

# Controle parlamentar da área de segurança nacional:

## Princípios, mecanismos e práticas

Todos os direitos são reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em um sistema de recuperação, ou transmitida, em nenhuma forma ou por qualquer meio, eletrônico, mecânico, reprográfico, gravado ou outro qualquer, sem a permissão prévia da União Inter-Parlamentar ou do Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra.

Esta publicação é distribuída sob a condição de que não deve ser comercializada ou de outra forma emprestada ou vendida, sem o consentimento prévio do editor e em qualquer outro formato que não seja o original que foi publicado, a mesma condição sendo imposta ao editor subsequente.

---

ISBN 92-9142-261-4 (UIP)

ISBN 92-9222-031-4 (DCAF)

**Controle parlamentar da área de segurança nacional:  
princípios, mecanismos e práticas**

Publicado por:

União Inter-Parlamentar  
Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra

Editores  
Philipp Fluri, Suíça  
Anders B. Johnsson, Suécia

Autor principal  
Hans Born, Holanda

Publicação Executiva  
Oleksandr Mykhalochko

Número de cópias  
1000

Kiev, 2005

# Controle parlamentar da área de segurança nacional:

## Princípios, mecanismos e práticas

*"Vis consilii expers mole ruit sua"*

(A Força sem discernimento colapsa  
sob o seu próprio peso)

Horácio, Odes, 3, 4, 65

**As seguintes pessoas participaram na produção deste manual da  
UIP-DCAF sobre o controle parlamentar da área de segurança nacional**

**Editor-Chefe**

Philipp Fluri (Suíça) e Anders B. Johnsson (Suécia)

**Editor e Autor Principal**

Hans Born (Holanda)

**Contribuições**

Alexey Arbatov (Rússia), Jean-Christophe Burkel (França), Eva Busza (Estados Unidos), Marina Caparini (Canadá), Umit Cizre (Turquia), David Darchiashvili (Geórgia), Jonah Isawa Elaigwu (Nigéria), Hans-Peter Furrer (Suíça), Denise Garcia (Brasil), Suzana Gavrilescu (Romênia), Wilhelm Germann (Alemanha), Owen Greene (Reino Unido), Miroslav Hadzic (Sérvia e Montenegro), Karl Haltiner (Suíça), Heiner Hänggi (Suíça), David Hobbs (Reino Unido), Jan Hoekema (Holanda), Rogier Huizenga (Holanda), Andrzej Karkoszka (Polónia), Peter G. Kelly (Estados Unidos), Simon Lunn (Reino Unido), Tom McDonald (Reino Unido), Dorijan Marsic (Eslovênia), Gian Giacomo Migone (Itália), Michael F. Noone (Estados Unidos), Aleksandr Pikayev (Rússia), Christine Pintat (França), Andreas Prüfert (Alemanha), Christopher Sabatini (Estados Unidos), Liliane Serban (Romênia), Ravinder Pal Singh (Índia), Anders C. Sjaastad (Noruega), Bauke Snoep (Holanda), Svitlana Svetova (Ucrânia), Jan Trapans (Letônia), Matías Tuler (Argentina), Marlene Urscheler (Suíça), Pentti Väänänen (Finlândia), Biljana Vankovska (Macedônia), Marie Vlachova (República Tcheca), Casper W. Vroom (Holanda), Tamas Wachsler (Hungria), Donna Winslow (Canadá), Herbert Wulf (Alemanha).

**Comissão Editorial**

Willem van Eekelen (Holanda), Andreas Gross (Suíça), Miroslav Filipovic (Sérvia e Montenegro), Stepan Sulakshin (Rússia), Dimitro Tabachnik (Ucrânia), Ahmad Husni Hanadzlah (Malásia), Adeseye Ogunlewe (Nigéria) e Elissavet Papadimitriou (Grécia) – membros do Comitê da UIP para Questões Políticas, Segurança Internacional e Desarmamento – e Beth Mugo (Quênia) e Ricardo Vasquez (Argentina), membros do Comitê da UIP sobre Questões Parlamentares, Jurídicas e de Direitos Humanos.

**Editor para outras Línguas**

Oliver Wates (Reino Unido)

**Versão Original**

Inglês, Genebra, 2003

**Tradutor**

Marcos Cepik (Brasil)

**Redação Final**

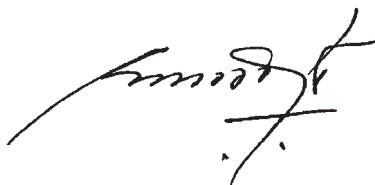
Sergio Saba (Brasil)

## Prefácio

Uma vez que a segurança constitui um elemento fundamental para o bem-estar das pessoas, é importante que a sociedade civil participe do processo de conformação das políticas de segurança de uma nação. Tais políticas devem refletir os valores e os princípios daqueles cuja segurança o Estado procura promover e proteger.

Assim, é necessário que os representantes dos cidadãos nos parlamentos colaborem estreitamente com os governos e o setor de segurança. Entretanto, embora o poder executivo e o poder legislativo trabalhem para alcançar um mesmo objetivo (a segurança dos cidadãos), seus respectivos papéis são e devem continuar sendo fundamentalmente distintos. O parlamento é responsável por estabelecer os parâmetros legais, fixar um orçamento e controlar as atividades de segurança. Mas ele só conseguirá exercer estas responsabilidades em toda a sua extensão se contar com amplo acesso à informação, dominar o conhecimento técnico pertinente e dispor das prerrogativas e de vontade política para exigir do governo atitudes responsáveis. Tudo isto, por sua vez, requer uma organização social fundada na confiança e no diálogo.

No Chile, as relações entre a sociedade e as forças armadas têm melhorado ao longo dos anos. Atualmente, a comunidade internacional encontra no Chile uma atmosfera de respeito mútuo e cooperação, que – esperamos – deve ser consolidada no futuro. Não há dúvidas de que este manual contribuirá para que todos os atores importantes da área de segurança trabalhem com vistas aos interesses comuns de todos os cidadãos.



Senador Sergio Páez Verdugo  
Presidente do Conselho da União Inter-Parlamentar

## Apresentação

Desde tempos imemoriais, a soberania nacional e a segurança têm sido consideradas essenciais para um Estado viável. Atualmente, o papel desempenhado por aqueles cujo trabalho é prover a segurança vem sofrendo mudanças consideráveis. Novos tipos de conflitos armados e uma interdependência crescente entre os Estados têm desencadeado respostas inovativas e novas maneiras de pensar o próprio conceito de segurança. Os ataques de 11 de setembro de 2001 e suas consequências apenas enfatizaram esta necessidade.

O controle parlamentar tornou-se crucial para que estas novas soluções sejam produzidas e implementadas com transparência e responsabilidade. Na ausência de um controle adequado há sempre o risco de que os serviços de segurança interpretem mal suas missões e passem a agir como um Estado dentro do Estado, seja utilizando em excesso recursos públicos escassos, seja exercendo excessiva influência econômica e política. Eles podem dificultar a democratização e mesmo ampliar os riscos de conflito. Embora sociedades afligidas por crises, guerras ou em transição estejam expostas a maiores riscos, as democracias estáveis também precisam lidar com as relações entre o civil e o militar, transformando-as e gerenciando-as de modo a acompanhar o ritmo das mudanças na área de segurança.

A natureza do setor de segurança e sua dinâmica própria representam um grande desafio para o controle parlamentar. A variedade de questões técnicas normalmente envolvidas neste processo, o tamanho significativo e a complexa organização do pessoal que trabalha no setor e, muitas vezes, normas e práticas “secretas” que informam a segurança nacional, tudo isso dificulta o trabalho dos parlamentares a menos que eles possam se valer de pesquisa independente e desenvolver competência específica nesta área.

Neste sentido, a União Inter-Parlamentar (UIP) e o Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra (DCAF) entraram em acordo sobre a necessidade prática de um guia conciso e acessível que pudesse oferecer um conjunto amplo de práticas e mecanismos capazes de contribuir para uma atuação parlamentar eficaz no controle da área de segurança. Este manual é fruto desta idéia. Durante todo o seu processo de elaboração, esse texto foi examinado cuidadosamente por um conselho editorial de parlamentares e verificado por especialistas da área de segurança.

O manual foi escrito à partir da premissa de que não existe um único modelo parlamentar de controle que possa funcionar da mesma maneira em todos os países. As regras e práticas que são aceitas e efetivas em um lugar podem ser impensáveis ou irrelevantes em outro. Além disso, os parlamentos não dispõem das mesmas prerrogativas. Dadas essas diferentes realidades, algumas das sugestões presentes neste manual podem parecer excessivamente ingênuas para alguns. Além disso, a complexidade das questões de segurança torna impossível o trato de todos os

*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

aspectos importantes deste tema num único volume. O manual deve ser visto, portanto, como uma ampla introdução ao tema da melhoria do controle parlamentar na área de segurança. Esperamos que sua leitura incentive novas pesquisas. Enfim, esperamos que esta publicação contribua no esforço de fazer com que políticas públicas na área de segurança reflitam de modo efetivo as aspirações da população a quem estas políticas pretendem servir.



Anders B. Johnsson  
Secretário Geral  
União Inter-Parlamentar (UIP)



Embaixador Dr. Theodor H. Winkler  
Diretor  
Centro para o Controle Democrático das  
Forças Armadas em Genebra

## O que você encontra neste manual

O manual está dividido em oito seções, cada uma delas contendo vários capítulos. O livro pode ser lido de duas maneiras. Uma leitura completa do manual permitirá a compreensão abrangente das questões relativas à segurança e ao papel do controle parlamentar nesta área. Entretanto, também é possível fazer uma leitura apenas das seções e capítulos que apresentem um interesse especial para cada leitor a partir do índice e das várias referências cruzadas.

Ao longo do texto deste manual, há quadros que esclarecem temas complexos mencionados no corpo do texto, fornecem exemplos e destacam práticas de controle parlamentar na área de segurança em vários países. Ao final da maioria dos capítulos, há uma seção chamada *O que você pode fazer enquanto parlamentar*, que apresenta recomendações concretas. Entretanto, como já foi destacado anteriormente, estas recomendações devem ser lidas no contexto específico de cada sistema nacional.

As primeiras duas seções estabelecem os parâmetros teóricos e analíticos para o exame do controle parlamentar do setor de segurança. A seção I tem como foco o desenvolvimento recente do conceito de segurança e apresenta uma visão global do papel do Parlamento e de outras instituições estatais nas questões de segurança. As principais questões tratadas nesta seção são:

- Quais são os desenvolvimentos recentes em matéria de segurança?
- Quais são as chamadas “novas” ameaças e soluções?
- Por que o controle parlamentar do setor de segurança é necessário?
- Quais são os princípios fundamentais da governança democrática do setor de segurança?
- Qual é o papel do Parlamento junto ao Executivo e ao Judiciário?

A seção II descreve todos os estágios do ciclo de políticas públicas na área de segurança nacional, bem como as normas internacionais pertinentes para estas políticas de segurança nacional. Os dois últimos capítulos da seção II apresentam o papel da sociedade civil e da mídia, e discutem as questões de segurança sob a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres. As principais questões tratadas nesta seção são as seguintes:

- Qual é o papel do Parlamento nas decisões relativas às políticas de segurança nacional?
- Como as normas internacionais limitam ou ampliam as possibilidades de uma política de segurança nacional?
- Quais são as relações entre a sociedade civil e a mídia, de um lado, e o setor de segurança, de outro, e como o Parlamento faz uso das diferentes contribuições da sociedade civil e da mídia?
- Como dialogar com o público sobre as questões de segurança?
- Qual é o papel da mulher no setor de segurança?

A seção III apresenta um “Quem é Quem” no setor de segurança, e trata das forças armadas, das polícias e dos serviços de inteligência, bem como das organizações pára-militares e das empresas de segurança privada.

- Quais são as principais funções e as especificidades de cada agência no setor de segurança nacional?
- Quais mecanismos políticos internos de controle são necessários?
- Como os Parlamentos podem implementar mecanismos efetivos de controle sobre as agências de segurança nacional?

A seção IV examina os instrumentos de que dispõem os Parlamentos para controlar as agências de segurança nacional e fornece soluções para questões diversas, dentre as quais podem ser destacadas:



*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

- Quais instrumentos podem ser utilizados pelos Parlamentos para garantir o controle do setor de segurança?
- Como ampliar o conhecimento parlamentar sobre os temas de segurança?
- Qual é o papel das comissões parlamentares de inquérito e das audiências públicas sobre os temas de segurança?
- Como as comissões de defesa podem funcionar efetivamente?
- Qual é o papel de um ouvidor ou *ombudsman*?
- Como funciona um *ombudsman* no setor de defesa?
- Por que os parlamentares deveriam visitar as instalações das agências de segurança nacional?

A seção V lida com as situações específicas que desafiam a segurança, tais como o estado de emergência, ameaças à segurança interna, terrorismo e crimes cibernéticos. A mesma seção também destaca as implicações da participação em missões internacionais de paz, que normalmente se desenvolvem em áreas de forte insegurança ou onde a segurança é bastante precária. Assim, esta seção trata *inter alia* das seguintes questões:

- Como conciliar o estado de emergência e a preservação da segurança interna, de um lado, e o respeito aos direitos humanos, de outro?
- Quais são os objetivos e os limites de um estado de emergência?
- Quais são as principais mudanças decorrentes do 11 de setembro de 2001? Como distinguir o terrorismo dos protestos democráticos legítimos? Quais são as consequências para a segurança internacional dos Estados? Qual é o papel do parlamento nesta área?
- Qual é a importância do Parlamento nas decisões sobre o envio de tropas para a participação em missões de paz?

As seções VI, VII e VIII analisam três conjuntos de recursos relacionados ao setor de segurança. A seção VI discute o orçamento de defesa e seu controle, tanto pelo Parlamento durante o processo de elaboração e aprovação, quanto o controle *a posteriori*, exercido pelos órgãos de fiscalização e prestação de contas.

- Por que o orçamento pode ser considerado um elemento importante para a segurança?
- Como os princípios de transparência e responsabilidade podem ser aplicados ao processo orçamentário na área de segurança?
- Quais são as condições para um controle eficaz do processo orçamentário na área de segurança?
- Como o setor de segurança pode ser auditado? Por que uma autoridade independente como órgão auditor é importante e como ela funciona?

A seção VII é dedicada ao pessoal que trabalha no setor de segurança e visa a esclarecer os parlamentares sobre a regulação dos processos de recrutamento, seleção e treinamento dos quadros, modelos de aposentadoria e pensões, alistamento e serviço alternativo.

- Como informar o pessoal do setor de segurança dos valores democráticos?
- Podem os militares se organizar em associações e sindicatos?
- Qual é o código de conduta do setor de segurança?
- De que forma o alistamento militar e o serviço alternativo estão organizados nos diferentes países?
- Existem códigos de conduta para os funcionários deste setor? Existem padrões internacionais aplicáveis?
- Quais aspectos do gerenciamento de pessoal são relevantes para os parlamentares?

Finalmente, a seção VIII trata dos recursos materiais do setor, principalmente compra (o que é comprado e quem vende), comércio de armas e posteriores transferências.

- Quais são os limites legais?
- O que vem a ser um processo decisório abrangente sobre aquisições na área de segurança?
- Que circunstâncias justificam o segredo?
- Como o parlamento avalia estas questões?

## Índice

<b>Prefácio</b> .....	1
<b>Apresentação</b> .....	3
<b>O que você encontra neste manual</b> .....	5
<b>Lista de quadros</b> .....	9
Seção I	
<b>Evolução dos atores e dos conceitos de segurança: um desafio para os parlamentos</b>	
<i>Capítulo 1 – Mudando a segurança num mundo em transformação</i> .....	15
<i>Capítulo 2 – A importância do controle parlamentar</i> .....	18
<i>Capítulo 3 – Papéis e responsabilidades do parlamento e de outras instituições estatais</i> .....	20
Seção II	
<b>Controle das políticas de segurança nacional</b>	
<i>Capítulo 4 – Definindo uma política de segurança nacional</i> .....	27
<i>Capítulo 5 – Políticas de segurança nacional e direito internacional</i> .....	32
<i>Capítulo 6 – O papel da sociedade civil e da mídia</i> .....	36
<i>Capítulo 7 – A igualdade entre homens e mulheres nas políticas de segurança</i> .....	44
Seção III	
<b>Os principais componentes operacionais do setor de segurança</b>	
<i>Capítulo 8 – Os militares</i> .....	53
<i>Capítulo 9 – Outras organizações militarizadas do Estado</i> .....	58
<i>Capítulo 10 – A polícia</i> .....	61
<i>Capítulo 11 – Serviços secretos e de inteligência</i> .....	64
<i>Capítulo 12 – Empresas privadas de segurança e serviços militares</i> .....	69
Seção IV	
<b>A segurança nacional sob o controle parlamentar: condições e mecanismos</b>	
<i>Capítulo 13 – Condições para um controle parlamentar efetivo</i> .....	75
<i>Capítulo 14 – Mecanismos parlamentares aplicados ao setor de segurança</i> .....	80
<i>Capítulo 15 – Comissões parlamentares de defesa e/ou segurança</i> .....	86
<i>Capítulo 16 – Ombudsman (Ouvidor)</i> .....	90
<i>Capítulo 17 – Visitando as instalações dos serviços de segurança</i> .....	94

Seção V

**O controle dos serviços de segurança em ação:  
circunstâncias especiais e operações**

<i>Capítulo 18 – Estados de exceção</i> .....	99
<i>Capítulo 19 – Preservando a segurança interna</i> .....	103
<i>Capítulo 20 – Terrorismo</i> .....	107
<i>Capítulo 21 – Tecnologias de segurança e informação: novos instrumentos e desafios</i> .....	115
<i>Capítulo 22 – Missões internacionais de paz</i> .....	118

Seção VI

**Recursos financeiros: como controlar o orçamento  
do setor de segurança de modo eficaz**

<i>Capítulo 23 – Segurança e poder de decisão orçamentária</i> .....	129
<i>Capítulo 24 – Auditoria de gastos orçamentários nacionais relacionados com a segurança</i> .....	141

Seção VII

**Recursos humanos no setor de segurança:  
assegurando profissionalismo e controle democrático**

<i>Capítulo 25 – Promovendo valores democráticos no setor de segurança</i> .....	149
<i>Capítulo 26 – Gerenciamento de pessoal no setor de segurança</i> .....	159
<i>Capítulo 27 – Alistamento militar e objeção de consciência</i> .....	162

Seção VIII

**Recursos materiais: como controlar a compra  
e as transferências de armamentos**

<i>Capítulo 28 – Compra de armas e equipamento bélico</i> .....	171
<i>Capítulo 29 – Comércio e transferência de armas</i> .....	176

<b>A União Inter-Parlamentar</b> .....	187
--	-----

<b>O Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra</b> ..	188
--	-----

<b>Índice Temático</b> .....	191
------------------------------	-----

## Lista de Quadros

Quadro N° 1	Novas ameaças à segurança . . . . .	16
Quadro N° 2	Diferentes acordos em matéria de segurança . . . . .	17
Quadro N° 3	Possíveis funções dos três Poderes na área de segurança . . . . .	21
Quadro N° 4	A boa governança como vetor para a controle democrático do setor de segurança . . . . .	23
Quadro N° 5	Questionando as políticas de segurança nacional . . . . .	27
Quadro N° 6	Democracia direta e ratificação de tratados e acordos internacionais: o caso da Suíça . . . . .	34
Quadro N° 7	Sociedade civil na América Latina: uma ilustração do papel e importância de uma sociedade civil organizada . . . . .	37
Quadro N° 8	Novos tipos de guerra: tempos difíceis para a liberdade de imprensa . . . . .	39
Quadro N° 9	A liberdade de imprensa depois do 11 de setembro de 2001 . . . . .	40
Quadro N° 10	Site parlamentares na internet . . . . .	41
Quadro N° 11	Os parlamentos e a mídia . . . . .	42
Quadro N° 12	Igualdade homens/mulheres e processos de paz . . . . .	45
Quadro N° 13	Igualdade homens/mulheres e operações e processos de paz . . . . .	45
Quadro N° 14	A presença feminina nas forças armadas: o caso dos países da OTAN . . . . .	47
Quadro N° 15	A importância da participação das mulheres na definição de políticas de segurança . . . . .	48
Quadro N° 16	Novas dimensões e desafios trazidos pela inclusão das mulheres na área de segurança . . . . .	48
Quadro N° 17	Países sem forças armadas . . . . .	53
Quadro N° 18	Reforma da defesa nacional: com que finalidade? . . . . .	54
Quadro N° 19	A participação dos militares no policiamento civil na África do Sul . . . . .	55
Quadro N° 20	Exemplos de forças militarizadas estatais em alguns países . . . . .	59
Quadro N° 21	Características essenciais do policiamento democrático . . . . .	61
Quadro N° 22	Distorções e circunstâncias perigosas . . . . .	62
Quadro N° 23	Policiamento na Eritreia: um caso em evolução . . . . .	63
Quadro N° 24	O parlamento e os gastos dos serviços de inteligência: o exemplo da Argentina . . . . .	65
Quadro N° 25	Comitês parlamentares e documentos sigilosos . . . . .	66
Quadro N° 26	Empresas de segurança privada e forças armadas: riscos para a democracia . . . . .	70
Quadro N° 27	Instrumentos à disposição do parlamento para o controle democrático do setor de segurança . . . . .	76
Quadro N° 28	Estratégias pró-ativas para o controle parlamentar do setor de segurança . . . . .	77
Quadro N° 29	Mecanismos e práticas para aumentar a capacitação parlamentar em assuntos de segurança: algumas sugestões . . . . .	78

*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

Quadro N° 30	Principais características dos procedimentos e mecanismos parlamentares para controle do Executivo . . . . .	81
Quadro N° 31	Sugestões para um questionamento efetivo . . . . .	82
Quadro N° 32	Características essenciais das comissões parlamentares de inquérito . . . . .	83
Quadro N° 33	A Comissão de Inquérito sobre o envio de forças canadenses à Somália: uma ilustração do impacto público de relatórios parlamentares sobre questões de segurança . . . . .	85
Quadro N° 34	Funções essenciais de uma comissão parlamentar sobre questões de segurança e defesa . . . . .	87
Quadro N° 35	Sessões conjuntas da comissão de relações exteriores e da comissão de defesa do Storting (o parlamento da Noruega) . . . . .	88
Quadro N° 36	O ouvidor (ombudsman) . . . . .	90
Quadro N° 37	Ombudmen de defesa em alguns países . . . . .	91
Quadro N° 38	O Comissário Parlamentar para as forças armadas da Alemanha . . . . .	92
Quadro N° 39	O caso da Argentina . . . . .	94
Quadro N° 40	O Protocolo facultativo da Convenção contra a Tortura e a possibilidade de visitas às instalações dos serviços de segurança . . . . .	95
Quadro N° 41	Estados de emergência: objetivos e princípios . . . . .	100
Quadro N° 42	Preservando tanto a segurança quanto a democracia . . . . .	104
Quadro N° 43	Distorções com sérias consequências . . . . .	105
Quadro N° 44	A resposta do Conselho de Segurança da ONU ao 11 de setembro de 2001 . . . . .	108
Quadro N° 45	A luta contra o terrorismo . . . . .	109
Quadro N° 46	A Convenção para a Proteção dos Indivíduos no Processamento Automático de Dados Pessoais (ETS N° 108) . . . . .	116
Quadro N° 47	Criação da paz, manutenção da paz, imposição da paz, construção da paz: algumas definições úteis da ONU . . . . .	118
Quadro N° 48	O envio de operações de manutenção da paz da ONU passo a passo . . . . .	122
Quadro N° 49	Regras sobre a atuação das missões de paz . . . . .	122
Quadro N° 50	Treinamento das tropas de paz das Nações Unidas . . . . .	124
Quadro N° 51	O orçamento como instrumento da governança democrática . . . . .	129
Quadro N° 52	Por que o parlamento deve participar ativamente do processo orçamentário? . . . . .	130
Quadro N° 53	Gastos com defesa em % do PIB em alguns países e regiões . . . . .	131
Quadro N° 54	Racionalizando o procedimento orçamentário . . . . .	133
Quadro N° 55	Componentes básicos do orçamento de defesa: o orçamento de defesa espanhol em 2002 . . . . .	135
Quadro N° 56	Obstáculos à transparência no orçamento da segurança . . . . .	136
Quadro N° 57	Três níveis de classificação nos orçamentos de segurança . . . . .	137
Quadro N° 58	Principais entraves ao controle eficaz do orçamento de segurança . . . . .	138

*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

Quadro N° 59	Práticas orçamentárias na área de defesa em alguns países do sudeste europeu (2001) .....	139
Quadro N° 60	O Tribunal de Contas .....	141
Quadro N° 61	O papel do Tribunal de contas do Reino Unido no controle parlamentar do setor de segurança .....	143
Quadro N° 62	O parlamento e o controle orçamentário na Geórgia .....	144
Quadro N° 63	A Recomendação do Conselho da Europa sobre o direito de associação para membros das forças armadas .....	151
Quadro N° 64	Liderança e educação cívica nas forças armadas da Alemanha: os princípios do "Innere Führung" .....	154
Quadro N° 65	Código de conduta para os responsáveis pela aplicação das leis .....	155
Quadro N° 66	O código de conduta da OSCE sobre Aspectos Político-Militares da Segurança (1994) .....	156
Quadro N° 67	Gerenciamento de pessoal: questões importantes para os parlamentares .....	159
Quadro N° 68	O serviço militar no mundo .....	163
Quadro N° 69	Abuso de alistados .....	164
Quadro N° 70	A resolução 1998/77 da Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos: objeção de consciência e serviço militar .....	166
Quadro N° 71	Serviço alternativo: o caso da Suíça .....	167
Quadro N° 72	Por que os parlamentares devem se preocupar com a aquisição de equipamento bélico? .....	172
Quadro N° 73	Políticas insuficientes ou ambíguas de compra, e processos de aquisição altamente confidenciais podem levar a... ..	173
Quadro N° 74	A política holandesa de compra na área de defesa: a dimensão do controle parlamentar .....	174
Quadro N° 75	Transferência de armas: uma definição .....	176
Quadro N° 76	Acordos regionais sobre transferência de armamentos .....	177
Quadro N° 77	Sanções "inteligentes" na área de segurança: o que os parlamentos podem fazer .....	180
Quadro N° 78	Comercializando o excedente de armas: consequências negativas do desarmamento .....	181
Quadro N° 79	Estimativas sobre o comércio de armas de pequeno calibre ...	182
Quadro N° 80	O Programa das Nações Unidas contra o Comércio Ilícito de Armas Leves: pontos importantes para os parlamentares ...	182
Quadro N° 81	O papel do parlamento no controle sobre a exportação de armas: transparência e obrigação de prestação de contas nos países da União Européia .....	183

Seção I

# **Evolução dos atores e dos conceitos de segurança:**

**Um desafio para os parlamentos**

# Mudando a segurança num mundo em transformação

Durante a última década a situação de segurança no mundo mudou dramaticamente. Antigas ameaças desapareceram, novos e assustadores desafios tomaram seu lugar. Este fenômeno impulsionou novas reflexões sobre as noções fundamentais de segurança, conflito e paz.

## Paz e segurança em democracias

Nem todos os conflitos ameaçam a paz e a segurança. Em todas as sociedades, existem visões divergentes sobre várias questões. Em uma democracia, a liberdade de expressão permite aos cidadãos transmitirem suas opiniões e preferências aos representantes eleitos. Estes, por sua vez, têm a tarefa de discutir e refletir sobre as questões em tela por meio de debates públicos. Este procedimento torna possível à democracia apaziguar conflitos e buscar compromissos que tenham o apoio da sociedade. Assim, é na ausência de instituições democráticas saudáveis que normalmente tensões tendem a se ampliar tornando-se conflitos violentos. Tendo em vista esta função de solução de conflitos, a democracia passou a ser vista como intrinsecamente vinculada à paz e à segurança.

Este vínculo se mantém por uma razão adicional: é notório nos dias atuais que a segurança não é um fim em si mesmo, e deve servir ao bem-estar das pessoas. E a democracia, subjacente a todo parlamento, é o modo de governo capaz de dar a esta idéia algum significado prático:

“A soberania da comunidade, da região, da nação, do Estado, faz sentido apenas se ela é fruto de uma outra soberania genuína, a saber: a soberania do ser humano.” – *Václav Havel*

A segurança nacional, com o seu foco na proteção do Estado, “torna-se” segurança humana, cujo centro é a proteção do indivíduo e da comunidade. Na prática, isto tem levado os Estados a ampliarem suas respostas às ameaças contra a segurança através de:

- ✓ **Ações preventivas:** iniciativas para prevenir conflitos, tais como estratégias de resolução de conflitos centradas nas pessoas (*people-centred conflict resolution*) e ações de construção da paz (*peace-building actions*);
- ✓ **Intervenção:** em casos extremos, quando outros esforços falham, intervir em conflitos internos para proteger populações ameaçadas.
- ✓ **Ação reativa:** ajuda humanitária, necessária durante ou depois de uma guerra civil para apoiar os civis que sofrem durante a guerra. A ajuda humanitária inclui a construção de campos para as pessoas deslocadas pelo conflito, a concessão de asilo aos refugiados ou ainda ajuda direta.



## Da segurança militar à segurança abrangente

Esta mudança de foco para a “segurança humana” anda de mãos dadas com uma ampliação do conceito de segurança para além de considerações estritamente militares. Há um consenso crescente sobre a necessidade de abordar a questão da segurança de uma maneira abrangente, levando em consideração também os fatores não-militares. (veja o quadro N°1).

### Quadro N° 1

#### Novas ameaças à segurança

- ▷ **Ameaças políticas** tais como instabilidade política interna, Estados falidos, terrorismo e violação de direitos humanos;
- ▷ **Ameaças econômicas** tais como a pobreza, a desigualdade crescente entre os países ricos e pobres, a recessão financeira internacional, o impacto causado por um Estado vizinho economicamente poderoso ou instável, ou ainda a pirataria;
- ▷ **Ameaças ambientais ou causadas pela ação humana** tais como desastres nucleares, mudanças ecológicas globais, degradação da terra ou da água, falta de comida e de outros recursos;
- ▷ **Ameaças sociais** tais como conflitos entre minorias e maiorias, superpopulação, crime organizado, tráfico de drogas transnacional, comércio ilegal, imigração em massa descontrolada e doenças.

A vantagem de uma agenda de segurança ampliada é a compreensão adequada das ameaças contemporâneas à segurança e das soluções necessárias. A desvantagem é que os serviços de segurança – que incluem todas as organizações que têm a prerrogativa de utilizar a força, de decidir medidas coercitivas ou ainda de ameaçar utilizar a força para proteger o Estado e os cidadãos – podem se tornar poderosos demais se eles passam a atuar em assuntos não-militares. Além disso, tais serviços de segurança podem não dispor do conhecimento e da capacidade para tratar destes novos desafios.

## Da segurança individual de Estados à cooperação em matéria de segurança

A idéia segundo a qual a segurança nacional não pode ser obtida exclusivamente por meio de esforços nacionais, e depende da cooperação entre Estados, é bastante antiga. No século XIX a noção de “balança de poder” predominava. E no século XX floresceram as organizações de segurança coletiva, tais como a Liga das Nações e, posteriormente, a Organização das Nações Unidas, além de organizações de defesa coletiva como a OTAN.

Desde o final da Guerra Fria houve um recrudescimento dos conflitos internos. E mais recentemente, o terrorismo passou a dominar o noticiário. A globalização ampliou a interdependência entre os Estados, inclusive na área de segurança. Nos dias de hoje, ameaças à segurança num determinado país podem ultrapassar fronteiras e desestabilizar toda uma região ou mesmo ameaçar a paz mundial. Esta nova realidade, juntamente com a ampliação da agenda de segurança, enfatizaram a cooperação internacional na área de segurança.

## **Quadro Nº 2**

### **Diferentes acordos em matéria de segurança**

#### ▷ **Defesa Coletiva**

A defesa coletiva é definida como um tratado pelo qual dois ou mais Estados se comprometem a apoiar uns aos outros em caso de ataque externo. Os exemplos mais proeminentes deste tipo de acordo de segurança são a OTAN e a Organização dos Estados Americanos.

#### ▷ **Segurança Coletiva**

Neste sistema, a comunidade internacional concorda em renunciar ao uso individual da força e a cooperar em caso de algum outro membro utilizar a força. Este é um sistema que autoriza a comunidade internacional a utilizar a força em caso de violação da paz internacional. Diferentemente da defesa coletiva, a segurança coletiva é dirigida contra um ataque de dentro da comunidade. A ONU é o exemplo típico de um sistema de segurança coletiva. Sob os artigos 41 e 42 da Carta, a comunidade internacional deve exercer pressão sobre aqueles que rompem a paz, através de medidas de caráter não-militar ou mesmo através do uso da força militar.

*Fonte: SIMMA, Bruno: A Carta das Nações Unidas, 1995*

#### ▷ **Segurança Cooperativa**

A segurança cooperativa vincula a segurança coletiva a uma abordagem mais ampla dos problemas de segurança. Ela pode ser definida como “uma abordagem ampla da segurança que é multidimensional em escopo; enfatiza as garantias antes de se preocupar com a dissuasão; é inclusiva antes de ser exclusiva; não é restritiva no que se refere à qualidade de membro; favorece o multilateralismo em detrimento do bilateralismo; não privilegia as soluções militares em detrimento das não-militares; assume que os Estados são os atores principais no sistema de segurança, mas aceita que atores não-estatais podem ter um importante papel a desempenhar; não requer a criação de instituições formais de segurança, mas tampouco as rejeita; e, sobretudo, enfatiza e privilegia o diálogo em foros multilaterais”.

*Fonte: EVANS, Gareth: Cooperando para a Paz, 1993*

Os “acordos de defesa coletiva” constituem uma das mais abrangentes formas de cooperação. Formas menos aprofundadas de cooperação na área de segurança podem ser obtidas através de acordos bilaterais e multilaterais sem uma organização militar formal.

A decisão de juntar-se a uma organização de cooperação na área de segurança, e a uma organização de defesa coletiva em particular, tem um forte impacto sobre a segurança de um país. Em princípio, a cooperação amplia a segurança nacional pela participação dos demais Estados na defesa nacional. Participar de tais acordos, entretanto, tem um preço: o país que se torna membro de uma organização fica obrigado a adaptar-se aos objetivos e requisitos da mesma, o que limita suas opções em termos de formulação e implementação de uma política de segurança nacional. Ademais, isso afeta o controle parlamentar na medida em que o processo decisório desloca-se parcialmente do âmbito nacional para a internacional.

## A Importância do controle parlamentar

Segundo uma opinião majoritária, a política de segurança nacional é umas das tarefas 'naturais' do poder executivo na medida em que ele tem o conhecimento necessário e pode atuar rapidamente. Parlamentos tendem a ser considerados instituições menos apropriadas para lidar com assuntos de segurança, sobretudo em virtude dos procedimentos deliberativos demorados e da falta de conhecimento nesta área. Entretanto, como em qualquer outra área de políticas públicas, o parlamento é responsável por controlar o Executivo. Há pelo menos quatro razões que tornam este tipo de controle na área de segurança crucial.

### Um fundamento da democracia para prevenir o governo autocrático

O ex-primeiro ministro francês Georges Clémenceau disse certa vez que a "guerra é um assunto muito sério para ser confiado aos militares". Além do seu aspecto humorístico, esta afirmação lembra que em uma democracia, os representantes do povo detêm o poder supremo e nenhum setor do Estado deveria ser excluído de seu controle. Um Estado sem controle parlamentar sobre o setor de segurança, especialmente as forças armadas, deveria, na melhor das hipóteses, ser considerado como uma democracia inacabada ou uma democracia em construção.

De acordo com o eminente cientista político Robert Dahl, "o problema mais fundamental e persistente em política é evitar a dominação autocrática". Como o setor de segurança lida com uma das tarefas essenciais do Estado, um sistema de freios e contrapesos é necessário para contrabalançar o poder do executivo. O controle parlamentar do setor de segurança é portanto um elemento essencial da separação de poderes no âmbito estatal e, quando efetiva, estabelece limites para o poder do Executivo ou do presidente.

### Sem representação não há tributação

Até os nossos dias, um dos mecanismos mais importantes de controle do Parlamento sobre o Executivo é o orçamento. Desde os primeiros dias das primeiras assembleias na Europa Ocidental, os parlamentos demandaram direito de voz na definição de políticas públicas, sendo sua reivindicação assim sintetizada: "sem representação não há tributação". Como as organizações de segurança utilizam uma parte substancial do orçamento estatal, é importante que os parlamentos controlem a utilização efetiva e eficiente de recursos estatais escassos.

## **Criando parâmetros legais para questões de segurança**

Na prática, é o Executivo que redige as leis sobre assuntos de segurança. Entretanto, os membros do Parlamento desempenham um papel importante na avaliação dos projetos de lei. Eles podem, caso seja necessário, propor emendas e alterações para que os textos propostos reflitam adequadamente as preocupações contemporâneas com a segurança. Mais importante ainda, cabe ao parlamento verificar se as leis estão sendo de fato implementadas e não restam apenas como letra morta.

## **Uma ponte com o público**

O poder executivo pode não estar completamente consciente das questões de segurança que são prioridades para os cidadãos. Os parlamentares estão em contato com a população e por isso podem canalizar a opinião dos cidadãos na área de segurança. Além disso, eles podem levantar as preocupações dos cidadãos no parlamento e garantir que elas sejam levadas em conta em futuras leis e políticas de segurança.

## **Desafios para o controle parlamentar do setor de segurança**

Pelo menos três aspectos referentes ao setor de segurança representam um desafio para o controle parlamentar:

- ✓ Leis regulamentando o segredo governamental podem dificultar os esforços para aumentar a transparência do setor de segurança. Especialmente em novas democracias ou países que vivenciaram conflitos armados violentos, leis sobre segredo governamental podem limitar ou colocar em perigo o controle parlamentar do setor de segurança; isto também pode ocorrer na ausência de uma legislação sobre liberdade de informação.
- ✓ O setor de segurança é altamente complexo, e os parlamentos têm que controlar temas como a aquisição de armamentos, o controle de armas e a preparação das unidades militares. Nem todos os parlamentares têm o conhecimento técnico necessário para lidar com tais temas de maneira efetiva. Tampouco eles têm tempo e oportunidade para desenvolver o conhecimento e as habilidades específicas, uma vez que seus mandatos são limitados temporalmente e o acesso aos recursos humanos com conhecimento nesta área, tanto no país como no exterior, pode ser difícil.
- ✓ A ênfase na cooperação internacional de segurança pode afetar a transparência e a legitimidade democrática da política de segurança de um país, especialmente se tal cooperação deixa o parlamento completamente fora do processo. É, portanto, fundamental que o parlamento possa participar e dar prosseguimento aos debates e decisões no plano internacional.

## Papéis e responsabilidades do parlamento e de outras instituições estatais

### Responsabilidade compartilhada

Enquanto o parlamento e o governo executivo desempenham papéis diferentes nos assuntos de segurança, eles compartilham a responsabilidade de manter este setor funcionando bem. Esta idéia de responsabilidade compartilhada também se aplica às relações entre os líderes políticos e os comandantes militares. Estes dois grupos não deveriam ser tomados como adversários com papéis opostos. Pelo contrário, eles precisam um do outro para conseguirem produzir uma política de segurança efetiva, ampla e centrada nas necessidades dos cidadãos. O controle democrático deve, portanto, incluir também o diálogo entre os líderes políticos e os oficiais de alto escalão das forças armadas. Um diálogo baseado na confiança, linhas de comunicação abertas e inclusão mútua. Tais trocas regulares têm ainda a vantagem de fazer com que os líderes políticos e os comandantes militares participem do processo, ajudando assim a consolidar a estabilidade.

### Divisão de papéis

Os três Poderes do Estado, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário exercem papéis muito importantes na política de segurança nacional. Uma tentativa de descrevê-los é feita no quadro N° 3, com destaque para as funções específicas de cada um dos três atores principais no âmbito do Executivo – o chefe de Estado, o governo e o alto comando das forças armadas. O objetivo da tabela é oferecer uma visão geral das possíveis funções desempenhadas, uma vez que os sistemas políticos podem variar de país para país. Ou seja, a tabela não pretende representar a situação existente em todos os países.

Além do parlamento, do Judiciário e do Executivo, a sociedade civil contribui de maneira importante e informal para a formulação e implementação da política de segurança, enquanto a mídia contribui informando o público das intenções e da ação de todos os atores estatais (ver capítulo 6).

Finalmente, dois atores institucionais desempenham um papel decisivo no controle da implementação da política de segurança nacional e do orçamento, a saber: o Ouvidor (ver capítulo 16) e o Tribunal de contas (ver capítulo 24).

### Responsabilidade Política

Os serviços de segurança devem responder e prestar contas aos principais Poderes do Estado:

- ✓ Poder Executivo exerce controle direto a partir dos diferentes níveis de governo (central, regional ou local), determina o orçamento, as orientações gerais e as atividades prioritárias dos serviços de segurança.
- ✓ Poder Legislativo exerce um controle parlamentar ao aprovar leis que definem e regulamentam os serviços de segurança e as suas prerrogativas, e também ao aprovar o orçamento do setor. O controle parlamentar pode ainda incluir o estabelecimento de um ouvidor parlamentar ou uma comissão com competência para receber as reclamações do público e investigar denúncias.
- ✓ Poder Judiciário monitora o setor de segurança e processa a má conduta de funcionários por meio de ações civis e criminais quando necessário.

**Quadro N° 3**

**Possíveis funções dos três Poderes na segurança**

	Parlamento	Judiciário	Executivo		
			Chefe de Estado	Chefe de Governo e Ministros	Chefe do Estado Maior
<b>Comando Supremo</b>	Em alguns países o parlamento debate e/ou define o comando supremo	Supremo Tribunal avalia a constitucionalidade do presidente ou do primeiro-ministro como comandante-chefe	Em alguns países, o chefe de Estado tem apenas funções cerimoniais, mas em outros ele tem autoridade de fato: ex. comandante supremo em períodos de guerra.	O chefe do governo é o comandante supremo em tempo de guerra	Em alguns países o posto de comandante supremo existe apenas em tempo de guerra, em outros ele é permanente
<b>Políticas de Segurança</b>	Debata e aprova as políticas de segurança, aprova leis	–	Promulga leis relacionadas com as políticas de segurança	Propõe e implementa as políticas de segurança	Aconselha o governo e planeja, auxilia e implementa as políticas de segurança
<b>Orçamento</b>	Aprova o orçamento	–	–	Propõe o orçamento	Aconselha o governo
<b>Leis de Defesa</b>	Aprova leis	Supremo Tribunal analisa a constitucionalidade das leis de defesa	Promulga as leis aprovadas	Propõe as leis e adota regulamentos	Aconselha o governo e implementa as leis
<b>Pessoal</b>	Em alguns países, o parlamento tem o poder de aprovar as nomeações mais importantes	Julga a legalidade dos atos e de suas condutas	Nomeia os principais comandantes e aprova os planos de pessoal	Nomeia os principais comandantes	Aconselha sobre planos de pessoal e os implementa; nomeia os comandantes dos escalões inferiores
<b>Aquisições</b>	Revisa e/ou aprova os principais projetos de aquisições de armamentos	Julga violações de leis contra a corrupção e a fraude	–	Propõe aquisições de armamentos	Inicia e implementa o processo de aquisição de armamentos



Enviando tropas ao exterior / Recebendo tropas estrangeiras	Aprovação <i>a priori, a posteriori</i> ou sem poder de aprovar	Julga a legalidade dos atos e das condutas	–	Negocia a participação internacional, decide sobre as regras de comprometimento	Comando Operacional
Tratados Internacionais, Alianças	Aprovação	–	Conclui e ratifica tratados	Responsável por negociações internacionais	Aconselha o governo

Como já foi dito, o papel de cada Poder do Estado pode ser muito diferente em cada país. Entretanto, um sistema de separação de poderes é fundamental e deve funcionar de modo a evitar abusos políticos do setor de segurança. Uma vez que, em muitos países, o governo tende a desempenhar um papel predominante nos assuntos de segurança, é importante que o parlamento seja investido de prerrogativas de controle e que disponha dos instrumentos adequados para exercê-las. O papel do Parlamento, neste sentido, é ainda mais importante na medida em que os novos desafios de segurança (capítulo 1) podem levar as instituições públicas a redefinirem seus respectivos papéis.

## Princípios do controle parlamentar e democrático

Não existem padrões internacionalmente aceitos no campo do controle parlamentar e democrático, na medida em que segurança e defesa são consideradas matérias inerentes à soberania nacional. Existem alguns parâmetros regionais, tais como o Código de Conduta da OSCE (ver o quadro N° 66). Há também certos princípios que disciplinam as relações entre o civil e o militar:

- ✓ Estado é o único ator na sociedade que tem o monopólio do uso legítimo da força; os serviços de segurança respondem às autoridades democráticas legítimas;
- ✓ O parlamento é soberano e o Executivo presta-lhe contas sobre ao desenvolvimento, implementação e revisão das políticas de defesa e segurança;
- ✓ O parlamento é, segundo as constituições, o único a autorizar e a fiscalizar os gastos com defesa e segurança;
- ✓ O parlamento desempenha um papel fundamental com respeito a declaração e revogação do estado de emergência e do estado de guerra (ver capítulo 18).
- ✓ Os princípios de boa governança (ver quadro N° 4) e de estado de direito aplicam-se a todos os ramos de governo, portanto também ao setor de segurança;
- ✓ O pessoal que trabalha no setor de segurança é individualmente responsável perante a justiça por violações de normas nacionais e internacionais (responsabilidade civil ou criminal);
- ✓ As organizações do setor de segurança são politicamente neutras.

**Quadro N° 4**

**A boa governança como vetor para o controle democrático do setor de segurança**

“A boa governança é caracterizada por processos de formação de políticas públicas abertos, esclarecidos e previsíveis, por uma burocracia imbuída de um ethos profissional e capaz de atuar com vistas ao bem comum, pelo estado de direito, por procesos transparentes e por uma sociedade civil que participa dos assuntos públicos. Por outro lado, a governança precária é caracterizada por processos arbitrários de formação de políticas públicas, burocracias irresponsáveis, sistemas jurídicos injustos ou sem capacidade de se fazerem respeitar, pelo abuso do poder executivo, por uma sociedade civil desinteressada pela vida pública e por uma corrupção generalizada.”

*Fonte: Banco Mundial. 1994. Governança: A experiência do Banco Mundial. Washington*



Seção II

# Controle das políticas de segurança nacional

## Definindo uma política de segurança nacional

### Os ingredientes

Uma política de segurança nacional estabelece o conceito de segurança para um determinado governo e o modo pelo qual este pretende atingir segurança. A política de segurança nacional implica decisões relativas à segurança interna e externa do Estado e da sociedade. Estas políticas têm por fundamento o conceito de segurança como um todo, fornecem as linhas gerais para a doutrina militar, e geralmente é definida nos quadros de normas regionais e internacionais aplicáveis ao Estado em questão. Portanto, tais políticas não são baseadas apenas na percepção que os governantes têm sobre as necessidades e prioridades da segurança nacional, mas decorrem de uma variedade de fatores externos, pressões e compromissos. Em todos os casos, as políticas de segurança nacional de um país devem expressar os valores e princípios inscritos na Constituição daquele país.

#### Quadro N° 5

#### Questionando as políticas de segurança nacional

No debate e aprovação de textos de políticas de segurança nacional, ou em debates relacionados com a sua implementação em circunstâncias específicas, os representantes do povo devem se preocupar com as questões que seguem:

- ▷ Contra que tipos de ameaças ou riscos a sociedade necessita proteger-se? Quais valores e de quem precisam ser protegidos? E, portanto, que tipo de segurança é necessária?
- ▷ A política de segurança nacional implica o exame de novos riscos para a segurança, tais como o crime organizado e o terrorismo?
- ▷ Quanta segurança é suficiente?
- ▷ Como a segurança nacional pode ser melhor obtida: através de uma aliança? Mantendo-se neutro?
- ▷ Que tipos de operações poderão ser realizadas pelas forças responsáveis pela segurança nacional? Somente operações defensivas, ou também operações de manutenção da paz?
- ▷ Que meios precisam ser disponibilizados para que se possa alcançar o nível desejado de segurança? E por quanto tempo e sob que condições?
- ▷ Com que frequência as políticas de segurança deveriam ser revisadas?
- ▷ Como assegurar que as políticas de segurança sejam consistentes com os princípios do direito internacional humanitário e com as normas de direitos humanos?
- ▷ Quais serão as implicações financeiras e econômicas e como saber se os contribuintes estarão prontos a contribuir com tais recursos?



Que impacto a política de segurança poderá ter sobre as relações exteriores e a estabilidade regional?

- ▷ Qual é o status atual e a estratégia nacional futura com respeito às armas de destruição em massa?

Normalmente, a implementação de uma política de segurança nacional envolve muitos departamentos e agências estatais, bem como muitos textos de políticas públicas. Assim, é importante que um país desenvolva uma estratégia de segurança nacional abrangente envolvendo todos os atores relevantes e todos os aspectos pertinentes da segurança. Tal abordagem dá ao governo a oportunidade de lidar com todos os aspectos de segurança de uma maneira geral e abrangente. Os chamados novos riscos, tais como terrorismo e crime internacional, requerem um esforço particularmente concertado, pois o combate a estas ameaças demanda o envolvimento de várias instituições: os militares, o ministro das finanças, polícia, guardas de fronteira e serviços de inteligência.

