



Transparência do orçamento de defesa

O caso brasileiro

Carlos Wellington Leite de Almeida

Agosto 2005



ÍNDICE

Capítulo I

- 1.1 Análise global do grau de transparência das políticas públicas..... Pág. 1
- 1.2 Análise particular do grau de transparência da política de defesa..... Pág. 8
- 1.3 Enquadramento histórico, cultural e valorativo da política de defesa..... Pág. 15
- 1.4 Relações entre a política exterior e a política de defesa..... Pág. 27
- 1.5 Metodologia de exposição do orçamento de defesa..... Pág. 43

Capítulo II

- 2.1 Conceitos básicos sobre o orçamento nacional e transparência..... Pág. 58
- 2.2 Etapas do orçamento de defesa..... Pág. 87
- 2.3 Formulação e aprovação do orçamento de defesa..... Pág.108
- 2.4 Execução do orçamento de defesa..... Pág.119
- 2.5 Controle interno da defesa nacional..... Pág.123
- 2.6 Controle externo da defesa nacional..... Pág.131
- 2.7 Controle social da defesa nacional..... Pág.140

Capítulo III

- 3.1 Papel do Poder Executivo Nacional..... Pág.143
- 3.2 Papel do Congresso Nacional..... Pág.144
- 3.3 Papel da sociedade civil..... Pág.146

Capítulo IV

- 4.1 Conclusões.....Pág.149
- 4.2 Recomendações..... Pág.152

- Referências bibliográficas..... Pág.156**

Transparência do orçamento de defesa

O caso brasileiro

Carlos Wellington Leite de Almeida

CAPÍTULO I

1.1 Análise global do grau de transparência das políticas públicas

Construção histórica da falta de transparência

A análise do grau de transparência das políticas no Brasil mantém correlação estreita com o que ocorre nos demais países da América Latina. Assim sendo, verifica-se que as políticas públicas brasileiras são, em geral, concebidas e conduzidas de forma fechada pelas autoridades encarregadas, sendo baixa a participação social em qualquer das etapas envolvidas. Erivaldo Gonçalves de Menezes, em trabalho que obteve o quarto lugar no Prêmio Serzedello Corrêa¹, assevera que:

“se fizermos um levantamento das notícias veiculadas, nos últimos cem anos, a respeito, por exemplo: de sanções de leis capciosas que aparentemente visam ao interesse público, mas que na verdade são direcionadas a um determinado segmento corporativista; de irregularidades praticadas por agentes públicos ou privados; de decisões judiciais que, muitas vezes embasadas em princípios do direito, da constituição, das leis, não se coadunam com o interesse público; teríamos uma estatística desalentadora”².

De fato, pouca é a participação da sociedade brasileira na definição, condução e supervisão das políticas públicas. Seja por motivos culturais, de níveis de ensino ou de discriminações sociais de qualquer tipo, o que se percebe é que a sociedade brasileira enquadra-se no modelo da chamada *anomia social*, um estado de letargia coletiva referenciado por outros autores latino-americanos ao descreverem a situação de seus próprios países³.

Essa letargia que atinge a sociedade brasileira deriva de falhas diversas que têm origens em um modelo patrimonial de colonização, atravessa períodos de submissão dos modelos culturais e econômicos brasileiros aos padrões vigentes no exterior, passa pelo

¹ O Prêmio Serzedello Corrêa foi instituído pelo Tribunal de Contas da União, órgão do controle externo federal no Brasil, para incentivar a elaboração de monografias tratando do controle dos gastos públicos no país.

² MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. Prêmio Serzedello Corrêa.

³ NINO, Carlos. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: EMECE, 2002.

silêncio forçado de um prolongado regime de exceção e culmina com a desorientação generalizada da sociedade acerca das questões de interesse público.

Todo esse histórico de apatia social compromete, em definitivo, a noção de cidadania ativa, na qual baseia-se a noção de controle e, em especial, a noção de controle social. Francisco Carlos da Cruz Silva, em sua monografia vencedora do já citado Prêmio Serzedello Corrêa, não parece ter dúvida ao afirmar que “o controle social da administração pública se baseia em uma cidadania ativa”⁴. Prossegue explicando que, no Brasil, o que se percebe é o recorrente afastamento da cidadania, terminando esta por não ser implantada. Para o autor, o principal motivo pelo qual não se estabeleceu uma cidadania plena no Brasil é o fato de ser a formação do Estado brasileira fundamentada em um modelo patrimonialista, burocrático e estamental. É dizer: um modelo no qual a sociedade acomoda-se e evita preocupar-se com um problema que, aparentemente, não lhe diz respeito. Afinal, segundo uma lógica bastante própria de sociedade habituada a não discutir questões públicas de maior envergadura, política é assunto para os políticos.

Temos, então, uma situação na qual, de um lado, aqueles que têm o dever de agir de maneira transparente, os administradores públicos, não se sentem estimulados ou cobrados nesse sentido, e, do outro, aqueles que têm o direito de exigir transparência, os cidadãos, não percebem a necessidade de fazê-lo, ou, às vezes, percebem mas não sabem como fazê-lo, terminando por não exercer a própria cidadania⁵. Entre os direitos da cidadania, ligado às noções marshallianas de direitos civis, sociais e políticos, encontra-se o direito de exigir transparência dos poderes públicos. O que não ocorre, prevalecendo as velhas “regras do jogo”. Uma situação letárgica, morna, à qual a maior parte das pessoas se acomoda, e da qual poucas se esforçam para sair.

Não são poucos os exemplos de políticas públicas que, no Brasil, correram ou correm à revelia de qualquer transparência para a sociedade. Nos últimos anos, diversas irregularidades na execução de gasto público foram noticiadas. Diversas Comissões Parlamentares de Inquérito foram instituídas para esclarecer casos de corrupção os mais diversos na administração pública. Patrimonialismo e clientelismo persistem na vida administrativa brasileira, praticamente, sem enfrentamento. Sintomas visíveis de doenças sociais, muitas vezes, imperceptíveis: uma possível cultura da corrupção e a competição desmedida.

Patrimonialismo

O Patrimonialismo constitui traço essencialmente negativo da formação sócio-política brasileira. Decorre de uma confusão rotineira e mais do que secular entre o que é *público* e o que é *privado*, sempre em detrimento do interesse coletivo. A idéia de que o patrimônio público e seus interesses se possam confundir com o patrimônio e os interesses dos particulares poderosos adentrou a história do Brasil colonial, imperial e republicano, arrastando parte de seus deploráveis efeitos até os dias de hoje. Diversos são

⁴ SILVA, Francisco Carlos Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. Prêmio Serzedello Corrêa.

⁵ A respeito o conceito de *direitos de cidadania*, esclarece Marshall ser composto dos direitos civis, dos direitos sociais e dos direitos políticos. Os direitos civis referem-se às liberdades pessoais e à propriedade. Os direitos sociais dizem respeito, principalmente, ao bem-estar econômico. Os direitos políticos, essencialmente, referem-se ao direito de votar e ao acesso a cargos públicos. MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1963.

os autores que sustentam essa ocorrência, como, Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*, Sérgio Buarque de Holanda em seu aclamado *Raízes do Brasil* e Gilberto Freire, com *Problemas Brasileiros de Antropologia*. Muitos outros explicam a origem da confusão *público-privado* no Brasil.

O patrimonialismo está na base do atual comportamento social brasileiro, praticamente indiferente ao direito de transparência que lhe assiste. Em nome dessa confusão entre o público e o privado, consolidou-se no Brasil a idéia de que quem ocupa um cargo público o faz de maneira patrimonial. Parece haver uma generalizada incapacidade de perceber que o cargo público constitui uma delegação da soberania popular e não um direito patrimonial de seu ocupante. O agente público é empregado do povo e não patrão deste, realidade essa que nunca deve ser esquecida. Não pode o agente público fazer o que bem entende, mas, tão-somente, aquilo que a sociedade, expressamente, por meio da lei, permite-lhe fazer. A esse respeito, esclarece o constitucionalista brasileiro Alexandre de Moraes:

“o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo que a lei não proíba”⁶.

Um dos desdobramentos mais perversos do patrimonialismo, no Brasil, consiste no ranço do nepotismo. O nepotismo é prática que reflete uma relação viciada entre a elite e o Estado brasileiros. Consiste no favorecimento de parentes e amigos quando da ocupação de cargos, funções e empregos públicos, quando da realização de licitações públicas ou com vistas à obtenção de qualquer benesse indevida do poder público.

Se buscarmos a origem etimológica, a palavra nepotismo deriva do latim, a partir de *nepos* e *nipotis*, o primeiro significando neto e, o segundo, sobrinho. No Dicionário de Política da Universidade de Brasília (UnB) verificamos que nepotismo é a “concessão de empregos ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela”⁷. Consiste, atualmente, em distorção no administrar da coisa pública, na qual o mérito, alçado à condição de critério, por excelência, para a obtenção de cargos e contratos públicos, se vê preterido pelo antigo costume de se prestigiar os laços de ordem pessoal.

Diversas são as formas possíveis de se praticar o nepotismo, sendo a nomeação de parentes e amigos apenas a mais conhecida delas. Uma possível e perigosa manifestação de nepotismo ocorre quando alguém, pessoa física ou jurídica, é indevidamente favorecido na obtenção e um contrato administrativo com o poder público, visando ao fornecimento de produtos e à prestação de serviços. Não sem motivo, a Lei de licitações e contratos administrativos do Brasil, expressamente, menciona o Princípio da Isonomia, afirmando a irregularidade de qualquer procedimento viciado pelo favorecimento pessoal⁸. Pode ocorrer, também, o pagamento de valores indevidos a determinada pessoa ou grupo, de forma não-razoável e não extensiva a outros que, porventura, se

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16^a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 44/04.

⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 10^a ed. Brasília: UnB, 1997. Verbete: Corrupção (p.291-292).

⁸ BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

encontrassem em situações semelhantes. O financiamento indevido de viagens e o favorecimento no pagamento de diárias a agentes públicos, por exemplo, constituem variantes da prática do nepotismo.

O Tribunal Regional do Trabalho de Rondônia e Acre nos apresenta um exemplo particularmente interessante de nepotismo. A juíza ex-presidente daquela corte logrou obter a contratação e posterior provimento em cargo em comissão de sua filha e sua sobrinha. O que, a princípio, parece ser apenas mais um caso de nepotismo entre os tantos que já maculam o Judiciário trabalhista, salta aos olhos pelo fato de as duas contratadas contarem apenas 14 e 12 (quatorze e doze, isso mesmo) anos de idade. Uma delas chegou à cobiçada posição de chefe de gabinete da própria mãe. Mais interessante é notar que o mais grave não é a contratação de meninas em tão tenra idade para ocupar posições no funcionalismo público e, sim, a distância que separava as duas moças do local de trabalho: 2759 quilômetros. As duas pseudo-funcionárias moravam e estudavam no interior do Estado de São Paulo, em Ribeirão Preto, bem longe do gabinete em que deveriam estar trabalhando, em Porto Velho, Rondônia. Tudo objeto de investigação pelo TCU⁹. Tudo sintomático da crônica falta de transparência nos atos de gestão pública.

Cientelismo

O clientelismo constitui-se em outro traço nefasto do desenvolvimento das instituições políticas no Brasil. Seus males arrastam-se desde os tempos coloniais e os prejuízos causados são incalculáveis. Isso porque são capazes de disseminar, no seio da sociedade brasileira, a idéia de que é melhor para o cidadão ter um bom padrinho político do que pugnar pela lisura e transparência nos atos administrativos.

No Brasil, as práticas clientelísticas começam na distribuição, pela Coroa Portuguesa, das capitanias hereditárias. Sistema de ocupação territorial fundamentado na transferência hereditária da posse da terra, as capitanias hereditárias possibilitavam, de uma vez só, a transferência familiar da propriedade privada e do poder público, em uma perfeita coincidência entre o público e o privado. Esse patrimonialismo, iniciado precocemente na história do Brasil, também fundou a marca do clientelismo que o acompanharia por séculos.

Um dos mais conhecidos virulentos exemplos de prática clientelística, no Brasil, é o *coronelismo*. Um modelo político clientelístico típico da história brasileira, que pode ser definido como um patrimonialismo clientelista típico da zona rural, caracterizado pela força da propriedade latifundiária, pela interferência privada na vida política e pela publicização das relações privadas mediante compra de cargos públicos. Os *coronéis* são grandes proprietários de terra que dominam as relações políticas nos seus locais de proeminência e que buscam um caráter público para a sua própria posição mediante compra de cargos. Os cargos comprados, desde fins do século XIX, eram os de oficial da antiga Guarda Nacional, em especial o cargo de “coronel”, maior patente que podia ser obtida dessa forma. Victor Nunes Leal associa o coronelismo à estrutura agrária brasileira, que mantém os trabalhadores rurais em situação de incultura e abandono¹⁰.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 678/2002-TCU-Plenário (TC 008.403/2000-0)*. Representação formulada pela Procuradoria da República em Rondônia. Possíveis irregularidades praticadas pelo TRT 14ª Região. Índícios de prática de nepotismo. Conhecimento. Procedência.

¹⁰ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo do Brasil*. Rio de Janeiro: Editore Forense, 1948.

Entretanto, não é somente no mundo rural que relações clientelísticas se reproduzem. Podem ocorrer em qualquer relação de poder. Caracterizadas como relações de tipo centro-periferia, incluem em sua definição a existência de um centro de poder razoavelmente influenciado pela periferia, isto é, um centro de poder que depende de apoio externo para sua manutenção. Daniel Elazar ensina que, em relações centro-periferia, o poder se concentra ou se distribui de acordo com as decisões do centro, mas essas decisões incluem a influência e uma significativa representação das periferias. A relação entre centro e periferia é de influência recíproca¹¹.

Clientelismo é fenômeno sócio-político da troca indevida de favores, com vistas à manutenção das relações de poder. No clientelismo, o detentor do poder público possui capacidades únicas, inacessíveis a outras pessoas. Em especial, a capacidade de nomear para cargos e empregos e a de definir usos diversos para o dinheiro público. Contudo, como contraparte, o mesmo detentor do poder público depende, em grau razoável, da aprovação das pessoas para o seu exercício. Por isso, não pode, simplesmente, deixar de conceder atenção aos interesses particulares daqueles, ainda que contrários à noção de interesse público. Inicia-se, portanto, uma troca de favores, com vistas à manutenção das relações de poder.

O clientelismo é essencialmente prejudicial à transparência na gestão da coisa pública. As práticas clientelísticas somente podem ocorrer escondidas da supervisão dos órgãos encarregados de coibi-las (ou com a conivência desses) e, em especial, da opinião pública e das demais formas de controle social. Sua continuidade depende do afastamento social deliberado das políticas públicas.

Cultura da corrupção

Existem diversas posições acerca da existência, ou inexistência, de uma cultura da corrupção no Brasil. Enquanto alguns autores e estudiosos do assunto apontam para a existência de uma tendência à aceitação da corrupção, o que caracterizaria a tal “cultura”, outros afirmam que ela não mais é tolerada e que é combatida em diferentes esferas. Discussões a respeito, são várias.

O que salta aos olhos, entretanto, é que uma certa cultura da corrupção parece existir, sim, porém, de outra maneira. Não se trata de aceitar a corrupção. Esta, ao que tudo indica, não mais é tolerada e é, quando detectada, tratada com rigor pela opinião pública brasileira. O mesmo rigor, contudo, não parece vigorar nos órgãos governamentais e de Estado encarregados de lutar contra a corrupção. A lentidão da justiça e os diversos e persistentes casos de impunidade diariamente divulgados pela imprensa dão conta disso.

A cultura da corrupção parece persistir, como já dito, de outra forma. Órgãos públicos que deveriam dar pronto e decisivo combate aos atos de desvio de conduta identificados no Poder Público perdem-se em discussões menos importantes e, muitas vezes, procuram abafar os casos que lhe são levados à análise. No todo da sociedade brasileira persiste, ainda, uma parcela muito grande (majoritária, mesmo) de passividade frente à corrupção. É verdade que a grande maioria condena, no seu íntimo, os atos de corrupção, mas são pouquíssimos os que agem em defesa dos valores públicos. Na

¹¹ ELAZAR, Daniel. Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada. In: CHÁVES, Alicia Hernández (org.). *¿Hacia un nuevo federalismo?*. México, DF: El Colegio de México Fondo de Cultura Económica, 1996.

sociedade brasileira, parece prevalecer a idéia de que a responsabilidade pelo combate corrupção compete a alguém outro, que não a própria sociedade.

A corrupção existe, em maior ou menor grau, em qualquer país, independentemente do seu grau de desenvolvimento político, econômico ou social¹². Engana-se quem acredita que a corrupção poderia ser, com facilidade, completa e definitivamente banida da vida pública dos países. O que não pode persistir é uma cultura inclinada a tolerá-la, a aceita-la e, em especial, a não tomar uma atitude firme contra esse terrível mal da civilização. No Brasil, a formação patrimonialista da Administração Pública, essencialmente derivada da formação patrimonialista da sociedade civil e do Estado favoreceu, historicamente, um elevado grau de tolerância em relação à corrupção¹³, contribuindo, decisivamente, para a baixa transparência nas políticas públicas.

Competição desmedida

A idéia de competição desmedida liga-se ao que a literatura anglo-saxônica chama *rent-seeking behavior*. De acordo com a noção do *rent-seeking*, todo agente busca satisfazer seus fins privados, mesmo quando intenciona produzir o bem-estar público. Em qualquer situação, o agente busca o máximo possível de bem-estar econômico, daí a noção de “caçador de renda”, como autorizaria uma tradução literal da expressão.

O comportamento *rent-seeking* não é, em si, algo condenável. Deriva da idéia, bastante humana, de que não se deve esperar que alguém, em nome de interesse alheio, mesmo em nome do chamado interesse público (que não é alheio, mas de todos) aja contrariamente ao seu interesse íntimo, particular. Thomas Hobbes, em seu clássico *Leviatã*, já mencionava o direito imanente ao homem de resistir à aplicação de uma penalidade pelo Estado, sem que este viesse a perder o seu direito de punir¹⁴. A lei também compreende isso. O Código Penal Brasileiro, por exemplo, não apenas a pessoa que auxilia criminoso a fugir da autoridade pública, quando tratar-se de ascendente, descendente, cônjuge ou irmão¹⁵. Não se espera que a mãe entregue o próprio filho à justiça. Da mesma forma, o Código de Processo Civil¹⁶ define impedimentos e suspeições para o juiz, der forma a que ele não julgue causa de interesse do cônjuge ou de um amigo íntimo. Tudo isso porque não se espera que o magistrado haja com imparcialidade em relação a alguém tão próximo.

O que se condena não é o comportamento *rent-seeking* em si. É a *competição desmedida*, aquela que não respeita regras, limites, ou os padrões mínimos de ética. A

¹² KLITGAARD, Robert E. *A corrupção sob controle*. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

¹³ PINHO, José Antônio Gomes de. *Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um mix possível?*. Exposição apresentada no Seminário “Sociedade e a Reforma do Estado”. São Paulo, 26 a 28 de março de 1998.

¹⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Traduzido por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção “Os Pensadores”. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

¹⁵ BRASIL. *Código Penal Brasileiro: Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. 36ª ed.

¹⁶ BRASIL. *Código de Processo Civil: Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 6ª ed.

competição desmedida leva à corrupção e dela se alimenta. Compete-se por cargos públicos, por recursos financeiros, por prestígio político, enfim por quaisquer valores que possam ser obtidos no meio do Poder Público. O comportamento *rent-seeking* descontrolado, ao qual chamamos *competição desmedida*, traz terríveis efeitos negativos para a Administração Pública e para a sociedade, prejudicando o desempenho institucional, comprometendo a eficiência econômica e consolidando a indesejável idéia da pseudo-normalidade da competição desmedida, como se tudo não passasse de um grande vale-tudo, no qual o interesse público passa ao largo das considerações. Medidas capazes de controlar, reduzir e reprimir os excessos da competição devem fazer parte das discussões travadas no meio político e da sociedade civil, sob pena de se favorecer atitudes comprometedoras da necessária transparência nos atos da Administração Pública.

Comissões Parlamentares de Inquérito

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), previstas na Constituição Federal, artigo 58, parágrafo 3º, constituem instância investigativa própria do Congresso Nacional. Dispõem de poderes de investigação típicos dos órgãos judiciais e podem ser criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço dos seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores¹⁷. O Congresso conserva, entretanto, sua capacidade de responsabilização política.

É justo destacar o papel das CPIs no âmbito do controle exercido pelo Poder Legislativo Nacional, no Brasil. Trata-se de instituto alçado a elevado nível de importância no combate à corrupção, além de se constituírem em instrumentos de grande visibilidade para a sociedade. Algumas delas alcançaram verdadeira notoriedade e tiveram grande repercussão junto à opinião pública.

Exemplo de CPI que alcançou grande notoriedade foi a dos chamados “anões do orçamento”. A CPI identificou esquemas de corrupção envolvendo empreiteiras e subvenções sociais. Laércio Mendes Vieira nos explica que o esquema baseava-se na inclusão, no orçamento, de diferentes emendas para gastos ditos “sociais” após um complexo jogo de influências que envolviam o Poder Executivo, empresários e outros segmentos com os quais parlamentares (“os sete anões do orçamento”) representantes de alguns grupo de interesses mantinham relações clientelísticas. O autor confirma a triste verificação de um baixo grau de transparência ao afirmar que “na verdade, este caso demonstra como não havia nenhum controle sobre a discussão do orçamento dentro do Congresso”¹⁸. A CPI propôs, ao final, a cassação de dezoito parlamentares, sendo que quatro renunciaram para escapar à aplicação da penalidade, oito terminaram sendo absolvidos e seis foram cassados.

¹⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23ª. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.

¹⁸ VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In: VIEIRA, Laércio Mendes et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

Outra CPI de grande repercussão foi a que envolveu o ex-presidente Fernando Collor de Mello. A Comissão foi instaurada para apurar denúncias acerca do ex-tesoureiro da campanha política presidencial, Paulo César Farias. Este intermediaria interesses de particulares junto ao Governo. O processo de *impeachment*, conduzido no Senado Federal, resultou na renúncia do ex-presidente.

Mais recentemente, a CPI do Judiciário trouxe à visão pública graves falhas de transparência na execução de gastos pela magistratura. No Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, uma quadrilha que envolvia, entre outros, um senador, um juiz trabalhista e altos funcionários, desviou mais de R\$ 160 milhões, no decorrer de uma obra que se arrastou por oito anos, sem chegar a ser concluída. O caso revelou, de forma incontestável, a completa ineficácia do sistema de controle interno do Poder Judiciário, bem como falhas graves no controle externo, uma vez que o Tribunal de Contas da União (TCU) não tomou providências para bloquear o envio de recursos, mesmo após vários relatórios de seus próprios auditores apontarem erros graves na obra desde o seu processo de licitação.

As CPIs têm contribuído, à sua maneira, para a melhoria nos atos de gestão pública. Entre as principais mensagens transmitidas ao povo brasileiro, podemos citar uma de valor positivo e outra essencialmente negativa. A mensagem positiva é de que o meio político começa a tomar atitudes contra a corrupção. A mensagem negativa, no entanto, realça a triste realidade de que as políticas públicas brasileiras não têm sido conduzidas com a devida transparência.

1.2 Análise particular do grau de transparência da política de defesa

Se a análise do grau de transparência nas políticas públicas, no Brasil, nos leva a conclusões desanimadoras, não é diferente a conclusão em relação à política de defesa. No caso desta, também encontramos uma grande resistência à transparência. Uma grande resistência a mostrar ao cidadão comum o que se faz com os recursos públicos. O patrimonialismo que caracteriza as políticas públicas brasileiras, como um todo, também estende suas características ao mundo da defesa, fazendo de sua política pertinente uma política intramuros.

No mundo da defesa, em especial nas forças armadas, prevalece uma forte cultura de sigilo. Isso ocorre em praticamente todos os países, mas, principalmente, naqueles em que os militares estiveram diretamente ligados a momentos políticos antidemocráticos. Esse é o caso de boa parte da América Latina, onde militares e civis, em geral, seguem com dificuldades no que se refere ao estabelecimento de novos padrões de convivência.

Cultura de sigilo

A *cultura de sigilo* pode ser definida como a indevida extensão das características sigilosas de determinados assuntos a outros que deveriam ser, aprioristicamente, de conhecimento generalizado. É comum no meio militar, haja vista o teor sigiloso de muitos assuntos tratados, o que, aliado a vícios de ordem comportamental ou à simples falta de atenção a critérios distintivos, pode resultar na exagerada atribuição de sigilo a assuntos ordinários. Militares costumam apresentar uma forte tendência a classificar como sigilosos assuntos completamente comuns. A Marinha do Brasil, por exemplo, classifica como sigilosos documentos contendo informações técnicas sobre navios que podem ser encontradas em revistas especializadas de livre circulação. Durante os anos oitenta, a Marinha do Brasil classificava como “secreta”, publicação contendo informações técnicas sobre navios de bandeira de países comunistas que eram encontradas no *Jane's Fighting*

Ships, revista de livre circulação, amplamente conhecida pelos que se interessam pelo assunto. As próprias fotografias dos chamados navios comunistas, na publicação naval “secreta”, eram fotocópias de revistas. Exagero, sem dúvida, que apenas gerava transtorno administrativo para a guarda do material e contribuía para o descrédito das informações contidas nos arquivos militares. A publicação permaneceu guardada, com todo o sigilo possível, durante parte dos anos noventa, quando o mundo comunista já havia desmoronado.

Diferentemente de outros países da América Latina, como a Argentina e o Chile, o Brasil não dispõe de uma publicação tipo “livro branco” para a defesa nacional. Não há, portanto, um documento oficial capaz de apresentar as linhas gerais do pensamento estratégico brasileiro acerca dessa inegável função nacional. Em especial, a ausência de um documento tipo “livro branco” significa a falta de um documento oficial francamente orientado para a ampla divulgação pública e para a transferência em conteúdo e nível adequados à sociedade civil, como um todo.

O *Libro Blanco de la Defensa Nacional* argentino, publicado inicialmente em 1999, constituiu um marco da busca da transparência em matéria de defesa nacional. Por meio do documento, buscou a autoridade pública Argentina conceber uma fonte de informação capaz de chegar a toda a sociedade nacional e, ao mesmo tempo, servir de base para o estabelecimento de relações de transparência e confiança com o exterior. Sua confecção esteve a cargo do Ministério da Defesa, mas contou com a ativa participação de outros órgãos públicos, particularmente os ligados às relações exteriores e ao Congresso Nacional, além de diversas fundações, universidades, centros de estudos estratégicos e outros núcleos acadêmicos¹⁹. Trata-se de publicação extensa, em linguagem plenamente acessível ao público, dividido em vinte e quatro capítulos, que desenvolvem os seguintes aspectos:

- a) cenário estratégico, desde o ponto de vista argentino;
- b) marco legal da defesa e os interesses nacionais;
- c) políticas do setor defesa;
- d) redefinição das missões militares;
- e) estrutura e conceitos fundamentais do setor defesa;
- f) instrumento militar (as forças, particularmente);
- g) recursos materiais;
- h) recursos humanos;
- i) recursos financeiros.

Política de Defesa Nacional

O documento oficial brasileiro atual sobre defesa nacional, atualização da anterior *Política de Defesa Nacional*²⁰, publicado pela primeira vez em 1996, não passa sequer perto dos mesmos cuidados em sua elaboração. Embora um decreto, na verdade, trata-se de um pequeno livreto de menos de nove páginas, que pouco ou nada esclarece sobre as ações do setor defesa e praticamente não é divulgado para a sociedade civil. Exceto pela sua disponibilização na internet (o que já é um avanço, devemos reconhecer), dificilmente encontrar-se-ia esse documento sendo utilizado por pessoas não-diretamente ligadas ao setor defesa. Praticamente não é visto, por exemplo, nas universidades e outras

¹⁹ SIBILLA, Gustavo et alli. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*. Papeles de investigación RESDAL. Buenos Aires: Red de Seguridad de América latina, 2004.

²⁰ BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

instituições de ensino, nem mesmo nas instituições oficiais. Consulta realizada à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e à Escola de Administração Fazendária (EsAF), a primeira ligada à Presidência da República e a segunda ao Ministério da Fazenda, as duas mais importantes e renomadas unidades de treinamento do setor público brasileiro, acerca da anterior política de defesa, revelou haver apenas um exemplar disponível ao público, na ENAP, e nenhum na EsAF.

O Ministério da Defesa vive, hoje, período de necessária adaptação à nova Política de Defesa Nacional. Esta, aprovada em 30 de junho de 2005²¹, substitui o documento oficial anterior²², publicado pela primeira vez em 1996 e até então, quase uma década após, sem atualizações. No entanto, apesar dos avanços obtidos em termos desta ou daquela definição, a verdade é que muitos dos problemas anteriores persistiram. Alguns deles de caráter crucial tais como o fraco esforço de divulgação e de envolvimento da sociedade na elaboração, o laconismo em relação à questão orçamentária e a falta de referência à questão do projeto de força.

É imensa a gama de responsabilidades atribuídas à defesa nacional brasileira, a qual tem, como órgão coordenador, um Ministério que mal consegue se afirmar institucionalmente. Os objetivos da defesa nacional, ligeiramente alterados em relação à versão anterior da “Política”, incluem: *I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; IV - a promoção da estabilidade regional; V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.* Dificilmente atingirá esses extensíssimos objetivos um Ministério da Defesa que não tem, nem na teoria e nem na prática, o efetivo comando sobre as forças armadas e, nem mesmo, capacidade de exercício da ação coordenadora que lhe compete na *única* referência que se lhe faz no texto do decreto instituidor da Política de Defesa Nacional²³.

A primeira observação a respeito do conteúdo da atual Política de Defesa Nacional, da mesma forma que em relação à anterior, é a o seu laconismo. O texto não traz qualquer aprofundamento acerca das ações a serem conduzidas com vistas à realização dos objetivos pretendidos, nem apresenta, sequer superficialmente, uma noção dos recursos disponíveis para a defesa brasileira. Exemplos marcantes da pouca funcionalidade do texto oficial brasileiro da defesa nacional dizem respeito à falta de orientações claras para o orçamento de defesa e a completa omissão em relação a um projeto de força. Essas falhas praticamente invalidam o documento como verdadeiro norteador da defesa nacional. E fazem com que o mesmo, nem de longe, possa ser considerado uma política, mas um enunciado descritivo de conjunturas e intenções.

Trata-se de documento evidentemente produzido sob o manto da cultura de sigilo, à qual nos referimos acima e da qual voltaremos a falar adiante. Isto é, produzido com a marca do vício de estender aos assuntos de defesa, indiscriminadamente, a chancela de sigilo. Também, trata-se de documento produzido sob o véu do desinteresse político generalizado sobre os assuntos da defesa. Um documento que não prima pela informação

²¹ BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.* Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

²² BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional.* Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

²³ A expressão “Ministério da Defesa” aparece uma vez apenas no decreto instituidor da Política de Defesa Nacional, na referência à sua ação coordenadora.

clara e completa à sociedade brasileira e, nem mesmo, aos demais órgãos públicos, que pouco uso podem dele fazer quando da elaboração de políticas públicas próprias que possam interessar à defesa nacional. Em dezembro de 2005, em Brasília, no auditório da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, durante a realização de seminário internacional sobre o tema²⁴, um representante do Ministério da Defesa procurou, em plenário, sustentar a idéia de que a disponibilização na internet do documento já conferiria à política pública de defesa nacional a necessária transparência. O que não ficou claro é qual o grau de transparência que fica claro quando se disponibiliza um documento que nada informa.

