



**AFRICA CENTER
FOR STRATEGIC STUDIES**

**Gestão de Recursos de Segurança em
África:
África Austral**

PROGRAMA

**Lilongwe, Malawi
20-23 de Junho de 2017**

Índice

Sinopse de Programa

Sessão Plenária 1: Âmbito e Fontes de Recursos do Sector de Segurança no Sul de África.....	8
Sessão Plenária 2: A Relação Desenvolvimento-Segurança.....	10
Sessão Plenária 3: Processos e Práticas de Orçamentação e Adjudicação.....	13
Sessão Plenária 4: Instituições e Organizações de Supervisão.....	17
Sessão Plenária 5: Medir e Combater a Corrupção.....	19
Sessão Plenária 6: Alinhamento de Recursos e Estratégias de Segurança.....	22
Sessão Plenária 7: Aproveitamento de Recursos Externos.....	24
Exercício de Simulação.....	27
Anexo: Estudos de Casos Seleccionados.....	29

SINOPSE DO PROGRAMA

Introdução

O Centro de Estudos Estratégicos Africanos apoia a política Africana dos Estados Unidos ao trabalhar com os países Africanos para fornecer segurança a todos os Africanos com a ajuda de instituições eficazes e que se responsabilizam perante os seus cidadãos. Desde a sua criação em 1999, o CEEA tem vindo a promover a democracia e aumentar o profissionalismo no sector de segurança de África através de programas que promovem uma interacção produtiva entre líderes militares sénior e civis, e o estabelecimento de redes profissionais viáveis. Este forneceu uma plataforma do tipo académico aos profissionais do ramo de segurança da África para identificar a avaliar ameaças de segurança actuais e emergentes, concordar sobre estratégias e partilhar responsabilidades da segurança nacional e regional, e reforçar as melhores práticas reconhecidas internacionalmente nas várias áreas de actividade. O programa da Associação de Antigos Alunos do Centro promove a criação de uma rede de pares entre milhares de indivíduos que tenham participado nos seus programas, ao dar-lhes a oportunidade de continuar o diálogo e a colaboração em assuntos de segurança chave depois de voltarem aos seus países natais.

Contexto

Os países do Sul de África, bem como o resto do continente, enfrentam desafios na criação, alocação e gestão de recursos do sector de segurança, por razões que incluem: instituições fracas, limitações de capacidade, supervisão inadequada e falta de transparência. Apesar de alguns países estarem a tomar medidas para abordar estas questões, persistem desafios significativos. A fragilidade resultante, instituições ineficientes e (em alguns casos) a violação de direitos humanos têm um impacto na prontidão de forças e a realização de objectivos de segurança nacionais/regionais. Consequentemente, é urgente e crítico fazer uma gestão criteriosa dos recursos disponíveis do sector de segurança no Sul de África.

Este workshop introduz os participantes a implicações de nível estratégico na gestão de recursos do sector de segurança da África Austral e combina uma participação pedagógica baseada em casos e experiencial para obter estratégias claras. Este programa de uma semana tem o objectivo de: (a) reforçar o elo entre uma gestão eficaz de recursos e a obtenção de objectivos de segurança nacionais, (b) demonstrar a importância de adoptar práticas apropriadas e internacionalmente reconhecidas, (c) realçar o papel de uma governança apropriada e uma supervisão eficaz na gestão dos recursos do sector de segurança; e (d) avaliar o custo de oportunidade de desperdício e má gestão no sector de segurança.

Os resultados esperados incluem: desenvolver uma capacidade reforçada entre os oficiais civis e militares de África responsáveis pela elaboração, implementação e supervisão dos orçamentos do sector de segurança; a eventual adopção de boas práticas na gestão dos recursos de segurança em

África, com uma supervisão democrática eficaz; identificar com sucesso as principais lacunas políticas, institucionais e de capacidades; a estimulação do pensamento inovador em áreas de desenvolvimento de políticas, eficiência do processo e investigação prática; e a promoção de um debate político informado relativo à alocação e utilização de recursos nacionais.

Ao direccionar este workshop para um nível estratégico, os participantes vão ser desafiados a ir mais além da identificação de problemas e vão ter que trabalhar em grupo para desenvolver soluções e eficazes centradas em África, para potenciar a capacidade de gestão de recursos a nível nacional e regional. Ao fazer isso, os participantes vão ser encorajados a focarem-se nas “formas” (ou seja, como definir de melhor forma soluções de sucesso), os “meios” (ou seja, a melhor forma de utilizar criteriosamente os recursos domésticos e externos disponíveis) e os “fins” (ou seja, como definir de melhor forma o estado final desejado) necessários para enfrentar os desafios de segurança multifacetados de África. Vai se dar ênfase à partilha de boas práticas, aprender lições de estudos de caso e formulação de soluções práticas que possam ser adaptadas, adoptadas e mantidas.

Estrutura do Workshop

Este workshop está dividido em três módulos.

O **primeiro** módulo fornece um contexto temático e regional ao focar-se na natureza e o âmbito de tendências de gestão de recursos do sector de segurança no Sul de África. A Sessão Plenária 1 “*Âmbito e Fontes de Recursos do Sector de Segurança no Sul de África*” avalia os recursos de fundos, os enquadramentos institucionais/regulatórios e as implicações das tendências de gestão de recursos no Sul de África. A Sessão Plenária 2 “*A Relação Recursos-Segurança*” fornece uma base conceitual ao analisar a relação entre uma gestão eficaz de recursos e a eficácia de estratégias de segurança nacionais e regionais. Este plenário vai também incluir uma gama de conceitos teóricos e observações empíricas para fundamentar este debate.

O **segundo** módulo desafia os participantes a desenvolver respostas apropriadas e de nível estratégico a uma variedade de desafios de gestão de recursos desta região. Estes incluem: processos de orçamento e adjudicação transparentes (Plenário 3); o papel de supervisão legislativa (Plenário 4); e corrupção (Plenário 5).

O **terceiro** módulo foca-se no desenvolvimento de estratégia. A Sessão Plenária 6 “*Alinhamento de Recursos e Estratégias de Segurança*” discute como os princípios e as lições de sessões prévias podem ajudar a elaborar estratégias eficazes de gestão de recursos que sejam consistentes com os objectivos de segurança nacional. A Sessão Plenária 7 “*Aproveitamento de Recursos Externos*” reconhece a importância de parcerias mutuamente benéficas no sector de segurança do Sul de África e explora as modalidades que poderão melhorar a coordenação e complementaridade.

O Exercício de Simulação baseia-se no fictício estado de Nicolesia, o qual está a enfrentar ameaças e desafios semelhantes a aqueles enfrentados por países do Sul de África. Os participantes vão

representar a Comissão de Supervisão de Orçamento e Planeamento da Segurança de Nicólesia (NSOBPC) nos seus grupos de discussão, e vai-lhes ser pedido que completem três tarefas relacionadas. A primeira implica rever e avaliar as fontes de fundos e financiamento para as Forças de Segurança de Nicólesia, a segunda tarefa foca-se nas cedências envolvidas no processo de alocação de recursos (para incluir custos de oportunidade e avaliações de impacto) e a terceira tarefa envolve a articulação e racionalização de estratégias. Cada grupo vai apresentar as suas observações e recomendações durante as sessões plenárias.

Durante este workshop, os participantes vão participar em sessões plenárias, discussões em grupos pequenos e um exercício de simulação. As sessões plenárias vão ser lideradas por peritos temáticos/regionais, os quais vão partilhar conceitos chave e experiência prática de alto nível. As suas apresentações breves vão ser seguidas por sessões moderadas de questões e respostas, durante as quais os participantes vão ser incentivados a partilhar as suas experiências, pressupostos de perguntas e pensar via abordagens criativas. As discussões de grupos pequenos vão focar-se na resolução de problemas. Os participantes vão ser incentivados a partilhar perspectivas e aprender uns com os outros. Uma equipa de facilitadores experientes vão trabalhar com os participantes para atingir estes objectivos.