### **A importância de envolver o parlamento**

Deste modo, e tendo em mente que a missão do parlamento é representar os interesses e preocupações das pessoas, há inúmeras razões para que o parlamento participe do desenvolvimento de políticas de segurança nacional. Estas políticas devem ser aprovadas por maiorias legislativas de maneira transparente:

- ✓ As políticas de segurança nacional afetam a vida das pessoas, seus valores e bem estar e não devem ser definidas apenas pela decisão do Executivo ou dos militares;
- ✓ As políticas de segurança nacional têm consequências importantes sobre o futuro das forças armadas e de seus membros, masculinos e femininos;
- ✓ As políticas de segurança nacional têm grandes consequências financeiras e afetam diretamente o bolso dos contribuintes;
- ✓ Além dos custos financeiros, as medidas de segurança podem restringir as liberdades dos cidadãos e ter grandes consequências sobre a democracia;
- ✓ Assim, é importante que o parlamento assegure que tais medidas sejam consistentes com as normas de direito internacional humanitário aplicáveis, em particular as quatro Convenções e os dois Protocolos de Genebra, bem como com as normas de direitos humanos, em particular a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto sobre Direitos Cívicos e Políticos, segundo o qual certos direitos não podem ser violados em nenhuma circunstância. Ver capítulos 18-20.

## **O papel do parlamento nas diferentes fases do processo de construção das políticas de segurança nacional**

No âmbito do parlamento, o debate sobre a segurança nacional não deve se realizar uma única vez mas sim comportar um processo de quatro fases: definição, tomada de decisão, implementação e avaliação. Ainda que não deva haver interferências na

responsabilidade que o poder executivo tem em termos de definição e implementação das políticas, o processo como um todo deveria ser tão transparente e participativo quanto possível, permitindo um equilíbrio adequado entre todos aqueles que exercem influências sobre as políticas, incluindo o setor de segurança e o complexo militar-industrial.

Em todas as fases, os parlamentares deveriam ser capazes de usar os mecanismos disponíveis para tornar o Executivo consciente das preocupações e expectativas do público em relação à segurança: audiências e questionamentos por escrito, moções, investigações, depoimentos perante as comissões, 'documentos de posicionamento' (white papers), representações aos ministros e departamentos pertinentes (ver capítulo 14 sobre os mecanismos parlamentares aplicados ao setor de segurança).

### **Definição**

Em todos os sistemas parlamentares, o legislativo desempenha um papel limitado na fase de definição de uma nova política de segurança nacional. Esta tarefa cabe prioritariamente aos departamentos e agências governamentais competentes. Mas o parlamento e seus membros podem desempenhar um papel importante, assegurando que as políticas respondam às necessidades e às aspirações do povo e mesmo requerendo a sua revisão, se for o caso.

Idealmente, este papel não deve ser limitado a aceitar ou rejeitar a política proposta pelo Executivo. Os comitês ou comissões competentes no parlamento devem ser consultados no começo do processo, de modo a prover insumos – refletindo a variedade de visões existentes no parlamento – para os textos de políticas e para a legislação que esta sendo preparada. Isto não apenas permite que as preocupações do povo sejam levadas em conta no começo do processo, mas também garante uma atmosfera mais positiva e um debate mais amplo no parlamento quando o texto de política é apresentado para aprovação. Os mais altos interesses da nação devem transcender as relações de poder entre a maioria e a oposição no parlamento, mas não podem dificultar uma leitura democrática do texto de segurança nacional. Neste espírito, o parlamento deveria ser capaz de propor mudanças nos textos que lhe são apresentados.

### **Tomada de Decisão**

O parlamento pode e deve desempenhar um papel importante na fase de tomada de decisões, especialmente porque uma vez que o texto chega ao parlamento ele se torna 'propriedade do parlamento', por assim dizer, e também de sua direta responsabilidade. Portanto, o parlamento deveria ter tempo suficiente para estudar este texto em profundidade e não apenas aprová-lo apressadamente.

O parlamento pode decidir dar o seu consentimento à nova política ou legislação proposta pelo governo ou, ao invés disso, rejeitá-la e sugerir alterações. Vale insistir: nesta etapa o parlamento deve ser pró-ativo e exercer alguma influência, propondo mudanças se ele não está satisfeito com a versão inicial do texto tal como enviado pelo Executivo. As principais questões que precisam ser enfrentadas durante os debates parlamentares e a fase de tomada de decisões foram mencionadas anteriormente neste capítulo.

Nesta fase, a influência mais importante exercida pelo parlamento se dá por meio da alocação do orçamento. (Para mais informações, ver a seção VI sobre recursos financeiros). Esta influência aumenta dramaticamente quando o parlamento está organizado de modo que cada comissão com competências na área de segurança possa debater e votar em separado os itens do orçamento relacionados com a segurança, além de prever um voto em plenário para o conjunto do orçamento de segurança. Os planos de defesa devem ser definidos a tempo de serem examinados pelos parlamentares e devem ter um vínculo claro com as demandas orçamentárias.

O parlamento pode ainda desempenhar um papel crucial na ampliação do apoio público e na garantia da legitimidade das políticas que são adotadas. Transparência na condução dos debates parlamentares sobre assuntos de segurança é portanto crucial, e é extremamente importante que o público e a mídia tenham acesso aos debates e audiências parlamentares.

### **Implementação**

A responsabilidade do parlamento com respeito à segurança nacional não termina com a adoção de um projeto de política ou mesmo com a aprovação do orçamento; o parlamento exerce também funções de auditoria e controle. Durante a fase de implementação das políticas, o parlamento deve averiguar as atividades do governo com todos os instrumentos de que dispõe (ver capítulo 14) e com a ajuda de outras instituições de monitoramento (por exemplo, tribunal de contas; ver capítulo 24). O parlamento pode exercer influência nesta fase também por meio de suas decisões sobre alocações orçamentárias. O parlamento deve igualmente avaliar as competências técnica e profissional dos órgãos de auditoria para verificar se eles são capazes de conduzir auditorias de desempenho e de conformidade.

O parlamento pode intervir nos momentos de grandes crises ou em períodos de mudança requisitando o direito de aprovar as ações do governo. Exemplos típicos seriam o envio de tropas ao exterior (ver capítulo 22) ou a declaração de estado de emergência (capítulo 18). Além disso, o parlamento pode intervir caso o governo cometa algum erro sério. Nestes casos, o parlamento usualmente levanta questões, mas em casos extremos ele pode ordenar uma investigação especial.

### **Avaliação e lições aprendidas**

Em um ambiente democrático, o governo tem a responsabilidade de avaliar a relevância de suas políticas e apresentar os resultados desta avaliação ao parlamento, tanto em termos qualitativos como quantitativos. Na medida em que interessa ao parlamento, estas avaliações devem incluir a auditoria das cifras e do desempenho durante a fase de implementação dos respectivos orçamentos aprovados pelo parlamento anteriormente. Mesmo que isso represente um tipo de avaliação *ex post*, ela sempre pode ser levada em conta para confirmar uma determinada política ou para engendrar uma nova. Onde quer que exista uma sociedade civil dinâmica, as ONGs e Universidades também fazem suas próprias avaliações. A avaliação de missões de paz, sistemas de armas mais caros, ou sistemas de pessoal do ministério da defesa (sobretudo alistamento) são exemplos de áreas onde as ONGs tendem a ser ativas em termos de avaliações. Os parlamentos também podem contratar consultores para conduzir auditorias especiais sobre desempenho.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Política de segurança**

- ▷ Assegure-se de que há uma ligação lógica entre a política de segurança nacional, as doutrinas operacionais, os planos de defesa e as demandas orçamentárias.
- ▷ Caso seja apropriado – especialmente depois de comparar com as políticas utilizadas por outros países em circunstâncias semelhantes – você pode levantar questões no parlamento com respeito à relevância e/ou a atualidade de propostas específicas à luz dos desenvolvimentos mais recentes neste campo; veja a seção I sobre a evolução das políticas e atores de segurança.
- ▷ O parlamento deve legislar sobre o processo de definição, decisão, implementação e evolução das políticas de segurança nacional, precisando o seu próprio papel nas quatro fases do ciclo de políticas públicas.

### **Questões relevantes**

- ▷ Cerifique-se que, no processo de definir ou redefinir as políticas de segurança nacional, a maioria das questões listadas no quadro N° 5 “Questionando as políticas de segurança nacional” foi devidamente abordada.

# Políticas de segurança nacional e Direito Internacional

## Princípios Internacionais

Os tratados internacionais limitam e algumas vezes aumentam as opções para a definição de políticas de segurança nacional. A maioria dos países no mundo são membros das Nações Unidas e tem portanto a obrigação de se conformar com a Carta da ONU, cujos artigos 2.3 e 2.4 estabelecem que:

*“Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais.”*

*“Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.”*

Além disso, um certo número de princípios internacionais consuetudinários fornecem um quadro de referências. A Declaração 2625 (XXV) da Assembleia Geral sobre os princípios de direito internacional relativos às relações de amizade e cooperação entre Estados (1970) é reconhecida como uma interpretação autêntica da Carta da ONU e portanto obriga a todos os Estados membros. Nesta declaração, oito princípios indivisíveis e de igual valor são enunciados:

- Princípio I:** Abdicar da ameaça do uso da força.
- Princípio II:** Solução pacífica das controvérsias internacionais.
- Princípio III:** Inviolabilidade das fronteiras e integridade territorial dos Estados.
- Princípio IV:** Direito dos povos à autodeterminação e a viverem em paz em seus próprios territórios dentro de fronteiras reconhecidas e garantidas internacionalmente.
- Princípio V:** Igualdade soberana dos Estados e não-intervenção nos assuntos internos.
- Princípio VI:** Respeito pelos direitos humanos.
- Princípio VII:** Cooperação entre Estados.
- Princípio VIII:** Cumprimento em boa fé das obrigações assumidas no plano do direito internacional.

## Tratados multilaterais sobre segurança e defesa

Existe uma ampla variedade de tratados multilaterais no âmbito da segurança. As principais categorias de tratados desse tipo são as que seguem (a lista não é exaustiva, e visa apenas a dar exemplos de tratados em cada categoria):

**Tratado regulando a segurança mundial:** Carta das Nações Unidas.

Tratados internacionais relativos ao direito internacional humanitário e que disciplinam os conflitos armados internacionais e não-internacionais: Quatro Convenções de Genebra (1949), incluindo os dois Protocolos adicionais (1977).

**Tratados internacionais que regulamentam diferentes tipos de armamentos e seus regimes:** Tratado Anti-Mísseis Balísticos, Tratado para a Redução de Armas Estratégicas, Convenção sobre Minas Terrestres, Tratado Tlatelolco etc.

**Tratados internacionais criando organizações regionais parcialmente relacionadas com questões de segurança:** Carta da Organização dos Estados Americanos, Tratado da União Européia, Ato final da CSCE/OSCE, Ato Constitutivo da União Africana.

**Acordos regionais de cooperação militar e assistência mútua para a defesa:** Tratado da OTAN, Acordo “Parceria para a Paz”, Tratado da Europa Ocidental, Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

A razão para os Estados ratificarem tratados de segurança internacional é que estes ajudam a definir princípios de comportamento internacional com vistas a fortalecer a segurança regional e internacional, bem como a ampliar a cooperação bilateral e multilateral. O poder executivo, por meio do ministério das relações exteriores, normalmente centraliza o processo de negociação.

## Acordos ou tratados bilaterais de amizade, cooperação e assistência militar mútua

Na definição de uma política de segurança nacional de um Estado, os acordos bilaterais também desempenham um papel central. Com somente duas partes envolvidas, as disposições de tais tratados podem ser negociadas tendo em vista valores, circunstâncias e necessidades específicas dos países envolvidos. O tratado de redução de armas estratégicas (START) entre a antiga União Soviética e os Estados Unidos é um exemplo.

Esse tipo de tratado tem sido utilizado não apenas para expressar amizade e não-agressão (por exemplo o Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua assinado entre a Rússia e a Armênia em agosto de 1997), mas também para ajudar a resolver problemas práticos de cooperação militar, incluindo em alguns casos a permissão para deslocar tropas ou armamentos sobre território estrangeiro. Durante os anos 1990, a Rússia assinou alguns tratados bilaterais de cooperação militar com ex-repúblicas soviéticas.



Estes tratados também podem incluir a assistência militar concreta em caso de necessidade. Assim, a Carta sobre Parceria Democrática de 1994 pode ser vista como uma continuação do Acordo Cazaquistão-Estados Unidos de 1992, o qual abriu o caminho para o desenvolvimento de relações militares bilaterais.

Em termos gerais, os tratados bilaterais podem ser vistos como um instrumento para estabelecer as linhas gerais de política exterior de segurança, para desenvolver as relações de amizade com outros países e para resolver problemas concretos. Normalmente, o papel dos parlamentos é decisivo na aprovação destes tratados, podendo sugerir mudanças no texto, que será negociado pelo poder executivo mais tarde. Assim, o parlamento desempenha um papel mais importante nestes casos do que no caso dos tradicionais tratados multilaterais de segurança.

## **Importância da participação do parlamento e dos cidadãos**

Nos países em que o parlamento e os cidadãos não participam do processo de ratificação de tratados internacionais, esta participação deve ser encorajada na medida em que ela amplia o apoio dos cidadãos. Em princípio, numa democracia o Executivo não pode concluir tratados secretos ou acordos bilaterais sem o conhecimento e o consentimento do parlamento. Acordos internacionais que afetam a soberania, o território e o status internacional do país devem ser objeto de debate e aprovação parlamentar.

Em alguns países, como a Suíça, os tratados mais importantes são submetidos a um *referendum* popular. Esta prática permite a participação da sociedade civil nas grandes mudanças de política exterior do país. Na Suíça, o *referendum* popular (veja a quadro N° 6) precede a ratificação.

### **Quadro N° 6**

#### **Democracia direta e ratificação de tratados internacionais e outros acordos importantes: o caso da Suíça**

Na Suíça o Parlamento Federal, o Conselho Federal (governo) e a população participam do processo de ratificação de acordos internacionais. Acordos importantes para o país são submetidos não apenas ao debate parlamentar, mas também ao debate público. A sociedade pode expressar sua opinião sobre os acordos negociados por meio do *referendum*. Além disso, a sociedade pode, pelo *referendum*, dar um mandato para o Conselho Federal iniciar ou parar a negociação de acordos futuros. Um *referendum* é obrigatório se o governo quer aderir a uma “organização de segurança coletiva ou a uma comunidade supranacional” (artigo 140.b da Constituição Federal).

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Negociação de Tratados**

- ▷ Assegure que o parlamento ou suas comissões:
  - participem do processo de negociação, tendo representantes de diferentes grupos políticos como membros da equipe negociadora;
  - consultem a sociedade civil, sobretudo a pesquisa pertinente nesta área e a opiniões de grupos militantes, sobre as questões em tela;
  - possam apresentar suas visões de maneira tempestiva e oficial para o governo, de modo a assegurar que as aspirações e preocupações do povo possam ser levadas em conta.

### **Análise de Impacto**

- ▷ Assegure que o parlamento receba e possa discutir uma análise detalhada do impacto potencial (a médio e longo prazo) de um tratado nos âmbitos político, econômico, social, ambiental etc.

### **Ratificação**

- ▷ Certifique-se que o parlamento seja convocado no tempo certo para ratificar o tratado;
- ▷ Assegure a consistência entre o tratado a ser ratificado e a legislação nacional, seja modificando as disposições nacionais ou, se necessário e possível, através de uma reserva ou declaração interpretativa.

### **Revisão de reservas e declarações interpretativas**

- ▷ Assegure-se que as reservas e declarações interpretativas elaboradas pelo seu país tenham sua validade atualizada como parte da revisão periódica das políticas de segurança nacional.

## O papel da sociedade civil e da mídia

O setor de segurança tem se tornado cada vez maior e complexo, o que representa um desafio para os parlamentos na medida em que normalmente eles não dispõem dos recursos e de assessoria especializada, elementos indispensáveis no controle parlamentar do setor de segurança. Conseqüentemente, um grande número de organismos têm surgido para complementar este papel de controle, ainda que o parlamento continue o principal responsável. Com efeito, é perante o parlamento que o governo deve prestar contas. A sociedade civil e a mídia podem contribuir para o controle parlamentar do setor de segurança, nos marcos estabelecidos pelo próprio parlamento.

### Sociedade Civil

O termo sociedade civil refere-se às organizações autônomas que existem entre as instituições estatais, de um lado, e a vida privada dos indivíduos e comunidades, de outro lado. O conceito compreende um amplo espectro de associações beneficentes e movimentos sociais, ou seja, um grande conjunto de organizações e grupos representando diferentes interesses sociais e tipos de atividades. Os parágrafos seguintes procuram explicar o papel da sociedade civil no controle do setor de segurança, e como a sociedade civil contribui para o controle parlamentar.

#### Sociedade civil e democracia

A sociedade civil é um elemento importante do processo de democratização e, ao mesmo tempo, expressão deste processo, desempenhando um papel fundamental no funcionamento de democracias estabelecidas. Ela faz com que os líderes políticos se lembrem de que há uma multiplicidade de demandas e interesses a serem levados em conta no processo de decisão sobre gastos públicos e políticas de Estado. É por isto que uma sociedade civil ativa é importante para a democracia. Ela pode fazer face ao poder do Estado, resistir ao autoritarismo e, devido à natureza pluralística da sociedade, assegurar que o Estado não seja o instrumento de poucos interesses ou grupos específicos.

#### Sociedade civil e o setor de segurança

Grupos no plano da sociedade civil tais como instituições acadêmicas, centros de estudo (*'think tanks'*), ONGs de direitos humanos e outras ONGs especializadas em questões específicas de políticas públicas, podem influenciar decisões e políticas relacionadas com o setor de segurança.

Os governos podem encorajar a participação de ONGs no debate público sobre segurança nacional, forças armadas, policiamento e serviços de inteligência. Este debate, por sua vez, amplia a transparência do governo.

### **Papel específico e contribuição das organizações não-governamentais e institutos de pesquisa do setor de segurança**

Organizações não-governamentais (ONGs) são geralmente organizações privadas sem fins lucrativos, buscando representar aspirações e interesses sociais a respeito de questões específicas. No caso dos institutos de pesquisa, estes podem ser ONGs independentes de governos, ou podem mesmo ser apoiados e financiados por meio de projetos governamentais.

As ONGs e os institutos de pesquisa podem fortalecer o controle parlamentar do setor de segurança de várias maneiras:

- ✓ Difundindo análises independentes e informações sobre o setor de segurança, assuntos militares e questões de defesa para o parlamento, a mídia e o público;
- ✓ Monitorando e encorajando o respeito do estado de direito e dos direitos humanos no setor de segurança;
- ✓ Colocando na agenda política as questões de segurança que são importantes para a sociedade como um todo;
- ✓ Contribuindo para a competência e a capacitação parlamentar através de cursos, treinamento e seminários;
- ✓ Dando pontos de vista alternativos e especializados a respeito das políticas governamentais de segurança, orçamentos de defesa, aquisições e gerenciamento de recursos, o que contribui para impulsionar o debate público e a formulação de novas opções de políticas públicas nestas áreas;
- ✓ Informando sobre as reações às decisões de políticas públicas na área de segurança nacional e suas dinâmicas de implementação;
- ✓ Educando os cidadãos e facilitando debates pluralistas no domínio público.

Intervenções realizadas pela sociedade civil na América Latina ilustram bem o amplo espectro de papéis que as ONGs e os centros de pesquisa podem desempenhar no controle do setor de segurança (veja o quadro N° 7).

#### **Quadro N° 7**

### **Sociedade Civil na América Latina:**

#### **Uma ilustração do papel e da importância de uma sociedade civil organizada**

Muitos grupos da sociedade civil na América Latina foram constituídos no final dos anos 1980 e durante os anos 1990 com o objetivo de ampliar o diálogo entre civis e militares na medida em que os novos governos civis eleitos estavam tentando reformar as forças armadas.

Estes diálogos ajudaram a romper o isolamento das forças armadas e abriram um processo de intercâmbio profissional entre a sociedade civil, oficiais eleitos e o alto comando militar. Desde então, tais grupos passaram a ter um papel cada vez mais importante, contribuindo para a competência técnica em temas de segurança e defesa, e assumindo maiores responsabilidades na verificação de políticas e orçamentos militares.



### **Exemplos**

Um exemplo é o grupo argentino *SER en 2000*. Estabelecido depois da tentativa de golpe militar de 1990, *SER en 2000* iniciou suas atividades como um espaço para promover o diálogo entre representantes da sociedade civil, partidos políticos e os militares. Estes diálogos formaram uma base importante a partir da qual *SER en 2000* contribuiu para a definição e a redação de normas que transformaram o quadro das políticas de defesa subsequentes.

Do mesmo modo, na República Dominicana um grupo de especialistas civis em temas de segurança e defesa oriundos da FLACSO trabalhou com os militares para desenvolver um projeto de lei para reformar a polícia, e mais tarde aconselhou o Poder executivo e o Congresso durante o processo de discussão e aprovação desta lei.

Muitos dos grupos não-governamentais da América Latina trabalham bastante próximos dos comitês de defesa e segurança nos respectivos Congressos Nacionais para melhorar as capacidades humanas e técnicas do legislativo para controlar as funções dos militares.

O grupo peruano *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* (IDEPE) treina congressistas e assessores da comissão para a defesa em temas como orçamento militar e administração.

A FLACSO da Guatemala tem apoiado o Congresso na análise e exame de várias leis afetando os militares, incluindo a reforma dos serviços de inteligência e o serviço militar.

### **Escassez de Quadros Civis**

No campo da defesa e segurança ainda existe uma grande escassez de civis com competências específicas na América Latina. Este déficit de especialistas civis diminui a efetividade das instituições do Executivo e do Legislativo encarregadas de controlar os militares. No curto prazo, entretanto, as organizações da sociedade civil podem ajudar a preencher este vazio, ajudando as instituições estatais e treinando cidadãos capazes nesta área.

### **Redes**

Para atingir este fim, *SER en 2000* formou recentemente uma rede regional de centros de estudo e organizações não-governamentais dedicadas aos temas de segurança e defesa. Esta rede, chamada RESDAL ([www.ser2000.org.ar](http://www.ser2000.org.ar)), estabeleceu uma base de dados de documentos e legislação em temas de segurança e defesa, além de oferecer programas para civis conduzirem pesquisas e visitarem a organização.

*Fonte: Chris Sabatini, National Endowment for Democracy, Washington DC, 2002*

## **A mídia**

Uma mídia independente geralmente ajuda o público e os seus representantes a tomar decisões mais conscientes. Ela contribui para o controle dos três Poderes e pode influenciar o conteúdo e a qualidade das questões levantadas no debate público, influenciando, desta sorte, o governo, o meio acadêmico e a sociedade civil. A liberdade de imprensa é, portanto, um componente essencial de qualquer democracia. O quadro N°8 menciona problemas encontrados por jornalistas que tentam criticar seus governos. Garantir a vida e a segurança dos jornalistas é condição *sine qua non* para a liberdade de imprensa.

**Quadro Nº 8**

**Novos tipos de guerra: tempos difíceis para a liberdade de imprensa**

“Cerca de um terço da população mundial ainda vive em países onde a liberdade de imprensa simplesmente não é reconhecida. (...) Nós também devemos distinguir entre aqueles mortos em zonas de guerra que não foram alvejados especificamente por serem jornalistas, daqueles que foram deliberadamente assassinados por causa de suas investigações e artigos sobre temas sensíveis, ou por terem denunciado comportamentos arbitrários, corrupção, enriquecimento ilícito, injustiça, crime e formação de quadrilhas. Novos tipos de guerra, travadas não entre exércitos regulares, mas entre grupos de interesse organizados em bases étnicas, ideológicas, religiosas ou puramente criminais, têm tornado o trabalho jornalístico cada vez mais perigoso. Mas ferimentos ou a morte de jornalistas durante estes conflitos nem sempre é acidental. As vezes os combatentes, mesmo membros de forças armadas regulares, deliberadamente procuram silenciar testemunhas indesejáveis de seus atos.”

*Fonte: Relatório Anual 2002, Jornalistas Sem Fronteiras*

Em países onde a mídia não é independente das instituições de governo, a mídia pode ser utilizada de forma abusiva pelos governantes para fins de propaganda. Nestes casos, a mídia não contribui para um aumento da transparência e do controle democrático do setor de segurança.

Com o advento da internet, o potencial para o acesso público à informação oficial é enorme. Na década passada, houve uma tendência geral de maior transparência, melhor prestação de contas e acesso a informações oficiais. Esta tendência deve ser encorajada, na medida em que ela contribui para uma cidadania mais consciente, um debate público de melhor qualidade sobre importantes alternativas de políticas públicas e, em última instância, uma melhor governança. A internet também tem potenciais negativos, como demonstram os seus usos para fins de propaganda e organização por parte de grupos extremistas, racistas e anti-semitas. Em alguns conflitos recentes, outros tipos de mídia, tais como estações de rádio, forneceram plataformas de propaganda para grupos extremistas e ajudaram a criar um clima de ódio entre diferentes grupos da sociedade.

**Coletando e difundindo informações sobre questões relacionadas com a segurança**

Na perspectiva democrática e da ‘boa governança’, a mídia tem o direito de obter e difundir informações sobre assuntos relacionados com a segurança que são de interesse público, mas tem a responsabilidade de publicar notícias segundo os padrões de verdade, exatidão e justiça.

A mídia pode então ajudar o governo e o parlamento a explicar suas decisões e políticas para os cidadãos, que têm o direito de ser informados e participarem de maneira consciente do processo político. Por exemplo, a mídia pode contribuir para o direito à informação dos cidadãos publicando informações sobre aqueles que detêm cargos públicos na área de segurança, sobre o tipo de política de segurança adotada, o deslocamento de tropas no exterior, doutrina militar, aquisições, tratados e acordos, os atores envolvidos, os desafios futuros de segurança e outros debates afins. Entretanto, ela pode estar sujeita a vários tipos de censura e auto-censura quando informações confidenciais estão em jogo.

## **Legislação sobre a mídia e temas relacionados com a segurança**

Todos os países possuem algum tipo de legislação abordando o tema da liberdade de imprensa. Este princípio está consagrado no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece:

“Todos têm o direito de opinar e expressar-se livremente: este direito inclui a liberdade de sustentar opiniões sem interferências e de buscar, receber e compartilhar informações e idéias através de qualquer mídia e a despeito de quaisquer fronteiras”

Embora não existam diretrizes internacionais sobre como assegurar liberdade de imprensa, este princípio internacional é formulado em termos irrestritos. Com efeito, não existem limitações, tanto de ordem geral quanto justificadas por razões de segurança.

### **Quadro N° 9**

#### **Liberdade de Imprensa após o 11 de Setembro de 2001**

O Dia Internacional da Liberdade de Imprensa é celebrado no dia 3 de maio. Em 2002, o Dia Internacional foi dedicado ao possível impacto sobre a liberdade de imprensa das medidas que os países poderiam adotar para ampliar a segurança nacional e internacional tendo em vista os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

“Existe uma indubitável tensão entre o exercício de liberdades básicas e a necessidade de maior segurança diante do terrorismo, mas todo o interesse de qualquer campanha anti-terror deve ser a segurança de nossas liberdades”, declarou Koichiro Matsuura, Diretor-Geral da UNESCO.

*Fonte: O Mundo dos Parlamentos, No 6, Maio de 2002, UIP.*

## **A comunicação do Parlamento com o público sobre temas de segurança**

O controle democrático somente pode ser efetivo, enquanto princípio de boa governança, se o público estiver consciente das principais questões debatidas no plano do parlamento.

A efetividade da comunicação pública de assuntos de segurança depende da abundância e da exatidão de informações publicadas pelos governos e pelo parlamento. O parlamento deve cuidar especialmente para que o público tenha acesso a informações em quantidade e qualidade suficientes para que o cidadãos possam compreender tanto a ordem do dia quanto as consequências do processo de tomada de decisão no parlamento.

### **Tornando a documentação acessível ao público**

Um caminho efetivo para o parlamento assegurar informações ao público é disponibilizar, em cooperação com o governo ou independentemente deste, por meio de documentos impressos e/ou através da internet, uma variedade de informações e documentos relevantes sobre a área de segurança nacional.

#### **Quadro N° 10**

#### **Sites parlamentares na internet**

Em maio de 2002, existiam 244 câmaras parlamentares em 180 países (64 parlamentos são bicamerais). A UIP tem conhecimento de 165 sites parlamentares na internet em 128 países (em alguns parlamentos bicamerais cada câmara mantém um site separado na internet). As *Diretrizes para o conteúdo e a estrutura de sites parlamentares na internet* adotadas pelo Conselho da UIP em maio de 2000 encontra-se disponível em <http://www.ipu.org>.

Exemplos de informação sobre o setor de segurança que poderia ser disponibilizada para o público, preferencialmente em versões de fácil acesso:

- ✓ Documentos de importância estratégica, tais como a política de segurança nacional;
- ✓ O orçamento de defesa (exceto informações sobre gastos secretos);
- ✓ Materiais informativos para a imprensa relacionados com todos os principais debates, decisões, proposições, leis etc. no parlamento sobre o setor de segurança;
- ✓ Minutas de todas as reuniões de comissões parlamentares (exceto sessões secretas) relacionadas com temas de segurança; sessões fechadas devem ter o tema geral e as questões mais importantes relatados em minutas divulgadas ao público;
- ✓ Publicações relacionadas com inquéritos parlamentares sobre assuntos de segurança;
- ✓ Relatórios parlamentares anuais ou relatórios específicos sobre o funcionamento de todos os serviços de segurança;
- ✓ Relatórios do ouvidor (ombudsman) ou do auditor geral que tratem do setor de segurança; o ombudsman talvez não possa publicar relatórios sobre uma determinada investigação, mas de todo modo seus relatórios devem ser encaminhados para as comissões correspondentes no parlamento; o governo deve encaminhar as propostas contidas nos relatórios dos ouvidores e auditores para o parlamento;
- ✓ Informações sobre acordos bilaterais ou multilaterais;
- ✓ Informações sobre como membros individuais do Congresso ou as diferentes facções políticas votaram em temas de segurança (por exemplo, orçamentos, adesão a alianças, recrutamento militar, aquisições);
- ✓ Legislação sobre o direito à informação.

#### **Facilitando o envolvimento público no trabalho parlamentar**

Informação unidirecional (do parlamento ou do governo para o público) não é suficiente. O parlamento deve dar ao público a possibilidade de comunicar-se com a instituição sobre temas de segurança. Uma comunicação de mão-dupla, ou melhor, um diálogo continuado é importante por que:

- ✓ Ele assegura participação e controle permanente por parte do cidadão;
- ✓ Ele amplia a confiança do público no funcionamento do parlamento;
- ✓ Ele permite o controle potencial para coibir a má-administração (por exemplo, através do ombudsman do parlamento);



- ✓ Ele assegura o apoio público e a legitimidade para a legislação e as políticas governamentais e, portanto para a estabilidade democrática.

A comunicação de mão-dupla poderia ser ampliada pela informação parlamentar, audiências e serviços de monitoramento de mídia, painéis de discussão televisionados, notícias e relatórios específicos para membros dos comitês, elaborados por serviços parlamentares de pesquisa.

#### **Quadro N° 11**

#### **Os parlamentos e a mídia**

“11. A Assembléia convida os parlamentos nacionais a considerarem em caráter de urgência medidas voltadas para:

- i. Assegurar uma maior abertura do trabalho parlamentar, incluindo reuniões de comissões, considerando esta não apenas uma questão de política de comunicação, mas também como importante prioridade política com implicações diretas para o funcionamento da democracia;
- ii. Fazer um melhor uso dos métodos de comunicação clássica e das novas tecnologias de informação, em particular:
  - a. providenciando as melhores condições de trabalho possíveis para a mídia e, sobretudo, para os correspondentes que se dedicam aos assuntos parlamentares;
  - b. assegurando a rápida difusão de informações sobre os debates através da publicação, inter alia, das minutas e de versões integrais dos debates;
  - c. através da criação de serviços em linha (on-line services) para a comunicação eletrônica direta com o público e com os jornalistas;
  - d. providenciando o acesso completo e irrestrito aos documentos parlamentares, de modo que o debate público possa ser encorajado antes da votação de um projeto de lei;
- iii. Beneficiar-se do conselho de especialistas em comunicação;
- iv. Tornar os textos legais mais acessíveis para os leitores não-especializados;
- v. Fazer o necessário para tornar os próprios parlamentos mais centrados no debate político, identificando, por exemplo, áreas nas quais os procedimentos podem ser aperfeiçoados para acelerar os processos de tomada de decisão;
- vi. Encorajar, nos serviços de informação e comunicação, a preparação de pacotes de informações apresentando as leis e descrevendo seus contornos específicos para os jornalistas e círculos profissionais mais diretamente relacionados com os temas;
- vii. Organizar seminários para jornalistas sobre o trabalho parlamentar visando a familiarizá-los com os procedimentos legislativos e acontecimentos típicos da vida parlamentar, bem como para melhorar o conhecimento sobre as relações entre os parlamentos e instituições internacionais. Jornalistas de revistas e jornais locais e regionais devem receber atenção especial;
- viii. Criar redes de comunicação na internet, tornando possível aos cidadãos comunicar-se de maneira interativa com os parlamentares e com os serviços de informações parlamentares;
- ix. Conceber meios para encorajar a criação de canais de televisão dedicados ao trabalho parlamentar, como é o caso em vários países europeus, Estados Unidos e Canadá;
- x. Apoiar, por meios fiscais ou outros, mídias que lutam para difundir com independência notícias de alta qualidade e que são ameaçadas de extinção pelas forças do mercado.”

*Fonte: Resolução 1142 (1997) da Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa*

A participação pública é importante para a estabilidade democrática de um sistema a longo prazo. Graus de participação variam de país para país. Alguns parlamentos permitem ao público presenciar as reuniões das comissões, o que pode ser de

grande importância para as atividades de ONGs ou para indivíduos interessados no processo de elaboração das leis. Mesmo que tal participação não signifique que as pessoas que estão acompanhando uma reunião no parlamento tenham o direito de intervir, a mera presença ali já é valiosa.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Contribuição de atores não-institucionais para a política de segurança**

- ▷ Assegure-se de que mecanismos existam e estejam funcionando para que o parlamento possa se beneficiar da contribuição dos representantes da sociedade civil nos trabalhos parlamentares sobre segurança e questões conexas.
- ▷ Com este objetivo, se for o caso, promover a adoção de legislação permitindo que as instituições competentes, ONGs e a mídia contribuam para o trabalho das comissões parlamentares que tratam das questões de segurança e temas afins.

### **Conscientização da opinião pública**

- ▷ Assegure-se de que o parlamento tenha uma política ativa de relações com o público, no que se refere às decisões afetando a segurança e ao processo de tomada de decisões nesta área.

### **A relação entre segurança e liberdade de imprensa**

- ▷ Assegure-se de que a liberdade de imprensa seja prevista em lei e assegurada na prática em relação aos temas de segurança, e de que as eventuais limitações ao exercício da liberdade de imprensa não representem violações aos princípios internacionais de direitos humanos.
- ▷ Assegure-se de que exista uma legislação sobre o direito à informação.

## A igualdade entre homens e mulheres nas políticas de segurança

A igualdade entre homens e mulheres é uma preocupação pública recente. Ela é considerada hoje em dia como um parâmetro importante também em relação à segurança. Não apenas porque a grande maioria daqueles que sofrem com os conflitos armados, sobretudo refugiados e pessoas deslocadas, são mulheres e crianças, mas também porque as mulheres – que representam metade da população mundial – agora têm direitos iguais aos dos homens e contribuem diretamente para a solução de problemas de segurança. Soluções a partir dos talentos e inspirações das mulheres respondem aos desafios de segurança com fulcro nas pessoas, de forma consistente com a idéia de segurança humana e, portanto, de maneira mais sustentável. Assim, no que se refere à igualdade entre homens e mulheres no plano das políticas de segurança, é essencial atuar a partir de dois ângulos distintos. Primeiro, a política de segurança deve ser fundada na discussão e resolução de questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres. Possíveis soluções para os problemas identificados e as respectivas estruturas devem ser pensadas de modo a assegurar o respeito aos interesses e direitos das mulheres. Em segundo lugar, é essencial promover a participação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão relacionados com as políticas de segurança.

### Mulheres e resolução de conflitos

Resolução de conflitos, manutenção da paz e construção da paz não dizem respeito somente àqueles que participam diretamente de guerras e conflitos armados, os quais na sua maioria são homens. Ainda assim, a presença de mulheres nas mesas de negociação de paz sempre foi e continua sendo marginal, mesmo quando durante os conflitos armados e guerras elas tiveram que transcender seus papéis tradicionais e assumir responsabilidades que normalmente cabem aos homens. Entretanto, agora é crescente o reconhecimento de que as mulheres contribuem com importantes habilidades, perspectivas e idéias. Na prática, o envolvimento direto das mulheres nos processos de tomada de decisão, na resolução de conflitos e nas atividades de apoio para a paz requerem uma mudança na visão tradicional dos respectivos papéis de homens e mulheres na sociedade e nas situações de conflito.

#### Quadro N° 12

##### Igualdade homens/mulheres e processos de paz

“Qualquer processo de paz que ignore as necessidades e papéis das mulheres é antinatural e assim instável por natureza.” (...) “Durante as transições pós-conflito, a participação das mulheres é crucial para relançar o desenvolvimento econômico e social. Mulheres, assim como os homens, são vítimas e atores nas guerras e conflitos armados,



mas normalmente o são de maneiras distintas e em diferentes campos. Durante as guerras, as mulheres participam de novas atividades e assumem novos papéis, freqüentemente assumindo maiores responsabilidades. A despeito dessas mudanças, as mulheres são muitas vezes ignoradas na construção da paz durante a fase pós-conflito, tanto nas próprias sociedades que emergem do conflito quanto na formulação e implementação de estratégias de construção da paz por parte das agências internacionais responsáveis pelas operações de paz”.

*A igualdade entre homens e mulheres na segurança humana: da marginalização à integração das mulheres na construção da paz, 2001, Instituto Norueguês de Assuntos Internacionais*

O quadro N°13 traz trechos da resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança da ONU, que destaca o valor da mudança de visão sobre as mulheres. De meras vítimas dos conflitos (incluindo-se aí a violência e o estupro como instrumentos de guerra) as mulheres passam a ser consideradas atores na resolução de conflitos, construção e manutenção da paz em pé de igualdade com os homens. Esta mudança de visão implica olhar para as atividades e papéis das mulheres e dos homens antes, durante e depois de uma guerra ou conflito armado. Isto significa que a igualdade entre homens e mulheres e questões conexas devem ser levadas em conta desde o início do processo de definição de políticas, nacionais e internacionais, e de legislação.

#### **Quadro N° 13**

#### **Igualdade homens/mulheres e operações de paz**

O Conselho de Segurança (...)

- “7. Urge os Estados Membros a aumentarem voluntariamente o apoio financeiro, técnico e logístico para treinamentos relacionados com questões de igualdade, incluindo aqueles realizados por fundos e programas específicos como, inter alia, o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres e o Fundo das Nações Unidas para as Crianças, bem como pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e outros organismos competentes;
8. Solicita a todos os atores envolvidos, quando estiverem negociando e implementando acordos de paz, a adotarem uma perspectiva que leve em conta a igualdade entre homens e mulheres, incluindo, inter alia: (a) As necessidades específicas das mulheres e meninas durante a repatriação e reassentamento, reabilitação, reintegração e reconstrução pós-conflito; (b) Medidas que apoiem as iniciativas locais de paz das mulheres e processos gerados intrinsecamente de resolução de conflitos, e que envolvam as mulheres em todos os mecanismos de implementação dos acordos de paz; (c) Medidas que assegurem a proteção e o respeito pelos direitos humanos das mulheres e meninas, particularmente aqueles relacionados com a Constituição, o sistema eleitoral, a polícia e o judiciário. (...).
15. Expressa sua determinação em assegurar que as missões do Conselho de Segurança levem em consideração a igualdade entre homens e mulheres e os direitos das mulheres, incluindo a consulta aos grupos locais e internacionais de mulheres;(...)”

*Excertos da Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 31 de Outubro de 2000*

Em linha com a resolução 1325 (2000), o Secretário-Geral da ONU submeteu um relatório sobre “Mulheres, Paz e Segurança” (16 de outubro de 2002). O relatório trata do impacto dos conflitos armados sobre as mulheres e meninas, o quadro normativo internacional, e o envolvimento das mulheres em processos de paz, operações de paz, operações humanitárias, reconstrução e reabilitação, bem como em desarmamento, desmobilização e reintegração. Algumas de suas conclusões são apresentadas nas recomendações ao final deste capítulo.

## Mulheres nos comissões parlamentares de defesa

Sucessivas pesquisas mundiais da UIP sobre as mulheres na política nos últimos 25 anos têm demonstrado que as mulheres ainda estão em grande parte ausentes ou sub-representadas nas comissões parlamentares de defesa. Desnecessário dizer que as mulheres raramente ocupam a presidência, a vice-presidência ou a posição de relatora nestas comissões. Uma pesquisa da UIP (*Homens e Mulheres na Política: a democracia ainda em elaboração*), de 1997, mostrou que, de 97 parlamentos que forneceram dados sobre mulheres nas comissões parlamentares, somente 3% tinham mulheres liderando as comissões de defesa. De modo geral, as mulheres representavam somente 18,3% dos presidentes e líderes de todas as comissões parlamentares. Esta situação pode ser explicada por dois fatores. Primeiro, porque ainda há poucas parlamentares mulheres (14,3% em maio de 2002). Em segundo lugar, a visão segundo a qual a guerra, a paz e as questões de segurança em geral são menos um 'assunto de mulheres' do que de homens ainda é fortemente presente nas mentalidades em todas as partes do mundo. Esta visão é problemática na medida em que as guerras afetam toda a população de um país, e frequentemente as mulheres são vitimizadas em número ainda maior do que os homens.

## Mulheres nas forças armadas

No âmbito dos serviços administrativos, logísticos e de apoio, o envolvimento das mulheres nas forças armadas é comum e tradicional na maioria dos países. A presença feminina em posições de retaguarda é relativamente importante não apenas durante períodos de paz, mas ainda em contextos de guerra ou conflitos armados. Por outro lado, no âmbito das tropas ou no nível operacional o envolvimento das mulheres é um fenômeno muito mais recente. Em termos comparativos internacionais, há pouca informação disponível sobre as mulheres no meio militar. O quadro N°14 exemplifica a participação das mulheres nas forças armadas dos países membros da OTAN.

Quadro N° 14

### A presença feminina nas forças armadas: o caso dos países da OTAN

Pais	Números	% da Força Total
Alemanha	5.263	2,8%
Bélgica	3.202	7,6%
Canadá	6.558	11,4%
Dinamarca	863	5,0%
Espanha	6.462	5,8%
Estados Unidos	198.452	14,0%
França	27.516	8,5%
Grécia	6.155	3,8%
Holanda	4.170	8,0%
Hungria	3.017	9,6%
Itália	438	0,1%



Luxemburgo	47	0,6%
Noruega	1.152	3,2%
Polônia	277	0,1%
Portugal	2.875	6,6%
Turquia	917	0,1%
República Tcheca	1.991	3,7%
Reino Unido	16.623	8,1%

Fonte: Relatório de Verão da OTAN – 2001

De modo geral, o envolvimento das mulheres, tanto no alistamento quanto nas unidades militares profissionais, pode ser desencadeado pela liderança política do país ou pode resultar da evolução do próprio setor de segurança. Tal envolvimento está relacionado com dois fenômenos, que podem ocorrer de maneira independente um do outro:

- ✓ A necessidade de mobilizar toda a população para proteger e promover a segurança nacional;
- ✓ A modernização das forças armadas que, como qualquer outro ramo de atividade, repondem às evoluções da sociedade e, portanto, tornam-se cada vez mais sensíveis à igualdade entre homens e mulheres.

#### Quadro N° 15

### A importância da participação das mulheres na definição de políticas de segurança

A política governamental de segurança pode ser avaliada segundo a importância que a igualdade entre homens e mulheres vem assumindo na agenda pública. Na 4ª Conferência Mundial da ONU sobre as Mulheres ocorrida em Pequim, a ONU estabeleceu uma estratégia para a promoção da igualdade entre homens e mulheres. O Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) define esta estratégia de *gender mainstreaming* como sendo: “(...) o processo de avaliar as implicações para as mulheres e os homens de quaisquer ações planejadas, incluindo legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para tornar preocupações das mulheres, assim como as dos homens, uma dimensão da definição, implementação, monitoramento e avaliação das políticas e programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais de tal modo que mulheres e homens possam se beneficiar da mesma forma e que a desigualdade não seja perpetuada. O objetivo último é atingir a igualdade entre homens e mulheres.”

Fonte: ECOSOC ONU – Conclusões 1997/2

O envolvimento crescente das mulheres nas forças armadas pode contribuir para uma alteração do conceito tradicional de defesa para privilegiar a ideia de segurança humana que favorece a pesquisa, tecnologias de informação (incluindo atividades bancárias) e serviços de inteligência, em substituição aos métodos operacionais que demandam força física e treinamento. Esta tendência oferece novas oportunidades para as mulheres, especialmente em países onde homens e mulheres têm igual acesso aos sistemas educacionais e de treinamento.

**Quadro Nº 16**

**Novas dimensões e desafios trazidos pela inclusão das mulheres no setor de segurança**

O envolvimento crescente das mulheres no setor de segurança, e sobretudo na área militar e policial, levanta a questão de se saber se o treinamento (especialmente o treino físico) e a disciplina deveriam ser os mesmos para homens e mulheres.

Isto também requer regulamentações sobre dimensões da sexualidade que até agora foram excluídas dos regulamentos das forças armadas, das demais forças militarizadas e das polícias: as necessidades específicas e os interesses de casais casados ou não pertencentes às mesmas unidades ou não, os quais devem ser tomados em consideração, assim como questões de maternidade e paternidade.

Isto requer ainda a reconsideração da questão dos uniformes, sua estética e mesmo sua atratividade sexual: os uniformes deveriam ser idênticos para homens e mulheres? Eles deveriam ter um corte masculino em todas as circunstâncias?

Estas áreas demandam novas reflexões. A legislação nacional, bem como os regulamentos militares, dos serviços de segurança e das polícias, têm que ser desenvolvidos e adaptados a estas novas realidades.

**Mulheres nas operações de paz e nos ministérios de defesa**

Como é possível observar nos dados apresentados pela OTAN no seu relatório do verão de 2001, o número de pessoal feminino envolvido nas operações de paz desde o final da II Guerra Mundial permanece baixo. Somente alguns países – Canadá, Hungria, França, Holanda e Portugal – incluíram mais de cinco por cento de mulheres entre o pessoal empregado em operações de paz. Já a experiência da ONU demonstra que a presença feminina é bem recebida pelas populações afetadas e tem um impacto positivo sobre as consequências das operações: por exemplo, mais atenção é dedicada à igualdade entre homens e mulheres e à violência.

A indicação de uma mulher como ministra ou mesmo vice-ministra da defesa ainda é muito rara. Uma pesquisa mundial da UIP mostrou que, em março de 2000, mulheres representavam apenas 1,3% de todos os ministros de defesa/assuntos de segurança e 3,9% de todos os vice-ministros e outros altos dirigentes ministeriais, incluindo secretarias parlamentares, nestas áreas de atuação do Estado (ver o mapa divulgado conjuntamente pela UIP e ONU, intitulado *Mulheres na Política: 2000*).

**O que você pode fazer enquanto parlamentar**

**Dados**

- ▷ Requisitar dados estatísticos relativos à proporção de mulheres em cada ramo das forças armadas e outras organizações militarizadas, a polícia e os serviços de inteligência, bem como em seus respectivos centros de treinamento. Além disso, requisitar dados sobre a proporção de mulheres em altas posições hierárquicas e de tomada de decisão, bem como sobre a inclusão de mulheres nas delegações do país para a ONU, OTAN, ou outros organismos internacionais especializados em segurança.



**As mulheres na resolução de conflitos e reconstrução \*)**

- ▷ Na medida do possível, garantir a participação das mulheres nos grupos encarregados de negociações ;
- ▷ Assegurar que os acordos de paz abordem de maneira sistemática e explícita as conseqüências dos conflitos armados sobre as mulheres, suas contribuições para o processo de paz e suas necessidades e prioridades durante a fase pós-conflito.
- ▷ Assegurar que o conhecimento, experiência, capacidade e recursos desenvolvidos pelas mulheres durante o conflito serão bem utilizados no contexto da reconstrução.

**As mulheres e as missões de paz \*)**

- ▷ Advogar pela participação das mulheres nas missões de paz e na reconstrução pós-conflito;
- ▷ Assegurar – eventualmente através de legislação – que as tropas de paz e outros tipos de pessoal internacional sejam treinados para lidar com questões sensíveis à diversidade cultural e à igualdade entre homens e mulheres;
- ▷ Monitorar a punição de soldados das missões de paz e outros funcionários internacionais envolvidos em violações dos direitos das mulheres.

**Governo**

- ▷ Assegurar que o nível de responsabilidade exercido pelas mulheres e homens nos ministérios de defesa tenha sido equilibrado nos últimos dez anos, por exemplo. Verificar se as oportunidades para a ascensão das mulheres às posições mais elevadas de tomada de decisão são iguais às dos homens em termos legais e práticos.

**Parlamento**

- ▷ Verificar a composição – histórica e/ou atual – das comissões de defesa e de segurança no parlamento e o nível de responsabilidade exercido pelas mulheres em seu interior.
- ▷ Verificar adicionalmente se as comissões se preocupam com a igualdade entre homens e mulheres e, se necessário, pressionar por uma crescente participação da mulher.

*\*) Recomendações do Relatório do Secretário-Geral da ONU sobre as Mulheres, Paz e Segurança, 16 de outubro de 2002*



Seção III

# Os principais componentes operacionais do setor de segurança

## Os militares

Os militares existem desde muito tempo e são geralmente vistos como a espada e o escudo do Estado. O quadro N°17 mostra que em meados de 2002 poucos países no mundo não possuíam um setor militar.