A anterior *Política de Defesa Nacional* do Brasil compõe-se de cinco pequenas partes, nenhuma delas com mais de três páginas. Todas elas traçam linhas gerais e extremamente superficiais acerca do assunto. Concisas em excesso, não descrevem com clareza as ações que se deseja empreender nem permitem que se promova adequada interconexão com atividades desenvolvidas em outros setores do governo, exceto por breve referência às relações exteriores. O mesmo laconismo permanece na atual.

A primeira parte, *Introdução*, apresenta noções gerais e anuncia o conteúdo do texto. Em especial, define que a política de defesa é voltada para ameaças externas e tem por finalidade a fixação dos objetivos para a defesa da nação, além da orientação e da preparação do emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, com o envolvimento dos setores civil e militar. Faz breve referência às mudanças nos cenários internos e externos nos quais se insere o Brasil, bem como ao seu perfil geoestratégico profundo, ao mesmo tempo continental, marítimo, tropical, sub-tropical, de longa fronteira terrestre e de extensas áreas marítimas.

Na segunda parte, *O Quadro Internacional*, o texto apresenta linhas gerais da inserção do Brasil no cenário exterior. Referencia o fim da confrontação Leste-Oeste e a nova acomodação de forças, enfatizando a instabilidade do novo ambiente internacional e a dificuldade de previsão de se prever suas futuras evoluções. Explica que a continuidade de conflitos localizados, bem como o caráter destes (étnicos, nacionalistas, religiosos) evidencia a atual relevância dos conceitos tradicionais da soberania, da autodeterminação e da identidade nacional. De acordo com o texto, não é realista conceber um Estado de porte razoável e influência internacional que possa prescindir de uma confiável força de defesa, pelo que a expressão militar do poder deve continuar a merecer o cuidado dos governos nacionais. Informa que a América do Sul é considerada a região mais desmilitarizada do mundo, distante que se encontra dos focos mundiais de tensão. Refere-se, por fim, à prevalência da diplomacia na política de defesa e ao desejado fortalecimento do processo de integração proporcionado pelo Mercosul, pelo Tratado de Cooperação Amazônica, pela intensificação da cooperação com os países de língua português e pela consolidação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.

Apesar de toda a referência ao equilíbrio de suas relações internacionais, o Brasil, por meio da política de defesa, não abre mão de que a capacidade militar e a diplomacia sejam efetivas expressões da soberania e da dignidade nacionais. O Brasil, avisa o documento, não está totalmente livre de riscos. Embora conviva pacificamente com os outros Estados, pode ser forçado a envolver-se em conflitos gerados externamente, em resposta às ameaças ao seu patrimônio e aos seus interesses vitais. Em especial, faz menção às zonas de instabilidade regionais, o que compreende a ação de bandos

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Seminário Binacional Brasil-Argentina: por uma agenda de cooperação em Defesa, Segurança e Paz*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

armados em países vizinhos, nas fronteiras da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional.

A terceira parte, *Objetivos*, tratava dos resultados esperados com a execução da política de defesa nacional. Novamente, trata da conjuntura internacional favorável que envolve o Brasil, mas afirma que se deve manter um sistema de defesa adequado à preservação da soberania nacional e do estado democrático de direito. Para o Brasil, são objetivos da Defesa Nacional:

- a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;
- c) a preservação da coesão e da unidade da Nação;
- d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
- f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
- g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

A atual política de defesa consigna objetivos que em pouco diferem daqueles listados no documento anterior. São eles:

- I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV - a promoção da estabilidade regional;
- V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e
- VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

Na quarta parte do documento anterior, *Orientação Estratégica*, busca-se delinear o escopo da atuação do Estado brasileiro na área de defesa. São considerações centrais dessa orientação estratégica a obrigação de prover segurança à Nação, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito e a existência de uma diplomacia ativa, voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas:

- a) fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;
- b) estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos;
- c) rejeição à guerra de conquista; e
- d) busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa²⁵.

A atual política, por sua vez, apresenta, em suas orientações estratégicas, os seguintes pressupostos, pouco estendidos em relação às anteriores premissas:

- I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;

²⁵ A Política de Defesa Nacional do Brasil menciona o fato de ser o direito de autodefesa um direito cujo exercício é internacionalmente reconhecido, em especial por encontrar-se inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas.

- II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos;
- III - rejeição à guerra de conquista;
- IV - busca da solução pacífica de controvérsias;
- V - valorização dos foros multilaterais;
- VI - existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e
- VII - capacidade de mobilização nacional.

Interessante é notar que, apesar de o Brasil adotar postura evidentemente defensiva na exposição de sua Política de Defesa Nacional, ao mesmo tempo, não abre mão de ações ofensivas. Ao mesmo tempo em que afirma que a vertente defensiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como primeiro instrumento e na dissuasão militar, avisa que o caráter defensivo não impede a tomada da iniciativa. No contexto mais amplo de defesa e a fim de repelir uma eventual agressão armada, o País empregará todo o poderio militar necessário, de forma a impor condições favoráveis ao restabelecimento da paz²⁶.

Por fim, a última parte dos dois documentos em comparação trata das *Diretrizes* da política de defesa brasileira. Enunciam diretrizes, vinte ao todo, a serem seguidas para a consecução da referida política. Terminam por resumir, em breves e diretas linhas, o conteúdo integral do documento.

Laconismo do documento

A primeira observação a respeito do conteúdo da *Política de Defesa Nacional* é a o seu laconismo. O texto não traz qualquer aprofundamento acerca das ações a serem conduzidas com vistas à realização dos objetivos pretendidos, nem apresenta, sequer superficialmente, uma noção dos recursos disponíveis para a defesa brasileira. Na verdade, a exposição dos objetivos, das orientações estratégicas e das diretrizes é repetitiva e não vai além do básico contido em qualquer documento de defesa da maioria dos países do mundo. A definição da soberania e da integridade é cara a qualquer país. Resguardar a possibilidade de uma ação ofensiva, ainda que movida por uma intenção defensiva também não constitui novidade na descrição de orientações promovidas por qualquer outro país. Uma breve comparação com o *Libro Blanco de la Defensa Nacional* argentino, permite-nos dizer que o documento brasileiro não vai além da primeira parte do texto argentino, a saber, *cenário estratégico, desde o ponto de vista argentino*, no caso, obviamente, do ponto de vista brasileiro, e, ainda, de forma muito mais superficial. Absolutamente nada é tratado acerca do marco legal da defesa, das políticas do setor defesa, da definição ou redefinição das missões militares, da estrutura e conceitos fundamentais do setor defesa, do instrumento militar, dos recursos materiais, dos recursos humanos e dos recursos financeiros. Por isso insistimos na convicção de que a simples disponibilização do texto da *Política de Defesa Nacional* não constitui efetiva medida de transparência, pois transparência não diz respeito, apenas à entrega de informações à sociedade, mas à entrega de informações que possam dizer alguma coisa à sociedade. Além disso, para

²⁶ De um ponto de vista teórico, pode-se dizer que o pensamento estratégico do Estado brasileiro, enunciado em sua Política de Defesa Nacional, encontra-se afinado com a leitura de Basil Henry Liddell Hart. Para esse estudioso e teórico da guerra que viveu os dois primeiros terços do século XX e viu de perto as mazelas da primeira e da segunda guerra mundiais, o objetivo da guerra é o restabelecimento da paz, porém em melhores condições do que as da paz anterior. Essa posição é apresentada e defendida com clareza no capítulo XXI, Objetivo Nacional e Objetivo Militar, da sua conhecida obra *Strategy*. LIDDELL HART, Basil Henry. *As grandes guerras da história*. 3^a. Tradução Aidano Arruda. São Paulo: IBRASA, 1982. Título do original em inglês: *Strategy*. Revisão técnica e anotações Reynaldo Mello de Almeida.

piorar a situação, essa entrega de informações, como discutido acima, segue sendo bastante restrita.

No que se refere à questão dos recursos orçamentários e financeiros necessários à defesa nacional, é, no mínimo, curioso, perceber a omissão do documento oficial brasileiro. Enquanto o *Libro Blanco* argentino expõe o tema em dois capítulos inteiros (capítulos 23 e 24), o documento brasileiro limita-se a dizer, em poucas linhas, a intenção de garantir recursos suficientes e contínuos para o preparo das forças armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional. O capítulo 23 do livro argentino, ao tratar das bases normativas do financiamento, expõe a metodologia de elaboração do orçamento de defesa, de forma a enquadrá-lo na lei orçamentária anual, a forma de execução e de avaliação e, também, explicita o funcionamento do sistema de planejamento e programação orçamentária. O Capítulo 24 detalha o orçamento de defesa para o ano de 1998, apresentando, de início, uma visão geral de como se encontra dividido o orçamento geral da nação e seu financiamento, o que inclui o detalhamento do orçamento de defesa. Sibilla, Rodríguez e Vara²⁷ informam que o documento da defesa da Argentina desce a detalhes por meio dos seguintes quadros:

- a) créditos por instituição e por fonte de financiamento;
- b) créditos por fonte de financiamento e instituição;
- c) créditos por fonte de financiamento e inciso;
- d) créditos por objeto de gasto;
- e) créditos por fonte de financiamento;
- f) créditos específicos por instituição (*Administración Central, Dirección Nacional Del Antártico, Estado Mayor General del Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea, Instituto de Ciencia y Tecnología de las Fuerzas Armadas, Instituto Geográfico Militar, Instituto de Ayuda Financiera*)

Ausência de debate

Alguns estudiosos apresentam severas críticas ao anterior documento da política de defesa do Brasil. Críticas estas que permanecem atuais, mesmo com a atual política apresentada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Domício Proença Jr., coordenador do Grupo de Estudos Estratégicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Eugênio Diniz, coordenador de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), estão entre eles. Em sua obra *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*²⁸, pioneira do tratamento sistematizado do tema no país, afirmam que não se trata de uma política de defesa, mas, sim, de uma declaração de postura internacional do Brasil, capaz de formular princípios norteadores e levantar questões gerais, mas não de a estas responder, nem de desdobrar os princípios em ações claras.

Para os autores, a chamada *Política de Defesa* consiste, muito mais, em uma harmonização dos pontos de vista das diferentes agências governamentais que tratam dos assuntos externos. Em especial, dos Ministérios Militares (à época não havia sido criado o Ministério da Defesa), do Ministério das Relações Exteriores (*Itamaraty*), da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e, com presença pouco definida, do Ministério da Justiça. Afirmam que falta ao documento, justamente, a natureza política, isto

²⁷ SIBILLA, Gustavo et alli. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*. Papeles de investigación RESDAL. Buenos Aires: Red de Seguridad de América latina, 2004.

²⁸ PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

é, a característica de ser fruto do debate político. Somente poder-se-ia falar em uma política de defesa se esta fosse resultado, efetivo, do “entrechoque de interesses e perspectivas das diversas forças políticas relevantes no panorama político da sociedade brasileira”²⁹. Entretanto, não somente a sociedade brasileira ficou completamente alheia à formulação do documento, mas, também, o Congresso Nacional, principal componente das forças políticas relevantes do país, não foi chamado a manifestar-se. A política de defesa segue, como as demais políticas públicas, marcadas pela falta de transparência e pela alienação em relação ao debate sócio-político.

Em igual sentido, manifesta-se a professora e pesquisadora Maria Helena de Castro Santos, da Universidade de Brasília. Para ela, falta clareza na definição atual da missão das Forças Armadas. Uma política de defesa que consiga ir além de simples enumeração de princípios, objetivos e diretrizes, na verdade não existe. A pesquisadora, na esteira dos outros autores supracitados, entende que “uma versão mais específica e detalhada dessa política governamental será necessariamente o resultado de um processo político de barganha e negociação entre os atores que vierem a participar de seu processo decisório”³⁰.

1.3 Enquadramento histórico, cultural e valorativo da política de defesa

Em termos históricos, culturais e valorativos, o enquadramento da política de defesa, no Brasil, padece da falta de clareza e da continuidade de práticas de pouco sucesso. Historicamente, o Brasil passou boa parte de sua existência voltado para a consolidação de suas fronteiras terrestres, absorveu a influência norte-americana que se seguiu às duas guerras mundiais, adotou posturas condicionadas pela guerra fria e, hoje em dia, encontra-se em franco processo de crise, sem conseguir definir, claramente, o papel a ser atribuído à defesa nacional. Em termos culturais, pode-se dizer que, no Brasil, não existe uma cultura de defesa, seja no meio político, seja no âmbito da sociedade civil. A discussão a respeito do assunto, quando existe, mostra-se pobre e tímida. Os aspectos valorativos acompanham o movimento cultural, o que resulta no baixo valor atribuído pela sociedade brasileira, como um todo, às questões da defesa nacional. A análise a seguir busca desenhar os contornos básicos dessa valoração, a partir da observação da evolução histórica do pensamento estratégico brasileiro, da verificação da continuidade de práticas consolidadas no mundo da defesa nacional, da confirmação de dificuldades na relação com a imprensa e do estudo introdutório dos gastos militares no Brasil.

Evolução histórica

Muito da evolução histórica da política de defesa no Brasil, como ocorre, também, em qualquer outro país, resulta da sua situação geográfica. A geopolítica continua a exercer decisiva influência sobre a vida das nações, mesmo muitos anos depois de surgidas as primeiras idéias a respeito do assunto. Em excelente análise, que serve de apoio às idéias a seguir desenvolvidas, Shiguenoli Miyamoto, Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Campinas, afirma que o Brasil tem, historicamente,

²⁹ PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 37.

³⁰ SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fevereiro, 2004. Vol. 19, n° 54.

seu pensamento a respeito de defesa e segurança definidos geopoliticamente³¹. A mesma noção é compartilhada por Paulo Fagundes Vizentini, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para o qual a origem da política externa do Brasil buscou fundamento na idéias de Friedrich Ratzel, geógrafo alemão, considerado por muitos o precursor da geopolítica, defensor da noção de que existe uma relação direta entre a dimensão dos países e seu real poder no sistema internacional. Nas palavras do pesquisador, “o núcleo central do interesse nacional pôde ser pautado pela integração do seu território, que foi demarcado definitivamente no início do século XX”³².

Defesa e segurança são discussões presentes na vida política de qualquer país. Não é concebível, de maneira realista, que uma nação que pretenda exercer um mínimo de influência no cenário internacional possa prescindir da existência de um aparato de defesa, em dimensões compatíveis com a sua capacidade econômica e com a extensão das riquezas, dos valores e do território que pretenda proteger. Essa percepção é histórica e inerente a qualquer lugar e momento, não importando a localização geográfica do país analisado ou mesmo o regime político adotado. Atribui-se a Napoleão Bonaparte, quando imperador da França, a expressão “a política dos Estados está em sua geografia”, supostamente em carta dirigida ao Rei da Prússia, em 1804.

O determinismo geográfico serviu de inspiração para a construção de teorias geopolíticas ao longo dos últimos séculos, por parte de diversos representantes do pensamento estratégico mundial. Para demonstrar a amplitude da disseminação do pensamento geopolítico, percebe-se Alfred Thayer Mahan e Sergei G. Gorshkov. Ambos pensadores da guerra naval, de países orientados por filosofias essencialmente distintas e, em muitos aspectos, opostas, construíram noções geopolíticas em muito convergentes.

Mahan, oficial naval norte-americano e maior responsável pela criação do *Naval War College* nos Estados Unidos, ao encarnar a exportação da democracia norte-americana para o resto do mundo, atribui ao poder marítimo estadunidense papel fundamentalmente geopolítico. Entre os seis elementos do poder marítimo enunciados pelo autor, três apresentam feições claramente geopolíticas: “posição geográfica”, “conformação física” (desenho territorial) e “extensão do território” (os outros três são o “tamanho da população”, o “caráter do povo” e o “caráter do governo”). Sobre o elemento “posição geográfica”, por exemplo, afirma o pensador naval ser ele decisivo para a definição dos imperativos de concentração ou dispersão das forças navais. Para o almirante, a Marinha Norte-Americana deveria representar a extensão armada da política de seu país em qualquer lugar do mundo, a qualquer momento, tendo em mente o objetivo precípuo de obter e garantir o comando dos mares³³. Resultado de uma política basicamente orientada por Mahan foi a guerra hispano-americana, que levou os navios de guerra dos Estados Unidos a lutar em águas extremamente distantes umas das outras, como as do Mar do Caribe ou da Baía de Manila, nas Filipinas. Ali, o ataque do *Asiatic*

³¹ MIYAMOTO, Shiguenoli. *A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

³² VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política de defesa e segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

³³ MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history 1660-1783*. New York: Dover Publications Inc., 1987. Versão levemente alterada do original publicado em 1890, em Boston, por Little, Brown, and Company.

Squadron, sob o comando do Almirante George Dewey, resultou na destruição dos navios espanhóis lá estacionados e no surgimento da noção das *overseas operations*, que até hoje servem de orientação à política de defesa norte-americana³⁴.

Gorshkov, por sua vez, consiste no expoente do pensamento naval da União Soviética. Suas idéias, desenvolvidas em país com situações geográficas e políticas fundamentalmente distintas daquelas vivenciadas por Mahan, também possuem conteúdo notadamente geopolítico. Iniciando sua análise pela percepção das dificuldades vividas pela Rússia, em decorrência de sua posição geográfica, atribui ao poder naval soviético, além do papel de ser a projeção política da nação em qualquer parte do mundo, o de garantir a posse de uma saída para o mar, seja no Báltico, no Mar Negro e no Mediterrâneo, ou em Vladivostok, no Pacífico. Para o autor, o Marxismo encara a geografia como um dos muitos importantes fatores a influenciar o desenvolvimento da sociedade humana e, em relação aos mares, estabelece que a essência do poder marítimo estatal consiste no quanto é possível fazer uso efetivo do oceano, que chama a hidrosfera terrestre, no interesse do Estado, como um todo³⁵.

O Brasil também teve seu expoente do pensamento geopolítico. Golbery do Couto e Silva, oficial do Exército Brasileiro, um dos mais influentes representantes do pensamento estratégico da Escola Superior de Guerra (ESG) e orientador das ações do antigo Serviço Nacional de Informações (SNI), constituiu-se em verdadeira eminência parda do poder, durante o período da ditadura militar. Na lista dos importantes cargos que exerceu, entre os quais o de Ministro do Tribunal de Contas da União, por breve período, destaca-se o de Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, exercido durante os governos dos presidentes Ernesto Geisel e João Figueiredo.

Os primeiros momentos de comportamento tipicamente geopolítico disseram respeito à busca dos limites territoriais naturais, processo que culmina na definição das fronteiras nacionais, no início do século XX. Aumentando seu território, sem compromisso com o superado Tratado de Tordesilhas, os governantes coloniais, imperiais e republicanos, agiram movidos por essa lógica. Ações governamentais orientadas para garantir estabilidade nas zonas de maior potencial conflitivo fizeram concentrar atividades militares e diplomáticas em relação à Bacia do Prata. Conflitos existiram, também, na Amazônia, entre os quais aquele que levou à aquisição do Acre, por meio do Tratado de Petrópolis, em 1903, sob os auspícios do Barão do Rio Branco.

Interessante, também, é notar a temática relativa à mudança da Capital Federal. Assunto discutido desde, pelo menos, o século XVIII, ganhou corpo com o início do período republicano, quando a Constituição Federal de 1891 estabeleceu, em seu artigo 3º, que ficaria pertencendo à União, desde aquele momento, uma área de 14.400 quilômetros quadrados, a qual seria oportunamente demarcada, com vistas ao estabelecimento da futura capital³⁶. A construção de Brasília, nas décadas de 1950 e 1960, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, assinalou o clímax do pensamento geopolítico até então desenvolvido no Brasil, profundamente influenciado pela Guerra do Paraguai. O renomado historiador Thomas Skidmore assegura que a

³⁴ WURKOVITS, John F. George Dewey: his father's son. In: SWEETMAN, Jack. *The great admirals: command at sea 1587-1945*. Annapolis: Naval Institute Press, 1997.

³⁵ GORSHKOV, Sergei G. *The sea power of the state*. Annapolis: Naval Institute Press, 1979. Traduzido para o inglês por Voennoe Izdatelstvo Ministerstva Oborony.

³⁶ *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1821*. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

construção da nova capital representou, à época, um sinal de mudanças, com vistas à integração do interior abandonado do país³⁷.

Após a Segunda Guerra Mundial, a política brasileira vinculou-se à bipolaridade estabelecida, no âmbito do conflito Leste-Oeste. Localizado geograficamente em área de influência norte-americana, o Brasil permaneceu ligado ao comportamento político estadunidense, sendo que essa sintonia orientava o que se poderia chamar de pensamento de defesa e segurança brasileiro.

O Brasil sediou em 1947 a conferência que resultou no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). O tema da defesa hemisférica surgiu, então, no debate estratégico brasileiro. Hoje, discute-se uma possível revisão ou o desfazimento do tratado, uma vez que o mesmo encontra-se bastante desacreditado desde a Guerra das Malvinas, em 1982, e da denúncia formalizada pelo México, em 2002³⁸. Naquela ocasião, a Argentina o invocou e teve, como resposta dos Estados Unidos, país mais importante da composição do ajuste, o mais franco apoio às pretensões britânicas.

A criação da Escola Superior de Guerra (ESG) em 1949 e a formulação de uma Doutrina de Segurança Nacional, colocada em prática durante o regime militar de 1964, fez surgir um grande laboratório de idéias político-estratégicas, as quais seguiam balizadas pelas concepções norte-americanas do mundo bipolar. Embora a Escola tenha atingido pouco sucesso em termos da real implementação de seus modelos, serviu para a criação de um ideário político que ainda hoje perdura no Brasil. Suas noções englobam, entre outras, as de poder nacional, objetivos nacionais atuais e permanentes.

A geopolítica, para o Brasil, não deixou, certamente, de existir. Contudo, atualmente, não compõe o núcleo da atuação nacional no cenário exterior. Hoje, pode-se dizer, o país vive uma situação de ambigüidades, na qual aspira a uma liderança regional mas afasta-se, decisivamente, de qualquer confronto aberto com seus vizinhos. Da mesma forma, procura manter-se bem relacionado com os principais centros de poder mundial, em especial, com os Estados Unidos, mas pretende ter, ao mesmo tempo, uma postura independente. Essas ambigüidades, que serão melhor relatadas quando da análise da relação entre as políticas de defesa e diplomática, marcam o comportamento e pensamento político brasileiros, terminando por impor importantes limites à política de defesa.

Peso de práticas e idéias e deseducação da sociedade

Domício Proença Jr. e Eugênio Diniz nos alertam que, entre os erros graves de avaliação ocorridos na passagem da ditadura militar para a democracia, estava a idéia de que a mudança de regime faria surgir nas Forças Armadas, sem maiores problemas, um comportamento concordante com a nova realidade política. Esse erro, cometido por diversos avaliadores, deveu-se ao esquecimento de que uma simples mudança formal não necessariamente dá azo às desejadas mudanças estruturais e, em especial, não é suficiente para afastar, como que por encanto, o peso histórico das idéias e das práticas consolidadas do passado. Nas palavras dos autores:

³⁷ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

³⁸ AMORIM, Celso. *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

“O principal problema para a discussão de assuntos propriamente militares no Brasil é a continuidade de uma falsa expectativa: a de que o término do período autoritário tivesse feito surgir do nada todo o aparato necessário para a gestão democrática dos assuntos públicos. (...) O peso histórico de práticas tradicionais, carreiras consolidadas, falsas expectativas e mecanismos institucionais arrasta para o período democrático muitas idiossincrasias”³⁹.

Durante o regime militar, as Forças Armadas avocaram para si o monopólio da atuação política e de boa parte do pensamento estratégico. Fora dos círculos militares, entre os quais incluíam-se poucos civis afinados com a doutrina da ESG, praticamente nenhuma discussão era travada. Thomas Skidmore sintetiza a maneira obscura de decidir dos governantes militares, bem como a prevalência absoluta dos militares no pouco debate existente ao afirmar que “o cerne da tomada de posições na política brasileira depois de 1964 – formação da opinião da oficialidade – permaneceu oculto do público”⁴⁰.

Um dos mais nefastos resultados desse afastamento histórico é, sem dúvida, a deseducação da sociedade brasileira em relação aos assuntos de defesa. A sociedade não se mostra capaz de atribuir aos assuntos militares a mesma importância dada aos temas, por exemplo, da saúde e da educação. Importante ressaltar, essa deseducação é culpa de vários setores da vida sócio-política brasileira mas, em especial, das próprias Forças Armadas, cujas incursões na política nacional se mostraram catastróficas e terminaram por fazer surgir, no seio da sociedade civil, um sentimento generalizado de apatia em relação às forças de defesa, isso quando não um sentimento verdadeiramente antimilitar.

Da mesma forma, não se vislumbra na classe política brasileira qualquer inclinação a preocupar-se verdadeiramente com os assuntos da defesa nacional. Em primeiro lugar, essa pouca preocupação é resultado direto do baixo interesse social no assunto, o que faz das discussões sobre defesa nacional discussões de menor importância política, em especial do ponto de vista eleitoral. A discussão sobre defesa nacional não rende votos e os políticos, em uma democracia, estão interessados no retorno eleitoral dos debates que conduzem. Os comícios de campanha e os programas eleitorais apresentados, por exemplo, praticamente não contêm referências a assuntos militares. Em segundo lugar, reflete-se no desinteresse do Congresso Nacional pelo tema da defesa nacional, que segue exercendo de maneira bastante tímida o seu papel de controlador externo de todas as atividades da administração pública, quando o assunto é defesa nacional. A respeito do desinteresse da classe política brasileira pela defesa nacional, nos informa a professora Maria Helena de Castro Santos:

“(...) nenhum programa dos candidatos ao Congresso Nacional nas últimas eleições, por representação proporcional ou majoritária, assim como nenhuma plataforma eleitoral dos candidatos a postos executivos discutiram esse tema. (...) Quanto ao Congresso Nacional, ainda desempenha um papel limitado no processo de tomada de decisão da política de defesa e de outras questões militares. Esse controle incipiente e horizontal do Congresso sobre as Forças Armadas, partindo principalmente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (na Câmara e no Senado), da Comissão da Amazônia e, dependendo da questão em tela, de

³⁹ PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 31.

⁴⁰ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

outras comissões específicas, como a do Meio Ambiente e a da Previdência. Existe, ainda, o mecanismo de controle denominado “convocação de autoridade”, que obriga pela força de lei o comparecimento dos convocados. Esse instrumento, contudo, é raramente usado, já que os parlamentares preferem se valer do convite informal ou da audiência pública, evitando confrontos”⁴¹.

Difícil relação com a imprensa

Um dos grandes termômetros do valor que a sociedade confere aos assuntos públicos em geral, entre os quais os assuntos militares, consiste na imprensa. Em geral, as Forças Armadas aparecem na mídia de forma predominantemente negativa. Poucas são as referências jornalísticas favoráveis aos militares e estas, quando ocorrem, são rapidamente retiradas de circulação. Já as mensagens que realçam as falhas e os defeitos das Forças, além de muito mais numerosas, permanecem em evidência por longo tempo.

É comum que as forças sejam levadas à imprensa, por exemplo, para serem acusadas de omissão em relação às questões da segurança pública. No Brasil, os últimos anos foram testemunhas de um incomum crescimento dos níveis de criminalidade, em especial, com associação ao narcotráfico. Não são poucos os cidadãos que apontam para a Marinha, o Exército e a Aeronáutica como instituições omissas no combate ao crime, que deixam de dar sua necessária parcela para o restabelecimento das desejadas condições de ordem pública. As Forças, por sua vez, têm seus argumentos para não se imiscuírem diretamente na luta contra o crime, argumentos perfeitamente plausíveis, normalmente relacionados ao marco político ou ao marco legal-institucional da ação das forças de defesa. Contudo, esses mesmos argumentos, normalmente conhecidos pelos círculos civis ligados aos estudos de defesa, são invisíveis ao todo da sociedade, para a qual a mensagem transmitida segue sendo a da simples falta de vontade de combater os piores males que a afligem.

Existe todo um conteúdo constitucional-legal contrário à atuação direta das Forças Armadas na manutenção da ordem pública. Da mesma forma, argumentos resultantes do marco político e de outras realidades essencialmente práticas, vêm somar-se à noção de que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica não devem, em princípio, interferir nos assuntos da segurança pública. A Constituição Federal, em seu artigo 144, define que as Forças Armadas podem ser chamadas a garantir a segurança pública após o esgotamento dos meios policiais regularmente previstos para essa atividade. Delicada, também, é a assunção da função de polícia militar estadual pelas forças federais, o que poderia caracterizar, em vez de ação cooperativa, uma indevida interferência federativa. Por fim, existe o argumento da falta de preparo das Forças Armadas para a ação policial, treinadas que são para a ação decidida, com grande poder de fogo e destruição, contra um inimigo uniformizado e claramente identificado, e não em situações que envolvam a presença cidadã e a garantia de direitos individuais. Essa é a noção predominante acerca do envolvimento das forças militares com a segurança diária do cidadão, como deixa claro o Ministro da Justiça Márcio Thomaz Bastos, ao dizer que:

“a hipótese de uso dos meios militares para assegurar a ordem interna só é possível quando os órgãos (...) garantem originários da ordem pública, não

⁴¹ SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fevereiro, 2004, p. 121. Vol. 19, nº 54.

estiverem presentes ou não tenham posse dos meios necessários para assegurar sua manutenção”⁴².

Entretanto, não se pode esperar que o cidadão entenda, a priori, questões relacionadas ao regramento constitucional-legal, à questão política da substituição das polícias militares estaduais ou ao aspecto técnico da ação militar. O cidadão deseja, exclusivamente, viver em paz, acordar e dormir sem medo, levar seus filhos à escola sem receios. Somente ativa comunicação social e sincero esforço de transparência podem fazer com que se reverta a indesejável situação de falta de diálogo entre a sociedade e os componentes da defesa nacional e da segurança pública.

Outros fatos ensejadores da aparição negativa das Forças Armadas na imprensa dizem respeito aos problemas mal-resolvidos do período da repressão. Recorrentemente, cidadãos vão aos jornais e à imprensa televisiva para fazer ressurgir a discussão sobre os mortos e desaparecidos da ditadura militar. Recentemente, a Aeronáutica viu-se em dificuldades para explicar o suposto surgimento e posterior desaparecimento de arquivos que conteriam informações sobre as ações da ditadura em uma de suas unidades no nordeste brasileiro. De toda a confusão, o que restou assente foi a grande dificuldade que têm os militares para lidar com os repórteres.

