições mapeadas, inclusive as que não participaram dos estudos feitos.

3. REFERÊNCIAS

1. Aberbach, J. D. & Peterson, M. A. eds., 2005. The Executive Branch. New York(NY): Oxford University Press.
2. Shrader, C. R., 2008. History of Operations Research in the United States Army. Volume II: 1961-1973. Washington (DC): Office of the Deputy Under Secretary of the Army for Operations Research.