Quadro N° 17

### Países sem forças armadas

Alguns países não têm forças armadas, como alguns micro-estados nos mares do sul tais como Nauru, Maldivas, Kiribati, Samoa, Ilhas Salomão, Tuvalu, Palau e Vanuatu; e no Caribe: São Vicente e Granadinas, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, Dominica, Granada. Outros países sem forças armadas são a Costa Rica, Islândia, Maurício, Panamá, Somália (que está em processo de constituir um exército), Andorra, São Marino e Haiti. A maioria destes países tem unidades paramilitares (por exemplo, guardas nacionais ou guardas de fronteira).

### Funções dos militares

Os desenvolvimentos de segurança desde o final da Guerra Fria afetaram muito os militares. Aos militares foram dadas novas atribuições ao mesmo tempo em que se lhes solicitou que desempenhassem suas funções tradicionais de uma maneira nova e diferente. Atualmente, é bastante comum para os militares estarem envolvidos nas seguintes cinco funções:

- ✓ Proteção da independência do país, sua soberania e integridade territorial, ou, mais amplamente, proteger os cidadãos do país;
- ✓ Missões internacionais de manutenção de paz e de imposição da paz;
- ✓ Ajuda humanitária em casos de desastre;
- ✓ Atribuições de segurança interna (assistência às autoridades civis responsáveis pela imposição da lei e manutenção da ordem em casos excepcionais de crise);
- ✓ Participação na construção da nação (função social).

O grau em que os militares desempenham estas funções varia de um país para o outro dependendo do quadro normativo e da percepção sobre a situação de segurança.

### Protegendo a soberania e a sociedade

A despeito dos novos desenvolvimentos e ameaças na área de segurança, a atribuição tradicional ainda é a tarefa mais importante para a maioria das forças armadas, ou seja, defender o país ou países aliados contra ataques militares externos. Esta tarefa inclui não apenas a proteção do território e da soberania política do Estado, mas também a proteção da sociedade como um todo.

Desde o final da Guerra Fria, os líderes políticos e militares têm se tornado cada vez mais conscientes de que a soberania nacional não é ameaçada somente por forças armadas estrangeiras, mas também por novas ameaças não necessariamente militares, tais como terrorismo, guerras civis, crime organizado, ataques cibernéticos e corrupção (ver quadro N°1). A maioria das forças armadas estão atualmente passando por reformas na área de defesa. O quadro N°18 menciona os principais processos de reforma.

#### **Quadro N° 18**

#### **Reforma da defesa nacional: com que finalidade?**

Desde 1990, a maioria das forças armadas tem sido objeto de reformas profundas. Estas reformas têm ocorrido em diversos países por diferentes razões. Em geral, podemos distinguir três objetivos para a reforma:

##### ▷ **Democratização**

Em muitos países pós-comunistas, pós-ditatoriais e em países recém-saídos de conflitos armados, o objetivo da reforma foi a democratização:

- Tornando os militares mais responsáveis junto à liderança política eleita, pois do contrário eles constituiriam uma ameaça à democracia.
- Equilibrando os recursos necessários para os militares em relação às necessidades de outros setores da sociedade.

##### ▷ **Adaptação ao novo ambiente de segurança**

- Ajustando o tamanho das forças e o orçamento dos militares às novas ameaças de segurança.
- Preparando os militares para as novas missões como manutenção de paz.

##### ▷ **Internacionalização**

Os militares têm deixado cada vez mais de operar em um contexto puramente nacional para atuar em conjunto com unidades de outros países. Esta cooperação internacional pode se dar em bases ad hoc, tais como nas missões de paz da ONU, ou em bases institucionais e a longo prazo (por exemplo, na OTAN), ou ainda em bases bilaterais e multilaterais diversas.

- Colocar os militares (parcialmente) sob comando e estruturas organizacionais internacionais.
- Preparar os militares para atuarem com militares de outros países através de adaptação em termos de equipamentos, treinamento, línguas, informações, sistemas de comando e controle (interoperabilidade).

Exemplos de unidades internacionais permanentes:

- 1° Corpo Germano-Holandês
- Batalhão Báltico (Lituânia, Estônia, Letônia)
- Corpo Polonês-Dinamarquês-Alemão
- Batalhão Multinacional de Engenheiros entre Eslováquia, Hungria, Romênia e Ucrânia (“Batalhão TISA”)

### **Contribuindo para a paz internacional**

Militares participam de missões de paz por pelo menos duas razões. Primeiro, para prevenir conflitos e evitar possíveis repercussões em outros países, tais como a desestabilização de regiões, o impacto negativo sobre economias e a criação de fluxos descontrolados de refugiados. Segundo, para promover a segurança humana e proteger as populações civis em áreas de conflito. Segurança humana, sobretudo o

exercício dos direitos humanos, tornou-se um importante objetivo nas políticas da comunidade internacional na medida em que conflitos recentes tornaram-se cada vez mais violentos e afetam a população civil. Um efeito secundário da participação nas missões de paz é que elas oferecem uma oportunidade para treinar unidades militares e ganhar experiência em cenários reais.

### **Ajuda humanitária em catástrofes**

Todos os países podem ser ou já foram afetados por catástrofes naturais ou causadas pela ação humana, tais como terremotos, enchentes, grandes incêndios ou quedas de aviões em áreas urbanas. Em tais situações de emergência, os militares são chamados pelas autoridades civis para dar assistência e prover ajuda humanitária. Os militares desempenham tarefas tais como a manutenção da lei e da ordem, fornecimento de comida, remédios e outros suprimentos, além de manter as linhas de comunicação e de transporte. Um efeito secundário do uso de tropas militares em operações de ajuda em caso de catástrofes é que elas ganham uma maior visibilidade para a sociedade, ampliando seu valor para a população.

### **Dando assistência para as autoridades policiais e judiciárias**

Uma função adicional executada pelos militares em alguns países é a assistência às autoridades policiais e judiciárias civis. Entretanto, este papel das forças armadas é bastante controverso. As sociedades podem enfrentar ameaças que são muito grandes para serem tratadas apenas pelas autoridades civis e policiais e, portanto, o apoio militar pode ser necessário. Exemplos de ameaças deste tipo são os ataques terroristas, crime organizado ou tráfico ilegal de drogas. As preocupações e riscos envolvidos na utilização dos militares em missões de garantia da lei e da ordem incluem:

- ✓ Ameaça o controle dos militares pelos civis;
- ✓ Maior politização da função militar;
- ✓ Os militares somente podem restaurar temporariamente a lei e a ordem, mas eles não estão preparados para lidar com as causas políticas, sociais ou econômicas de um conflito ou desordem;
- ✓ As forças armadas são treinadas para o combate e não são treinadas para tarefas policiais ou para lidar com a população civil em suas casas e ambientes de trabalho e lazer;
- ✓ Há um risco de rivalidades funcionais entre a polícia e as forças armadas.

#### **Quadro Nº 19**

#### **A participação dos militares no policiamento civil na África do Sul**

(...) A Força Nacional de Defesa da África do Sul (SANDF) somente seria empregada em circunstâncias extremamente excepcionais, tais como uma desorganização completa da ordem pública capaz de tornar as estruturas policiais da África do Sul ineficazes, ou no caso da decretação do estado de defesa nacional (...). A utilização dos militares dentro do país será sujeita ao controle parlamentar e às disposições constitucionais sobre direitos fundamentais, e será regulada em lei.

*Fonte: "Defesa na Democracia".  
Livro Branco sobre Defesa Nacional da República da África do Sul, maio 1996*

## **Função Social**

É notório que os militares, sobretudo no caso de alistamento obrigatório, contribuem para a construção nacional na medida em que jovens (a maioria dos efetivos) de todas as partes do país e com diferentes experiências e origens étnicas trabalham juntos. Esta integração é ainda mais importante em sociedades multiculturais ou caracterizadas por grandes números de imigrantes, onde os militares contribuem para integrar indivíduos de origens diversas. Outra função social dos militares consiste em dar oportunidades educacionais às pessoas. Indivíduos com perspectivas de trabalho limitadas ou inexistentes beneficiam-se de sua participação no serviço militar. Uma função social adicional das forças armadas, principalmente em países em desenvolvimento, consiste em apoiar a administração civil em áreas remotas, utilizando veteranos para a educação, saúde preventiva ou prevenção contra a degradação ecológica.

Estas funções sociais são exemplos de como os militares podem contribuir para a sociedade de uma maneira positiva. Entretanto, os militares podem interferir na sociedade, na economia e na política também de maneira negativa. Por exemplo, em alguns países os militares intervêm na política e ameaçam o governo. Em outros países, infelizmente, as forças armadas estão envolvidas em negócios no setor privado que lhes garantem rendas adicionais aos orçamentos estatais, e que não são controladas democraticamente.

## **O que você pode fazer enquanto parlamentar**

### **Funções dos militares**

- ▷ Garantir que o funcionamento das forças armadas:
  - Esteja bem definido em lei e nas regras e regulamentos militares;
  - Seja consistente com o conceito e a política de segurança nacional;
  - Corresponda às necessidades reais de segurança da sociedade;
  - Que as funções não-militares não prejudiquem a preparação militar para o cumprimento de sua missão primária, que é a proteção da soberania nacional e a manutenção do estado de direito no plano internacional.

### **Reforma da Defesa**

- ▷ Assegurar que comitês parlamentares competentes recebam relatórios detalhados sobre as reformas concebidas ou executadas, juntamente com as respectivas análises de impacto, para que estes comitês possam levantar questões, por exemplo, organizando audiências sobre temas pertinentes.

### **Uso dos militares em funções de garantia da lei e da ordem**

Em princípio, é preferível que os militares não se envolvam na garantia da lei e da ordem, mas quando isso for necessário, o parlamento deve:

- ▷ Assegurar que o envolvimento dos militares nas funções civis de manutenção da lei e da ordem está claramente definido, limitado e regulado por lei em termos de:
  - Circunstâncias nas quais o envolvimento pode ocorrer;
  - Natureza e limites do envolvimento;



*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

- Duração do envolvimento;
  - Tipos de unidades envolvidas em cada caso;
  - Instituições capazes de tomar a decisão sobre o envolvimento dos militares e para colocar termo ao seu envolvimento;
  - Jurisdição competente no caso de violação da lei ou no caso de violação dos direitos humanos naquele contexto etc.
- ▷ Legislar para que as aprovações e mandados sejam emitidos por uma instituição autorizada antes da realização de buscas, prisões ou disparos de armas;
- ▷ Assegurar-se de que existem mecanismos – parlamentares ou outros – para garantir que o envolvimento militar nesta área seja consistente com o direito internacional humanitário e com os princípios e normas de direitos humanos.

## Outras organizações militarizadas do Estado

A expressão “outras organizações militarizadas do Estado” (OOMEs) pode ter diferentes significados de acordo com os contextos e países nos quais ela é utilizada. De todo modo, estas OOMEs precisam ser distinguidas de organizações militares privadas. De acordo com o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS) de Londres, o conceito de OOMEs (algumas vezes referidas como *organizações paramilitares*) incluem as polícias militares (“*gendarmeries*”), guardas de fronteiras e polícias alfandegárias se estas forças são treinadas em táticas militares, são equipadas como unidades militares e operam sob autoridade militar no caso de uma guerra.

Quase todos os países do mundo têm OOMEs, além de forças armadas propriamente ditas. Estas organizações são estreitamente vinculadas aos militares e, em alguns casos, os militares fornecem equipamento, acesso a bases, treinamento e assistência para estas organizações.

Em várias situações, OOMEs são conhecidas por aplicarem técnicas militares de maneira inapropriada para as atividades de policiamento civil e/ou são responsáveis por sérios abusos de direitos humanos. Como o uso destas OOMEs pode tornar indistintas as atividades da polícia civil e das forças armadas, é importante que seus papéis e sua posição sejam bem definidos. É preferível excluir sua participação em operações de segurança interna. O parlamento deve adotar uma legislação apropriada para este fim e controlar as ações governamentais. O presidente ou o primeiro-ministro deve permitir o controle parlamentar das OOMEs, não somente porque, por lei, qualquer força custeada pelo Estado deve ser controlada pelo parlamento, mas também por causa dos desafios e perigos potenciais que sua ampla e descontrolada utilização representa.

### Quadro N° 20

#### Exemplos de forças militarizadas estatais em alguns países

País	Pessoal ativo nas forças armadas	Pessoal em outras forças militarizadas estatais	Tipos de unidades militarizadas estatais
Finlândia	31.700	3.400	Guardas de fronteira
EUA	1.365.800	53.000	Patrulha Civil Aérea
Federação Russa	1.004.100	423.000	Guardas de fronteira, tropas do Ministério do Interior, forças para a proteção da Federação, Serviço de Segurança Federal, Agência Federal de Comunicação e Informação, tropas ferroviárias etc.
Marrocos	198.500	42.000	Polícia militar, Força Auxiliar etc.



França	294.430	94.950	Polícia militar
Itália	250.600	252.500	Especialmente os 'Carabinieri' e a Guarda de Segurança Pública do Ministério do Interior
Turquia	609.700	220.200	Polícia militar/guarda nacional, guarda costeira
Burkina Faso	10.000	4.450	Polícia militar, companhias de segurança
Chile	87.000	29.500	'Carabineros'
República da Coreia	683.000	3.500.000	Corpos de Defesa Civil e Polícia Marítima
Indonésia	297.000	195.000	Polícia, polícia marítima e forças militares auxiliares locais

Fonte: IISS, *The Military Balance 2000-2001*, Londres

## Funções das outras organizações estatais militarizadas

As OOMEs desempenham várias funções, dentre as quais:

- ✓ Controle de fronteiras, incluindo o tráfico ilegal de bens e pessoas;
- ✓ Controle de rebeliões;
- ✓ Manutenção da lei e da ordem em situações de emergência e guarda do chefe de Estado e de instalações essenciais, como as usinas nucleares.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

Por favor, veja as seções correspondentes nos capítulos anteriores e posteriores que são, *mutatis mutandis*, aplicáveis.



## A polícia

### Polícia nas democracias

A polícia deve operar sempre dentro dos limites da lei. Ela é limitada pelas mesmas leis que ela procura garantir. Além disso, o papel da polícia é e deve ser distinto do papel de outras instituições importantes do sistema judiciário, tais como a promotoria, os tribunais, ou o sistema correccional. Na perspectiva da boa governança, todos os Estados deveriam prover segurança pública respeitando as liberdades individuais e os direitos humanos. Cidadãos em uma democracia têm o direito e a expectativa de receber um tratamento justo, imparcial e previsível por parte da polícia. A conduta das forças policiais em relação ao público pode ser vista como um dos principais indicadores da qualidade da democracia em um país.

#### Quadro N° 21

##### Características essenciais do policiamento democrático

- ▷ Os serviços policiais devem respeitar a lei e operar de acordo com um código profissional de ética;
- ▷ O policiamento democrático busca prover segurança pública efetiva ao mesmo tempo em que respeita os direitos humanos;
- ▷ A responsabilidade da polícia requer práticas transparentes e a existência de mecanismos de controle internos e externos;
- ▷ O policiamento democrático é um processo de cima para baixo, respondendo às necessidades e preocupações de cidadãos individuais e grupos da comunidade, e também buscando conquistar a confiança, o consentimento e o apoio do público. Consequentemente, baseia-se na transparência e no diálogo. Para este fim, em muitos países o policiamento é descentralizado, de modo a responder rápida e adequadamente às necessidades locais

### Necessidade de salvaguardas especiais

As organizações policiais são instrumentos do poder executivo e elas detêm o monopólio da coerção legítima dentro de uma sociedade para poderem cumprir suas funções. Entretanto, por causa desta capacidade coercitiva, a polícia também corre o risco de ser utilizada como um instrumento para o abuso estatal, violência, violação de direitos humanos e corrupção. Os serviços policiais em uma democracia requerem, portanto, garantias especiais para assegurar que eles estejam a serviço dos interesses da sociedade e não aos dos políticos, burocratas ou da própria instituição policial. As estruturas de policiamento precisam ser dotadas de prerrogativas e independência operacional, mas elas devem também atuar profissionalmente e respeitar a imparcialidade quando estiverem mantendo a lei. Os policiais devem ter consciência da existência de um código de ética profissional, respeitando-o de maneira explícita e implícita. Parte desta ética do policiamento profissional deve

envolver o respeito ao direito de cada um à vida, bem como o compromisso de usar a força somente quando isso for necessário para assegurar um objetivo legítimo; por outro lado, este uso da força não pode exceder o estritamente necessário e autorizado em lei. O uso da força pela polícia deve sempre respeitar a regra de proporcionalidade. Além das estruturas de controle externo, político e judicial (ver Capítulo 3), estruturas de controle interno ou burocrático também devem ser estabelecidas. O controle interno de alegações de abuso e reclamações do público deve ser garantido num sistema de policiamento profissional.

#### **Quadro Nº 22**

##### **Distorções e circunstâncias perigosas**

“A governança não-democrática das forças de segurança também pode distorcer as prioridades de segurança. Em muitos países, a ênfase na dimensão militar da segurança conduz os governos a militarizarem as forças policiais (diluindo ainda mais a distinção entre estas e as forças armadas) ou a não providenciarem fundos de forma adequada, comprometendo sua capacidade de garantir o bem-estar e a segurança das pessoas. Especialmente em países de baixa renda, a polícia e as outras forças de segurança recebem salários que lhes garantem a mera sobrevivência, um treinamento limitado ou inexistente, gerenciamento corrupto e ausência de políticas para solucionar os altos índices de analfabetismo.” (...) “Líderes eleitos em democracias recentes muitas vezes dependem das forças de segurança, incluindo unidades militares, para se manterem nos cargos, sobretudo porque estas forças são as mais poderosas na sociedade. Pela mesma razão, os próprios líderes políticos podem resistir ao estabelecimento de mais e melhores mecanismos de controle sobre os militares, uma vez que os governantes sabem que podem vir a depender do poder destas forças para atingirem seus próprios fins”.

*Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2002*

## **Iniciativas de base**

O controle democrático da polícia pode ser melhorado também por meio de mecanismos informais de baixo para cima, tais como as ações de organizações locais de direitos humanos nas próprias comunidades, que podem ampliar o apoio popular às forças policiais. Órgãos civis de controle, tais como um ouvidor para as reclamações do público contra a polícia, contribui para o controle externo e a prestação de contas da polícia para com as comunidades. Em alguns casos, a criação de conselhos provinciais de segurança que incluem grupos da sociedade civil e líderes locais tem tido efeitos benéficos sobre a melhoria dos serviços policiais locais. Regras específicas devem proteger aqueles que fazem denúncias e grupos ativistas da sociedade civil contra ameaças e assédio por parte da polícia, serviços de inteligência e forças armadas.

#### **Quadro Nº 23**

##### **Policiamento na Eritreia: um caso em evolução**

A relação entre a organização policial e seu ambiente apresenta muitas dimensões. Para melhor compreender esta relação, é preciso analisar como a polícia lida com os dois aspectos principais do policiamento: usando a força para manter a lei e provendo serviços para o público em geral. Nos países em desenvolvimento, como a Eritreia, este



dilema é ainda mais visível. Este país atravessou trinta anos de conflito com a Etiópia para obter sua independência, e a retomada dos combates em 1998 e 1999 indica que o conflito não terminou. No começo dos anos 1990, uma força policial de mais ou menos 5.000 homens e mulheres foi formada por membros das forças insurgentes. A razão para isto era bastante simples: o governo tinha que cuidar dos seus veteranos. Alguns dos dirigentes da polícia tinham experiência, tendo servido como policiais quando a Eritreia e a Etiópia formavam um único país.

Juntamente com vários tipos de assistência técnica em métodos de investigação criminal, a construção de uma academia de polícia, o estabelecimento de programas de escolarização, todos apoiados pelo governo holandês, a necessidade de alguma mudança cultural concomitante era evidente, pelo menos para os doadores e alguns membros da elite liderando o país. Pessoas que serviram como militares têm uma perspectiva diferente sobre o uso da força em comparação com o policial de rua. O projeto de mudança cultural no âmbito da Força Policial da Eritreia, com a ajuda do governo holandês, objetivou a conscientização sobre o policiamento democrático, caracterizado pela manutenção da lei e da ordem com a mínima utilização possível da força.

*Fonte: Casper. W. Vroom, Universidade de Maastricht, Holanda, envolvido no projeto de mudança cultural da Força Policial da Eritreia, 2002.*

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### Quadro de referência democrática

- ▷ Assegure-se de que a polícia opera nos limites da lei.
- ▷ Assegure-se de que a polícia opera de acordo com um código de ética de tal maneira que todos os cidadãos possam esperar um tratamento justo, imparcial e previsível. Neste sentido, assegure-se de que o Estado adere ao código da ONU para a Conduta de Policiais e Agentes da Lei (1979): veja o quadro N° 65.

### Treinamento

- ▷ Assegure-se de que a educação profissional e o treinamento da polícia tenham por objetivo a manutenção da lei e da ordem pública com o mínimo de força possível e que, para este fim, incluam nos currículos valores éticos e democráticos, direitos humanos, diversidade e igualdade entre homens e mulheres: veja também o Capítulo 7.

Veja também as recomendações nas seções VI, VII e VIII sobre recursos financeiros, humanos e materiais.

## Serviços secretos e de inteligência

Serviços de inteligência (algumas vezes também chamados de “serviços de segurança”) constituem um componente importante em qualquer Estado, fornecendo análises independentes e informações pertinentes para a segurança do Estado e da sociedade e para a proteção dos interesses vitais. Embora tais serviços façam parte do poder executivo, o parlamento desempenha um papel crucial no controle de suas atividades.

As novas ameaças e riscos para a segurança interna resultantes do terrorismo internacional, tráfico de drogas, contrabando, crime organizado e imigração ilegal, enfatizam a necessidade de um fortalecimento das capacidades estatais de inteligência. Em particular, depois dos eventos de 11 de setembro de 2001, a qualidade da inteligência é vista como algo essencial. Nos meses que se seguiram aos ataques, os governos de vários países ampliaram os poderes dos serviços de inteligência, tais como vigilância das comunicações via internet, telefonia e fax (ver Capítulo 20 sobre terrorismo).

As novas tecnologias estão expandindo as capacidades de vigilância, identificação e prisão de possíveis suspeitos, e uma maior cooperação está sendo desenvolvida entre os serviços de inteligência, tanto no plano interno de cada país quanto internacionalmente. Cabe ao parlamento assegurar que estas maiores responsabilidades dos serviços de inteligência não violem princípios de direito internacional humanitário e normas de direitos humanos.

### Natureza dos serviços de inteligência

Os serviços de inteligência existem para obter e analisar informações. Tais ações requerem um alto grau de segredo. Por outro lado, há o risco de que esta informação possa ser utilizada de forma abusiva no contexto político interno. Serviços de inteligência podem se tornar ameaças para a sociedade e o sistema político que eles devem proteger. Portanto, é necessário um controle parlamentar transparente e democrático dos serviços de inteligência além do controle exercido pelo Executivo. Somente um sistema de ‘freios e contrapesos’ (*checks and balances*) pode prevenir o Executivo ou o parlamento de utilizarem os serviços de inteligência para seus próprios objetivos políticos.

Numa democracia, os serviços de inteligência devem se esforçar no sentido da efetividade, neutralidade política (devem ser apartidários), aderindo a um código de ética profissional, operando dentro de suas atribuições legais e de acordo com a normas constitucionais e as práticas democráticas do Estado.

O controle democrático das estruturas de inteligência deve começar com um quadro normativo claro aprovado pelo parlamento que estabeleça as organizações de inteligência do Estado e as normas aplicáveis. Estas normas devem especificar os

limites para os poderes de cada órgão, seus métodos de operação e de que modo os serviços de inteligência devem responder por suas ações.

**Quadro N° 24**

**O parlamento e os gastos dos serviços de inteligência: o exemplo da Argentina**

“Lei No 25.520 sobre Inteligência Nacional. (27 novembro 2001). Artigo 37: “O comitê bicameral do Congresso Nacional é competente para supervisionar e controlar as ‘alocações orçamentárias’ designadas para diferentes componentes da Inteligência Nacional. Com este fim, o Comitê Bicameral do Congresso Nacional pode executar qualquer ato relacionado com esta competência, em particular:

1. Participar e intervir nas discussões sobre a lei orçamentária nacional que o poder executivo envia para o Congresso. Com esta finalidade, o poder executivo envia toda a documentação necessária, em particular a) um anexo com os orçamentos reservados, confidenciais, secretos ou de limitado acesso executados por jurisdição; b) um anexo contendo os objetivos, o programa e o objeto de todos os gastos.
2. Solicitar a assistência de todos os organismos de inteligência incluídos nesta lei, que estão obrigados a fornecer todos os dados, contextos e relatórios relacionados com as suas funções. Nos casos em que se fizer necessário, dados e documentos referidos no artigo 39 desta lei também poderão ser requisitados.
3. Velar para que as alocações orçamentárias sigam os objetivos definidos pela lei orçamentária.
4. Fazer um relatório anual para o Congresso Nacional e o Presidente contendo: a) a análise e a avaliação da execução das alocações orçamentárias feitas para os organismos de inteligência; b) uma descrição das atividades de supervisão e controle realizadas pelo Comitê Bicameral, bem como quaisquer recomendações que o comitê julgue necessárias.”

*Fonte: Lei No 25.520 sobre a Inteligência Nacional da Argentina, 27 novembro de 2001*

A maioria dos países implementa alguma supervisão formal, usualmente na forma de uma comissão parlamentar de controle. Em alguns casos, o alcance de comitês parlamentares já existentes, como o comitê de defesa ou de forças armadas, é ampliado para incluir temas de inteligência. Em outros países, o parlamento estabelece comissões parlamentares ou pelo menos uma subcomissão encarregada de controlar os serviços secretos e de inteligência.

Comissões parlamentares de controle devem ter acesso garantido a informações, participar da indicação dos chefes dos serviços de inteligência, e autoridade para supervisionar o processo orçamentário (ver quadro N°24 sobre fundos específicos). Na ausência de uma comissão parlamentar com competências específicas, alguns países têm estabelecido comissões de controle das atividades de inteligência ligadas ao governo mas independentes do Executivo. Órgãos de controle no âmbito do Executivo normalmente envolvem uma função gerencial ou administrativa, e tendem a ser menos independentes das estruturas que eles devem supervisionar do que as comissões parlamentares, uma vez que estas são constituídas por representantes de diferentes partidos.

**Quadro N° 25**

**Comitês parlamentares e documentos sigilosos**

- ▷ Quando necessário, a comissão se reúne a portas fechadas;



- ▷ A comissão relata ao plenário do parlamento, seguido por debate público (sobre temas não-sigilosos);
- ▷ A comissão pode requisitar qualquer informação desde que mantenha segredo sobre operações em curso e os nomes dos agentes dos serviços de inteligência;
- ▷ A comissão pode tornar pública qualquer informação depois que for determinado (por maioria simples ou qualificada) que tal divulgação é de interesse público.
- ▷ A comissão não se limita às informações solicitadas. Por iniciativa própria, os ministros responsáveis pelos diversos serviços de inteligência devem providenciar toda informação que possa ajudar a comissão a compreender adequadamente uma situação.

## Parâmetros para os serviços inteligência nas democracias

A forma de controle dos serviços secretos ou de inteligência é influenciada pelas tradições legislativas do Estado, pelo sistema político e por fatores históricos. Por exemplo, certos países influenciados pela tradição da *common law* britânica tendem a enfatizar a dimensão judicial do controle. Por outro lado, o controle legislativo tende a ser favorecido na Europa continental e nos países que vivenciaram polícias repressivas em algum momento da história moderna. Os Estados Unidos têm mecanismos de controle nos poderes executivo, legislativo e judiciário. Alguns países democráticos criaram a instituição do ouvidor, ou *ombudsman*, que tem a função de investigar denúncias de violação de direitos humanos por parte dos serviços inteligência e de informar o público sobre as conclusões da investigação (sobre *ombudsman*, ver o capítulo 16).

### Escopo

O controle dos serviços de inteligência normalmente tem um escopo limitado, em virtude do tipo de atividade (nacional, contra-espionagem ou inteligência externa), ou das áreas em que pode ser exercido (método operacional, ação secretas).

### Debate aberto ou confidencial no parlamento

Geralmente, o controle das atividades de inteligência nas sociedades democráticas permanece menos aberto e desenvolvido do que em outras áreas de atuação do Estado. Por exemplo, a deliberação em uma comissão parlamentar de controle das atividades de inteligência não acontece de maneira completamente pública e os membros do parlamento que estão envolvidos no controle externo destas atividades devem jurar respeito à natureza confidencial da informação que lhes é posta à disposição. Independentemente da forma de controle adotada, as sociedades democráticas procuram manter um equilíbrio entre o respeito do estado de direito e a transparência das estruturas por meio da supervisão regular, por um lado, e a necessidade de preservar o segredo e a efetividade da proteção da segurança nacional, por outro lado.

### Divisão de tarefas

Uma forma estrutural de controlar a atividade de inteligência é evitar o monopólio da função de inteligência por parte de uma única organização ou agência. A criação de

distintas organizações inteligência, talvez com estruturas separadas tais como as forças armadas e a polícia, ou a uma divisão entre inteligência interna e externa, pode ser menos eficiente e engendrar a competição interburocrática, mas em geral facilita um controle democrático. Portanto, muitos países têm serviços separados para a inteligência interna e a inteligência militar. Esta distinção favorece o controle democrático, mas fragmenta a coleta/busca de informações e sua análise, o que pode se tornar um problema, principalmente depois dos ataques terroristas aos Estados Unidos.

### **Treinamento do pessoal de inteligência**

O treinamento e a formação profissional de especialistas em inteligência é um aspecto fundamental do controle. Em particular, o desenvolvimento de uma visão comum e compartilhada entre os funcionários e a sociedade a respeito dos parâmetros de profissionalismo, do compromisso com as normas democráticas e os princípios de direitos humanos, bem como de um senso de responsabilidade cívica, três dimensões importantes do treinamento do pessoal de inteligência. Democracias treinam e empregam civis nas funções de inteligência, não deixando isto apenas no domínio dos militares.

### **Domínio público**

Outro fator estrutural que pode facilitar o controle e a prestação de contas é a possibilidade de que as informações sobre as atividades de inteligência possam se tornar públicas depois de certo período de tempo. A publicidade pode ser prevista por meio de legislação que regule o direito à informação e por regras sobre a publicação de documentos sigilosos depois de um certo período de tempo. Esta 'transparência adiada' e eventual controle público *a posteriori* favorece o controle democrático (ver o Capítulo 21).

## **O que você pode fazer enquanto parlamentar**

### **Mecanismos de controle parlamentar**

- ▷ Assegure-se de que seu parlamento tem uma comissão ou uma sub-comissão com mandato específico para controlar todos os serviços de inteligência (ver, para uma comparação, o capítulo 15 sobre comissões parlamentares).
- ▷ Assegure-se de que o mandato do organismo de controle é claramente definido e que as eventuais restrições sejam reduzidas ao mínimo, e que seus membros tenham acesso a toda informação e conhecimentos técnicos necessários.
- ▷ Assegure-se também de que o comitê parlamentar atue e relate periodicamente suas atividades, conclusões e recomendações.



#### **Quadro legal e democrático**

- ▷ Assegure-se de que a lei sobre os serviços de inteligência regule as seguintes questões: elas devem definir a condição dos serviços de inteligência, sua jurisdição, operação, cooperação, quem define prioridades e tarefas, a obrigação de relatar e o controle dos serviços de inteligência. Além disso, o uso de métodos específicos de aquisição de informações e gestão de registros contendo detalhes pessoais deve ser regulamentado por lei, assim como a condição dos funcionários dos serviços de inteligência.
- ▷ Assegurar-se de que os serviços de inteligência sejam politicamente neutros e operem de acordo com uma ética profissional que inclui o compromisso com as normas democráticas e um senso de responsabilidade cívica.
- ▷ Assegure-se de que o comitê parlamentar de controle atue com vistas a assegurar que o pessoal de inteligência receba formação em princípios democráticos e legislação de direitos humanos.
- ▷ O parlamento deve aprovar leis atribuindo funções complementares aos três Poderes, a saber:
  - O Executivo tem a responsabilidade final de atribuir tarefas e prioridades para os serviços de inteligência;
  - O parlamento aprova leis pertinentes, controla o orçamento e o desempenho do governo e o funcionamento dos serviços de inteligência; o parlamento NÃO deve interferir na gestão das operações de inteligência em andamento;
  - O Judiciário emite mandados nos casos em que os serviços de inteligência necessitam interferir com a propriedade privada e/ou com as comunicações e supervisiona a atuação das agências em termos de sua conformidade com a lei.

#### **Transparência e prestação de contas**

- ▷ Assegure-se de que a comissão parlamentar de controle da inteligência seja consultada ou informada sobre a política geral de inteligência desenvolvida pelo Executivo.
- ▷ Assegure-se de que a comissão parlamentar esteja conseguindo fazer com que os serviços de inteligência operem de uma maneira apropriada, em conformidade com a lei e de forma responsável, preservando a necessária confidencialidade e efetividade através de normas sobre interceptação telefônica, por exemplo.
- ▷ Com este objetivo, assegure-se de que a comissão seja informada de maneira abrangente sobre as atividades das agências de inteligência, e que ela tenha um papel a desempenhar na indicação dos dirigentes dos serviços secretos e de inteligência.

#### **Questões relacionadas com a confidencialidade**

- ▷ Assegure-se de que a legislação sobre liberdade de imprensa seja um importante meio de prestação de contas e controle – direto e indireto – dos serviços de inteligência.
- ▷ Auditorias especiais devem ocorrer no caso de fundos secretos, especialmente para manter um equilíbrio entre confidencialidade e prestação de contas.
- ▷ Assegure-se de que existam critérios em lei para a liberação de documentos previamente classificados como secretos, de modo a garantir a transparência, ainda que a posteriori. Os títulos dos relatórios que podem ser legalmente obtidos devem ser publicados periodicamente.

Veja também o Capítulo 20 sobre terrorismo e a Seção VI sobre recursos financeiros.



## Empresas privadas de segurança e serviços militares

O Estado tem o monopólio do uso legítimo da força e, neste sentido, é o único provedor de segurança para a sociedade, responsável pelo provimento de segurança interna e defesa contra ameaças externas. Entretanto, mais recentemente, a onda de conflitos internos trouxe à tona um novo fenômeno conhecido como privatização das funções de segurança. Alguns atores não-estatais voltaram à cena e desafiam a forma tradicional de controle democrático no setor de segurança.

Desde os anos 1990 vem ocorrendo uma proliferação de empresas privadas militares e de segurança. A maioria destas pode ser dividida em três grupos principais: mercenários, firmas militares privadas e firmas especializadas em vários tipos de segurança (patrimonial, redes digitais, proteção pessoal etc.). É importante que as atividades destes atores sejam controladas por mecanismos estatais.

### As funções e perigos das firmas de segurança e empresas militares privadas

São, sobretudo, os países em situação pós-conflito ou os chamados 'estados falidos' que oferecem os mercados mais atrativos para estas empresas militares e de segurança no setor privado. Usualmente elas tendem a compensar a falta de treinamento militar adequado e os níveis insuficientes de pessoal estatal para o provimento de segurança para todos os cidadãos e/ou grupos. Estes optam por empresas privadas para lidar com o monopólio estatal no uso legítimo da força ou o controle democrático, ou para lidar com problemas decorrentes de conflitos no plano interno dos Estados.

Nestes tipos de circunstâncias, o uso de firmas privadas de segurança/militares pode ter efeitos positivos no curto prazo, especialmente em termos de melhoria das habilidades dos profissionais nacionais e das capacidades de treinamento das agências estatais, podendo ter consequências positivas mesmo na autoconfiança das forças nacionais. Entretanto, o impacto negativo sobre o processo de democratização também pode ser grande e variado, como mostra o quadro N°26.

O público e as instituições democraticamente eleitas, e, principalmente, os parlamentos, necessitam mecanismos eficientes de controle democrático, não somente sobre as estruturas estatais de segurança, mas também sobre os especialistas militares e de segurança contratados.

#### Quadro N° 26

#### Empresas de segurança privada e forças armadas: riscos para a democracia

- ▷ Atores privados na área de segurança podem trazer certo grau de estabilidade na esfera militar e de segurança, mas no longo prazo é preferível que a força militar constitua o método principal de resolver problemas internos de segurança;



- ▷ Contratar especialistas estrangeiros levanta questões, tais como definição de suas atribuições militares ou de segurança e aspectos orçamentários: na perspectiva democrática e da boa governança, tais questões devem ser abordadas em debates parlamentares e públicos;
- ▷ Em muitos casos os atores privados agem como representantes disfarçados de empresas que vendem armamentos.

## **Mercenários**

Mercenários constituem um fenômeno relativamente antigo. Conflitos mais recentes provam que os mercenários ainda podem ser encontrados em muitas partes do mundo.

Uma definição de mercenários é dada pelo artigo 1 da Convenção Internacional contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários, adotada pela Assembleia Geral da ONU através de sua resolução 44/34 de 4 de dezembro de 1989. A convenção entrou em vigor em 20 de outubro de 2001, mas até agora poucos países a ratificaram. A Convenção amplia a definição contida no artigo 47 do Protocolo Adicional 1 da Convenção de Genebra de 1949 (em particular com respeito às pessoas que são especificamente recrutadas para participar em atos coordenados de violência com o objetivo de derrubar um governo, ou desorganizar de qualquer outro modo o ordenamento constitucional de um Estado ou sua integridade territorial):

“Artigo 1 – Para os objetivos da presente Convenção:

1. Um mercenário é qualquer pessoa que: (a) é especialmente recrutada localmente ou no estrangeiro para lutar em um conflito armado; (b) é motivada a tomar parte nas hostilidades essencialmente pelo desejo de ganho privado e, de fato, recebe promessa, por ou em favor de uma parte no conflito, de compensação material muito superior àquela prometida ou paga aos combatentes de patente e função similar nas forças armadas da parte contratante; (c) não é nem nacional de uma parte do conflito e nem residente nos territórios controlados por uma parte do conflito; (d) não é membro das forças armadas de uma parte do conflito; e (e) não foi enviada para a região por um Estado que não é parte do conflito em missão oficial enquanto membro de suas forças armadas.
2. Um mercenário é também qualquer pessoa que, em qualquer outra situação: (a) é especialmente recrutada localmente ou no exterior com o objetivo de participar em um ato concertado de violência voltado para: (i) derrubar o governo ou de outro modo desorganizar a ordem constitucional de um Estado; ou (ii) interferir na integridade territorial de um Estado; (b) é motivada a participar essencialmente pelo desejo de ganho privado significativo e é levada à agir pela promessa de pagamento ou compensação material; (c) não é nem nacional nem residente do país contra o qual seus atos são dirigidos; (d) não foi enviada por um Estado em missão oficial; e (e) não é um membro das forças armadas do Estado sobre cujo território a ação é realizada.”

Nos termos desta Convenção, uma violação grave é cometida por qualquer pessoa que recrute, use, financie ou treine os mercenários, ou tente cometer tais atos. Entretanto, há casos em que os governos contratam especialistas militares estrangeiros para tarefas especiais (pilotos de caça, operações anti-terroristas etc.)

O Relator especial sobre mercenários do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos recomenda em seu relatório que a "Assembléia Geral deveria reiterar seu convite para que todos os Estados assinem ou ratifiquem a Convenção. Ela deveria, ao mesmo tempo, convidar os Estados membros a revisarem suas legislações nacionais de modo a se adaptarem aos ditames da Convenção" (§ 70).

## **Empresas militares privadas**

Empresas militares privadas constituem um tipo de organização mercenária moderna, semelhantes às grandes corporações empresariais. Sendo assim, elas operam para obter lucro, por exemplo vendendo serviços militares e treinamento ou, mais especificamente, desempenhando funções de combate ou outras. Do ponto de vista legal, entretanto, tais empresas não podem ser classificadas como mercenárias, na medida em que normalmente estas empresas são formadas por militares aposentados, que já não estariam em serviço nas suas forças originais. Empresas militares privadas prestam serviços variados, desde combate e suporte operacional, ou aconselhamento e treinamento, até aquisições de armamentos, obtenção de inteligência, resgate de reféns etc. Independentemente do tipo de serviços que elas provêem, a característica comum é que elas operam a pedido de governos, especialmente em situações de conflito ou de reconstrução pós-conflito. Um exemplo deste tipo de empresa militar privada é a MPRI baseada nos Estados Unidos. Esta é uma empresa de serviços especializada em contratos na área de defesa, especialmente nas funções de suporte e assistência em temas como imposição da lei, liderança e reestruturação de sistemas de decisão. A empresa foi criada em 1988 por oficiais americanos aposentados e ainda hoje é constituída sobretudo por pessoal militar da reserva.

## **Empresas privadas de segurança**

Empresas privadas de segurança fornecem serviços de proteção patrimonial para empresas e pessoas físicas, com o objetivo declarado de prevenir a ocorrência de crimes. Assim, as empresas privadas de segurança são bastante frequentes, mas a tendência recente mostra que sua presença e utilização vêm crescendo, especialmente nas regiões mais conflituosas, onde os empresários sentem a necessidade de receber mais proteção do que os Estados podem garantir. Acredita-se que este tipo de empresa diz mais respeito à proteção da propriedade e da segurança do pessoal, do que com os aspectos militares de um conflito. Na prática, entretanto, as empresas do setor combinam uma especialização militar com a de segurança, na medida em que ambas podem ser importantes e necessárias em diferentes regiões. Recentemente, este fato levou à diluição das diferenças entre empresas militares e as firmas de segurança.

Devido à importância crescente dos atores privados no setor de segurança, é importante que as instituições democráticas, sobretudo o parlamento, assegure um padrão mínimo de controle sobre estes novos atores do setor de segurança; do contrário, os princípios democráticos básicos estarão ameaçados.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Legislação**

- ▷ Verifique se o seu país é parte integrante da Convenção Internacional de 1989 contra o Recrutamento, Uso, Financiamento e Treinamento de Mercenários, e também verifique se o seu país adotou uma legislação interna sobre o tema.
- ▷ Assegure-se da existência de normas sobre a segurança privada e as companhias militares.

### **Respeito às normas e embargos de armas**

- ▷ Na medida em que companhias militares e de segurança operam em regiões de conflito no exterior, incentive o parlamento a verificar que todas as companhias militares privadas e de segurança operando em território nacional estejam em linha com a estratégia nacional de segurança, a política externa e as normas internacionais.
- ▷ Estabeleça em lei que as firmas militares e de segurança privadas NÃO têm permissão para operar em regiões ou países que estão sujeitos a embargos de armas.

### **Transparência**

- ▷ Garanta que nenhuma firma privada militar e de segurança de origem estrangeira possa operar em território nacional sem autorização prévia do parlamento, mesmo que ela esteja operando sob a solicitação ou com o consentimento do governo.
- ▷ Assegure que o orçamento governamental para a segurança privada e as empresas militares e as respectivas atividades vinculadas a estes orçamentos são supervisionados pelo parlamento.

### **Prestação de Contas**

- ▷ Assegure-se de que o parlamento mantém o governo responsável por todos os atos das companhias de segurança e firmas militares privadas, tanto em território nacional como no exterior, tanto em termos legais quanto práticos.

**Seção IV**

# **A segurança nacional sob o controle parlamentar:**

**Condições e mecanismos**

## Condições para um controle parlamentar efetivo

O controle parlamentar do setor de segurança depende do poder do parlamento em relação ao governo e aos serviços de segurança. Nesse contexto, poder significa a capacidade de influenciar o comportamento e as opções do governo de acordo com a vontade coletiva da população, conforme expressada no parlamento. Isso também inclui a capacidade de controlar a implementação de políticas, legislação, decisões e orçamento tal como aprovados pelo parlamento. Esse poder deriva não apenas da constituição e das leis, mas também de regras de procedimento parlamentar e práticas costumeiras.

Condições para um efetivo controle parlamentar do setor de segurança incluem:

- ✓ Poderes legais e constitucionais claramente definidos
- ✓ Práticas costumeiras
- ✓ Recursos e pessoal especializado
- ✓ Vontade política

### Poderes legais e constitucionais

A constituição (ou seu equivalente) fornece a mais importante base jurídica para o controle parlamentar do setor de segurança. Embora as constituições variem de um país para o outro, de acordo com os aspectos políticos, sociais, culturais e econômicos, a maioria delas estipula que:

- ✓ O Executivo (presidente, primeiro ministro ou o ministro da defesa) é responsável pelos serviços de segurança;
- ✓ O Executivo tem que prestar contas ao parlamento.

Como as medidas constitucionais são hierarquicamente superiores, é importante que o parlamento discipline o setor de segurança no plano da constituição. Constituições são dificilmente modificadas; e qualquer reforma exige uma maioria qualificada do parlamento. Assim, a constituição representa um caminho efetivo de proteção das prerrogativas parlamentares nesse campo. Tais poderes podem ser ainda mais reforçados por legislações específicas através das regras de procedimento parlamentar. Além disso, normas e práticas sociais de prestação de contas e controle parlamentar têm sido desenvolvidas.

O quadro N° 27 ilustra as prerrogativas que os parlamentares podem utilizar no controle do setor de segurança. Estas prerrogativas serão discutidas nos capítulos seguintes.

**Quadro N° 27**

**Instrumentos à disposição do parlamento para o controle democrático do setor de segurança**

**1. Prerrogativas gerais**

- a. Para iniciar o processo legislativo
- b. Para modificar ou reformular leis
- c. Para questionar membros do Executivo
- d. Para convocar membros do Executivo para depor em sessões parlamentares.
- e. Para convocar membros das forças armadas e servidores civis para depor em sessões parlamentares.
- f. Para convocar especialistas civis para depor em sessões parlamentares
- g. Para obter documentos do Executivo
- h. Para executar inquéritos parlamentares
- i. Para organizar audiências

**2. Controle orçamentário**

- a. Acesso a todos os documentos orçamentários
- b. O direito de revisar e retificar os fundos orçamentários de defesa e segurança
- c. Controle orçamentário exercido em diferentes níveis: programas, projetos e alocação
- d. O direito de aprovar/rejeitar qualquer proposta de orçamento suplementar para defesa

**3. Missões de paz/envio de tropas ao exterior: o direito do parlamento de aprovação/rejeição:**

- a. Participação no processo de decisão antes do envio de tropas para o exterior
- b. Funções da missão; assegurar o mandato da ONU
- c. Orçamento da missão
- d. Riscos para os militares envolvidos
- e. Regras de alistamento
- f. Cadeia de comando/controle
- g. Duração da missão
- h. O direito de visita às tropas em missão

**4. Aquisições**

- a. Obrigação do executivo de informar o parlamento das decisões sobre aquisições
- b. O direito de aprovar/rejeitar contratos
- c. Revisão das fases seguintes da aquisição:
  - i. Especificar a necessidade de novos equipamentos
  - ii. Comparar e selecionar um fabricante
  - iii. Avaliar ofertas para compensação

**5. Política geral de defesa e segurança: o direito de aprovar/rejeitar**

- a. Conceito de política de segurança
- b. Conceito de gerenciamento de crises
- c. Estrutura das forças armadas
- d. Estratégia/doutrina militar

**6. Pessoal de defesa/segurança**

- a. O direito de aprovar/rejeitar o plano de pessoal
- b. O direito de estabelecer tetos para a força de trabalho
- c. O direito de aprovar/rejeitar ou o direito de ser consultado sobre altas nomeações militares (tal como o comandante do estado maior do exército)

## Práticas costumeiras

A legislação não pode regular todos os atos e comportamentos. Assim, é importante desenvolver e manter hábitos e práticas de controle parlamentar fundados em normas sociais, tais como respeito mútuo e veracidade. Por exemplo, informar o parlamento sobre novos desenvolvimentos na área de segurança não é apenas uma questão de transparência e prestação de contas, mas também um diálogo com a população.

## Recursos e conhecimento técnico

A capacidade do parlamento para inspecionar o setor de segurança é influenciada pelo tempo e pelo nível de especialização e informações disponibilizadas.

### O fator tempo

É crucial para o parlamento receber em tempo informações sobre as intenções do governo e decisões concernentes a questões de segurança e ao setor de segurança. O governo não deve apenas relatar ao parlamento decisões já tomadas. Em tais situações, o parlamento será confrontado com um 'fait accompli' e não terá outra alternativa a não ser aprovar ou rejeitar a decisão do governo.

Em tempos de crise nacional ou emergências, o governo age rapidamente e apenas informa o parlamento *post facto*. Isso, todavia, não o exime de agir dentro da estrutura aprovada pelo Legislativo.

No que concerne questões políticas de longo prazo, o parlamento deve dispor do tempo necessário para analisar e debater assuntos como o orçamento de defesa, decisão de aquisição de armamento ou uma revisão da política de defesa.

Uma maneira de lidar com o fator tempo é desenvolver uma estratégia pró-ativa. O quadro N°28 apresenta alguns elementos para uma estratégia pró-ativa no controle do setor de segurança.

#### Quadro N° 28

### Estratégias pró-ativas para o controle parlamentar do setor de segurança

O trabalho dos parlamentares é frequentemente dominado pelas notícias do dia. Além disso, a ordem do dia é, em grande parte, imposta pelo governo. Um efetivo caminho para a superação das restrições de tempo, entretanto, pode ser o desenvolvimento de uma estratégia pró-ativa para o controle parlamentar. No que concerne o setor de segurança, tal estratégia incluiria:

**Definição da agenda:** Os parlamentares devem continuamente traduzir as intenções e necessidades da população em questões da agenda política.

**Desenvolvimentos recentes:** O parlamento precisa estar informado dos últimos desenvolvimentos nacionais e internacionais em assuntos militares e de segurança. Isso pode ser conseguido não apenas através de canais governamentais, mas também através de organismos não estatais como universidades, centros de estudo etc.