Por fim, problemas isolados também atacam a ação da imprensa e contribuem para conferir avaliações negativas à imagem das Forças, reduzindo sua credibilidade junto à sociedade civil. A Aeronáutica foi alvo de intenso bombardeio jornalístico como decorrência do encontro de drogas transportadas em uma aeronave militar que chegava do exterior. A Marinha foi levada, pelo menos duas vezes, aos holofotes da imprensa, em situações, no mínimo, constrangedoras. A primeira, há cerca de sete anos, com respeito a possível contrabando realizado em seus meios navais. A segunda, há aproximadamente quatro anos, quando do afundamento do Submarino Tonelero no cais do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

No caso do suposto contrabando em massa, foram filmados importantes navios da Esquadra regressando do exterior abarrotados de compras particulares realizadas pelos tripulantes, em franco desrespeito às normas da autoridade alfandegária nacional. Pior, a televisão apresentou uma lista em que figuravam os nomes dos tripulantes e as compras por eles realizadas, o que conferiu à reportagem-denúncia um forte tom de veracidade. Entre as cenas que mais marcaram a imagem pública da Marinha, além dos navios na entrada do porto do Rio de Janeiro e da lista dos tripulantes, figura a de um almirante extremamente nervoso, sem saber o que dizer aos repórteres e tratando-os de maneira não muito delicada. O Clube Naval lançou uma nota intitulada “Dignidade do Marinheiro”, a qual, embora divulgada na grande imprensa, não chegou a provocar qualquer reversão da indesejada situação, em especial, porque o clube não constitui unidade oficial da estrutura institucional da Marinha. As autoridades navais, propriamente ditas, pouco fizeram para esclarecer o ocorrido e o fato segue, até hoje, mal-explicado. Não cremos que a Marinha do Brasil use seus navios para realizar contrabando, pois trata-se de instituição reconhecida por seu patriotismo e elevado senso de valor reinante entre seus integrantes. No entanto, uma coisa certa: os oficiais da Marinha não têm a menor noção de como lidar com a imprensa ou de como conferir a desejada transparência a seus atos.

Da mesma forma no caso do Submarino Tonelero, resultou uma estória muito mal-contada e a confirmação da pouca ou nenhuma habilidade dos Comandos Militares no

⁴² BASTOS, Márcio Thomaz. *As Forças Armadas e a Segurança Pública*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

trato com a imprensa. Um submarino da Esquadra brasileira afundou no cais do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, durante as festas de Natal, inexplicadamente. A imprensa especulou muito sobre o ocorrido, fazendo menção, por vezes, à possível negligência dos oficiais e marinheiros do quarto de serviço, os quais estariam mais preocupados com as comemorações natalinas do que com a segurança do navio. As autoridades navais levaram muito tempo para manifestar-se junto à imprensa (no mundo da comunicação de massa, um dia é muito tempo, dois dias uma eternidade) e, quando o fizeram, foi de forma sofrível. Até hoje não foi suficientemente esclarecido o ocorrido.

Gastos em defesa no Brasil

A análise dos gastos realizados no setor defesa, no Brasil, também serve para medir a valoração do mesmo. Em primeiro lugar, pode-se dizer que o histórico baixo nível de gastos com a defesa nacional traduz a baixa prioridade atribuída pelo governo brasileiro ao assunto. E, de fato, é mantido em padrões predominantemente humildes o nível de despesa com a defesa no Brasil. Com razão, afirmou o Almirante-de-Esquadra Sérgio Chagasteles, então Comandante da Marinha, que os recursos alocados às forças armadas brasileiras, por meio do seu Ministério da Defesa, é que representam a disposição da sociedade em investir em sua segurança e sua defesa⁴³.

Existe, hoje, um quadro declinante disponibilidades orçamentário-financeiras para a defesa nacional brasileira. A rubrica orçamentária “Outros Custeios e Capital” (OCC), por exemplo, registra uma redução continuada que afeta tremendamente a capacidade de preparo e adestramento das forças militares brasileiras. A análise dos contingenciamentos orçamentários, por sua vez, como a verificação da redução dos OCC, também exemplifica as dificuldades por que passa a defesa brasileira. De acordo com o almirante Chagasteles, em 2002, os contingenciamentos da lei orçamentária anual alcançaram a marca dos 37%, bem superiores à média de 11% observadas nos anos anteriores. O mesmo ocorreu em 2003 e em 2004, praticamente sucateando as armas nacionais brasileiras, a exemplo do que ocorre com a Aeronáutica, hoje, virtualmente incapaz de prover qualquer defesa aérea para o país.

A mesma preocupação foi manifestada pelo então Comandante do Exército, General-de-Exército Gleuber Vieira. Particularmente, referiu-se aos vícios indesejáveis que as flutuações derivadas da área econômica terminam por introduzir na administração das forças armadas. Para o general, ocorre a perda da capacidade de planejamento de longo prazo, comprometendo decisivamente a antevisão dos comandantes militares. Nas palavras do ex-Comandante do Exército:

“nós, que estamos acostumados a planejar anos à frente, a ter programas plurianuais, somos obrigados a raciocinar para o mês que vem e, no máximo, para o ano que vem. Isso cria certos vícios administrativos, certos vícios de planejamentos, além dos reflexos operacionais (...). A flutuação econômica sempre nos deixa interrogações, questionamentos para o futuro e dificulta, sobremaneira, a administração da Força”⁴⁴.

⁴³ CHAGASTELES, Sérgio. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões da Marinha. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

⁴⁴ VIEIRA, Gleuber. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões no Exército. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

Hélio Jaguaribe, pesquisador do Instituto de Estudos Políticos e Sociais, sustenta que, nas atuais condições, o Brasil não teria condições de enfrentar, com êxito, sérios desafios militares, econômico-tecnológicos, ou mesmo de poderosos movimentos desestabilizadores. Para o professor Jaguaribe, os meios de que o Brasil hoje dispõe para assegurar sua defesa nacional são modestos em demasia, tanto do ponto de vista militar, quanto no plano econômico-tecnológico, ou no que se refira à necessidade de contenção de intervenções desestabilizadoras. E, completa a análise, o que particularmente agrava a situação é o completo engessamento dos recursos financeiros da União, a qual não dispõe de folga para mobilizar maiores montantes com os quais se pudesse, em emergência, complementar os meios de defesa. Além disso, a atual impotência brasileira, em matéria de defesa nacional, decorreria da falta de apropriada consciência, no conjunto do povo brasileiro e nos principais segmentos sociais, da relevância do sistema de defesa para a preservação da autonomia nacional⁴⁵.

O sistema econômico e os recursos tecnológicos brasileiros revelam-se insuficientes para assegurar um adequado nível de autonomia, relativamente ao sistema financeiro internacional e ao conjunto de condições e medidas que regulam o uso de tecnologias.

O grau extremamente baixo de integração social torna o Brasil susceptível efeitos desestabilizadores de perigosas proporções. Esses efeitos podem resultar de colisões entre interesses econômicos estrangeiros e domésticos, como algumas prejudiciais regulamentações internacionais, ou, ao contrário, da possibilidade de conluios contrários ao interesse nacional entre movimentos sociais reivindicatórios e congêneres de outros países, como as FARC.

Resulta que a defesa brasileira, atualmente, é precária, e a segurança do Brasil depende mais da inexistência de sérios desafios internacionais do que de sua capacidade de contraposição. A impotência leva ao reconhecimento de que nenhuma política séria de defesa nacional pode haver, no Brasil, se, antes não se der atenção a dois requisitos. O primeiro é a adoção de um novo modelo macroeconômico, com compromisso social e ecológico. O segundo consiste na conscientização do povo brasileiro quanto à necessidade de se preservar e ampliar as margens de autonomia interna e da necessidade de se integrar nossa defesa nacional com a dos países de MERCOSUL.

Importante consideração acerca da questão da autonomia diz respeito à globalização, sem dúvida, um dos mais representativos marcos do mundo contemporâneo. Está correto Hélio Jaguaribe quando afirma ser improcedente a tese de que o processo globalizante conduz, de maneira irresistível, à eliminação prática do Estado Nacional e sua substituição pelo mercado, nada mais havendo a fazer do que aceitar as regras e os procedimentos por este ditados. Isso porque os efeitos da globalização, em muitos casos, têm contribuído muito mais para globalizar problemas do que disponibilizar soluções. As disparidades resultantes, em especial as de ordem econômica e social, contribuem para a exacerbação de tensões de todo tipo.

A globalização pode ser definida como um processo de mudanças rápidas e de longo prazo, essencialmente dinâmico, que se manifesta nos diversos domínios das sociedades e que se caracteriza pela intensificação generalizada das trocas de informações, riquezas e oportunidades de toda sorte. A velocidade das transformações tende a ser superior à capacidade de adaptação de governos nacionais e outras

⁴⁵ JAGUARIBE, Hélio. *Defesa nacional: desafio e possíveis respostas do Brasil*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

instituições. Contribui, ainda, para o avanço de novas ameaças e novos tipos de conflitos, que desafiam a capacidade de adaptação, planejamento e formulação doutrinária dos países. Alguns exemplos importantes são⁴⁶:

- a) a crise financeira asiática de 1997-1998 intensificou as instabilidades étnicas na Indonésia, catalisando os movimentos de independência do Timor Leste e ameaçando a integridade territorial de todo o resto do país;
- b) durante a luta no Kosovo e após o seu término, kosovares de origem albanesa usaram a internet para levantar financiamento destinado ao Exército de Libertação do Kosovo, enquanto, na Sérvia, reformistas usaram o mesmo recurso para se opor ao regime do líder Slobodan Milosevic;
- c) em Serra Leoa, grupos criminosos tiveram seus atos insurrecionais financiados por meio da venda de diamantes no mercado internacional.

A globalização contribui para o surgimento de um novo contexto no qual se exercita o poder nacional. Instituições nacionais e internacionais, governamentais e privadas, instrumentalizam o poder da globalização e reduzem o monopólio de poder do Estado Nacional. O que resulta dessa discussão é que o mercado e a competição não se mostram eficazes na definição de bons resultados. Os governos nacionais e seus instrumentos tradicionais, como as forças de segurança e defesa, continuam a ter grande importância na manutenção da estabilidade e da paz. A globalização não substitui a geopolítica, mas a ela se aliou na conformação de um mundo mais dinâmico e mais vulnerável. As forças militares continuam a desempenhar papel do máximo relevo no mundo globalizado⁴⁷.

Não obstante, se é verdade que os gastos brasileiros com segurança e defesa são insuficientes para o atendimento às necessidades do país (o que ocorre em praticamente toda a América do Sul), também é verdade que eles estão longe de serem desprezíveis. A análise dos gastos realizados no âmbito da rubrica orçamentária *defesa nacional e segurança pública*, medidos em termos de percentuais do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social, revela que, em 2000 e 2001, o Brasil despendeu mais com defesa e segurança do que com educação e cultura⁴⁸.

Portanto, claro fica que os gastos com segurança e defesa são concorrentes com outras áreas prioritárias para a ação governamental. Não parece haver, a partir da análise do quadro acima, uma franca despriorização da defesa nacional no contexto do gasto público, mas, muito mais, pouca transparência acerca da realização das respectivas despesas. Afinal, como justificar, em um país que segue há muito tempo sem conflitos externos, gastos em segurança e defesa superiores àqueles realizados em educação? Será por causa do crescimento da violência urbana e rural e a conseqüente valorização dos temas de segurança pública? Pode até ser, mas a sociedade não parece muito informada a esse respeito e, nessas circunstâncias, transparece (sem qualquer transparência...) a percepção de que a defesa nacional vai a reboque das necessidades

⁴⁶ FLANAGAN, Stephen J., FROS, Ellen L. e KUGLER, Richard L. *Challenges of the global century: report of the project on globalization and national security*. Washington, DC: National Defense University, 2001.

⁴⁷ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. "Economia e orçamento para a defesa". *A Defesa Nacional: revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros*. Set/Dez de 2003, n. 797. Biblioteca do Exército Editora.

⁴⁸ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. "Controle Externo sobre a Defesa Nacional". *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.

manifestas da segurança pública. É, portanto, verdade que se gasta pouco em defesa no Brasil, mas, também, é verdade que não se sabe no que se gasta.

Qualquer análise de esforços nacionais em defesa desenvolve-se, de forma muito mais consistente, se em estudos comparados. Entretanto, a comparação dos gastos de defesa em nível nacional apresenta dificuldades práticas que fazem do trabalho um verdadeiro desafio. A dificuldade resulta da heterogeneidade metodológica e terminológica verificada entre os registros realizados pelos diversos países. De início, os diferentes países não entendem nem definem sua defesa nacional do mesmo modo. Há países que restringem a definição da defesa nacional à defesa contra inimigos externos, existem aqueles que incluem no conceito a segurança pública e, ainda, aqueles que atribuem ao conceito de defesa nacional temas voltados para o desenvolvimento de infra-estrutura civil e ações de saúde pública. É evidente, portanto, que somente será possível a realização de comparações confiáveis e consistentes se houver atenção a essas limitações. Sem uma definição clara e comum do conceito de defesa dos diferentes países, bem como dos respectivos sistemas orçamentários, o exercício de comparação tende a ser de pouca valia.

Alarmante é a falta de informações confiáveis provenientes da América do Sul. Brasileiros, argentinos, bolivianos e outros sul-americanos que desejarem estudar os gastos de defesa de seus países encontrarão informações nos Estados Unidos e na Europa mais facilmente do que em suas próprias origens. Atualmente, existem poucas fontes de informação internacionais que procuram realizar, sistematicamente, pesquisas sobre o nível de gastos com defesa. Entre elas destacam-se o *International Institute for Strategic Studies* (IISS), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), o *U.S. Bureau of Arms Control* e a Organização das Nações Unidas (ONU). E, mesmo nesses casos, as informações estão distantes da qualidade desejada⁴⁹. Utilizando-se as informações do SIPRI, de Estocolmo, Suécia, podemos comparar os gastos em defesa realizados por 6 países sul-americanos, como porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) e em dólares constantes, relativos ao ano 2000:

GASTOS EM DEFESA – como porcentagem do PIB

PAÍSES	1998	1999	2000	2001
Argentina	1.3	1.5	1.3	1.4
Bolívia	2.4	1.8	1.5	1.6
Brasil	1.4	1.3	1.3	1.5
Chile	3.2	2.9	(2.8)	(2.9)
Paraguai	1.2	1.1	1.0	(0.9)
Uruguai	1.2	1.3	1.1	1.3

GASTOS EM DEFESA – milhares de dólares constantes do ano 2000 (US\$ mil)

PAÍSES	1998	1999	2000	2001
Argentina	3881	4106	3741	3769
Bolívia	195	146	128	137
Brasil	7816	7211	7644	8898
Chile	2364	2074	(2148)	(2176)
Paraguai	94.9	80.5	80.2	(70.2)

⁴⁹ SCHEETZ, Thomas. *Gastos militares en América del Sur: proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*. Lima: Centro regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y el Caribe, 2004.

Uruguai	260	270	226	259
---------	-----	-----	-----	-----

Fonte: Gustavo Sibilla e outros, *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*, 2004. Os valores entre parênteses são estimativas realizadas pelo SIPRI.

No Brasil, o Tribunal de Contas da União divulga anualmente informações sobre gastos do setor defesa nacional, no bojo da avaliação que realiza sobre as contas anuais do Governo da República. No entanto, essas informações não são amplamente divulgadas ao público. Não existe, por exemplo, uma disponibilização ampla na internet, a não ser em relação aos últimos cinco anos. As informações do Tribunal, contidas na tabela abaixo permitem verificar que, em termos do percentual do PIB, os gastos com o setor defesa no Brasil são modestos e razoavelmente constantes, com média geral em torno de 1,0% e raríssimas vezes superando a marca dos 2,0%.

DESPEASAS DO SETOR DEFESA NACIONAL 1950-2004				
Ano	Despesa setor defesa	PIB	%	Observações
1964	388.495.585.944,00	23.055.900.000.000,00	1,7	Cr\$
1965	923.941.205.600,00	36.817.600.000.000,00	2,5	Cr\$
1966	1.209.296.147,94	53.724.100.000,00	2,3	NCr\$
1967	1.511.326.265,00	71.486.300.000,00	2,1	NCr\$
1968	1.960.119.124,00	99.879.800.000,00	2,0	NCr\$
1969	2.528.509.063,00	133.116.900.000,00	1,9	Cr\$
1970	3.598.861.890,00	174.624.100.000,00	2,1	Cr\$
1971	4.337.375.055,62	233.996.300.000,00	1,9	Cr\$
1972	5.415.768.599,39	302.323.200.000,00	1,8	Cr\$
1973	7.056.595.436,00	389.090.000.000,00	1,8	Cr\$
1974	9.274.716.636,00	548.645.100.000,00	1,7	Cr\$
1975	13.259.052.283,00	1.009.380.000.000,00	1,0	Cr\$
1976	20.960.228.914,00	1.560.271.000.000,00	0,8	Cr\$
1977	26.954.607.242,33	2.321.925.000.000,00	0,9	Cr\$
1978	37.069.282.098,00	3.410.019.000.000,00	1,1	Cr\$
1979	58.115.876.031,33	6.311.762.000.000,00	0,9	Cr\$
1980	90.802.957.018,00	13.163.818.000.000,00	0,7	Cr\$
1981	178.783.480.461,00	25.631.772.000.000,00	0,7	Cr\$
1982	414.903.978.000,00	50.815.295.000.000,00	0,8	Cr\$
1983	916.325.535.000,00	120.267.535.000.000,00	0,8	Cr\$
1984	2.837.754.853.000,00	386.967.409.000.000,00	0,7	Cr\$
1985	12.710.993.328.000,00	1.364.123.965.000.000,00	0,9	Cr\$
1986	28.639.258.397,00	3.586.291.000.000,00	0,8	Cz\$
1987	129.318.853.258,00	11.899.911.000.000,00	1,1	Cz\$
1988	1.175.696.794.326,00	94.952.490.000.000,00	1,2	Cz\$
1989	18.931.780.103,00	1.366.421.000.000,00	1,4	NCz\$
1990	481.200.000.000,00	35.625.795.000.000,00	1,4	Cr\$

1991	2.075.411.229.000,00	165.786.000.000.000,00	1,3	Cr\$
1992	17.183.392.000.000,00	1.846.000.000.000.000,00	0,9	Cr\$
1993	478.806.147.000,00	38.767.000.000.000,00	1,3	CR\$
1994	4.510.673.417,08	349.205.000.000,00	1,3	R\$
1995	8.418.621.019,00	646.192.000.000,00	1,3	R\$
1996	8.952.599.372,00	778.887.000.000,00	1,1	R\$
1997	9.839.025.000,00	870.743.000.000,00	1,1	R\$
1998	10.581.379.000,00	914.188.000.000,00	1,2	R\$
1999	11.228.000.000,00	973.846.000.000,00	1,2	R\$
2000	10.634.132.000,00	1.101.255.000.000,00	1,0	R\$
2001	11.891.513.000,00	1.198.736.000.000,00	1,0	R\$
2002	12.616.520.000,00	1.346.028.000.000,00	0,9	R\$
2003	11.570.137.312,00	1.514.924.000.000,00	0,8	R\$

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República
Em relação a 1966, despesas do setor defesa estimadas por interpolação

1.4 Relações entre a política exterior e a política de defesa

Soberania, não-intervenção e a sempre importante região platina

Desde o início de sua vida política, o Brasil buscou pautar sua ação externa na defesa dos princípios da soberania e da não-intervenção. Quando o principal foco da política externa do país era a consolidação territorial, em especial por meio da clara definição das fronteiras terrestres, com ênfase na busca de limites naturais. Entre os princípios norteadores da política externa brasileira, destacam-se o da busca de soluções pacíficas, preferencialmente via negociações bilaterais e o *utipossidetis*, muitas vezes invocado para justificar a pretensão territorial quando da demarcação das fronteiras. Durante a gestão do Barão do Rio Branco, por exemplo, a política exterior brasileira mostrava-se francamente avessa a coligações voltadas para discussões fronteiriças. Acerca da tradição das negociações bilaterais, só em último caso recorrendo à arbitragem ou à busca de parceiros fortes, vale dizer que pode estar na base de algumas dificuldades enfrentadas pelo país para afirmar-se nos foros multilaterais. O foco geográfico era, então, a região platina, na qual se concentravam as questões de definição de limites, sendo a Amazônia, em função de discussões análogas, o segundo maior teatro da diplomacia e das armas brasileiras.

Nesse período, a política externa e a política de defesa do Brasil apresentavam intensa sintonia. O Exército e a Marinha concentravam suas unidades nas fronteiras com o Paraguai, o Uruguai e, em especial, com a Argentina, grande ator regional do Cone Sul. A Marinha foi várias vezes chamada a atuar no bloqueio de portos e na proteção de comboios contra os eficientes e corajosos ataques corsários da armada argentina⁵⁰. O Exército, entre as diversas atuações na região, teve como grande momento, sem dúvida, a Guerra do Paraguai, sobre a qual tantos questionamentos pairam e cuja discussão, no âmbito do MERCOSUL, ainda constitui, de certa forma, um tabu. Resquícios dessa época ainda encontram-se fortemente enraizados no comportamento estratégico brasileiro, do

⁵⁰ DE MARCO, Miguel Ángel. *Corsários argentinos: héroes del mar en la independencia y la guerra con el Brasil*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2002.

qual um importante sintoma é o da distribuição espacial de forças. Importante análise a esse respeito nos é propiciada por Ricardo Runza, pesquisador do *Instituto de Estudos Estratégicos*, Buenos Aires. Em interessante trabalho publicado na *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, demonstra que a maior concentração de meios militares brasileiros ainda se encontra no sul, respeitando os condicionantes históricos dos conflitos ocorridos, particularmente nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. O pesquisador observa que, de um total de 296 unidades militares terrestres, aéreas e navais, equivalentes ao valor regimento, 174 delas, representando 59% das unidades militares brasileiras, encontram-se ainda no cone sul do país, aptas a projetar força sobre as fronteiras da Argentina, do Uruguai e do Paraguai⁵¹.

Política externa e política de defesa em ritmo de nacionalismo econômico

A proclamação da república, em 1889, não trouxe alterações significativas na condução dos negócios exteriores no Brasil. Continuaram a coexistir, em equilíbrio, as tendências a tentar exercer uma liderança regional, sem políticas agressivas em relação aos vizinhos, e a tentar buscar parceiros fortes, em especial os Estados Unidos. Contudo, a década de 1930 e, sobretudo, o fim da Segunda Guerra Mundial, trouxeram novos contornos à política externa brasileira. O país orientou-se, francamente, para a industrialização e começou a viver, de certa forma, um nacionalismo econômico.

Nos anos 50, o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira, defensor da idéia de construção de um novo *panamericanismo*, voltou a pugnar por um comportamento isento das pressões das potências, ainda que conferisse posição de importância especial aos Estados Unidos. A diplomacia brasileira, no período, atuava de forma surpreendente junto ao governo norte-americano, em um verdadeiro esforço concentrado de relações públicas e de venda de uma boa imagem do Brasil junto ao país mais forte das Américas. A *Operação Pan-Americana*, proposta por Kubitschek e, que, de início, teve uma fria recepção pelos Estados Unidos, veio a ocorrer, na prática, por meio da *Aliança para o Progresso*, posteriormente implementada de forma multilateral.

Contudo, a busca de uma neutralidade em termos de política externa foi a tônica de Kubitschek. Tanto que o relativo distanciamento de qualquer alinhamento direto com os Estados Unidos fez pairar sobre o Presidente a desconfiança dos direitistas mais exaltados. A relação com as Forças Armadas foi particularmente conturbada. Para começar, sua posse na Presidência da República necessitou ser garantida por um movimento militar conhecido como “golpe preventivo”, sob o comando do Marechal Henrique Lott, do Exército Brasileiro. Ainda, contava o presidente com menos de duas semanas de governo quando oficiais direitistas da Aeronáutica iniciaram uma revolta em Jacareacanga, interior da Amazônia. Três anos depois, outra vez, a Aeronáutica criou obstáculos a Kubitschek, quando da revolta de Aragarças⁵².

A política de defesa brasileira, à época, mostrou-se razoavelmente afinada com a política externa, inclusive no que se refere às sístoles e diástoles das relações mantidas com os Estados Unidos, ora de alinhamento e aproximação, ora de afastamento e oposição. A atuação mais ou menos independente da diplomacia deveria ser, entendia-se,

⁵¹ RUNZA, Ricardo A. Misiones, despliegue y organización de las fuerzas armadas de Argentina, Brasil y Chile. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero-junio, 2004.

⁵² ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda., 1986.

de alguma forma respaldada por uma capacidade de projeção de poder militar. E Kubitschek não deixou de dar atenção à exigência.

Particularmente interessante, neste sentido, foi o programa de aquisições militares então empreendido. A Marinha, dona de posições tradicionalmente mais conservadoras em termos políticos, recebeu seu primeiro navio-aeródromo. Kubitschek autorizou a aquisição do velho navio-aeródromo *HMS Vengeance*, da classe *Colossus*, remanescente britânico da Segunda Guerra Mundial. Após uma ampla e dispendiosa reforma, a belonave foi incorporada à Esquadra Brasileira sob o batismo de navio-aeródromo ligeiro *Minas Gerais* (indicativo visual A-11)⁵³. Destaca-se no período, também, o reaparelhamento da Aeronáutica. A aviação de caça brasileira, que havia recebido em 1953 seus primeiros aviões de combate a jato, os *Gloster Meteor*, vindos do Reino Unido, continuou a ser contemplada com novos aparelhos.

Política externa independente

Nos governos imediatamente posteriores, Presidentes Jânio Quadros e João Goulart, no âmbito da chamada Política Externa Independente (PEI), a atuação externa do Brasil pautou-se, ainda mais, pela busca de posições próprias. A PEI consistia de um conjunto de atitudes e princípios independentes, entre os quais destacavam-se⁵⁴:

- a) expansão das exportações para qualquer país, inclusive para países socialistas;
- b) defesa do direito internacional, da autodeterminação e da não-intervenção nos assuntos externos de outros países;
- c) política da paz, do desarmamento e da coexistência pacífica;
- d) apoio à descolonização completa de todos os territórios;
- e) formulação autônoma de planos nacionais de desenvolvimento e liberdade de encaminhamento da ajuda externa pelo governo.

Marcante desse período foi a aproximação com países da órbita socialista, desde Cuba até a União Soviética, atos políticos nem sempre muito bem recebidos, em decorrência das divergências internas sobre qual o modelo político a ser seguido pelo Brasil. Séria discussão havia quanto a dever o Brasil manter-se vinculado ao tradicional pensamento ocidental. O alinhamento com as políticas estadunidenses começou a ser intensamente discutido e começaram-se a formar posições radicais tanto a favor quanto contra o exemplo dos Estados Unidos.

A política externa de então exerceu profunda influência sobre a prática e o pensamento da defesa nacional brasileira. A aproximação com o bloco socialista, ocorrida

⁵³ Tradicionalmente, os navios mais poderosos da esquadra brasileira recebem o nome de um dos dois Estados mais influentes na história política do país, São Paulo e Minas Gerais. Alternativamente, recebem os nomes dos dois mais importantes heróis navais nacionais, Tamandaré e Barroso (caso de dois cruzadores-leves classe *Brooklin* operados nos anos 60 e 70). No início do século XX, a Marinha do Brasil teve dois encouraçados *dreadnought* chamados *São Paulo* e *Minas Gerais*. Quando da aquisição do navio-aeródromo por Juscelino Kubitschek, a discussão quanto ao nome retornou. E Kubitschek, natural de Diamantina, era (e continua sendo) um verdadeiro ícone da história política de Minas Gerais. Anos mais tarde, na década de 1990, o *Minas Gerais* foi substituído pelo navio-aeródromo francês *Foch*. Este foi rebatizado com o nome de navio-aeródromo *São Paulo* (indicativo visual A-12). O Presidente da República de então, Fernando Henrique Cardoso, fez toda sua vida política em São Paulo.

⁵⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política de defesa e segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

no início dos anos 60, indicava que os assuntos da defesa nacional não precisavam seguir, obrigatoriamente, modelos norte-americanos. Indubitavelmente, entretanto, pode-se dizer, que o conflito entre os dois grandes blocos, capitalista e socialista, orientou, de alguma forma, a política nacional no campo da defesa nacional e, também, da segurança interna.

Período militar: as armas se confundem com o governo

O período entre 1964 e 1985 é conhecido como o período militar. As Forças Armadas, em seguida a um movimento iniciado em 31 de março de 1964, tomaram para si, diretamente, o comando político do país. Destaca-se no período, na formulação doutrinária da defesa nacional, a Escola Superior de Guerra (ESG), bem como o modelo ideológico “Brasil Potência”. O primeiro governo militar, tendo à frente o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, posicionou-se francamente ao lado da política norte-americana, o que ficou conhecido como alinhamento automático. No entanto, ao mesmo tempo em que cortejava os Estados Unidos, a política exterior brasileira fazia-se sentir, ao mesmo tempo, interessada na liderança sul-americana.

O alinhamento com os Estados Unidos não era, de fato, tão automático. Shiguenoli Miyamoto⁵⁵ relembra que Castelo Branco, em julho de 1964, por ocasião da formatura dos novos diplomatas, no *Itamaraty*, ao traçar as diretrizes da política externa de seu governo, fez ver que os interesses nacionais deveriam coincidir, primeiramente, com a Bacia Platina, em seguida, com a América do Sul, depois com as Américas e, finalmente, com o mundo ocidental. Mais do que um alinhamento político automático com os Estados Unidos, o que houve foi a incorporação de princípios de origem ocidental ao pensamento e à ação da política brasileira. Além disso, o período marca os primórdios da noção de segurança hemisférica no Brasil.

Noções de segurança hemisférica

Dentro dessa visão inicial de segurança continental, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil participou da intervenção internacional na República Dominicana. Segundo a ótica da época, deveria prevalecer o que fora acordado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A idéia era de que os países do continente deveriam unir-se para derrotar um inimigo comum, este marcado pela doutrina comunista. Em certo sentido, a noção principiológica da segurança hemisférica parecia marcada pela presença do pensamento dos Estados Unidos.

O que se percebe é o sempre presente balançar da política externa brasileira, dividida entre o interesse de se mostrar alinhada com os principais centros do pensamento ocidental e o interesse de manter uma postura independente, escapando à subserviência. Castelo Branco preocupava-se em mostrar que o governo diferenciava os interesses nacionais dos da grande potência. Por isso, apesar dos pedidos insistentes do presidente norte-americano Lyndon Johnson, o Brasil não chegou a enviar tropas ao Vietnã em 1966.

O dilema alinhamento-autonomia

Já na presidência do Marechal Arthur da Costa e Silva, as noções de defesa e segurança nacionais não seguiram as linhas da bipolaridade que marcara o pós-1945. Costa e Silva concedeu maior atenção à diferença entre o Hemisfério Norte desenvolvido e o Hemisfério Sul subdesenvolvido. Sob esta nova perspectiva, não eram as desigualdades

⁵⁵ MIYAMOTO, Shiguenoli. *A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações*. Texto apresenta do no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

ideológicas que colocavam em risco o país, mas as sócio-econômicas. Thomas Skidmore faz referência à enorme curiosidade que dominava o Brasil quando o novo presidente assumiu. Especulava-se se ele iria mesmo “humanizar a revolução” como prometera, e falava-se na adoção de políticas essencialmente nacionalistas⁵⁶. Por afastar-se, decididamente, de qualquer alinhamento com os Estados Unidos, Costa e Silva chegou a ser considerado esquerdista por muitos, à época.

