

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
DEFESA**

NOTA 01

Defesa: recomendações de reformas para o setor

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Defesa: recomendações de reformas para o setor ¹

Rodrigo Fracalossi de Moraes

1. Diagnóstico

O setor de defesa compreende o conjunto das instituições de Estado responsáveis pelo poder militar do país, abrangendo o Ministério da Defesa, as Forças Armadas, outros segmentos do Executivo envolvidos com a defesa (e.g., ciência e tecnologia, fazenda), autoridades que supervisionam ou controlam o setor (e.g., parlamentares, presidente da república), entre outros.

Realizar reformas no setor de defesa tem dois objetivos principais. Primeiro, aprimorar o desempenho das Forças Armadas, com foco no aumento da efetividade e da eficiência. Para tanto, é necessário um sistema que garanta o constante aprimoramento em três áreas: *i*) conduta operacional das Forças Armadas (e.g., comando e execução de operações militares); *ii*) pessoal militar (e.g., recrutamento, treinamento, administração de pessoal); e *iii*) gestão técnica e administrativa (e.g., orçamento, compras públicas, manutenção).

Segundo, garantir padrões elevados de *accountability* e integridade institucional, os quais requerem um sistema de governança compatível com as instituições democráticas, o estado de direito, e o respeito aos direitos humanos. O Estado serve à população, a qual paga tributos em troca da prestação de serviços – neste caso, de segurança. O Executivo, o parlamento e a sociedade necessitam de instrumentos pelos quais as Forças Armadas – assim como todas as demais instituições de Estado – sejam supervisionadas, prestem contas de suas atividades, e respondam pelos respectivos resultados. O papel das Forças Armadas é central na elaboração e execução de políticas de defesa, mas decisões finais e a responsabilidade cabem, em última instância, ao nível político. Um sistema de governança mais transparente, responsivo e inclusivo ampliaria a legitimidade e credibilidade do setor de defesa, contribuindo para que as Forças Armadas não venham a ser identificadas com um governo ou partido político específico, podendo, assim, melhor cumprir a sua função de proteger o Estado e a sociedade.

As recomendações a seguir têm como objetivo contribuir para as discussões sobre o tema. Deve ser considerado, é claro, o conjunto de opções que, na prática, estão disponíveis para gestores e políticos: dificuldades políticas, restrições orçamentárias, problemas do tipo principal-agente, e outros obstáculos influenciam a probabilidade de adoção destas medidas. Em vários casos, a sua implementação deve ocorrer em estágios, realizando-se os ajustes que se fizerem necessários ao longo de sua execução.

2. Propostas por subárea

Defesa e relações exteriores

¹ Documento elaborado por Rodrigo Fracalossi de Moraes, rodrigo.moraes@ipea.gov.br, 18/11/2022. Especialistas da área no Brasil (civis e militares) foram consultados para a elaboração deste documento, optando-se aqui por mantê-los anônimos. Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

1. Retomar, de forma substancial, a participação do país em **operações de paz das Nações Unidas**, atuando, para tanto, em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e sob supervisão das comissões de Relações Exteriores e Defesa do parlamento.

2. Recriar, em conjunto com o MRE, um espaço de **cooperação em defesa e segurança na América do Sul**. O objetivo é fortalecer a confiança mútua, ampliar a realização de exercícios militares conjuntos, solucionar problemas comuns de segurança, e desenvolver conceitos que reflitam as necessidades de defesa e segurança sul-americanas. Comissões bilaterais entre o Brasil e outros países sul-americanos se mantiveram ao longo dos últimos anos, mas há necessidade de uma base institucional que coordene as ações regionalmente. Pelas mesmas razões, e também pela importância de se conservar a Floresta Amazônica, sugere-se a inclusão de atividades de cooperação em defesa e segurança no escopo da **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**.

Estado e Forças Armadas

3. Elaborar um plano voltado a **remover do campo de atuação das Forças Armadas funções e atribuições não relacionadas à defesa** (ou que possuam uma relação apenas tangencial com a defesa). Dois exemplos são o Programa Calha Norte e operações de combate a crimes ambientais. As Forças Armadas devem prover **apoio logístico** a programas, projetos e operações como estes, mas sua gestão deve ser realizada, preferencialmente, por instituições e profissionais especializados nos temas em questão. O objetivo é racionalizar o setor de defesa, reduzir as chances de perda de foco na atuação de seus profissionais (civis ou militares), e gerar instituições robustas e especializadas. Excetuam-se, é claro, os casos nos quais os custos seriam por demais elevados ou se produziriam deficiências na prestação de serviços essenciais. De forma geral, devem ser evitadas operações pontuais pelas Forças Armadas em áreas não relacionadas à defesa, as quais dificultam a institucionalização das ações do Estado por meio de uma burocracia robusta e permanente.