**Lições aprendidas:** O parlamento deve aprender com operações passadas realizadas pelos participantes do setor de segurança, por meio de relatórios frequentes e estruturais.

**Revisão contínua:** O parlamento deve solicitar que o governo preste contas das últimas intenções, desenvolvimentos e lições aprendidas na reciclagem de suas políticas de segurança.



## Informação, especialização e pessoal de apoio parlamentar

Um efetivo controle parlamentar do setor de segurança requer especialistas e recursos do próprio parlamento ou que esteja a sua disposição. Entretanto, o conhecimento técnico do parlamento raramente se iguala ao conhecimento técnico do governo e das forças de segurança. Na maioria dos casos, os parlamentares dispõem de um reduzido pessoal de pesquisa, quando este existe, ao passo que o governo pode contar com o pessoal do ministério da defesa e de outros ministérios relacionados com o setor de segurança. Alguns parlamentos, como o congresso argentino, têm um escritório de contato militar permanentemente vinculado a eles, que pode ser consultado por parlamentares e pelo pessoal do parlamento, podendo aconselhar a comissão para a defesa/segurança. Além disso, parlamentares são eleitos apenas por um período de tempo limitado, enquanto o pessoal civil e militar, como um todo, dedica-se integralmente a suas carreiras no ministério da defesa. O problema básico é, contudo, que os parlamentares dependem principalmente das informações oriundas do governo e do exército, que são as instituições controladas pelo Legislativo, o que coloca o parlamento em posição de desvantagem em relação ao governo e do exército. Essa situação é agravada pela natureza fechada do setor de segurança, devido às suas regras de trabalho, cultura, educação e segredo tipicamente militares.

O quadro N° 29 apresenta algumas sugestões sobre como ampliar a especialização parlamentar em segurança.

### Quadro N° 29

#### Mecanismos e práticas para aumentar a capacitação parlamentar em assuntos de segurança: algumas sugestões

- ▷ Estabelecer – onde não exista ainda como uma entidade independente – uma comissão parlamentar de segurança/defesa que concentre especialização e o conhecimento dos parlamentares sobre questões de segurança: o parlamento pode dividir a comissão de defesa em sub-comissões sobre aquisição, assuntos de pessoal, orçamento e missões de paz;
- ▷ Frequentar seminários nacionais e internacionais, participar de viagens de estudo e visitas aos locais dos serviços de segurança (ver Capítulo 11 sobre serviços secretos e de inteligência) e a estágios de treinamento para parlamentares, incluindo viagens a países que têm tropas nacionais envolvidas em missões de paz;
- ▷ Trocar experiências e práticas entre parlamentares de diferentes países, durante sessões parlamentares internacionais, por exemplo;
- ▷ Ter um pessoal profissional numeroso e bem-treinado;
- ▷ Assegurar o acesso a livrarias e centros de documentação/pesquisa, inclusive bancos de dados, especializados e atualizados;
- ▷ Assegurar o aconselhamento de especialistas externos de organizações não-estatais (por exemplo, universidades, *think-tanks*), ou oficiais militares aposentados (ver Capítulo 6 sobre sociedade civil);
- ▷ Disponibilizar aos parlamentares, em língua nacional, os tratados regionais e internacionais relacionados com segurança, seu status de ratificação e, quando for o caso, documentos pertinentes dos órgãos de monitoração dos tratados;
- ▷ Selecionar, anualmente, dois ou três temas relacionados ao setor de segurança, que serão analisados minuciosamente (por exemplo, pelas sub-comissões);
- ▷ Estabelecer um grupo de parlamentares envolvendo todos os partidos (as duas câmaras, se for o caso) para se ocupar de questões de segurança/defesa, e funcionar como um grupo de reflexão informal sobre esses assuntos.

## Vontade política

Mesmo que as bases legais para o controle parlamentar existam e que o parlamento tenha suficientes recursos e especialização para discutir essas questões, o controle parlamentar efetivo do setor de segurança pode não se realizar. Um último elemento, a vontade política dos parlamentares para utilizar os instrumentos e mecanismos a sua disposição, é condição essencial para um controle parlamentar efetivo do setor de segurança. A falta de vontade política para supervisionar os serviços de segurança pode resultar de diferentes fatores, incluindo:

- ✓ Disciplina partidária: como é do interesse dos parlamentares do partido do governo manter o Executivo no poder, eles têm a tendência de frear a crítica pública do executivo.
- ✓ Interesse e/ou falta de interesse do eleitorado: em muitos países o público geralmente demonstra desinteresse por questões de segurança. Assim, muitos parlamentares acreditam que não vale a pena, em termos de reeleição, dedicar muito tempo a essas questões.
- ✓ Considerações de segurança forçam os parlamentares, que são, por exemplo, membros de uma comissão de inteligência, a manterem segredo.

Esse tipo de situação faz com que os instrumentos parlamentares sejam aplicados de maneira passiva quando se trata de controlar a política e a ação do Executivo, exceto nos casos extremos, como um escândalo ou emergência. Entretanto, é um dever constitucional, e uma importante tarefa de qualquer parlamentar, controlar as intenções e ações do executivo.

## Mecanismos parlamentares aplicados ao setor de segurança

Todos os sistemas jurídicos prevêem instrumentos para obter informações para o controle de políticas e da administração, e para proteger os indivíduos, ou investigar e eliminar abusos e injustiças. Além disso, os parlamentares podem se beneficiar de boas práticas e métodos informais que complementem essas instrumentos e mecanismos legais ou constitucionais.

As três possibilidades legais para que os parlamentos obtenham informações do governo são:

- ✓ Debates parlamentares
- ✓ Questionamentos parlamentares e interpelações
- ✓ Inquéritos parlamentares

### Debates parlamentares sobre segurança

Os debates parlamentares sobre questões de segurança oferecem uma oportunidade única para a troca e coleta de informações essenciais sobre ações e intenções do governo. Em termos gerais, os debates parlamentares sobre políticas e questões de segurança podem ocorrer em cinco situações:

- ✓ Após apresentação de proposta orçamentária de defesa pelo Executivo;
- ✓ Após declarações oficiais ou não-oficiais de ministros, como o da defesa e das relações exteriores;
- ✓ Junto com a revisão da defesa nacional, a apresentação do Livro Branco da Defesa ou quaisquer outros documentos pertinentes da defesa nacional;
- ✓ Junto com os programas de governo, que são normalmente publicados após as eleições;
- ✓ Qualquer questão específica que demande o debate parlamentar, tais como escândalos, problemas de segurança ou desastres.

#### Quadro N° 30

##### Principais características dos procedimentos e mecanismos parlamentares para controle do Executivo

###### ▷ Debate Geral

“Em alguns países, as provisões da constituição requerem que o Executivo preste contas periodicamente ao parlamento de sua administração. (...) Na maioria dos países, questões de política geral não são automaticamente sujeitas a exames periódicos. Na maioria das vezes, elas são trazidas para o debate se especificamente requerido por um membro (...).”



▷ **Interpelação**

“(…) A interpelação é o procedimento básico para obter informação e exercer controle no sistema parlamentar clássico. Uma interpelação é endereçada por um membro do parlamento tanto a um ministro, para explicar alguma ação do seu departamento, quanto ao chefe de governo, sobre uma questão de política geral. Uma interpelação tem duas características essenciais: primeiro, ela promove o debate geral; e, em segundo lugar, ela traduz uma sanção política, porque o debate culmina com uma votação que pode expressar tanto a satisfação quanto a insatisfação do parlamento com as explicações fornecidas pelo governo. Uma interpelação é o mais efetivo dos procedimentos porque os ministros são chamados diretamente a prestar contas. Ela não é apenas um meio de obtenção de informação, mas uma forma direta de controle (…)”.

▷ **Moção de suspensão**

“No sistema britânico, o procedimento de interpelação é desconhecido, embora a “moção de suspensão” não seja diferente. Uma moção de suspensão movida imediatamente antes do início do recesso oferece a oportunidade de levantar uma série de questões com o governo, mas não é feita votação (…)”.

▷ **Questionamentos**

“O ‘procedimento de questionamentos’ (...) propõe-se a extrair informações concretas da administração, a solicitar sua intervenção e, quando necessário, expor abusos e solicitar reparações. Ele também é usado para obter o detalhamento de fatos, o que ajudará os membros a entender os complicados assuntos de orçamento e projetos de lei submetidos ao parlamento (...). O procedimento possibilita a descoberta, pela oposição, dos pontos fracos do governo e, devido à publicidade, tem um efeito positivo sobre a administração. (...) A popularidade desse procedimento pode ser atribuída ao fato de que ao exercer seu direito de fazer perguntas, o membro do parlamento goza da mais completa liberdade (...)”.

▷ **Comissões de inquérito:** ver quadro N° 32.

Fonte: *Parlamentos*, de Michel Ameller, União Inter-Parlamentar, 1966

## Questionamentos parlamentares e interpelações relacionadas à segurança

Questionamentos – sejam escritos ou orais – fazem parte da função inquiridora do parlamento e estão entre os procedimentos parlamentares mais utilizados para controlar a ação do governo.

Os questionamentos contribuem para um controle efetivo do setor de segurança, dada a função especial que eles desempenham. No que se refere à segurança, em geral, os questionamentos parlamentares:

- ✓ Oferecem aos membros do parlamento uma oportunidade para obter, em tempo hábil, informações precisas e atualizadas sobre a política de defesa e de segurança do governo e de questões de segurança em geral;
- ✓ Ajudam o parlamento a controlar a implementação de leis adotadas pelo Legislativo relacionadas com a segurança;
- ✓ Ajudam a chamar a atenção da opinião pública sobre questões de defesa e segurança, especialmente quando os questionamentos são feitos oralmente e as respostas são veiculadas por rádio ou televisão e/ou de outro modo reproduzidas nos debates parlamentares ou no Diário Oficial (a função informativa dos questionamentos parlamentares não se limita ao parlamento, e objetivam informar uma audiência mais ampla, incluindo a mídia, ONGs e a sociedade civil como um todo);

- ✓ Podem ser um instrumento de influência ou reorientação da agenda política do governo sobre questões de segurança;
- ✓ Permitem que os membros da oposição questionem os assuntos de segurança de seu interesse ou sobre os quais eles ainda não tenham obtido informação satisfatória.

Os questionamentos parlamentares sobre o setor de segurança são, na maior parte das vezes, delicados. O ministro responsável pela pasta da segurança nem sempre está disposto a responder ao parlamento. Tal relutância pode ser fruto do caráter confidencial das atividades do setor de segurança. Muitas vezes, documentos sobre a segurança nacional são sigilosos e alguns não são disponibilizados nem para o parlamento, nem para o público.

#### Quadro N° 31

#### Sugestões para um questionamento efetivo

- ▷ **Preparação:** é impossível improvisar sobre questões de segurança, sobretudo no que se refere às questões técnicas. Contatos informais com pessoal militar (do exército ou com background paramilitar) podem ser úteis.
- ▷ **Linguagem inequívoca:** a falta de clareza na formulação de uma questão pode causar mal-entendidos e levar o ministério a dar respostas inadequadas ou insuficientes.
- ▷ **Momento:** o momento em que uma questão é levantada é crucial para sua eficácia e impacto, inclusive em termos de publicidade.

Contudo, o poder do Executivo para determinar quais documentos são sigilosos é limitado pela lei. Além disso, o processo de classificação dos documentos deve ser transparente para que se saiba quem é o responsável pela decisão, quais documentos podem ser submetidos ao sigilo, o tempo de duração do caráter confidencial do documento, assim como as condições para classificação e desclassificação do documento como sigiloso.

No que diz respeito ao contexto institucional, os seguintes fatores parecem contribuir para a eficácia dos questionamentos parlamentares:

- ✓ A possibilidade para os parlamentares de apresentar perguntas complementares sempre que eles não estiverem satisfeitos com a resposta ou necessitem de mais esclarecimentos;
- ✓ A possibilidade para que os parlamentares de iniciar um debate sobre os assuntos levantados durante os questionamentos;
- ✓ A vontade dos membros do parlamento de fazer valer a possibilidade do direito de fazer perguntas;
- ✓ A possibilidade de que o público participe de questionamentos parlamentares, ou acompanhe pelo rádio ou televisão;
- ✓ A publicidade que cerca os debates e a possibilidade de publicação das perguntas e respostas em documentos acessíveis ao público.

## Inquéritos parlamentares especiais sobre segurança

Além do papel no processo legislativo, as comissões parlamentares também são importantes para o controle da política governamental. As atividades governamentais podem ser monitoradas por meio de missões temporárias de informação, que podem envolver mais de uma comissão, e que geralmente resultam na publicação de um relatório. Inquéritos parlamentares especiais devem dispor dos poderes de intimação de um inquérito judicial.

### Principais vantagens e características das comissões de inquérito

No que tange os assuntos de defesa/segurança, comissões *ad hoc* de inquérito têm grande importância e apresentam inúmeras vantagens, a saber:

- ✓ Seu próprio estabelecimento pode ser visto, especialmente pelo público, como um sinal político positivo;
- ✓ Elas constituem um instrumento para o controle de assuntos políticos sensíveis relacionados com o setor de segurança;
- ✓ Elas permitem uma avaliação da política do governo sobre assuntos de segurança e, quando apropriado, a apresentação de propostas sobre sua reorientação aceitáveis pelo parlamento e pelo governo.

#### Quadro N° 32

#### Características essenciais das comissões parlamentares de inquérito

“(…) Comissões de inquérito são amplamente utilizadas para o estudo de questões específicas. Com essa finalidade, o parlamento instrui alguns de seus membros a coletar as informações necessárias, que permitam ao parlamento exercer o controle apropriado, e a fazer um relatório sobre o qual a casa irá, se julgar apropriado, estabelecer um debate e chegar a uma decisão.

O direito de instituir um inquérito é um corolário natural do princípio segundo o qual o parlamento deve ser plenamente informado de qualquer matéria de competência do Executivo (…).

Em alguns países, é difícil para as comissões de inquérito realizar investigações efetivas. Muitas vezes, elas não têm poder para obrigar as pessoas a comparecerem, exceto por meio de processos ordinários no Judiciário. Isso leva à intervenção das autoridades governamentais, diminui o ritmo dos procedimentos da comissão e reduz os efeitos de seu inquérito. (…)

A melhor maneira, ainda, de tornar um inquérito parlamentar efetivo é obtendo testemunho sob juramento. (…)

Testemunhos dados por funcionários civis às comissões de inquérito são mais delicados, na medida em que o depoente está subordinado a um determinado ministro. Pode o governo impedir que funcionários não respondam aos questionamentos parlamentares? (…)

[Em alguns países] o consentimento [para dar testemunho] do governo é necessário; mas o governo não pode recusar exceto nos casos em que a quebra da confidencialidade seja “prejudicial à segurança pública ou passível de por em risco, ou dificultar, a realização do serviço público (…).

Deve ser observado que, qualquer que seja o sistema, a comissão não é nada mais do que um órgão de investigação que busca a elucidação de fatos. A comissão relata os fatos ao parlamento, e cabe a este concluir sobre o inquérito e os dados apresentados (…).”

Fonte: *Parlamentos*, de Michel Ameller, União Inter-parlamentar, 1966

Uma outra característica importante da comissão de inquérito é sua composição. A proporção dos membros parlamentares da oposição envolvidos é importante para o resultado do inquérito.

Os poderes da comissão de inquérito podem variar de um parlamento a outro, e até de uma comissão a outra. Estas prerrogativas incluem o poder:

- ✓ De escolher o tópico e escopo do inquérito parlamentar;
- ✓ De realizar visitas às bases do exército e outras instalações dos serviços de segurança; (ver Capítulo 17);
- ✓ De coletar todas as informações pertinentes, incluindo aquelas sigilosas e documentos altamente secretos, da Presidência, administração governamental ou do estado maior das forças armadas;
- ✓ De obter testemunho, sob juramento, dos membros da Presidência, administração governamental ou do exército, assim como da sociedade civil;
- ✓ De organizar audiências públicas ou à portas fechadas.

O inquérito canadense, sobre o envio de tropas à Somália, oferece uma boa ilustração (ver quadro N° 33).

#### **Quadro N° 33**

### **A Comissão de Inquérito sobre o envio das forças canadenses à Somália: uma ilustração do impacto público de relatórios parlamentares sobre questões de segurança**

Durante o envio de tropas canadenses à Somália, em 1993, alguns eventos chegaram ao conhecimento público e chocaram parte da população do país – o fuzilamento de intrusos somalis nas trincheiras canadenses em Belet Huen, o espancamento e morte de um adolescente sob custódia de soldados do Segundo Comando do Regimento Aéreo Canadense (CAR), uma aparente tentativa de suicídio por um dos soldados canadenses e, depois da missão, alegados episódios de retenção ou alteração de informações. Vídeos com imagens repugnantes de atividades obscuras envolvendo membros do CAR também vieram à tona. O inquérito militar que investigava os eventos foi considerado insuficiente pelo governo para atender os padrões canadenses de prestações de contas públicas, assim, o parlamento canadense, nos termos da Lei de Inquérito, estabeleceu um inquérito público.

**Escopo e autoridade** – A Lei de Inquérito confere a autoridade de intimar testemunhas, ouvir depoimentos, contratar consultores e conselheiros especializados e de avaliar evidências. O poder de solicitar depoimentos foi o principal mecanismo para esclarecer o que chegou ao conhecimento público sobre a Somália e sobre os Quartéis Gerais da Defesa Nacional. Algumas das 116 testemunhas prestaram depoimento ao inquérito em sessões abertas televisionadas por todo o Canadá. O escopo não era limitado apenas aos eventos na Somália, mas também incluía questões tais como a cadeia de sistema de comando, disciplina, operações das Forças Canadenses e as ações e decisões do Departamento de Defesa Nacional. A segunda parte da missão requeria que os Membros da Comissão cuidassem de questões específicas relacionadas ao pré-envio, o teatro de operações em si, e as fases pós-conflito na Somália.

**Não um julgamento** – O Inquérito não tinha a intenção de ser um julgamento, embora as audiências incluíssem o exame das causas institucionais dos incidentes e que haviam previamente resultado na acusação e julgamento de indivíduos. O foco primeiro do Inquérito eram as questões institucionais e processuais relacionadas com a organização e a administração das Forças Canadenses e do Departamento Nacional de Defesa, e não os indivíduos empregados por essas instituições. Contudo, o inquérito teve que examinar também as ações dos indivíduos no comando e a maneira como eles exerceram esse comando.



*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

**Os resultados** – O resultado de dois anos de trabalho foi um extenso relatório, que cobria uma ampla gama de questões, incluindo: a estrutura e organização da Força Canadense e do Departamento de Defesa Nacional na época da missão na Somália; a importância da cadeia de comando no exército canadense; uma discussão sobre cultura e ética militar; as relações entre civis e militares no Canadá etc. O Inquérito foi finalizado com uma série de recomendações importantes para mudanças em várias atividades e políticas do governo e das Forças Canadenses, muitas das quais estão em processo de implementação.

*Fonte: Prof Dr. Donna Winslow  
Conselheiro Técnico do Inquérito Parlamentar Canadense, 1996*



## Comissões parlamentares de defesa ou de segurança

Dada a complexidade do setor de segurança, uma estrutura bem desenvolvida de comissões é crucial para que o parlamento exerça uma influência real sobre o Executivo. O controle parlamentar do setor de segurança envolve não apenas uma comissão, mas várias, que podem receber nomes diferentes em diferentes parlamentos (e podem por vezes ter seus mandatos combinados).

Regra geral, essas comissões – que podem muitas vezes se reunir em sessões conjuntas – são as seguintes:

- ✓ Comissão de defesa (por vezes chamada comissão das forças armadas, ou comissão de segurança e defesa nacional, ou comissão de segurança e assuntos externos): trata de todas as questões relacionadas com o setor de segurança, como por exemplo, missão, organização, pessoal, operações e financiamento do exército, alistamento e aquisições;
- ✓ Comissão de assuntos externos: cuida, por exemplo, das decisões de participar em missões de paz, ou aceitar sua presença no território nacional, organizações regionais/internacionais, tratados e acordos;
- ✓ Comissão de orçamento ou finanças: tem a palavra final sobre o orçamento de todas as organizações do setor de segurança; a comissão de contas públicas revisa os relatórios de auditoria de todo o orçamento nacional, incluindo aquele da defesa;
- ✓ Comissão (ou sub-comissão) de inteligência: frequentemente reúne-se a portas fechadas;
- ✓ Comissão para indústria e comércio: importante nas questões de aquisição e comércio de armamentos (compensação);
- ✓ Comissão de ciência e tecnologia (para pesquisa e desenvolvimento militar);
- ✓ Comissão do interior (ou de assuntos internos): lida com a polícia, guardas de fronteira e outras organizações paramilitares.

### Poderes e meios

O poder de coletar e receber provas de fontes externas às comissões parlamentares varia. Algumas comissões, tais como as *ad hoc* da Câmara dos Comuns do Reino Unido, não são habilitadas a coletar provas elas mesmas, enquanto outras comissões, como as do Congresso dos EUA, têm poderes praticamente ilimitados para obter provas de fontes externas (sob juramento).

Algumas comissões parlamentares têm competência para legislar – adotando ou mesmo redigindo novas leis ou propondo emendas à legislação existente – ao passo que outras têm apenas a competência para controlar as ações do Executivo e as provisões orçamentárias, não podendo legislar.

Os meios e especialização da comissão é crucial para o desempenho efetivo do seu mandato: isto é, o número, capacidade, estabilidade e disponibilidade do pessoal; a capacidade de investigação e sua natureza (especializada ou geral; separada ou fazendo parte de uma unidade parlamentar de investigação mais ampla); acesso a dados e documentação de apoio (competência para obtê-la e reproduzi-la); competência para solicitar o apoio de especialistas; competência para realizar audiências e inquéritos. (Para mais informações ver o Capítulo 14 sobre mecanismos e instrumentos parlamentares).

#### **Quadro N° 34**

### **Funções essenciais de uma comissão parlamentar sobre questões de segurança e defesa**

#### **Política de segurança**

- ▷ Examinar e relatar qualquer iniciativa política importante anunciada pelo ministério da defesa;
- ▷ Periodicamente analisar o desempenho do ministro da defesa no exercício de suas responsabilidades políticas;
- ▷ Controlar a legalidade das ações do ministério da defesa em relação à legislação de liberdade de informação, e a qualidade da informação fornecida ao parlamento por quaisquer meios;
- ▷ Examinar petições e reclamações do pessoal militar e civil em relação com o setor de segurança.

#### **Legislação**

- ▷ Considerar e informar qualquer projeto de lei proposto pelo governo;
- ▷ Examinar tratados regionais e internacionais relacionados com a área de responsabilidade do ministério da defesa;
- ▷ Se apropriado, iniciar o processo legislativo solicitando ao ministro a proposição de uma nova lei ou redigindo um projeto.

#### **Gastos**

- ▷ Examinar e relatar as principais estimativas e gastos anuais do ministério da defesa;
- ▷ Considerar cada estimativa suplementar apresentada pelo ministério da defesa e informar ao parlamento sempre que esse solicitar maiores considerações;
- ▷ Se necessário, ordenar as autoridades competentes a realizar uma auditoria.

#### **Gestão e administração**

- ▷ Considerar e, se apropriado, obter evidências e informar cada uma das principais nomeações feitas pela autoridade executiva pertinente (principais comandantes militares, funcionários civis de alto escalão);
- ▷ Considerar a organização interna do setor de defesa, eventualmente através de órgãos externos ao parlamento (por exemplo, ombudsman), e chamar a atenção do parlamento para um possível mau-funcionamento do órgão externo

*Fonte: Baseado no Relatório da Comissão sobre Escrutínio Parlamentar da Hansard Society, Reino Unido, 2001*

O quadro seguinte, N° 35, sobre o método de trabalho do Parlamento Norueguês é apresentado como exemplo.

**Quadro N° 35**

**Sessões conjuntas da comissão de assuntos externos e da comissão de defesa do Storting (o Parlamento Norueguês)**

“A tarefa da Comissão Conjunta de Assuntos Externos é discutir com o Governo questões importantes sobre política externa, política comercial e política de segurança nacional. Essas discussões devem acontecer antes que importantes decisões sejam tomadas. Em casos especiais, a Comissão Conjunta pode apresentar recomendações ao *Storting*.

A Comissão Conjunta é composta por membros ordinários da Comissão Permanente de Assuntos Externos, pelo presidente e vice-presidente do *Storting* (se ainda não membros), juntamente com o presidente da Comissão Permanente de Defesa e mais onze membros nomeados pela Comissão Eleitoral. Quando as nomeações são feitas, a representação proporcional dos grupos partidários deve ser levada em consideração.

De acordo com o mesmo princípio, a Comissão Eleitoral nomeia deputados que serão convocados em caso de ausência, ou licença.

A Comissão é convocada quando o presidente julgar necessário, ou sob o pedido do Primeiro Ministro, do ministro das relações exteriores ou de um terço dos membros da Comissão.

O trabalho da Comissão Conjunta deve ser mantido em segredo, a menos que o contrário seja expressamente requerido. O mesmo se aplica às reuniões conjuntas dessa Comissão com outras. O presidente pode decidir que as convocações para as reuniões sejam secretas.

Uma matéria da agenda da Comissão Conjunta deve ser apresentada ao *Storting* por solicitação de pelo menos seis membros da Comissão. A Comissão decide se as condições para submeter a questão ao *Storting* estão presentes e notifica a presidência. O *Storting* decide se tal reunião será pública ou secreta. As deliberações do *Storting* deverão ser precedidas de uma declaração de um membro do Governo. O debate ocorre imediatamente após a declaração ou durante uma reunião subsequente, de acordo com a decisão do *Storting*. Propostas não podem ser apresentadas pelas comissões”.

Fonte: Seção 13 das Regras de Procedimento do Parlamento Norueguês  
(*Storting*: <http://www.stortinget.no/g>)

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### Áreas cobertas pela comissão que trata de questões de defesa no seu parlamento ou câmara

- ▷ Revisar o mandato da comissão e suas possíveis sub-comissões para assegurar que:
  - Ele esteja bem definido;
  - Ele permita que a comissão cubra todas as áreas em profundidade;
  - Ele seja consistente com a política de segurança e com as políticas de outras funções ministeriais que podem ter implicações na segurança, como relações exteriores, segurança aérea/marítima, indústria, fornecimento de energia etc.

### Uma comissão parlamentar efetiva

- ▷ Assegure que a comissão, ou sub-comissão, competente em seu parlamento ou câmara disponha – tanto pela lei quanto na prática – dos mecanismos descritos no quadro N° 34.
- ▷ Considere estabelecer sub-comissões para campos específicos da defesa, tais como orçamento, aquisições, pessoal e missões de paz.
- ▷ Inicie legislação para política de informação no setor de segurança e um processo de avaliação para os gastos com defesa.
- ▷ Certifique-se de que a comissão disponha de níveis adequados de recursos, incluindo acesso a conselho de especialistas.
- ▷ Examine e avalie as práticas internacionais de controle parlamentar do setor de segurança.

## Capítulo 16

# O ombudsman (ouvidor)

Entre os atores institucionais independentes que monitoram o setor de segurança, o *ombudsman*, ou ouvidor, ocupa uma posição especial. Existem países onde o *ombudsman* tem competência geral e lida com todos os problemas relacionados com o mau funcionamento da administração. Muitos países têm um outro órgão que executa um papel similar, como o comissário ou o comitê de reclamações públicas (caso da Nigéria). Em outros países, entretanto, ouvidores especializados foram criados para tratar com as forças armadas.

### Quadro Nº 36

#### O ombudsman

“(…) Um *ombudsman* lida com as reclamações oriundas das decisões públicas, ações ou omissões da administração pública. O detentor desse ofício é eleito pelo parlamento ou indicado pelo chefe de estado ou governo, com a aprovação do parlamento. O papel do *ombudsman* é proteger as pessoas contra violações de direitos, abusos de poderes, erro, negligência, decisões injustas e má-administração com vistas a melhorar a administração pública e fazer as ações e o governo serem mais transparentes e o governo e seus servidores mais responsáveis com o público. O ofício de *ombudsman* pode ser previsto pela constituição do país e disciplinado pela legislação ou criado por lei (...).

Para proteger os direitos dos cidadãos, o *ombudsman* possui vários poderes:

- 1) Para investigar se a administração do governo viola a lei ou atua com injustiça.
- 2) Se uma investigação descobre improbidades administrativas, fazer recomendações para eliminar a improbidade.
- 3) Informar suas atividades ao governo e a parte reclamante e, se as recomendações feitas não forem aceitas pelo governo, informar o parlamento. A maioria dos *ombudsmen* também fazem um relatório anual sobre seu trabalho para a legislatura e o público em geral.

Os *ombudsmen* geralmente não têm poder de tomar decisões que são obrigatórias para o governo, mas faz recomendações para a mudança (...). Geralmente, o *ombudsman* do setor público tem uma jurisdição geral sobre uma ampla gama de organizações governamentais. Para alguns, essa gama pode se estender para incluir o judiciário, a polícia e os militares, enquanto que em outros países, um ou mais desses poderes são especificamente excluídos.”

Fonte: *The International Ombudsman Institute Information Booklet on*  
<http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/>

Veja também: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Ficha 19, Instâncias nacionais para a promoção e a proteção de direitos humanos

## O ombudsman para a defesa

Como uma instituição independente, o *ombudsman* para a defesa aparece em uma série de legislações sob diferentes nomes, tais como *Ombudsman* para a Defesa na Finlândia, Noruega, Portugal e Alemanha; Comissão de Ouvidoria de Soldados Militares em Israel; *Ombudsman* do Departamento Nacional de Defesa, no Canadá; e *Ombudsman* da Força de Defesa na Austrália.

Quadro N° 37

**Ombudsmen de defesa em alguns países**

Pais	Competências	Funções	Relatórios e posição junto à autoridade política
Austrália	- Ombudsman da Força de Defesa - Nomeado por decisão ministerial	Qualquer má-administração dos membros das Forças de Defesa da Austrália.	- Apresenta relatórios anuais ao ministro para serem submetidos ao parlamento.
Canadá	- Ombudsman da Defesa - Nomeado por decisão ministerial	Proteger os direitos humanos dos empregados do Departamento Nacional de Defesa (DND) e membros das Forças Canadenses (CF).	- Relatórios ao Departamento Nacional de Defesa (DND) ou às Forças Canadenses (CF) em casos específicos. Relatórios anuais ao ministro sobre suas atividades. - Neutro e objetivo. Independência frente à orientação do Ministro da Defesa.
Noruega	- Ombudsman para Defesa - No âmbito do Parlamento da Noruega.	Assegurar o bem-estar de cada soldado; papel central na resolução de conflitos e manutenção de uma atmosfera de verdade e transparência entre vários setores do aparelho de defesa.	Fazer recomendações, avaliações e críticas, que os organismos públicos acatam voluntariamente.

O *ombudsman* representa um mecanismo adicional de monitoramento das forças armadas, em favor dos cidadãos e/ou do parlamento. A principal tarefa do *ombudsman* das forças armadas é investigar decisões alegadamente arbitrárias ou delitos cometidos em nome do(s) ministro(s) responsável(eis) pelos serviços de segurança, notadamente das forças armadas.

O lugar institucional do *ombudsman* das forças armadas no quadro do sistema político varia de um país a outro. O *Ombudsman* da Defesa pode ser nomeado pelo parlamento devendo prestar-lhe contas (Alemanha, Suécia), ou pode ser nomeado pelo Ministro da Defesa (Israel, Canadá). Alguns *ombudsmen* trabalham no prédio do parlamento (caso do Comissário Parlamentar Alemão para as Forças Armadas, ver quadro N° 38), outros fora dele (Suécia).

Cidadãos ou servidores que forem maltratados pelos militares podem pedir que o *ombudsman* inicie uma investigação. Além disso, os parlamentares podem solicitar que os *ombudsmen* investiguem alegados abusos e reclamações. Frequentemente, os casos investigados pelos *ombudsmen* lidam com isenção e adiamento de serviço militar obrigatório, transferência e mudança de posto durante o serviço militar, alimentação, desmobilização, licença para afastamento e infrações disciplinares e passíveis de punição. Se o *ombudsman* descobre que a queixa era justificada, pode fazer recomendações, inclusive solicitando à instituição em questão para mudar ou reconsiderar a sua decisão.

## O ombudsman e o segredo

Tendo em vista a natureza do setor de segurança, muitas informações não podem ser abertas ao público por razões de segurança nacional. Muitos países estabeleceram provisões específicas na lei sobre como o *ombudsman* pode operar em

questões de segurança nacional. Em linhas gerais, mesmo onde as regras de máxima confidencialidade se aplicam, ao *ombudsman* é permitido realizar qualquer investigação necessária, e ele tem acesso a informações militares e a todos os documentos pertinentes para um caso específico. O *ombudsman*, entretanto, não pode revelar os resultados de suas investigações para o público geral.

#### Quadro N° 38

### O Comissário Parlamentar para as Forças Armadas da Alemanha

Ao restabelecer as forças armadas, em 1950, os alemães atribuíram um importância particular ao controle parlamentar. Para assegurar os valores estabelecidos na constituição, que colocou os direitos humanos individuais como valor central das forças armadas, o artigo 45b foi adicionado à Constituição Alemã. Ele estipula que:

“... um Comissário Parlamentar deve ser nomeado para a salvaguarda dos direitos básicos dos membros das Forças Armadas e para auxiliar o Bundestag no exercício do controle parlamentar. Todos os detalhes relevantes para a implementação desse artigo estão estabelecidos na “Lei do Comissário Parlamentar das Forças Armadas”.

O Comissário Parlamentar é um órgão auxiliar do parlamento (o Bundestag) sendo, assim, um membro do Legislativo. Ele pode investigar assuntos específicos sob solicitação do Bundestag ou de sua comissão de defesa, ou pode agir voluntariamente.

Em consonância com o princípio de separação de poderes, o comissário exerce controle sobre o ministro da defesa, podendo solicitar informação e ter acesso a registros desse último e de todas as suas agências e pessoal subordinados. O comissário pode, a qualquer momento, mesmo sem prévio aviso, visitar qualquer unidade, quartéis-generais, agências e autoridades das forças armadas e suas instituições. O comissário pode iniciar investigações, notadamente quando reclamações lhe são dirigidas pelos membros dos serviços (de defesa), seja qual for a graduação ou posição. Qualquer pessoa das Forças Armadas está habilitada a levar seu caso direto ao Comissário, sem passar por canais oficiais, e sem o risco de ser punido ou discriminado por causa de sua petição.

Fonte: <http://www.bundestag.de/>

### O *ombudsman*: maior confiança no Exército

Os exemplos de *ombudmen* das forças armadas – caso, por exemplo, do *Ombudsman* das Forças Armadas da Suécia (criado em 1915) – mostram que essa instituição tem se tornado um poderoso instrumento de elevação da confiança pública no setor de defesa. Além disso, o *ombudsman* fornece uma proteção essencial aos servidores e servidoras contra o tratamento abusivo dos militares. Pode-se dizer que, em termos gerais, a principal realização do *ombudsman*, no que diz respeito ao setor de segurança, é contribuir para uma maior confiança no setor militar ao criar maior transparência em todo o processo administrativo, sem desafiar a hierarquia militar ou desmerecer a presteza dos militares.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### A instituição do ombudsman

- ▷ Se essa instituição ainda não existe em seu país, empreenda uma ação com vistas a promover a sua criação.
- ▷ Consulte guias e documentos de referência e lições aprendidas disponíveis no site <http://www.ombudsmaninternational.com>

### O ombudsman do setor da defesa ou da segurança

- ▷ Se essa instituição ainda não existe em seu país, empreenda uma ação com vistas a promover a sua criação.
- ▷ Obtenha informação sobre lições aprendidas com a experiência de vários países que possuem um *Ombudsman* da Defesa.
- ▷ Se o seu país chegou a ter um *Ombudsman* da Defesa por algum tempo, peça uma avaliação do seu trabalho, funções, procedimentos gerais, incluindo relatórios ao parlamento, impacto, recursos e orçamento comparado com instituições correspondentes em outros países com situação de segurança comparável.

## Visitando as instalações dos serviços de segurança

### Importância

Ficar totalmente familiarizado com o setor de segurança é importante para todos os parlamentares. O conhecimento teórico pode ser sustentado por práticas e experiências de campo com vistas a melhorar o entendimento sobre as necessidades do setor de segurança. Nessa perspectiva as visitas parlamentares às instalações do setor de segurança podem ser consideradas como um caminho para o desenvolvimento do diálogo e a construção da confiança e do entendimento entre líderes políticos e militares. Essas visitas dos parlamentares aumentam a sua consciência acerca dos problemas diários dos soldados e demonstram aos militares que os líderes políticos estão interessados e comprometidos com a missão dos soldados e com o seu bem-estar.

#### Quadro N° 39

##### O caso da Argentina

Políticos visitam bases e unidades militares com o objetivo de trocar opiniões com os militares. Essas visitas acontecem com o conhecimento das autoridades das forças armadas e ajudam a reduzir desconfianças e preconceitos entre essas duas instituições. Um melhor entendimento dos problemas militares é alcançado em consequência dos contatos entre os parlamentares e os membros das forças armadas. O setor de segurança apresenta regras específicas e um ritmo próprio, e as visitas ajudam os políticos a entenderem isso.

Fonte: Pablo Carlos Martinez, "A reestruturação das forças armadas e o papel do parlamento: a experiência Argentina", <http://www.pdgs.org>

Em casas de detenção e prisões, os detentos estão completamente nas mãos e sob o controle dos agentes de segurança. Essa situação os torna particularmente vulneráveis a todo tipo de abuso de direitos humanos. Infelizmente, casos de tortura e maus tratos em prisões e centros de detenção são amplamente difundidos. Assim, essas instituições devem ficar sujeitas a mecanismos especiais de controle. Um instrumento importante neste particular é a visita de parlamentares e especialistas a esses lugares com a intenção de verificar casos de maus tratos e prevenir futuros abusos.

O quadro N°40 descreve os mecanismos que fundamentam as visitas em centros de detenção no protocolo adicional da Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura.



**Quadro N° 40**

**O Protocolo Facultativo da Convenção Contra a Tortura e a possibilidade de visitas às instalações dos serviços de segurança**

Em dezembro de 2002, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou um protocolo facultativo à Convenção das Nações Unidas Contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O Protocolo obriga aos Estados a abrirem os seus centros de detenção para visitas de especialistas independentes, nacionais e internacionais, encarregados de fazer recomendações para a redução do risco de maus tratos.

Para mais informações acesse [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

## Condições para visitas bem-sucedidas

Parlamentares que visitam as instalações dos serviços de segurança, tais como tropas ou bases militares, devem fazê-lo em coordenação com o ministério pertinente (por exemplo, o Ministério da Defesa). Visitas inesperadas ou não coordenadas podem ter consequências negativas, na medida em que podem ser interpretadas como uma falta de confiança no exército ou quebra de hierarquia, além de perturbar o funcionamento normal do exército. As visitas devem envolver representantes de vários partidos políticos e serem bem preparadas.

O ponto fraco de tais visitas é que a comissão parlamentar só vê aquilo que os comandantes dos serviços de segurança querem que seja visto. Tais visitas não revelam a real natureza dos problemas, mas potencialmente dão ao exército a oportunidade de reverter a situação a seu favor, particularmente no caso de demandas orçamentárias. Isso pode ser remediado, até certo ponto, com um acordo sobre três tipos de visitas: visitas recomendadas pelo exército, visitas recomendadas pelo parlamento e anunciadas com antecedência e visitas recomendadas pelo parlamento e anunciadas em cima da hora (por exemplo, um dia).

## O que você pode fazer enquanto Parlamentar

### Legislação sobre visitas a instalações dos serviços de segurança

- ▷ Incentivar a elaboração de leis sobre visitas parlamentares a instalações dos serviços de segurança (incluindo tropas enviadas ao exterior).
- ▷ Na ausência de uma lei que preveja visitas de delegações parlamentares à instalações dos serviços de segurança, verificar se os parlamentares, apesar disso, estão incluídos nas visitas a instalações dos setores de segurança, verificando sobre quais bases e sob quais procedimentos, quais são os critérios da seleção dos parlamentares, e qual é o impacto dessas visitas.
- ▷ Assegure-se de que os regulamentos em vigor especifiquem:
  - quais instalações dos serviços de segurança devem ser visitadas;
  - sob quais circunstâncias e condições tais visitas acontecem, isto é, se essas devem ser sempre programadas;
  - o exercício e frequência das visitas parlamentares a unidades ou bases militares nacionais.



- ▷ Assegure-se de que relatórios detalhados, por escrito, sobre tais visitas sejam apresentados ao parlamento ou à comissão pertinente, e submetidos a debate;
- ▷ Avaliar o impacto das visitas já realizadas;
- ▷ Checar se o seu estado ratificou a Convenção Contra a Tortura da ONU e o seu protocolo facultativo.

#### **Quadros das delegações parlamentares de visitas**

- ▷ Assegure-se de que as delegações parlamentares sejam não-partidárias, incluindo representantes da maioria e da oposição.
- ▷ Verifique que essas delegações sejam compostas, na medida do possível, por homens e mulheres.

#### **Preparação da visita**

- ▷ Para evitar efeitos negativos, assegurar que a visita parlamentar seja coordenada com o ministério defesa.

#### **Informando o parlamento**

- ▷ Assegure que um relatório detalhado seja apresentado e debatido pelo parlamento ou suas comissões.
- ▷ Assegure que as autoridades de segurança competentes tenham acesso aos relatórios a tempo de fazerem observações.

#### **Impacto e publicidade**

- ▷ Assegure que a decisão do parlamento corresponda com as descobertas e recomendações da delegação, e que a oportunidade de publicar decisões e recomendações seja discutida previamente.

Seção V

**O controle dos serviços  
de segurança em ação:  
circunstâncias especiais e operações**

## Estados de Exceção

Existem circunstâncias excepcionais, tais como uma guerra, um conflito interno ou outros tipos de emergências, em que o Estado precisa recorrer a poderes e procedimentos especiais para resolver a crise. Tais circunstâncias não podem afetar o sistema democrático de governo.

A guerra e outros tipos de emergência requerem uma resposta militar ou mesmo a declaração da lei marcial. Nesses casos, o setor militar e de segurança ficam amplamente sujeitos a uma série de princípios e garantias internacionais, tais como as regras do direito internacional humanitário, e devem também permanecer sob controle democrático. Os direitos humanos devem ser preservados, na medida do possível. Os direitos humanos inderrogáveis não podem ser suspensos ou limitados, conforme estabelece o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas no artigo 4 do seu Comentário Geral nº 29 (agosto de 2001) ao Pacto de Direitos Civis e Políticos.

### Estado de guerra

O Artigo 2.4. da Carta das Nações Unidas declara:

*“Os membros da Organização devem se abster, nas suas relações internacionais, de recorrer à ameaça ou uso da força (...)”.*

O uso da força contra outro Estado é limitado. Uma das funções do parlamento é monitorar se o Executivo está respeitando essas regras internacionais sobre a ameaça ou uso da força, e se não está excedendo seus poderes em tempos de conflito. Países neutros, como a Suíça, ostensivamente renunciam ao uso da guerra como um meio de resolução de disputas em suas relações internacionais. Há também pelo menos um país, o Japão, cuja constituição (1946) explicitamente proíbe a manutenção de um exército. Outros países, como a Hungria, consideram sua renúncia à guerra como um meio de resolução de disputas internacionais.

Em tempo de guerra, dependendo das provisões constitucionais, os parlamentos podem se envolver no processo de tomada de decisão, de pelo menos três maneiras diferentes (em ordem diminutiva de importância):

**(1) A constituição pode prever que o próprio parlamento declare guerra ou paz.**

Contudo, hoje em dia, essa possibilidade parece bastante hipotética na medida em que a guerra geralmente começa sem aviso prévio e os eventos podem ocorrer antes do parlamento chegar a uma decisão.

**(2) A constituição pode prever que o Executivo receba autorização expressa do parlamento antes de declarar guerra ou de fazer a paz.** Tal provisão permitirá que o parlamento discuta a questão antes de qualquer ato de guerra, ou intervenção militar no exterior.

**(3) A constituição pode prever que o parlamento seja notificado da decisão do Executivo** de declarar guerra sem exigir que o Executivo obtenha consentimento anterior do parlamento. A maioria das constituições requer tal notificação.

## Estado de emergência

Um estado de emergência ou estado de crise nacional pode ocorrer de diversas maneiras. Constituições e legislações nacionais prevêem um número de situações onde o estado de emergência pode ser proclamado, variando de uma ação armada que ameace a ordem constitucional ou pública até um desastre natural, uma epidemia ou uma crise nacional financeira ou econômica.

A declaração de estado de emergência só pode ser feita em circunstâncias excepcionais e deve seguir alguns princípios de maneira que os princípios democráticos não sejam postos em risco (ver o quadro N°41). A definição dessas circunstâncias excepcionais dependerá de sistema jurídico nacional. A constituição e as leis devem impedir o Executivo de declarar um estado de emergência por motivos político-partidários. Além disso, a Constituição e as leis devem estipular que golpes militares sejam constitucionalmente inválidos.

### Quadro N° 41

#### Estados de emergência: objetivos e princípios

“Todos os sistemas jurídicos prevêem medidas especiais para lidar com situações de emergência. Contudo, qualquer derrogação ou suspensão dos direitos que seja necessária para enfrentar a crise deve ser temporária e ter como finalidade a restauração da normalidade e a preservação dos direitos mais fundamentais. (...)”

#### Princípios internacionais

“Os princípios internacionais sobre estados de emergência podem ser resumidos como segue:

**O princípio da legalidade**, que diz respeito à coerência que deve existir entre a declaração do estado de emergência e as medidas de emergência adotadas, de um lado, e entre a declaração do estado de emergência e a legislação interna do país, de outro. Esse princípio busca assegurar que o direito interno esteja em conformidade com o direito internacional.

**O princípio da proclamação**, que se refere à necessidade de que o estado de emergência seja anunciado publicamente.

**O princípio da comunicação**, que se refere à obrigação de informar aos outros Estados-parte de acordos e tratados internacionais pertinentes, através de seus depositários, bem como o Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos em estados de emergência.

**O princípio da temporalidade**, que se refere à natureza excepcional do estado de emergência e sua necessária duração de tempo limitada.

**O princípio da ameaça excepcional**, pelo qual a crise deve apresentar um perigo real ou pelo menos iminente para a comunidade.

**O princípio da proporcionalidade**, que se refere à necessidade de que a gravidade da crise seja proporcional às medidas tomadas.

**O princípio da intangibilidade**, que diz respeito aos direitos fundamentais específicos considerados inderrogáveis.

“É particularmente importante que o parlamento, que é o guardião dos direitos humanos, não seja a primeira vítima da declaração do estado de emergência, através da dissolução, suspensão, ou uma drástica redução das competências legislativas e de controle do Executivo. É essencial que o parlamento possa cumprir seu papel tanto no que concerne à declaração quanto ao fim do estado de emergência (...)”.

#### Natureza legal do estado de emergência

“ (...) A natureza legal [do estado de emergência] é tal que os atos que o constituem (proclamação, ratificação, etc.) e as medidas que são adotadas quando ele é adotado



(suspensão ou restrição de certos direitos, etc.) devem estar dentro da estrutura dos princípios que governam a norma da lei e são portanto sujeitos a controles (...).”

#### **Função do parlamento**

“O princípio da independência e o equilíbrio dos vários poderes em um Estado (...) fazem parte do estado de direito. É por isso que a maioria dos sistemas jurídicos prevêem que o parlamento participe tanto da proclamação do estado de emergência quanto de sua ratificação, quando a emergência foi decretada pelo Executivo. O objetivo é evitar que o Executivo tenha competência exclusiva para adotar uma medida de tal gravidade (...).”

#### **Provisões legais em relação ao estado de emergência**

“A experiência mostra que é preferível que as provisões legais sobre estados de emergência tenham hierarquia constitucional. Assim, enquanto algumas legislações prevêem expressamente o nível constitucional das normas sobre o estado de emergência, outras o determinam de maneira indireta ao estabelecer que *“nenhuma autoridade pode assumir as funções legislativas com base na existência de um estado de emergência (...).”*

*Extraído de um relatório do Relator Especial das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Estados de Exceção, L. Despouy, para o IPU Symposium on Parliament, Guardian of Human Rights, Budapest, 1993*

## **Estados de exceção *de facto* e de longa duração**

Estados de exceção de longa duração, periodicamente renovados pelo parlamento por anos ou mesmo décadas, podem também levar a uma situação onde o princípio da supremacia dos civis sobre organizações de segurança setoriais é posto em risco e onde essas organizações podem até mesmo adquirir um senso de impunidade, colocando em risco a democracia. Isso coloca o parlamento em uma posição muito fraca e vulnerável. Estados de exceção de longa duração e *de facto*, como existem em diversos países, representam uma ameaça direta ao controle parlamentar do setor de segurança.

## **O que você pode fazer enquanto parlamentar**

### **Legislação sobre estados de exceção**

- ▷ Certifique-se de que os diferentes tipos de estados de exceção estejam bem definidos na constituição ou na lei.
- ▷ Estados de exceção devem ser automaticamente interrompidos em três ou seis meses a menos que sejam expressamente renovados por um debate parlamentar e voto pela renovação.
- ▷ Assegure-se de que os princípios internacionais da legalidade, proclamação, comunicação, temporalidade, ameaça excepcional, proporcionalidade e inviolabilidade sejam previstos pela legislação nacional sobre estados de exceção.
- ▷ Assegure que o direito humanitário, as garantias constitucionais e os direitos humanos sejam respeitados durante os estados de exceção.
- ▷ Certifique-se sobretudo de que as competências respectivas do Executivo e do parlamento em relação à proclamação e à suspensão do estado de exceção estejam explicitamente definidas na Constituição ou na lei.