Todos os programas do CEEA são conduzidos sob uma política rigorosa de não atribuição. Isto permite aos participantes contribuir e trocar opiniões sem reservas, e conseqüentemente gerar um ambiente de aprendizagem eficaz e produtivo. Vai ser fornecida uma interpretação simultânea, para que o workshop possa ser conduzido em Inglês, Francês e Português. Todos os materiais do workshop vão ser fornecidos nestas três línguas.

Material Académico

Este documento não tem o objectivo de fornecer soluções conclusivas para melhorar a gestão de recursos do sector de segurança no Sul de África. Este destina-se a fornecer uma variedade de material e perspectivas que facilitam o diálogo, um objectivo chave do workshop. Não cobrimos todas as perspectivas, e contamos com as experiências, perícia e conhecimento dos participantes para complementar este documento e enriquecer ainda mais as discussões. Conseqüentemente, recomendamos vivamente que se familiarize com o material para cada sessão e venha preparado para partilhar ideias e comparar experiências (as quais podem ou não ser muito diferentes do que é apresentado neste documento). Não hesite em articular as suas opiniões e desafiar as premissas e os argumentos contidos neste documento. Este documento provavelmente cobre mais assuntos e materiais do que aqueles que podem ser discutidos satisfatoriamente no tempo disponível. Não esperamos que todos ou quase todos os assuntos e questões sejam discutidos. Esperamos que estes materiais incentivem-no a ter um pensamento crítico e avaliar o desenvolvimento/objectivos de políticas em todo o continente, enquanto que também servem de material de recurso útil no futuro.

Toda a documentação do workshop vai ser publicada em GlobalNet, a nossa ferramenta educacional online. Vai receber um e-mail com informação sobre como registar-se neste website. Por favor contacte-nos caso tenha dificuldades em ter acesso ao website. Idealmente, gostaríamos de iniciar a discussão sobre as questões e objectivos chaves antes do workshop começar. Os nossos facilitadores vão estar disponíveis para responder as suas questões, discutir as suas perspectivas sobre o tópico e materiais académicos, partilhar experiências e avaliar estudos de caso relevantes.

Preparação Académica

A consulta e a parceria são as principais características do processo de desenvolvimento do programa do Centro Africano. Foram realizadas reuniões de consulta formais e informais com uma vasta gama de peritos regionais e não regionais, representantes de governos Africanos, e partes interessadas de entidades governamentais relevantes dos EUA, para determinar o âmbito e foco deste workshop. Alguns académicos e profissionais foram particularmente úteis na revisão do conteúdo e relevância do material académico deste workshop. O relatório completo do processo de consultoria deste workshop encontra-se disponível a pedido.

MÓDULO UM: ENTENDER AS TENDÊNCIAS NO SUL DE ÁFRICA

O **primeiro** módulo fornece contexto temático e regional ao focar-se na natureza e âmbito das tendências de gestão de recursos do sector de segurança no Sul de África. A Sessão Plenária 1 “*Âmbito e Fontes de Recursos do Sector de Segurança no Sul de África*” analisa as fontes de fundos, receita total, bens globais, os preços de petróleo e gás, o papel da China como o principal importador destas comodidades e as implicações para as tendências de gestão de recursos de segurança na Sul de África. A Sessão Plenária 2 “*A Relação Recursos-Segurança*” fornece uma base conceitual ao analisar a dicotomia entre recursos em declínio e os crescentes desafios de segurança, bem como a relação entre uma gestão eficaz de recursos e a eficácia de estratégias de segurança nacionais e regionais. Este plenário vai também ter em conta uma variedade de conceitos teóricos e observações empíricas que fundamentam este debate. A Sessão Plenária 3 aborda os processos e práticas transparentes de orçamentação e adjudicação.

Sessão 1: Âmbito e Fontes de Recursos do Sector de Segurança no Sul de África

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Delinear e mapear as tendências de diversidade da actividade económica, fontes de receitas e receita total para países da sub-região do Sul de África;
- Avaliar as tendências do fluxo de recursos para o sector de segurança e miilar em relação à receita total decrescente;
- Reconhecer a diminuição do âmbito e fontes de recursos do sector de segurança e as implicações para uma gestão eficaz dos recursos do sector de segurança para ambos desenvolvimento de segurança e desenvolvimento económico.

Contexto

As fortunas económicas de vários países Africanos aumentam e diminuem com o mercado de bens global. Movido pelos preços de bens crescentes, as vastas reservas de hidrocarbonetos e metais Africanos produziram um crescimento económico vertiginoso entre 2002 e 2014. O subsequente colapso dos preços de petróleo e pressões inflacionárias – e, de forma crítica, uma diminuição na procura de tais bens por parte de China, um dos principais mercados de bens Africanos – diminuiu o âmbito, fontes de receitas e a receita total, e teve impactos graves nos recursos disponíveis para a segurança e o desenvolvimento na sub-região do Sul de África.

Os gastos da defesa na África subsariana diminuíram em 12.8% entre 2015 e 2016, após 11 anos de crescimento consecutivo que começou em 2003. O declínio foi proporcional a uma queda em bens globais, que ocorreu em meados de 2014. Em economias agrárias do Sul de África, os efeitos destes choques foram agravados pela seca. De facto, a sub-região do Sul de África teve os níveis mais baixos de crescimento do PIB do continente em 2016 – 1,9%, em comparação com 4,0% a nível global na África subsariana. As potências económicas, Angola e África do Sul – as quais, juntamente com Nigéria, representam dois terços do PIB e 45% dos gastos de defesa na África subsariana – foram as mais atingidas nos últimos anos. As crises políticas domésticas contribuíram para enfraquecer ainda mais a confiança dos investidores em alguns destes países.

Mesmo durante os anos de crescimento do Sul de África, grandes gastos nem sempre se traduziam em melhorias na segurança. A principal razão disso é uma capacidade de planeamento fraca e instituições de supervisão anémicas. Uma dependência excessiva de fontes externas de financiamento pode também enfraquecer a apropriação e a sustentabilidade. Existem custos adicionais e invisíveis associados com a dependência excessiva na ajuda externa, incluindo a

criação de incentivos perversos, casos em que os oficiais oprimem intencionalmente as suas populações numa tentativa de receber uma máxima quantidade de ajuda.

As políticas de desenvolvimento sempre consideraram a integração regional como uma estratégia importante para ambos desenvolvimento e segurança. Com a ajuda deadores internacionais, a UE, NU, USAID e as Instituições Financeiras Internacionais, a sub-região está a mover-se agressivamente para promover eficiência e inclusão para apoiar os países em rápido crescimento, enquanto que oferece novas oportunidades a países mais pobre. Contudo, o progresso tem sido desigual.

Questões de Discussão

1. Avaliar actuais e futuras tendências de âmbito, fontes de receitas e receita total no seu país e quais os sectores mais afectados no processo de alocação de orçamento?
2. As indústrias extractivas (p.ex. petróleo, gás natural, minerais e ouro) apresentam maiores desafios de segurança?
3. Os inquéritos realizados com cidadãos geralmente indicam que a paz e a segurança são os serviços mais importantes que o governo pode providenciar. Iriai ajudar gastar mais? Qual seria a vantagem para o sector de segurança ter maior valor (ou seja, maior segurança) pelo mesmo gasto?

Leitura Recomendada

Collier, Paul. "Ameaças de Segurança Enfrentadas por África e a sua Capacidade de Responder" PRISM Vol. 5, Nº 2 (2015): 31-41. http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-2/PRISM5-2_Security_Threats.pdf

Le Roux, Len, "O sector de defesa e o orçamento de defesa: Minimizar os Custos e Maximizar os Benefícios," ISS África, 2004. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/CIVILLEROUX.PDF>

Leitura Adicional

The Economist. "Armas e os Africanos" (Novembro de 2014) <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21633901-continents-armies-are-going-spending-spree-arms-and-african>

Estudo de Caso

A.1 (Nigéria); A.2 (África do Sul)

Sessão 2: A Relação Desenvolvimento-Segurança

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Rever a importância de prever, priorizar e alinhar racionalmente a disponibilidade de recursos com os vários objectivos nacionais
- Definir e articular o conceito e objectivos da política de segurança nacional no contexto Africano, tendo em conta as inter-relações de paz e segurança com prosperidade e desenvolvimento;
- Fornecer fundamentação teórica para o workshop.