O que ocorria, como bem refere Miyamoto, é que a percepção de Costa e Silva do cenário global era mais aguçada do que a dos demais oficiais, em geral, limitados a entender o mundo nos termos do conflito que opunha norte-americanos e soviéticos. Nesse período, o acesso à tecnologia nuclear passou a ser considerado um importante elemento de projeção da importância do Brasil no cenário internacional. Como resultado, o país não assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) em 1968. O governo iniciaria, ainda, uma série de denúncias contra os países centrais, os quais estariam, na visão de Costa e Silva e seu staff, tentando dividir o espaço mundial em países responsabilmente detentores de tecnologia nuclear e outros não-dotados da necessária maturidade histórico-política para tanto.

Alguns anos depois da criação do Serviço Nacional de Informações (SNI)⁵⁷, entrou em vigor a Lei de Segurança Nacional⁵⁸. A lei fundamentava-se na chamada *teoria do cerco*, segundo a qual qualquer potencial inimigo, perigoso para os interesses nacionais, deveria ser imediatamente neutralizado. Com a Lei de Segurança Nacional, o governo poderia interferir em qualquer campo da vida nacional, bastando, para isso, entender a existência de algum comprometimento da segurança nacional, conceito aberto, amplo e praticamente sem definição. Cresceu em importância, nessa época, o Conselho de Segurança Nacional, no qual tinham assento o presidente, os ministros de Estado, os membros do alto-comando das forças armadas e o chefe da Casa Civil. A política externa brasileira, então, passa a levar em conta a noção de fronteira ideológica, que traria, novamente, sob a presidência do General Emílio Garrastazu Médici, visível conflito entre um alinhamento automático com os Estados Unidos e a busca de posições nacionalistas.

Com a presidência Médici, a política externa tornava-se, como a interna, mais agressiva. Exemplo de uma agressividade nacionalista até então não vista foi a “questão das duzentas milhas”. O Brasil adotou, unilateralmente, em 1970⁵⁹, mar territorial de duzentas milhas. Na verdade, outros países da América Sul, a começar com Chile, Equador e Peru já haviam adotado postura semelhante. Em todos os casos, inclusive no do Brasil, a concepção expansionista do mar territorial foi justificada invocando-se imperativos de ordem econômico-desenvolvimentista, buscando escapar às críticas quanto a uma arrogante afirmação de soberania. Esse movimento foi seguido, também, por outros países de fora da América, como a Guiné, na África, que reivindicaria oitenta milhas, e a Islândia, república insular a noroeste da Noruega, essencialmente dependente da

⁵⁶ SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

⁵⁷ BRASIL. *Lei nº 4.341, de 17 de junho de 1964*. Cria o Serviço Nacional de Informação.

⁵⁸ BRASIL. *Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências.

⁵⁹ BRASIL. *Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970*. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências.

economia marítima, chegando esse ato expansionista a custar-lhe uma demanda com a Grã-Bretanha⁶⁰.

Médici concedeu muita atenção ao tema do equipamento militar. Em relação à Aeronáutica, por exemplo, promoveu a consolidação da idéia de uma “força aérea a jato”. Caças-táticos F-5E *Tiger*, fabricados pela norte-americana *Northrop Corporation*, passaram a compor a espinha dorsal da aviação de combate brasileira, substituindo, definitivamente, os antigos jatos F-8 e TF-33. Interceptadores supersônicos F-103 *Mirage*, fabricados pela francesa *Marcel Dassault*, e que haviam provado seu valor nas guerras no Oriente Médio, foram incorporados ao arsenal brasileiro em 1972 e baseados em Anápolis, próximo a Brasília, no centro do país, de onde poderiam, em tese, oferecer combate em qualquer ponto do território brasileiro. Em 1971, entrou em serviço o avião de ataque a jato AT-26 *Xavante*, fabricado pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), o que significou gigantesco salto em termo da capacidade brasileira de auto-provimento da defesa nacional, particularmente, da defesa aeroespacial. A EMBRAER, recém-criada, entregava seu primeiro avião à Aeronáutica brasileira e o fazia já na era do jato. Com esse novo equipamento, juntamente com importantes alterações no sistema de vigilância-radar, por meio do Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SISDACTA), tornou-se possível o surgimento de uma doutrina de defesa aérea no Brasil⁶¹. Uma importante “prova” do funcionamento de todo esse novo sistema ocorreu uma década mais tarde, quando, em 1982, durante a Guerra das Malvinas, um bombardeiro *Vulcan*, da *Royal Air Force*, foi interceptado por um caça F-5E do 1º Grupo de Aviação de Caça, sediado em Santa Cruz, Estado do Rio de Janeiro.

Geisel e o pragmatismo responsável

Com o governo do general Ernesto Geisel, inicia-se a flexibilização do regime militar e a transição para a democracia. Nesse período, a ESG voltou a ser prestigiada, mas não chegou a ter tanta influência como no passado. O tradicional binômio *segurança e desenvolvimento*, marca incontestemente do período militar, passou a ser visto de outra maneira, concedendo-se maior importância ao desenvolvimento do que à segurança, esta última entendida de forma bastante ampla, praticamente autorizativa de qualquer interferência do governo na vida sócio-política do país. A idéia do Brasil Grande Potência cedeu lugar à noção de potência emergente. Nesse contexto, o Brasil buscava ocupar espaço em um mundo cada vez mais competitivo.

A expressão que caracteriza a política externa do governo Geisel é, sem dúvida, a do *pragmatismo responsável*. Diferentemente da política externa do governo Médici, altamente ideologizada, o pragmatismo responsável de Geisel distanciou-se da idéia do perigo comunista. Atos de grande importância nesse sentido foram os reconhecimentos de Angola, de Moçambique e da República Popular da China. Os Estados Unidos deixaram de ser considerados um parceiro quase-único para serem vistos apenas como um parceiro a mais. Nas palavras de Thomas Skidmore:

“o governo Geisel imprimiu um novo estilo às relações com os Estados Unidos. O presidente era menos inclinado do que seus antecessores a aceitar a idéia de ser a nação americana um “aliado indispensável” do Brasil. Ele queria mais espaço para manobra, um alinhamento menos “automático” com a liderança dos Estados

⁶⁰ REZEK, João F. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 1993.

⁶¹ LORCH, Carlos. *Asas da Força Aérea Brasileira*. Rio de Janeiro: Action Editora, 1988. Edição comemorativa do cinquentenário do Ministério da Aeronáutica.

Unidos. Deste ponto de vista participava entusiasticamente o ministro das Relações Exteriores Azeredo da Silveira⁶².

Diversos fatos marcaram essa busca de independência nas relações com a superpotência americana. Um dos pontos de inflexão desse esforço da política externa no período foi, sem dúvida, o acordo nuclear firmado com a República Federal da Alemanha, em 1975. Os Estados Unidos, preocupados com a possível proliferação de tecnologia nuclear de uso militar tentaram, de início, fazer com que o Brasil preferisse a sua parceria, a ser concretizada com a aquisição de reatores nucleares *Westinghouse Electric* para a planta nuclear de Angra dos Reis, Estado do Rio de Janeiro, e em andamento desde 1972, quando a empresa norte-americana ganhara a concorrência para construir a primeira usina atômica brasileira. O acordo seguia, evidentemente, as diretrizes estadunidenses.

A parceria ficou abalada quando o Brasil interessou-se pela transferência da tecnologia relativa ao ciclo completo do combustível. Como o enriquecimento de urânio serve tanto a fins pacíficos quanto a fins militares, a nova posição brasileira foi vista com sérias reservas pelo governo dos Estados Unidos. O próprio presidente Jimmy Carter (James Earl Carter Jr.), oficial da Marinha Americana, formado em *Annapolis* (Academia Naval dos Estados Unidos) e ex-integrante do programa de submarinos nucleares de seu país, demonstrava interesse pessoal no assunto. A preocupação norte-americana tornou-se ainda mais aguda quando a Índia detonou um artefato nuclear, constituindo-se no primeiro país do Terceiro Mundo a dispor dessa capacidade, importada do Canadá. Quando a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, em 1974, anunciou a impossibilidade de garantir a entrega de urânio enriquecido ao Brasil, a relação com os Estados Unidos ruiu de vez.

O acordo nuclear com a Alemanha foi alvo de intenso bombardeio diplomático por parte dos Estados Unidos. De início, o governo norte-americano tentou impedir a celebração do acordo. Depois, ao perceber que a República Federal da Alemanha também demonstrava interesse no prosseguimento das negociações, buscou influenciar o governo alemão, convencendo-o da necessidade de impor severas salvaguardas contra a proliferação da tecnologia nuclear de uso militar. No final, mesmo com restrições à completa transferência do ciclo do combustível, os reatores nucleares da alemã *Siemens* foram adquiridos pelo Brasil, para desgosto dos norte-americanos. Interna e externamente, o acordo representou um grande momento de afirmação da independência da política externa brasileira.

O posicionamento independente na política externa, que assinalava o pragmatismo responsável de Geisel, exerceu influência, sem dúvida, sobre a política de defesa. E a temática dominante, profundamente incentivada nos círculos militares foi a da busca de independência na produção de armamentos. A EMBRAER, que já entregava jatos de ataque à Aeronáutica, passou a produzir em maior quantidade, diversificou a produção, incluindo nesta aviões de transporte, de treinamento militar e de patrulha marítima, e diversificou também seus objetivos empresariais os quais passaram a ser, notadamente, de exportação. A Marinha iniciou planos ambiciosos para um submarino nuclear.

Além da EMBRAER, outras empresas aderiram à idéia, de forma francamente incentivada pelo governo brasileiro. A Indústria de Material Bélico (IMBEL), criada em 1975, a ENGESA, a AVIBRÁS e outras empresas também constituíram marcos do esforço brasileiro para produzir armamentos. Ganhou notoriedade internacional a produção

⁶² SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

brasileira de carros de combate. Os veículos blindados sobre rodas *cascaavel* e *urutu* passaram a compor a espinha dorsal das unidades de cavalaria mecanizada do Exército Brasileiro e foram exportados para diversos países. Além de passarem a compor o inventário de equipamento militar de vários vizinhos sul-americanos, foram vendidos a países em conflito ou expectativa de conflito no Oriente Médio, particularmente durante a guerra entre o Irã e o Iraque. Naquela região, o equipamento brasileiro teve seu batismo de fogo e foi posto à prova real, obtendo louvável desempenho. O quadro a seguir, relativo ao ano de 2004, registra o alcance das exportações de carros de combate brasileiros para a América do Sul:

País	Tipo de veículo	Quantidade
Bolívia	Engesa EE-9 M2-S4 Cascaavel, com canhão DEFA D921.F1 de 90mm/L33	24
	Engesa EE-11 M2-S4 Urutu, com canhão de 20 mm	12
Brasil	Engesa EE-9 Cascaavel, com canhão EC-90 (Cockerill Mk3) de 90mm/L36	409
	Engesa EE-11 Urutu	218
Colômbia	Engesa EE-9 M2-S4 Cascaavel, com canhão EC-90 (Cockerill Mk3) de 90mm	128
	Engesa EE-11 M3-S3 Urutu VTTR Veículo de Transporte de Tropa	56
Equador	Engesa EE-9 Cascaavel, M7-S4, com canhão EC-90 (Cockerill Mk3) de 90mm/L36	32
	Engesa EE-11 M6-S2 Urutu VTTR Veículo de Transporte de Tropa	19
	Engesa EE-11 M6-S1 Urutu VMOR Veículo Porta-Morteiro	9
	Engesa EE-11 M6-S1 Urutu VMCD Veículo Posto de Comando	1
	Engesa EE-11 M6-S1 Urutu VAMB Veículo Ambulância	1
	Engesa EE-11 M6-S1 Urutu VRCP Veículo de recuperação, com grua mecânica	1
	Engesa EE-3 M2-S4 Jararaca	1
Paraguai	Engesa EE-9 M7-S3 cascaavel, com canhão EC-90 (Cockeril Mk3) de 90mm/L36	20
	Engesa EE-11 M6-S1 Urutu	12
Uruguai	Engesa EE-9 M5-S1 cascaavel, com canhão EC-90 (Cockeril Mk3) de 90mm/L36	15
	Engesa EE-3 M1-S1 Jararaca	16
Suriname	Engesa EE-9 M7-S7 cascaavel, com canhão EC-90 (Cockeril Mk3) de 90mm/L36	6
	Engesa EE-11 M6-S3 Urutu VTTR Veículo de Transporte de Tropa	15
	Engesa EE-11 M6-S2 Urutu VRCP Veículo de recuperação, com grua mecânica	1

Venezuela	Engesa EE-11 M3-S7 Urutu VTTR Veículo de Transporte de Tropa, com canhão Oerlikon GAM-BO1, de 20mm/L90	12
	Engesa EE-11 Urutu VTTR Veículo de Transporte de Tropa (16 da versão M3-S6 e 4 da versão M3-S8)	20
	Engesa EE-11 M3-S1 Urutu VMCD Veículo Posto de Comando	3
	Engesa EE-11 M3-S2 Urutu VRCP Veículo de recuperação, com grua mecânica	3

Fonte: *Tecnologia e defesa*, 2004, nº 100.

Vale registrar que o Chile, que hoje não mais possui em seu inventário veículos blindados de origem brasileira, já contou com 106 blindados Engesa Cascavel EE-9 e 37 EE-11 Urutu. Diversos deles foram vendidos, em 2002, à empresa israelense NIMDA Corporation Ltda⁶³. Além dos carros de combate, a produção de foguetes de combate terrestre, em especial caracterizadas pelos sistemas de armas de saturação *Astros I e II* (*Artillery Saturation Rocket System*), também alcançou grande prestígio internacional. Na guerra Irã-Iraque, o Sistema *Astros* demonstrou impressionante capacidade de sobrevivência em combate, confirmada pelo cumprimento diuturno de suas missões sem perda de uma só unidade.

Outro sinal de reorientação da política de defesa, durante o governo Geisel, consistiu na denúncia, em 1977, do Tratado de Cooperação Militar que o país mantinha com os Estados Unidos desde 1952. A denúncia representou claro sinal de que o Brasil buscava soluções para sua política de defesa à revelia das orientações da Super Potência.

Com os vizinhos sul-americanos, a política externa e a política de defesa também rendiam seus frutos e seus problemas. Com a Argentina, por exemplo, foram particularmente difíceis as negociações em torno da construção de Itaipu, na segunda metade dos anos 70, quando as relações bilaterais chegaram a momentos delicados. Desconfianças e problemas mal-resolvidos entre os dois países mostravam sua persistência. Nos círculos argentinos mais exaltados falava-se na possibilidade de alagar Buenos Aires com a abertura das comportas de Itaipu, algo, no mínimo, fantasioso demais.

Figueiredo e a abertura política

Encerrado o governo Geisel, assumiu a presidência o General João Batista de Oliveira Figueiredo. Ex-chefe do SNI, teve sua chegada ao poder completamente orquestrada por Geisel, inclusive, angariando a antipatia de quase todo o alto-comando do Exército. O período foi caracterizado por um franco esforço de abertura política, por profunda recessão econômica e por um gradual distanciamento entre as políticas externa e de defesa.

O distanciamento entre as políticas externa e de defesa deveu-se, sem dúvida, à crise econômica. Os anos oitenta são conhecidos como *a década perdida* da América Latina, em decorrência da praticamente total ausência de crescimento econômico no período. Os países latino-americanos foram atingidos por seríssimas crises de dívida e o Brasil não foi exceção. O *Itamaraty* reorientou completamente seus esforços para apagar o verdadeiro incêndio da situação econômico-financeira e a defesa nacional passou a ocupar suas últimas prioridades. Reflexos dessa falta de atenção à defesa existem, até hoje, no

⁶³ BASTOS, Expedito Carlos Stephani e BASTOS JUNIOR, Paulo Roberto da Silva. Blindados da América do Sul 2004. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 100.

Ministério das Relações Exteriores, órgão onde assuntos militares não costumam ser associados à figura dos melhores profissionais da diplomacia, geralmente preocupados com assuntos econômicos e sem tempo para dedicar a questões que consideram de menor importância. A professora Maria Helena de Castro Santos nos alerta que a diplomacia brasileira prescinde da ação militar como instrumento de política externa⁶⁴.

O primeiro olhar da política externa voltou-se para a Região Platina. Uma vez resolvida a questão com a Argentina em torno da grande barragem de Itaipu, Figueiredo voltou-se para as grandes florestas do Norte. O Sul assumiu, então, lugar secundário nas políticas externa e de defesa brasileira e a Amazônia passou a constituir-se em foco das principais preocupações. Entre os possíveis motivos para essa reorientação, podemos citar as críticas ambientais que se multiplicavam em todo o mundo, pressões para a internacionalização da Amazônia, a questão indígena (em especial quanto aos yanomamis) e os movimentos de guerrilheiros próximos às fronteiras nacionais, do lado colombiano.

Havia, também, o aparente perigo representado pelo governo de Desi Bouterse, recém iniciado no Suriname. Bouterse manifestava visível simpatia pelo regime socialista cubano de Fidel Castro, o qual, prontamente se dispôs a ajudá-lo. Havia, ainda, rumores de que o líder líbio Muammar Kadafi desejava aumentar o intercâmbio com o Suriname. Reações do governo brasileiro a essa nova realidade foram as visitas do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro a Paramaribo (atitude quase-única do *Itamaraty*, no período, ligada à defesa nacional) e, mais importante, o reforço aéreo de Boa Vista, em Roraima. Naquela esquecida capital do extremo norte foi instalada uma grande base aérea e hoje funciona um dos principais esquadrões de interceptação integrantes do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

Redemocratização, re-orientação da política de defesa para a Amazônia, descompasso com a política externa

O fim do regime militar e o processo de redemocratização trouxeram novos desafios ao Brasil, tanto no plano econômico quanto no plano político. O desafio da estabilidade política foi acompanhado de enorme esforço diplomático. A diplomacia brasileira, cada vez mais, orientou seus esforços para a consolidação, no campo externo, da política econômica seguida no país. O tema da defesa nacional ficou particularmente esquecido do Ministério das Relações Exteriores. Além desse direcionamento quase completo da ação diplomática para os assuntos da economia, não se deve esquecer que, durante o período militar, a defesa nacional constituía assunto praticamente exclusivo dos militares. Não sem motivo, portanto, o Ministro da Defesa Geraldo Quintão, em discurso dirigido aos alunos do Instituto Rio Branco⁶⁵, em 28 de agosto de 2000, tratou da defesa nacional como um assunto novo para a diplomacia do Brasil⁶⁶.

⁶⁴ SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fevereiro, 2004. Vol. 19, nº 54.

⁶⁵ O Instituto Rio Branco é a academia diplomática brasileira. Trata-se da escola de formação e aperfeiçoamento da diplomacia do Brasil. Seu nome é uma homenagem a José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, ícone da política externa brasileira na transição do Império para a República.

⁶⁶ QUINTÃO, Geraldo Magela. *Defesa, diplomacia e o cenário estratégico brasileiro*. Brasília: Ministério da Defesa, 28/ago/2002. Palavras do Ministro de Estado da Defesa Geraldo Quintão aos alunos do Instituto Rio Branco.

O mesmo alerta quanto ao descompasso atualmente existente entre o diplomata e o soldado nos é dado por Cavagnari Filho, a o referenciar a concepção diplomática da função Defesa brasileira, baseada no convencimento pacífico, em substituição ao emprego da força. Para o autor a política externa brasileira revela-se coerente com o chamado *perfil de potência média*, no qual se tem como objetivo maior é liderar processos de integração regional, desde que essa liderança não implique em riscos de emprego de força militar, mas, tão-somente, na busca do consenso. Chega mesmo, para o estudioso, a constituir argumento diplomático o despreparo das forças armadas brasileiras, na intenção de demonstrar as intenções pacíficas do país. Nas palavras do próprio Cavagnari Filho:

“No campo político-estratégico, a diplomacia procura destacar esse perfil como se fosse sinônimo de potência pacífica. Por ser o País vulnerável a condicionais e constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. Embora reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder, para ela nada impede o Brasil de construir um projeto diplomático baseado na sua capacidade de persuasão – “centrado na paz como instrumento das relações internacionais”⁶⁷.

A política exterior e a política de defesa do Brasil já estiveram melhor relacionadas no passado. Hoje, o que se percebe, é um afastamento entre as duas importantes esferas da ação governamental. Nas relações de força, fica claro que a diplomacia brasileira se apresenta como a única e não uma das linhas de resistência na defesa do interesse nacional. A diplomacia brasileira descarta a força militar do jogo político-estratégico, desqualificando por completo a ação militar como substituto eventual da ação diplomática. A diplomacia brasileira parece não perceber a importância das armas nacionais para a consecução de seus objetivos. Parece não perceber a importância da lição que deixa Sun Tzu, em suas incontáveis vezes citado *A Arte da Guerra*⁶⁸, ao dizer que as palavras do diplomata, no exterior, devem contar com o eco encontrado nas espadas guardadas em casa. Não obstante, existe a esperança de que esse inaceitável descompasso seja resolvido a contento. Até porque, o momento atual, marcado pela globalização da miséria, pela crise social quase generalizada e pelo surgimento, com toda força, de novas ameaças, demonstra que o mundo está longe de se constituir em uma *ágora* de discussões pacíficas e se parece, cada vez mais, com uma arena de gladiadores.

Para o Brasil, o fim do século XX e as chamadas novas ameaças causaram a reorientação da defesa nacional para a Região Norte. A atual Política de Defesa Nacional manifesta-se, especificamente, em relação à defesa da Amazônia (diretriz *julliet*) e a Constituição da República Federativa do Brasil prevê que sejam envidados esforços políticos e diplomáticos para a formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único), esforço este que deve passar, necessariamente, pela integração daqueles que constituem a Bacia Amazônica. Ainda no governo do presidente José Sarney, ao mesmo tempo em que se procedia à assinatura dos acordos de cooperação com a Argentina, era lançado o Projeto Calha Norte (PCN)⁶⁹. Desde a década de 1980, a Amazônia, rincão nacional, desprotegido e com baixa densidade demográfica, reúne os maiores esforços da defesa brasileira. O Secretário do Tesouro Andrea Calabi, então

⁶⁷ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, ano IX, nº 96, fev-2001.

⁶⁸ TZU, Sun. *El arte de la guerra*. Madrid: Editora EDAF, 1993. Título do original em inglês *The art of war*. Traduzido por Alfonso Colodrón.

⁶⁹ Miyamoto esclarece que o nome original do projeto era "Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas". op cit.

coordenador do Calha Norte, tinha como objetivo atuar em várias frentes – não só política, mas também econômica, social e estratégica - abarcando vários ministérios simultaneamente.

Além do Calha Norte, outra demonstração da prioridade concedida à região, já bastante recente, diz respeito ao reconhecimento da inoperância do Tratado de Cooperação Amazônica, considerado ineficaz em relação aos seus objetivos, e a tentativa de reverter essa deficiência por meio do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Firmado em julho de 1978, em Brasília, pelo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o Tratado de Cooperação Amazônica representou o primeiro passo rumo a uma integração das políticas nacionais dos países amazônicos em uma política regional. O tratado acenou, ainda, para um esforço conjunto de complementação econômica inter-regional. Considera de forma específica as questões da preservação ecológica e da exploração sustentada dos recursos naturais. Seus princípios básicos são os da cooperação entre os parceiros, do respeito à soberania de cada um e da preservação do meio-ambiente. De acordo com Margareth Daly Hayes, ex-Diretora do Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa, núcleo especializado da Universidade de Defesa dos Estados Unidos, o tratado é representativo do esforço brasileiro em romper com seu tradicional isolamento da política continental americana e do reconhecimento das bases regionais de negociação como instrumento efetivo de reinserção internacional em condições mais favoráveis⁷⁰.

Entretanto, apesar do impulso que deu à cooperação internacional na Amazônia, o tratado não definiu formas concretas de operacionalização e fracassou nos esforços de proteger a região contra interesses escusos, de propiciar a integração, ou de permitir aos produtos brasileiros a entrada no mercado andino. Em grande parte, esse fracasso ocorreu porque pouco ou nada de concreto foi feito. A Amazônia continuou carente de um sistema de vigilância capaz de efetivar a autoridade constituída de cada um dos países sobre tão vastas áreas. O SIVAM, ainda que iniciado com características de um projeto exclusivamente brasileiro, pode bem significar uma possibilidade real de integração entre os países amazônicos⁷¹.

As Nações Unidas e outras instituições internacionais posicionam-se favoravelmente à criação de alianças regionais. No caso da Amazônia, o estabelecimento de um sistema de vigilância que reúna os países amazônicos pode criar condições para o início de uma aliança de grande envergadura. Mais ainda, pode criar condições para o estabelecimento de uma política conjunta de defesa. Sobretudo se considerarmos a extensão das ameaças e seu caráter extra-territorial, a soma dos esforços tenderá a ser significativamente mais efetiva do que esforços isolados de apenas um membro.

Mesmo a ocorrência da Guerra das Malvinas, em 1982, em pleno Atlântico Sul, não alterou a prioridade concedida à Região Norte. Além disso, o Atlântico Sul, por proposta brasileira, passou a ser Zona de Paz e de Cooperação, decisão essa aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1986. A Marinha do Brasil, hoje, dedica-se à implantação do Controle de Área Marítima do Atlântico Sul (CAMAS), em cooperação com outros países que integram a bacia do Atlântico no Hemisfério Sul, de ambos os lados do oceano.

⁷⁰ HAYES, Margareth Daly. *Latin America and the U.S. National Interest: a basis for U.S. foreign policy*. Boulder, Westview Press, 1984.

⁷¹ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. “Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM): perspectivas da economia de defesa”. *A Defesa Nacional: revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros*. Mai/Ago de 2002, n. 793. Biblioteca do Exército Editora.

Cada vez mais, o sistema de defesa brasileiro busca atuações cooperativas com outros países. Isso tanto do ponto de vista das relações políticas entre os setores militares envolvidos quanto do ponto de vista operacional. Grande esforço de aproximação tem sido despendido por meio de acordos de cooperação técnica, fornecimento de material militar e manobras combinadas. Busca-se criar uma boa vontade generalizada dos outros países em relação ao Brasil, obter relações comerciais com fulcro nos diferentes sistemas de defesa e desenvolver doutrinas e táticas comuns. Também em relação às atividades de vigilância e policiamento das fronteiras, as ações cooperativas têm-se mostrado valiosas.

Importante exemplo dessa posição cooperativa, em termos navais, diz respeito à relação com a Namíbia. Desde 1991, aquele país amigo africano solicitou ao Brasil apoio para implantação de um serviço de patrulha marítima, em especial, com vistas à repressão da pesca ilegal. Em 1992, estendendo visivelmente o objetivo da cooperação, a Namíbia solicitou apoio para a construção da Ala Naval de sua Força de Defesa. No mesmo ano, o Brasil apresentou o “Plano de Apoio à República da Namíbia”, que incluiu a formação de pessoal naval, a construção de uma base, o fornecimento de materiais e serviços (como a delimitação das águas jurisdicionais) e o fornecimento de navios. Em 1994 foi criada a Missão Naval Brasileira na Namíbia e, em 1995, foi assinado um Acordo de Cooperação Naval entre aquele país e o Brasil, o qual ainda não entrou em vigor, em aguardo ao cumprimento de formalidades diplomáticas⁷².

Mesmo sem a entrada em vigor do acordo (o que demonstra, mais uma vez, o descompasso entre a política externa e a de defesa), a Marinha do Brasil iniciou atividades referentes à formação de pessoal, trabalhos de hidrografia e fornecimento de material. Entre outros, foi realizado o levantamento hidrográfico do Porto de Walvis Bay, de importância capital para a economia namibiana. A primeira transferência de um navio da Marinha do Brasil para outro país também ocorreu no âmbito da cooperação com o país amigo africano: a Corveta *Purus* foi incorporada à Marinha da Namíbia em junho de 2004⁷³, com o nome de Corveta *Lt.Gen. Dimo Hamaambo*, constituindo-se na primeira unidade naval daquela força armada. Além disso, encontram-se em fase final de negociação a fabricação, em estaleiros brasileiros, de navios e lanchas de patrulha e um programa para delineamento da plataforma continental namibiana.

No que toca à entrega de meios navais, a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) e o Ministério da Defesa da Namíbia assinaram contrato comercial para construção de um navio-patrulha classe *Grajaú* e quatro lanchas-patrulha classe *Rio*. A EMGEPRON utilizará os serviços subcontratados da Indústria Naval do Ceará S/A (INACE) e o prazo previsto para entrega de todas as unidades é de 6 anos. O índice de nacionalização dos meios a serem construídos é de cerca de 80%, o que representa significativo esforço no sentido de manter a capacidade nacional de projetar e construir navios de guerra, bem como de expandir horizontes competitivos no mercado externo⁷⁴.

Em relação à Região Platina, as antigas desconfianças com a Argentina cederam lugar a uma cada vez mais intensa cooperação. Diversos arranjos bilaterais, que incluem a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, firmada em 1985; simpósios entre os

⁷² *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro: Contec Editora, 2004. n° 79. Seção “Informe S&D”.

⁷³ BRASIL. *Lei n° 10.685, de 5 de junho de 2003*. Dispõe sobre a alienação por doação de uma corveta da Marinha do Brasil.

⁷⁴ *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. n° 100. Seção “Notas”.

Estados-Maiores de ambos os países, em Buenos Aires (1987) e São Paulo (1988); o Acordo de Aplicação de Salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica, e a realização de exercícios militares conjuntos, tanto nas fronteiras terrestres quanto no mar, tornaram cada vez mais visível a mútua confiança entre os dois expoentes da América do Sul.

Com a Armada Argentina, a Marinha do Brasil realiza, periodicamente, manobras combinadas no âmbito das Operações FRATERNO. Tratam-se de operações voltadas para o estreitamento dos laços entre as duas forças navais e o desenvolvimento de doutrinas e táticas comuns. Destaca-se, nessas operações, o uso do navio-aeródromo brasileiro *São Paulo* por aviadores navais argentinos (o que já ocorria à época do navio-aeródromo ligeiro *Minas Gerais*), de forma a que a arma aérea naval do país amigo, que não dispõem de belonave do mesmo tipo, possam manter condições mínimas de qualificação e adestramento. As FRATERNO têm elevada importância no contexto da criação de condições para um futuro sistema integrado de defesa do MERCOSUL.

Em relação às forças aéreas, o maior evento de integração do qual participa a Aeronáutica brasileira é a Operação Cruzeiro do Sul (CRUZEX). Em novembro de 2004, foi realizada a segunda edição do exercício (a primeira ocorreu em 2002). Tratou-se do maior exercício militar aéreo da América Latina, o qual envolveu cerca de 100 aeronaves e 1.200 militares das Forças Aéreas da Argentina, Brasil, França e Venezuela, além de observadores peruanos, uruguaios e sul-africanos. A direção do exercício coube ao tenente-brigadeiro José Carlos Pereira, comandante-geral de operações aéreas da Força Aérea Brasileira⁷⁵.