### **O parlamento durante um estado de exceção**

- ▷ Certifique-se de que certos estados de exceção não impliquem a derrogação das competências parlamentares de controlar a ação do Executivo na área de segurança e de controlar o respeito aos direitos humanos inalienáveis.

## Preservando a segurança interna

Segurança interna e ordem pública constituem um bem público essencial, e são destinados a todos, sem qualquer discriminação, incluindo imigrantes e estrangeiros em território nacional. Os conceitos de segurança e ordem pública não devem ser desviados para servir aos interesses de um grupo ou liderança política, ou aos interesses do próprio setor de segurança, cuja missão é preservá-los.

### Lógica geral e características de tais legislações

Todos os sistemas jurídicos tratam de situações que não exigem a declaração do estado de exceção, mas que, apesar de tudo, representam uma ameaça à segurança interna e à ordem pública.

Tais legislações conferem poderes especiais ao Executivo e prevêem restrições provisórias ou mesmo suspensão de certos direitos com o objetivo de proteger outros direitos, mais fundamentais, que podem estar em risco em certas circunstâncias, as quais devem estar claramente definidas pelas lei em questão.

Os direitos mais frequentemente restringidos ou suspensos são o direito à informação, o direito de expressão, o direito de liberdade e o direito de asilo. O direito internacional proíbe a suspensão dos direitos inalienáveis tais como o direito à vida e o direito de não ser submetido à tortura, ou a qualquer forma de tratamento cruel, degradante ou desumano. Imigrantes, jornalistas, ativistas políticos, defensores de direitos humanos, requerentes de asilo ou refugiados, assim como minorias étnicas e religiosas, normalmente são os primeiros a serem colocados sob investigação.

### Riscos inerentes

Os riscos inerentes à legislação sobre a preservação da segurança interna e ordem pública, incluem:

- ✓ Uma definição aberta da natureza das ameaças, permitindo interpretações que se ajustam às necessidades circunstanciais do Executivo;
- ✓ Prover o Executivo – e através disso um número de organizações do setor de segurança – de poderes excessivos e duradouros sem o controle e equilíbrio necessários e sem as apropriadas sanções administrativas e judiciais;
- ✓ Algumas vezes a preservação da segurança interna e ordem pública serve de pretexto para proteger os interesses do Executivo, de setores da população, a liderança política ou o próprio setor de segurança, e serve como um meio de restringir os direitos e controlar as ações dos cidadãos;

- ✓ A militarização da polícia – guardiã da lei e da ordem no plano interno – confunde a distinção entre a força policial e a força militar – guardiã da segurança externa. Isso é especialmente perigoso quando tais forças dispõem de poucos recursos e são assim tentadas a abusar das circunstâncias de segurança para recorrer à corrupção com impunidade. Outro perigo da militarização das forças policiais é que aqueles no poder podem utilizar a polícia (e às vezes também os serviços de inteligência e forças paramilitares) como um instrumento, não para proteger a segurança interna e a ordem pública, mas para controlar e reprimir oposições. Além disso, o uso frequente da força militar para o controle da ordem pública pode conduzir à politização das forças armadas;
- ✓ A paralisia do parlamento e do Judiciário, especialmente quando eles não estão em posição de desafiar a autoridade do Executivo.

Medidas para tratar da segurança e da ordem pública podem conduzir a violações de direitos humanos pelos membros das forças de segurança e, em determinados casos, estes podem se beneficiar da impunidade. Os direitos mais frequentemente violados em tais contextos são: o direito a vida; o direito de não ser submetido a tortura, ou tratamento cruel, inumano ou degradante; não ser submetido à prisão arbitrária; o direito a um julgamento justo por um tribunal independente estabelecido por lei; liberdade de opinião, expressão e reunião.

#### **Quadro N° 42**

#### **Preservando tanto a segurança quanto a democracia**

Historicamente, e em muitos países em desenvolvimento ainda hoje, governantes autoritários têm resistido às tentativas de democratização argumentando que a democracia é incompatível com a ordem pública e a segurança dos indivíduos. Mas a história mostra o contrário: o controle civil democrático sobre as forças de segurança do Estado, longe de se opor à segurança pública, é essencial para ela. Sem esse controle, os supostos garantidores da segurança dos indivíduos podem ser sua maior ameaça (...).

*Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, 2002 (p. 87)*

Alguns países adotaram uma legislação específica para defender a democracia. Na Argentina, por exemplo, a lei N° 23.077 de 1984, sobre "Defesa da Democracia", modificou o código civil militar qualificando como crime determinados ataques contra o sistema democrático como, por exemplo, a associação ilícita com o objetivo de derubar a democracia ou desrespeitar a constituição.

## **Detenção de pessoas por ameaça à segurança interna ou ordem pública**

Todas as legislações sobre a preservação da segurança interna e ordem pública contemplam a detenção de pessoas suspeitas de ameaçá-las. Nesse sentido, pelo menos dois tipos de legislações existem:

- ✓ Legislações que contemplam a detenção de qualquer pessoa que represente uma ameaça real para a segurança nacional: tais detenções, normalmente ordenadas pelo Judiciário, podem, em casos específicos, ser determinadas pelo Executivo;



- ✓ Legislações que prevêm a detenção de qualquer pessoa que o Executivo considere ser uma ameaça para a segurança nacional, isto é, uma legislação que outorga ao Executivo poderes especiais com vistas a controlar ou prevenir situações que podem, a seu ver, colocar a segurança nacional em risco.

A maioria dos países que fazem parte da Comunidade Britânica das Nações tem alguma forma de legislação pertencente à segunda categoria. De acordo com esta legislação, o Executivo pode suspender certas garantias constitucionais sem ter que, *a priori*, solicitar a autorização do Legislativo ou do Judiciário. Uma questão importante é a capacidade do executivo de ordenar a detenção administrativa ou ministerial de pessoas que representem uma ameaça à segurança nacional. Essas pessoas são colocadas à disposição do Executivo por períodos maiores ou menores de tempo, renováveis por um certo número de vezes, ou mesmo indefinidamente. Algumas legislações desse tipo estabeleceram um órgão de revisão, que pode ser de natureza consultiva ou, ao contrário, ter a capacidade de ordenar ao Executivo que libere os detidos. A composição deste órgão pode estar ligada ao Executivo.

Em muitos países tais legislações – geralmente herdadas da época colonial – estão sendo atualmente discutidas e questionadas devido aos poderes extraordinários que conferem ao Executivo e às organizações do setor de segurança – especialmente a polícia – e o impacto negativo dessas sobre os direitos civis e políticos.

#### Quadro N° 43

#### Distorções com sérias conseqüências

Quando os governos dependem da segurança para se manterem no poder, as forças de segurança são, frequentemente, as principais causas de insegurança para seus cidadãos e Estados vizinhos. (...) Quando as tropas do ministério do interior, polícia paramilitar e serviços de inteligência participam das lutas políticas domésticas, os esforços para melhorar o controle civil democrático são, geralmente, postos em risco.

*Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, 2002 (pp. 87 e 92)*

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### Legislação para preservar a segurança interna e a ordem pública

- ▷ Tenha em mente que segurança e ordem pública existem para a população e não devem ser utilizadas como um argumento e um instrumento para a repressão da população ou para fins político-partidários. Assegure-se de que o uso da repressão e a excessiva militarização da polícia sejam evitados;
- ▷ Solicite ao Executivo explicações e estabeleça limites legais claros aos seus poderes;
- ▷ Legisle para que o setor de segurança esteja sujeito a sanções administrativas e judiciárias, dependendo do caso, nas hipóteses de abuso de poder ou uso excessivo da força;
- ▷ Analise a aplicabilidade e a conveniência de uma lei para a defesa da democracia.



**Controle parlamentar**

- ▷ Assegure-se de que o parlamento discuta regularmente questões pertinentes à segurança interna e ordem pública e examine a pertinência de uma legislação específica sobre o assunto.
- ▷ Certifique-se de que as comissões parlamentares competentes utilizem todos os meios e recursos a sua disposição para obter informações e controlar a segurança interna e ordem pública. Se necessário, procure obter novos meios e recursos, incluindo especialização, para as comissões em questão.
- ▷ Sempre que possível e necessário, incentive audiências públicas sobre a questão.
- ▷ Estabeleça um diálogo – institucional ou privado – com ONGs que se preocupem com a segurança interna e a ordem pública, e com o impacto de ações tomadas nessa área sobre os direitos e liberdades fundamentais.

## Terrorismo

*“O terrorismo é uma das ameaças contra as quais os Estados devem proteger seus cidadãos. Os Estados têm não só o direito como a obrigação de fazê-lo. Mas os Estados também devem velar para que as medidas de luta contra o terrorismo não se tornem medidas para disfarçar ou justificar a violação dos direitos humanos”.*

*“No plano interno, o perigo é que buscando segurança acabemos sacrificando liberdades fundamentais, enfraquecendo assim nossa segurança comum ao invés de reforçá-la e minando o governo democrático.”*

Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, 21 de novembro de 2001

O terrorismo é uma das maiores ameaças para a segurança interna, regional e internacional. As respostas ao terrorismo são complexas, especialmente porque o terrorismo é normalmente relacionado ao crime organizado. Elas variam de ações policiais e controle de fronteira à medidas de informação, de medidas no campo das finanças até ações no plano do direito penal e da tecnologia da informação.

Desde o 11 de setembro, muitos Estados têm achado importante e necessário reforçar suas legislações em relação com os campos acima descritos. Além disso, a cooperação inter-estatal também tem sido reforçada, especialmente no que concerne o compartilhamento de informações e tecnologias de informação, o que implica riscos de violação de direitos humanos e liberdades civis.

Quanto à cooperação internacional para o controle do terrorismo, a resolução do Conselho de Segurança da ONU 1373 (adotada em 28 de setembro de 2001; ver quadro N° 44) enfatiza a questão do controle dos ativos financeiros. A resolução 1373 também enfatiza a importância do controle das fronteiras e o controle dos documentos de identificação e documentos de viagem com o objetivo de impedir o movimento interno e transfronteiriço de terroristas ou grupos terroristas. A resolução também contém uma série de recomendações sobre as maneiras de impedir o recrutamento de membros de grupos terroristas e o fornecimento de armamento e material sensível para os terroristas, assim como sobre encorajar ações preventivas, inclusive através da cooperação inter-estatal. Ela exige que aqueles que participam do financiamento, planejamento, preparação e perpetração de atos terroristas ou apoio a atos terroristas sejam levados à justiça e que, para além de quaisquer outras medidas tomadas contra eles, tais atos sejam considerados como crimes graves nas leis e regulações internas e sejam punidos. Impedir a execução de atos terroristas exige troca de informações de acordo com o direito interno e internacional para cooperação nas questões administrativas e judiciais. A resolução estabeleceu ainda um Comitê do Conselho de Segurança, composto por todos os membros do Conselho, para monitorar sua implementação, com a assistência de especialistas no tema.

**Quadro Nº 44**

**A resposta do Conselho de Segurança da ONU ao 11 de setembro**

O Conselho de Segurança (...)

3. Solicita a todos os Estados:

- (a) Encontrar maneiras de intensificar e acelerar a troca de informações operacionais, especialmente no que concerne ações ou movimentos de indivíduos terroristas ou redes terroristas; documentos de viagem forjados ou falsificados; tráfico de armas, explosivos ou materiais sensíveis; uso de tecnologia de informação por grupos terroristas; e a ameaça representada pela posse de armas de destruição em massa por grupos terroristas;
- (b) Compartilhar informações de acordo com o direito interno e internacional e cooperar em assuntos administrativos e judiciais para evitar a execução de atos terroristas;
- (c) Cooperar, particularmente através de acordos bilaterais ou multilaterais, para frustrar e impedir atos terroristas e agir contra a perpetração de tais atos;
- (d) Tornar-se parte, o mais rápido possível, das convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, incluindo a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 9 de dezembro de 1999;
- (e) Ampliar a cooperação e completa implementação dos protocolos e convenções internacionais relacionados com o terrorismo e das resoluções 1269 (1999) e 1368 (2001) do Conselho de Segurança;
- (f) Tomar as medidas apropriadas em conformidade com as normas pertinentes de direito interno e internacional, incluindo normas internacionais de direitos humanos, antes de conceder a condição de refugiado, com o objetivo de garantir que aquele que busca asilo não tenha planejado, facilitado ou participado na execução de atos terroristas;
- (g) Assegurar, em conformidade com o direito internacional, que a condição de refugiado não seja utilizada por terroristas, organizadores ou facilitadores de atos terroristas, e que alegações de motivações políticas não sejam reconhecidas como base para a recusa dos pedidos de extradição de supostos terroristas; (...).

*Fonte: Conselho de Segurança da ONU, Resolução 1373, S/RES/1373, 28 de setembro de 2001  
<http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm>*

A Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 9 de dezembro de 1999, exige que todos os Estados contratantes extraditem pessoas implicadas no financiamento de atividades terroristas e adotem medidas para investigar transações financeiras suspeitas. Em 2 de abril de 2002, 132 países haviam assinado a Convenção, e 26 países haviam ratificado este tratado. A Convenção entrou em vigor em 2002.

### **Impacto do 11 de setembro**

Para os parlamentares é importante assegurar que governo adote uma posição equilibrada no trato do terrorismo, protegendo a segurança sem violação de direitos humanos. Do ponto de vista dos parlamentares, as questões relacionadas ao terrorismo são legislação, um tratamento novo e abrangente das medidas de segurança e de luta contra o terrorismo, e o equilíbrio entre segurança e liberdades, garantindo a aplicação do direito internacional humanitário e dos direitos humanos.

### **Definindo juridicamente o terrorismo**

Ainda hoje não existe uma definição internacionalmente aceita de terrorismo. Enquanto uma definição internacional não é acordada, o terrorismo continua a ser

definido pelo que ele não é. De acordo com a jurisprudência internacional, a luta pela libertação nacional e independência de ocupação estrangeira é um direito legítimo e tal objetivo não constitui em si mesmo um ato terrorista. Além disso, a comunidade internacional, incluindo a UIP, tem repetidamente enfatizado o fato de que o terrorismo não pode ser atribuído a uma religião, nacionalidade ou civilização ou justificado em seu nome. Uma outra maneira de definir terrorismo tem sido descrever os tipos de ataques terroristas que a comunidade internacional condena: ataques indiscriminados de violência, particularmente aqueles envolvendo civis inocentes, ou qualquer forma de violência indiscriminada cometida por grupos ou agentes clandestinos.

Ataques terroristas são caracterizados pela violência indiscriminada contra civis, menosprezo pelos valores humanitários e uma extrema avidez por publicidade. Os métodos comumente utilizados são os sequestros, carros-bomba, homens-bomba, assassinatos e massacres. O terrorismo requer apoio financeiro, fornecimento contínuo de armas e munição e o apoio de uma rede de organização internacional. Muitas vezes, um terceiro país apoia os terroristas com assistência e lugar para esconderijo. O quadro N°45 abaixo cita alguns pontos importantes para uma abordagem equilibrada na luta contra o terrorismo, enfatizando tanto a necessidade de proteção do direito de manifestação como a necessidade de medidas de luta contra o terrorismo. O ponto 37 no quadro faz alusão à necessidade de medidas que objetivem não apenas combater o terrorismo, mas que também busquem o desenvolvimento social, político e econômico daqueles países que são o berço para novas gerações de terroristas.

#### **Quadro N° 45**

##### **Luta contra o terrorismo**

34. (...) A Conferência lembra que a luta pela libertação nacional e independência contra a ocupação estrangeira é um direito declarado em resoluções internacionais e que esse objetivo não constitui, em si mesmo, um ato terrorista. A Conferência enfatiza, contudo, que nenhuma luta pode justificar ataques indiscriminados, particularmente envolvendo civis inocentes, ou qualquer forma de terrorismo organizado de Estado. (...)
37. A Conferência enfatiza a necessidade de medidas de segurança de luta contra o terrorismo cujo objetivo é promover o desenvolvimento econômico e social e reforçar a democracia representativa.

*Fonte: Documento Final da Terceira Conferência da UIP sobre Segurança e Cooperação no Mediterrâneo, Valetta, Malta, novembro de 1995*

Leis anti-terror, como as da Áustria (projeto de §278b do código penal), Alemanha (§129a do código penal) e Canadá (Lei C-36), incluem os seguintes aspectos:

- Uma lista de atividades terroristas: ato, omissão ou ameaça que constitui crime como assassinato, sequestro, sequestro de um avião, bombardeio terrorista ou financiamento de atividades terroristas; na maioria das vezes, a lista de crimes contempla atos que já são ilegais, nos termos das leis existentes (leis anti-terror da Alemanha, Áustria e Canadá);
- Liderar ou apoiar (financeiramente ou de outro modo) uma associação terrorista também é ilegal (Alemanha, Canadá e Áustria);
- A causa das atividades terroristas, que podem ser políticas, ideológicas ou religiosas (Canadá);

- A intenção da atividade terrorista, que é intimidar ou ameaçar o governo ou a população, ou obrigá-los a agir de um certo modo ou se abster de determinado comportamento (Canadá);
- O objetivo direto de uma atividade terrorista, que é causar a morte, ou ferir pessoas por meios violentos, colocar em perigo a vida de uma pessoa, causar avarias ou destruir sistemas ou serviços essenciais, públicos ou privados (Canadá);
- A exclusão de atividades que visam o estabelecimento ou restabelecimento da democracia e do estado de direito, assim como a proteção do direito humanitário (Áustria). Tal provisão evita que lutas e protestos legítimos sejam criminalizados.

Assim, o denominador comum das legislações anti-terror é que o terrorismo está relacionado à violência e ao prejuízo dos indivíduos ou instituições. Além disso, as leis prevêem uma lista do que vem a ser um ato de terrorismo. Não apenas é ilegal cometer esses atos, mas também estar associado a um grupo terrorista (como um membro, apoiando ou liderando) é considerado um ato de terrorismo.

No que se refere ao controle parlamentar, é importante que o conceito de terrorismo seja corretamente interpretado na formulação de novas leis anti-terror. De um lado, a abordagem não deve ser excessivamente restrita, pois poderia excluir possíveis atos cometidos por associações terroristas. Por outro, a definição do terrorismo não deve ser tão ampla que ameace criminalizar protestos democráticos legais e legítimos. Uma primeira questão é: até que ponto a violência é justificada em uma sociedade democrática? Juristas de diferentes países respondem essa questão de diferentes maneiras na medida em que cada sociedade estabelece ao longo do tempo sua própria noção de legitimidade da violência. Para responder a esta questão, deve-se ter em mente a legitimidade dos objetivos da violência. Se a violência é justificável ela deve ser proporcional à gravidade da ameaça e seus objetivos.

A segunda questão relaciona-se com as medidas anti-terror, que devem ser proporcionais em relação à própria ameaça terrorista. A finalidade de leis anti-terror é ajudar a polícia e outros serviços de segurança a agir de forma efetiva contra os envolvidos em atividades terroristas. Elas não devem ser usadas para restringir a liberdade de expressão e de associação, nem devem levar à restrição do direito de oposição ou mudança política.

## Três abordagens da luta contra o terrorismo

Os serviços de segurança podem reagir de três maneiras para proteger a sociedade e suas instituições estatais contra ataques terroristas:

- ✓ **Medidas anti-terroristas:** tornar a população, a vida pública, prédios e infraestrutura menos vulneráveis.
- ✓ **Medidas contra-terroristas:** impedir os terroristas de atacarem identificando-os e detendo-os.
- ✓ **Administração da crise:** explicar e resolver a situação (desastre, emergência) depois de um ataque terrorista.

Análises mostram que a maioria das atividades anti-terror estão relacionadas com: (1) legislação, coordenação e alocação de fundos, (2) segurança interna, (3) estrangeiros, (4) controle do trânsito de pessoas e das fronteiras, (5) finanças, (6) cooper-

ação internacional e (7) ameaças atômicas, biológicas e químicas (ABC). Essa lista não-exaustiva constitui um catálogo para possíveis medidas anti-terror.

#### Legislação, coordenação e orçamento

- Adoção de leis especiais anti-terror ou adaptação da legislação existente;
- Alocação de fundos suplementares para medidas e organizações (para polícia, controle de fronteira, linhas aéreas nacionais, autoridades de saúde nacionais, correio nacional e exército);
- Maior troca de informações entre os serviços de segurança internos;
- Pessoal e centros de coordenação de longo prazo, responsáveis pela harmonização e coordenação das várias políticas dos serviços de segurança (polícia, exército, serviços de inteligência e guardas de fronteiras) nos níveis local e federal/nacional;
- Conceder aos oficiais competentes acesso aos registros de informação sobre indivíduos nos postos alfandegários.

#### Segurança interna

- Monitorar as comunicações via internet, telefone ou fax (sem informar a instituição de controle competente, por exemplo um tribunal);
- Exigir que os provedores de telecomunicações retenham dados de seus clientes (por exemplo, por mais de um ano), permitindo que agências governamentais tenham acesso a esses dados;
- Obter os registros eletrônicos sobre indivíduos em bancos, provedores de internet e agências de crédito sem informar os suspeitos;
- Introduzir buscas computadorizadas mais efetivas combinando diversos bancos de dados com informações civis;
- Permitir que arquivos pessoais dos sistemas de processamento de dados da polícia sejam consultados por oficiais exteriores à polícia;
- Deter pessoas por períodos mais longos para obter mais informação;
- Estabelecer sistemas nacionais de identificação introduzindo, por exemplo, carteiras de identidade.

#### Estrangeiros (imigrantes, pessoas que buscam asilo e estrangeiros)

- Permitir aos serviços de segurança acesso ao banco de dados de estrangeiros;
- Apontar indivíduos pertencentes a etnias específicas (perfil racial);
- Impedir o recurso judicial se aquele que busca asilo é suspeito de envolvimento em atividades terroristas;
- Permitir que a reivindicação de asilo seja rejeitada se autoridades (ministros) certificarem que a pessoa é uma ameaça para a segurança nacional;
- Reter (por mais de 10 anos) impressões digitais tomadas na imigração e em casos de asilo;
- Deter aqueles que representem uma ameaça terrorista, mas que não podem ser expulsos do país;
- Aumentar a checagem da identidade nos procedimentos para concessão de visto; aumento da checagem da história política dos requerentes de visto e daqueles que buscam asilo.

Movimento de pessoas e controle de fronteira

- Reforçar o controle de fronteiras;
- Armar a força aérea civil;
- Instalar portas à prova de balas nas cabines de comando das aeronaves;
- Assegurar que toda bagagem seja analisada nos aeroportos;
- Adicionar características biométricas em identidades e passaportes;
- Introduzir inspeções mais frequentes e completas em pontos de entrada vulneráveis (portos, túneis e aeroportos);
- Traçar perfis nos pontos de entrada.

Finanças

- Monitorar transações financeiras;
- Incrementar a supervisão de bancos e instituições de crédito para evitar lavagem de dinheiro e fraudes; congelar contas bancárias que possam ter ligações com atividades terroristas;
- Exigir que os bancos forneçam informações sobre todas as suas contas e atividades para bancos de dados centrais (troca de informação de contas bancárias), incluindo a criminalização do comportamento do banco de se negar a relatar uma transação quando esse sabe ou suspeita que as transações estão relacionadas com propostas terroristas;
- Criar unidades de inteligência financeira (ministério das finanças) e, no caso de existirem, torná-las mais eficientes.

Cooperação internacional

- Aumentar a cooperação internacional através de mecanismos como, por exemplo, a Garantia Europeia de Prisão ou a extradição rápida e simplificada;
- Introdução de acordos internacionais sobre questões anti-terror na legislação nacional;
- Enviar tropas como parte da Força de Assistência de Segurança Internacional (ISAF) no Afeganistão;
- Assinar e ratificar as convenções da ONU sobre terrorismo;
- Compartilhar informação com serviços de segurança no plano internacional;
- Tratar das causas do terrorismo, oferecendo ajuda ao desenvolvimento de países que são refúgio ou berço do terrorismo.

Ameaças atômicas, biológicas ou químicas

- Criar centros de combate nuclear, biológico, químico e radiológico (ou torná-los mais efetivos, se já existentes); coordenar esforços; fabricar/armazenar vacinas (por exemplo, vacina contra varíola);
- Aumentar a preparação das autoridades de saúde; assegurar o fornecimento adequado de remédios;
- Melhorar a proteção das instalações nucleares (por exemplo, instalando serviços de radar para detectar vôos rasantes de pequenas aeronaves).



## **O correto equilíbrio entre direitos humanos e segurança**

Essas medidas, que estão sendo adotadas em vários países, não são medidas temporárias, e provavelmente permanecerão em vigor por um longo período. Assim, medidas anti-terror não são excepcionais, mas elementos do cotidiano de sociedades. Este fato é ainda mais preocupante quando as medidas afetam direitos civis, tais como a liberdade de expressão, o direito de associação e o direito à privacidade. Considerando o caráter duradouro das medidas anti-terror, um estado de emergência ou circunstâncias excepcionais não são adequados, já que a luta anti-terror deve ter longa duração.

Além disso, as medidas anti-terror diluem a tradicional distinção entre execução da lei e inteligência. Instituições de execução da lei, como a polícia, e os serviços de inteligência, têm finalidades diferentes. Os serviços de inteligência coletam informações sobre possíveis ameaças, ao passo que o papel da polícia é manter a lei e a ordem. Normalmente, os serviços de inteligência não detêm ou prendem suspeitos, enquanto a polícia não pratica “trabalho de inteligência preventiva” antes de ter evidência convincente de que um crime foi cometido. Do ponto de vista da governança democrática, os serviços de inteligência não devem “espionar” os cidadãos. Essa divisão de tarefas torna-se cada vez mais difícil na medida em que os imperativos da luta contra o terrorismo em vários países implicam a utilização de métodos de inteligência (estrangeira) em investigações criminais no plano interno.

Um terceiro problema é que os serviços de segurança cada vez mais recebem permissão para colocar os cidadãos sob investigação sem notificar uma instituição de controle, como o Judiciário. Isso poderia constituir uma perigosa infração dos direitos civis. Fica difícil para os cidadãos, ombudsmen e ONGs pressionarem os governos e suas agências para uma prestação de contas de suas atividades se eles não são informados sobre as atividades de investigação.

Em quarto lugar, imigrantes, requerentes de asilo e estrangeiros são os alvos mais frequentes de medidas anti-terror. Essas medidas podem agravar as tensões entre diferentes grupos étnicos nas sociedades, assim como violar a norma pela qual todos deveriam ser tratados igualmente perante a lei.

Embora todas essas medidas sejam importantes na luta efetiva contra o terrorismo, o parlamento deve assegurar que elas sejam consistentes com o direito internacional humanitário e as normas de direitos humanos. Assim, a idéia de uma segurança absoluta é irrealista e pode por em risco o cumprimento de obrigações nacionais e internacionais pelos Estados. Ainda mais porque segurança absoluta requer uma autoridade também absoluta, o que contraria a própria idéia de democracia. É por isso que todos os sistemas jurídicos estabelecem limites para os poderes especiais outorgados ao Executivo. Assim, a tensão entre liberdade e segurança, na atual luta contra o terrorismo, representa um sério desafio para os parlamentos. Ainda, é absolutamente essencial que o equilíbrio entre liberdade e segurança não seja uma responsabilidade exclusiva do Executivo e que, como representante e garantidor dos direitos da população, o parlamento exerça um controle efetivo neste sentido.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Combate ao terrorismo**

- ▷ Tenha uma visão ampla da luta contra o terrorismo, que envolva não apenas a proteção da segurança, mas também as suas causas, tais como conflitos internos etc. Lembre-se de que resolver conflitos regionais por meios pacíficos e promover o diálogo e o entendimento inter-cultural são cruciais na prevenção do terrorismo.
- ▷ Vários conflitos regionais são causados por disputas entre maiorias e minorias étnicas ou religiosas. A intervenção das forças armadas em tais disputas podem ter efeitos positivos ou negativos. Os parlamentares que representam minorias devem participar das comissões de defesa, inteligência e assuntos jurídicos. Os parlamentos devem estabelecer comissões e tribunais especiais para a proteção das minorias.
- ▷ Certifique-se de que seu Estado é parte de convenções e protocolos internacionais contra o terrorismo, como a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 9 de dezembro de 1999. Se apropriado, assegure a ratificação ou adesão a esses instrumentos e a adoção das políticas e legislações correspondentes.
- ▷ Acompanhe ações que objetivam a adoção, pela Assembléia Geral da ONU, de uma convenção para a supressão de atos de terrorismo nuclear e de uma convenção sobre a eliminação do terrorismo.
- ▷ Incentive a adoção de medidas legislativas que permitam a compensação das vítimas de atos terroristas, como uma expressão da solidariedade nacional.
- ▷ Assegure que a legislação anti-terror mantenha um equilíbrio apropriado entre as necessidades de segurança e os direitos civis e políticos; o possível impacto desta legislação; e os possíveis custos de sua implementação.

Veja também as sugestões mencionadas nos quadros do Capítulo 18, sobre estados de exceção, e do Capítulo 19, sobre preservação da segurança interna e ordem pública.

## Tecnologias de segurança e informação: Novos instrumentos e desafios

A introdução de novas tecnologias de informação tem ajudado a proteger a segurança, ao mesmo tempo em que representa uma série de novas ameaças. A resolução 1373 (2001) (ver quadro N° 44) do Conselho de Segurança da ONU – já mencionada no capítulo anterior – evidencia a consciência da comunidade internacional dessa dupla aplicação de tecnologias de informação em conexão com o terrorismo internacional e os riscos que isso representa para a segurança e a paz internacionais.

Nas últimas décadas, várias organizações internacionais têm trabalhado para que tecnologias de informação não sejam utilizadas para fins criminosos e contra a segurança internacional, e ao mesmo tempo para encontrar diretrizes que impeçam os Estados de utilizar estas tecnologias violando direitos humanos e liberdades.

A seguir, temas que podem ser de interesse dos parlamentares no desenvolvimento de legislações para enfrentar esses desafios.

### Crime virtual

A definição do que constitui um crime na internet ainda está sendo desenvolvida. Contudo, o termo normalmente se refere a uma ampla gama de crimes e abusos relacionados com tecnologia de informação, sendo mais comuns incidentes envolvendo *hackers* ou vírus de computador. Embora os últimos anos tenham testemunhado uma explosão de interesse na área, o problema de crimes de computador não é novo, e incidentes têm ocorrido desde o início da computação. A diferença, agora, é sobretudo quantitativa devido à popularidade do uso da internet. Os numerosos benefícios oferecidos pela internet e pela rede mundial (*www*) levaram a sua ampla popularização. Ao mesmo tempo, o aumento de seu uso tem servido para aumentar os problemas que o acompanham. Crimes cibernéticos acontecem quase todos os dias.

Em 23 de novembro de 2001, O Conselho da Europa adotou a Convenção sobre Crime Virtual que está agora aberta para ratificação e deve entrar em vigor uma vez ratificada por cinco Estados, incluindo ao menos três Estados do Conselho da Europa (em maio de 2002, a Convenção já havia sido assinada por 29 Estados do Conselho da Europa, e quatro Estados não-membros). A Convenção está baseada na necessidade de uma política comum contra o crime que objetiva a proteção da sociedade, *inter alia*, pela adoção de uma legislação apropriada e da promoção da cooperação internacional.

## Segurança dos sistemas de informação

O crescimento explosivo do uso dos sistemas de informação em todos os campos, e para todas as finalidades, levou organizações internacionais a se preocuparem com os riscos destes sistemas. Isso levou o Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) a emitir, em novembro de 1992, diretrizes para a segurança dos sistemas de informação, que têm o propósito de:

- ✓ “Aumentar a consciência dos riscos inerentes aos sistemas de informação e das proteções disponíveis para enfrentar esses riscos;
- ✓ Criar uma estrutura para assistir os responsáveis, nos setores públicos e privados, pelo desenvolvimento e implementação de medidas, práticas e procedimentos coerentes para a segurança dos sistemas de informação;
- ✓ Promover a cooperação entre os setores público e privado no desenvolvimento e implementação de tais medidas, práticas e procedimentos;
- ✓ Reforçar a confiança nos sistemas de informação e na maneira como eles são disponibilizados e utilizados (...);
- ✓ Promover a cooperação internacional com vistas a uma maior segurança nos sistemas de informação.”

Ao adotá-las, o Conselho da OCDE declarou que “as Diretrizes não afetam os direitos soberanos dos governos nacionais no que se refere à segurança nacional e ordem pública, sujeitos sempre às disposições do direito nacional”.

## Arquivos computadorizados de dados pessoais

Em dezembro de 1990, a Assembléia Geral da ONU adotou as Diretrizes sobre arquivos computadorizados de dados pessoais. Alguns anos antes, em setembro de 1980, a OCDE havia adotado recomendações sobre as diretrizes que governavam a proteção da privacidade e dos fluxos transfronteiriços de dados pessoais. Ainda, o Conselho da Europa adotou, em 1981, a Convenção para a proteção dos indivíduos no processamento automático de dados pessoais. Ver quadro N° 46.

### Quadro N° 46

#### A Convenção para a Proteção de Indivíduos no Processamento Automático de Dados Pessoais

“A presente Convenção é o primeiro instrumento internacional que protege os indivíduos contra abusos decorrentes da compilação e processamento de dados pessoais e que busca regular ao mesmo tempo o fluxo transfronteiriço de dados pessoais. Além de oferecer garantias para a compilação e processamento de dados pessoais, ela proíbe o processamento de dados “sensíveis” sobre raça, política, saúde, religião, vida sexual, registro criminal etc. das pessoas, na ausência de proteções legais apropriadas. A Convenção também assegura o direito do indivíduo de saber quais informações estão armazenadas sobre ele e, se necessário, o direito de corrigidas. Restrições sobre os direitos declarados na Convenção só são possíveis quando interesses maiores (por exemplo, segurança do Estado, defesa etc.) estão em jogo. A Convenção também impõe algumas restrições ao fluxo transfronteiriço de dados pessoais para Estados onde a regulação legal não oferece proteção equivalente”.

Fonte: Conselho da Europa, website <http://conventions.coe.int>

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Legislação sobre tecnologias de informação**

- ▷ Assegure que normas apropriadas sobre tecnologias de informação e crime virtual estejam em vigor e, tendo em vista a rápida evolução destas tecnologias, que a legislação seja regularmente revisada.
- ▷ Assegure que seu Estado faça parte de convenções regionais e internacionais pertinentes e que proceda a uma adaptação de sua legislação e políticas domésticas de acordo com as normas internacionais.
- ▷ Esteja atento para que a legislação nacional e políticas sobre o uso das tecnologias de informação e crime virtual sejam elaboradas e aplicadas com vistas a preservar direitos humanos e liberdades fundamentais.
- ▷ Se for o caso, questione o governo através de audiências ou projetos de lei, para remediar qualquer situação insatisfatória.

### **Meios e recursos parlamentares**

- ▷ Certifique-se de que uma comissão parlamentar ou sub-comissão acompanhe regularmente o desenvolvimento das questões sobre tecnologias de informação e suas aplicações.
- ▷ Se necessário, procure estabelecer uma comissão ou sub-comissão deste tipo, ou assegurar a inclusão do tema no mandato de uma comissão já existente.
- ▷ Verifique se o órgão parlamentar competente dispõe de recursos e especialização para realizar sua missão.
- ▷ Cogite sobre o estabelecimento de uma comissão parlamentar especial para acompanhar os desenvolvimentos da tecnologia da informação e promover o debate e a ação nesse campo. Esta comissão não deve ser partidária e, se possível, congrega membros das duas câmaras.

## Missões internacionais de paz

No atual cenário internacional, esforços crescentes têm sido feitos para resolver conflitos através dos meios previstos pela Carta das Nações Unidas no seu Capítulo VI (Resolução pacífica de controvérsias) e Capítulo VII (casos de ameaça contra a paz, ruptura de paz e atos de agressão). Baseado nessas disposições, as Nações Unidas têm desenvolvido uma série de conceitos e operações (para sua definição ver o quadro N°47) e também procedimentos para organizar e realizar tais missões (ver quadro N°48 sobre o procedimento das operações de paz e quadro N°50 sobre o treinamento das forças de manutenção da paz). De acordo com os desenvolvimentos que afetam a segurança internacional, os Estados podem ser chamados a fazer parte de tais missões.

### Contribuindo com missões de paz no exterior

Missões de manutenção da paz, imposição da paz ou construção da paz dependem da participação de Estados-membros após autorização do Conselho de Segurança. Cada vez mais, os Estados enviam tropas para o exterior em operações cujo objetivo é restabelecer a paz e a segurança em regiões desestabilizadas. É importante mencionar que cada envio de tropas deve estar de acordo com as regras e princípios internacionais, sobretudo as normas mencionadas Capítulo 5 deste manual, intitulado Política de segurança nacional e direito internacional.

Na perspectiva da boa governança, é apropriado e aconselhável que, dentro do sistema de 'freios e contrapesos' entre o Executivo e o Parlamento, esse último tenha a oportunidade de participar na decisão de enviar missões ao exterior.

#### Quadro N° 47

#### **Criação da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz: algumas definições úteis da ONU**

##### **Criação da paz**

A idéia de criação da paz refere-se ao uso de meios diplomáticos para persuadir as partes em conflito a cessar as hostilidades e a negociar uma resolução pacífica da disputa. Como se trata de uma ação preventiva, a ONU pode agir apenas se as partes envolvidas concordarem com a intervenção das Nações Unidas. Criação da paz, assim, exclui o uso da força contra uma das partes para solucionar a controvérsia.

##### **Manutenção da paz**

Desde 1948, houve 54 operações de manutenção de paz da ONU. Quarenta e uma dessas operações foram criadas pelo Conselho de Segurança nos últimos 12 anos. Atualmente, existem 15 operações de manutenção de paz da ONU em andamento.



A manutenção da paz inicialmente se desenvolveu como um meio de lidar com conflitos interestatais e envolvia o envio de tropas de certos países, sob o comando da ONU, para ajudar a controlar e a resolver conflitos armados. Hoje, a manutenção da paz é, cada vez mais, utilizada em conflitos intra-estatais e guerras civis. As tarefas dos pacificadores da ONU – militares, polícia civil e vários outros civis – vão desde manter as partes beligerantes separadas até a ajuda para que eles trabalhem pacificamente juntos. Isso significa auxiliar na implementação de acordos de paz, monitorar cessar-fogos, criar zonas neutras e, cada vez mais, criar instituições políticas, trabalhar junto aos governos, organizações não-governamentais e grupos de cidadãos locais para prover auxílio emergencial, desmobilizar antigos combatentes e reintegrá-los na sociedade, destruir minas terrestres, organizar e realizar eleições e promover o desenvolvimento sustentável. Os Estados-membros, voluntariamente, fornecem tropas e equipamento – a ONU não tem um exército – ou forças civis. Observadores de eleições, monitores de direitos humanos e outros civis frequentemente trabalham junto ao pessoal uniformizado. A principal arma dos membros de forças de paz é a imparcialidade com a qual eles cumprem sua missão. Mas manutenção de paz é algo perigoso: mais de 1.650 membros civis e militares da ONU morreram no desempenho de suas funções desde 1948.

#### **Imposição da paz: imposição da paz equivale a manutenção da paz?**

No caso de ações de imposição da paz, o Conselho de Segurança outorga aos Estados-membros a competência para tomar todas as medidas necessárias para alcançar o objetivo da missão. O consenso das partes não é necessário. Ações de imposição são raras. Exemplos incluem a Guerra do Golfo, Somália, Ruanda, Haiti, Bósnia-Herzegovina, Albânia e Timor Leste. Essas operações de imposição não ficam sob o controle da ONU; são conduzidas por um único país ou grupo de países, como a Austrália no Timor Leste (1999), a OTAN na Bósnia-Herzegovina (1995) e em Kosovo (1999), onde a OTAN lidera as tropas enquanto a ONU chefia a Missão Administrativa Interina.

A Carta das Nações Unidas fundamenta tanto a manutenção da paz e da segurança internacionais quanto as ações de construção da paz e de imposição da paz.

#### **Construção da paz**

Construção da paz refere-se a atividades que objetivam a assistência às nações a consolidar a paz depois de um conflito. Tais operações têm um mandato bastante extenso devido às suas tarefas de edificação do estado e reconstrução.

#### **Missões humanitárias**

Essas missões objetivam oferecer ajuda humanitária em caso de guerras civis, fome e desastres naturais – enchentes, secas, tempestades e terremotos. Muitos participantes – governos, ONGs, agências das Nações Unidas – buscam responder simultaneamente a essas emergências, por vezes necessitando da ajuda logística das forças militares como a única maneira de implementar e assegurar os programas de auxílio.

*Fonte: seções do site da ONU <http://www.un.org>*

É do interesse do governo e da população engajar o parlamento o máximo possível no processo de envio de tropas ao exterior, pois o debate e o voto parlamentar asseguram a legitimidade democrática da missão e aumentam o apoio popular.

## **O envolvimento do parlamento no processo de decisão de envio de tropas ao exterior**

Embora o envio de tropas ao exterior seja cada vez mais importante na gestão de novas ameaças e na resolução de crises internacionais, o papel do parlamento, em alguns Estados, é bastante limitado, ou mesmo inexistente, na aprovação da participação em missões de paz. É preciso uma mudança nesse sentido para que o controle democrático das questões de segurança seja assegurado.

Três diferentes situações podem ser identificadas e, para cada uma delas, o papel dos parlamentos e a participação direta pode ser melhorada com vistas a uma boa governança.

### **Aprovação parlamentar *a priori* ou *a posteriori* (papel forte)**

Se uma aprovação *a priori* é exigida, as forças armadas podem ser enviadas ao exterior apenas com o consentimento do parlamento. Uma ligeira distinção deve ser feita entre uma situação onde o parlamento tem o poder de debater e votar a questão (Estados Unidos) e uma outra na qual é obrigatória a adoção de uma lei especial que estabelece o fundamento legal e o mandato de tal missão (Suécia). Ambos os casos reforçam a legitimidade democrática das intervenções humanitárias e missões de paz.

Tempo é essencial em questões de defesa, e como os procedimentos parlamentares não costumam ser rápidos, o critério de aprovação *a priori* nem sempre é de fácil implementação. É por isso que, na maioria dos casos, o parlamento participa do envio de tropas ao exterior apenas *a posteriori*. Por exemplo, nos termos da “Resolução de Poderes de Guerra” norte-americana, o Congresso deve concordar *a posteriori* com todos os envios de tropas ao exterior por mais de 92 dias. Isso vale principalmente para os casos em que as tropas já foram enviadas antes que o parlamento pudesse dar sua aprovação. Por outro lado, nos Países Baixos, quando o assunto é o envio de tropas ao exterior, o artigo 100 da Constituição requer uma cooperação desde o início entre o parlamento e o governo, o que deve ser feito através do fornecimento, ao parlamento, de todas as informações necessárias sobre o envio de tropas ou a disposição das forças armadas para a imposição ou promoção da lei e ordem internacional, o que inclui ajuda humanitária em casos de conflitos armados.

### **Parlamentos com papel limitado (debate) sobre o envio de tropas ao exterior (papel restrito)**

A constituição, ou as leis, podem restringir o papel do parlamento. O parlamento discute o envio de tropas em um caso concreto, mas ele não pode alterar a decisão tomada pelo Executivo. Assim, o parlamento não vota a esse respeito. Nesse caso, o governo apenas informa o parlamento *a posteriori*. Embora o parlamento não possa votar sobre a decisão em questão, o próprio debate eleva a legitimidade democrática do envio de tropas ao exterior.

Naqueles casos em que os poderes parlamentares são muito restritos, o parlamento pode não estar associado formalmente com o envio de tropas. Contudo, segundo práticas ‘costumeiras’, o parlamento e o governo podem discutir o envio de tropas ao exterior e mesmo, em alguns países, votar a respeito.

### **Parlamentos excluídos do processo de decisão (nenhum papel)**

Casos em que o parlamento nem discute nem aprova *a posteriori* o envio de tropas ao exterior. Enviar tropas é visto como uma decisão de política externa que pertence exclusivamente ao Executivo. O fato de que o parlamento não faça parte do processo de tomada de decisão limita consideravelmente a sua capacidade de controlar as missões de paz.



## Outros meios disponíveis ao parlamento

Mesmo quando o parlamento é excluído do processo de tomada de decisão, ou quando só pode desempenhar um papel muito limitado, ele pode pressionar o governo indiretamente, de pelo menos quatro maneiras:

- ✓ O Legislativo pode forçar o Executivo a explicar sua responsabilidade, perante o parlamento, pelas decisões pertinentes ao envio de tropas ao exterior. Contudo, se o parlamento não está seguramente informado dos acordos internacionais de seu governo, ele não pode questionar efetivamente as decisões do governo.
- ✓ O parlamento pode desafiar o Executivo quando esse apresentar emendas ao orçamento. Em casos de missões de paz não planejadas ou imprevisíveis, o parlamento precisa aprovar fundos adicionais que não estavam incluídos no orçamento. Assim, o parlamento tem a possibilidade de expressar suas opiniões através do poder de aprovar o orçamento (por exemplo, França).
- ✓ O envolvimento do parlamento não é importante apenas durante o debate e o voto sobre envio de tropas ao exterior. Durante a missão de paz, os parlamentares podem questionar o governo sobre a missão. Além disso, os parlamentares podem visitar as tropas no exterior (ver Capítulo 17).
- ✓ Na prestação de contas posterior, depois que a missão de paz tenha sido concluída, o parlamento pode realizar um inquérito parlamentar ou pedir ao governo que avalie a missão de paz.

### Quadro N° 48

#### O envio de operações de manutenção de paz da ONU passo a passo

As Nações Unidas não dispõem de um exército. Cada operação de manutenção de paz precisa ser projetada para dar conta de uma situação específica; e cada vez que o Conselho de Segurança requer a criação de uma nova operação, seus componentes devem ser reunidos “do zero”. Os 15 membros do Conselho de Segurança autorizam o envio de uma operação de manutenção de paz, e determinam sua missão. Tais decisões exigem pelo menos nove votos a favor sendo que os cinco membros permanentes do Conselho (China, França, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos) podem vetar a decisão. O Secretário-Geral faz recomendações sobre como a operação deve ser lançada e conduzida, e relata seu progresso; o Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO) é responsável pela direção executiva do cotidiano da missão, administração e apoio logístico às operações de manutenção de paz em todo o mundo.

O Secretário-Geral escolhe a Força Comandante e solicita que os Estados-membros contribuam com tropas, pessoal da polícia civil etc. Suprimentos, equipamentos, transporte e apoio logístico também devem ser assegurados pelos membros ou através de contratos privados. O pessoal civil de apoio inclui o pessoal nomeado dentro do próprio sistema da ONU, enviado pelos Estados-membros, e indivíduos recrutados internacionalmente ou localmente para fazer trabalhos específicos.

O tempo necessário para enviar uma missão varia, e depende primariamente da vontade dos Estados-membros de contribuir com tropas para uma operação específica. A disponibilidade de recursos financeiros e a capacidade estratégica de mobilização também afetam o tempo necessário para o envio das tropas. Em 1973, por exemplo, componentes da segunda Força de Emergência da ONU (UNEF II) foram enviados ao Oriente Médio em 24 horas. Contudo, algumas missões com missões mais complexas ou de difícil logística ou que envolvam riscos significativos para o pessoal, podem levar meses até que os elementos necessários sejam reunidos e enviados.

Fonte: Site das Nações Unidas <http://www.un.org>

**Quadro Nº 49**

**Regras sobre a atuação das missões de paz**

Quando o parlamento autoriza o envio de tropas ao exterior, ele também pode definir o nível de força que as tropas estão autorizadas a utilizar e em que circunstâncias; em outras palavras, as regras sobre a atuação das missões de paz.

Entendemos por regras sobre a atuação das missões de paz os limites estabelecidos ao uso indiscriminado de força para uma operação específica. Estas regras são estabelecidas no caso concreto e devem limitar o uso da força tanto quanto possível, deixando aos soldados uma margem suficiente para que possam se defender. A legítima defesa deve ser preservada. Estas regras fixam os parâmetros táticos e operacionais, e devem ser elaboradas à partir das resoluções do Conselho de Segurança da ONU com vistas a assegurar as responsabilidades políticas e operacionais.

Estas regras devem prever critérios claramente definidos sobre a aplicação do uso gradual da força para prover o equilíbrio necessário para atenuar, ou resolver o conflito. A utilização gradual da força permite que os elementos táticos apliquem a força necessária para enfrentar os diferentes níveis de violência, minimizando os danos colaterais. Nesse sentido, estas regras podem estipular os seguintes níveis de uso da força (mínimo ao máximo):

- Somente legítima defesa das tropas;
- Legítima defesa das tropas e defesa da vida dos civis
- Legítima defesa das tropas, da vida dos civis e de objetivos determinados (isto é um hospital, uma ponte etc.)
- O uso de todas as medidas necessárias para assegurar que os objetivos da operação sejam cumpridos.

Ao mesmo tempo, as regras devem mencionar o tipo de armamento permitido em uma operação de paz específica, que pode variar da inexistência total de armas até todo o tipo de armamento pesado, incluindo navios, aviões e tecnologia de mísseis.

## **Treinando soldados para a paz**

Participar de uma operação de manutenção de paz é uma tarefa árdua para qualquer força militar e requer treinamento e instrução adicional do mais alto padrão na preparação das tropas.

No nível operacional, as tropas podem precisar, por exemplo, de conhecimento técnico sobre desativação de minas terrestres, capacidade de interagir com os civis, incluindo habilidades de mediação (assim como, em muitos casos, conhecimento da língua local), conhecimento sobre os costumes e tradições locais, conhecimentos de direito humanitário e, sobretudo, um amplo conhecimento das regras de atuação da missão específica. No que concerne esse último ponto, vale a pena enfatizar que, em missões de paz, o uso da força é normalmente limitado e, em alguns casos, as forças militares nem ao menos dispõem de armas.