Contexto

Os países Africanos enfrentam ameaças novas e cada vez mais complexas à segurança. Estas ameaças podem ser internas, reflectindo confrontos comunais ou grupos políticos que procuram influenciar a acção do governo através de violência. As ameaças de segurança assumiram uma dimensão regional e transnacional, incluindo crimes económicos, tráfico ilícito e extremismo violento. Apesar dos países não estarem a enfrentar formas totalmente novas de violência, uma mudança na frequência de tipos de violência pode ter implicações profundas na distribuição de recursos entre diferentes partes do sector de segurança.

Foram publicadas uma série de teorias para descrever a relação entre o desenvolvimento e a segurança. Uma das teorias mais prominentes é o modelo “armas e manteiga” (“guns versus butter”), o qual ilustra a relação soma-zero entre a defesa e o investimento civil. Este modelo sugere que, dado um número finito de recursos, os estados devem sacrificar os gastos na defesa para financiar iniciativas não militares, ou vice-versa. Outro argumento antigo na teoria de desenvolvimento e conflito tem sido a de “ganâncias versus queixas”. Os partidários da “queixa” argumentam que os conflitos são derivados de queixas religiosas e étnicas, ao passo que os teóricos de “ganâncias” acreditam que as guerras são movidas por necessidades económicas não satisfeitas.

Os requisitos de segurança estão a aumentar numa altura em que as restrições económicas e fiscais continuam a limitar os recursos. Os esforços para reformar os sectores de segurança reconhecem que as forças de segurança governamentais principais – militares, polícia, autoridades aduaneiras e outros – vão necessitar de ser reformuladas para ir de encontro aos desafios emergentes. Determinar a mistura adequada de forças é apenas um passo no processo de reforma. Os governos Africanos também pretendem que cada parte do sector de segurança seja mais eficiente, para obter uma maior segurança com o menor gasto possível.

Consequentemente, a criação de métodos eficazes para avaliar a eficácia do sector incluem agora avaliações de eficácia. E as forças governamentais partilham agora o palco com agentes não estatais tais como empresas de segurança privada e milícias locais. Ambos as forças governamentais e agentes não estatais enfrentam o escrutínio por parte de organizações civis empenhadas em defender os direitos humanos e o Estado de Direito, salientando a importância de serviços judiciais e serviços de ação penal e de investigação qualificada. As instituições de supervisão vão ter papéis bem definidos, mas deve trabalhar de forma abrangente para prevenir o abuso ou mau uso de fundos.

Questões de Discussão

1. O que é que a análise do seu orçamento do sector de segurança nacional revela sobre o tipo de ameaças que o seu país está preparado para enfrentar? Como é que iria ajustar o seu orçamento para se preparar melhor para enfrentar as ameaças emergentes?
2. Como é que determina a necessidade para estratégias de segurança regionais e continentais?
3. Como é que uma estratégia de segurança nacional (formas) preparam o caminho para uma boa gestão de recursos de segurança (meios)? E como é que a manutenção de uma óptima relação recursos-segurança ajuda a atingir os objectivos (fins) nacionais de segurança e desenvolvimento?

Leitura Recomendada

Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2011. “Conflito, Segurança e Desenvolvimento”. Banco Mundial.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Overview.pdf

Keane, Rory e Thorodd Ommundsen, Questões de Dinheiro: Abordar a Sustentabilidade Financeira da Reforma do Sector de Segurança, Documentos da Reforma do Sector de Segurança, DCAF, 2015, “Sustentabilidade Financeira no Apoio à Reforma do Sector de Segurança”, páginas 6-10 e “Lições Aprendidas para os Profissionais da Reforma do Sector de Segurança”, páginas 19-25, <http://www.dcaf.ch/Publications/Money-Matters-Addressing-the-Financial-Sustainability-of-Security-Sector-Reform>

van Nieuwkerk, Anthoni e Hofmann, Katharina (ed.), Revisão da Segurança no Sul de África 2013, “Capítulo 7: A transformação económica de Moçambique e as suas implicações para a segurança humana.” http://www.fes-mozambique.org/media/pdf/publications/Southern_African_Security_Review.pdf

Leitura Adicional

Centro Europeu para a Gestão de Políticas de Desenvolvimento (ECDPM). “Paz e Segurança em África - A história de consolidação da paz, prevenção de conflitos e monitorização de conflitos na Arquitectura Africana de Paz e Segurança”.

<https://social.shorthand.com/ECDPM/nCJUna3ZNf/peace-and-security-in-africa>

Sessão 3: Processos e Práticas de Orçamentação e Adjudicação

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Esclarecer as formas com que os processos de orçamentação a adjudicação traduzem os objectivos do plano de segurança nacional em despesas prioritizadas e direccionadas;
- Analisar os princípios e práticas chave da gestão de recursos de segurança, incluindo sistemas de Gestão das Finanças Públicas (GFP)
- Focar na transparência e responsabilização, e identificar procedimentos para melhorar a comunicação da informação relativa a orçamento entre as organizações pertencentes ao sector de segurança.

Contexto

A liderança é sinónimo de escolhas estratégicas, planeamento a longo prazo e responsabilização. Estes três atributos são particularmente relevantes na área de gestão de recursos no sector de segurança do Sul de África. Os recursos financeiros são escassos. Consequentemente, as decisões relativas à melhor forma de alocar e utilizar de forma mais eficiente esses recursos para atingir os objectivos de segurança nacional devem guiar-se pelo desejo de promover o bem-estar público e não ganhos pessoais. As decisões também devem demonstrar uma conscientização sobre como esses recursos vão dar resposta à gama completa de desafios de segurança humana enfrentados por cada país. Outros assuntos a considerar incluem o sigilo, a confidencialidade, a classificação e o nível de urgência.

Orçamentação

Desde a independência, os países Africanos têm realizado experiências com uma vasta gama de formulações de orçamento. Estas incluem: orçamento tradicional, orçamento do programa, orçamento incremental, orçamento com base no fluxo de caixa, orçamento de exercício, orçamento de base zero e o Sistema de Planeamento, Programação e Orçamentação (PPBS). Embora tenha sido dada muita atenção à análise de prós e contras destes sistemas para a gestão das finanças públicas em África, em geral, relativamente pouca atenção foi dada à identificação de sistemas que melhor se adequam ao sector de segurança de África.

A formulação e implementação do orçamento do sector de segurança tem repercussões profundas na obtenção dos objectivos de segurança nacional de África. Ao nível macro, os projectistas da defesa necessitam de determinar qual a quantidade do orçamento de estado a ser alocada ao sector de segurança, e qual o impacto que tais gastos vão ter na obtenção dos objectivos de

segurança pré-determinados, por um lado, e na estabilidade macroeconómica por outro lado. A investigação sugere que o processo de alocação é extremamente importante. Muitos países Africanos continuam a ter um sistema de alocação antiquado, o qual incrementalmente repõe os itens individuais anualmente. Não é surpreendente que em muitos casos as alocações têm muito pouca relação com os desafios de segurança existentes. Ao nível micro, o ênfase está em garantir um uso óptimo dos recursos escassos para atingir os objectivos de segurança. Muitos países Africanos estão a tomar medidas para melhorar a gestão da despesa pública, racionalizar os procedimentos de adjudicação governamental e reforçar as instituições de supervisão. Para este efeito, um Sistema de Gestão de Financeira Pública (GFP) integrado pode guiar de forma eficaz os processos e ferramentas de orçamentação e adjudicação.

Adjudicação

A adjudicação é um aspecto importante da gestão de recursos. Na maior parte dos casos, a discrepância entre os orçamentos do sector de segurança e a despesa efectiva são associadas a estratégias de adjudicação mal executadas. A adjudicação de defesa está frequentemente resguardada de escrutínio em orçamentos secretos e contas extraorçamentais, aparentemente devido à sua alegada sensibilidade. Não é de admirar que tenha sido difícil obter os resultados desejados e os orçamentos estimados são regularmente excedidos. As razões avançadas para explicar este problema incluem: más práticas de adjudicação e contratação; papéis e responsabilidades pouco claras em várias fases do ciclo de adjudicação; oficiais corruptos; e fracas instituições judiciais. De facto, normas e práticas institucionais informais e enraizadas, tais como clientelismo e suborno, desempenham um papel significativo (e geralmente prejudicial) no processo de adjudicação. Também existem desafios associados com a apropriação miliar de empreendimentos privados e civis, incluindo empresas de segurança privadas. É necessária uma acção urgente para lidar com estes problemas, os quais não estão apenas presentes no sector de segurança.