As forças policiais brasileiras, em especial a Polícia Federal, também estabelecem relações de intensa cooperação com os países vizinhos. Em especial nos rincões de elevadíssima extensão territorial e baixíssima densidade populacional da Amazônia, onde as ações de patrulhamento e vigilância são especialmente difíceis, a Polícia Federal e as forças armadas desenvolvem atividades conjuntas e promovem intercâmbio de informações com as forças similares além-fronteira. Essa cooperação é uma tentativa de reagir ao crônico problema representado pela insuficiência de efetivos policiais e militares, sempre aquém do necessário para a proteção de áreas tão vastas. Informações são compartilhadas com as forças policiais e militares da Colômbia (Operação COBRA), da Venezuela (Operação VEBRA) e do Peru (Operação PEBRA).

Quanto à tecnologia nuclear, o Brasil reafirmou constantemente sua intenção de uso pacífico. Em 1990, em paralelo com constantes reafirmações de posição, o presidente Fernando Collor, definitivamente, desmantelou o projeto nuclear da Aeronáutica na Serra do Cachimbo. O projeto do submarino nuclear em Iperó, seguiu adiante, mas não inclui, em hipótese alguma, a produção de armamento nuclear. Trata, tão-somente, de propulsão nuclear, capaz de conferir à Marinha do Brasil um aumento de valor combativo muito mais tático do que estratégico⁷⁶. Em 1994, foi criada a Agência Espacial Brasileira, em 1995, o Brasil aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis e, finalmente, em 1997, assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

Relação com os Estados Unidos e com os países do MERCOSUL

⁷⁵ FERRO, Francisco. O maior exercício militar aéreo da América Latina. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnofesa Editorial Ltda, 2004. n° 102.

⁷⁶ Miyamoto, novamente, relembra que, em janeiro de 2003, o ministro da Ciência e Tecnologia Roberto Amaral prestou declarações em que defendia a construção da bomba atômica, mas o fato é isolado e não corresponde à posição oficial da República Federativa do Brasil. op cit.

Nas relações internacionais brasileiras, dois assuntos chamam a atenção: o relacionamento do Brasil com os Estados Unidos e a consolidação de Mercosul. Nas relações com a potência hegemônica, o problema se dá no âmbito da dicotomia entre a cooperação e a autonomia. Como estabelecer uma relação de confiança e cooperação, em especial no que diz respeito a assuntos comerciais, sem atrair a inimizade do grande vizinho do hemisfério norte e sem passar a andar a reboque do mesmo é um tema extremamente delicado. Por sua vez, no que se refere ao Mercosul, deve o Brasil fazer do tema, realmente e de uma vez por todas, a prioridade de sua política exterior, de forma a garantir maior peso específico às ações de todos os parceiros envolvidos, quando das ações de política exterior respectivas.

A capacidade de resguardar sua autonomia em relação aos Estados Unidos depende, fundamentalmente, da medida em que o Brasil consiga elevar sua capacidade tecnológica de forma autóctone e adote políticas macroeconômicas apropriadas. É essencial que a diplomacia brasileira logre demonstrar aos Estados Unidos que a posição de autonomia pretendida insere-se no contexto de um verdadeiro regime de cooperação, sem caráter de confronto. E a integração entre a política externa e a política de defesa, a esse respeito, mostra-se crucial. Isso porque, se um confronto armado com a potência hegemônica revela-se impensável, também não é provável que o Brasil obtenha o desejado respeito internacional se suas forças armadas se revelarem ostensivamente incapazes de prover a defesa nacional.

Em relação ao Mercosul, o professor Hélio Jaguaribe sustenta que uma aliança estratégica entre o Brasil e a Argentina constitui a pedra angular da política exterior de ambos os países. Para o professor, no processo de globalização em marcha, uma Argentina reduzida a si mesma é um país irrelevante. Algo menos importante, na ótica norte-americana, que a Ucrânia ou, na eurolândia, que o Marrocos. Entretanto, no contexto de uma aliança estratégica com o Brasil e no âmbito de Mercosul, a Argentina apresenta, para os Estados Unidos, um peso comparável ao do Canadá e, para a Europa, ao do conjunto do Magreb. O Brasil, embora disponha, por suas maiores dimensões e potencial afirmativo no cenário internacional, como a Argentina, isoladamente, também seria reduzido à condição de segmento do mercado internacional, e de membro periférico do continente americano. Com maior intensidade, o mesmo ocorreria com o Uruguai e o Paraguai. O Mercosul é, portanto, uma saída para a reinserção internacional em dos países interessados em condições mais favoráveis.

Os aspectos militares dessa aliança estratégica não devem nem podem passar despercebidos. Nas atuais condições de alta imprevisibilidade do cenário internacional, tanto a defesa nacional do Brasil quanto a da Argentina revelam-se muito mais promissoras se conduzidas em aliança. Obviamente, os dois outros parceiros do Mercosul devem ser vistos como peças-chave do processo. É fundamental que se dê atenção a uma apropriada articulação militar entre os países do Mercosul. Compete aos parceiros maiores, Brasil e Argentina, dar início a estudos voltados para construção de um sistema comum de defesa, abrangendo o conjunto de Mercosul. É sabido que, apesar de sua alta relevância, a formação de um sistema de defesa do Mercosul, não é suficiente para assegurar condições satisfatórias para a defesa nacional do Brasil ou qualquer dos países-irmãos, em especial se uma crise militar delinear-se em relação às potências industriais do hemisfério norte. A probabilidade de confronto desse tipo é remotíssima, porém, é certo que a ausência de um sistema de defesa que reúna os pesos internacionais dos parceiros do Cone Sul os torna muito mais vulneráveis a pressões de toda ordem.

Forças de paz e uso das Forças Armadas para projeção internacional

Destaque especial para a recente política de defesa do Brasil diz respeito ao seu uso como fator de projeção internacional do país, por meio da participação ativa em forças de paz. O tema figura desde 1996 na Política de Defesa Nacional, como tentativa de fazer do Brasil um interlocutor válido na política internacional. Trata-se, também de um reconhecimento tácito de que os instrumentos tradicionais de segurança, com base na concepção do hemisfério como unidade geopolítica, como o TIAR, estão defasados e não mais atendem às expectativas dos países signatários. O Brasil reluta em depender exclusivamente desses mecanismos e prefere os multilaterais, do tipo coletivo, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e ONU. Dentro dessa concepção, o Brasil participa como um dos dez maiores contribuidores das Missões internacionais de Paz das Nações Unidas, o que representa, no dizer do professor Clóvis Brigagão “uma afirmação de maturidade”, em relação à cooperação internacional⁷⁷.

O Brasil privilegia regiões prioritárias de sua política externa, como a América Latina e a África, entorno pacífico de sua vizinhança. Além disso, merecem atenção os países lusófonos, como o Timor Leste. O país tem demonstrado preferência pelas ações consentidas, mas também confere apoio a ações coercitivas. Na opinião do professor Brigagão, “trata-se de um ajuste amadurecido que favorece à segurança coletiva” e demonstra que o interesse do Brasil não contempla participações simplesmente simbólicas. Mesmo quando limitada em quantidade, a participação brasileira é de qualidade. A credibilidade de que as forças militares brasileiras gozam no exterior pode ser aferida em função da rotineira entrega a oficiais-generais brasileiros do comando das missões de paz. Nos quatro anos da Missão de Observadores Militares no Equador e no Peru, por exemplo, somente generais do Exército Brasileiro exerceram o comando das tropas internacionais. O quadro abaixo resume as ocorrências:

Anos	Missão de Paz	Comandantes brasileiros
1964 a 1966	Força de Emergência das Nações Unidas em Suez I (UNTSO)	Carlos Paiva Chaves Syseno Sarmento
1965 e 1966	Força Interamericana de Paz na República Dominicana (DOMREP)	Hugo Panasco Alvim Álvaro da Silva Braga
1989 e 1990	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I e II (UNAVEM)	Péricles Ferreira Gomes
1993 e 1994	Missão das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ)	Lélio Gonçalves Rodrigues da Silva
1994 e 1995	Força de Proteção das Nações Unidas na Antiga Iugoslávia (UNPROFOR)	Newton Bonumá dos Santos
1995 a 1999	Missão de Observadores Militares no Equador e no Peru (MOMEPE)	Cândido Vargas de Freire Francisco Stuart Campbell Pamplona Marcelo Rufino dos Santos

⁷⁷ BRIGAGÃO, Clóvis. *O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

		Francisco Roberto de Albuquerque Licínio Nunes de Miranda Filho Gilberto Fernando Alfama Bandeira Luiz Seldon da Silva Muniz Sérgio Pedro Coelho de Lima Plínio Abreu Coelho Cláudio Barbosa de Figueiredo
2001 e 2002	Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET)	Sérgio Lineu Vasconcelos Rosário
2004 a 2005	Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH)	Augusto Heleno Ribeiro Pereira

Fonte: *Tecnologia e defesa*, 2004, nº 100.

Exemplo particularmente interessante de participação brasileira em missões de paz diz respeito ao Haiti. A Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (MINUSTAH), desde 2004, tem tropas brasileiras do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais como sua espinha dorsal. E, também, o comando do general-de-divisão Augusto Heleno Ribeiro Pereira. A força brasileira no Haiti chega a 1.200 militares. O propósito da missão é propiciar condições adequadas de segurança, com vistas à redemocratização do Haiti. O deslocamento das tropas exigiu enorme mobilização logística da Marinha e da Força Aérea, o que fez ressaltar a importância da ação conjunta entre os diferentes ramos das forças armadas. Aviões C-130 *Hércules* e quatro navios, a fragata *Rademaker*, o navio de desembarque doca *Ceará*, o navio de desembarque de carros de combate *Mattoso Maia* e o navio-tanque *Gastão Motta*, deram conta dessa necessidade⁷⁸.

Entretanto, relembra o professor Brigagão, nos tempos atuais, desde a implantação do Ministério da Defesa, o Brasil vive uma certa relutância em participar de missões e a decisão em participar da missão do Timor Leste, bastante longe das prioridades geográficas do país, foi resultado de grande esforço. Não pode ser esquecido que a manifesta aspiração brasileira de ocupar um lugar no Conselho de Segurança da ONU passa pela participação nas forças de paz, em especial, no âmbito do Grupo de Amigos da Ação Rápida na ONU (*Friends of Rapid Deployment*). Graves limitações, tanto de ordem orçamentário-financeira quanto organizacional, devem ser superadas se se deseja assumir um verdadeiro compromisso nessa área.

1.5 Metodologia de exposição do orçamento de defesa

Orçamento público na Constituição Federal e na Lei 4.320/64

Entre os normativos que regem o orçamento brasileiro e a conseqüente metodologia de exposição, destacam-se a Constituição Federal e a Lei nº 4.320/64, por vezes chamada Lei das Finanças Públicas⁷⁹. A atual Constituição brasileira conta mais de uma dezena de dispositivos de tipos diversos (artigos, incisos, parágrafos) que tratam da questão do orçamento, de forma que se pode dizer que não houve, na história constitucional do Brasil, texto de *lex magna* que tratasse do assunto com tanta ênfase. A

⁷⁸ BONALUME NETO, Ricardo. Brasil comanda força de paz. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 100.

⁷⁹ BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Lei das Finanças Públicas, em vigor há mais de quarenta anos, estabelece regras válidas para todas as esferas de poder, regras essas que se vêm consolidando com o tempo.

O orçamento é a materialização da ação governamental. Pode-se dizer que, até que esteja prevista no orçamento, uma política pública é apenas discurso. O orçamento é um plano de ação, válido por período determinado, geralmente de um ano, que expressa em termos financeiros a ação prevista para o poder público. Uma vez que é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

No Brasil, o orçamento tem caráter eminentemente autorizativo, o que se torna razão de muitas críticas dirigidas a sua efetividade como expressão das políticas públicas. Isso porque uma despesa prevista no orçamento tem *autorizada* a sua realização, mas não *obrigada*. Com isso, tem-se que a ação prevista pode, muito bem, não ocorrer. Diversos doutrinadores entendem que o problema derivado desse caráter meramente autorizativo reside na verificação de que, ao final, a realização efetiva de determinada obra pública, por exemplo, continua dependente da vontade do dono do poder.

De acordo com a Constituição Federal, o orçamento é um conjunto de receitas previstas e despesas fixadas. O orçamento obedece, portanto, a pelo menos duas fases: a fase da previsão ou programação orçamentária e a fase da execução orçamentária. Ainda nos termos da Constituição, a previsão ou programação orçamentária deverá obedecer às prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Constituição brasileira estabelece, em seu artigo 165, que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Vigora o plano por cinco anos. É portanto, no âmbito do Executivo que nasce a primeira definição de prioridades. Em termos do setor defesa nacional, o que se quer dizer, é que compete ao próprio setor, tendo à frente, na condição de comandante supremo o Presidente da República, secundado pelo Ministro da Defesa e pelos respectivos Comandantes das Forças, estabelecer o conjunto de prioridades que levarão ao Poder Legislativo, ao qual compete a aprovação final da destinação de recursos orçamentários.

Prossegue a Constituição afirmando que a lei que instituir o plano plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Para o setor defesa nacional, portanto, o PPA deve constituir ferramenta de primeira grandeza, haja vista o eminente caráter plurianual do orçamento da defesa nacional. Cada investimento realizado no setor defesa traz em si a projeção dos custos com atualização, manutenção, soldos, treinamento e outros itens por sucessivos períodos orçamentários.

Quando um novo equipamento militar é incorporado ao arsenal de um país, ainda que haja sido adquirido a baixo custo, deve-se sempre levar em conta os custos envolvidos com sua posterior utilização e manutenção, os quais, muitas vezes, poderão inverter desfavoravelmente um fiel de balança que antes apontava para um investimento promissor. Estudo detalhado realizado pelo *Quadrennial Defense Review 2001* para as

forças armadas dos Estados Unidos remete-se a questões características dos orçamentos de defesa, tais como os custos de manutenção de novos e velhos equipamentos, os ciclos de atualização do equipamento e os soldos dos militares. Todos eles, com suas particularidades, refletem problemas cíclicos que afetam orçamentos militares em todo o mundo⁸⁰.

Exemplo da importância da plurianualidade, na defesa nacional brasileira, diz respeito à rápida desmobilização do equipamento naval verificada nos últimos anos. Essa desmobilização da Marinha do Brasil ocorreu não somente porque os equipamentos, normalmente antigos, chegaram ao limite de sua vida útil e atingiram um nível de obsolescência que tornava irracional a continuidade de seu emprego, mas, também, porque problemas orçamentários impediram a continuidade das ações de manutenção necessárias ao sustento da capacidade operacional. De acordo com o Comandante da Marinha, Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, entre 1999 e 2004, foram retirados 21 navios do serviço ativo, dos quais 19 por baixa e 2 por haverem sido colocados na situação de reserva⁸¹. Tudo intimamente ligado à questão das limitações orçamentárias, consideradas em caráter plurianual.

Os custos com manutenção do equipamento constituem uma das mais relevantes despesas de qualquer força armada. O planejamento plurianual, tendo como foco toda a expectativa de utilização do equipamento, deve ser priorizado. Vale ressaltar, custos de manutenção aumentam significativamente se o país tem necessidade de obter sobressalentes no estrangeiro. É o caso, novamente, da Marinha do Brasil, essencialmente dependente de peças de reposição produzidas no exterior, para manutenção dos navios e aeronaves constantes de seu inventário. A atenção à plurianualidade, nessas circunstâncias, é mais do que ferramenta de planejamento: é condição de sobrevivência.

Em seguida ao plano plurianual, a Constituição Federal brasileira remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esta deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política das agências financeiras oficiais de fomento. De especial interesse para o setor defesa nacional é a definição das metas e prioridades da administração. A partir destas é que será definido o conteúdo do orçamento anual. A LDO é elaborada previamente à LOA e constitui-se em mais um instrumento de planejamento prévio ao orçamento, propriamente dito.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) constitui o orçamento, propriamente dito. Nos termos da Constituição Federal, compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. O orçamento fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. O orçamento das empresas inclui aquelas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital com direito a voto. O orçamento da seguridade social, por sua vez, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

⁸⁰ KUGLER, Richard L. The defense budget: meeting growing requirements with constrained resources. *Quadrennial defense review: strategy-driven choices for America's security*. Washington, DC: National Defense University.

⁸¹ *Segurança e defesa: a revista do profissional*. Rio de Janeiro: Contec Editora, 2004. n° 80. Seção "S&D entrevista". Entrevista concedida pelo Comandante da Marinha do Brasil AE Roberto de Guimarães Carvalho.

A distribuição ou alocação de recursos públicos deverá considerar os necessários objetivos perseguidos por cada órgão público, em conjunto com a sua capacidade de realização. Isso para que não se incorra em desperdício de recursos, ao alocar orçamento superior à capacidade real, nem em capacidade ociosa, ao entregar a determinado órgão recursos que apenas permitam-lhe trabalhar menos do que poderia. Deve a alocação orçamentária, em relação a cada órgão, buscar o equilíbrio entre o volume de recursos que lhe são destinados e a capacidade de converter esses recursos em bens ou serviços à disposição da sociedade. Os recursos são, como se sabe, escassos, pelo que devem ser alocados da melhor maneira possível.

A Lei nº 4.320/64, por sua vez, estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Há mais de quarenta anos norteia a elaboração dos orçamentos públicos no Brasil. Tem essa lei a honrosa virtude de contribuir para a boa gestão pública ao enunciar os princípios orçamentários que viriam a ser, em 1988, recepcionados pela Constituição Federal atualmente em vigor.

Princípios orçamentários e defesa

A Lei nº 4.320/64, juntamente com a Constituição Federal, consagra os princípios do orçamento público, no Brasil. Explica Paulo de Matos Ferreira Diniz, professor da Universidade Católica de Brasília, que eles servem para orientação quanto à elaboração, execução e controle do orçamento público, por meio do estabelecimento de normas e critérios⁸². O autor distingue um total de quinze princípios constitucionais orçamentários: 1) unidade; 2) universalidade; 3) anualidade; 4) discriminação; 5) exclusividade; 6) legalidade; 7) regionalização; 8) diretrizes orçamentárias; 9) indelegabilidade; 10) participação popular; 11) limitação do poder de tributar; 12) autonomia do Poder Judiciário; 13) transposição e remanejamento de recursos; 14) limitação de créditos e 15) publicidade.

Ressalvadas algumas distinções específicas, naturais a qualquer área de atuação governamental, as quais podem exigir alguma adaptação conceitual, o orçamento da defesa é passível de avaliação a partir dos princípios orçamentários gerais. Alguns deles são, a seguir, rapidamente passados em memória e resumidamente associados à questão da defesa nacional:

Princípio da Unidade. O orçamento deve ser uno, cada unidade possuindo apenas um orçamento. Em cumprimento a este princípio, busca-se a unicidade do orçamento, eliminando indesejáveis orçamentos paralelos. No Brasil, tem origem na Constituição de 1934, a qual estabeleceu, em seu artigo 50, que o orçamento seria uno. As unidades militares, bem como as civis relacionadas com a defesa não devem constituir orçamentos paralelos. Este princípio é de fundamental importância para a atividade de controle de contas, pois evita que seja necessário “garimpar” informações orçamentárias em diferentes fontes.

Princípio da Universalidade. O orçamento deve conter todas as receitas e despesas. No caso das unidades militares e civis relacionadas à defesa, devem ser incluídas também as eventuais receitas próprias, tais como as taxas cobradas pela Marinha pela utilização da sinalização náutica. Como o princípio anterior, se mostra de especial importância para a atividade de controle de contas. A origem do

⁸² DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei nº 4.320/64 (orçamento público): normas gerais de direito financeiro e orçamentário*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. Atualizada com tratamento didático e refrão constitucional. Coletânea Administração Pública, vol. 3.

princípio, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ser buscada na Constituição Imperial de 1824, a qual estabelecia, em seu artigo 172, a apresentação ao Poder Legislativo, anualmente, o orçamento de todas as despesas do ano futuro e a importância de todas as contribuições e rendas públicas. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 6º, define que todas as receitas e despesas devem constar da lei de orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Princípio da Anualidade ou Periodicidade. O orçamento público, o que inclui o orçamento da defesa, deve ser correspondente a um período temporal determinado, geralmente um ano. Do ponto de vista do controle de contas, o princípio se relaciona diretamente com a questão da análise, pois permite comparações coerentes entre orçamentos executados em diferentes períodos. O mais importante resultado do princípio da anualidade é o estabelecimento de uma data final para a execução orçamentária, o último dia do período em que se pode em que se pode comprometer recursos do orçamento.

Princípio da Discriminação ou Especialização. É um princípio essencialmente relacionado com o trabalho fiscalizador dos parlamentos e das entidades superiores de fiscalização sobre as finanças executivas. No que se refere à defesa, devem ser evitadas referências genéricas, de forma a permitir análise segmentadas e eficazes das ações executadas, da mesma forma como ocorre com as demais instituições nacionais. Originalmente, surgiu com a Constituição de 1934, a qual diz, em seu artigo 50, que se devem incluir discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. Em seu artigo 5º, a Lei nº 4.320/64 define que a lei de orçamento não consignará dotações globais para atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras.

Princípio da Exclusividade. O orçamento militar, como os orçamentos dos demais setores da ação governamental, deve conter apenas matéria orçamentária. A existência das "caudas orçamentárias", matérias distintas aprovadas no bojo da priorização do orçamento introduz indevidas distorções na elaboração, na execução e na avaliação orçamentárias. A lei orçamentária deve ser vista como uma lei diferente das demais, seja pelo seu caráter anual, seja pela forma de expressão de seus conteúdos e objetivos. A Constituição Federal estabelece que a lei orçamentária não poderá conter assunto estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos de lei.

Princípio do Equilíbrio. Como ocorre nos demais setores da atividade do Estado, as despesas com defesa não devem superar as receitas. Do contrário, toda a expectativa de contribuição do setor defesa para o crescimento econômico pode se ver neutralizada pelo desequilíbrio orçamentário.

Princípio da Legalidade. Por este princípio, nenhuma despesa poderá ser executada ou receita arrecadada sem que esteja prevista no orçamento anual. Da mesma forma, não poderão ultrapassar os limites autorizados. A Constituição de 1988 reservou ao Poder legislativo a competência para aprovar operações de crédito, transposições, remanejamento ou transferência de recursos de um órgão para outro, enfim, qualquer alteração no conteúdo a ser executado. Despesas não previstas inicialmente só poderão ser realizadas mediante a abertura, por autorização legislativa, de créditos suplementares ou especiais com finalidade bem definida, com aprovação pela maioria absoluta do Congresso Nacional. Em relação ao setor defesa nacional, o princípio impõe respeito aos limites autorizados para despesa, o mesmo ocorrendo com os demais setores da ação governamental.

Outros princípios consagrados na doutrina também devem ser aplicados à questão do orçamento da defesa: clareza, publicidade, exatidão, programação, etc. Todos eles emprestam suas virtudes ao orçamento, na tentativa de fazer deste um verdadeiro instrumento de planejamento da ação governamental em benefício da sociedade e uma ferramenta útil para a garantia de transparência na gestão dos recursos públicas. Um princípio orçamentário, entretanto, vem ganhando especial força na literatura corrente: o da legitimidade.

O *Princípio da Legitimidade* diz respeito à relação que deve existir entre o orçamento aprovado e executado e a sua geração de forma legítima, ou seja, em consonância com os interesses nacionais e com a idéia socialmente consagrada do que seja "correto". A principal virtude da aplicação do princípio da legitimidade ao tema da defesa reside em sua tendência a impulsionar o controle social sobre um tema normalmente alheio ao conhecimento do cidadão comum. O controle social dos resultados obtidos pela ação governamental tem sido repetidamente enfatizado pelas instituições superiores de fiscalização e por estudos acadêmicos como instrumento de consolidação da democracia e da eficiência no uso dos recursos públicos.

Classificações orçamentárias

As classificações orçamentárias são instrumentos normativos que agrupam as receitas e despesas de acordo com certos critérios, cuja estruturação se fundamenta no estabelecimento de aspectos comuns e diferenciados das operações governamentais. Ao organizar e apresentar os aspectos possíveis das operações orçamentárias públicas, as classificações orçamentárias conformam um sistema de informação ajustado às necessidades do governo e das instituições que realizam estudos estatísticos pertinentes. Sobre as características que devem ser atendidas por um sistema de classificação orçamentária, ensina Jesse Burkhead, da Fundação Getúlio Vargas⁸³:

- a) as contas devem ser organizadas de maneira a facilitar a formulação dos programas, devendo ficar claramente evidenciadas as decisões sobre os programas e as decisões recomendadas ano a ano;
- b) as contas devem ser organizadas de tal forma que contribuam para a efetiva execução do orçamento;
- c) as contas devem ser apresentadas de molde a facilitar a prestação de contas ou a fixação de responsabilidades;
- d) as contas devem ser agrupadas de maneira a possibilitar a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais.

As classificações orçamentárias servem para permitir uma análise objetiva das ações executadas pelo setor público. Por isso, o conjunto das classificações orçamentárias padronizadas representa um instrumento fundamental para o registro da informação relativa ao processo de realização das receitas e execução das despesas pela administração pública. O setor defesa nacional, no Brasil, segue o padrão geral das classificações orçamentárias previstas para os demais órgãos governamentais. Algumas delas são a seguir descritas e relacionadas ao tema da defesa.

⁸³ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Classificação orçamentária institucional

A classificação institucional relaciona os órgãos da administração central e as entidades com personalidade jurídica própria em unidades orçamentárias. Os órgãos e as unidades orçamentárias são acompanhados de códigos de identificação. A estrutura administrativa do Ministério da Defesa encontra-se descrita no Decreto nº 3.466/2000⁸⁴, bem como no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Classificação orçamentária funcional

A classificação funcional compreende o rol de funções – nível de agregação mais elevado das diversas áreas do setor público – e o de subfunções – divisão das funções, que serve para identificar a natureza das ações desenvolvidas. A função defesa nacional é identificada como sendo o conjunto dos objetivos da defesa nacional. Constam da Política da Defesa Nacional, já discutida acima, os seguintes objetivos: a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; c) a preservação da coesão e da unidade da Nação; d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Tais objetivos descrevem a função defesa nacional, dentro da classificação orçamentária funcional.

A função, como dito acima, conforma o mais elevado nível de agregação das diversas áreas do setor público. Não somente o Ministério da Defesa executa ações no âmbito da função defesa nacional, no entanto, responde, na prática, pela sua quase totalidade. A tabela abaixo, elaborada em detalhado estudo do consultor do Senado Federal João Henrique Pederiva, ao apresentar a participação dos diferentes órgãos na função Defesa, evidencia isso. Em 2001, alerta o autor, o Ministério das Relações Exteriores não participou da função orçamentária Defesa Nacional, o que confere respaldo ao que já dissemos sobre a falta de sintonia entre a política externa brasileira e a política de defesa. No dizer de João Pederiva:

“aparentemente, os registros orçamentários não respaldam a pretensão de a diplomacia contribuir para a Defesa Nacional. Tampouco corroboram o pensamento de que a diplomacia possa substituir a força militar”.⁸⁵

⁸⁴ BRASIL. *Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000*. Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação – GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

⁸⁵ PEDERIVA, João Henrique e MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. *A defesa brasileira e o orçamento federal*. Texto apresentado no XXVVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Brasília: ANPAD, 20 a 24/09/2003.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR ÓRGÃO, EM 2001

ÓRGÃO		Dotação inicial (em R\$)	Total autorizado (em R\$)	Total liquidado (em R\$)
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	14.887.617	14.385.240	13.891.688
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.106.228	16.716.229	12.785.028
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	47.657.932	55.657.931	45.893.368
TOTAL:		10.058.349.340	11.866.974.582	11.891.508.466

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

As subfunções, por sua vez, relacionam os gastos em grandes áreas de responsabilidade (vinculadas às finalidades estatais) às ações programáticas, estas estabelecidas a cada novo orçamento anual, segundo a lógica do planejamento plurianual. As subfunções, como as funções, independem da vinculação institucional. O Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal define que⁸⁶:

“A partir da ação, classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.”

FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

⁸⁶ BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2003 orçamentos fiscal e da seguridade social*. Brasília: Imprensa Nacional, 2002.

Classificação econômica

A classificação econômica revela a natureza do gasto ou do bem obtido, bem como o efeito econômico da despesa realizada. A tabela a seguir, também obtida dos estudos de João Pederiva, evidencia a natureza econômica dos gastos com Defesa Nacional efetuados pelo Ministério no exercício 2001. Destaca-se a elevada importância dos gastos com pessoal e encargos sociais e, ainda, chama a atenção o baixo nível dos investimentos, o que compromete a capacidade futura do sistema de defesa nacional.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA, EM 2001

Grupo de Natureza da Despesa	Dotação inicial (em R\$)	Total autorizado (em R\$)	Total liquidado (em R\$)
1 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289
2 JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	0	0	0
3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.753.946.582	3.061.529.390	3.030.630.460
4 INVESTIMENTOS	1.429.824.240	1.926.041.093	1.954.156.233
5 INVERSÕES FINANCEIRAS	21.499.461	20.490.400	20.478.400
TOTAL GERAL:	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

Apresentação do orçamento ao Congresso Nacional e apreciação

A Constituição Federal define que os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional. O orçamento nascido no Executivo, portanto, deve ser submetido à apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo.

Em seu artigo 166, a carta magna brasileira estabelece que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, na forma do regimento comum às duas instâncias. Caberá a uma comissão mista permanente de senadores e deputados o exame e a emissão de parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, bem como sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Resguarda-se, contudo, a atuação das demais comissões do Congresso Nacional e das duas Casas Legislativas.

Os parlamentares poderão apresentar emendas ao orçamento na comissão mista. Esta, por sua vez, emitirá parecer sobre elas e as submeterá, na forma regimental, à apreciação pelo plenário das duas casas do Congresso Nacional. Para que sejam aprovadas, as emendas ao projeto de lei do orçamento que o modifiquem devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. Devem, também, indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as

referentes a dotações para pessoal e encargos, serviço de dívida e transferências tributárias para Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, as emendas modificativas devem ser relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Ao Presidente da República, mesmo após enviar o projeto de lei orçamentária ao Congresso nacional, é facultada a apresentação de alterações. Contudo, há um limite bastante definido, de forma a não sacrificar a competência parlamentar: somente poderá ser proposta modificação desde que não iniciada, na comissão mista, a votação da parte cuja alteração é proposta. No setor defesa nacional, em geral, quando o Presidente envia ao Congresso uma proposta de mudança, esta é resultante da ação dos comandantes das forças armadas, com a intermediação do ministro da Defesa.

No caso de algum recurso, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária, ficar sem despesa correspondente, ainda é possível a sua utilização. Para tanto, far-se-á necessária a abertura, também mediante autorização legislativa, de crédito especial ou suplementar. É terminantemente vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Essa proibição visa a garantir o atendimento ao princípio do equilíbrio orçamentário, pelo qual as despesas não podem exceder as receitas e, também, ao princípio da legalidade, em nome do qual as despesas não podem ser realizadas sem que lei as autorize. Entretanto, em 2001, o Ministério da Defesa violou ambos os princípios, ao executar despesas em montante superior ao autorizado. Naquele exercício, o total da despesa autorizada para o Ministério da Defesa do Brasil foi de R\$ 11.780.215.182,00 (onze bilhões, setecentos e oitenta milhões, duzentos e quinze mil, cento e oitenta e dois reais), mas foram liquidadas despesas no total de R\$ 11.818.938.382,00 (onze bilhões, oitocentos e dezoito milhões, novecentos e trinta e oito mil, trezentos e oitenta e dois reais). Ocorreram, portanto, sem cobertura legal, despesas no valor de R\$ 38.723.200,00 (trinta e oito milhões, setecentos e vinte e três mil e duzentos reais).