Um treinamento especial é também importante no nível do planejamento, pois muitas vezes as forças armadas envolvidas em missões de paz são enviadas para lugares longínquos e desconhecidos. Nessas circunstâncias, o transporte e a provisão para as tropas tornam-se um desafio particularmente difícil e podem superar as capacidades materiais de certos Estados.

Por fim, preparação e treinamento extra também são necessários nos níveis de comando e de logística. Como as tropas nacionais de muitos países podem estar operando na mesma área sob um comando unificado, a tradicional linha hierárquica de comando que leva ao ministério da defesa é alterada. A coordenação entre diferentes forças armadas nacionais e organizações, tais como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, torna-se fundamental.

No caso das missões de paz conduzidas pela ONU, o comando das tropas é determinado não só pelas resoluções do Conselho de Segurança como também pelas regras de atuação, regras de operação da ONU e pelo código de conduta da ONU, além de todas as normas administrativas relacionadas com a força multinacional das Nações Unidas.

**Quadro Nº 50**

**Treinamento das tropas de paz da ONU**

A Unidade de Treinamento, estabelecida no Departamento da Secretaria de Operações de Manutenção da Paz, fornece as diretrizes, assistência especializada e informações aos Estados-membros sobre treinamento de manutenção de paz. A Unidade desenvolve módulos de treinamento e outros materiais com o objetivo de difundir o conhecimento acumulado e procedimentos padrão de operações obtidos através dos anos de experiência em manutenção de paz. A Unidade trabalha com agremiações militares, instituições nacionais e regionais de treinamento em diversos países e com missões de manutenção de paz. Os Grupos de Treinamento das Nações Unidas e os cursos de “treinamento de treinadores” foram desenvolvidos para dar assistência aos Estados-membros no desenvolvimento de programas de treinamento de manutenção de paz. Um Código de Conduta, além de diversos guias e manuais têm sido elaborados para uma uniformização das regras gerais.

*Fonte: Site das Nações Unidas <http://www.un.org>*

## **Critérios para o envio de tropas em missões humanitárias no exterior**

O parlamento e o governo podem desenvolver critérios para o envio de tropas ao exterior. O uso de um conjunto claro de critérios aumenta a transparência do processo de tomada de decisão e reforça, por sua vez, o apoio público às operações de paz. Dois tipos de critérios são importantes (veja quadro abaixo). O primeiro relaciona-se com o contexto político e o tipo de operação. O segundo refere-se à própria missão, seu mandato, comando, duração e os tipos de tropas.

### **O que você pode fazer enquanto parlamentar**

**Critérios gerais sobre o contexto e tipos de missões de paz**

- ▷ Assegure que o parlamento ou sua comissão competente examine:
  - os compromissos internacionais do Estado;
  - a conveniência do envio/recebimento de tropas de missão de paz;
  - a lógica ou história de qualquer intervenção específica (por exemplo, violação em larga escala dos direitos humanos no país em questão);
  - o estabelecimento de regras básicas para missões de paz regionais e internacionais;
  - as regras básicas de atuação de soldados nas missões de paz regionais e internacionais;
  - o uso proporcional da força militar;



- as provisões para uma tomada de decisão política efetiva;
- os limites à autoridade do Estado;
- apoio público ou desaprovação do envolvimento nacional em missões de paz;
- procedimentos de avaliação e eventuais princípios aplicáveis à missão em curso;
- a necessidade do parlamento receber todo o tipo de informação ao final da missão para avaliar a missão de paz.

**Critérios específicos relacionados a uma dada missão de paz**

- ▷ Certifique-se de que o parlamento ou sua comissão competente examine:
- a definição do objetivo e mandato da missão de paz;
  - os tipos de unidades militares envolvidas;
  - a viabilidade militar da missão;
  - a adequação e disponibilidade das unidades militares e materiais;
  - os riscos potenciais para o pessoal militar envolvido;
  - a duração esperada da operação e os critérios para a sua prorrogação, caso seja necessário;
  - as implicações orçamentárias;
  - a reação pública ao assunto.

**O uso de procedimentos parlamentares nas missões de paz**

- ▷ Assegure que, se necessário, o parlamento possa:
- conduzir audiências públicas sobre missões de paz;
  - conduzir uma investigação depois da realização da missão de paz;
  - requerer que qualquer pessoa envolvida na missão de paz que seja suspeita de violações dos direitos humanos seja julgada.

Utilize os procedimentos de questionamento parlamentar e audiências para discutir as missões de paz em andamento.

Seção VI

## Recursos Financeiros:

Como controlar o orçamento  
de segurança de modo eficaz

## Segurança e o poder de decisão orçamentária

### O parlamento e o orçamento da segurança

Em todos os países, os parlamentos têm, nos termos da lei, um papel essencial a desempenhar na adoção e controle dos créditos orçamentários, embora o grau de motivação política e as possibilidades de exercício deste papel possam variar de um país a outro. Assim, na prática, muitas vezes os parlamentos não dispõem dos recursos necessários ao exercício de uma influência decisiva, sendo sua ação ainda limitada pelo segredo e pela falta de transparência de determinadas alocações orçamentárias e gastos correspondentes. O predomínio do Executivo no setor de segurança frequentemente inibe a ação do parlamento, que tende a deixar todas as iniciativas do ciclo orçamentário na área de defesa nas mãos do Executivo e das forças armadas.

Contudo, os parlamentares não devem subestimar o poder sobre o orçamento nacional como um instrumento para o controle do setor de segurança de acordo com as necessidades da sociedade. O poder de decisão orçamentária pode e deve ser utilizado para garantir que as alocações orçamentárias sejam utilizadas de maneira eficiente e responsável.

#### Quadro N° 51

#### O orçamento como instrumento da governança democrática

“O orçamento nacional não é apenas um instrumento técnico apresentando receitas e (propondo) despesas, mas constitui a declaração política mais importante feita pelo poder executivo a cada ano. Ele reflete os valores fundamentais das políticas públicas nacionais, indicando as linhas gerais da visão governamental sobre a condição sócio-econômica da nação. O orçamento declara os objetivos fiscais, financeiros e econômicos do governo e reflete suas prioridades sociais e econômicas. (...) O orçamento também indica as intenções do governo e o seu desempenho passado.”

“O orçamento é importante para assegurar a transparência, a responsabilidade e a boa governança”. Ao providenciar uma descrição detalhada dos gastos propostos, permite ao parlamento e ao público em geral “saber para onde o dinheiro” e, portanto, aumenta a transparência. Além disso, o orçamento requer a aprovação do parlamento antes que o governo possa arrecadar e utilizar as receitas, o que torna os ministros responsáveis perante a suas comissões.

“Transparência e responsabilidade devem ser disposições constitucionais, sobretudo no que se refere ao processo orçamentário nacional. Além da transparência, que deve informar todo o processo, a responsabilidade constitui um dos fundamentos da democracia.”

*Excertos do: Relatório geral do Seminário da UIP sobre ‘Parlamento e Processo Orçamentário na perspectiva da igualdade entre homens e mulheres’, Nairóbi, maio de 2000*

O parlamento deve se preocupar com os problemas de segurança nas quatro fases principais do ciclo orçamentário:

**Preparação do orçamento:** nesta fase, o Executivo propõe alocações de fundos para várias finalidades, mas o parlamento e seus membros podem contribuir para o processo através de vários mecanismos formais e informais.

**Aprovação do orçamento:** nesta fase, o parlamento deve ser capaz de estudar e determinar o interesse público e a adequação das alocações de recursos propostos e pode, em certos contextos, elaborar diretrizes a respeito.

**Execução ou gasto:** nesta fase, o parlamento examina e monitora os gastos governamentais, reforçando a transparência e a obrigação de prestar contas. Veja abaixo a seção a este respeito. No caso de demandas extra-orçamentárias, o parlamento monitora e avalia estas demandas para prevenir custos excessivos.

**Auditoria ou avaliação:** nesta fase, o parlamento analisa se as receitas foram mal utilizadas pelo governo. Além disso, o parlamento avalia periodicamente todo o orçamento e audita o processo para assegurar transparência, eficiência e exatidão.

#### Quadro N° 52

### Por que o parlamento deve participar ativamente do processo orçamentário?

A oposição pode usar o debate sobre o orçamento para desenvolver propostas alternativas a este respeito.

A maioria, ao votar o orçamento, demonstra confiança na ação do Executivo destacando os pontos que justificam esta confiança, assim como a convergência entre a implementação de políticas e o programa com base no qual a maioria foi eleita.

O controle orçamentário é um dos instrumentos mais importantes para influenciar a política governamental.

A Lei orçamentária, prevê a responsabilidade final e retrospectiva do Executivo, fechando-se assim o ciclo orçamentário

*Excertos do: Relatório geral do Seminário da UIP sobre 'Parlamento e Processo Orçamentário na perspectiva da igualdade entre homens e mulheres, Bamako, Mali, novembro de 2001*

## Gastos com defesa

O quadro abaixo apresenta gastos de defesa em várias partes do mundo. Um declínio nestes gastos pode ser observado em alguns países no período imediatamente posterior à Guerra Fria, ilustrando as economias obtidas com o mecanismo conhecido como 'dividendos para a paz'. Entretanto, outros países, principalmente na Ásia e na África, aumentaram seus gastos militares durante o mesmo período.

Quadro Nº 53

Gastos com defesa em % do PIB em alguns países e regiões

	1985	2000	2001
<b>OTAN</b>	4,0	2,2	2,2
EUA	6,5	3,0	3,2
Reino Unido	5,2	2,4	2,5
França	4,0	2,6	2,6
Alemanha	3,2	1,6	1,5
<b>Europa Extra-OTAN</b>	4,3	2,8	2,3
URSS/Rússia	16,1	5,0	4,3
<b>Oriente Médio e Norte da África</b>	11,9	6,7	7,2
<b>Ásia Central e do Sul</b>	4,3	5,2	3,8
<b>Leste da Ásia e Australásia</b>	6,4	3,5	3,3
Japão	1,0	1,0	1,0
<b>Caribe e América Latina</b>	3,2	1,7	1,7
<b>África Sub-Sahariana</b>	3,1	3,8	3,4
Eritréia	n.a.	30,0	20,9
<b>Total</b>	6,7	3,6	3,5

Fonte: *The Military Balance 2002-2003*, IISS, Londres.

## Orçamento efetivo na área de segurança

Responsabilidade, prestação de contas e transparência são condições essenciais para um processo orçamentário eficaz. A melhor maneira de realizar tais valores é por meio de um processo transparente de elaboração do orçamento, à partir de certos princípios:

**Autorização prévia** – O parlamento deve autorizar o Executivo a realizar a despesa.

**Unicidade** – Todos os gastos e receitas devem ser apresentados ao parlamento em um único documento orçamentário consolidado.

**Periodicidade** – O Executivo deve respeitar os prazos para envio da proposta de orçamento ao parlamento. Periodicidade implica também a necessidade de um calendário para as despesas dos fundos aprovados.

**Especificidade** – O número e as descrições de todos os itens de orçamento devem resultar em uma visão clara e integrada dos gastos governamentais. Portanto, a descrição dos itens do orçamento não deve ser vaga e tampouco os fundos relativos a cada item devem ser muito elevados.

**Legalidade** – Todos os gastos e atividades devem estar previstos pela lei orçamentária e demais disposições legais pertinentes.

**Estrutura acessível** – O Executivo deve apresentar ao Legislativo um plano de gastos claro e compreensível para a vasta e diversificada audiência que usualmente está presente no parlamento.



**Abangência** – O orçamento estatal do setor de segurança deve ser exaustivo e completo. Nenhum gasto deve ser feito sem previsão orçamentária. O orçamento deve contemplar os gastos de todos os serviços de segurança: militares e outras organizações militarizadas do Estado, polícias, serviços de inteligência e empresas privadas de segurança contratadas pelo Executivo.

**Publicidade** – Todo cidadão (individual ou coletivamente) deve ter a oportunidade de se exprimir sobre orçamento. Isto requer que todos os documentos relativos ao orçamento tenham uma apresentação compreensível e sejam acessíveis em qualquer ponto do país (por exemplo enviando-se cópias para as bibliotecas locais).

**Consistência** – Vínculos claros devem ser estabelecidos entre as políticas, planos, entradas e saídas orçamentárias.

**Meios e objetivos** – A explicação do orçamento deve apresentar de forma clara os objetivos da proposta orçamentária em termos de a) entradas; b) objetivos de desempenho ou de construção de capacidades que se espera atingir; c) resultados mensuráveis dos planos. Um orçamento flexível deve permitir mudanças em qualquer um destes três parâmetros.

Estes princípios constituem critérios de qualidade para um processo orçamentário moderno. A falta de informações suficientes ou apropriadas sobre o setor de segurança faz com que parlamentares sejam incapazes de tratar das preocupações sócio-econômicas e/ou desenvolvimentistas durante o ciclo do orçamento de defesa.

## Condições para um processo orçamentário apropriado na área de segurança

Vários elementos favorecem o controle parlamentar do processo orçamentário do setor de segurança. Dentre eles, uma estrutura legal e constitucional clara, uma boa relação custo-benefício, disciplina orçamentária, escolha do momento correto e periodicidade, interação com a sociedade civil, dentre outros.

### Um quadro constitucional e jurídico claro

O direito dos parlamentares de controlar o setor de segurança deve estar claramente previsto na constituição e leis inferiores. Além disso, o parlamento deve elaborar leis que possibilitem a obtenção de informações do governo, e que regulem o poder do Executivo de omitir informações. O controle parlamentar do setor de segurança através da previsão orçamentária deve constituir um valor político fundamental para os parlamentos, o que requer esforços consideráveis.

### Custo-benefício

O processo orçamentário deve respeitar duas regras básicas do custo-benefício:

- ✓ Eficácia: realizar os objetivos da política ("fazer a coisa certa")
- ✓ Eficiência: realizar os objetivos políticos com o mínimo de recursos possível ("fazer a coisa certa economicamente")

#### Quadro N° 54

### Racionalizando o procedimento orçamentário

“(…) A racionalização do procedimento orçamentário foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos [no início da década de 1960] para o desenvolvimento do orçamento de defesa [e é atualmente utilizada em diversos países]. A racionalização implica uma fase inicial de planejamento, na qual o ambiente de segurança, assim como os interesses e ameaças nacionais, são analisados para determinar as tarefas, a composição e a estrutura das forças armadas. Considerando esses imperativos, programas são desenvolvidos. O programa, uma forma de plano trabalho, identifica os objetivos concretos a serem alcançados. Esta fase é crucial na medida em que sua função é fazer a ponte entre os objetivos identificados e os recursos financeiros. Dessa forma, a racionalização, ao invés de praticar a alocação de recursos de acordo com as necessidades declaradas, procura planejar e programar de acordo com as restrições orçamentárias dadas e previstas. Assim, é importante que os programas sejam desenvolvidos identificando prioridades para os gastos com as forças armadas. Avaliações de risco relacionadas com as consequências da não-realização de um dado objetivo podem ser utilizadas para estabelecer as prioridades. O ciclo se completa com uma avaliação de desempenho, ao final do ano, durante a qual o ministério e a sociedade podem determinar em que medida os objetivos foram alcançados. Uma distribuição efetiva de recursos pode ser, assim, alcançada...”

*Fonte: Kate Starkey e Andri van Meny, Defence Budget Transparency on the Internet, Information & Security, Vol. 5, 2000*

Para avaliar se o orçamento de defesa apresenta uma boa relação custo-benefício, de acordo com a teoria orçamentária moderna, os gastos devem estar relacionados a programas e objetivos (ver quadro N°54), isto é, os gastos devem estar relacionados com as áreas e objetivos pertinentes da política (por exemplo, missões de paz, educação). Todos os gastos também devem ser agrupados funcionalmente. Além disso, é preciso que o parlamento possa avaliar a relação custo-benefício com o auxílio de auditores (ver próximo Capítulo). Isso implica que o governo apresente ao parlamento um orçamento de saídas e não de entradas. A racionalização do processo orçamentário só é possível se os serviços de segurança tornarem seus planos transparentes, resguardadas as exigências da confidencialidade.

### Disciplina orçamentária

Para garantir que o governo não viole as disposições legislativas orçamentárias, uma disciplina orçamentária é essencial. Os parlamentos podem considerar os seguintes elementos de disciplina orçamentária:

- ✓ A relação entre o orçamento de defesa (cálculo de gastos) e a evolução dos preços;
- ✓ Utilizar normas para monitorar e estabelecer limites de gastos acima e abaixo do previsto pelo orçamento;
- ✓ Adotar medidas durante a implementação do orçamento para evitar gastos além e aquém do orçamento;
- ✓ Em caso de gastos além ou aquém do orçamento de defesa, o ministro das finanças e o governo devem ser notificados;
- ✓ Regras para a compensação de gastos acima do determinado pelo orçamento da defesa: compensação feita dentro do próprio orçamento da defesa ou por outros orçamentos do governo.

## **Escolha do momento correto e periodicidade**

Para alcançar a máxima eficiência do procedimento orçamentário do setor de segurança, é necessário, antes da votação, consagrar tempo suficiente para o exame das propostas de orçamento para a defesa. Entre 45 e 90 dias antes da votação é o melhor momento, permitindo que os parlamentos avaliem o orçamento de defesa. Informações precisas, amplas e oportunas sobre as políticas de orçamento da defesa também são importantes por várias razões:

- ✓ Essa informação é um pré-requisito para o conhecimento e o debate público,
- ✓ Facilita a identificação de pontos fracos, necessidade de reformas e possíveis trocas entre os gastos com segurança e outros gastos governamentais;
- ✓ A administração transparente do orçamento do setor de segurança melhora sua prestação de contas parlamentar e para o público e aumenta a confiança pública no governo.

## **Interação com a sociedade civil**

O parlamento pode buscar especialistas em orçamento e finanças na sociedade civil para a avaliação financeira e o monitoramento do processo; este procedimento é útil sobretudo no caso do complexo orçamento de segurança. A transparência do processo orçamentário deve estar baseada, dentre outras coisas, na legislação sobre a liberdade de informação.

## **Treinamento e especialização**

Finalmente, muitos parlamentos devem melhorar a capacidade tanto de seus membros quanto de seu pessoal através de oportunidades de treinamento e pesquisa. Para tanto, como parte de seus esforços para promover a governança democrática e um efetivo trabalho parlamentar, a IPU organiza seminários regionais e sub-regionais dirigidos tanto à parlamentares quanto ao seu pessoal (ver [www.ipu.org](http://www.ipu.org)) e deve preparar um manual a respeito.

### **Quadro N° 55**

#### **Componentes básicos do orçamento de defesa: o orçamento de defesa espanhol em 2002**

Produtos e Serviços  
Alimentação  
Manutenção da infra-estrutura  
Gasolina  
Serviços: eletricidade, água, telefone etc.  
Vestuário  
Pensão  
Transporte  
Treinamento  
Cuidados médicos  
Outros gastos operacionais  
Outros gastos financeiros  
Transferências correntes  
Organizações Internacionais  
Organismos Autônomos  
Outras transferências



Investimento real  
Modernização das forças armadas  
Manutenção de armamento e material  
Pesquisa e desenvolvimento  
Outros investimentos  
Transferência de capital  
Patrimônio financeiro

*Fonte: Orçamento de Defesa da Espanha 2002, Ministério da Defesa da Espanha.*

## Transparência e prestação de contas na área do orçamento de segurança

### Transparência *versus* segredo

A transparência na tomada de decisão é um caminho essencial para assegurar que os resultados das decisões sejam compatíveis com as intenções públicas e os objetivos políticos. A transparência no orçamento de defesa permite que os parlamentos desempenhem seu papel de controle de maneira eficiente. Assim, a transparência amplia a confiança da sociedade no setor de segurança. A falta de transparência no processo orçamentário de defesa está frequentemente relacionada com concepções orçamentárias obsoletas ou com objetivos de segurança mal definidos. Ela resulta também da ausência de especialistas multidisciplinares nas organizações nacionais de auditoria previstas em lei, disposições constitucionais insuficientes sobre a obrigação de informar com vistas a propiciar o controle público das decisões, bem como de uma atitude burocrática que prioriza a confidencialidade em detrimento da prestação de contas. As autoridades de auditoria previstas em lei e os legisladores devem identificar essas insuficiências sistêmicas e solucioná-las (ver o próximo Capítulo).

#### Quadro N° 56

#### Obstáculos à transparência no setor de segurança

“A falta de transparência e de prestação de contas é problemática sobretudo no processo orçamentário, onde alguns poucos indivíduos do Executivo tomam decisões sobre políticas e recursos de segurança. Oficiais do ministério das finanças e outras partes do Executivo são frequentemente excluídos da tomada de decisões, ou vêem suas decisões desconsideradas. Órgãos parlamentares – que podem mesmo ter autoridade de controle segundo a constituição – a mídia e a sociedade civil são, rotineiramente, ignorados.” ...  
“O orçamento das diferentes forças de segurança deve contemplar o conjunto de seus gastos: pessoal, operações e equipamento, devendo também indicar de onde provêm os recursos. Todavia, a maioria dos orçamentos de segurança não satisfaz nenhuma dessas condições. Alocações intra-orçamentárias não são transparentes e o gasto total – que pode incluir fundos de uma série de departamentos – permanece obscuro. Em países com muitas atividades não contabilizadas no orçamento, os próprios governos carecem de informações precisas. É por isso que uma medida simples de prestação de contas como a comparação dos planos com a sua execução não pode ser realizada. Oficiais do ministério da defesa e outros setores do Executivo necessitam de conhecimento técnico específico sobre a defesa para tomar decisões apropriadas sobre a política da defesa, seu orçamento e aquisições. Apontar o problema das atividades não contabilizadas no orçamento é, muitas vezes, uma questão política e requer mudanças fundamentais de longo prazo nas relações entre civis e militares.”

*Fonte: Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, 2002 (pp. 89-91)*

## **Gastos controláveis e não-controláveis da segurança**

Para controlar o setor de segurança e poder avaliar se os recursos gastos com os serviços de segurança poderiam ser empregados em outras áreas do governo, o parlamento precisa ter acesso a documentos sobre o orçamento que assegurem a probidade financeira. Fornecer ao parlamento apenas valores gerais viola o princípio da especificidade, um dos princípios que deve informar o processo orçamentário (ver acima). Se o parlamento não recebe informação específica, não pode cumprir sua obrigação constitucional de monitorar e controlar o orçamento da defesa.

O parlamento deve ter acesso a todos os documentos do orçamento da defesa. Em alguns países (por exemplo, Dinamarca e Luxemburgo), o parlamento recebe informações detalhadas sobre orçamento. Entretanto, em outros países como França, Grécia e Polônia, por exemplo, a comissão parlamentar de defesa é o único órgão que recebe informações detalhadas sobre o orçamento de defesa. Do ponto de vista da boa governança, é necessário que a comissão (mesmo a portas fechadas) e o parlamento tenham acesso a todos os documentos do orçamento. O mesmo procedimento deve ser aplicado a outros serviços de segurança, como os de inteligência.

O segredo sobre o orçamento dos serviços de segurança não pode violar disposições legais, sobretudo as regras sobre a liberdade de informação (Ver quadro N° 57).

Enquanto o orçamento de segurança é discutido e votado, a liberdade parlamentar para modificá-lo é limitada pelos gastos obrigatórios (por exemplo, um contrato de aquisição concluído anteriormente) e programas de seguridade social (por exemplo, pensões e planos de saúde para os militares). Esses gastos só podem ser modificados no longo prazo.

### **Quadro N° 57**

#### **Três níveis de classificação no orçamento de segurança**

Os parlamentares precisam assegurar um equilíbrio entre a necessidade da confidencialidade da informação em circunstâncias especiais, as alocações relacionadas no orçamento da defesa e a prestação de contas. Uma maneira de alcançar esse equilíbrio seria a partir de propostas orçamentárias separadas por níveis de confidencialidade:

- Orçamento geral da defesa apresentado ao parlamento;
- Capital e gastos operacionais secretos, que podem ser submetidos ao controle de uma sub-comissão de orçamento da defesa e gastos militares;
- Gastos submetidos a um alto grau de sigilo militar, e que podem ser controlados por um grupo reunindo membros da comissão parlamentar de controle. Esse grupo deve ter acesso a documentos sigilosos de acordo com procedimentos estabelecidos por uma lei nacional sobre o segredo.

*Fonte: Ravinder Pal Singh, Processos de Tomada de Decisão em Compras de Armas, vol 1, OUP, Oxford, 1998*

## **Transparência contra o desvio de verbas públicas e corrupção**

Os parlamentos desempenham um papel importante na verificação de que o governo não está administrando corretamente as verbas públicas. Estes abusos ocorrem sobretudo em relação ao orçamento do setor de segurança, dada a sua natureza específica: questões técnicas complexas e exigências de segurança estratégica.

Transparência e prestação de contas no processo orçamentário da defesa são condições *sine qua non* para um controle parlamentar efetivo do setor de segurança. A transparência é uma condição para a prestação de contas, e esta, por sua vez, é fun-

damental para a boa governança. Portanto, esses são os dois pilares do processo orçamentário.

*"Na medida em que a falta de prestação de contas e transparência no processo orçamentário da defesa pode [...] gerar preocupações sobre o tamanho, capacidades e intenções das forças armadas de um país, uma maior transparência evidencia os gastos militares e reduz incertezas e malentendidos que levam a conflitos."*

Paul George, "Defence Expenditures in the 1990's: Budget and Fiscal Policy Issues for Developing Countries", 2002

Excessivos gastos militares desviam recursos importantes que poderiam ser utilizados para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social. Os representantes do povo devem ser informados das razões e dos modos pelos quais o Executivo planeja organizar a segurança da sociedade já que isso está sendo feito com os impostos pagos pela população. Abusos são particularmente nocivos em países em desenvolvimento. O governo, na perspectiva da boa governança, deve considerar a opinião pública nas suas decisões relacionadas ao setor de segurança. O parlamento deve assegurar que o orçamento da defesa esteja em equilíbrio com as necessidades de desenvolvimento e de segurança. Existem vários problemas que podem impedir o controle parlamentar efetivo do orçamento do setor de segurança, conforme destacado no quadro a seguir.

#### **Quadro Nº 58**

#### **Principais entraves ao controle eficaz do orçamento de segurança**

**Ausência de estrutura constitucional** – Problemas decorrem da ausência de uma estrutura constitucional clara que dê poderes aos parlamentares para controlar as atividades do setor de segurança.

**Falta de informação** – Em relação com a estrutura constitucional deficiente, a falta de uma legislação sobre liberdade de informação pode dificultar a revelação de informações importantes. Imperfeições e ambigüidades no quadro legislativo podem atrapalhar os esforços do parlamento no exercício do controle. A consequência é que o público e o parlamento são privados da prestação de contas da qual eles são beneficiários em um sistema democrático sadio.

**Atividades não contabilizadas no orçamento e fontes de renda do setor de segurança** – A natureza exata e os benefícios das fontes de renda não contabilizadas no orçamento do setor de segurança para atividades especiais (em particular atividades de natureza comercial tais como lucros das companhias militares ou da prestação de serviços) nem sempre são de conhecimento do parlamento ou oficiais do ministério. Essas atividades devem ser relatadas ao parlamento, assim como qualquer outra forma de financiamento do setor de segurança.

**Gastos de defesa encobertos** – Gastos do setor de segurança com pensões, infra-estrutura, transporte, etc. são muitas vezes transferidos para orçamentos de outros ministérios/setores, tais como bem-estar, moradia, estradas de ferro etc. Essa prática distorce o orçamento da defesa e a capacidade do público e do parlamento de avaliar os gastos reais da defesa.

**Mídia insuficiente** – Muitos países têm uma mídia insuficiente em termos de especialização e recursos, que não acompanha de perto os trabalhos do setor de segurança e do parlamento, o que priva o público geral de informação atualizada sobre as atividades de seus representantes e dos grupos do setor de segurança.

**Tempo escasso para um controle apropriado** – Pouco tempo para o controle do orçamento da defesa pode representar um problema.

**Falta de infra-estrutura, especialização e pessoal** – Muitos parlamentos carecem de infra-estrutura, especialização e pessoal para dar conta de todas as demandas necessárias para assegurar a prestação de contas pelo Executivo.

## Controle orçamentário em países em fase de democratização

A onda democrática que varreu a Europa nos anos 1990 demonstrou que o desenvolvimento da idéia e da prática do controle parlamentar é importante para os países em fase de democratização. O quadro N°59 ilustra práticas orçamentárias nos Estados do sudeste europeu que têm procurado imprimir uma maior transparência e responsabilidade em seus sistemas políticos.

### Quadro N° 59

#### Práticas de orçamento na área de defesa em alguns países do sudeste europeu (2001)

**Albânia:** Um escritório de gerenciamento orçamentário foi criado em outubro de 2000. O documento da política de defesa foi publicado com um esboço das necessidades de defesa até 2008. O ministério da defesa é responsável pelo processo orçamentário.

**Bulgária:** O orçamento da defesa tem sido discutido pela Assembléia Nacional (Parlamento Búlgaro) nos últimos 10 anos. A Assembléia tem melhorado suas capacidades de supervisão através de um controle parlamentar qualificado do setor de segurança.

**Croácia:** O orçamento é proposto pelo governo e então submetido ao parlamento e publicado no "Diário Oficial". O processo orçamentário estende-se de julho a novembro, passando pelos ministros das finanças e da defesa. O parlamento decide apenas sobre o montante total do orçamento da defesa, mas não tem autoridade sobre sua estrutura.

**Macedônia:** O ministério da defesa prepara a proposta e envia ao ministério das finanças. Nessa fase, um diálogo é estabelecido com outros ministros para analisar as capacidades do país. Então o orçamento é submetido ao governo. Uma vez que eventuais correções tenham sido feitas, o orçamento vai para o parlamento. O ministro da defesa apresenta o orçamento proposto ao Comitê para Política Interna e Defesa. Depois da votação, o orçamento é objeto de um decreto presidencial. O orçamento da defesa corresponde a 2,12% do PIB.

**Romênia:** A racionalização do procedimento orçamentário foi implementada em janeiro de 2000 pelo ministério da defesa. Dentre outros, seu objetivo é aumentar a transparência de todas as atividades do setor de defesa. Existem vários comitês parlamentares envolvidos no processo orçamentário: Defesa, Ordem Pública, Segurança Nacional, Orçamento, Finanças e Bancos. O departamento pertinente do ministério da defesa é chamado Relações com o Parlamento, Legislação, Harmonização e Relações Públicas. O principal documento do planejamento da defesa é publicado na internet.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### O setor de segurança no ciclo orçamentário

- ▷ Assegure que o parlamento esteja atento ao setor de segurança nas quatro principais fases de um ciclo orçamentário: preparação do orçamento, aprovação, execução, e auditoria das despesas.
- ▷ Assegure o controle por instituições de auditoria previstas em lei.



- ▷ Auditorias pelo parlamento e outras instituições de monitoramento devem relacionar os objetivos políticos com as demandas orçamentárias e com os resultados (auditoria de desempenho).

**Ação parlamentar efetiva para assegurar um procedimento orçamentário de segurança transparente**

- ▷ Exija que o orçamento seja preparado respeitando os princípios descritos nesse capítulo.
- ▷ Tente obter a assistência de especialistas independentes aptos a ajudar o parlamento ou você mesmo, individualmente, a avaliar se o orçamento proposto é apropriado e apresentado de maneira transparente.
- ▷ Assegure que os serviços de segurança estejam utilizando métodos modernos de planejamento financeiro e orçamentário, capazes de permitir que o parlamento avalie os gastos da defesa e compreenda as relações entre objetivos, recursos financeiros e desempenho dos resultados.
- ▷ Avalie a situação em seu próprio parlamento utilizando os pontos listados no quadro N°58 e tome iniciativas com o objetivo de remediar ou frear possíveis insuficiências.



# Auditoria de gastos orçamentários nacionais relacionados com a segurança

## Parlamento e órgão nacional de auditoria

A responsabilidade do parlamento pelo orçamento da segurança não se resume a sua adoção. O parlamento deve exercer suas funções de controle e auditoria, sem esquecer que a prestação de contas, devidamente auditadas, ao parlamento é parte do processo democrático e que o processo de auditoria deve incluir tanto a auditoria de números quanto de desempenhos. A prestação de contas e os relatórios anuais dos serviços de segurança são fontes importantes para os parlamentos avaliarem como o dinheiro foi gasto no orçamento do ano anterior.

Nas suas funções de controle, o parlamento deve ser assistido por uma instituição independente, um órgão nacional de auditoria (as vezes chamado de Auditor Geral, Escritório Nacional de Auditoria, Escritório de Orçamento ou Tribunal de Contas), que deve ser estabelecido pela constituição como uma instituição independente do Executivo, Legislativo e Judiciário. O parlamento deve assegurar que este órgão:

- ✓ seja nomeado pelo Legislativo e tenha uma função clara;
- ✓ disponha dos meios e recursos jurídicos e práticos para desempenhar sua missão de forma independente
- ✓ tenha autoridade independente para relatar ao parlamento e a sua comissão orçamentária questões relacionadas com gastos a qualquer momento.

O parlamento deve assegurar que sanções judiciais sejam previstas em lei e que sejam aplicadas em casos de corrupção e má administração dos recursos estatais por oficiais e pela máquina estatal. O parlamento também deve assegurar que tais problemas sejam remediados.

### Quadro N° 60

#### O Tribunal de contas

“O tribunal de contas pode fazer parte do Executivo, Legislativo ou Judiciário, mas deve ser independente e autônomo, dispondo dos recursos adequados para cumprir sua missão. Sua função envolve:

#### Controle financeiro

O Tribunal de contas deve verificar a precisão, confiabilidade e exatidão das finanças de todos os órgãos do Executivo e dos departamentos públicos. Ele deve verificar se todas as operações financeiras estão sendo realizadas de acordo com as regulamentações dos



recursos públicos. Nesse contexto, o tribunal de contas cumpre uma missão jurisdicional em relação aos contadores públicos e oficiais que autorizam pagamentos. Todos devem prestar contas do dinheiro com que lidam, exceto no caso de dispensa ou liberação de responsabilidade. Em casos de apropriação indébita ou corrupção, o tribunal de contas deve relatar os fatos ao Judiciário.

#### Controle da legalidade

O tribunal de contas verifica que todo o gasto e renda pública sejam controlados de acordo com a lei que disciplina o orçamento.

#### Assegurar o uso apropriado das receitas públicas

Um tribunal de contas moderno, que funciona no interesse da boa governança, deve assegurar o uso apropriado das receitas públicas com base em três critérios:

- (i) **Relação custo-benefício:** assegurar a otimização dos recursos, tanto qualitativa quanto quantitativamente;
- (ii) **Eficácia:** proporção em que objetivos e propósitos foram alcançados;
- (iii) **Eficiência:** mede a otimização dos recursos em relação aos resultados obtidos.

Esse controle ex-post é iniciado pelo próprio Tribunal de contas ou por solicitação do Parlamento.”

*Excertos do: Relatório geral do Seminário da UIP sobre ‘Parlamento e Processo Orçamentário na perspectiva da igualdade entre homens e mulheres’, Bamako, Mali, novembro de 2001*

## Auditando o orçamento de segurança na prática

Auditando o orçamento de segurança é, na verdade, um processo complexo para o parlamento pois envolve a análise de relatórios de auditoria sobre questões diretamente relacionadas ao setor de segurança e assuntos que o são indiretamente: comércio, indústria, comunicações e transferências financeiras. O principal desafio consiste no estabelecimento de ligações entre atividades aparentemente não-relacionadas.

Na prática, os ministros da área de segurança – defesa, interior, comércio e indústria e, mais recentemente, comunicações e finanças – devem apresentar regularmente ao parlamento relatórios amplamente documentados sobre o gasto dos fundos a eles destinados. Os procedimentos parlamentares podem incluir: relatórios anuais por departamento, avaliação das alocações por comissões parlamentares, prestação de contas auditadas anuais de cada ministério, debates sobre departamentos específicos.

O ideal seria que o processo de auditoria permitisse que o parlamento avaliasse se o ciclo orçamentário respeita a lei, a eficiência dos gastos e a eficácia no alcance de objetivos.

#### Quadro N° 61

#### O papel do Tribunal de contas do Reino Unido no controle parlamentar do setor de segurança

Estabelecido como um órgão independente em 1983 e chefiado pelo Controlador e Auditor Geral (C&AG), o Tribunal de contas do Reino Unido, chamado Escritório Nacional de Auditoria (NAO), informa o parlamento sobre como é gasto o dinheiro do governo central. O NAO conduz auditorias financeiras e faz relatórios sobre o custo-benefício.



▷ **Auditoria financeira**

Nos termos da lei, o C&GA e o NAO são responsáveis pela auditoria das prestações de contas de todos os departamentos e agências do governo e por informar o parlamento dos resultados. Como acontece com outros auditores, o C&AG deve opinar sobre a prestação de contas e sobre sua exatidão. O C&AG deve também confirmar que as transações tenham sido autorizadas pelo parlamento. Se o NAO identifica informações incorretas, o C&AG emite uma opinião qualificada a esse respeito. Mesmo se inexistem erros ou irregularidades, o C&AG pode preparar um relatório sobre outras questões pertinentes. Tais relatórios são submetidos ao Comitê de Contas Públicas da Casa dos Comuns.

▷ **Auditoria sobre custo-benefício**

Cerca de 50 relatórios são apresentados ao parlamento, a cada ano, pelo Controlador e Auditor Geral sobre a relação custo-benefício das despesas nos departamentos governamentais e outros órgãos. O Escritório Nacional de Auditoria examina e faz relatórios sobre a economia, eficiência e eficácia do gasto público. Os relatórios revelam desempenhos insuficientes ou que superaram as expectativas, e priorizam recomendações para ajudar na realização de mudanças. O NAO acredita que, ao implementar todas as recomendações que ele fez nos últimos três anos, o governo economizou 1,4 bilhões de libras. Os relatórios sobre custo-benefício no setor de defesa cobrem temas tão diversos quanto logística de helicópteros, identificação de combate, exame e reparo de equipamentos terrestres, reduções de estoque e a modernização da sede do ministério da defesa. O NAO também relata o progresso dos 30 maiores projetos de aquisições.

▷ **Relações com o parlamento e ciclo de verificações**

Relações com o parlamento e, em particular, com seu Comitê de Contas Públicas, constituem um elemento central em seu trabalho. O C&AG é, por lei, um órgão da Casa dos Comuns e o essencial do seu trabalho é apresentado ao parlamento. Assim funciona o ciclo de prestação de contas. Uma vez que o dinheiro público é gasto por um órgão central do governo, o C&AG elabora um relatório sobre a regularidade, pertinência e relação custo-benefício. O Comitê de Contas Públicas pode pedir esclarecimentos sobre esse relatório aos oficiais daquele órgão e faz recomendações que devem ser acatadas pelo governo. Além disso, o NAO responde a mais de 400 perguntas de membros do parlamento sobre questões que afetam o gasto público.

*Fonte: Tom McDonald, Senior Auditor, Defence, National Audit Office, Reino Unido, 2002*

## Características dos órgãos de auditoria

Um órgão de auditoria é um dos mais importantes instrumentos para o controle parlamentar e, para ser efetivo, deve apresentar as seguintes características:

- ✓ A autoridade de auditoria prevista em lei informa a comissão parlamentar de contas, que deve ser distinta daquela orçamentária;
- ✓ Deve ter acesso a documentos sigilosos para analisar as decisões, mas não deve se referir publicamente a esses documentos;
- ✓ Deve ter capacidades multidisciplinares, com especialização no setor de segurança e gerenciamento de aspectos técnicos, financeiros e legais da defesa.

**Quadro N° 62**

### O parlamento e o controle orçamentário na Geórgia

No final de 2001, os membros do parlamento da Geórgia resolveram adiar por um mês os debates parlamentares sobre as contas orçamentárias de 2002 por causa de um desentendimento sobre números de base e por falta de tempo uma vez que o governo



havia submetido o projeto de orçamento tarde demais. Ao mesmo tempo, com a assessoria de especialistas americanos, o ministério da defesa trabalhou o primeiro programa de orçamento de defesa. Os parlamentares tiveram a oportunidade analisar os elementos estruturais básicos das forças armadas e opinar sobre os gastos com defesa. Além disso, o projeto de orçamento refletiu os padrões da OTAN – todas as despesas foram divididas em três blocos: pessoal, manutenção de eficiência de combate e investimentos.

Do ponto de vista do controle parlamentar, o principal problema foi que o parlamento aprovou o orçamento no final de 2002 e que a) o presidente, o ministro das finanças e o ministro da defesa expressaram pontos de vista diferentes sobre a otimização dos gastos com a defesa; b) houve mudanças de último hora nos números orçamentários que não foram explicadas aos legisladores; c) os parlamentares não foram informados sobre a proposta de cortes na lista de pessoal no ministério da defesa e os consequentes efeitos financeiros dessa medida. Além disso, contas orçamentárias de agências governamentais que não estavam incluídas na lei orçamentária escaparam do controle parlamentar.

Finalmente, o programa de orçamento da defesa foi substancialmente afetado porque o parlamento aprovou apenas 38 milhões de GEL para os gastos com defesa, ao passo que os programas requeriam, ao todo, 71 milhões de GEL. Nesse contexto, o presidente e o Conselho Nacional de Segurança devem decidir como alocar os fundos orçamentários entre as várias estruturas governamentais. O parlamento poderia ter aproveitado essa oportunidade para exercer o controle democrático através de procedimentos parlamentares de debate e aprovação.

Fonte: David Darchiashvili, *Chefe da Divisão de Pesquisa Parlamentar do Parlamento da Geórgia, 2002*

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### Auditoria efetiva independente

- ▷ Certifique-se de que o estabelecimento de um tribunal de contas esteja previsto na constituição ou legislação, destacando:
  - A natureza e escopo das relações entre o tribunal de contas e o parlamento;
  - O grau necessário de independência do tribunal de contas e seus membros e oficiais assim como sua independência financeira;
  - Que o parlamento examine e monitore as respostas e medidas do governo após a apresentação dos relatórios feitos pelo tribunal de contas e pela comissão parlamentar de contas públicas.
- ▷ Verifique se os princípios previstos pela Declaração de Lima sobre Diretrizes para a Auditoria, disponível no site da Organização Internacional das Instituições de Auditoria, [www.intosai.org](http://www.intosai.org), estão presentes na sua legislação e prática nacional.

### Auditoria de legalidade, regularidade e desempenho

- ▷ Assegure-se de que o tribunal de contas verifique esses três aspectos no que concerne questões de segurança.
- ▷ Assegure-se de que, mesmo nos casos de auditoria post facto, os parlamentares retenham as lições aprendidas para aplicá-las no futuro.
- ▷ A maioria dos relatórios de auditoria limita-se a questões de auditoria financeira. O tribunal de contas deve ser capaz de conduzir auditorias de desempenho de projetos específicos, ou usar consultores para avaliações independentes em caso de carência de pessoal especializado na própria instituição.
- ▷ O tribunal de contas deve também auditar o funcionamento dos departamentos financeiros dos serviços de segurança.

Seção VII

# Recursos humanos no setor de segurança:

Assegurando profissionalismo  
e controle democrático

## Promovendo valores democráticos no setor de segurança

A cultura e a atitude democrática das forças armadas devem ser promovidas para que os militares possam ser integrados de maneira apropriada à sociedade e para que eles não se tornem uma ameaça à democracia. Em várias partes do mundo, a experiência mostrou que um exército mal administrado e que não está sujeito a um controle democrático, ou ainda que não esteja integrado completamente no seio da sociedade, pode ameaçar a democracia:

- ✓ Exercendo influência inconstitucional ou até mesmo organizando golpes militares de estado;
- ✓ Praticando atividades militares ou comerciais sem autorização;
- ✓ Consumindo níveis excessivamente altos de recursos que são necessários em outros setores de sociedade;
- ✓ Mal utilizando os recursos públicos;
- ✓ Violando os direitos humanos (por exemplo, pilhando, roubando, usando de violência ilegal e estupro).

### Mecanismos para gerar um espírito democrático no pessoal do setor de segurança

Promover uma atitude democrática das forças armadas implica criar mecanismos dentro da organização militar que contribuam para elevar a consciência e o respeito por valores democráticos, pelas instituições e pelos direitos humanos. Estes mecanismos internos são necessários para complementar os controles parlamentares, governamentais e civis sobre as forças armadas. Os elementos seguintes podem auxiliar a gerar um espírito democrático nos militares:

#### Lealdade à constituição e às instituições de Estado

Um bom governo deve promover no setor de segurança os valores do serviço público, da ética, do respeito à lei e do respeito à constituição e às instituições nacionais. Os soldados e outros guardiões de uma sociedade democrática devem jurar respeito à constituição e às instituições estatais e não a um líder político. Esse juramento "impessoal" de lealdade simboliza que os serviços de segurança não são leais ao governo em exercício, mas à constituição e às leis que são estabelecidas pelos legítimos representantes do povo. O controle civil do setor de segurança deve incluir a conscientização da natureza do juramento militar e como sua execução deve ser assegurada.

## **Uma ordem interna bem definida do setor de segurança**

É importante consolidar as normas aplicáveis à ordem interna do setor de segurança com vistas a assegurar o controle democrático. Esta consolidação implica:

- ✓ Delimitar os direitos dos oficiais do setor de segurança;
- ✓ Adotar ou revisar as normas sobre alistamento, o serviço militar, o código penal militar, estabelecendo regras compatíveis com as convenções de Genebra;
- ✓ Fazer com que o ato de desobedecer ordens ilegais seja um dever do militar.

Na maioria dos Estados, enquanto a constituição garante os direitos e liberdades fundamentais de todos os cidadãos, leis inferiores podem limitar estes direitos para membros das forças armadas com vistas ao cumprimento de tarefas especiais. Então, em princípio, membros das forças armadas têm os mesmos direitos de outros cidadãos pois são cidadãos em uniforme. Limitações aplicáveis relacionam-se com a liberdade de expressão, tendo em vista que, como membros das forças armadas, têm acesso a documentos secretos; liberdade de locomoção por causa dos níveis requeridos de preparação e agilidade do exército; e o direito de ser eleito para um cargo político. Nem todas as democracias limitam os direitos civis de membros das forças armadas da mesma maneira. Por exemplo, nos países escandinavos, na Alemanha e nos Países Baixos, membros das forças armadas têm o direito de criar e se afiliar a um sindicato. Em outros países, militares podem somente criar e se filiar a associações representativas. Em todos os casos, porém, as limitações são descritas na legislação e estão sempre relacionadas com a posição específica do membro das forças armadas e com a segurança nacional.

## **Associações representativas e sindicatos militares**

Em muitos países, é proibido constituir e filiar-se a sindicatos para a proteção dos interesses de voluntários e/ou alistados nas forças armadas. O argumento contra sindicatos para o pessoal militar é que eles podem influir na disciplina e na ordem interna das forças armadas. Porém, outros Estados, de acordo com o Artigo 11 da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (ECHR), permitem a seu pessoal militar constituir e afiliar-se a associações representativas e mesmo a sindicatos. Estes países incluem a Áustria, Bélgica, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Rússia, República Eslovaca, Eslovênia, Suécia e Suíça. Nestes Estados, as associações representativas ou sindicatos para o pessoal militar têm direitos diferentes, dependendo do tipo de associação. Todos eles têm o direito de consultar seu ministro de defesa e alguns deles têm mesmo o direito de negociar suas condições de emprego. Em qualquer caso, eles promovem a saúde e as condições de segurança dos membros das forças armadas e os auxiliam individualmente, por exemplo, no caso de controvérsias jurídicas entre o pessoal militar e seu empregador. A Europa conta com duas organizações-quadro para o pessoal militar. Em Bruxelas, EUROMIL é a única organização europeia de pessoal militar congregando todo e qualquer militar. A segunda organização europeia é o Conselho Europeu de Organizações de Alistados (ECCO) em Estocolmo.

**Quadro Nº 63**

**A recomendação do Conselho da Europa sobre o direito de associação para membros das Forças Armadas**

1. A Assembléa Parlamentar lembra (...) [que é preciso] conceder aos membros profissionais das forças armadas, em condições normais, o direito de associação, com exclusão do direito de greve. (...)
4. Nos últimos anos, exércitos de certos Estados-membros passaram de um sistema de alistamento obrigatório para um sistema puramente profissional. Em consequência, o pessoal militar está se tornando cada vez mais uma força de empregados “regulares”, cujo empregador é o Ministério de Defesa, e portanto devem gozar dos direitos previstos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos e pela Carta Social Europeia.
5. Membros das forças armadas como “cidadãos em uniforme”, devem gozar de todos os direitos, quando o exército não está em ação, e de estabelecer, se unir e participar ativamente de associações específicas formadas para proteger seus interesses profissionais dentro do quadro geral das instituições democráticas, quando em função.
6. O pessoal militar deve poder exercer os mesmos direitos dos demais cidadãos, inclusive o direito de se filiar a partidos políticos.
7. Portanto, a Assembléa recomenda que o Comitê de Ministros chame a atenção dos governos dos Estados-membros no sentido de:
  - i. permitir aos membros das forças armadas e ao pessoal militar se organizarem em associações representativas com o direito de negociar salários e condições de emprego;
  - ii. retirar as restrições desnecessárias atuais ao direito de associação para membros das forças armadas;
  - iii. permitir que os membros das forças armadas e o pessoal militar possam se afiliar a partidos políticos;
  - iv. incorporar estes direitos aos regulamentos militares e códigos de Estados-membros;
  - v. examinar a possibilidade de criar um *ombudsman* para o setor militar, cuidando dos casos de disputas de trabalho ou outras disputas relacionadas com as suas funções.
8. A Assembléa também convoca o Comitê de Ministros a examinar a possibilidade de revisar o texto da Carta Social da Europa emendando seu Artigo 5 no seguinte sentido: “Com vistas a assegurar e promover a liberdade de trabalhadores e empregadores de formar organizações locais, nacionais ou internacionais para a proteção de seus interesses econômicos e sociais e de participar destas organizações, as Partes se comprometem a que a legislação nacional não sirva para prejudicar nem para ser aplicada de forma a prejudicar esta liberdade. Estas garantias se aplicam à polícia e aos membros das forças armadas nos limites estabelecidos pela legislação nacional ”

*Recomendação 1572 (2002)  
Assembléa Parlamentar do Conselho da Europa, 3 de setembro de 2002*

### **Promovendo a educação para valores e normas fundamentais**

A educação dos membros das forças armadas deve ter como objetivo a criação de membros profissionais dedicados e preparados para as suas tarefas. A educação deve ser politicamente neutra e não deve incluir ideologia política e elementos de propaganda de qualquer forma. Deve incluir cursos sobre democracia, direito consti-



tucional, internacional e humanitário, e direitos humanos. Proporcionar ao setor de segurança educação e treinamento em direito internacional humanitário e direitos humanos é fundamental para promover valores democráticos no setor. Para se familiarizarem com o direito internacional humanitário, membros do parlamento podem obter o Manual para Parlamentares "Respeitando o Direito Internacional Humanitário" lançado em 1999 pela União Inter-parlamentar e pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (Manual N°1). O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (ICRC) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (UNHCHR) oferecem assistência técnica a Estados que desejam fortalecer sua capacidade de assegurar o respeito pelo direito internacional humanitário e pelo direito internacional dos direitos humanos.