Em termos formais, a adjudicação de defesa envolve quatro grupos – as entidades de supervisão, os oficiais do governo (fardados e civis) que abrem os concursos, os proponentes e o tesouro público. Os esforços actuais para promover a transparência e aderência à legislação relevante devem ser intensificados. Todos os ramos do governo e sociedade civil (particularmente os ONG e a comunicação social) têm um papel importante a desempenhar.

Questões de Discussão

1. Como é que avalia o desempenho orçamental da sua organização (processo e execução)? Quais as áreas que requerem mais melhorias?
2. Que mudanças faria nos seus processos ou práticas de adjudicação para garantir que a sua organização obtém uma “boa relação custo-benefício” nas suas compras?

3. Quais são alguns dos princípios base para boas práticas de orçamentação? O sector de segurança deve ser isento de auditorias internas/externas, práticas de adjudicação transparentes, ou outras normas que se aplicação a entidades que não as de segurança? Sim ou não e porquê?
4. Quais os mecanismos actualmente existentes para garantir níveis suficientes de transparência e responsabilização no processo de orçamentação da sua instituição? Identifique três áreas em que o processo pode ser melhorado.

Leitura Recomendada

Harborne, Barnard, Dorotinsky, William, e Bisca, Paul, ed. *Assegurar o Desenvolvimento: Finanças Públicas e o Sector de Segurança*, O Grupo Work Bank, 2017.

Omitoogun, Wuyi and Hutchful, Eboe (ed.), *Orçamentação para o Sector Militar em África: Os Processos e Mecanismos de Controlo*, Oxford University Press, 2006.

http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=229

Leitura Adicional

Relatório Provisório da Justiça de África, '[Adjudicação da Defesa, Corrupção e Fluxos Financeiros Ilícitos](#),' Fevereiro de

2014. <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/Microsites/World%20Peace%20Foundation/Programs/Defence%20Procurement%20IFFs.pdf>

Estudo de Caso

Orçamentação: A.3 (Quénia); A.4 (Etiópia)

Adjudicação: A.5 (Uganda); A.6 (Ruanda)

MÓDULO DOIS: QUESTÕES-CHAVE NA GESTÃO DE RECURSOS NO SECTOR DE SEGURANÇA

O **segundo** módulo desafia os participantes a desenvolver respostas apropriadas a nível estratégico para uma variedade de desafios da gestão de recursos nesta região. Estes incluem o papel de várias organizações de supervisão formais e informais na supervisão de processos de orçamentação e gestão no sector de segurança (Sessão Plenária 4, *Instituições e Organizações de Supervisão*). A Sessão Plenária 5, *Medir e Combater a Corrupção*, discute os efeitos negativos associados à corrupção, e revê métodos para a combater.

Sessão 4: Instituições e Organizações de Supervisão

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Entender o papel do governo civil, executivo e legislativo, em cada fase do processo de gestão de recursos do sector de segurança;
- Avaliar o papel de pesos e contrapesos na gestão de recursos de segurança e, de forma mais abrangente, na formulação da política de defesa;
- Avaliar a capacidade de uma supervisão eficaz das instituições existentes na sub-região do Sul de África.

Contexto

Em geral, os processos de gestão de recursos do sector de segurança mimetizam aqueles presentes noutros sectores de economia (por exemplo, saúde, educação e outros serviços sociais). De igual modo, o processo de orçamentação, como os fundos são utilizados e para que fins, deve ser sujeito a pesos e contrapesos e ser do conhecimento público. Vai sempre haver uma tensão inerente entre as prerrogativas de segurança e protecção; os profissionais do sector de segurança devem tentar obter um equilíbrio entre estes dois.

Existe uma variedade de instituições, ambas formais e informais, responsáveis por supervisionar os processos de gestão de recursos do sector de segurança. Estas incluem:

- Parlamento e subcomissões parlamentares
- Revisores Oficiais de Contas
- Tribunal de Contas
- Grupos da Sociedade Civil
- Comunicação Social

Estas instituições e organizações desempenham um papel fulcral na supervisão de planeamento, orçamentação e execução das directivas de políticas do sector de segurança em África. Os orçamentos de defesa desta região estão abrigadas do escrutínio público, com poucos controlos operacionais ou financeiros realizados sobre os gastos de defesa. Infelizmente, esta situação cria grandes distorções nas áreas de governança e gestão das finanças públicas. Isto também cria condições férteis para a corrupção, má gestão e desperdício de recursos. Isto pode agravar ainda mais as lacunas entre os resultados de segurança e a estratégia nacional e política de segurança. Alternativamente, a corrupção pode surgir como uma forma da sociedade contornar um ambiente jurídico com falhas. Esforços dirigidos a corrigir progressivamente estas distorções vão

ter que se focar principalmente na área de criação de confiança. A reconciliação das duas entidades pode fornecer uma base sólida para “abertura” e uma futura colaboração.

Questões de Discussão

1. No seu país, quais é que são as funções chave dos ramos executivos e legislativos do governo relacionados com a parte militar e outras partes do sector de segurança? Qual é o estado da relação entre os líderes do parlamento/executivos e os líderes na área militar e nos sectores de segurança?
2. Que instituições do ramo de legislatura e/ou executivo são directamente responsáveis pela realização destas funções? As responsabilidades dentro e entre as instituições estão bem definidas?
3. O seu país tem uma política de defesa ou segurança nacional? Se sim, esta é debatida de forma transparente na legislatura/parlamento do seu país?
4. Que mecanismos devem ter os deputados para facilitar o escrutínio/supervisão dos assuntos de defesa? O sector de defesa/segurança segue os mesmos princípios e processo de gestão de recursos que os sectores que não sejam de segurança?
5. Quais os benefícios/desvantagens do sistema parlamentar em termos da diminuição da corrupção no sector de defesa ou segurança?

Leitura Recomendada

Transparência Internacional, Reino Unido. Sumário Executivo de “Vigilantes? A qualidade da supervisão legislativa da defesa em 82 países”. Reino Unido: Transparência no Programa Internacional de Defesa e Segurança, Setembro de 2013, 5-13.

http://transint.xred.cz/doc/130905_exec_summary_Watchdogs_low_v5_embargo.pdf

Masson, Nicholas, Lena Andersson e Mohammed Salah Aldin. “Guia: Fortalecer a Supervisão Financeira no Sector de Segurança” Conjunto de ferramentas – Legislar para o Sector de Segurança, Centro de Genebra para o Controlo Democrático das Forças Armadas, 2012.

<http://www.dcaf.ch/Publications/Guidebook-Strengthening-Financial-Oversight-in-the-Security-Sector>

Leitura Adicional

“Eficácia Legislativa Africana,” O Instituto Norte-Sul (North-South Institute), 2013.

<http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/10/2013-African-Legislative-Effectiveness1.pdf>

Estudo de Caso

A.7 (Tanzânia); A.8 (África do Sul)

Sessão 5: Medir e Combater a Corrupção

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Analisar as formas como a corrupção contribui directamente e indirectamente para a insegurança;
- Reconhecer o papel das organizações nacionais e internacionais implementadas para combater os crimes económicos;
- Discutir os desafios associados à medição da corrupção

Contexto

Os sectores de defesa e segurança do continente têm vindo a ser prejudicados pela corrupção há muito tempo. Certas iniciativas de adjudicação e directivas de políticas de defesa são, necessariamente, guardadas em sigilo, aumentando ainda mais a vulnerabilidade do sector à corrupção. Existe uma variedade de custos associados com a corrupção, as quais incluem o aumento de encargos financeiros suportados pelo estado quando os fundos são perdidos em subornos. Outros efeitos negativos são menos fáceis de quantificar: níveis baixos de eficácia operacional; aumento da escassez; e baixos níveis de motivação e confiança pública. De forma mais abrangente, existe evidência que a corrupção alimenta a insegurança e pode exacerbar a fragilidade do Estado.