O artigo 167 da Constituição Federal impõe importantes vedações à execução orçamentária. Tais vedações destinam-se a garantir a obediência aos princípios orçamentários, em especial ao princípio da legalidade, bem como as prerrogativas do Poder Legislativo em relação ao orçamento anual. A primeira delas é a proibição de início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual. A segunda, já comentada neste trabalho, diz respeito à realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ao todo, onze incisos e quatro parágrafos do artigo 167 resguardam a autoridade do Poder Legislativo sobre o orçamento da União.

Créditos adicionais, nos termos do artigo 40 da Lei nº 4.320/64, são autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária anual. Os créditos adicionais poderão ser suplementares, especiais ou extraordinários. Suplementares quando destinados ao reforço de dotação orçamentária que se revele insuficiente. Especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação específica. Extraordinários quando destinados a atender despesas urgentes e imprevistas em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos suplementares e os especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. A abertura sem prévia autorização legislativa é constitucionalmente vedada. Vedada é a abertura, também, se não houver indicação dos recursos correspondentes. Os créditos especiais e extraordinários, por dispositivo constitucional, terão vigência apenas no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que,

reabertos nos limites dos seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. A Lei nº 4.320/64 estende essa limitação de vigência ao exercício de abertura também em relação aos créditos suplementares.

Nos termos da Lei nº 4.320/64, os créditos extraordinários seguem rito distinto dos demais créditos adicionais. De acordo com o artigo 44 do normativo das finanças públicas brasileiras, serão abertos por decreto do Poder Executivo que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo. A Constituição, como a Lei nº 4.320/64, reforça o excepcionalíssimo caráter dos créditos extraordinários.

Evolução nos últimos cinquenta anos

Se em termos do percentual do PIB as despesas do setor defesa no Brasil são razoavelmente constantes, o mesmo não se pode dizer do percentual da representação do setor no gasto total da União. Desde a década de 1950 os gastos com o setor defesa, no Brasil, em termos da participação na despesa da União, vêm decrescendo. É o que nos mostra a análise dos percentuais de execução orçamentária atinentes ao setor, desde aquela época. A tabela a seguir, elaborada a partir das informações contidas nos relatórios e pareceres prévios sobre as contas anuais do Governo da República, de responsabilidade do Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciam essa queda de importância, em termos orçamentários, do setor defesa nacional. Apresentam os valores da execução orçamentária anual do setor defesa e da execução orçamentária total da União, destacando a relação percentual em discussão.

DESPESAS DO SETOR DEFESA NACIONAL 1950-2004				
Ano	Despesa setor defesa	Despesa total União	%	Observações
1950	6.315.695.819,00	21.331.300.846,40	29,6	Cr\$
1951	7.626.026.576,60	48.684.740.033,50	15,7	Cr\$
1952	5.623.500.566,60	26.651.661.453,10	21,1	Cr\$
1953	9.430.495.119,00	35.628.561.333,40	26,5	Cr\$
1954	11.316.400.546,30	43.626.209.785,70	25,9	Cr\$
1955	17.647.851.103,10	70.591.404.412,40	25,0	Cr\$
1956	26.657.894.056,90	111.012.933.270,60	24,0	Cr\$
1957	34.642.635.555,20	130.502.886.897,20	26,5	Cr\$
1958	40.802.209.179,60	148.478.452.288,50	27,5	Cr\$
1959	45.728.476.030,30	200.035.614.662,90	22,9	Cr\$
1960	58.908.525.384,90	301.468.172.943,60	19,5	Cr\$
1961	63.655.984.971,90	327.927.387.177,40	19,4	Cr\$
1962	114.429.655.074,20	726.694.160.692,90	15,7	Cr\$
1963	194.507.771.789,30	1.277.576.614.007,80	15,2	Cr\$
1964	388.495.585.944,00	2.770.714.404.703,00	14,0	Cr\$
1965	923.941.205.600,00	4.414.920.023.218,00	20,9	Cr\$
1966	1.209.296.147,94	6.138.559.126,62	19,7	NCr\$
1967	1.511.326.265,00	8.172.971.994,00	18,5	NCr\$

1968	1.960.119.124,00	11.542.897.565,00	17,0	NCr\$
1969	2.528.509.063,00	18.651.501.718,00	13,6	Cr\$
1970	3.598.861.890,00	28.115.660.159,00	12,8	Cr\$
1971	4.337.375.055,62	26.142.516.585,63	16,6	Cr\$
1972	5.415.768.599,39	38.198.338.806,89	14,2	Cr\$
1973	7.056.595.436,00	50.766.873.646,32	13,9	Cr\$
1974	9.274.716.636,00	71.749.814.113,00	12,9	Cr\$
1975	13.259.052.283,00	103.838.692.474,00	12,8	Cr\$
1976	20.960.228.914,00	168.181.101.505,69	12,5	Cr\$
1977	26.954.607.242,33	247.466.754.504,29	10,9	Cr\$
1978	37.069.282.098,00	356.000.370.435,00	10,4	Cr\$
1979	58.115.876.031,33	521.135.674.057,68	11,2	Cr\$
1980	90.802.957.018,00	1.190.994.078.425,00	7,6	Cr\$
1981	178.783.480.461,00	2.254.895.881.200,00	7,9	Cr\$
1982	414.903.978.000,00	4.619.772.086.000,00	9,0	Cr\$
1983	916.325.535.000,00	11.104.585.324.000,00	8,3	Cr\$
1984	2.837.754.853.000,00	33.817.215.546.000,00	8,4	Cr\$
1985	12.710.993.328.000,00	130.425.844.257.000,00	9,7	Cr\$
1986	28.639.258.397,00	548.108.711.199,00	5,2	Cz\$
1987	129.318.853.258,00	1.615.099.597.724,00	8,0	Cz\$
1988	1.175.696.794.326,00	15.857.926.137.636,00	7,4	Cz\$
1989	18.931.780.103,00	529.882.014.254,00	3,6	NCz\$
1990	481.200.000.000,00	21.580.391.000.000,00	2,2	Cr\$
1991	2.075.411.229.000,00	45.889.223.131.000,00	4,5	Cr\$
1992	17.183.392.000.000,00	629.777.415.000.000,00	2,7	Cr\$
1993	478.806.147.000,00	20.452.748.094.000,00	2,3	CR\$
1994	4.510.673.417,08	176.222.353.231,45	2,6	R\$
1995	8.418.621.019,00	307.947.127.790,00	2,7	R\$
1996	8.952.599.372,00	289.735.525.205,00	3,1	R\$
1997	9.839.025.000,00	391.866.317.000,00	2,5	R\$
1998	10.581.379.000,00	500.182.398.000,00	2,1	R\$
1999	11.228.000.000,00	588.536.000.000,00	1,9	R\$
2000	10.634.132.000,00	616.382.516.000,00	1,7	R\$
2001	11.891.513.000,00	603.434.865.000,00	2,0	R\$
2002	12.616.520.000,00	674.928.090.000,00	1,9	R\$
2003	11.570.137.312,00	876.456.652.333,00	1,3	R\$
2004	11.951.909.000,00	1.469.087.406.000,00	0,8	R\$

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República.

Em relação a 2004, valores autorizados.

Demais anos, valores executados.

Durante a década de 1950, as despesas públicas com o setor defesa nacional sustentaram médias ao redor de 24% (vinte e quatro por cento). Trata-se de percentual, no mínimo, incondizente com a realidade de um país que ainda precisa superar tantos problemas sociais, o que caracteriza uma grave inversão de prioridades contra a área

social, e que goza de situação político-estratégica favorável, com fronteiras definidas e sem potenciais inimigos no cenário internacional, pelo que não seria razoável supor uma quebra da estabilidade que levasse à ação das Forças Armadas em combate. Pode-se atribuir percentuais tão elevados de execução orçamentária no setor defesa, entre outros, à inércia orçamentária, ao intenso esforço de reaparelhamento militar ocorrido no período, ainda sob a sombra da influência da Segunda Guerra Mundial, a uma forte influência dos militares na política e ao planejamento deficiente das ações de governo.

A década de 1960 viu as despesas públicas com o setor defesa reduzirem-se substancialmente em relação ao decênio anterior. Entre 1960 e 1969, a execução orçamentária do setor defesa, no Brasil, responde por cerca de 17% do total despendido pela União. Perceba-se que, entre 1964 e 1965, ocorre uma inversão na trajetória decrescente dos gastos de defesa, que seguia firme desde 1959. Em 1964 os gastos com a defesa nacional representaram 14% do orçamento executado pela União, saltando para quase 21% no ano de 1965, 1,5 vezes o percentual anterior. Sem dúvida, essa verificação pode ser atribuída ao início do período do regime militar, inaugurado com o movimento de 31 de março de 1964. Insatisfeitos com a situação declinante dos gastos militares até então vivenciada, os novos mandatários da Nação trataram de corrigi-la. No entanto, os próprios militares redefiniram suas prioridades e deram início a uma trajetória descendente das despesas com a defesa nacional. Em 1985, ano da entrega do poder ao primeiro Presidente da República civil, pós-ditadura, o setor defesa representava menos de 10% da execução orçamentária da União.

Os anos 1970 viram os gastos militares declinarem. Em 1970, o setor defesa nacional representava 12,8% da despesa da União. O ano de 1980 veria esse percentual reduzido a 7,6%. Curiosamente, cuidam os anos 70 do auge da ditadura militar. No entanto, como já dito, os próprios militares reorientaram suas prioridades, transferindo-as, claramente, para a área econômica. Por isso, o período do chamado “milagre econômico”, em especial, os primeiros anos da década, não experimenta um aumento dos gastos militares. É na década de 1970, também, que tem início um acelerado processo de endividamento, o qual teria reflexos nefastos na década seguinte, não somente em relação às despesas com o setor defesa, mas, também, em relação a todo o setor público brasileiro e boa parte do setor privado da economia.

A década de 1980 é considerada, pela quase totalidade dos estudiosos dos assuntos da América Latina, como a “década perdida” para esta parte do mundo. Isso porque os compromissos com a dívida externa absorveram a maior parte da capacidade econômica dos países latino-americanos, o que impôs severas restrições a toda a despesa pública. E o setor defesa nacional, mesmo, ainda, sob regime militar (1984-1985), também não escapou à dura realidade. Já em 1980, os gastos com a defesa nacional eram reduzidos a 7,6% do orçamento da União, gravíssima queda em relação aos 11,2% verificados em 1979. Em 1990, o setor defesa responderia por apenas 2,2% da despesa da União.

O ano de 1990, ao inaugurar a década que veria o início do governo do primeiro Presidente da República eleito diretamente em mais de 20 anos, bem como o *impeachment* do mesmo, encontrou as despesas com setor defesa em 2,2% da execução orçamentária da União. Menos de 10 vezes a média verificada na década de 1950 (24%). E essa foi a tônica da década, que viu os gastos da defesa nacional oscilarem em torno de 2,6%.

No ano 2000, os gastos com a defesa nacional têm-se mantido estáveis. Entre 2000 e 2003 representaram, em média, cerca de 1,7% da execução orçamentária da União. A tabela a seguir apresenta as despesas por função de governo entre 2000 e 2004.

Para o exercício 2004 os valores informados são os autorizados. Para os demais exercícios, os efetivamente executados.

DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO		Valores correntes em R\$ mil			
FUNÇÃO	2000 Realizado	2001 Realizado	2002 Realizado	2003 Realizado	2004 Autorizado
Administração	6.587.308	7.265.908	8.228.737	7.362.507	11.817.329
Agricultura	5.082.288	5.481.566	5.500.406	6.505.710	11.946.750
Assistência Social	4.441.600	5.298.265	6.513.151	8.416.353	13.171.487
Ciência e Tecnologia	1.244.859	1.591.800	1.506.710	1.993.196	2.597.986
Comércio e Serviços	1.863.605	2.782.147	1.830.527	2.066.542	2.913.969
Comunicações	403.503	456.143	566.380	641.495	631.312
Cultura	238.220	278.093	239.527	231.343	417.126
Defesa Nacional	10.634.132	11.891.513	12.616.520	11.570.137	11.951.909
Desporto e Lazer	173.817	297.834	264.677	159.851	357.890
Direitos da Cidadania	406.613	584.421	411.265	394.445	595.005
Educação	10.616.364	11.637.341	13.222.748	14.224.270	13.852.007
Encargos Especiais	434.587.838	394.559.867	434.925.856	614.092.503	1.142.602.352
Energia	524.052	726.381	7.819.224	3.905.493	725.499
Essencial à Justiça	679.352	859.505	1.043.701	1.356.060	1.830.002
Gestão Ambiental	1.138.988	1.899.301	1.264.881	947.749	1.297.410
Habituação	1.606.894	357.134	127.169	122.255	527.432
Indústria	322.578	476.756	417.508	439.331	3.321.661
Judiciária	6.478.451	6.715.564	8.186.935	8.359.813	9.793.107
Legislativa	1.757.004	2.109.473	2.474.354	3.075.018	3.429.522
Organização Agrária	1.093.367	1.329.932	1.380.607	1.429.517	1.908.113
Previdência Social	93.407.569	107.544.258	123.218.091	145.477.549	160.707.743
Relações Exteriores	748.365	925.812	1.328.093	1.164.074	1.157.844
Reserva de Contingência	0	0	0	0	19.849.417
Saneamento	161.088	233.418	97.143	58.683	184.991
Saúde	20.270.121	23.633.858	25.434.640	27.171.848	33.099.374
Segurança Pública	2.188.593	2.604.286	2.202.448	2.405.123	2.722.409
Trabalho	6.246.394	7.441.121	8.477.771	9.494.835	10.459.942
Transporte	3.289.133	3.961.788	5.142.471	3.048.097	3.970.495
Urbanismo	190.421	491.378	486.550	342.853	1.247.322
TOTAL	616.382.516	603.434.865	674.928.090	876.456.652	1.469.087.406

Fontes: Relatórios e pareceres prévios do TCU sobre as contas da República

Página web Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Chama a atenção a rubrica orçamentária “Encargos Especiais”, que inclui as despesas com juros e amortização das dívidas externa e interna. Em todos os anos em questão, responde por mais de 50% da execução orçamentária da União. No Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governo da República de 2001, elaborado sob a relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Tribunal de Contas da União apresenta a seguinte avaliação:

“A participação dos poderes da União na execução da despesa orçamentária no exercício apresentou os seguintes percentuais: Poder Legislativo, 0,49%; Poder Judiciário, 1,69%; Poder Executivo, 97,82%, mantendo-se, assim, os níveis do exercício anterior, que apresentou as participações de 0,4%, 1,51% e 98,1%, respectivamente (...). O elevado percentual atribuído ao Poder Executivo engloba as despesas com juros, encargos, amortização e refinanciamento da dívida pública, que perfazem R\$ 327,5 bilhões, correspondendo a 54,27% do total executado da despesa orçamentária. Assim, o montante das despesas do Poder Executivo propriamente ditas representa 43,54% do total da despesa orçamentária líquida realizada”.

Enfim, o perfil dos gastos públicos com o setor defesa, no Brasil, tem declinado desde a década de 1950. Hoje em dia, o setor vive seu pior momento, como resultado de uma redefinição de prioridades que lhe são francamente contrárias, vigente desde meados do período militar, e do elevado volume de pagamentos destinados aos juros e amortizações das dívidas interna e externa.

CAPÍTULO II

2.1 Conceitos básicos sobre o orçamento nacional e transparência

Organização do Orçamento Geral da União

O Orçamento Geral da União é o produto de um processo por meio do qual o Estado brasileiro elabora, executa e avalia a produção de bens e serviços para a cidadania. Trata-se de um processo de caráter cíclico constitui uma verdadeira unidade. O tratamento setorializado de cada uma das etapas do processo orçamentário atende, apenas, a uma necessidade analítica e de planejamento. As diferentes etapas, em conjunto, definem a qualidade do orçamento. A qualidade de uma condiciona a qualidade da outra.

A Constituição de 1988 define várias regras para o orçamento, praticamente todas voltadas para a garantia da transparência e dos valores da democracia. O título VI da Constituição, “Da tributação e do orçamento”, em seu capítulo II, trata das finanças públicas. A seção II desse título trata, especificamente, do orçamento. Entre os artigos, sem dúvida, o mais importante é o artigo 165, o qual define que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Define-se, portanto, a base constitucional para o ciclo orçamentário da União.

Os projetos de lei apresentados pelo Executivo devem ser apreciados conjuntamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, as duas Casas do Congresso Nacional, por meio de uma Comissão Mista de Orçamento. Com vistas ao estabelecimento do fim do ciclo orçamentário, a Constituição define a obrigatoriedade da prestação de contas do Presidente da República, analisada pela mesma comissão mista, após a elaboração de relatório e parecer prévio pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A Comissão Mista é constituída no Congresso Nacional, em atendimento ao disposto no artigo 166 da Constituição Federal. Tem por finalidade conduzir o processo orçamentário, no que se refere à elaboração e à fiscalização do orçamento. É composta por 84 (oitenta e quatro) parlamentares, sendo 63 (sessenta e três) deputados federais e 21 (vinte e um) senadores, com igual número de suplentes. Os parlamentares são escolhidos segundo a representatividade de cada bancada de partido nas duas Casas do Congresso Nacional.

Para que se garanta a transparência em todas as etapas do ciclo orçamentário, é importante conhecer a maneira como se desenvolve esse ciclo. Esse conhecimento é especialmente importante com vistas à criação de condições adequadas ao exercício do controle social.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento do governo federal. Nele são apresentadas, sistematicamente, as propostas contidas nas decisões de alto nível político, relativas às ações governamentais. Cada plano plurianual vigora por um período de quatro anos e visa a estabelecer objetivos e metas. O PPA deve ser iniciado no segundo ano do mandato presidencial e encerra-se no final do primeiro ano do próximo mandato.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é encaminhado ao Congresso, pelo Presidente da República, para discussão e aprovação. As regras que regem a atividade parlamentar quando da apreciação da DO são rígidas, não podendo o Congresso Nacional não pode entrar em recesso antes de aprovar a LDO. O projeto deve ser

apresentado ao Congresso nacional até 15 de abril de cada ano e deve compreender as metas e prioridades da administração federal, incluindo as despesas financeiras para o exercício subsequente, orientações para a elaboração da lei orçamentária anual, disposições sobre alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Quanto às metas e prioridades para o período, em cumprimento ao que prevê a Constituição, são definidos os programas que deverão ser priorizados quando da alocação de recursos na lei orçamentária. No Congresso nacional, como a proposta do PPA, a da LDO tem tramitação na Comissão Mista de Orçamento, na qual são apreciadas as emendas apresentadas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), o orçamento propriamente dito, tem por objetivos fixar o valor das despesas a serem executadas e estimar as receitas a serem realizadas pela União no exercício financeiro. No orçamento estão incluídos, obrigatoriamente, todos os gastos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O projeto da LOA deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do ano anterior e deve conter, como previsto no artigo 165 da Constituição:

- I) o orçamento fiscal referente aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, incluídas as fundações mantidas pelo poder público;
- II) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos vinculados a ele, da administração federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público;
- III) os investimentos das empresas das quais a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A proposta da LOA apresentada pelo governo deve ser, obrigatoriamente, compatível com o disposto nas previsões do PPA e nas orientações da LDO. Nos anexos dos projetos devem estar as previsões de receita para o ano, bem como as despesas. Estas, as despesas, devem ser apresentadas de diferentes formas: por natureza de despesa (pessoal e encargos, investimentos, etc.); por órgão e suas unidades orçamentárias (ministérios, fundações, autarquias, etc.); por funções, subfunções, programas e projetos/atividades/operações especiais, cada item recebendo uma identificação numérica. A LOA contempla, normalmente, mais de 6.000 projetos, atividades e operações especiais.

O processo de tramitação da LOA, no Congresso Nacional, é semelhante ao do PPA. Escolhido o parlamentar que atuará como relator-geral na Comissão Mista de Orçamento, este delega competência aos relatores adjunto-setoriais, também parlamentares, os quais serão responsáveis por áreas temáticas, idênticas às apresentadas para o PPA. Em seguida, é aberto o prazo para as emendas, que podem ser coletivas, de comissões ou individuais.

As receitas poderão ser correntes ou de capital. Despesas correntes são, de acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes. As receitas de capitais são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou

privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o *superávit* do orçamento corrente.

Para o exercício de 2005, a LOA⁸⁷ prevê receita total de R\$ 1.606,4 bilhões (cerca de US\$ 642,56 bilhões, considerada a taxa cambial a 2,5), correspondentes a 83,2% do Produto Interno Bruto (PIB). Dessas, R\$ 514,2 bilhões, cerca de 26,6% do PIB, são receitas correntes e R\$ 1.092,2 bilhões, aproximadamente 56,6% do PIB, são receitas de capital. Em conjunto, a receita da União para o exercício 2005 comporta uma previsão de aumento de 9,3% nominais e 3,4% reais. Já está previsto um déficit do orçamento corrente de R\$ 13,8 bilhões. O quadro a seguir resume a receita orçamentária do exercício 2005.

RECEITA ORÇAMENTÁRIA 2005

Especificação	Valor (R\$ mil)
Receitas Correntes	514.206.447
Receita Tributária	147.418.884
Receita de Contribuições	318.753.568
Receita Patrimonial	13.799.462
Receita Agropecuária	19.350
Receita Industrial	676.011
Receita de Serviços	20.752.799
Transferências Correntes	475.127
Outras Receitas Correntes	12.311.246
Déficit do Orçamento Corrente	13.859.935
Receitas de Capital	1.092.196.752
Operações de Crédito	1.036.640.054
Alienação de Bens	4.651.596
Amortização de Empréstimos	27.675.693
Transferência de Capital	69.448
Outras Receitas de Capital	23.159.394
Receita Total	1.606.403.172
PIB	1.930.158.730

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

As despesas, como as receitas, também são classificadas como despesas correntes ou de capital. As despesas correntes são classificadas como despesas de custeio ou transferências correntes. Despesas de custeio são as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Transferências correntes são as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. Despesas de capital, por sua vez, são aquelas de investimento, inversões financeiras e transferências de capital.

Em atendimento ao princípio do equilíbrio orçamentário, as despesas correntes e de capital fixadas para o orçamento do exercício 2005 se equivalem: R\$ 1.606,4 bilhões de despesa total, sendo R\$ 528,1 bilhões de despesas correntes e R\$ 1.056,7 bilhões de despesas de capital, já previstos um déficit do orçamento corrente de R\$ 13,8 bilhões e reservas no total de R\$ 21,6 bilhões. O quadro a seguir resume a despesa orçamentária do exercício 2005.

⁸⁷ BRASIL. Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Aprova o Orçamento da União de 2005.

DESPESA ORÇAMENTÁRIA 2005

Especificação	Valor (R\$ mil)
Despesas Correntes	528.066.382
Pessoal e encargos sociais	98.109.569
Juros e encargos da dívida	110.384.622
Outras despesas correntes	319.122.191
Déficit do Orçamento Corrente	13.859.935
Despesas de Capital	1.056.718.101
Investimentos	21.356.743
Inversões financeiras	33.764.265
Amortização da dívida	1.001.597.093
Reserva de contingência	5.343.027
Outras reservas	16.275.662
Despesa Total	1.606.403.172
PIB	1.930.158.730

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal

* Já incluído o déficit do orçamento corrente

Uma outra importante obrigação constitucional destinada a dar transparência ao processo orçamentário é a publicação do relatório resumido da execução orçamentária até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre. Adicionalmente as informações orçamentárias são, também, disponibilizadas e atualizadas, a cada 15 (quinze) dias, pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Por fim, a Constituição fixa, em seu artigo 84, a obrigação de o Presidente da República prestar, anualmente, contas do exercício anterior ao Congresso nacional, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa. As contas do Presidente da República são julgadas pelo Congresso nacional, após analisado, pela Comissão Mista de Orçamento, o relatório e parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)

Em 1986, o governo federal criou, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual tinha por objetivo a modernização e a integração dos sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de contabilidade dos órgãos e entidades públicas federais. Para tanto, foi contratado o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), com o objetivo de desenvolver um programa de computador que fosse apto a informar, de maneira regular e atualizada, os dados referentes à execução dos gastos governamentais. O programa foi denominado Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Trata-se de sistema disponibilizado para um conjunto de funcionários públicos credenciados, com variados níveis de acesso, a depender do grau da necessidade de utilização. A ele, também, têm acesso os parlamentares do Congresso Nacional, analistas e técnicos do Sistema de Controle Interno Federal e do Tribunal de Contas da União. Sistema similar é usado pelos Estados e Municípios, com a denominação de Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM).

Obrigação de transparência da administração pública

A transparência nas ações de governo é um fenômeno perseguido pela moderna administração pública, mas condicionado ao contexto histórico-institucional e social de cada país. Como conseqüência, constitui tarefa extremamente árdua a definição de parâmetros de aplicação geral na medição dos níveis de transparência obtidos. A incorporação de elementos de análise a partir de uma perspectiva histórica pode lançar alguma luz sobre o assunto, mas, ainda assim, padecerá de sérias limitações. Em geral, o que se percebe é que quando uma determinada sociedade, em dado momento histórico, tem generalizada a percepção de uma manipulação fechada e arbitrária dos assuntos públicos, ocorre alguma reação, permitindo a ocorrência de reformas institucionais de maior ou menor importância.

Alguns exemplos históricos ilustram essa afirmativa. Quando do conflito entre a nobreza e a monarquia inglesa, no século XII, que resultou na assinatura da Magna Carta de 1215 e dos Estatutos de Oxford. Estes instrumentos constituem antecedentes claros do orçamento público de aprovação legislativa anual. No entanto, o mesmo não ocorreu em outras nações européias senão até bastante tempo depois. Outro exemplo bastante ilustrativo diz respeito às 13 colônias norte-americanas, as quais se rebelaram contra a metrópole britânica com o argumento de que sem representação legislativa não aceitariam a tributação. Os padrões observados pelas instituições de pesquisa, permitem concluir que, nas democracias contemporâneas existe uma relação direta entre a existência de uma consciência cívica e as exigências sociais de transparência. A idéia é que uma sociedade mais complacente e dócil frente a arbitrariedades de governo pode estar às voltas com níveis de opacidade que uma sociedade mais ativa consideraria inaceitáveis.

No Brasil, cada vez mais, firma-se a noção de que a transparência na gestão pública é um direito do cidadão e um dever do administrador. A Constituição Federal, em seu artigo 37, por exemplo, erigiu como princípios da administração pública os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. O *princípio da publicidade*, em especial, liga-se à transparência na gestão pública. Tão importante se faz a publicidade na administração pública que a Lei de Responsabilidade Fiscal⁸⁸ e a Lei da Improbidade Administrativa⁸⁹, a tratam com especial atenção. A primeira insere a transparência como um dos pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal. A segunda inclui a ausência de publicidade entre os atos de improbidade possíveis na gestão pública.

Os órgãos públicos reagem com maior ou menor resistência à exigência de transparência na gestão pública. Maior resistência vêm dos órgãos do Setor Defesa Nacional, do Ministério das Relações Exteriores e do Poder Judiciário. Nos dois primeiros casos, percebe-se a persistência de uma inadequada *cultura de sigilo*, em nome da qual o manto do segredo é indiscriminadamente estendido sobre assuntos que devem ser de conhecimento público. No caso do Poder Judiciário, além da referida *cultura de sigilo*, percebe-se uma reiterada inconformação em relação às prerrogativas e poderes dos órgãos de controle da administração pública, aos quais tribunais e juízes, em geral, recusam-se submeter. Em manifestação sintomática dessa inconformação, juízes do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região procuraram justificar, a todo custo, sua desobediência aos comandos do TCU para correção de irregularidades administrativas.

⁸⁸ BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Lei de Responsabilidade Fiscal).

⁸⁹ BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Em geral, a inconformação dos juízes registra o não-acatamento das ordens do órgão que tem, constitucionalmente, a prerrogativa de fiscalizar os atos de toda a administração pública federal e aplicar penalidades aos eventuais infratores das normas legais e regulamentares. Uma das juízas trabalhistas do referido tribunal regional chegou a referir-se ao TCU, em sua defesa escrita, como mero “apêndice” do Congresso Nacional, revelando desconhecimento da estrutura constitucional da nação brasileira e não-acatamento das normas expedidas por autoridades competentes⁹⁰. Totalmente inaceitável para uma juíza.

No que toca ao setor defesa nacional, a idéia da *cultura de sigilo* é apoiada por uma aparentemente irreconciliável dicotomia entre o mundo das forças armadas e o da sociedade civil. Ainda existe no meio militar, quando o tema é apuração de responsabilidades por irregularidades praticadas ou justificativa de realização de despesas de duvidosa legalidade ou necessidade, a idéia de que os “assuntos militares” não interessam ao mundo civil e que sua aproximação desses temas configura indevida “intromissão” dos civis. Felizmente, esse pensamento não é mais característico da maioria da oficialidade do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, mas, tão-somente, de uma minoria que parece não perceber a necessária subordinação do militar ao poder civil, consequência natural da democracia. Ainda que essa minoria seja, nos dias de hoje, razoavelmente significativa, tende a desaparecer e a ser substituída por oficiais, graduados e soldados imbuídos dos valores democráticos e conscientes de suas responsabilidades no esforço de transformação da administração pública em um núcleo de transparência e eficiência.

No Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, tem sido reiteradamente afirmada a inversão do ônus de prova em favor da sociedade, atribuindo ao gestor público a obrigação de demonstrar a regularidade de suas contas. Em importante texto publicado na *Revista do Tribunal de Contas da União*, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti afirmou que, nos processos de tomadas e prestações de contas do uso do dinheiro público, não vale a noção do *in dubio pro reo*, isto é, a idéia da presunção de que o gestor haja aplicado corretamente os recursos sob sua responsabilidade. Ao gestor compete, ao contrário, na visão do ministro, a integral obrigação de demonstrar que o uso de recursos públicos sob sua guarda deu-se em estrita observância às normas legais e regulamentares⁹¹. O TCU tem confirmado, rotineiramente, em seus julgados, a posição defendida por sua excelência.

Vê-se reforçada, também, cada vez mais, a chamada *função ouvidoria*, por meio da qual o cidadão comum pode levar suas queixas diretamente aos órgãos públicos. No que se refere à gestão de recursos orçamentário-financeiros e patrimoniais da União, particularmente, a Constituição Federal de 1988 entregou importantíssima responsabilidade ao TCU. Este órgão, em cumprimento ao artigo 74, parágrafo 2º, do texto constitucional, recebe denúncias de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, quanto a irregularidades ou ilegalidades no uso do dinheiro público. A Lei

⁹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 058/2002-TCU-Plenário (TC 425.018/1994-6)*. Inspeção ordinária. TRT da 14ª Região. Pessoal. Descumprimento de decisão do TCU que determinou a anulação de resolução administrativa que permite o pagamento de gratificação de localidade a servidores requisitados e ocupantes de cargos em comissão, bem como o ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente. Ministro-Relator Iram Saraiva. Ata 06/2002-Plenário, Sessão de 06.03.2002.