4. Como parte de uma necessária reorganização dos sistemas de **controle de armas de fogo e munições no país**, recomenda-se rever o escopo de atuação do Exército Brasileiro nesta área. O objetivo é tornar as ferramentas de regulação, registro, controle e análise de dados mais robustas e integradas, reunindo em um único sistema mecanismos e informações atualmente dispersos no SIGMA (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas), no SINARM (Sistema Nacional de Armas), no Sistema de Controle de Venda e Estoque de Munições (SICOVEM), e nas polícias estaduais. Recomenda-se, ainda, a adoção de restrições adicionais quanto aos tipos de armas de fogo de propriedade permitida para colecionadores, atiradores desportivos e caçadores (CACs). Estas restrições reduziriam o espaço para a proliferação de armas de fogo no país e manteriam a estrutura de fiscalização do Estado compatível com a quantidade de armas de fogo na sociedade.

5. **Ampliar a presença de civis** em funções e cargos para os quais civis são melhor preparados, mas que atualmente são ocupados por militares das Forças Armadas, seja no Ministério da Defesa (e.g., finanças, contabilidade, gestão do patrimônio), nas forças singulares, ou fora do setor de defesa (e.g., inteligência) – um processo denominado de “civilização”. O objetivo é aumentar a profissionalização destas atividades e reduzir o número de militares nas mesmas, de forma que estes possam se dedicar a atividades mais compatíveis com a formação militar. É pouco provável que militares sejam mais preparados do que civis na área de finanças públicas, por exemplo. Não há critérios absolutos, é claro, para se estabelecer quais atividades

nas áreas de gestão, logística e política de defesa são militares ou civis, havendo frequentemente bastante sobreposição. Assim, deve-se considerar o treinamento e a experiência de civis e militares ao se decidir quem ocupará cada função, assim como o fato de que civis e militares devem trabalhar em conjunto. A “civilização” não deve ser vista como um processo de declínio da influência militar: trata-se da profissionalização das várias funções ligadas ao setor de defesa, com consequências positivas para militares e civis.

6. Planejar a criação de uma **força intermediária nacional permanente**, responsável por operações de garantia da lei e da ordem (GLO) e pelo controle das fronteiras, nos moldes das forças nacionais de segurança existentes em outros países. Esta instituição poderia ser criada na forma de uma divisão da Polícia Federal, do robustecimento da Força Nacional de Segurança Pública (com doutrina e carreira próprias, ainda que seus integrantes sejam oriundos de outras forças policiais), ou de uma nova instituição. Independentemente do formato, a participação das Forças Armadas (ou de outras instituições) em **operações de GLO** deve ser pensada com mais cautela, a fim de se evitar a instrumentalização política interna do poder militar do país por autoridades federais ou estaduais.

7. Criar o cargo de **Assessor de Defesa e Segurança**, com a função de aconselhar efetivamente o Presidente da República em assuntos relacionados à defesa nacional, relações civis-militares, soberania do país, e criminalidade transnacional. Esta função deve ser desempenhada por civis de notório saber e experiência na área.

Logística, gestão e pessoal militar

8. **Robustecer o Ministério da Defesa**, nele centralizando um número maior de funções a fim de ampliar a racionalidade, a capacidade operacional das Forças Armadas, e a eficiência no uso dos recursos públicos. Este processo facilitaria a elaboração de um planejamento de defesa que estabelecesse prioridades, supervisionasse o poder militar do país, e ampliasse a interoperabilidade entre as três Forças Singulares. O Ministério da Defesa não possui condições, na atualidade, de desempenhar estas funções. Predomina, com frequência, o controle do Ministério da Defesa pelas forças singulares – ao invés do oposto. A elaboração do orçamento e a realização de certas aquisições poderiam também ser feitas de forma mais centralizada, otimizando o uso dos recursos disponíveis.