Medição da Corrupção: O Índice de Anticorrupção na Defesa da Transparência Internacional classificou cada país com base em cinco áreas de risco: 1. Política; 2. Financeira; 3. Trabalhadores; 4. Operacional; e 5. Adjudicação. O relatório de TI ilustra os desafios que a África enfrenta no combate à corrupção: classificações ao longo do continente a variar entre D (“alto risco”) a F (“risco crítico”). Foram atribuídas baixas classificações às falhas dos governos em corrigir a corrupção institucionalizada, especialmente a corrupção predominante nos sectores de defesa. A TI concluiu que em África, “os governos corruptos são arquitectos das suas próprias crises de segurança”, observando que a corrupção age como o factor impulsionador que alimenta a insegurança. As instituições necessárias para superar a corrupção, ambas formais e informais, demoram tempo a serem construídas. Muitos estados devem superar as estruturas autocráticas

profundamente enraizadas, incluindo grandes redes de clientelismo que favorecem certos grupos étnicos ou regiões.

Vários temas comuns têm vindo a emergir ao longo da região:

- A capacidade institucional para gerir recursos adicionais é geralmente inexistente. Em muitos casos, as funções de supervisão existem na forma de entidades anticorrupção, funções de auditoria e/ou comités parlamentares, mas as instituições de segurança ou estão isentas de escrutínio ou não existem mecanismos para fazer cumprir as constatações.
- Os aumentos nos gastos de segurança não estão necessariamente a aumentar a segurança. Muitas vezes, as decisões de adjudicação são tomadas com pouca referência aos requisitos estratégicos; a eficácia militar é afectada pelo mau controlo de trabalhadores, ao passo que as forças são por vezes utilizadas para fins comerciais.
- A corrupção prejudica a confiança pública em governos e nos seus aparatos de segurança, e constitui uma grande ameaça para a eficácia operacional.
- Os comerciantes internacionais de armas estão a lucrar com os conflitos e a insegurança.

Questões de Discussão

1. Qual a classificação do seu país no Índice de Anticorrupção na Defesa da Transparência Internacional? Como é que o seu país reagiu à publicação do índice de percepção de corrupção do seu país e este ajudou na diminuição de práticas de corrupção no seu país?
2. Discuta os efeitos da corrupção na defesa nas instituições estatais. Como é que a corrupção prejudica os objectivos de segurança nacional?
3. Qual a instituição de supervisão do seu país que identifica a corrupção? Esta é eficaz em prevenir e punir a corrupção? Se não, porquê?
4. Qual tem sido o papel da sociedade civil local na medição e combate à corrupção no seu país?

Leitura Recomendada

Abbas, Tehima. “Adjudicação na Defesa – compreender, identificar e lidar com os riscos de corrupção” em Contratos Públicos em 33 Jurisdições a Nível Mundial, “Getting the Deal Through”, 2014, http://s173807.gridserver.com/publications/dsp-pubs/285-chapter_defproc_publicproc.html

“Resultados Regionais: África,” TI Reino Unido: Índice de Anticorrupção de Defesa do Governo <http://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-Africa-results-web.pdf>

Leitura Adicional

Transparência Internacional Reino Unido. “Ameaças de Corrupção e Missões Internacionais: Guia Prático para os Líderes” Transparência Internacional Reino Unido, Programa de Defesa e Segurança, Setembro de 2014, <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140930-Corruption-Threats-International-Missions.pdf>

MÓDULO TRÊS: PARA ESTRATÉGIAS EFICAZES SUSTENTÁVEIS

O **terceiro** módulo foca-se no desenvolvimento da estratégia. Sessão Plenária 6 “*Alinhamento de Recursos e Estratégias de Segurança*” discute como aplicar os princípios e lições das sessões prévias para o desenvolvimento de estratégias eficazes de gestão de recursos, consistentes com o objetivos de segurança nacionais. A Sessão Plenária 7 “*Aproveitamento de Recursos Externos*” reconhece a importância de parcerias mutuamente benéficas no sector de segurança de África e explora as modalidades que iriam melhorar a coordenação e a complementaridade.

Sessão 6: Alinhamento de Recursos e Estratégias de Segurança

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Analisar as ligações entre uma gestão prudente dos gastos do sector de segurança e uma segurança humana sustentável;
- Explorar mecanismos para criar, sustentar e institucionalizar uma gestão eficaz de recursos para estratégias de segurança nacionais e regionais no Sul de África.

Contexto

A estratégia de segurança nacional é nada mais do que uma forma racional com a qual a sociedade mobiliza todos os seus bens e recursos para proteger os seus interesses. Uma boa estratégia é ainda mais útil em países frágeis e com poucos recursos. A estratégia fornece às sociedades os meios para moldar o futuro, ao invés de simplesmente reagir a este. A segurança nacional é obviamente muito mais do que apenas segurança militar, e o processo de “moldagem” é direccionado a uma variedade de assuntos e condições que a sociedade deve influenciar.

Os componentes de qualquer estratégia são: “fins”, “formas” e “meios”. Noutras palavras, uma estratégia deve conter os objectivos finais (fins), os recursos utilizados para atingir o objectivo (meios) e um plano de acção que especifica como os recursos vão ser utilizados para atingir os fins (formas). Uma boa estratégia, por definição, vai ter um equilíbrio entre os fins, formas e meios. Uma forma simples de testar a relevância e o equilíbrio de uma estratégia é perguntar três questões: A estratégia é apropriada para o problema (fins)? Esta é viável (formas)? Esta é sustentável (meios)?

Frequentemente, os profissionais do sector de segurança de África não se focam de forma suficiente na gestão de recursos nas discussões de segurança nacional. Em vez disso, o planeamento de segurança guia-se por duas premissas defeituosas. Num extremo, alguns projectistas e profissionais de segurança acredita que a estratégia deve determinar os recursos, e que os oficiais do Ministério das Finanças devem encontrar os recursos para implementar o plano necessário. Noutro extremo, outros acreditam que o plano deve ser personalizado de forma a encaixar os recursos disponíveis (ambos recursos nacionais e os doados). Nenhuma abordagem é correcta ou útil. A gestão de recursos é uma parte integral da estratégia de segurança e deve ser vista como um todo.

Entender a importância de uma gestão eficaz de recursos para obter os objectivos de segurança nacional dentro de um contexto democrático vai ser essencial para enfrentar os futuros desafios

de segurança em África. Modalidades óptimas para alocação e utilização de recursos devem estar presentes na mente dos profissionais de segurança de África, os quais têm a responsabilidade de desenvolver estratégias. Sendo assim, é essencial que estes dominem bem os princípios necessários para financiar e implementar estratégias de segurança nacional.

Questões de Discussão

1. Porque é que uma estratégia de segurança nacional é um componente necessário do processo de gestão de recursos de segurança? Como é que uma estratégia de segurança nacional facilita um óptimo alinhamento de recursos e desafios de segurança?
2. O seu país/organização tem uma estratégia de segurança nacional? Se não, esta alinha os seus recursos limitados para dar resposta às ameaças de segurança crescentes enfrentadas pelo seu país/região?
3. Quais as medidas práticas tomadas pelos governos e instituições regionais Africanas (tais como a União Africana) para ultrapassar os desafios de gestão de recursos no sector de segurança?
4. Como é que os países do Sul de África podem alinhar os objectivos de segurança a longo prazo com as realidades orçamentais a curto prazo?