⁹¹ CAVALCANTI, Augusto Sherman (Ministro do TCU). “A cláusula geral da boa-fé como condição do saneamento de contas no âmbito do Tribunal de Contas da União”. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Abr/Jun de 2001, n. 88. Brasília: TCU, 2001.

Orgânica⁹² e o Regimento Interno do TCU⁹³ também disciplinam o assunto, atribuindo tratamento sigiloso às denúncias e definindo que as denúncias somente podem ser arquivadas após realizadas as diligências pertinentes. Tudo para que seja preservada a integridade do denunciado até que se conclua as investigações. A identidade do denunciante, embora deva ser obrigatoriamente declinada ao Tribunal, é preservada para protegê-lo de intimidações ou retaliações e, da mesma forma, lhe é assegurada a não-sujeição a qualquer sanção administrativa, cível ou penal em decorrência de sua denúncia, exceto se comprovada má-fé.

No caso de a informação, com teor de denúncia, haver sido entregue ao Tribunal por membro do Ministério Público, membro de órgão de Controle Interno, parlamentar federal ou estadual, magistrado, servidor público, membro de tribunal de contas estadual, membro de conselho de contas municipal, secretaria ou equipe técnica do próprio TCU, fala-se não em denúncia, propriamente dita, mas em representação. Trata-se, apenas, na verdade, de mudança de nomenclatura processual em relação a fato de teor similar: a queixa contra irregularidades. Ocorre que os legitimados acima descritos, normalmente, obtêm a informação da irregularidade em suas próprias atuações funcionais, o que justifica a adoção de uma tipologia processual diferenciada, bem como de um tratamento processual razoavelmente distinto. Não existe na representação, por exemplo, a noção do sigilo do representante, o que desfaz importante paralelo que poderia existir em relação ao garantido sigilo do representante. No entanto, o efeito prático é o mesmo: o Tribunal apura as irregularidades representadas, da mesma maneira que o faz com as denunciadas.

Recentemente, o TCU instalou sua *Ouvidoria*. Por meio dessa unidade técnica especializada, qualquer cidadão pode fazer chegar suas reclamações à Corte de Contas, por escrito ou por telefone. As informações recebidas constituem processo específico de denúncia ou são utilizadas como subsídio para as ações rotineiras de fiscalização levadas a efeito pelas equipes de auditoria e de inspeção das diversas secretarias do Tribunal. Em qualquer caso, existe uma tendência natural a que o trabalho de fiscalização seja enriquecido com os dados oriundos da função ouvidoria e que esta termine por contribuir, efetivamente, para com o aperfeiçoamento da gestão pública.

Com isso, busca-se criar condições para a implantação de um controle social, ao permitir o exercício cidadão na gestão pública. Trata-se, na verdade, da concretização de ideais de controle social que se arrastam desde a promulgação, durante a Revolução Francesa, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789. O controle social, vale dizer, está na pauta das prioridades de qualquer organização séria que trate da transparência na gestão pública.

Gestão de recursos humanos

A gestão de recursos humanos constitui um dos mais preocupantes problemas para o setor defesa nacional brasileiro. Primeiramente, porque a despesa com pessoal constitui-se na mais significativa aplicação dos recursos governamentais destinados à defesa nacional, imprimindo aos gastos com defesa o perigoso caráter da inflexibilidade. Também porque a composição dos quadros de pessoal das forças demanda pronta reestruturação com vistas à garantia da capacidade combativa. Por fim, porque o enquadramento dos recursos humanos do setor defesa no modelo geral de prestação de contas da

⁹² BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*. Aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002.

administração pública constitui, no nosso entendimento, requisito essencial à garantia de transparência.

O setor defesa nacional constitui-se no maior empregador de recursos humanos de todo o setor público brasileiro, compreendendo mais de um terço (36,26%) do quantitativo de pessoal da União e quase um terço (27%) da despesa com pessoal realizada pelo governo federal. O quadro a seguir, relativo à situação de pessoal no exercício 2003, permite dimensionar a grandeza das despesas com pessoal e do quantitativo de recursos humanos correspondentes ao setor defesa brasileiro.

SITUAÇÃO DE PESSOAL NO SETOR DEFESA NACIONAL DO BRASIL em 2003

PODER ou ÓRGÃO	Despesa Pessoal (R\$)	% Despesa Total	Quantitativo de Pessoal	% Quantitativo Total
Poder Executivo*	65.261.978.514	83%	1.704.925	93,19%
Ministério da Defesa Comandos Militares	21.112.297.693	27%	733.386	36,26%
Demais Ministérios Outros órgãos do Executivo*	44.149.680.821	56%	971.539	56,93%
Poder Judiciário	10.225.315.537	13%	103.850	5,14%
Poder Legislativo	3.487.455.596	4%	33.747	1,67%
TOTAL	78.974.749.649	100%	2.022.327	100%

Fonte: *Relatório e Pareceres Prévios Sobre as Contas do Governo da República Exercício 2003*, TCU, 2004

* Inclui os gastos e quantitativo de pessoal do Distrito Federal e ex-territórios federais

A participação militar no orçamento de defesa brasileiro chegou a 20% no início dos anos 1970, proporção notavelmente alta para um país que não se vê às voltas com ameaças críticas e com inúmeros problemas de outras naturezas, que chamam muito mais a atenção da sociedade brasileira. Em 2000, essa participação havia caído para cerca de 5 a 6%, percentual bastante mais razoável para a realidade do Brasil⁹⁴. Em 2002, as despesas relativas à função defesa nacional somaram 1,87% do orçamento, evidenciando queda da participação do setor defesa nacional nas despesas governamentais⁹⁵. Para o exercício 2005, a Lei Orçamentária da União prevê que as despesas com a função defesa nacional chegarão a 0,81% do orçamento fiscal e da seguridade social⁹⁶.

Mais do que a redução da participação do setor defesa nacional no orçamento brasileiro, extremamente preocupante é o perfil das despesas. Os encargos com pessoal, consideradas as despesas com pessoal ativo e inativo, chegam a superar 80% do total.

⁹⁴ FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). *Uma estratégia para o Brasil*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 2003*. Ministro-Relator Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2004.

⁹⁶ BRASIL. *Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005*. Aprova o Orçamento da União de 2005.

João Henrique Pederiva e Otávio Ribeiro de Medeiros⁹⁷, analisando a execução da função defesa nacional no orçamento de 2001 permite perceber a dramática inflexibilidade do gasto militar brasileiro.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, POR ELEMENTO DA DESPESA, DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS, DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, EM 2001

ELEMENTO DE DESPESA	Dotação Inicial (em R\$)	Valor Autorizado (em R\$)	Valor Liquidado (em R\$)
Transferências à União	5.773.427.280	565.146	0
Aposentadorias e Reformas		1.150.000	1.093.459
Pensões		1.456.000	766.903
Outros benefícios assistenciais		20.711.164	20.607.230
Salário família		1.698.998	1.669.440
Vencimentos e vantagens fixas Pessoal Civil		495.259.461	495.884.622
Vencimentos e vantagens fixas Pessoal Militar		5.521.228.429	5.559.483.991
Obrigações Patronais		50.564.716	50.263.733
Outras despesas variáveis Pessoal Civil		3.899.543	1.169.114
Outras despesas variáveis Pessoal Militar		647.591.357	655.372.823
Sentenças Judiciais		558.919	558.902
Despesas de Exercícios Anteriores		27.104.223	26.778.316
Indenizações e Restituições		4.443	0
Indenizações Trabalhistas		361.900	24.756
SOMA	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

Verifica-se que cerca de 58% dos valores apropriados pelo Ministério da Defesa na defesa nacional correspondem a despesas realizadas com pessoal e encargos. Somados a esse percentual os cerca de 26% de outras despesas correntes, conclui-se que, aproximadamente, 84% dos gastos são despesas correntes, sobrando apenas 16% para despesas de capital. Ou seja, mais de 80% dos gastos da defesa nacional, ao longo do exercício 2001, disseram respeito à contraprestação de bens e serviços já utilizados, reservando-se menos de 20% dos gastos para aplicações capazes de contribuir para a produção de novos bens e serviços no futuro.

Pederiva e Medeiros aprofundam a análise e identificam, nas despesas com pessoal e encargos do Ministério da Defesa, uma grave inflexibilidade intrínseca: a predominância das despesas correspondentes a vantagens fixas. A distribuição dos

⁹⁷ PEDERIVA, João Henrique e MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. *A defesa brasileira e o orçamento federal*. Texto apresentado no XXVII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Brasília: ANPAD, 20 a 24/09/2003.

elementos de despesa corrente, o desdobramento dessa mesma despesa, previsto na Lei nº 4.320/1964, informa que, dos R\$ 6,814 bilhões despendidos com pessoal e encargos relativos à função Defesa, em 2001, R\$ 6,055 bilhões foram comprometidos com vencimentos e vantagens fixas. Apenas R\$ 0,657 bilhão correspondeu a outras despesas variáveis de pessoal. Evidencia-se, portanto, no dizer dos autores, a “reduzida flexibilidade dos gastos da defesa com pessoal”. Além disso, fica claro o descuido com os compromissos de longo prazo, relativos às questões previdenciárias. Toda essa inflexibilidade pode comprometer, decisivamente, os futuros desenvolvimentos da defesa nacional, podendo-se chegar a um verdadeiro nocaute na capacidade combativa das forças armadas do Brasil. O quadro a seguir mostra quão dramático é o peso das despesas previdenciárias realizadas pela defesa nacional, ao mostrar que a despesa previdenciária é maior do que aquela realizada no âmbito da própria função defesa nacional.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR FUNÇÃO, EM 2001

FUNÇÃO		Dotação inicial (em R\$)	Total autorizado (em R\$)	Total liquidado (em R\$)
05	Defesa Nacional	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382
09	Previdência Social	8.824.637.043	11.974.746.783	11.911.416.002
16	Habitação	9.000.000	4.377.726	3.978.014
19	Ciência e Tecnologia	3.471.375	3.471.376	3.385.948
28	Encargos Especiais	1.352.320.103	1.722.889.174	1.818.183.035
TOTAL		20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

Não bastasse o enorme peso da despesa com pessoal no conjunto das despesas realizadas pelo setor defesa nacional brasileiro, a composição dos quadros de pessoal militar, em termos da capacitação técnico-profissional dos mesmos, não privilegia a manutenção e o desenvolvimento da capacidade combativa das forças armadas. A grande discussão trava-se em torno do dilema existente entre manter forças de grande dimensão, com quadros militares significativos, concebidos para responder às lógicas da nação em armas (*nation in arms*) e da guerra total, ou manter forças pequenas, com mais elevado nível de profissionalização, adequadamente capacitadas para atender à crescente complexidade do combate moderno e à previsão de conflitos localizados, de alta intensidade e solução em prazo comparativamente mais curto.

A lógica da *nation in arms* surgiu com a percepção de que a guerra não se tratava de um simples embate entre soldados, mas de uma luta entre todo o potencial humano das diferentes nações envolvidas, devendo ser resolvidos por exércitos movidos por motivações patrióticas e compostos pela conscrição massiva. A lógica da guerra total, desenvolvimento posterior da lógica da nação em armas, adiciona-lhe a necessidade de contar, verdadeiramente, com todo o potencial nacional, o que inclui a capacidade de mobilização econômica, sobretudo industrial, como chave para a obtenção da vitória.

As lógicas da contemporaneidade, contudo, opõem-se à conscrição generalizada e, de certa forma, relativizam o predomínio do *princípio da massa* na decisão do combate. Não obstante, não somente mantiveram a noção da capacidade de mobilização industrial da nação como ainda atribuíram-lhe maior peso, ao incorporar-lhe, cada vez mais, a importância da intensidade em tecnologia, a refletir-se nas plantas industriais e na formação técnica de oficiais e soldados. A guerra é, hoje, essencialmente multidisciplinar, o que a torna algo especialmente complexo.

A evolução recente das sociedades traz como uma de suas mais evidentes características a superação dos campos de conhecimento isolados. Esse fenômeno, conhecido como multidisciplinariedade, deu início a mudanças radicais de postura nas diferentes áreas de atuação governamental, entre as quais inclui-se a defesa nacional. Esta deixou de ser um conhecimento restrito ao soldado e passou a migrar, cada vez mais, rumo ao cidadão comum e, com especial importância, rumo aos civis diretamente ligados ao setor. Hoje, as discussões relativas à defesa de um país superam temas restritos à capacidade de bem empunhar armas e deságuam em temas muito mais exigentes, como a capacidade nacional de manter a linha de produção, o ciclo de fornecimento das peças sobressalentes necessárias ao funcionamento dos sistemas de armas e a capacitação técnica de os oficiais e soldados operarem armas e equipamentos cada vez mais sofisticados. A defesa moderna tornou-se um tema complexo, que envolve discussões relativas à Estratégia, à Economia, ao Direito, à Sociologia, à Psicologia, à Eletrônica, à Informática, à Química e a muitos outros campos de conhecimento.

O soldado destinado a lutar na guerra contemporânea deve ser um profissional altamente capacitado, dominador de conhecimentos diversificados, com nível de instrução correspondente aos mais exigentes da sociedade. As forças armadas brasileiras, como a maioria das congêneres latino-americanas, devem buscar adaptar-se à nova realidade. Características que parecem haver sido alçadas à estatura de verdadeiros dogmas são a flexibilidade e a capacidade de adaptação. Rapidez, mobilidade, desenvoltura logística despontam como traços essenciais para forças armadas de um mundo sujeito a rápidas e dramáticas transformações. A composição das forças modernas deve privilegiar o emprego de oficiais e soldados de alto nível de instrução e adestramento, em oposição aos soldados recrutados por conscrição, típicos do serviço militar obrigatório.

A esse respeito, o almirante Mário César Flores⁹⁸ confere importância à discussão sobre a composição das forças armadas brasileiras. Para o ex-ministro da Marinha, no planejamento do preparo militar, é fundamental considerar a tecnologia, sem a qual o Brasil se desarma por crescente obsolescência de suas armas e demais equipamentos militares. Além da questão tecnológica, deve-se levar em conta a mobilidade estratégica e tática, a capacidade de pronta resposta, a integração entre as forças e a profissionalização dos quadros humanos, coerente com a complexidade tecnológica e a prontidão operativa. Essa profissionalização, sustenta o almirante, sugere a revisão do serviço militar obrigatório, a exemplo do que se passa nos países mais importantes. A discussão desses temas não vêm tendo trânsito tranqüilo nos meios decisórios. Ainda é necessário superar a resistência fundamentada em idéias já superadas. A tecnologia, em grande parte, subverteu o princípio da massa. Hoje em dia, não mais tem lugar a lógica que associa os efetivos militares ao tamanho da população, sem adequada ponderação quanto aos problemas reais da defesa nacional, e, da mesma forma, não mais se justifica a permanência do serviço militar obrigatório, o qual ainda vê na incorporação dos jovens um

⁹⁸ FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación em defensa*. Assunción, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

sadio ideal de integração social, mas que se revela, ao final, de duvidosa concretização e incompatível com as realidades orçamentárias.

Por fim, no que diz respeito ao tema do enquadramento dos recursos humanos do setor defesa no modelo geral de prestação de contas da administração pública, sustentamos que este constitui requisito essencial à garantia de transparência. Isso porque, como no que se refere ao desenvolvimento da capacidade combativa, para a qual o componente humano das forças constitui-se elemento central, também para garantir a transparência da gestão da defesa nacional, a adequada preparação, tanto técnica quanto de mentalidade, dos civis e militares envolvidos também é questão de absoluta centralidade.

O setor defesa deve estar submetido às mesmas obrigações que as demais instituições governamentais, no que se refere à transparência dos atos administrativos. Da mesma forma, devem prestar contas às instituições de controle externo e interno nos mesmos moldes que os demais órgãos civis. A adoção de regras diferenciadas, exceto em relação a questões capazes de comprometer a segurança do país, e ainda assim de forma bastante restrita, não conduz à harmonia que deve reinar entre os diferentes componentes do setor público. Por fim, existe uma absoluta necessidade de que as forças armadas estejam, efetivamente, subordinadas ao Ministério da Defesa. Somente com o atendimento simultâneo dessas exigências poder-se-á dizer que há controle civil sobre os militares, que há garantia efetiva de transparência na defesa nacional e que há condições para o estabelecimento de um controle social sobre a defesa nacional.

A discussão é oportuna porque é comum que os militares tenham tratamento diferenciado em diversos assuntos ligados à transparência na gestão pública. Essa diferenciação pode ocorrer no que se refere à obrigação de prestar contas, à sujeição às mesmas regras de controle, à sujeição às penalidades aplicáveis pelos órgãos de controle e na possibilidade de serem os militares julgados por crimes em tribunais especiais. No Brasil, a maior parte das regras de transparência aplicáveis aos civis são também válidas para os militares, contudo, ainda há importantes arestas a serem aparadas, com vistas a garantir o enquadramento do setor defesa nacional no modelo geral de transparência na administração pública.

Os órgãos de controle devem ser capazes de mostrar ao cidadão o que se faz, efetivamente, com os recursos públicos investidos na defesa nacional. Em regime verdadeiramente democrático, o cidadão comum tem o direito de saber se as lideranças políticas decidiram de forma transparente a alocação dos recursos da defesa nacional, especialmente em termos comparativos com as demais alocações: saúde, educação, transportes, etc. Da mesma forma, tem o direito à informação clara e concreta quanto a haverem sido os recursos da defesa nacional alocados da maneira mais eficaz e eficiente possível.

Para isso, as regras de transparência devem aplicar-se igualmente aos dirigentes dos órgãos e entidades governamentais fora do setor defesa, aos dirigentes civis do setor defesa e aos dirigentes militares deste último. Os ordenadores de despesa do setor defesa nacional devem ser obrigados a prestar contas dos recursos públicos que administram, da mesma forma que os dos demais setores da ação pública. No Brasil, os administradores do setor defesa nacional, sejam civis ou militares, sujeitam-se à mesma obrigação de prestação de contas que os demais, conforme previsto na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, as quais prevêm o julgamento, pelo Tribunal, das contas de todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário público.

A Constituição Federal do Brasil é enfática a respeito da extensão a todos os administradores públicos da obrigação de prestar contas. Estabelece que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Nenhuma exceção é feita em relação aos órgãos componentes do setor defesa nacional.

Entre as regras de transparência que merecem especial atenção, estão aquelas que se referem à aplicação de penalidades. De início, referenciamos o dispositivo constitucional, repetido na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sobre aplicação de multas e outras sanções. Compete ao Tribunal aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. Ainda, o Tribunal poderá assinar prazo para que qualquer órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, em caso de ilegalidade, e sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão às duas Casas componentes do Congresso Nacional. Como no caso da obrigação de prestar contas, nenhuma exceção é feita aos órgãos e entidades do setor defesa.

Licitação

A licitação é o processo administrativo destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Essa definição encontra respaldo legal e doutrinário. A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 3º, define que o propósito das licitações é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa. A doutrina, por sua vez, estabelece que a licitação é “o instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”⁹⁹, ou, ainda, que é:

“o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”¹⁰⁰.

Muito se discute a respeito de a licitação ser realmente capaz de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Alegações em contrário procuram sustentar que a rigidez e a complexidade do processo impedem a flexibilidade administrativa necessária para o atendimento de situações específicas. Outras vezes, procuram sustentar que as empresas concorrentes estabelecem acordos entre si e montam cartéis para oferecimento de preços mais elevados à Administração, neutralizando a função básica de seleção da proposta mais vantajosa.

Nenhuma dessas críticas é totalmente desprovida de fundamento. Não há, contudo, razão para que se chegue à conclusão preferida pelos que pugnam pelo afastamento da exigência de competição: a supressão de seu caráter obrigatório. Se é verdade que o

⁹⁹ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

¹⁰⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

processo licitatório é rígido, também é verdadeiro que a Lei de Licitações estabelece condições de flexibilidade, tipificadas nas contratações por dispensa e inexigibilidade licitatória. No que toca à questão do oferecimento de preços mais elevados ao setor público, a Lei também dota os administradores públicos de adequados instrumentos de controle e verificação, os quais permitem a aferição dos preços em comparação com o mercado, afastando as empresas que procederem em desacordo com o interesse público.

A discussão liga-se ao entendimento do que seja a chamada *proposta mais vantajosa* para a Administração. Mais vantajosa não deve ser considerada a proposta que atenda aos requisitos ditados pessoalmente pela autoridade, mas que se revele conforme requisitos objetivos bem definidos, capazes de permitir a avaliação de adequabilidade tanto pela Administração quanto pelas próprias empresas licitantes e pelos órgãos de controle, além da sociedade civil. A noção de proposta mais vantajosa não se alia à vontade pessoal do administrador, mas ao atendimento de requisitos previamente estabelecidos.

Os processos são conduzidos pelas comissões de licitação. Essas comissões, que podem ser permanentes ou *ad hoc*, constituem-se nos termos do artigo 6º, inciso XV, da Lei de Licitações e Contratos. São comissões criadas pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. Seus membros dispõem de independência funcional, não se submetendo a regras hierárquicas no desempenho de suas funções. Essa independência visa a garantir que os membros das comissões de licitação possam agir com liberdade e imparcialidade na avaliação dos processos de aquisição, ainda que contrariamente a seus superiores, na busca do interesse público. No âmbito das tomadas e prestações de contas julgadas pelo Tribunal de Contas da União, alegações de cumprimento de ordens superiores para agir de maneira não condizente com as normas legais e regulamentares não têm sido aceitas para eximir a responsabilidade dos membros de comissões que hajam praticados atos irregulares.

A Lei de Licitações e Contratos prevê três modalidades licitatórias possíveis de utilização para a aquisição de material militar: *concorrência*, *tomada de preços* e *convite*. As modalidades licitatórias *concurso* e *leilão* destinam-se, respectivamente, à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico e à venda de bens pela Administração. Os tipos de licitação aplicáveis à aquisição de material militar são *menor preço*, *melhor técnica e técnica e preço*.

A *concorrência* é a modalidade de licitação de mais ampla competitividade. Pode ser utilizada em qualquer caso, entre quaisquer interessados que comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos em edital. Em geral, as grandes aquisições de equipamento militar ocorrem mediante uso dessa modalidade licitatória, muitas vezes, *concorrências internacionais*.

A *tomada de preços* é a segunda modalidade em termos de amplitude da competição. Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam às condições de cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas pela Administração, observada a necessária qualificação. Limita-se a aquisições até determinado valor fixado por lei.

O *convite* é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto a ser licitado, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três, podendo o convite ser estendido a outros licitantes que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas à Administração. Como a tomada de preços, também é limitada a aquisições até

determinado valor fixado por lei, porém substancialmente menor. Em geral, é modalidade utilizada para pequenas aquisições e só raramente se aplica à aquisição de equipamento militar.

A seguir, deve ser conferida publicidade ao processo licitatório. Essa publicidade é garantida, por regra, mediante divulgação a mais ampla possível do edital convocatório, podendo ainda ser efetivada pela expedição dos convites. O edital deverá definir claramente o objeto licitado, os prazos, as sanções aplicáveis, as condições de pagamento e outros elementos previstos em lei. O artigo 41 da lei, expressamente, define que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital, podemos dizer, é a "lei específica de cada processo de licitação".

Passa-se para a habilitação dos licitantes. Na habilitação, os competidores devem demonstrar que possuem a qualificação necessária ao cumprimento do objeto licitado. Não é permitido à Administração estabelecer requisitos de habilitação que restrinjam o caráter competitivo da licitação. Os licitantes que lograrem ser habilitados participarão da apresentação de propostas, as quais serão submetidas ao julgamento da comissão de licitação.

A terminologia das fases pode variar, mas não seu conteúdo. A Aeronáutica brasileira divide o processo de aquisição de aeronaves militares em três subprocessos que denomina fases "conceptual", "de viabilidade" e "de definição". Na primeira, tem-se por propósito a identificação da necessidade operacional, isto é, visa à idealização da aeronave que atenda à necessidade específica da Força. O exemplo oferecido é o da substituição dos atuais caças interceptadores *Mirage*. A nova aeronave deverá possuir armamento de médio alcance, radar de grande alcance, capacidade de reabastecimento em vôo e condições de modernização ao longo da vida operacional. Na fase de viabilidade são analisadas todas as alternativas, todos os riscos e a relação custo-benefício. Na fase de definição, correspondente ao julgamento, escolhe-se o tipo de aeronave e seleciona-se o fornecedor.

Quando do julgamento das propostas, princípio de aplicação fundamental é o do julgamento objetivo. A comissão de licitação deverá julgar objetivamente, de acordo com o tipo de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório (edital ou convite) e de acordo com os fatores nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos próprios licitantes e pelos órgãos de controle. A proposta mais vantajosa, de acordo com os critérios objetivos estabelecidos, deverá ser declarada vencedora, vindo a ser objeto de adjudicação à licitante e assinatura de contrato.

Deve ficar clara a seguinte noção, consagrada pela legislação e doutrina atuais do Brasil: a licitação é a regra quando da aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, e a sua não-realização, seja na forma de inexigibilidade, seja na forma de dispensa, a exceção. A aquisição de material militar, da mesma forma, deve ter como regra a realização da devida competição, de forma a chamar o setor privado a prestar sua contribuição para com o aperfeiçoamento do Setor Defesa. A inexigibilidade e a dispensa dos certames licitatórios devem constituir-se em casos excepcionais. O caráter de excepcionalidade das aquisições diretas sem licitação fica evidenciado quando do cotejo de diferentes partes da Lei de Licitações e Contratos.

A primeira referência que se nos afigura é a consagração do Princípio da Isonomia. Por esse princípio, todos os particulares devem dispor de chances equivalentes de ofertar seus produtos e serviços à Administração Pública. É dizer: deve ser isonômico o

tratamento concedido aos competidores em licitações públicas, de forma a que todos tenham oportunidade de contribuir para com a melhoria do Poder Público.

Outra referência é a remissão à questão de mercado. São diversos os artigos, incisos e parágrafos da Lei de Licitações que introduzem a noção de mercado na Administração Pública. Todos reforçam o entendimento de que a licitação deve ser vista como a regra. A sua não-realização deve ser excepcional.

Para que se realizem os esperados efeitos da licitação, um conceito fundamental, previsto na Constituição Federal como princípio da administração pública, é o da publicidade. O atendimento ao princípio da publicidade está essencialmente ligado à realização da transparência na administração pública. Sem publicidade, a licitação não é capaz de atender ao princípio da isonomia porque não haverá igualdade na competição, privilegiados que serão, tão-somente, os afortunados empresários industriais e comerciais que tiverem acesso às informações da licitação. Sem publicidade não podem chegar, via licitações, as contribuições do mercado para o aperfeiçoamento da administração pública, haja vista a distorção introduzida na competição. Sem publicidade não se pode garantir que a licitação permita a obtenção da melhor proposta para a administração, já que a definição quanto ao bem ou serviço a adquirir residirá, basicamente, na vontade do administrador. Sem publicidade, enfim, não há transparência, pois esta depende completamente daquela.

Diversos artigos, parágrafos e incisos da lei de licitações e contratos administrativos visam a garantir o atendimento ao princípio da publicidade. Alguns referem-se à obrigação de publicação dos editais, instrumentos de convocação para o certame licitatório. Outros aos prazos que deverão transcorrer entre a publicação do edital e o início da competição licitatória, propriamente dita. Tudo para que o maior número possível de fornecedores de bens e serviços possam tomar conhecimento da realização do certame, verificar suas condições de atendimento quanto às exigências do objeto procurado e oferecer sua contribuição para o aperfeiçoamento da administração pública.

Monitoramento nacional e internacional da transparência

No âmbito nacional, duas organizações merecem destaque no esforço pela transparência na gestão pública merecem destaque: a *Transparência Brasil*¹⁰¹ e a *Associação Brasileira de Orçamento Público* (ABOP)¹⁰². A primeira é associada à *Transparency International*, considerada a única organização mundial dedicada, exclusivamente, a combater a corrupção. A ABOP, por sua vez, é uma entidade civil, sem fins lucrativos, sediada em Brasília e com regionais em diversas unidades federadas, filiada à *Asociación Internacional de Presupuesto Público*.

A Transparência Brasil foi fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção. Seu sítio internet de apresentação referencia que a necessidade de uma organização desse tipo é compreendida a partir das características do país. Isso porque, com uma população de 170 milhões de pessoas e na condição de maior país da América Latina, o Brasil, economicamente, é um país em transição e apresenta péssima distribuição de renda.

¹⁰¹ TRANSPARÊNCIA BRASIL. <Disponível em <http://www.transparencia.org.br/index.html>.> Acesso em 26.04.2005.

¹⁰² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. Disponível em <<http://www.abop.org.br/abop.php>.> Acesso em 26.04.2005.

Embora tenha um Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de US\$ 750 bilhões, com o que se torna uma das maiores economias do planeta e detentor do produto econômico de metade das Américas do Sul, Central e Caribe, juntos, o Brasil enfrenta sérios problemas sociais. Sua população enorme o coloca em posição nada invejável do ponto de vista da distribuição *per capita* da riqueza. Não bastasse isso, a desigualdade social é gritante, o que faz existir um Brasil riquíssimo e um Brasil paupérrimo. Problemas fiscais, bem lembra a Transparência Brasil, ensejam continuadas medidas de austeridade nos gastos governamentais, justamente os que poderiam contribuir para a redução das disparidades, e que terminam por abater-se com mais violência sobre as camadas mais pobres. O *índice de Gini* do Brasil indica que os 20% do topo da pirâmide social são responsáveis por 60% do consumo total, enquanto os 20% inferiores consomem não mais que 20%.

Todo o complexo político-institucional brasileiro é reflexo dessa extrema desigualdade. A existência de um Congresso e de um Judiciário independentes, ao lado de outras garantias típicas das democracias desenvolvidas, não há qualquer garantia de que as práticas efetivas correspondam ao idealismo do arcabouço formal. E a transparência, alerta, a Transparência Brasil, é pequena nos três poderes do Estado é baixa, tanto como resultado da persistência de padrões de comportamento arraigados quanto em decorrência da falta de coordenação entre as instituições voltadas para a mudança da situação.

O Poder Judiciário, por exemplo, resiste a qualquer tentativa de forçá-lo à transparência, tanto no que se refere aos seus atos jurisdicionais, resistência consubstanciada na recusa em acatar o controle externo e social de seus julgados, quanto no que toca aos seus atos administrativos, resistência essa manifestada com o não acolhimento da jurisdição e das prerrogativas de controle do Tribunal de Contas da União. A ABOP, em relação ao planejamento e programação da despesa orçamentária, para o exercício 2004, classificou o Judiciário brasileiro como *altamente deficiente* (O Executivo foi considerado deficiente e, o Legislativo, regular)¹⁰³.

Para a Transparência Brasil, a corrupção constitui um evidente problema no Brasil. Refere-se, para tanto, ao valor 4 (quatro) alcançado pelo país no *Índice de percepções de corrupção de 2001*, o qual situa o país na 41ª posição entre 91 países. A imprensa é livre e conta com material moderno e pessoal bem capacitado, mas distribui-se desigualmente pelo território nacional, concentrando-se nas grandes cidades e nas regiões mais desenvolvidas. Na percepção da Transparência Brasil, a lei “vale pouco” no país, tão fácil é burlar os seus ditames e escapar impune (88º lugar entre 166 países pesquisados). A organização chega a referenciar que, em alguns círculos empresariais, o poder de corromper agentes públicos é encarado como vantagem competitiva.