9. Elaborar um **plano de reorganização** de organizações militares do Exército Brasileiro em “bases”, a fim de ampliar a capacidade operacional das Forças Armadas e aumentar a eficiência no uso de recursos públicos. Deve-se considerar que, em muitos casos, organizações militares movimentam economias locais, criando incentivos para que alguns municípios resistam a projetos de reorganização. Estes municípios poderiam receber investimentos em outras áreas como compensação.

10. Reduzir a **endogeneidade da formação do pessoal militar** em cursos de formação, aperfeiçoamento ou estado-maior, ampliando parcerias com instituições civis nacionais, bem como instituições civis e militares estrangeiras. O objetivo é utilizar recursos existentes fora das Forças Armadas e contribuir para um ensino militar mais compatível com o contexto social, econômico e político do país. Sugere-se também que integrantes do corpo docente de estabelecimentos militares de ensino sejam incentivados a manter redes de colaboração em ensino e pesquisa com outras instituições, nacionais e estrangeiras.

Governança e controle

11. Fortalecer a **governança orçamentária e o acompanhamento das atividades do setor de defesa**, por meio tanto de mecanismos de auditoria interna às Forças Armadas como de mecanismos externos, como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Tribunal de Contas da União (TCU), o Congresso Nacional, e outros órgãos ou espaços de controle e monitoramento. Incentivar estes últimos a conhecerem o setor de defesa de forma mais profunda para que possam melhor fazer avaliações críticas das atividades do setor, facilitando a identificação de casos de corrupção, patrimonialismo, e mau uso dos recursos públicos – tal como ocorre em relação a outros segmentos do Estado.

12. Ampliar a transparência nas **relações entre agentes públicos da área de defesa (civis e militares), empresas privadas (da área de defesa ou de outras áreas), e organizações sem fins lucrativos**. Adotar períodos de quarentena de pelo menos 24 meses para que gestores civis e militares da área possam trabalhar em empresas privadas ou associações de classe após deixarem funções públicas. Elaborar um guia para as relações entre gestores da área da defesa (civis e militares) e empresas privadas a fim de reduzir os riscos de influência excessiva do setor privado sobre políticas para a área.

13. Rever o processo de **formulação dos documentos de defesa de alto nível** encaminhados ao Congresso Nacional (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, e Livro Branco de Defesa Nacional). Seu processo de elaboração deve ocorrer mediante consulta a vários setores do Estado e da sociedade com *expertise* na área da defesa. O objetivo é tornar o setor de defesa mais adaptado ao contexto político, social e econômico do país. Parlamentares, por exemplo, devem participar das discussões *durante* a elaboração destes documentos, ao invés de apenas os aprovarem – como ocorre na atualidade. Estes documentos devem ser *de facto* e *de jure* estratégicos, ou seja, devem estabelecer prioridades que guiem a alocação de recursos. Zelar também para que estes documentos não sejam vagos ou meros exercícios de relações públicas.

Sociedade e Forças Armadas

14. Implementar efetivamente a **proibição de atividades políticas dentro de organizações militares, o uso de posições oficiais (e.g., postos, graduações, cargos) na adoção ou rejeição de posicionamentos políticos, a emissão de comentários depreciativos acerca de lideranças políticas por militares da ativa, e o exercício por militares da ativa de funções públicas não ligadas ao setor de defesa**. Ainda, deve-se esclarecer à população que não existe um “poder moderador” no Brasil e que as Forças Armadas não desempenham a “tutela” do Estado ou da sociedade. O objetivo destas medidas é evitar tanto o uso político das Forças Armadas como a partidarização política em organizações militares, mantendo as Forças Armadas leais ao sistema político vigente no país. Estas medidas aprimoram a compatibilidade das Forças Armadas com as instituições democráticas, bem como a profissionalização dos militares. Sugere-se também um período de quarentena de pelo menos 12 meses para que militares transferidos para a reserva remunerada possam assumir cargos de natureza civil na administração pública. Ao mesmo tempo, recomenda-se cautela em relação a medidas que apenas “confinem” militares nos quartéis. A alienação de militares do restante da sociedade cria um ambiente favorável ao surgimento de visões distorcidas sobre a vida civil, reforçando ideias salvacionistas ou ligadas à noção de “tutela” ou “poder moderador”.