Leitura Recomendada

Kennedy, Robert. “Capítulo 2: Os Elementos de Pensamento Estratégico: Um Guia Prático” *Estratégia de Ensino: Desafios e Respostas* (2010: Instituto de Estudos Estratégicos da Escola de Guerra do Exército dos EUA (Strategic Studies Institute of the US Army War College), Carlisle, Estados Unidos). http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/teaching_strategy.pdf

Leitura Adicional

Willett, Susan. “Desenvolvimento e Segurança em África: Um Desafio para o Novo Milénio” <https://www.issafrica.org/uploads/ACHIEVINGWILLETT.PDF>

Sessão 7: Aproveitamento de Recursos Externos

Formato: Apresentação Plenária

Sessão de Discussão

Objectivos da Sessão:

- Identificar e avaliar fontes externas de assistência ao sector de segurança disponíveis aos estados do Sul de África, incluindo os méritos e deméritos de assistência ao sector de segurança;
- Avaliar de forma crítica o papel de parcerias estratégicas (com parceiros bilaterais, multilaterais e comerciais) no reforço da gestão de recursos no sector de segurança do Sul de África;
- Salientar a centralidade de apoio externo coordenado.

Contexto

A assistência de segurança externa geralmente constitui uma fonte fulcral de receitas, uma vez que a maior parte dos países Africanos requer algum nível de apoio financeiro e técnico para sustentar os seus sectores de segurança. Contudo, é importante que os países façam um uso eficaz da assistência à segurança para alcançar os seus objectivos estratégicos. Caso contrário, as prioridades externas podem ofuscar os interesses estratégicos das nações que estão a receber a assistência, e causar uma alocação ineficiente da ajuda à segurança.

A Estratégia dos EUA para a África Subsariana (*U.S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*) de 2012 delinea quatro objectivos estratégicos, nomeadamente:

- fortalecer as instituições democráticas;
- estimular o crescimento económico, comércio e investimentos;
- progredir na paz na segurança;
- promover a oportunidade e desenvolvimento.

Subjacente as estas quatro objectivos dos EUA está uma insistência contínua no facto da relação entre EUA e África se basear numa parceria e numa apropriação e responsabilidade Africana. *Nota: a nova administração, que entrou em funcionamento desde Janeiro de 2017, ainda não articulou uma política Africana global. Consequentemente, algumas iniciativas estratégicas delineadas abaixo podem sofrer alterações.*

O actual envolvimento de segurança EUA na África Subsariana inclui:

- **Programa de Formação e Assistência às Operações de Contingência Africanas (ACOTA):** A ACOTA fornece equipamento e formação a oficiais Africanos para formar outro pessoal militar (ou seja, “formar o formador”). A ACOTA foca-se em melhorar as capacidades

militares Africanas em termos de direitos humanos, gestão e relações civis-militares [A ACOTA é um componente focado em África que faz parte da Iniciativa Global de Operações da Paz (GPOI)].

- **Iniciativa de Governança de Segurança (SGI):** A SGI é uma nova iniciativa presidencial lançada em 2014 durante a Cimeira Líderes EUA-África. A SGI é um esforço conjunto entre os EUA e seis países Africanos (Gana, Quênia, Mali, Níger, Nigéria e Tunísia) para melhorar a capacidade de governança de segurança. A SGI vai focar-se em instituições de segurança civis e militares e as funções ministeriais que possibilitam a supervisão estatal do sector de segurança. A SGI fica localizada no Departamento de Estado e opera com o apoio do Departamento de Defesa, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, o Departamento de Justiça e o Departamento de Segurança Interna.¹
- **Parceria de Resposta Rápida para a Manutenção da Paz Africana (APRRP, “A-Prep” para forma curta):** A APRRP, também lançada em 2014 durante a Cimeira Líderes EUA-África, é um investimento de 110 milhões de dólares americanos por ano para formar as forças de manutenção de paz Africanas para uma rápida mobilização e resposta a um conflito emergente. A APRRP vai trabalhar com um grupo inicial de seis países: Senegal, Gana, Etiópia, Ruanda, Tanzânia e Uganda.²

Outros Parceiros

A União Europeia é também um interveniente importante neste continente. A nível estratégico, existem agora diálogos Africanos-UE. A nível operacional, algumas políticas que eram antes bilaterais, tais como o programa de formação de manutenção da paz da França (RECAMP), estão agora debaixo da alçada da UE (EURORECAMP). A União Europeia já doou mais de 1,2 bilhões de euros ao Mecanismo de Apoio à Paz Africana para apoiar as operações de paz Africanas, e também lançou as suas próprias missões de manutenção da paz no continente.

Uma característica determinante do ambiente actual de segurança Africana é o interesse crescente e a presença de potências emergentes tais como a China, Índia, Rússia, Brasil, Vietnam, Coreia de Sul e Turquia. Todos estes países, em graus diferentes, têm vindo a ter um interesse crescente em África como um destino para negócios e o local para procurar recursos naturais vitais. Estes países também estão a criar laços com os países Africanos para reforçar a sua posição diplomática e influência em instituições multilaterais tais como as Nações Unidas. Os líderes Africanos têm acolhido muito bem o envolvimento das potências emergentes devido aos benefícios económicos tangíveis que estas relações trazem. Para além disso, estas potências emergentes oferecem num novo modelo de parceria, baseado na não interferência em assuntos internos.

¹ Consultar: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-security-governance-initiative>

² Consultar: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-us-support-peacekeeping-africa>

Atenuar os Riscos da Assistência Externa

Apesar da assistência de segurança externa fornecer oportunidades de crescimento, esta também tem o potencial de conduzir e prolongar o conflito caso seja utilizado de forma irresponsável. Em alguns casos, o apoio externo pode exacerbar ao invés de atenuar estas fraquezas, prejudicando o sector de segurança do Estado. Os fluxos externos podem capacitar desproporcionalmente as forças de segurança, movendo o equilíbrio de forças longe dos mecanismos de supervisão civis. Podem também desenvolver-se um “perigo moral”, uma vez que a dependência excessiva na ajuda desincentiva processos de orçamentação e adjudicação de segurança sustentáveis. Questões adicionais podem surgir quando os interesses dos dadores e dos respectivos recipientes não estão bem alinhados. Através dos seus programas de assistência, os agentes arriscam em equipar os regimes que usam os seus recursos para alimentar conflitos, ou por outro lado transferir a assistência a agentes perigosos. Em Estados frágeis, onde os mecanismos de supervisão civis e o planeamento estratégico nacional é mais fraco, existem um especial risco alto da assistência de segurança causar uma destabilização.

Os riscos associados à assistência externa salientam o papel importante do planeamento de segurança nacional no sector de segurança. Em última instância, garantir uma implementação responsável da assistência externa deve ter dois sentidos. Com este propósito, os Estados Africanos deve procurar ter parceiros de segurança ao invés de patronos.

Questões de Discussão

1. Acha que a assistência de segurança externa é uma “bênção” ou uma “maldição”? A assistência externa ajudou a reduzir e combater as ameaças de segurança enfrentadas pelo seu país/região?
2. Quão significativa é a assistência externa e particularmente a assistência de segurança externa no seu país/região? Como é que o seu país pode ajustar-se os aumentos ou diminuições nos fluxos de assistência de segurança?
3. Como é que o seu país pode fazer uso de assistência externa para ajudar a atingir as suas prioridades nacionais ao invés de obter apenas os interesses de segurança nacionais dos dadores?
4. Qual o grau de desempenho dos países do Sul de África na gestão das parcerias com as potências económicas tradicionais e emergentes?
5. Que estratégias é que os países Africanos, as Comunidades Económicas Regionais e a UA empregam para garantir que os interesses Africanos sejam considerados ao mesmo nível que aqueles dos agentes externos?
6. Como é que os países/instituições Africanos podem coordenar a assistência externa de melhor forma?