### **Promoção da neutralidade política e da participação não-ativa**

Os serviços de segurança devem ser politicamente neutros e, deste modo, partidos políticos não são autorizados a fazer campanha dentro dos quartéis. Enquanto em alguns países o pessoal da ativa das forças armadas está autorizado a se tornar membros de um partido político, em outros países, especialmente em Estados ex-comunistas, o pessoal militar não é autorizado a se filiar a partidos políticos. Por exemplo, na Polônia, empregados do Ministério do Interior, do serviço de inteligência ou da polícia, são proibidos de participar de partidos políticos. Na maioria dos países, membros das forças armadas não podem ser membros do parlamento. Em alguns, porém, como os Países Baixos e a Alemanha por exemplo, membros das forças armadas que ainda estejam na ativa podem se tornar membros de assembleias locais ou regionais.

### **Serviços de segurança como um espelho da sociedade**

Em princípio, todas as posições dos serviços de segurança devem estar abertas a todos os cidadãos, independentemente do sexo, filiação política, classe, raça ou religião. As qualidades individuais de cada constituem o critério principal para a seleção. Para muitos Estados, o pessoal do serviço de segurança, especialmente a polícia e as forças armadas, deve ser um espelho da sociedade em geral. Estes Estados delinearam políticas específicas com o objetivo de encorajar grupos na sociedade que são sub-representados nos serviços de segurança a ingressar no setor.

### **Legalizando a desobediência a ordens abusivas e ilegais**

A condição, extensão, operação, cooperação, tarefas, informação, deveres e controle de todos os serviços de segurança são regulados por leis. Serviços de segurança não têm poderes a menos que sejam estabelecidos por lei. No que se refere ao exército, legislação específica como um Código Penal Militar estabelece os limites das ordens que os soldados estão obrigados a obedecer. Em muitos países, estas leis obrigam cada chefe a observar o estado de direito, sempre que emitir uma ordem, o que limita a sua autoridade. Assim, membros das forças armadas têm o dever de desobedecer ordens ilegais (crimes); nenhum militar pode justificar suas ações recorrendo a uma ordem que recebeu para cometer um crime; além disso, membros das forças armadas não são obrigados a executar uma ordem que não esteja relacionada com as suas atribuições ou que viole a dignidade humana. Isto implica que membros das forças armadas, eles mesmos, são sempre individual-

mente responsáveis pelas suas ações, até mesmo quando estas lhes foram ordenadas por superiores.

O alto escalão da hierarquia militar deve ser encorajado a dar o exemplo e tornar público que ordens ou ações de soldados que sejam antidemocráticas, inconstitucionais ou imorais não são permitidas. Isto é especialmente importante para as forças armadas de países que vivenciaram ditaduras militares. Por exemplo, na Argentina, após a redemocratização, líderes do exército argentino declararam que “o fim não justifica os meios” e que “quem quer que dê ordens imorais e quem quer que obedeça a ordens imorais infringe a lei”. Ao fazer estas declarações, a liderança das forças armadas deixou claro que cada soldado seria responsabilizado individualmente por crimes e desvios de conduta e não poderiam argumentar que eles estavam obedecendo (ilegalmente) as ordens dos seus superiores.

Outro ponto importante é a prevenção e a luta contra a impunidade, para que qualquer desvio de conduta ou violação do direito internacional humanitário ou de direitos humanos sejam punidos pelos órgãos administrativos ou judiciais competentes.

### **Estabelecendo critérios para a nomeação dos dirigentes do setor de segurança**

As posições do alto escalão do setor de segurança, tais como o comandante-chefe das forças armadas ou o diretor dos serviços de inteligência, são apontadas pelo governo ou pelo ministro de defesa. Em alguns países, estas nomeações estão sujeitas à aprovação e/ou ao debate parlamentar. Embora os cargos dos dirigentes principais sejam apontados pela liderança política civil, critérios profissionais são os mais importantes no processo de seleção.

### **Civis na administração da alta segurança**

Por último, do ponto de vista da boa governança, os serviços de segurança, como as forças armadas, deveriam ter civis nos cargos de alto escalão para que o ministro pertinente seja aconselhado não apenas por generais militares, mas também por civis, a fim de assegurar um processo de tomada de decisões equilibrado.

## **Ética profissional**

Uma ética profissional é construída em bases práticas, regulamentares e políticas. Membros das forças armadas devem colaborar com instituições estatais e deverem respeitar a constituição, ser dedicados ao serviço público, executar seus deveres de modo eficaz e efetivo e não abusar do poder ou fazer uso impróprio do dinheiro público. É importante que a ética profissional seja voluntária e não imposta. O respeito espontâneo pela ética profissional significa que membros das forças armadas têm grande respeito pela constituição e pelas instituições nacionais e que zelam pelos valores democráticos da sua sociedade.

Muitos países adotaram um código de conduta que regula o comportamento dos membros das forças armadas. O quadro N°64 apresenta o caso da Alemanha.

**Quadro N° 64**

**Liderança e educação cívica nas Forças Armadas Alemãs: os princípios do “Innere Führung”**

“(…) Durante o debate sobre o estabelecimento do *Bundeswehr* (exército) depois da II Guerra Mundial, o conceito de *Innere Führung* (liderança moral e educação cívica) foi visto como um modo de reformar as forças armadas através de um afastamento consciente da tradição anterior. (...) Os princípios do *Innere Führung* estabelecem diretrizes básicas para a organização interna do *Bundeswehr* de um lado, e para a sua integração no Estado e na sociedade, por outro.

(...) *Innere Führung* visa a conciliar as eventuais tensões entre direitos individuais e as liberdades do pessoal em serviço enquanto cidadãos, de um lado, e a exigência dos seus deveres militares, de outro lado. Os oficiais superiores, no seu comando e no seu comportamento, devem respeitar a dignidade humana, que constitui um dos fundamentos de nossa ordem constitucional (...).

No plano externo, o objetivo é incentivar a integração com o Estado e a sociedade por parte do *Bundeswehr* como instituição, e entre todo o pessoal em serviço enquanto cidadãos. (...) O objetivo é diluir quaisquer preocupações de que o *Bundeswehr* pudesse se tornar um “Estado dentro de um Estado” – um perigo inerente a todas e quaisquer forças armadas (...).

Os objetivos do *Innere Führung* são:

- ▷ Alertar o pessoal em serviço do respeito às bases políticas e jurídicas do *Bundeswehr*, bem como do propósito e do significado de sua missão militar;
- ▷ Promover a integração do *Bundeswehr* e seu pessoal em serviço com o Estado e a sociedade, conscientizando a população acerca de sua missão;
- ▷ Incentivar o pessoal em serviço a executar seus deveres de forma conscienciosa e a manter a disciplina e a coesão dentro das forças armadas;
- ▷ Assegurar que a estrutura interna das forças armadas esteja organizada de forma a respeitar a dignidade humana, a legislação e as normas constitucionais, bem como de forma a facilitar o efetivo desempenho de sua missão.

A significação e os objetivos do *Innere Führung* na vida militar cotidiana são fixados por uma série de leis, decretos e regulamentos de serviço. (...)”

Fonte: Site do Parlamento Federal da Alemanha [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

No plano internacional, até o momento foram desenvolvidos dois códigos de conduta, ambos contribuindo para estabelecer um marco referencial para ética profissional dos membros das forças armadas de sociedades democráticas. Em primeiro lugar, em 1979, a Assembleia Geral adotou o Código Internacional para Oficiais de Agências de Imposição da Lei: veja quadro N°65. O código é bastante geral e aplicável não só aos membros uniformizados das forças armadas, mas a todos os funcionários públicos dos órgãos responsáveis pela “execução das leis”.

**Quadro N° 65**

**Código de conduta para os responsáveis pela aplicação da lei**

**Adotado pela Assembleia Geral, resolução 34/169 de 17 de dezembro de 1979**

**Artigo 1** – Os oficiais das agências responsáveis pelo cumprimento da lei devem a todo tempo cumprir as obrigações que lhes incumbem em virtude da lei, servindo a comunidade e protegendo as pessoas contra atos ilegais, de acordo com a responsabilidade de sua profissão.



**Artigo 2** – No desempenho de suas funções, estes oficiais devem respeitar e proteger a dignidade humana e os direitos humanos de todas as pessoas.

**Artigo 3** – Os oficiais das agências de imposição da lei podem usar a força somente quando for estritamente necessário e na extensão requerida para o desempenho de suas funções.

**Artigo 4** – Assuntos de natureza confidencial que estejam nas mãos dos oficiais das agências responsáveis pelo cumprimento das leis devem ser mantidos confidenciais, a não ser que o desempenho da função ou as necessidades da justiça determinem o contrário.

**Artigo 5** – Nenhum membro da Justiça penal ou demais órgãos de imposição da lei podem infligir, incentivar ou tolerar qualquer ato de tortura ou outro tratamento cruel, degradante ou desumano; tampouco poderá qualquer funcionário destes órgãos invocar ordens superiores ou circunstâncias excepcionais tais como um estado de guerra ou ameaça de guerra, ameaça à segurança nacional, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública como justificativa para a tortura ou qualquer outro tratamento degradante ou desumano.

**Artigo 6** – Os responsáveis pela imposição da lei devem assegurar a proteção integral da saúde das pessoas sob sua custódia e, em particular, devem agir prontamente para assegurar cuidados médicos quando necessário.

**Artigo 7** – Os responsáveis pela imposição da lei não devem cometer qualquer ato de corrupção. Eles devem se opor a qualquer ato de corrupção, combatendo esta prática.

**Artigo 8** – Os responsáveis pela imposição da lei devem respeitar a lei e este código. Eles também devem prevenir e se opor a quaisquer violações ao código. Aqueles que têm razões para crer que uma violação foi cometida devem informar as autoridades e, se necessário, outras instâncias e órgãos encarregados de controlar a julgar este tipo de problema.

*Nota: cada artigo deste código de conduta inclui um comentário que não foi reproduzido nesta seção. Para o documento completo, visitar: [www.un.org](http://www.un.org)*

O segundo código de conduta é o Código de Conduta da OSCE sobre Aspectos Político-Militares de Segurança (veja quadro N° 66). Tem como alvo os membros das forças armadas de todas as organizações do setor de segurança e proporciona diretrizes para o pessoal das forças armadas. Estabelece que os membros das forças armadas devem seguir os princípios da legalidade, democracia, neutralidade, respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional humanitário. O código lembra que os membros das forças armadas podem ser responsabilizados por violações de direito humanitário. Regula assuntos que, normalmente, são considerados de direito interno dos Estados e, neste sentido, representa um avanço importante na área de segurança. Desde a assinatura do Código em 1994, por países da OSCE, os governos destes Estados têm elaborado normas sobre como recrutar, educar, treinar ou comandar suas tropas, pois o Código declara que a profissionalização futura das forças armadas deve estar submetida ao controle democrático.

#### **Quadro N° 66**

#### **O Código de conduta da OSCE sobre os Aspectos Político-Militares da Segurança (1994)**

- ▷ Conceito amplo de forças internas que inclui os serviços de inteligência, forças de segurança paramilitares e polícia. Estas disposições estabelecem as obrigações dos Estados de manter tais forças sob efetivo controle democrático por meio de autoridades investidas de legitimidade democrática (§§ 20 e 21).



- ▷ Disposição referente à necessidade de aprovação legislativa do orçamento de defesa e incentivo à restrição dos gastos militares. Transparência e acesso público a informações relacionadas com as forças armadas (§ 22).
- ▷ Neutralidade política das forças armadas (§ 23).
- ▷ Pessoal das forças armadas pode ser responsabilizado individualmente por violações do direito internacional humanitário (§ 31).
- ▷ As forças armadas são, em tempos de paz ou de guerra, comandadas, compostas, treinadas e equipadas de acordo com as disposições do direito internacional (§ 34).
- ▷ O uso da força no desempenho das missões de segurança interna deve ser limitado pelas necessidades de imposição da lei. As forças armadas cuidam para evitar danos aos civis e a suas propriedades (§ 36).
- ▷ O uso das forças armadas não pode limitar o exercício pacífico e legítimo dos direitos humanos e dos direitos civis, ou privar os cidadãos de sua identidade étnica, linguística, nacional, religiosa ou cultural (§ 37).

Fonte: Código de Conduta da OSCE, Seções VII e VIII. Ver: [www.osce.org](http://www.osce.org) e [http://www.osce.org/docs/english/1991999/summits/buda94e.htm#Anchor\\_COD\\_65130](http://www.osce.org/docs/english/1991999/summits/buda94e.htm#Anchor_COD_65130)

## Jurisdição militar

Os requisitos de disciplina militar estão baseados em um certo número de condições que decorrem da especificidade da missão militar. Por exemplo, a comunidade militar não considera o comportamento criminal da mesma forma que a comunidade civil. Um empregado civil não está sujeito à acusação criminal por desistir de uma tarefa ou por falhar na execução de seu trabalho. O empregador pode despedir o empregado pelo seu desempenho insuficiente e pode recusar-se a recomendá-lo para um outro emprego, mas não pode recorrer a um tribunal criminal. Por outro lado, o pessoal militar em serviço pode ser acusado criminalmente por deixar seu posto ou ao não completar uma tarefa de acordo com padrões específicos e requisitos operacionais. Tal comportamento não somente constitui abandono do dever, mas também prejudica a segurança e o bem-estar de outros militares em serviço. Outros exemplos de crimes militares desconhecidos pela sociedade civil incluem o alistamento fraudulento, deserção, ausência sem permissão, ausência durante um deslocamento, desrespeito a oficiais superiores, motim, ajuda ao inimigo, ou ainda dormir em serviço.

O tema levanta a questão de se saber quais crimes deveriam ficar sob a jurisdição militar e quais caberiam à jurisdição civil. Em princípio, tribunais militares devem ter uma competência mais restrita do que tribunais civis. A jurisdição militar deve se limitar aos crimes cometidos no exercício das funções militares, e normas militares devem derogar a legislação criminal civil o menos possível.

É importante destacar que, na maioria dos países, tribunais militares não fazem parte do judiciário, mas de tribunais administrativos na esfera das forças armadas, fazendo parte do Executivo. Isto significa que os juizes militares não são designados pelos procedimentos constitucionais que disciplinam a indicação de juizes. Porém, é fundamental que os tribunais militares sejam controlados pelo Judiciário. Em muitos países isto é feito através do estabelecimento de tribunais civis de segundo grau como instâncias de apelação para a jurisdição militar.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

Assegure-se de que:

1. O pessoal militar jure submissão à Constituição, ao estado de direito e às instituições estatais, mas não a indivíduos.
2. A formação seja baseada em valores e normas de democracia, direitos civis e direito humanitário, como parte comum a qualquer treinamento militar.
3. Oficiais militares não sejam autorizados a se tornarem membros do parlamento.
4. A seleção de novos soldados e oficiais seja baseada em critérios profissionais.
5. O dever dos membros das forças armadas de desobedecerem a ordens abusivas e ilegais (criminosas) seja legalizado.
6. A ética militar seja caracterizada pela vontade de cumprimento das leis, e prevista em códigos de conduta.
7. A competência da justiça militar seja restrita e que as decisões dos tribunais militares possam sempre ser contestadas perante câmaras criminais de tribunais civis.
8. Os serviços de segurança sejam responsáveis, de fato e de direito, pelos principais elementos constitutivos do Estado (ver acima a responsabilidade individual dos membros das forças armadas) e que os mecanismos de responsabilização internos para os serviços de segurança sejam disciplinados em lei, permitindo um controle interno de comportamentos impróprios e reclamações públicas, e para punição dos responsáveis; verifique se tais mecanismos são aplicados e se são efetivos. Assegure-se de que o parlamento possa contar com investigações independentes e de que os suspeitos sejam julgados.

### Direitos civis dos membros das forças armadas

- ▷ Limite em lei os direitos civis dos membros das forças armadas para assegurar prontidão e neutralidade política dos serviços.
- ▷ Tenha em mente, entretanto, que qualquer limitação de direitos civis deve decorrer do caráter singular e das tarefas dos serviços de segurança, que se relacionam com o monopólio da força na sociedade.
- ▷ A aceitação de limitações aos direitos civis deve ser compensada pela existência de canais eficientes para a apresentação de queixas.

### Obediência

- ▷ Estabeleça em lei que membros das forças armadas, incluindo os alistados, tenham o dever de desobedecer ordens ilegais, imorais ou que violem direitos humanos ou o direito internacional humanitário.
- ▷ Assegure-se de que este dever é garantido pelo sistema disciplinar dentro dos serviços de segurança.

### Abusos e corrupção

- ▷ Atue rapidamente se escândalos ou excessos, como corrupção e violência, surgirem nos quadros de segurança.
- ▷ Assegure-se de que investigações detalhadas e apropriadas sejam efetivadas e, se apropriado, que sanções sejam decididas pelo órgão competente e aplicadas sem demora.
- ▷ Legisle para proibir que pessoal da segurança militar e de outros serviços de segurança tenham um emprego paralelo em empresas privadas, ou participem de práticas comerciais.

## Gerenciamento de pessoal no setor de segurança

Trabalhar para o exército é uma ocupação com algumas características especiais, tais como riscos físicos, deslocamento físico regular, estar frequentemente longe das famílias etc. Parlamentos devem estar conscientes de que o exército “não é um emprego como outro qualquer”. A administração adequada de pessoal – incluindo recrutamento adequado, seleção, alocação, remuneração, educação e sistema de recompensas – é crucial para o desenvolvimento de um setor de segurança profissional informado pelos princípios democráticos e que respeita o estado de direito e a supremacia civil.

Parlamentos têm que zelar pela criação e manutenção de serviços de segurança profissionais. Eles devem assegurar que planos de administração de pessoal sejam desenvolvidos e implementados, conduzindo a recursos humanos democráticos e profissionais. Os parlamentos devem averiguar se o Estado se comporta como um empregador justo diante dos membros das forças armadas em termos de salário, condições de trabalho, ajudas de custo, pensões etc.

### Quadro N° 67

#### Gerenciamento de pessoal: questões importantes para parlamentares

Os parlamentos devem ser informados sobre os seguintes pontos das propostas do governo relativas à administração de pessoal dos serviços de segurança.

#### Assuntos de política geral

- ▷ O parlamento é chamado a aprovar as políticas de administração de pessoal dos serviços de segurança, na proposta de orçamento anual ou em um texto independente?
- ▷ As políticas de administração de pessoal e as políticas de organização das forças são realistas e sustentáveis do ponto de vista do orçamento e da economia nacional?

#### Efetivos e condições gerais

- ▷ O parlamento fixa o contingente máximo de membros para as forças armadas, a polícia ou os serviços de inteligência?
- ▷ O parlamento decide tetos por patente ou hierarquia?
- ▷ Todas as políticas de administração de pessoal estão disponíveis para o público?



- ▷ O parlamento recebe toda a informação pertinente: números totais por escalão, salários, funções, férias etc.?
- ▷ As políticas de reforma do setor de segurança consideram as conseqüências sociais das dispensas de membros das forças armadas?

#### **Recrutamento e seleção**

- ▷ As posições nos serviços estão abertas a todo cidadão, mulheres inclusive, nos termos da lei?
- ▷ Existe um sistema aberto de recrutamento de pessoal para os serviços de segurança, ao invés de um sistema de recrutamento fechado, em que somente segmentos específicos da sociedade podem solicitar um emprego?
- ▷ Critérios profissionais são usados para a seleção de candidatos?
- ▷ Existem muitas vagas dentro dos serviços de segurança?
- ▷ Existe um alto percentual de desistência após a seleção inicial?

#### **Nomeações**

- ▷ O princípio pelo qual os membros das forças armadas serão recrutados e promovidos por merecimento vigora na prática?
- ▷ Existe um sistema de avaliação profissional periódico?
- ▷ Este sistema é transparente, objetivo e justo?
- ▷ O serviço de segurança proporciona oportunidades de carreira atraentes e motivantes?
- ▷ Membros das forças armadas são proibidos de ter outro trabalho assalariado?
- ▷ Os chefes principais têm experiência de campo e eles servem no estrangeiro em missões de paz?
- ▷ O parlamento ou a comissão parlamentar são consultados pelo ministro da defesa (ou outros ministros pertinentes) no caso de nomeações para os postos de comando mais elevados, como o de chefe do estado-maior?

#### **Remuneração**

- ▷ Os salários dos membros das forças armadas são altos o bastante se comparados com os salários de outras profissões, permitindo aos serviços de segurança competir com companhias privadas no mercado de trabalho?
- ▷ Os salários são pagos em dia?
- ▷ Membros das forças armadas são recompensados por merecimento?
- ▷ O desempenho real dos membros das forças armadas influencia sua remuneração?
- ▷ O sistema de remuneração é transparente para os membros e para o público em geral?
- ▷ Quais são as preocupações relativas à aposentadoria e os sistemas de pensão?
- ▷ Em relação aos salários e benefícios do pessoal, o esquema de aposentadoria é satisfatório? O que os membros das forças armadas ganham ou perdem quando eles se aposentam?



## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Tarefas e contingente do setor de segurança**

- ▷ Assegure-se de que as tarefas das forças armadas, bem como o seu contingente, sejam consistentes com os recursos econômicos nacionais.

### **Remuneração do pessoal do setor segurança**

- ▷ Assegure-se de que os salários dos membros das forças armadas sejam economicamente sustentáveis, competitivos no mercado de trabalho e suficientes para prover uma vida decente.
- ▷ Assegure-se de que os salários sejam pagos regularmente.
- ▷ Tenha em mente que baixos salários tornam os serviços de segurança pouco atrativos, desencorajando os jovens membros das forças armadas com potencial e qualificação.
- ▷ Baixos salários e/ou o pagamento atrasado podem levar à corrupção ou até mesmo à extorsão e à violência.
- ▷ As vantagens financeiras e privilégios dos membros das forças armadas e de seus líderes não devem fazer com que o setor de segurança procure influenciar a política. Estas vantagens e privilégios devem ser de conhecimento público e semelhantes às vantagens financeiras e privilégios oferecidos a outros empregados do governo. Privilégios devem refletir os perigos a que estão sujeitos os membros das forças armadas no exercício de suas funções.
- ▷ Assegure-se de que exista um plano de aposentadoria satisfatório.

## Alistamento militar e objeção de consciência

Constituições de quase todos os Estados incluem um artigo dizendo que a defesa do Estado é um dever e uma responsabilidade moral de todo cidadão. Em alguns casos, este dever se tornou compulsório por lei através do serviço militar (alistamento), para que todo cidadão esteja preparado para servir nas forças armadas quando solicitado pelo governo. Alistamento, ou serviço militar obrigatório dos cidadãos (principalmente homens), é normalmente uma regra constitucional regulamentada por uma lei específica que estabelece:

- ✓ Quem deve prestar o serviço militar obrigatório
- ✓ A duração do serviço
- ✓ Adiamentos e regras de dispensa
- ✓ Procedimentos de recrutamento
- ✓ Penalidades por não-alistamento
- ✓ A idade mínima e a máxima.

Além disso, a maioria dos países inclui, em lei, o direito de se recusar a portar armas, ou seja, a objeção de consciência e o serviço alternativo.

### O alistamento: útil e necessário?

Muitos países continuam tendo um exército de alistados. Estes países consideram o alistamento obrigatório um elemento de democracia e cultura nacional. Não obstante, hoje o alistamento tem sido criticado em diversos países. O debate questiona a utilidade e a necessidade do alistamento em um exército moderno, devido à nova natureza dos conflitos armados. Vários países já aboliram ou pretendem abolir o alistamento obrigatório num futuro próximo; até mesmo a França, o país que 'inventou' o alistamento na história moderna, extinguiu-o em 2001. Alguns anunciam o fim do exército de massa, e acreditam na sua substituição por forças exclusivas de voluntários que serão em menor número, de alta tecnologia e grande mobilidade.

#### Quadro N° 68

##### O serviço militar no mundo

Obrigações de prestar serviço militar: na maioria dos países a idade para começar o serviço militar é de 18 anos, porém em alguns países esta idade é de 16, 17, 19 ou 20 anos. Hoje em dia, vários países aceitam o alistamento de mulheres.

Duração do serviço: normalmente varia de seis meses a três anos.

Objeção de consciência e serviço alternativo: quase metade dos países aceita a objeção de consciência e prevê serviço alternativo.

Na maioria dos casos, a penalidade para a recusa de prestar serviço militar é a prisão.

*Fonte: Relatório do Secretário Geral preparado com base na resolução 1995/83 da Comissão, UNCHR, 1997. E/CN.4/1997/99*

## Aspectos positivos e negativos do alistamento

Na análise dos aspectos positivos e negativos do serviço militar obrigatório, os parlamentares devem se perguntar:

### Por que manter o serviço militar obrigatório?

Argumentos a favor do alistamento obrigatório incluem:

- ✓ O alistamento é frequentemente associado à idéia de democracia porque é uma obrigação legal e uma responsabilidade moral de cada cidadão e porque trata a todos igualmente: todos têm a obrigação de servir independentemente da classe, religião ou raça; em alguns países, a obrigação independe do sexo, tendo em vista que o alistamento envolve tanto mulheres como homens.
- ✓ Soldados alistados também são cidadãos em uniforme e a sua presença ajuda a impedir as forças armadas de se tornar um Estado dentro do Estado. O alistamento pode ser considerado, assim, uma ponte democrática entre a sociedade e as forças armadas.
- ✓ Em termos gerais, exércitos de alistados são mais baratos que exércitos de voluntários, tendo em vista que os salários dos soldados alistados são muito mais baixos que os salários de soldados profissionais voluntários.
- ✓ O alistamento reúne pessoas de todas as camadas sociais. Os soldados alistados trazem, assim, uma diversidade de formação educacional e experiência de trabalho para as forças armadas, variando de um contador ou um engenheiro a um encanador ou um fazendeiro. As forças armadas podem utilizar estas qualificações educacionais e as experiências de trabalho, sobretudo em missões de paz, para construir a infra-estrutura e as instituições pós-conflito dos países afetados.

### Por que acabar com o serviço militar obrigatório?

Nosso estudo sobre o alistamento no mundo aponta as seguintes razões principais para acabar com o exército de massa e, assim, com o sistema de alistamento militar obrigatório:

- ✓ Nos últimos 25 anos, especialmente depois do fim da Guerra Fria, as forças armadas de muitos países tornaram-se menores, necessitando assim de um número menor de alistados (o que, por outro lado, conduziu muitas vezes ao descontentamento público sobre a distribuição injusta do fardo do alistamento). Países na área euro-atlântica, em especial, reduziram seus exércitos. Países da África e Ásia parecem mais reticentes no uso dos dividendos para a paz com vistas a reduzir seus exércitos depois da Guerra Fria.
- ✓ As forças armadas estão ficando cada vez mais profissionais e dependentes de tecnologia avançada. Frequentemente, um treinamento longo é necessário antes que os soldados sejam capazes de manipular sistemas complexos e modernos de armas. Como soldados alistados geralmente não servem tempo bastante para se familiarizarem com estes sistemas, exércitos tendem a recorrer cada vez mais a soldados voluntários profissionais.

- ✓ Missões de paz requerem habilidades militares básicas, mas também capacidade de negociação etc. Muitos alistados servem por um tempo muito curto para adquirir o nível de habilidade e experiência necessário para executar operações complexas de apoio à paz em sociedades pós-conflito.
- ✓ Em alguns países, a constituição limita o uso de alistados à defesa do território nacional, proibindo alistados de participarem de missões no exterior.

#### **Quadro N° 69**

##### **Abuso de Alistados**

No serviço militar uma hierarquia informal existe entre alistados mais jovens e mais velhos. Essa hierarquia informal é importante porque os alistados mais velhos ensinam aos alistados mais jovens as regras e tradições do exército. Isto contribui para a tessitura social das forças armadas. Em muitos casos, porém, os alistados mais velhos abusam da hierarquia informal para seu próprio benefício privado, forçando os mais jovens a realizarem tarefas e os molestando e perseguindo. Se não for controlada pelos oficiais, esta hierarquia informal pode resultar em situações nas quais os alistados mais jovens são confrontados com abuso, violência física e intimidação. De acordo com o Conselho Europeu de Organizações de Alistados (ECCO), o molestar (*harassment*) é um dos principais problemas para alistados jovens, às vezes resultando em violência que pode ocasionar danos permanentes ou até a morte e o suicídio. Para a proteção dos alistados e da reputação do serviço militar, perseguição e molestar devem ser prevenidos pela aplicação de um controle rígido pelos oficiais. Além disso, instituições internas e externas de controle devem reprimir casos extremos e restabelecer o estado de direito dentro do serviço militar.

*Fonte: Ilona Kiss, Direitos dos Alistados em Tempos de Paz, 2001, disponível em [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch) e ECCO (<http://www.xs4all.nl/~ecco/>)*

## **Objecção de consciência e serviço alternativo**

Algumas pessoas questionam seu dever de defender a pátria com base em imperativos morais tais como a religião (“não matarás”) ou convicção pessoal (não-violência). Em consequência, muitas destas pessoas sofrem castigos severos, incluindo pena de morte, por desobedecer às ordens do Estado.

Durante a última metade do século passado, a idéia de um direito de se recusar a se juntar às forças armadas e a portar armas emergiu e se difundiu; em vários países, este direito foi mesmo previsto em lei. Esta tendência coincidiu com o fim do serviço militar obrigatório em certos Estados (Inglaterra, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, França, Espanha, Itália e Portugal).

Objetores de consciência podem ser definidos como pessoas que se opõem ao porte de arma ou que se opõem a qualquer tipo de treinamento ou serviço militar. Embora todos os objetores argumentem questões de consciência, a objecção pode ter razões religiosas, filosóficas ou políticas.

## **Uma decisão parlamentar**

Como a objecção de consciência se tornou cada vez mais comum, parlamentos de alguns Estados decidiram legislar sobre as circunstâncias nas quais alistados pode-

riam obter dispensa. Este foi o caso dos Estados Unidos e de todos os Estados europeus ocidentais, sendo a Grécia o último a reconhecer, em 1997, a objeção de consciência.

Em Estados onde a objeção de consciência não é reconhecida, os objetores são normalmente expostos a acusações de deserção ou traição, dois crimes que normalmente envolvem penas severas. Em outros Estados, existe um crime específico (“desobediência persistente”), normalmente inscrito em códigos militares.

## Reconhecimento da objeção de consciência: quem decide e quais critérios?

O procedimento normal para alguém ser classificado como um objetor de consciência geralmente inclui uma explicação de como a pessoa chegou às suas convicções, o modo pelo qual estas convicções influenciaram a sua vida e porque tais convicções são incompatíveis com o serviço militar. Decisões sobre o reconhecimento da objeção de consciência normalmente são tomadas por uma comissão subordinada ao Ministério do Trabalho (Suíça, Bulgária), ao Ministério do Interior (Eslovênia) ou ao Ministério de Justiça (Croácia).

## Objeção de consciência, um direito fundamental

Em abril de 2000, seguindo os princípios declarados em sua resolução 1998/77, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos adotou por consenso a resolução 2000/34, reconhecendo o direito de todo indivíduo de se negar, por razões de consciência, a prestar o serviço militar, enquanto exercício legítimo do direito de pensamento, consciência e religião, previstos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos. Em 1993, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas já havia reconhecido que a objeção de consciência é um direito derivado do artigo 10 da Convenção, “uma vez que a obrigação de usar força letal pode conflitar seriamente com a liberdade de consciência e o direito de manifestação de religião ou de crença”. O Comitê das Nações Unidas declarou ainda que “quando este direito é reconhecido por lei ou na prática, não pode haver nenhuma diferenciação entre objetores no que se refere a sua natureza ou suas convicções particulares; do mesmo modo, objetores não podem ser submetidos a qualquer tipo de discriminação por não prestar o serviço militar”.

### Quadro N° 70

#### **Resolução 1998/77 da Comissão da ONU para os Direitos Humanos: objeção de consciência ao serviço militar**

A Comissão, (...)

*Lembrando* que é reconhecido pela Declaração Universal do Direitos do Homem e pelo Pacto de Direitos Civis e Políticos que todos têm o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, bem como o direito de liberdade de pensamento, consciência e religião e o direito de não ser discriminado (...)



Reconhecendo que a objeção de consciência ao serviço militar deriva de princípios e razões de consciência, incluindo convicções profundas, de causas religiosas, morais, éticas, humanitárias etc. (...)

1. *Lembra* que todos têm o direito de apresentarem objeção de consciência ao serviço militar enquanto exercício legítimo do direito de liberdade de pensamento, consciência e religião, como previsto pelo artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e pelo artigo 18 do Pacto de Direitos Civis e Políticos;
2. *Felicita* os Estados que aceitam reivindicações de objeção de consciência como válidas, sem questionamentos;
3. *Convida* os Estados que não adotam este sistema a estabelecer organismos de tomada de decisão independentes e imparciais, com a tarefa de determinar se uma objeção de consciência realmente existe em um caso específico, levando em conta a exigência de não discriminar os objetores de consciência com base em suas convicções particulares;
4. *Lembra* aos Estados cujo sistema de serviço militar é obrigatório mas que ainda não previram regras sobre objeção de consciência, que eles devem estabelecer formas variadas de serviço alternativo compatíveis com os motivos da objeção de consciência, serviços de natureza civil e não-combatente, no interesse público e sem natureza punitiva;
5. *Enfatiza* que os Estados devem tomar as medidas necessárias para se absterem de sujeitar objetores de consciência à prisão e ao castigo repetido pelo fato de se recusar a prestar o serviço militar, e lembra que ninguém pode ser responsabilizado ou punido novamente por um crime pelo qual já foi condenado ou absolvido, nos termos da lei e do procedimento penal de cada Estado (...).

UNHCR, Resolução 1998/77

## Serviço Alternativo

A maioria dos Estados que reconhecem a objeção de consciência estabelecem, por lei, um serviço nacional a ser executado como uma alternativa para o serviço militar. Este serviço alternativo pode ter duas modalidades principais:

- ✓ Servir às forças armadas sem portar armas;
- ✓ Trabalhar em instituições de bem-estar social como hospitais, berçários, instituições para inválidos etc. e, às vezes, em ONGs ou OIGs (organizações inter-governamentais).

O serviço alternativo é normalmente mais longo que o serviço militar. Por exemplo, na França costumava ser 20 meses, enquanto o serviço militar era somente de 10 meses; na Áustria é de 12 meses, enquanto que o serviço militar é só de 7; na Bulgária é de 24 meses enquanto o serviço militar dura entre 6 e 9 meses.

### Quadro Nº 71

#### Serviço alternativo: o caso da Suíça

A Suíça é um de poucos Estados do ocidente europeu que ainda tem alistamento obrigatório. Este é regulado pela Constituição (art. 59.1), pela Lei sobre a Organização Militar e pela Lei do Serviço Militar, ambas de 1995. Estas regras se aplicam a todos os homens de idade entre 20 e 42, e até 55 para os postos hierárquicos mais elevados. O serviço militar dura quatro meses inicialmente, mais três semanas a cada dois anos, além dos exercícios anuais de tiro.



A Lei de 1996 sobre o Serviço Alternativo reconheceu o direito à objeção de consciência por razões éticas, filosófico-morais e religiosas. O Ministério da Indústria e Trabalho recebe as solicitações, que são decididas por uma Comissão de três pessoas escolhidas dentre 120 comissários recrutados por anúncios em jornais. Aproximadamente cinco por cento das pessoas da faixa etária do alistamento apresentam objeção de consciência. No caso do não-reconhecimento da objeção, a persistência na recusa de prestar o serviço militar é punida com quatro ou cinco meses de prisão.

Objetores de consciência têm que executar serviços civis ao invés do serviço militar. Isto consiste em realizar um serviço por 450 dias em qualquer órgão público ou privado que sirva ao interesse público. Pode ser realizado em hospitais, centros para jovens, pesquisas em universidades, parques e florestas etc.

*Fonte: European Bureau for Conscientious Objection (EBCO),*

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Alistamento ou não-alistamento?**

- ▷ Considere todos os prós e contras no seu contexto nacional.
- ▷ Neste sentido, analise os elementos indicativos mencionados neste capítulo e sua aplicabilidade ao contexto nacional.

### **Alistados expostos a tratamento abusivo ou degradante**

- ▷ Atue rapidamente no caso de abusos, vexações ou violência contra alistados.
- ▷ Assegure-se de que investigações detalhadas sejam realizadas e, se apropriado, que sanções sejam decididas pelo órgão competente e aplicadas sem demora.
- ▷ Se um *ombudsman* ou ouvidor de Defesa ainda não existir em seu país, considere recomendar sua criação para tratar de assuntos relativos ao tratamento abusivo ou degradante de alistados.

### **Situação legal dos objetores de consciência**

- ▷ Verifique a condição jurídica dos objetores em seu país e, se apropriado, considere agir com a vistas a uma definição legal ou ainda com o objetivo de melhorar a legislação existente.
- ▷ Neste contexto, certifique-se de obter informações atualizadas sobre o tema e sua situação jurídica e prática em outros países.

### **Serviço alternativo**

- ▷ Verifique se o serviço alternativo é previsto em lei no seu país e, se apropriado, considere agir com vistas a uma definição legal ou mesmo com o objetivo de melhorar a legislação existente.
- ▷ Neste contexto, certifique-se de obter informações atualizadas sobre o tema e sua situação jurídica e prática em outros países.





## Seção VIII

# Recursos materiais:

Como controlar a compra e a  
transferência de armamentos

## Compra de armas e equipamento bélico

A política de aquisições deve ser derivada de planos e políticas mais abrangentes como o conceito de segurança nacional ou segurança estratégica. Toda a demanda por novas armas ou equipamento bélico deve ser examinada tendo em vista seu impacto e relevância para a política de segurança nacional.

Um conceito de segurança nacional ajuda a produzir estabilidade no processo de gestão da defesa e aumenta a previsibilidade no planejamento político de longo prazo. É essencial que os objetivos da política de defesa nacional estejam alinhados com os recursos alocados no setor de defesa e que se mantenha um equilíbrio entre o setor de defesa e a sociedade.

### Transparência nas aquisições de armamentos

Em uma democracia consolidada, as atividades de definição orçamentária em geral e as aquisições de armamento, em particular, devem ser transparentes e responsáveis. Do ponto de vista da prestação pública de contas, deve haver um vínculo racional entre a política, os planos, os orçamentos e as aquisições de armamentos. Uma regra nem sempre aplicada. Infelizmente, na maioria dos países, o parlamento tem um papel limitado (e por vezes inexistente) na aquisição de armamentos.

Ao alocar fundos ou autorizar uma aquisição, é essencial que o parlamento verifique a legalidade de tal operação, em particular tendo em vista os regulamentos ou acordos internacionais que limitam a produção, o comércio ou o uso de certos tipos de armas, como o Tratado de Não-Proliferação (1968), a Convenção de Ottawa sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre sua Destruição (1997), as resoluções do Conselho de Segurança da ONU etc.

Os parlamentos podem também encontrar dificuldades para enfrentar a complexidade inerente ao cálculo do custo dos principais equipamentos de defesa para o período de vários anos. Isso deixa os países pós-conflito e em desenvolvimento especialmente vulneráveis aos fornecedores externos ou internos de armas, os quais, por definição, estão interessados em vender seus produtos ao melhor preço possível e não se preocupam com os requisitos do controle democrático.

Por essas razões, os parlamentos têm interesse em desenvolver comissões ou sub-comissões especiais para a aquisição de armamentos. Ao fazê-lo, eles podem melhorar a transparência do processo de aquisições e forçar o Executivo a prestar contas ao povo.

O problema para os parlamentos é que os governos nem sempre estão dispostos a liberar as cifras relacionadas com a posse ou a necessidade de adquirir armamentos convencionais pesados (aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas de

radar e navegação, mísseis e navios de guerra), e são ainda mais reticentes no que se refere a armas leves e de pequeno calibre (calibre inferior a 100 mm).

No processo de aquisições de armamentos, o governo, idealmente, trabalha junto com o parlamento para assegurar que um plano ambicioso de aquisição de armas não resulte em um ônus financeiro de longo prazo para o país. Os programas de aquisições de armamentos devem ser analisados no contexto de outras prioridades públicas. Portanto, não somente as prioridades militares, mas também outras devem ser levadas em conta no processo decisório. O parlamento deve avaliar o impacto e o ônus financeiro da aquisição de armas sobre a sociedade.

#### **Quadro N° 72**

#### **Por que os parlamentares devem se preocupar com a aquisição de equipamento bélico?**

- ▷ Recursos públicos estão em jogo.
- ▷ Decidir sobre sistemas de armas não é apenas uma questão de perícia técnica e segurança, mas também de escolha entre “alimentos ou armas”; e, se for gasto em armas, quais, quantas e porque.
- ▷ As aquisições de armamentos não devem resultar em um ônus financeiro para o país, no curto e no longo prazos (inclusive custos totais do ciclo de vida destes armamentos).
- ▷ O controle parlamentar deve comparar o custo dos gastos em armamentos com as necessidades do setor social.
- ▷ Processos transparentes de aquisição de armamentos, controlados pelo parlamento, evitam corrupção, desperdício e mal-uso de fundos públicos.
- ▷ O controle público e parlamentar podem levar à redução do risco de uma corrida armamentista regional.

## **Circunstâncias especiais justificam o segredo?**

Os princípios da boa governança, especialmente a transparência, devem orientar cada aspecto da formulação de políticas públicas, inclusive aqueles relacionados à venda ou aquisição de armamentos. Portanto, é necessário examinar que circunstâncias especiais podem fazer da tomada de decisões na área de defesa uma exceção e justificar a necessidade do segredo.

As orientações para a venda e aquisição de armamentos devem se basear nos princípios da transparência e da responsabilidade pública. Razões para o segredo no processo decisório, solicitadas pelos países compradores ou fornecedores de armas, devem ser declaradas explicitamente. Se tais razões conduzem à possibilidade de corrupção na transação, esses riscos devem então ser identificados por ambas as partes, e medidas devem ser definidas para evitar esses riscos.

**Quadro N° 73**

**Políticas insuficientes ou ambíguas de compra, e processos de aquisição altamente confidenciais podem levar a...**

- ▷ Exame insuficiente da justificativa para a aquisição de sistemas de armas;
- ▷ Decisões governamentais ineficientes, com conseqüências nocivas para a segurança nacional e regional;
- ▷ Preocupações em países vizinhos;
- ▷ Corrupção na aquisição de armas e em todos os tipos de decisões relativas à aquisição de equipamento bélico;
- ▷ Graves danos à imagem pública das forças armadas, que podem, assim, ser desacreditadas e sujeitas a controvérsias desnecessárias.

## **Processo decisório abrangente sobre aquisições**

No caso de encomendas de grandes sistemas de armas, o processo decisório deve se basear nos seguintes métodos e princípios :

- ✓ Processos de avaliação de ameaças;
- ✓ Construção de capacidades de defesa de longo prazo;
- ✓ Identificação da necessidade de novos equipamentos;
- ✓ Alocação orçamentária para aquisição de armamentos;
- ✓ Garantias de qualidade técnica e processos de acompanhamento pós-aquisição;
- ✓ Custos de todo o ciclo de vida, inclusive manutenção, atualizações etc.;
- ✓ Avaliação das propostas pela relação custo-benefício e compensações.

Estabelecer um processo parlamentar de monitoramento e avaliação, em todos estes estágios, reduz as chances de que o desperdício, a fraude ou o mal-uso tomem conta do sistema decisório do Executivo. A fim de exercer um controle efetivo, os parlamentos devem solicitar que os governos os mantenham informados a respeito de todas as etapas do processo de aquisição de armamentos. Além disso, os parlamentos devem ter o direito de decidir sobre todos os contratos de aquisições. O parlamento holandês é um exemplo de Legislativo que monitora todas as fases do processo decisório de aquisições (ver quadroN°74).

**Quadro N° 74**

**A política holandesa de compra na área de defesa: a dimensão do controle parlamentar**

A Holanda tem uma longa e sólida tradição e prática de controle parlamentar rigoroso das aquisições de defesa. Em princípio, todas as decisões de aquisição excedendo 25 milhões de euros (cerca de 25 milhões de dólares) têm de passar pelo parlamento,



através do chamado procedimento de aquisição. O governo (na prática, o Secretário de Estado para a Defesa, que cuida do equipamento de defesa) envia uma carta escolhida dentre 4 tipos (A, B, C e D), dependendo da fase da aquisição. Sem entrar em detalhes, as diferentes fases vão do requerimento para um novo sistema de armas (ou um sucessor do existente) até uma proposta concreta para comprar o sistema X do produtor Y. O parlamento encontra-se em uma posição de influência sobre as decisões em cada fase do processo de aquisições. Assim, quando o governo estipula uma necessidade de substituição ou aquisição (ou sugere numerosos sistemas para serem adquiridos) o parlamento pode se opor ou modificar a solicitação. A decisão final sobre aquisições pode também ser recusada ou modificada, embora na prática isto não aconteça com frequência. Na maioria das vezes, as intenções do governo são expressas através das 4 cartas (A, B, C e D), que são discutidas no parlamento.

Para projetos maiores, excedendo 100 milhões de euros, um procedimento especial foi estabelecido ('Grandes Projetos'), envolvendo relatórios ainda mais freqüentes e detalhados para o parlamento. Um exemplo é a intenção do governo holandês de participar do desenvolvimento do *Joint Strike Fighter*, um sucessor norte-americano do F-16. Mas existem outros grandes projetos como, por exemplo, o *Air Mobile Brigade*.

Em termos gerais, a situação holandesa é considerada satisfatória. Existem discussões sobre limites financeiros e sobre o controle parlamentar em processos muitas vezes bastante técnicos. Parlamentares questionam a qualidade e a independência das informações do governo bem como a conveniência de 'contra-evidências', por exemplo, através de um instituto independente especializado em questões de defesa. Finalmente, o papel da indústria e dos lobistas e seu acesso aos membros do comitê de defesa são freqüentemente discutidos. Entretanto, nenhum incidente maior, nem escândalos ocorreram nesse respeito.

Fonte: Jan Hoekema, ex-Membro do Parlamento, Holanda, 2002

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### Controlar a aquisição de armas

- ▷ O controle parlamentar da aquisição de armas deve ser previsto em lei.
- ▷ Verifique se o controle parlamentar do setor de segurança é abrangente cobrindo todos os aspectos da aquisição, examinando sobretudo:
  - Necessidades de segurança;
  - Consequências políticas regionais, em termos da suscetibilidade de reações negativas levando a uma corrida armamentista regional;
  - O ônus sobre o orçamento (curto e longo prazos); e
  - Efeitos sobre a indústria nacional nos setores público e privado.

### Transparência e responsabilidade na compra de armamentos

- ▷ Verifique se o parlamento participa do processo de aquisição de armas e equipamento militar.
- ▷ Solicite, sempre que apropriado, que se apresente ao parlamento ou a sua comissão competente um relatório detalhado e atualizado sobre a posse e a qualidade técnica dos principais armamentos convencionais (aeronaves, veículos blindados, artilharia, sistemas de radar e navegação, mísseis e navios de guerra) e sobre as categorias de armas menores (de calibre inferior a 100 mm), assim como sobre a justificativa para comprar novos equipamentos.



- ▷ Assegure-se de que um sistema de construção de capacidade de defesa de longo prazo seja apresentado ao parlamento.
- ▷ Assegure-se de que os pontos secretos de um contrato de aquisição possam ser discutidos pelo parlamento ou sua comissão, através de um procedimento previsto em lei e capaz de garantir transparência mantendo o sigilo militar.

#### **Análise do impacto das aquisições**

- ▷ Analise a coerência do plano de aquisições com a política de segurança.
- ▷ Assegure que o parlamento estude e avalie o ônus financeiro das aquisições de armamentos, comparativamente a outras necessidades públicas e prioridades sociais, de tal forma a prevenir desequilíbrios afetando o desenvolvimento e a estabilidade econômica e social do país.
- ▷ Use o procedimento parlamentar para prevenir decisões demasiado ambiciosas sobre aquisições de armamentos. Os parlamentos devem garantir a racionalidade dos planos, para evitar um ônus bélico para o país no longo prazo.