Leitura Recomendada

Watts, Steve. “Identificar e Atenuar os Riscos da Assistência ao Sector de Segurança de Estados Africanos Frágeis”. Rand Corporation 2015.
http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR808.html

Leitura Adicional

Hampton, Daniel. “Criar Capacidades Sustentáveis da Manutenção da Paz em África”. Centro de Estudos Estratégicos Africanos, 2014 <http://africacenter.org/publication/creating-sustainable-peacekeeping-capability-in-africa/>

Sköns, Elisabeth, e Ismail, Olawale, *Actividades de Segurança de Agentes Externos em África*, “Introdução” <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI2014IsSk01.pdf>

INTRODUÇÃO AO EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO

O exercício de simulação, baseado no Estado fictício de Nicolesia, foi desenhado para dar aos participantes a oportunidade de aplicar o que leram, aprenderam e discutiram durante o programa, de forma a dar resposta a desafios específicos de gestão de recursos. O exercício de simulação vai ser realista, plausível, complexo, multifacetado e adaptável, permitindo múltiplos resultados possíveis. Este não está direccionado para uma solução intencional ou preferida. Para além disso, este não se baseia em qualquer região ou país específico. Cada um dos quatro grupos de discussão vai constituir um grupo de trabalho que vai operar independentemente e responder a contributos e catalisadores idênticos. Os participantes não vão ter papéis ou identidades designadas nas suas equipas específicas. Isto é feito para garantir que a simulação aplica-se a uma ampla variedade de circunstâncias, e a uma variedade mais ampla de participantes. Isto também garante que os participantes contribuam de forma livre sem ficarem limitados por um papel específico ou assunto. Caso as equipas não tenham experiência ou conhecimento de uma área essencial, os facilitadores podem ter que entrevir para garantir que os assuntos críticos são discutidos.

Os participantes vão receber toda a documentação relevante até Quarta-feira, 21 de Junho de 2017. A secção de contexto fornece uma visão geral da história e da situação actual no país fictício de Nicolesia. Isto inclui: governança, política, economia política, recursos naturais, segurança doméstica, filiações regionais e parceiros externos. O exercício vai decorrer em duas fases. A Fase I constrói as bases da simulação ao estabelecer o enquadramento e introduzir os participantes ao ambiente de simulação. Esta levanta questões relacionadas com: corrupção, o uso político de forças de segurança/fundos, transparência inadequada e o desalinhamento de recursos e interesses nacionais. A Fase II introduz ameaças de segurança regionais recentemente identificadas com ambos componentes externos e domésticos. Os participantes devem: avaliar a natureza da ameaça recentemente identificada, determinar quais os recursos necessários para responder de forma eficaz e identificar quais os recursos a utilizar e com que custo de oportunidade.

Princípios orientadores para uma simulação realizada com sucesso: (1) não existem nenhuma resposta “certa”. Os participantes devem traçar o seu próprio caminho e tirar as suas próprias conclusões. (2) A aprendizagem está no processo e não nos resultados. Estamos mais interessados em *como* os participantes chegam às suas conclusões ao invés de quais as suas conclusões. (3) Menos é mais. Seja o mais objectivo e conciso possível. (4) Divirta-se – esta é uma simulação, e devemos todos desfrutar do processo.

Anexo: Estudos de Caso Seleccionados

A.1 Estudo de Caso de Planeamento Estratégico: Nigéria

Durante os anos 80, vários líderes Nigerianos sabiam que o país necessitava se de preparar para um conflito de baixa intensidade dentro e à volta das suas fronteiras. O governo também queria assumir um papel maior nas missões Africanas de manutenção da paz. Estes tipos de conflitos requerem principalmente de infantaria leve e móvel. Contudo, as forças militares Nigerianas gastaram bastante para comprar duzentos tanques, vários caças de combate MiG e mísseis terra-ar. Nessa altura, nenhum dos vizinhos de Nigéria possuía infantaria mecanizada ou capacidades aéreas significativas, suscitando questões sobre a sensatez de tais compras versus um uso mais estratégico de recursos estatais. Muito pouco dinheiro foi orçamentado para programas de formação das tropas e materiais de substituição essenciais, mesmo aqueles para dar apoio às novas armas pesadas. Um estudo de 1992 constatou que “o apoio à formação, mobilidade, manutenção e logística eram totalmente inadequados ou virtualmente não existentes”, fazendo com que o equipamento caro fosse essencial inútil ao combate.³

A falta de coordenação entre os objectivos de segurança, as operações militares e a orçamentação significa que o sector de segurança não estava bem equipado para enfrentar os desafios da próxima década. Apesar de gastar grandes quantidades de dinheiro, o país não tinha meios para manter a segurança na região Delta do Níger rica em petróleo, onde grupos armados estão rotineiramente envolvidos em conflitos de baixa intensidade, nem lidar com as ameaças de Boko Haram.

A.2 Estudo de Caso de Planeamento Estratégico: visão estratégica do Sul de África

Ao longo da última década, as forças de segurança do Sul de África não estava a conseguir atingir os objectivos nacionais de ser uma figura central na paz e segurança do continente. O Ministério da Defesa iniciou um processo de revisão integral em 2011 e, em Abril de 2014, publicou um plano de estratégia de 400 páginas sobre como revigorar e reestruturar as Forças de Defesa Nacionais. Esta revisão identifica quatro objectivos principais para a próxima década: defender os interesses nacionais, proteger as fronteiras e infraestruturas, promover a paz e segurança em África, e executar mais tarefas orientadas para o desenvolvimento tais como competências de assistência em caso de desastres e competências de busca e salvamento.

Contrariamente à prévia revisão de defesa em 1998, a nova visão define “níveis de capacidade esperados” em várias tarefas, e depois trabalha com o processo de orçamentação para prevenir falhas operacionais, as quais causaram impedimentos nas passadas campanhas militares. O relatório também preconiza avaliações de cinco em cinco anos, para garantir que o processo mantém-se flexível e está alinhado com as realidades actuais. Se a estratégia for bem-sucedida, esta vai reverter o declínio registado

³ Howe, Herbert. *Ordem Ambígua: Forças Militares em Estados Africanos*. Lynne Rienner Publishers, 2001. 41-42.

no sector de segurança, e permitir ao Sul de África ter um papel importante na manutenção da paz regional e do continente.⁴

A.3 Estudo de Caso de Orçamentação: Quénia

Antes de 2010, existiam várias vozes no Quénia a pedir por uma nova Constituição para substituir a Constituição de 1969. Após a Constituição ter sido formada com a ajuda da União Africana e o ex-Secretário Geral das Nações Kofi Annan, foi também passado o Acto de 2012 de Gestão de Finanças Públicas, o qual delinea os procedimentos e processos de orçamentação do país. Um dos principais conceitos do novo processo de orçamentação de Quénia é a descentralização das várias funções e receita. Um orçamento descentralizado é aquele no qual o grande número de decisores políticos trabalham com as pessoas no terreno, na esperança que isto resulte num uso mais eficiente dos recursos públicos. A implementação do processo descentralizado pode ser complexo uma vez que isso requer a remodelação de governança a ambos nível nacional e local. Tipicamente, os países que sofrem processos de descentralização são propensos a corrupção (por exemplo, Nigéria, Indonésia) e Quénia não foi um caso diferente.

Em Maio de 2014, o Governador Embu Wambora foi impugnado pelo Senado e demitido do seu cargo por alegações de má gestão e corrupção.⁵ Desde essa altura, os oficiais de Quénia tomaram medidas para limitar a corrupção, incluindo limitar viagens ao estrangeiro financiadas pela administração pública e viagens de oficiais locais, bem como a implementação de auditorias amplas a novos estados em termos de contratação e ordenados.⁶

O processo de descentralização vai demorar algum tempo, mas o facto das comunidades locais terem um maior controlo sobre formulação de políticas e orçamentação vai potenciar a eficácia da alocação de recursos.

A.4 Estudo de Caso de Orçamentação: Etiópia

A Etiópia tinha um sistema de orçamentação duplo até 2001, quando o Ministério de Finanças e Desenvolvimento Económico (MOFED) foi formado para lidar com todos os assuntos de orçamentação. O processo de orçamentação para o Ministério da Defesa Nacional (MOND) é semelhante a aquele de outros ministérios. O departamento de orçamentação dentro MOND faz a sua própria revisão e análise do orçamento antes de o submeter ao Comité Permanente de Assuntos Estrangeiros, Segurança e Defesa da Câmara dos Representantes do Povo. Depois de este comité aprovar o orçamento, este é enviado para as restantes Câmaras dos Representantes do Povo antes de ser aprovado pela MOFED. A avaliação e a auditoria são da responsabilidade legal do Auditor Geral Federal. De uma perspectiva administrativa existem mecanismos que permitem garantir os salários de trabalhadores bem como a adjudicação de

⁴ <http://www.issafrica.org/iss-today/a-new-plan-to-halt-the-downward-spiral-of-the-sa-defence-force>

⁵ <http://allafrica.com/stories/201502130095.html>

⁶ <http://www.oxfordbusinessgroup.com/news/kenya-devolution-still-evolving>

materiais e suprimentos. Contudo, existem poucos mecanismos para garantir um uso eficaz e económico dos recursos.⁷ O papel da Câmara dos Representantes do Povo no processo de orçamentação é mínimo, apesar da Constituição dar um poder considerável à legislatura. Apesar de haver um comité permanente para o orçamento, o qual espera-se que estude as propostas de orçamento em detalhe e envie as suas recomendações à Câmara, os membros do comité não têm a perícia necessária para avaliar bem o orçamento militar e não tem acesso à opinião de peritos. Para além disso, as estimativas de orçamentos são avaliadas como um todo, ao invés de ser por sector. Os gastos extras ou fora dos orçamentos não são divulgados pelo estado nem pelo sector militar.

A.5 Estudo de Caso de Adjudicação: Os Aviões de Caça de Uganda

A supervisão civil é essencial para boas práticas de adjudicação. Mesmo para as transacções classificadas, os parlamentos devem ter um comité que reveja e aprove todas as decisões de adjudicação por ramo executivo. Em 2011, o Banco de Uganda autorizou o pedido de levantar 740 milhões de dólares americanos para adjudicar na compra de seis aviões caça e equipamento militar relacionado, alegadamente a pedido do Presidente. Normalmente, o Tribunal de Contas do parlamento deve previamente aprovar tais compras em Uganda, mas neste caso os oficiais de Defesa apenas os consultaram para aprovação de forma retroactiva, depois das notícias da compra chegarem à comunicação social. Por essa altura, mais de metade do dinheiro já tinha sido gasto e o parlamento pouco podia fazer para além de carimbar o acordo para o oficializar. Pior ainda, os analistas indicam que Uganda tirou fundos equivalentes a mais do dobro da quantidade do custo dos aviões, levantando questões sobre o que aconteceu com a restante quantidade de dinheiro.⁸

A falha do governo em seguir procedimentos estabelecidos de adjudicação e supervisão resultou numa má gestão grave de fundos públicos, e uma falta de resposta séria por parte do público e outros ramos do governo causou a aceitação de uma cultura de impunidade e corrupção na elite política do país.

A.6 Estudo de Caso de Adjudicação: Paineis de Ruanda

Uma forma de aumentar a justiça e reduzir a corrupção no processo é deixar as empresas queixar-se sobre a negligência aparente na adjudicação. A Ruanda implementou um Painel de Revisão Independente de Adjudicação Pública em 2007, para ouvir as queixas de empresas contra decisões de adjudicação. Este painel ocasionalmente recebe casos de empreiteiros que entram em concursos públicos que sentem que perderam num concurso público devido a práticas desleais ou preferências por parte do governo ou a empresa concorrente.⁹ As suas queixas são publicadas sempre que não haja conflito com informação sensível de segurança nacional. Independentemente do resultado da queixa, é importante que essas empresas não sofram discriminação no futuro. Como uma medida adicional, qualquer empresa

⁷ <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI06OmHu/SIPRI06OmHu03.pdf>

⁸ <http://www.theeastafrican.co.ke/news/+740m+fighter+jets+scam+sneaks+under+the+radar /-/2558/1137840/-/3kw0g3z/-/index.html>

⁹ In recognition of their reforms, Rwanda was selected for a pilot program allowing countries to use their own system for some World Bank projects: <http://www.rwanda.org/the-procurement-assessment-system-in-rwanda>

condenada por corrupção durante um processo de adjudicação fica incapacitada de entrar em futuros concursos públicos do governo de Ruanda.¹⁰

Apesar de haver lugar para melhorias em Ruanda, o estabelecimento de um painel que lida com tais casos com seriedade é uma prática importante para atrair investimento e parcerias internacionais. Tais mecanismos têm aumentado a aparente legitimidade dos negócios do governo, e garante às empresas que o país oferece um ambiente de baixos riscos para o investimento.

A.7 Estudo de Caso de Supervisão: Comité de Segurança e Defesa de Tanzânia

As questões de defesa em Tanzânia são tratadas exclusivamente pelo Conselho Nacional de Defesa e Segurança, o qual é composto pelo Presidente, os seus Ministros nomeados responsáveis pela segurança, e os chefes de várias entidades de defesa e segurança. A Constituição preconiza que o parlamento crie um Comité de Defesa e Segurança, mas na prática o seu poder é fraco em comparação com o Conselho de Segurança do Presidente. Este Comité tem falhado várias vezes em oferecer uma supervisão pertinente ou ter influência sobre as decisões políticas de segurança. Esta falha na supervisão deve-se parcialmente ao facto do Comité estar composto por uma forte maioria dos próprios membros de partido do Presidente. Para além disso, a informação detalhada sobre assuntos estratégicos e operacionais, bem como as quantidades do orçamento defesa, são segredos bem guardados no círculo interno do Presidente, e geralmente não são partilhados com os membros deste comité.¹¹ Sem acesso à informação, o Comité não é capaz de estar envolvido na análise e desempenhar o seu dever constitucional.

O simples ter um comité de supervisão é insignificante se não for respeitado como uma voz alternativa ao poder presidencial. O monopólio executivo sobre o processo de políticas de defesa e retenção de informação crítica aos comités legislativos de Tanzânia criou um ambiente propício para uma tomada de decisões irresponsável e corrupção.

A.8 Estudo de Caso de Supervisão: Revisão Legislativa da África do Sul

A supervisão parlamentar é crítica para uma governança responsável. Uma legislatura responsável vai rotineiramente gerar debates nacionais para definir objectivos e a direcção da política de defesa, e os registos devem ser disponíveis para consulta ao público. Os cidadãos devem contar com uma legislatura independente para escrutinar a política de defesa e os oficiais de defesa. Para fazer isso de forma eficaz, devem ser implementados comités legislativos que se focam na defesa.

O parlamento da África do Sul implementou um Comité com a Pasta da Defesa para investigar e supervisionar de forma independente a política de defesa.¹² Apesar de haver dúvidas sobre a sua independência de influência do ramo executivo e do partido ANC no poder, ter um comité que seja independente da esfera militar ou executiva é importante para a formulação de políticas e manter a

¹⁰ <http://www.unpcdc.org/media/9968/rwana%202.pdf>

¹¹ <http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-Tanzania.pdf>

¹² <http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-South-Africa.pdf>

responsabilização. Este comité faz recomendações ao parlamento relativamente ao orçamento, organização e a prontidão militar, para que o parlamento possa ter melhores debates militares e responsabilizar o sector de segurança pelas suas competências.

A.9 Estudo de Caso de Gestão de Recursos para Operações de Apoio à Paz

O Uganda continua a ser o líder em contribuições regionais a missões de manutenção da paz da União Africana (UA) e tem feito contribuições crescentes às missões de manutenção da paz da UA desde 2005.¹³ O Uganda mostra uma forte preferência por missões da União Africana em relação às missões das Nações Unidas. O fundamento de segurança para tais contribuições é o de diminuir o fundamentalismo islâmico no Corno de África e em Sahel, limiar as ameaças do Exército de Resistência do Senhor, prevenir a proliferação de pequenas armas e armas ligeiras na região, bem como para gerir o número crescente de refugiados de outros conflitos regionais. Existem benefícios, uma vez que estas missões podem potenciar o profissionalismo das forças militares e policiais. Para além disso, as tropas recebem aproximadamente \$800 por mês, tipicamente através de financiamento de dadores estrangeiros.¹⁴ Contudo, podem existir custos ocultos associados com a formação da maior parte do pessoal militar para missões de manutenção da paz caso as questões de segurança relacionadas com a manutenção da paz não ocorram.

Uganda está a ter um papel líder em lidar com questões de segurança regional. No entanto, o aumento nos gastos militares e uso de recursos militares especificamente para missões de manutenção de paz significa que estes recursos não estão a ser utilizados noutras causas e isso pode deixar o país susceptível a outros problemas de segurança.

¹³ <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/country-profile-uganda/>

¹⁴ <http://www.cfr.org/peacekeeping/peace-operations-africa/p9333>