#### **Auditoria sobre aquisições**

- ▷ Monitore a coerência entre a política de defesa e os planos, entre o orçamento de defesa e os gastos reais em armas e equipamento militar.
- ▷ Conduza uma auditoria sobre o desempenho dos sistemas de armas após a aquisição, ou seja, depois que o contrato tenha sido implementado (pelo menos três pontos/etapas do ciclo de vida dos armamentos)

#### **Comissão parlamentar sobre aquisições**

- ▷ Se uma comissão ou sub-comissão parlamentar sobre aquisições de armamentos não existir, procure instituí-la para demonstrar a importância da relação entre planejamento político, planejamento financeiro e auditoria, o setor industrial de defesa e a pesquisa e o desenvolvimento.
- ▷ Nesse sentido, solicite e analise informações sobre as missões, procedimentos e resultados de órgãos similares em outros parlamentos.
- ▷ Assegure-se de que o seu parlamento possa recorrer a especialistas.

## Comércio e transferência de armas

Os parlamentos têm um papel muito importante a desempenhar no controle tanto do comércio, quanto das transferências de armamentos. Normas e procedimentos de conduta para as aquisições de armamentos devem ser coerentes com aquelas instituídas pela lei nacional de desenvolvimento e aquisições, pelo orçamento nacional e pelas leis financeiras ou de contrato e resolução de controvérsias. As normas aplicáveis ao comércio de armas e à política de transferências devem ter por fundamento os princípios de transparência e responsabilidade.

### Quadro N° 75

#### **Transferência de armas: uma definição**

Por transferência de armas entende-se toda atividade pela qual atores estatais e não-estatais adquirem ou vendem armamentos. Transferência de armamentos inclui a venda ou comércio, encomenda ou aquisição, assim como a doação de armas.

### Política nacional de comércio e transferência de armamentos

O governo deve instituir uma política e uma legislação sobre vendas de armamentos, e ambas devem ser submetidas ao parlamento para aprovação. A política deve definir os princípios norteadores das vendas de armamentos convencionais e deve, sobretudo, ser formulada levando em consideração:

- ✓ A importação e exportação de armamentos convencionais devem estar sujeitas ao controle da comissão parlamentar competente;
- ✓ A regulamentação do comércio de armamentos deve ser coerente com os princípios da Carta da ONU, com o direito internacional geral e com os embargos de armamento decididos pela ONU; deve também levar em consideração os interesses econômicos, políticos, éticos e de segurança dos países compradores de armas.
- ✓ O princípio da transparência no processo de tomada de decisões para assegurar probidade e responsabilidade profissional.
- ✓ Mecanismos para prevenir práticas anti-éticas de vendas devem ser previstos em lei, e baseados em recomendações da ONU e experiências positivas de outros países; fornecedores e compradores devem formular um código de ética.

- ✓ O parlamento deve verificar se a natureza e o tipo de armamento vendido correspondem às necessidades de defesa dos países compradores, conforme prévia aprovação parlamentar.
- ✓ Os parlamentos dos países fornecedores de armamentos devem verificar que os países compradores respeitam os direitos humanos e as liberdades fundamentais e dispõem de mecanismos eficazes que garantem a transparência nas decisões sobre aquisição de armamentos.
- ✓ O parlamento deve se certificar de que a venda de armas não é suscetível de pôr em risco a paz, exacerbar tensões regionais ou conflitos armados, gerar vendas de armas em cascada na região ou contribuir para a instabilidade regional através da introdução de um sistema de armas desestabilizador ou de um número considerável de armas leves e pequenas; quando as comissões parlamentares de defesa iniciam um diálogo regional sobre ameaças à estabilidade regional, aquisições excessivas e a confidencialidade que muitas vezes implica corrupção, tornam-se objeto de debate regional.
- ✓ Mecanismos devem ser implementados para prevenir que armamentos vendidos a um dado país sejam re-exportados ou destinados a propósitos contrários às condições declaradas no certificado de importação.

O parlamento deve estabelecer um procedimento independente de auditoria, com poderes previstos em lei, para assegurar que os processos nacionais de vendas de armas sejam submetidos a um controle independente. Isto deve ser conduzido de acordo com os princípios e orientações definidos pelo parlamento. O quadro N°76 ilustra acordos internacionais e códigos de conduta importantes para as políticas nacionais sobre comércio de armas.

#### **Quadro N° 76**

### **Acordos regionais sobre transferência de armamentos**

#### **▷ O Código de Conduta Europeu**

O Conselho da União Européia aprovou, através de uma resolução de 8 de junho de 1998, um Código de Conduta Europeu. Esse Código tem por objetivo prevenir o fluxo de armas dos países da União Européia para regiões instáveis do mundo onde graves violações de direitos humanos podem ocorrer. Os Estados-membros da União Européia tomaram essa decisão depois de oito anos de pressões, advindas de numerosas organizações não-governamentais, pela adoção de uma política responsável de comércio de armas. O Código inclui uma lista de destinações problemáticas e prevê um sistema de análise e monitoramento do uso final de armamentos, assim como um sistema de informação e consultas mútuas.

O Código de Conduta Europeu não tem força de lei nos países signatários e inexistem mecanismos para forçar sua execução. Assim, cabe aos Estados que tenham uma legislação mais severa sobre exportação de armas restringir as exportações a responsáveis por violações de direitos humanos, além de exercer pressão no quadro de consultas bilaterais.

O Código contempla oito critérios que devem ser seguidos pelos Estados-contratantes em caso de exportação de armamentos:





- 1) “Respeito pelos compromissos internacionais dos Estados-membros da União Europeia, em particular as sanções decretadas pelo Conselho de Segurança da ONU (...)
- 2) Respeito pelos direitos humanos no país de destino (...)
- 3) A situação interna no país de destino, analisando a existência de tensões ou conflitos armados (...)
- 4) Os Estados-membros não devem permitir a exportação se houver um risco evidente de que o comprador utilizará os armamentos contra outro país ou para impor pela força uma reivindicação territorial (...)
- 5) A segurança nacional dos Estados-membros e dos territórios cujas relações exteriores sejam de responsabilidade de um Estado-membro, assim como a de países amigos e aliados (...)
- 6) O comportamento do país comprador na comunidade internacional, sobretudo seu comportamento frente ao terrorismo, a natureza de suas alianças e o respeito pelo direito internacional (...)
- 7) O risco de que o equipamento será desviado do país comprador ou re-exportado sob condições indesejáveis (...)
- 8) A compatibilidade das exportações de armamentos com a capacidade técnica e econômica do país comprador (...)

Fonte: <http://europa.eu.int>

#### ▷ **A Organização dos Estados Americanos e a transferência de armas**

A transparência do comércio regional de armas nas Américas foi reforçada quando 19 membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinaram um acordo sobre transferências de armas convencionais. A Convenção Inter-Americana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, adotada durante a Assembléia Geral na cidade da Guatemala, exige que os signatários publiquem anualmente informações sigilosas sobre as principais exportações e importações de armas.

De acordo com o Artigo III, “Os Estados Partes informarão anualmente o depositário sobre suas importações e exportações, no ano civil anterior, de armas convencionais, proporcionando informação, no que se refere a importações, sobre o Estado exportador e a quantidade e o tipo de arma convencional importada e, no que se refere a exportações, sobre o Estado importador e a quantidade e o tipo de arma convencional exportada. Qualquer Estado Parte pode complementar suas notificações com informação adicional que considere pertinente como a designação e modelo das armas convencionais (...)”. Além disso, os Estados devem informar os demais contratantes da aquisição de armas convencionais através de importações, de produção nacional e mesmo da não-aquisição (artigo IV).

Fonte: <http://www.oas.org>, 2002

## **Respeito aos embargos internacionais de armas**

Sanções constituem um instrumento da comunidade internacional para sinalizar desaprovação ao comportamento de um Estado se aquele Estado estiver ameaçando o direito internacional, ou a paz e a segurança internacionais. A base legal é o Artigo 41 da Carta da ONU, que habilita o Conselho de Segurança da ONU a convocar os Estados-membros para empreender uma ação não-militar com vistas a restaurar a paz e a segurança internacionais. De 1945 a 1990, o Conselho de Segurança da ONU impôs sanções a apenas dois países. Mas, desde 1990, o Conselho aplicou sanções mais de 12 vezes.

Nesse sentido, requerer um “certificado de uso final”, especificando a destinação final das armas, pode ser utilizado pelo parlamento como parte de um procedimento para controlar a transferência de armas. O problema é que tais certificados têm originado inúmeros abusos.

## Registro das Nações Unidas sobre Armas Convencionais

Em 6 de dezembro de 1991, a Assembleia Geral adotou a resolução 46/36L, intitulada “Transparência em armamentos”, que solicitou ao Secretário-Geral o estabelecimento na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, de um registro universal e não-discriminatório de armas convencionais, com o objetivo de incluir informações sobre transferências internacionais de armas, assim como informações fornecidas por Estados-membros sobre arsenais militares, aquisições através de produção nacional e políticas pertinentes.

O registro compreende sete categorias de armas convencionais maiores: tanques de guerra, veículos blindados, sistemas de artilharia de grosso calibre, aviões de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra e mísseis e lançadores de mísseis. Este sistema começou a funcionar em 1992. O Secretário-Geral regularmente apresenta relatórios à Assembleia Geral, contendo dados e informações fornecidos por 110 governos sobre importações e exportações de armas convencionais visadas pelo registro. O relatório também inclui informações fornecidas por governos sobre aquisições a partir da produção nacional. Ver <http://disarmament.un.org/cab/register.html>.

### Necessidade de “sanções inteligentes”

O Secretário-Geral da ONU chamou as sanções econômicas abrangentes de um “instrumento nebuloso”. Elas nem sempre são efetivas e, muitas vezes, prejudicam os países vizinhos, assim como os cidadãos dos países sancionados. Portanto, alguns acreditam que sanções mais inteligentes e mais específicas são necessárias, como embargos de armas, embargos financeiros e restrições de viagens. As sanções inteligentes visam a atingir o regime e a elite dirigente de um país e poupar os cidadãos e as forças de oposição. O problema é que elas têm se mostrado de difícil implementação e nem sempre são eficazes. Elas precisariam ser aprimoradas (ver quadro N° 77).

#### Quadro N° 77

#### Sanções “inteligentes” na área de segurança: o que os parlamentos podem fazer?

Os parlamentos dos países exportadores de armamentos devem assegurar:

- ▷ Legislação, incluindo os regulamentos e orientações administrativas, tipificando como crime violações aos embargos de armas da ONU .
- ▷ Coordenação nos quadros do governo, que deve indicar um departamento para chefiar a implementação de embargos.
- ▷ Compartilhamento de informações e inteligência entre os departamentos dos governos bem como intergovernamental, para identificar remessas, destinos, rotas ou desvios suspeitos.
- ▷ Listas de controle que identifiquem os bens objeto de embargo.
- ▷ Poderes para apreender remessas que aparentemente violem um embargo, ao invés de determinar o retorno dos bens ao seu ponto de origem.
- ▷ Disposições para congelar ou apreender recursos que procedam de entregas ilegais de armamentos.
- ▷ Rastreamento e verificação de remessas de armas que podem estar sendo desviadas.

Fonte: baseado no website da BICC [www.bicc.de](http://www.bicc.de), 2002

## O legado pós-Guerra Fria: excedentes e transferências

O fim da Guerra Fria levou à redução dos exércitos em todo o mundo. Isto significou que milhões de armas passaram a ser desnecessárias e tornaram-se excedentes. Na falta de uma gestão racional dos armamentos excedentes em escala mundial, milhões de armas acabaram sendo transferidas de governo a governo, e também de governos a grupos não-estatais, fugindo a todo e qualquer controle. Muitas dessas armas foram desviadas ou diretamente roubadas de arsenais desprotegidos.

Cerca de 2/5 de todas as armas convencionais comercializadas nos anos 1990 vieram de estoques excedentes. A razão principal para a existência de armas excedentes, como fenômeno do comércio internacional de armas nos anos 90, é que os grandes arsenais pertencentes ao ex-bloco soviético deixaram repentinamente de ser controlados pelas autoridades. Dadas as condições econômicas adversas e a enorme oferta de armas excedentes, os arsenais excedentes tornaram-se uma moeda de troca utilizada para atender necessidades financeiras imediatas. Por outro lado, também é verdade que muitas vendas foram organizadas por redes criminosas vinculadas ou não à liderança política em exercício. Contudo, o ex-bloco soviético não foi o único a converter seus arsenais em vendas. Muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento valeram-se do mesmo procedimento.

### Quadro N° 78

#### Comercializando o excedente de armas: consequências negativas do desarmamento

“Apesar do declínio no comércio de novas armas, as estatísticas indicam níveis recordes no comércio de armamento excedente de segunda-mão. Uma combinação de fatores centrífugos e centrípetos influenciou a transferência desse excedente. Tratados de desarmamento, cessar-fogo e de redução de efetivos e missões originaram 165.000 armas de grosso calibre em todo o mundo, das quais mais de 18.000 foram exportadas ou doadas entre 1990 e 1995. Em 1994, pela primeira vez, o comércio de armas excedentes foi maior que o comércio de novas armas. As armas excedentes disponíveis são comercializadas a preços cada vez mais baixos ou mesmo doadas através de programas de auxílio. Esse comércio é uma consequência negativa do desarmamento que atinge áreas de conflito e alimenta corridas armamentistas regionais”.

*Fonte: Herbert Wulf, 1998, Bonn International Centre for Conversion [www.bicc.de](http://www.bicc.de)*

Países compradores de excedentes de armas eram menos desenvolvidos e desprovidos de estruturas de controle parlamentar. Durante os anos 1990, pelo menos 90 países importaram armas excedentes. É importante que armas leves ou de pequeno calibre sejam objeto de um controle estrito, e que a legislação obrigue o governo e os militares a relataram anualmente ao parlamento as perdas e furtos desse tipo de arma. Fábricas de armas leves devem ser convertidas em manufaturas de bens não-militares.

O nível médio da transferência mundial de armas caiu no período de 1997-2001, em razão sobretudo da redução das remessas norte-americanas. Os EUA, que eram o maior fornecedor, reduziram em 65% suas remessas de armas à partir de 1998. Os russos eram o segundo maior fornecedor, e um acréscimo de 24% de suas transferências entre 2000 e 2001 fez com que a Rússia passasse a ocupar o lugar de maior fornecedor em 2001 (Fonte: SIPRI Yearbook 2002).

A China foi de longe o maior comprador de armamentos em 2001, após um aumento de 44% a partir de 2000. As importações pela Índia aumentaram em 50%, fazendo dela o terceiro maior comprador em 2001. Os outros principais compradores no período 1997–2001 foram a Arábia Saudita, Taiwan e Turquia (SIPRI Yearbook 2002).

**Quadro N° 79**

**Estimativas sobre o comércio de armas de pequeno calibre**

“Enquanto o volume da produção de armas de pequeno calibre é menor do que foi no pós-Guerra Fria, milhões destas armas ainda estão sendo produzidas a cada ano (...). Baseado em estimativas (...), o valor da produção global de armamentos, incluindo munição, para o ano 2000, foi de pelo menos 4 bilhões de dólares. Em termos de volume, estima-se que cerca de 4.3 milhões de novas armas de pequeno calibre foram produzidas no ano 2000, (...) um decréscimo de 30% [comparado com os números da média anual durante a Guerra Fria].

Enquanto a demanda por novas armas de pequeno porte está decaindo (...), a oferta parece estar se expandindo (...). O número de companhias mais que triplicou, em menos de duas décadas, de 196 nos anos 1980 para cerca de 600 hoje em dia.

(...) A presença de novas e numerosas companhias e países produtores de armas de pequeno calibre – e que desejam vender para qualquer um, em qualquer lugar e a qualquer preço – significa que a obtenção de novas armas, mais sofisticadas e ainda mais mortais tornou-se mais fácil para governos autoritários, atores não-estatais, terroristas e criminosos. A necessidade do controle governamental sobre a produção de armas de pequeno calibre tornou-se uma das questões mais importantes da agenda da segurança internacional”

*Fonte: Small Arms Survey 2001, Oxford University Press*

**Quadro N° 80**

**O Programa das Nações Unidas contra o Comércio Ilícito de Armas Leves: pontos importantes para parlamentares**

“Para prevenir, combater e erradicar o comércio ilícito de armas leves e de pequeno porte (SALW), os Estados participantes do Programa das Nações Unidas contra o Comércio Ilícito de Armas Leves e de Pequeno Porte [Nova Iorque, julho de 2001] adotaram uma série de compromissos políticos, nos níveis nacional, regional e global:

**No nível nacional**

- ▷ Elaborar, onde ainda não existem, leis, regulamentos e procedimentos administrativos adequados para exercer um controle efetivo sobre a produção de armas leves e de pequeno porte (SALW), no âmbito de suas jurisdições, e sobre a exportação, importação, trânsito ou retransferência dessas armas.
- ▷ Identificar grupos e indivíduos responsáveis pela fabricação, comércio, armazenamento, transferência, posse, assim como financiamento para aquisição ilícita de armas leves e de pequeno porte, e tomar providências, nos termos da lei, contra tais grupos e indivíduos.
- ▷ Assegurar que os fabricantes licenciados apliquem a marcação apropriada e confiável em cada arma leve e de pequeno porte, como parte do processo produtivo.
- ▷ Assegurar que registros abrangentes e precisos sejam mantidos, por um longo período, sobre a fabricação, posse e transferência de armas leves e de pequeno porte.



- ▷ Assegurar a responsabilidade do governo por todas as armas leves e de pequeno porte em posse do Estado e tomar medidas efetivas para rastreá-las.
- ▷ Adotar e implementar leis, regulamentos e procedimentos administrativos adequados para assegurar o controle efetivo sobre a exportação e o trânsito de armas leves e de pequeno porte, inclusive através de certificados distribuídos ao usuário final.
- ▷ Notificar o Estado exportador original, em conformidade com acordos bilaterais, da re-transferência de armas, sem prejuízo do direito dos Estados de reexportar armas leves e de pequeno porte previamente importadas.
- ▷ Adotar leis e procedimentos administrativos adequados para disciplinar a atividade de venda de armas leves e de pequeno porte.
- ▷ Tomar as medidas apropriadas contra qualquer atividade que viole um embargo de armas decidido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.
- ▷ Assegurar que as armas leves e de pequeno porte confiscadas, apreendidas ou coletadas sejam destruídas.
- ▷ Assegurar que as forças armadas, a polícia e qualquer outro órgão autorizado a possuir armas leves e de pequeno porte estabeleçam padrões e procedimentos adequados para a gestão e a proteção de seus arsenais.
- ▷ Elaborar e implementar programas de desarmamento efetivo e de desmobilização e reintegração.
- ▷ Tratar das necessidades específicas de crianças afetadas por conflitos armados (...).”

Fonte: Departamento da ONU para Assuntos de Desarmamento, <http://www.un.org/Depts/dda>, 2002

Os eventos do pós-Guerra Fria mencionados, colocaram o tema da transparência e responsabilidade nos procedimentos de controle da exportação de armamentos no centro do debate político em muitos países: o que podem ou devem fazer os parlamentares?

O quadro N° 81 ilustra medidas tomadas nos países-membros da União Européia. A preocupação crescente com a importância da transparência e da responsabilidade reforçou o controle parlamentar das exportações de armamentos naqueles Estados, mas a situação ainda é precária em muitos países.

#### **Quadro N° 81**

### **O papel do parlamento no controle sobre a exportação de armas: transparência e obrigação de prestação de contas nos países da União Européia**

**Áustria:** Não existem disposições na legislação austríaca sobre a comunicação de informações sigilosas aos parlamentares.

**Bélgica:** Uma lei adotada em 1991 obriga o governo a informar o parlamento, todos os anos, sobre transferências de armas. A lei não estabelece critérios para a concessão de licença para exportar armamentos – uma questão importante no âmbito do Código de Conduta Europeu.

**Dinamarca:** Não é previsto debate parlamentar sobre exportações de armamentos, ou qualquer outro instrumento para o seu controle democrático. Contudo, em virtude da crescente pressão da opinião pública, o ministro da justiça deve lançar um relatório inicial sobre exportações de armamentos tratando de seu controle, de seu valor e do país de destino.



**Finlândia:** Até agora, o ministério da defesa publicou dois relatórios anuais sobre a exportação de equipamento bélico, em conformidade com o Código de Conduta da União Européia. Os relatórios são suficientemente abrangentes para fortalecer a transparência. Entretanto, falta um debate parlamentar habitual sobre transferências de armamentos.

**França:** O parlamento francês tem solicitado ao governo esclarecimentos sobre o seu relatório anual, como a inclusão de informações sobre armas de pequeno porte, equipamento policial e de segurança, equipamento de uso dual bem como sobre o tema da cooperação militar. Não há, entretanto, debates parlamentares a respeito.

**Alemanha:** O primeiro relatório sobre exportações de armamentos foi publicado em 2000. Comissões parlamentares devem analisar o próximo relatório: Defesa, Relações Exteriores, Comércio e possivelmente Direitos Humanos. O papel do parlamento limita-se a um exame retrospectivo das exportações governamentais.

**Grécia:** Não existem mecanismos que forneçam ao parlamento e ao público informações sobre a licença para exportação de armamentos. A única informação oficial é fornecida pelo Registro das Nações Unidas sobre Armamentos Convencionais.

**Irlanda:** Não termos da legislação irlandesa, o governo não é obrigado a publicar relatórios sobre exportações de armamentos. Contudo, na linha do Código Europeu de Conduta, o Departamento de Relações Exteriores produziu, até o ano de 2002, dois relatórios anuais. No Legislativo, os parlamentares têm questionado ministros do governo sobre licenças de exportação de armamento.

**Itália:** O governo tem que informar o parlamento, através de um relatório detalhado, sobre as autorizações e remessas envolvendo a importação e exportação e o trânsito de material bélico, conforme previsto por uma lei de 1990. Contudo, o parlamento não tem nenhum papel formal de controle das exportações.

**Luxemburgo:** Não existe uma indústria significante de armamentos, nem um sistema de prestação de contas.

**Holanda:** O primeiro relatório abrangente sobre exportações de armamentos foi publicado em outubro de 1998. Existe um controle parlamentar informal sobre a exportação de armamentos: o governo confidencialmente informa a Comissão parlamentar de Defesa sobre todas as vendas de estoques excedentes.

**Portugal:** Antes da publicação de um primeiro relatório em 1998, não existiam regras sobre o controle parlamentar das decisões sobre licenças para exportação de armamentos, nem sobre o debate parlamentar a respeito. Os parlamentares podem questionar a posteriori as licenças de exportação de armamentos.

**Espanha:** Um relatório é publicado anualmente desde 1998. Não existe nenhum controle prévio das exportações de armamentos. Apenas a Comissão parlamentar sobre segredo governamental participa do procedimento. O debate no âmbito do parlamento tem se ampliado.

**Suécia:** O primeiro relatório foi publicado em 1984, ano em que o parlamento estabeleceu uma Comissão de Assessoria sobre Exportação de Equipamento Bélico – um exemplo para os outros países europeus. O parlamento debate anualmente o relatório.

**Reino Unido:** O sistema britânico de informes é o mais transparente. Desde que o primeiro relatório foi publicado em 1999, um comitê conjunto foi estabelecido pelos ministros da defesa, das relações exteriores, do comércio e desenvolvimento internacional, e da indústria.

Este comitê conjunto informa a Câmara dos Comuns e é encarregado de controlar as exportações.  
Fonte: [www.saferworld.co.uk](http://www.saferworld.co.uk), 2002

## Conhecimento parlamentar especializado

O conhecimento técnico dos parlamentares é fundamental para assegurar que o parlamento exerça um controle adequado do comércio e do processo de transferência

de armamentos. A falta de conhecimentos técnicos é uma das principais razões para a confidencialidade do processo decisório. O treinamento de membros do parlamento, especialmente daqueles que integram as comissões parlamentares competentes é fundamental. Do mesmo modo, o treinamento do pessoal parlamentar através de especializações em comércio de armas, aquisições, análise operacional, gestão de materiais, custos de equipamento e controle de inventário auxiliam a criar uma base de técnicos competentes para assessorar as comissões parlamentares de defesa. Ademais, bancos de dados sobre vários aspectos da tomada de decisões no setor de segurança facilita a solicitação de informações, pelas comissões parlamentares de defesa, ao Executivo e aos militares, com vistas a controlar e avaliar as decisões.

## O que você pode fazer enquanto parlamentar

### **Controlar o comércio de armas**

- ▷ Pressione para que o controle do comércio internacional de armamentos esteja presente na agenda parlamentar.
- ▷ Promova a implementação das recomendações mencionadas no quadro N°80, intitulado “Programa das Nações Unidas contra o Comércio Ilícito de Armas Leves: pontos importantes para parlamentares”.
- ▷ Incentive o seu Estado a respeitar:
  - A obrigação de informar o Registro das Nações Unidas para as armas convencionais;
  - Os formulários das Nações Unidas para os relatórios sobre gastos militares;
  - Tratados regionais sobre armas convencionais.

### **Política nacional sobre comércio de armas**

- ▷ Assegure-se de que uma política nacional atualizada sobre venda de armas esteja em vigor, e tenha sido apresentada ao parlamento para aprovação.
- ▷ Assegure-se de que algum mecanismo obrigue o governo a apresentar relatórios ao parlamento sobre o comércio de armamentos.

### **Embargos de armas**

- ▷ Assegure-se de que os assuntos referentes aos embargos sejam debatidos no parlamento, quanto a sua conveniência, modalidades específicas e seu impacto.
- ▷ Promova a discussão sobre “sanções inteligentes” no parlamento, levando em consideração sobretudo os pontos mencionados no quadro N°77.
- ▷ Pressione o seu governo para que este respeite os embargos de armas e assegure-se de que haverá sanções para os casos de violação de embargos de armas.

### **Excedentes de armas**

- ▷ Assegure-se de que o parlamento e suas comissões competentes, inclusive a comissão responsável pelos assuntos alfandegários, analisem o tema dos excedentes de armamentos e tomem providências com vistas a controlar e a prevenir:



- Qualquer transferência de excedentes de armamentos a partir ou através de seu país;
- Qualquer aquisição de excedentes de armamentos.
- ▷ Pressione para que seu Estado contribua para o inventário desses excedentes de armamentos e para sua destruição.
- ▷ Incentive o seu Estado a tomar as medidas necessárias para identificar as sociedades envolvidas na transferência de excedentes e para controlar suas atividades.

**Armas de pequeno porte**

- ▷ Assegure-se de que o parlamento ou sua comissão competente receba informações detalhadas, anualmente, sobre a produção nacional e venda de armas de pequeno porte. Exija que um relatório anual inclua informações detalhadas sobre as atividades das empresas envolvidas.
- ▷ Assegure-se de que a venda de armas de pequeno porte produzidas nacionalmente seja submetida a critérios rigorosos, como os mencionados nesse capítulo.



## O que é a União Inter-Parlamentar?

Estabelecida em 1889, a UIP é uma organização internacional que congrega os parlamentos de vários Estados. Seu novo status como observadora junto às Nações Unidas foi o passo mais recente no esforço para trazer a dimensão parlamentar à arena internacional e trazer para as negociações internacionais a voz dos representantes eleitos pelo povo.

Em Janeiro de 2003, 144 parlamentos nacionais eram membros da UIP. A Organização articula o diálogo e a ação parlamentar para:

- ▷ Refletir sobre questões de interesse e preocupação internacional,
- ▷ Contribuir para a defesa e a promoção dos direitos fundamentais dos parlamentares,
- ▷ Ajudar na consolidação das instituições representativas em diferentes países.

Questões de paz e segurança sempre estiveram na agenda da UIP. Em muitas ocasiões, seus membros atuaram em temas de segurança, incluindo o desarmamento, embargos e sanções internacionais, o Tribunal Penal Internacional e o terrorismo. Em 1994, foi criado um comitê especial com a finalidade de promover o respeito pelo direito internacional humanitário. Em cooperação com a Cruz Vermelha, este comitê publicou em 1999 um manual para parlamentares sobre o direito internacional humanitário.

Outra preocupação da UIP é a solução das tensões internacionais por meio de negociações políticas. As reuniões da UIP fornecem uma oportunidade para o diálogo diluindo tensões e construindo confiança. A organização também tem uma comissão parlamentar para auxiliar na questão do Oriente Médio e um grupo que busca promover o diálogo entre representantes de partidos políticos existentes nas duas partes do Chipre. A UIP tem também um mecanismo especial para promover a segurança e a cooperação no Mediterrâneo.

### **Sede da União Inter-Parlamentar – UIP**

União Inter-Parlamentar  
Chemin du Pommier 5  
Caixa Postal 330  
CH-1218 Grand Saconnex – Genebra  
Suíça  
Tel: 41 22 919 41 50  
Fax: 41 22 919 41 60  
e-mail: [postbox@mail.ipu.org](mailto:postbox@mail.ipu.org)  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

### **Escritório do Observador permanente da UIP junto às Nações Unidas**

União Inter-parlamentar  
220 East 42nd Street  
Suite 3102  
Nova Iorque, N.Y. 10017  
Estados Unidos  
Tel. (212) 557 58 80  
Fax (212) 557 39 54  
e-mail: [ny-office@mail.ipu.org](mailto:ny-office@mail.ipu.org)

## O Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra (DCAF)

Apesar do progresso ocorrido na década passada, a transformação e a gestão das relações democráticas entre civis e militares tem desafiado muitos Estados, sobretudo países em transição para a democracia, países que sofrem com a guerra ou recém saídos de conflitos. Em geral, as forças armadas e paramilitares, bem como as polícias, guardas de fronteira e outras estruturas relacionadas com a segurança continuam sendo atores importantes em muitos países. Frequentemente eles agem como “um Estado dentro do Estado”, absovendo recursos escassos, impedindo processos de democratização e aumentando a probabilidade de conflitos internos ou internacionais. O controle democrático e civil de tais estruturas da força constitui um instrumento crucial para impedir conflitos, promover a paz e a democracia e assegurar o desenvolvimento sócio-econômico sustentável.

O reforço do controle democrático e civil das forças armadas tornou-se uma questão importante na agenda política da comunidade internacional. Neste contexto, em outubro 2000, o governo suíço estabeleceu o Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra (DCAF), uma iniciativa em conjunto com o Departamento de Defesa Federal, Proteção Civil, e Esportes, e o Departamento Federal de Relações Exteriores.

### Missão

O Centro incentiva e apóia Estados e instituições não-governamentais em seus esforços para reforçar o controle democrático e civil das forças armadas e de segurança e promove a cooperação internacional neste campo, tendo como alvo inicial as regiões euro-atlânticas.

Para implementar esses objetivos o Centro:

- **Coleta informações, empreende pesquisas e incentiva atividades de construção de redes** para identificar problemas e lições aprendidas, e propor práticas no campo do controle democrático das forças armadas e das relações entre civis e militares;
- **Fornecer especialização e apoio** aos atores interessados, sobretudo governos, parlamentos, autoridades militares, organizações internacionais, organizações não-governamentais e círculos acadêmicos.

O DCAF trabalha em estreita cooperação com autoridades nacionais e internacionais, organizações não-governamentais, instituições acadêmicas e especialistas. Em seu trabalho operacional e analítico, o DCAF conta com o apoio de 42 governos representados em seu Conselho. Em seu quadro consultivo constam mais de 50 especialistas de renome internacional, tanto no seu Centro de Estudos quanto em seus grupos de trabalho. O Centro tem estabelecido parcerias e concluiu acordos

cooperativos com inúmeros institutos de pesquisa e diversas organizações internacionais e assembléias inter-parlamentares.

## Programa de Trabalho

Com o objetivo de ampliar sua competência relacionada com o controle democrático das forças armadas, o DCAF estabeleceu (ou está estabelecendo) 12 grupos de trabalho sobre os seguintes temas: reforma do setor de segurança; controle parlamentar das forças armadas; dimensão jurídica do controle democrático das forças armadas; transparência no orçamento de defesa; conhecimento técnico em política de segurança; controle democrático das polícias e outras forças não-militares de segurança; relações entre civis e militares na área de conversão e redução de forças; forças armadas e sociedade; fortalecimento da sociedade civil; relações entre civis e militares em situações pós-conflito; critérios para o sucesso ou fracasso do controle democrático das forças armadas; relações entre civis e militares no contexto africano. O planejamento, a gestão e a coordenação dos grupos de trabalho fica a cargo do Centro de Estudos do DCAF.

O DCAF fornece sua experiência e conhecimento técnico bilateral e multilateralmente, bem como ao público em geral. Um significativo número de projetos em áreas da reforma do setor de segurança e controle parlamentar das forças armadas estão em andamento nos países do sudeste e do leste europeu. No nível multilateral, o DCAF implementa diversos projetos no âmbito do Pacto para a Estabilidade do Sudeste Europeu e da Organização para a Segurança e a Cooperação da Europa (OSCE). O Centro produz regularmente publicações, organiza conferências, seminários e outros tipos de eventos. O Centro utiliza as tecnologias da informação, incluindo seu próprio site na internet (<http://www.dcaf.ch>) para alcançar o seu público alvo e o público em geral.

## Organização e orçamento

O DCAF é uma fundação internacional de direito privado suíço. Quarenta e dois governos estão representados no Conselho de Fundação do Centro\*. O Quadro de Consultoria Internacional é composto por especialistas em assuntos de defesa e segurança, que assessoram o Diretor na estratégia geral do Centro. O DCAF é composto por cerca de 40 especialistas de 23 nacionalidades diferentes, divididos em quatro departamentos: Centro de Estudos, Programas Externos, Recursos de informação e Administração.

O Departamento Federal de Defesa, Proteção Civil e Esportes da Suíça financia quase todo o orçamento do DCAF, cerca de oito milhões de francos suíços em 2002. Outro contribuinte importante é o Departamento Federal de Relações Exteriores da Suíça. Alguns Estados-membros da Fundação apóiam o DCAF fornecendo recursos humanos ou contribuindo com o Centro em atividades específicas.

---

\* África do Sul, Albânia, Alemanha, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Belarus, Bósnia- Herzegovina, Bulgária, Cantão de Genebra, Costa do Marfim, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, Federação Russa, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Macedônia (FYRM), Moldávia, Nigéria, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, República Tcheca, Romênia, Sérvia e Montenegro, Suécia, Suíça e Ucrânia.

## **Contato**

Para maiores informações, entre em contato com o:

Centro para o Controle Democrático das Forças Armadas de Genebra (DCAF)

Rue de Chantepoulet 11

Caixa postal 1360

CH-1211 Genebra 1 Suíça

Tel: +41 (22) 741-7700

Fax: +41 (22) 741-7705

E-mail [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch);

[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## Índice Temático

### A

Acordos (internacionais) 34, 112, 121, 177  
Ajuda em desastres 53, 55  
Alistamento 6, 8, 30, 41, 86, 150, 151, 162, 163, 164, 165, 167, 168  
Aposentadorias (ver pensões) 6, 160, 161  
Armamento 33, 179  
Armas leves 11, 172, 177, 181, 182, 184, 185, 186  
Armas de pequeno porte 11, 172, 177, 181, 182, 184, 185, 186  
Assédio (de alistados) 11, 164  
Associação das Nações do Sudeste Asiático  
Associações representativas 150, 151  
Audiências 6, 29, 30, 41, 42, 56, 76, 84, 85, 87, 106, 125  
Auditoria 6, 30, 140, 141, 142, 143, 144, 177  
Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu 42  
Atores de segurança privada 70, 72

### B

Banco Mundial 23  
Boas práticas 89, 176, 188

### C

Centros de detenção 94, 95  
Circunstâncias excepcionais 55, 99, 100, 113, 155  
Código de conduta 11, 124, 155  
    Para aspectos de segurança político-militares (OSCE) 11, 22, 155, 156  
    Para execução de normas (ONU) 63, 124, 155  
    Para transferência de armas (UE) 177, 183, 184  
Comércio de armas 6, 8, 176, 177, 180, 185  
Comissões parlamentares 9, 10, 46, 65, 66, 67, 83, 86, 87, 142, 184  
    Comissões de defesa 6, 38, 46, 78, 86, 92, 174, 177, 185  
    Comissões de inteligência 79  
    Comissões de segurança 7, 38, 50, 86  
Compras 6, 8, 11, 19, 22, 23, 39, 41, 71, 76, 77, 78, 86, 89, 136, 137, 169, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 185, 186, 189  
Confidencialidade: ver segredo 68, 82, 92, 133, 135, 137, 175, 177, 185

Conflitos 3, 15, 19, 44, 45, 46, 49, 50, 54, 55, 69, 70, 71, 72, 99, 118, 119, 120, 137, 163, 164, 166, 171, 181, 183, 188, 189

Conhecimento técnico 3, 6, 10, 16, 18, 19, 37, 38, 68, 69, 71, 75, 77, 78, 79, 87, 106, 107, 117, 134, 135, 138, 144, 145, 172, 185, 188, 189

Constituição 27, 34, 45, 75, 81, 90, 92, 99, 100, 102, 104, 120, 132, 136, 145, 149, 150, 153, 157, 162, 164, 167

Controle 3, 5, 6, 7, 8, 18, 22, 25, 30, 37, 41, 55, 61, 62, 65, 66, 67, 68, 69, 72, 79, 82, 94, 106, 111, 113, 129, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 149, 152, 164, 169, 172, 173, 176, 177, 185

Controle democrático 8, 9, 10, 20, 23, 39, 40, 62, 64, 67, 69, 76, 99, 120, 144, 147, 150, 156, 171, 183, 188, 189

Controle parlamentar 1, 2, 3, 5, 7, 10, 11, 17, 18, 19, 21, 22, 36, 37, 58, 64, 65, 67, 75, 77, 78, 79, 86, 89, 102, 106, 110, 132, 138, 139, 143, 144, 172, 174, 181, 183, 189

Controle de fronteiras 59, 107, 111, 112

Comissões 2, 10, 29, 35, 41, 42, 43, 46, 50, 56, 65, 66, 67, 68, 78, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 95, 96, 99, 106, 107, 117, 123, 125, 136, 137, 139, 141, 143, 144, 145, 151, 152, 160, 166, 175, 176, 184, 185, 186, 187

Comunidades de base (iniciativas) 9, 36, 55, 58, 61, 62, 63

Conselho da Europa 11, 115, 116, 117, 151

Conselho de Segurança 10, 45, 107, 108, 115, 119, 122, 123, 144, 171, 177, 178, 183

Construção da paz 10, 15, 44, 45, 118, 119

Cooperação 16, 17, 19, 32, 33, 40, 54, 64, 68, 107, 108, 109, 111, 112, 115, 116, 120, 152, 184, 187, 188, 189

Corrupção 22, 23, 54, 61, 104, 137, 141, 142, 155, 158, 161, 172, 173, 177

Criação da paz 10, 118

Crimes cibernéticos 6

### D

Decisão 6, 17, 28, 29, 31, 38, 40, 43, 44, 49, 50, 76, 77, 99, 121, 124, 125, 135, 136, 153, 166, 172, 173, 176, 185

Defesa 6, 7, 9, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 27, 29, 30, 31, 33, 37, 38, 41, 46, 48, 49, 50, 54, 55, 56, 59, 65, 69, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 95, 96, 104, 106, 114, 117, 120, 122, 123, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140,

*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

- 142, 143, 144, 150, 151, 153, 156, 160, 162, 164, 168, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 184, 185, 187, 188, 189, 190
- Democracia 9, 10, 15, 18, 28, 34, 36, 38, 42, 46, 54, 55, 61, 67, 70, 101, 104, 106, 109, 110, 113, 129, 149, 152, 153, 155, 157, 162, 163, 171, 188
- Democratização (dos militares) 54
- Desarmamento 2, 11, 46, 179, 181, 183, 187
- Deslocamento no exterior 39, 76, 120
- Desobediência 152
- Direito internacional 5, 23, 32, 72, 100, 103, 108, 120, 156, 176, 177, 178
- Direito humanitário 33, 99, 102, 110, 123, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 187
- Direitos civis 113, 150, 156, 157, 158
- Direitos humanos 2, 6, 11, 32, 36, 37, 40, 43, 45, 50, 55, 57, 58, 62, 62, 64, 66, 67, 68, 71, 90, 91, 94, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 113, 115, 117, 119, 125, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 158, 165, 166, 177, 184, 187
- E**
- Educação cívica 11, 154
- Embargo de armas: *ver sanções* 72, 176, 178, 179, 180, 183, 186
- Emergência: *ver circunstâncias excepcionais* 6, 55, 59, 77, 79, 1000, 101, 111, 119, 122, 155
- Escutas 111
- Estado de emergência (*ver circunstâncias excepcionais*) 6, 22, 30, 100, 101, 113
- Estrangeiros 111
- Execução (da lei) 9, 11, 53, 55, 56, 63, 71, 111, 113, 154, 155
- Executivo: *ver governo* 10, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 28, 29, 33, 34, 38, 61, 64, 65, 66, 68, 75, 76, 79, 80, 81, 82, 83, 86, 87, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 113, 120, 121, 122, 129, 130, 131, 132, 136, 137, 138, 141, 142, 157, 171, 173, 185
- F**
- Forças Armadas: *ver militares* 3, 4, 8, 10, 11, 36, 37, 46, 47, 48, 53, 54, 55, 59, 65, 67, 70, 71, 86, 90, 91, 92, 94, 118, 120, 123, 129, 133, 135, 137, 144, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 173, 183, 188, 189, 190
- G**
- Gastos (militares) 137, 156, 185
- Gênero (*ver mulher*) 5, 7, 9, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 63, 96, 129, 130, 142, 152
- Governança 23
- Boa governança 9, 23, 39, 40, 61, 70, 118, 120, 129, 136, 137, 142, 149, 153, 172
- Governança democrática 5, 10, 113, 129, 134
- Governo 5, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 48, 50, 56, 58, 62, 63, 64, 68, 70, 71, 72, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 90, 99, 104, 105, 107, 108, 110, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 139, 143, 144, 145, 149, 151, 159, 161, 162, 165, 171, 172, 173, 174, 176, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189
- Guerra 3, 15, 17, 18, 21, 22, 39, 44, 45, 46, 49, 53, 54, 59, 99, 100, 119, 120, 130, 154, 155, 156, 164, 180, 182, 183, 188
- I**
- Imposição da paz 10, 118, 119
- Innere Führung (liderança) 11, 154
- Internacionalização (dos militares) 54
- Internet 42, 115, 133, 139
- J**
- Judiciário 5, 20, 21, 45, 61, 68, 90, 104, 105, 141, 142, 157
- L**
- Legislação sobre direito à informação 41, 43, 67, 68, 87, 134
- Legitimação 119, 30, 41, 110, 120, 121, 156
- M**
- Manutenção da paz (*ver missões de paz*) 10, 27, 44, 45, 46, 49, 53, 54, 118, 119, 120, 122, 123, 124
- Mídia 5, 7, 9, 20, 30, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 82, 136, 138
- Militares 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 28, 29, 33, 37, 38, 39, 46, 47, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 67, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 79, 82, 84, 85, 86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100, 104, 111, 119, 123, 124, 125, 131, 132, 136, 137, 138, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 173, 175, 179, 181, 184, 185, 188, 189
- Missões de paz 10, 30, 50, 54, 76, 78, 86, 89, 118, 120, 121, 122, 12, 125, 133, 160, 163, 164
- Missões humanitárias 119, 124
- Missões internacionais de paz (*ver missões de paz*) 8, 118
- Monitoramento 18, 30, 37, 42, 48, 50, 65, 68, 79, 90, 91, 99, 107, 112, 114, 119, 133, 134, 136, 140, 145, 159, 173, 175, 177, 185
- Mulheres 5, 9, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 93, 160, 163

**N**

Nação 15, 29, 53, 56, 129  
Nações Unidas 17, 32, 33, 45, 49, 90, 95, 99, 100, 107, 108, 115, 118, 119, 122, 124, 152, 165, 179, 182, 183, 187  
Normas internacionais 5, 7, 32, 118, 122, 171

**O**

Objecção de consciência 8, 11, 162, 165, 166, 167  
Objetor de consciência 163, 165, 166  
*Ombudsman* (ouvidor) 6, 8, 10, 20, 21, 41, 62, 66, 87, 90, 91, 92, 93, 151, 168  
11 de setembro 6, 64  
Oposição 29, 81, 82, 84, 96, 104, 110, 130, 179  
Orçamento 6, 10, 11, 18, 20, 21, 29, 30, 31, 41, 54, 56, 65, 68, 72, 75, 76, 78, 86, 89, 93, 95, 111, 121, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 159, 171, 173, 175, 176, 189, 190  
Orçamento (racionalização) 133  
Orçamento de defesa 6, 11, 37, 41, 77, 80, 86, 129, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 144, 156, 175, 189  
Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) 9, 16, 17, 33, 46, 47, 49, 54, 119, 131, 144  
Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) 11, 22, 33, 155, 156  
Organizações internacionais (*ver também as organizações pelos nomes*) 109, 115, 116, 135, 145, 151, 187, 188, 189  
Outras organizações militarizadas do Estado 5, 7, 48, 49, 58, 59, 132

**P**

Parlamentar 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 21, 22, 28, 29, 30, 34, 36, 37, 40, 41, 42, 43, 46, 49, 55, 56, 57, 58, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 94, 95, 96, 102, 106, 110, 117, 120, 121, 125, 132, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 149, 151, 153, 160, 165, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 181, 183, 184, 185, 187, 189  
Debates 29, 30, 34, 70, 80, 82, 102, 120, 144, 153, 183, 184  
Questões 80, 81, 82  
Pensões 6, 136, 138, 159  
Pessoal 6, 21, 28, 92, 93, 150, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161  
Polícia 5, 7, 28, 38, 45, 48, 49, 55, 58, 59, 61, 62, 63, 66, 67, 86, 90, 104, 105, 106, 107, 110, 111, 113, 119, 122, 132, 151, 152, 156, 159, 183, 184, 188, 189

Política de segurança 3, 5, 7, 9, 18, 19, 20, 21, 25, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 37, 39, 43, 44, 48, 76, 78, 80, 82, 87, 89, 118, 175  
Princípios 1, 5, 10, 11, 22, 23, 27, 32, 33, 43, 67, 68, 72, 99, 100, 101, 102, 118, 125, 131, 132, 136, 140, 145, 149, 154, 155, 159, 165, 166, 172, 176, 177

Prisões (*ver centros de detenção*) 94

**R**

Rede mundial de computadores (*ver internet*)  
Reforma 38, 54, 75, 129  
Reforma do setor de defesa 9, 54, 56  
Reforma do setor de segurança 159, 189  
Regras de comprometimento 10, 22, 76, 122, 123, 125  
Relação custo-benefício 132, 133, 142, 143  
Relações entre civis e militares 3, 22, 85, 136, 188, 189  
Responsabilidade (*ver também controle*) 3, 6, 11, 36, 39, 61, 62, 67, 68, 72, 75, 77, 85, 121, 129, 130, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 143, 158, 171, 172, 175, 176, 177, 178, 184  
Responsabilidade interna 158  
Responsabilidade política 5, 20

**S**

Salários (pessoal da ativa) 151, 159, 160, 161, 163  
Sanções 11, 103, 106, 141, 158, 168, 177, 178, 179, 180, 186, 187  
Segredo (*ver também serviços de inteligência*) 3, 6, 19, 64, 67, 78, 92, 129, 135, 137, 172, 175  
Segurança humana 15, 16, 44, 45, 48, 55  
Segurança 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 59, 61, 62, 64, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 147, 149, 150, 152, 153, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 166, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 182, 183, 184, 185, 187, 188, 189  
Segurança coletiva 16, 17, 34  
Segurança interna 6, 8, 27, 53, 58, 64, 69, 103, 104, 105, 106, 111, 114, 156  
Serviço alternativo: *ver objeção de consciência* 6, 11, 162, 163, 165, 166, 167, 168

*IUP e DCAF – Controle parlamentar da área de segurança nacional, 2005*

- Serviços de inteligência (ver também *segredo*) 5, 7, 28, 49, 64, 65, 66, 67, 68, 78, 86, 104, 105, 111, 113, 132, 136, 153, 156, 159
- Sociedade (ver *sociedade civil*) 9, 15, 16, 22, 23, 27, 34, 36, 37, 39, 44, 53, 54, 55, 56, 61, 62, 64, 87, 110, 113, 115, 119, 129, 133, 135, 137, 145, 149, 152, 153, 154, 157, 158, 160, 163, 171, 172, 189
- Sociedade civil 5, 7, 9, 20, 23, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 62, 79, 82, 84, 132, 134, 136, 189
- T**
- Terrorismo (ver também *segurança interna*) 6, 8, 10, 16, 17, 27, 28, 40, 54, 64, 68, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 177, 187
- Definição 109, 110
- Legislação 109, 110, 111
- Medidas 107
- Políticas 5, 7, 9, 17, 20, 27, 28, 31, 35, 37, 41, 88, 171, 189
- Tortura 10, 94, 95, 96, 103, 104, 155
- Transparência 3, 6, 11, 19, 30, 36, 39, 61, 67, 68, 72, 77, 93, 124, 129, 130, 131, 133, 134, 135, 136, 137, 139, 156, 171, 172, 175, 176, 177, 179, 183, 184, 189
- Transferência de armas 8, 11, 169, 176, 177, 179, 181, 183, 184
- Tratados (ver *acordos*) 9, 22, 32, 33, 34, 39, 79, 86, 87, 181, 185
- Tribunal de contas 11, 141, 142, 143
- Tribunais 23, 84, 157, 158
- Tropas (ver *militares*) 6, 22, 30, 33, 59, 76, 78, 85, 95, 105, 112, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 156
- U**
- Unidades paramilitares (ver *outras organizações militarizadas do Estado*) 53
- União Africana 33
- União Européia 33, 177
- União Inter-Parlamentar 3, 4, 8, 81, 84, 152, 187
- Unões militares (ver *associações representativas*) 6
- V**
- Valores democráticos 6, 8, 149, 152, 153