Além da corrupção, a Transparência Brasil faz referência a práticas que inibem a transparência no orçamento. Começa pela forma burocrática e obscura como o governo trata os preceitos constitucionais relativos ao orçamento público, desconsiderando a importância da transparência do processo orçamentário e do respeito às determinações previstas nas leis. Além disso, obstam a transparência orçamentária, na visão da organização, a votação fora dos prazos, as deficiências na elaboração da LDO e o contingenciamento.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, quase todos os orçamentos foram aprovados fora dos prazos previstos e aprovados já no exercício de execução. Como a execução não pode parar, isso leva a que o governo federal receba uma autorização

¹⁰³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. *Informativo ABOP n° 67*. Brasília: ABOP, Mar/2005.

extraordinária para executar o orçamento antes de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A transparência sai profundamente prejudicada.

Quanto à LDO, um dos principais problemas enfrentados é a inclusão, em seu texto, de vários assuntos não relacionados diretamente com as orientações para a elaboração de um orçamento. A prática desvirtua, em boa parte, o papel da LDO, que deixa de ser uma lei com prazo determinado e com objetivo preciso.

No que se refere ao contingenciamento, ressaltamos o caráter meramente autorizativo do orçamento da União. Para o governo federal, a LOA não é impositiva, mas uma autorização de gastos, os quais podem ser executados como for mais conveniente ao Poder Executivo. Em 1999, por exemplo, dos investimentos previstos de R\$ 9,05 bilhões, apenas R\$ 3,68 bilhões foram executados. A não execução do restante representou o não-atendimento de diversas áreas da atuação governamental, em especial a área social. O processo orçamentário, por mais que tramite no Congresso Nacional, no fim das contas, permanece sob estrito controle do Poder Executivo.

A ABOP também constitui importante organização voltada para a luta pela transparência na administração pública brasileira. Seus objetivos expressamente manifestados são: o aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias dos setores público federal, estadual e municipal; a realização de pesquisas visando a melhoria das práticas orçamentárias; a promoção de intercâmbio técnico entre o Brasil e a comunidade internacional; o treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos em planejamento e orçamento realizando cursos, seminários, encontros e outros eventos da mesma natureza; e, a divulgação das técnicas orçamentárias¹⁰⁴.

Já no âmbito internacional, embora façamos reservas quanto à real comparabilidade dos graus de transparência existentes nos diferentes países, reconhecemos a importância dos estudos realizados. A grande virtude dos estudos comparados realizados por instituições internacionais reside no estabelecimento, de maneira consistente, de padrões homogêneos para o assunto.

O *Fundo Monetário Internacional* (FMI) desenvolve um intenso trabalho de monitoramento dos países e, com esse intento, definiu uma série de padrões e códigos internacionalmente reconhecidos. O quadro a seguir apresenta os padrões de transparência do Fundo:

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL - FMI

Padrão de Transparência	Conteúdo
Divulgação de informações	Normas gerais ou especiais para a divulgação de informações
Transparência fiscal	Código de boas práticas sobre transparência fiscal
Transparência na política monetária e financeira	Código de boas práticas sobre transparência em políticas monetária e financeira

Quanto à publicidade dos dados, o FMI orienta os diferentes países quanto às melhorias desejadas na qualidade e na tempestividade das informações. O padrão

¹⁰⁴ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. *Informativo ABOP n° 66*. Brasília: ABOP, Mar/2005.

especial para divulgação de dados (SDDS) está concebido para orientar os países que já possuem ou buscam acesso aos mercados internacionais de capitais. Ao aderir ao SDDS, os países se comprometem a publicar informação de acordo com um formato padrão e a explicar suas práticas de divulgação. Já o padrão geral de divulgação de dados (GDDS) está aberto a todos os países membros do fundo e cobre informação sócio-demográfica, macroeconômica e financeira.

Em matéria específica de transparência fiscal, o FMI estimula a adoção generalizada do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*. O código tem, como finalidade, fomentar um debate público bem informado sobre o desenho e os resultados da política fiscal e toma por base os quatro critérios a seguir, bem como seus desmembramentos:

1. *Definição de funções e responsabilidades.*

1.a) distinção entre setor governo e setor público, bem como entre setor público e o resto da economia.

1.b) marco jurídico-administrativo bem definido para a gestão fiscal.

2. *Acesso à informação.*

2.a) disponibilização de dados completos sobre as operações fiscais ocorridas, em andamento e previstas.

2.b) compromisso governamental de divulgar tempestiva e periodicamente informações sobre as finanças públicas.

3. *Transparência na elaboração, execução e publicação do orçamento*

3.a) na documentação orçamentária deverá o governo especificar os objetivos de política fiscal, o marco macroeconômico, as políticas em que se fundamenta o orçamento e os principais riscos fiscais previsíveis.

3.b) a informação orçamentária deverá apresentar-se de maneira que facilite a análise das políticas e estimule a prestação de contas.

3.c) devem ser especificados claramente os procedimentos de execução e controle dos gastos autorizados, assim como os que se apliquem à arrecadação de receitas.

3.d) devem ser apresentadas, regularmente, informação sobre as operações fiscais ao Poder Legislativo e à sociedade civil.

4. *Garantias de integridade.*

4.a) os dados fiscais devem cumprir com as normas gerais de qualidade.

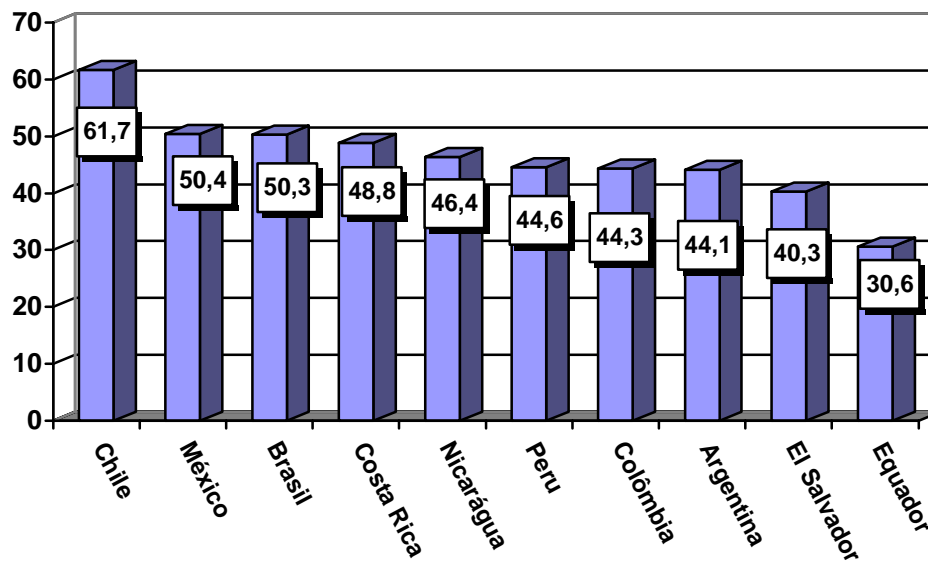
4.b) a informação fiscal deve sujeitar-se a uma avaliação independente.

Para avaliar o grau de convergência existente entre as práticas nacionais e os padrões acima apresentados, o FMI realiza, mediante requerimento dos países, estudos que se formalizam em um *relatório sobre a observância dos padrões e códigos* (ROSC). É importante ressaltar, entretanto, que esses relatórios não estabelecem qualquer classificação entre os países, na forma de *ranking*, nem emitem juízos de aprovação ou desaprovação das práticas nacionais e que os países conservam discricionariedade de implementar ou não as recomendações apresentadas ao final dos relatórios.

Além do FMI, outros centros de estudo internacionais realizam pesquisas sobre transparência orçamentária. No Brasil, fez parte desse esforço o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), localizado no Rio de Janeiro. Atuaram como coordenador-geral o Prof. João Sucupira e como investigador responsável o Prof. Júlio Silva, além de outros consultores. O estudo foi apoiado pelo *International Budget Project* (IBP), organização não-governamental com sede em Washington D.C, Estados Unidos.

As organizações participantes do estudo, todas vinculadas à temática da transparência pública, agem em conjunto com a *transparency international* ou representam esta junto aos respectivos países. Desenvolveram, durante o ano 2000, uma metodologia própria para construção de um índice de transparência orçamentária, o qual foi aplicado, pela primeira vez, em 2001, em cinco países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México e Peru. Para a segunda edição do Índice, ocorrida em 2003, a mesma metodologia foi utilizada, com leves modificações. Foi aplicada a um conjunto de dez países, composto pelos cinco primeiros mais a Colômbia, a Costa Rica, o Equador, El Salvador e a Nicarágua.

Índice geral de percepção da transparência orçamentária



Normas de transparência na gestão pública

Na matéria específica da gestão pública, diversas normas dispõem acerca da transparência. Essencialmente, entende-se que o orçamento público é um instrumento que deve refletir um processo de decisão social corporificado, no caso da democracia representativa que deve ser o Brasil, no Congresso nacional. Por ser um processo de decisão social, o orçamento público e as normas que o regem pressupõem conhecimento, discussão e determinação por parte da cidadania, em geral, e dos representantes eleitos pelo povo. Não obstante, parece-nos irreal pretender que todos conheçam as normas orçamentárias e financeiras do país e, mesmo que assim fosse, o grau de abertura das informações não seria constante ao longo das diferentes etapas do processo orçamentário. Por isso, o presente trabalho propõe-se a apresentar, em linhas genéricas, os principais normativos pertinentes.

Importante é lembrar que o Brasil adota o regime político federativo. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios apresentam regras próprias para a transparência na gestão pública. O federalismo tem um efeito decisivo sobre a transparência porque defere a cada esfera de poder responsabilidades não compartilhadas com as demais. As contas do prefeito municipal, por exemplo, são julgadas pelas câmaras de vereadores e delas não cabe recurso a órgãos jurisdicionais estaduais ou federais. E assim por diante. Fica definido, portanto, que a discussão a seguir diz respeito às regras válidas para a esfera federal de poder, na qual está inserida a maior parte do sistema de defesa nacional, objeto deste trabalho.

A primeira e mais importante norma brasileira sobre transparência é a Constituição Federal. Em seu artigo 37, *caput*, como já visto, a magna carta brasileira inclui o *princípio da publicidade* entre os princípios da administração pública. A publicidade, condição essencial para a garantia da transparência na gestão pública, deve servir como norte para todos os atos dos administradores governamentais, entre os quais encontram-se aqueles do setor defesa nacional. A publicidade deve constituir uma regra absoluta na administração pública e a não-publicidade uma raríssima exceção. Entendimento inverso depõe contra o direito que tem o cidadão, no Estado democrático de direito, de saber dos atos praticados pelos gestores do dinheiro e do patrimônio públicos.

De acordo com a Constituição, todos os administradores públicos, bem como aqueles que, embora não sejam gestores, hajam concorrido para dano ao Erário, devem prestar contas de seus atos. Varia apenas a instância à qual é devida essa prestação de contas. No caso do Presidente da República a prestação de contas é devida ao Congresso nacional, o qual decidirá com apoio em parecer emitido pelo Tribunal de Contas da União. Os demais administradores públicos federais prestarão contas ao próprio Tribunal de Contas da União. Governadores de Estado prestarão contas às respectivas Assembléias Legislativas. Prefeitos municipais às câmaras municipais de vereadores. Os tribunais de contas estaduais julgarão as contas dos demais administradores estaduais e emitirão parecer sobre as contas do governador, a exemplo do que ocorre na União, em relação ao Presidente da República. Os tribunais de contas dos Municípios, onde existirem, julgarão as contas dos administradores municipais, exceto do prefeito. As contas dos prefeitos, julgadas pelas câmaras municipais, contarão com parecer prévio emitido pelo tribunal de contas estadual ou municipal, se for o caso.

Tão significativa é a preocupação constitucional com o tema da prestação de contas que o mesmo foi alçado à posição de princípio sensível da federação brasileira. Nos termos do artigo 34 da carta magna, entre os motivos capazes de desencadear a intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal, está a ausência de prestação de contas da administração pública direta ou indireta. O mesmo ocorre em relação aos Estados, que poderão intervir nos Municípios, entre outros motivos, se não forem prestadas contas devidas, na forma da lei. Veja-se, portanto, que a ausência de prestação de contas, violação essencial ao dever de transparência, consta entre os riscos considerados gravíssimos contra a estabilidade da federação, chegando a justificar a ruptura temporária do equilíbrio, com vistas ao restabelecimento das condições harmônicas.

Ainda, no que se refere ao processo orçamentário, a Constituição Federal estabelece que o Poder Executivo deverá publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Com isso, garante-se que o Congresso Nacional terá informação gerencial em caráter tempestivo, de modo a que possa tomar alguma providência corretiva, caso julgue necessário. A obrigação de transparência orçamentária é atribuída ao Poder Executivo, em cujo âmbito localiza-se o grosso do setor defesa nacional, em caráter constitucional.

Em segundo lugar, logo após a Constituição Federal, tem-se a Lei nº 4.320/64, que disciplina as finanças públicas no Brasil. Nesta norma encontramos a base das definições orçamentárias que inspiraram, mesmo, o legislador da Assembléia Constituinte de 1988, o qual transformou muitas das disposições da já conhecida Lei de Finanças Públicas em dispositivos de estatuta constitucional. Esta lei define que o orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa do governo. Isto é, A Lei nº 4.320/64 manifesta, expressamente, a intenção

de ser um instrumento de evidência da ação governamental, um normativo com vocação de fomento à transparência na gestão dos negócios públicos.

Com vistas a garantir essa desejada transparência, a Lei de Finanças Públicas torna obrigatória a apresentação de uma série de demonstrativos e quadros. Todos visam a evidenciar, em termos financeiros, a ação governamental. Alguns referem-se à receita outros à despesa e, em conjunto, constituem-se em importantes ferramentas de elucidação das prioridades efetivamente consideradas pelo governo, consubstanciadas na alocação de recursos orçamentários. São eles, nos termos dos parágrafos primeiro e segundo do artigo 2º da Lei nº 4.320/64:

- a) *integrando* a lei de orçamento: sumário geral da receita por fontes da despesa por funções de governo, quadro demonstrativo da receita e da despesa por categorias econômicas, quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação, quadro das dotações por órgãos do governo e da administração;
- b) *acompanhando* a lei de orçamento: quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais, quadros demonstrativos da despesa, quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo quanto à realização de obras e prestação de serviços.

Conteúdo importantíssimo da Lei de Finanças Públicas diz respeito aos princípios que prevê para o orçamento. Entre eles destacam-se os da unidade, da universalidade, da anualidade, da discriminação e do equilíbrio. Esses princípios, desde a década de 1960 enunciados, foram recepcionados pela vigente Constituição da República Federativa do Brasil.

O Decreto-Lei nº 200/67¹⁰⁵ também empresta seu conteúdo à causa da transparência na gestão pública. Foi a partir desse diploma, ainda em 1967, que se definiu a necessidade de buscar instrumentos de gestão mais eficientes. Estabelece que as atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

O controle das atividades da Administração Federal, princípio fundamental particularmente caro para a transparência de gestão, deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

O Decreto-Lei 200/67 já prevê, à época de sua edição, a necessidade de se reformar o aparelho de Estado, com vistas à obtenção de eficiência. Nos dizeres do documento, o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo

¹⁰⁵ BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.

custo seja evidentemente superior ao risco. Ainda, definem que a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

No que se refere à prestação de contas das atividades governamentais, bem antes da atual Constituição Federal e da Lei nº 8.443/92, orgânica do Tribunal de Contas da União, já definia que o Presidente da República prestará anualmente ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior, sobre as quais dará parecer prévio o Tribunal de Contas. Ainda, estabelece o decreto que os órgãos da Administração Direta observarão um plano de contas único e as normas gerais de contabilidade e da auditoria que forem aprovados pelo Governo, bem como que todos os órgãos da Administração Federal atenderão às solicitações que, a qualquer tempo, venham a ser feitas pelo Tribunal de Contas ou suas Delegações, prestando os informes relativos à administração dos créditos e facilitando a realização das inspeções de controle externo dos órgãos encarregados de administração financeira, contabilidade e auditoria.

Interessante, também, é a definição das responsabilidades do ordenador de despesas. O decreto-lei prescreve que os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas. Ordenador de despesas, nos dizeres do texto, é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. Todo ordenador de despesa ficará sujeito a tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes e responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiros, valores e bens.

No que se refere à responsabilidade dos agentes públicos que trabalham diretamente com as informações contábeis, todo aquele que, a qualquer título, tenha a seu cargo serviço de contabilidade da União, é pessoalmente responsável pela exatidão das contas e oportuna apresentação dos balancetes, balanços e demonstrações contábeis dos atos relativos à administração financeira e patrimonial do setor sob sua jurisdição.

Por fim, já em 1967, estava previsto o esforço de integração das Forças Armadas, sob a égide de um esperado ministério que se chamaria Ministério das Forças Armadas. Definia que o Poder Executivo promoveria estudos visando à criação do Ministério das Forças Armadas para oportuno encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional. Para tanto, como medida preparatória e preliminar à criação do Ministério, a garantia da mais perfeita integração das Forças Armadas e a coordenação de suas atividades poderão ser asseguradas.

Importantíssimo reforço às normas fiscais e à obrigação de transparência na administração pública brasileira veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta definiu a transparência como pressuposto da gestão fiscal responsável. A ação planejada e transparente deve ser capaz de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, além de garantir obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de

receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. As disposições da lei obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dedica um capítulo inteiro, o Capítulo IX, à transparência, ao controle e à fiscalização. Nos termos do artigo 48, são instrumentos de transparência na gestão fiscal os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com os respectivos pareceres prévios, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos. O mesmo artigo define que deverá ser dada a mais ampla divulgação a esses instrumentos, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O parágrafo único do dispositivo estabelece que a transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, seja da esfera federal, estadual ou municipal, ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta pelos cidadãos e instituições da sociedade. No caso da prestação de contas da União, esta deverá conter demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento. O demonstrativo deverá especificar os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Outras importantes inovações da Lei de Responsabilidade Fiscal dizem respeito à apresentação, pública e periódica, das metas fiscais e ao relatório de gestão fiscal. Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão mista do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. O relatório de gestão fiscal deverá ser emitido a cada quadrimestre pelos titulares de Poderes, presidentes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios; chefes dos Ministérios Públicos da União e dos Estados e presidentes dos tribunais do Poder Judiciário.

A seguir, temos a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443/92. Esta, nos limites definidos pela Constituição Federal, define a composição, a jurisdição e a competência do Tribunal. Será detalhada mais adiante neste trabalho, quando analisado o Controle Externo.

A Lei nº 10.180/01¹⁰⁶, que dispõe sobre o sistema de controle interno brasileiro, bem como outros sistemas da administração pública, é, também, de capital importância. Esta lei define que serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal. Ao estabelecer que o funcionamento e a organização das atividades relacionadas serão sistêmicos, a lei deixa clara a intenção de que o produto entregue por cada um corresponda ao resultado da conjugação de diferentes informações, consolidadas harmonicamente. Trata-se de importante passo com vistas à modernização da administração federal, uma vez que o conjunto sistêmico dispõe de condições organizacionais mais propícias à adequada avaliação de questões de gestão crescentemente complexas.

¹⁰⁶ BRASIL. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

São quatro, portanto, os sistemas compreendidos pela Lei nº 10.180/01: o sistema de planejamento e de orçamento federal, o sistema de administração financeira federal, o sistema de contabilidade federal e o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Todos eles possuem dispositivos ligados à questão da transparência na gestão pública. O planejamento e orçamento, por exemplo, devem compreender a manutenção de um sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais. O sistema de administração financeira tem por finalidade o equilíbrio financeiro do governo federal e a ele subordinam-se os representantes do tesouro nacional nos conselhos fiscais das entidades da administração indireta.

Destacamos, entre esses sistemas, o de contabilidade federal e o de controle interno do Poder Executivo Federal. Ambos possuem uma natural vocação para se posicionarem a serviço da transparência na gestão. O sistema de contabilidade federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. O sistema de controle interno visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão constitucional.

As atribuições do sistema de contabilidade federal dizem respeito ao registro de fatos e atos da administração orçamentária, financeira e patrimonial da União. Inclui as operações realizadas pelos órgãos ou entidades governamentais e seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União. Também, os recursos dos orçamentos vigentes, as alterações decorrentes de créditos adicionais, as receitas prevista e arrecadada, a despesa empenhada, liquidada e paga à conta desses recursos e as respectivas disponibilidades, além da situação, perante a Fazenda Pública, de todos que arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens públicos. Ainda, a situação patrimonial do ente público, os custos dos programas e das unidades da administração pública federal, a aplicação regionalizada dos recursos da União e a renúncia de receitas de órgãos e entidades federais.

Importante competência do sistema de contabilidade federal diz respeito à apuração de responsabilidades. Compete às unidades do sistema, com base em apurações de atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares, efetuar os registros pertinentes e adotar as providências necessárias à responsabilização do agente, comunicando o fato à autoridade a quem o responsável esteja subordinado e ao órgão ou unidade do sistema de controle interno. Ainda, deve o sistema de contabilidade federal realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao Erário. Por fim, competência essencialmente vinculada à transparência administração pública, elaborar os balanços gerais da União.

As finalidades legalmente previstas para o controle interno do Poder Executivo Federal dizem respeito, todas, à luta pela transparência na administração pública. A primeira delas é a de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. A segunda é a de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Outra finalidade diz respeito a exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União. Por fim, constitui finalidade ao controle interno do Poder Executivo Federal apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No que se refere ao setor defesa nacional, entretanto, um grave problema se descortina. É que o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal não o inclui. Esse assunto será tratado com detalhes mais adiante.

Também emprestam sua importância à questão da transparência na gestão pública a chamada Lei da Improbidade Administrativa, já referenciada neste trabalho, e a Lei de Crimes Fiscais¹⁰⁷. A primeira inclui a negativa de transparência aos atos públicos entre os atos de improbidade. A segunda define crimes e infrações administrativas de ordem fiscal.

A Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade) diz respeito aos casos em que os agentes públicos hajam provocado prejuízo financeiro ao Erário ou ofendido princípios da administração pública. Os atos de improbidade administrativa são classificados em atos que importam enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao Erário e atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Entre os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, dois deles, pelo menos, guardam especial relação com o tema da transparência na gestão governamental. O artigo 11 da lei afirma que constitui ato desse tipo qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente, entre outros, *negar publicidade* aos atos oficiais e *deixar de prestar contas* quando esteja obrigado a fazê-lo. O controle social sobre a gestão de recursos públicos é estimulado no *caput* do artigo 14, pelo qual qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Em relação ao setor defesa nacional, vale ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa traz dispositivo específico para pessoal militar. O mesmo artigo 14, em seu parágrafo terceiro, enuncia que, atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos. No caso de pessoal militar, o processamento ocorrerá de acordo com os respectivos regulamentos militares. Não há dúvida, portanto, em relação a dois aspectos. Primeiro, que a Lei de Improbidade Administrativa atinge os militares. Segundo, que os regulamentos castrenses e outros normativos da caserna devem servir à apuração dos atos de improbidade, o que os força a servirem como instrumentos de transparência na gestão do setor defesa nacional.

A Lei de Crimes Fiscais, por sua vez, estabelece uma série de comportamentos inadequados em relação às contas públicas, os quais deverão ser enquadrados como crimes contra as finanças públicas ou infrações administrativas, e punidos adequadamente. Entre os crimes contra as finanças públicas, destacamos:

- a) ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa;
- b) ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa;

¹⁰⁷ BRASIL. *Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000*. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. (Lei de Crimes Fiscais)

- c) ordenar despesa não autorizada por lei;
- d) ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

A Lei de Crimes Fiscais também define infrações administrativas contra as leis de finanças públicas. Estas serão processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. Ou seja, pelo Tribunal de Contas da União, no caso federal (o que inclui a maior parte do setor defesa nacional), pelo Tribunal de Contas do Estado ou pelo Tribunal de Contas do Município, onde houver. São infrações administrativas contra as finanças públicas:

- a) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- b) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- c) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas em lei;
- d) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

Diversos normativos infra-legais também dizem respeito à transparência na gestão pública. Entre elas destacamos o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União¹⁰⁸ e a Instrução Normativa nº 01/01, da Secretaria Federal de Controle¹⁰⁹. O primeiro detalha a ação do Controle Externo, complementando os dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal. O segundo define as regras para o funcionamento do órgão central do Controle Interno Federal (o que exclui, como alertado acima, os controles internos do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares).

Destacam-se, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a previsão dos instrumentos de julgamento de contas e dos instrumentos de fiscalização. Os instrumentos destinados ao julgamento de contas incluem as tomadas e prestações de contas, além das tomadas de contas especiais. São instrumentos de fiscalização, por sua vez, os levantamentos, as auditorias, as inspeções, os acompanhamentos e os monitoramentos.

As tomadas e prestações de contas são os processos ordinários para o julgamento dos administradores públicos. Constituem-se em essenciais instrumentos de realização da transparência no governo, uma vez que ocorrem rotineiramente, a cada ano, abrangendo todos os responsáveis por bens públicos. Sua maior virtude é criar nos diversos gestores a expectativa de controle, isto é, a noção de que os órgãos de controle estão exercendo a

¹⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*.

¹⁰⁹ BRASIL. Secretaria Federal de Controle. *Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001*. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

supervisão e podem cobrar esclarecimentos sobre os atos administrativos praticados, com isso, induzindo nos responsáveis pelo uso do dinheiro público um comportamento tendente à correção nas suas atitudes. Nas tomadas ou prestações de contas ordinárias devem ser incluídos todos os recursos, orçamentários e extra-orçamentários, utilizados, arrecadados, guardados ou geridos pela unidade ou entidade ou pelos quais ela responda.

O órgão de controle interno competente encaminhará ou colocará à disposição do Tribunal, em cada exercício, por meio de acesso a banco de dados informatizado, o rol de responsáveis e suas alterações, com a indicação da natureza da responsabilidade de cada um, além de outros documentos ou informações necessários, na forma prescrita em ato normativo. Os processos de tomada ou prestação de contas ordinária conterão os elementos e demonstrativos especificados em ato normativo expedido pelo Tribunal de Contas da União, que evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis.

Além das tomadas e prestações de contas ordinárias, existe, como instrumento de julgamento da gestão, a tomada de contas especial. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Não providenciado, o Tribunal de Contas determinará a instauração de tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

Além dos instrumentos de julgamento de contas, consistentes nas tomadas e prestações de contas ordinárias e nas tomadas de contas especial, o Tribunal de Contas da União conta com os instrumentos de fiscalização. A principal característica distintiva entre os processos de contas e os processos de fiscalização, os dois gêneros básicos com que trabalha o Controle Externo no Brasil, é a inversão da iniciativa processual. Nos processos de contas, a iniciativa compete ao próprio gestor, obrigado por força de lei a prestar contas dos recursos públicos sob sua responsabilidade. Nos processos de fiscalização, a iniciativa compete ao Controle Externo, desenvolvendo-se os trabalhos respectivos a pedido do Congresso nacional ou por decisão do próprio Tribunal de Contas da União. São instrumentos da fiscalização o levantamento, a auditoria, a inspeção, o acompanhamento e o monitoramento.

Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Além disso, serve o levantamento para identificar objetos e instrumentos de fiscalização e para avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações mais complexas.

Auditoria, é o instrumento de fiscalização mais amplo utilizado pelo Tribunal. Tem por finalidade, quando na modalidade *auditoria de conformidade*, examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, além de subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro. Quando na modalidade *auditoria operacional*, mais recente modalidade auditorial desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União, visa a

avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Serve, também, para avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Nos termos do Regimento Interno do TCU, as atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

- a) pela publicação no Diário Oficial da União e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal;
- b) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;
- c) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como de outros atos referidos no Regimento;
- d) por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;
- e) por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

Monitoramento, finalmente, instrumento de fiscalização recentemente introduzido pelo Tribunal, é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

A Instrução Normativa nº 01/2001, da Secretaria Federal de Controle (SFC) rege as normas do Controle Interno Federal. A finalidade básica do documento é a definição de conceitos, diretrizes gerais e o estabelecimento de normas e procedimentos aplicáveis ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, particularmente quanto à definição das finalidades, organização, competências, tipo de atividades, objetivos, forma de planejamento e de execução das ações de controle e relacionamento com as unidades de auditoria interna das entidades da Administração Indireta Federal, visando principalmente alcançar uniformidade de entendimentos e disciplinar as atividades no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Define que o referido Sistema visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos

federais e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Entre as atividades previstas para o sistema, estão o apoio ao Controle Externo, a orientação aos administradores públicos e a criação de condições para o Controle Social. O Sistema prestará apoio ao órgão de controle externo no exercício de sua missão institucional. O apoio ao Controle Externo, sem prejuízo do disposto em legislação específica, consiste no fornecimento de informações e dos resultados das ações realizadas. No que se refere à ação orientadora, o Sistema prestará orientação aos administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes à área de competência do Sistema de Controle Interno, inclusive sobre a forma de prestar contas. Essa atividade, esclarece a Instrução Normativa, não se confunde com as de consultoria e assessoramento jurídico que competem a Advocacia Geral da União e a seus respectivos órgãos e unidades.

A criação de condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União, visa fortalecer este mecanismo complementar de controle público, por intermédio da disponibilização de informações sobre as atividades desenvolvidas, particularmente no que se refere à avaliação da execução dos programas e avaliação da gestão. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal deve avaliar os mecanismos de controle social previstos nos respectivos programas de governo, particularmente naqueles casos em que a execução das ações se realiza de forma descentralizada nas diferentes unidades da federação e nos municípios, devendo destacar se os mesmos estão devidamente constituídos, estão operando adequadamente, têm efetiva representatividade dos agentes sociais e realizam suas atividades de forma efetiva e independente.

2.2 Etapas do orçamento de defesa

Dificuldades estruturais que afetam o ciclo orçamentário da defesa nacional

Antes de adentrarmos a questão das características do ciclo orçamentário da defesa, faz-se oportuno tentar identificar as limitações contextuais enfrentadas. Essas restrições estruturais foram divididas, para efeito de análise, em três tipos ou níveis: o marco político geral, o plano específico da política de defesa e, finalmente, o plano dos comandos militares.

Dificuldades decorrentes do marco político geral

Desde a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, até o início de 1985, as forças armadas brasileiras atuaram, predominantemente, como força política, ora assumindo diretamente o controle do governo federal ora limitando a capacidade de atuação dos presidentes civis. É bem verdade que os militares nunca atuaram sozinhos, ligados que estiveram, sempre, às camadas mais privilegiadas da sociedade, especialmente, à burguesia industrial. Outros grupos sociais, como as classes médias, também conferem, no período supracitado, um tradicional apoio à presença militar na política. As classes médias, em especial, constituem-se nas principais fontes de recrutamento da oficialidade da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Alguns historiadores, como Manoel Maurício de Albuquerque¹¹⁰, definem o papel das forças armadas na República como a continuidade do *Poder Moderador* da época imperial. O Poder Moderador era um quarto poder, distinto dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cujo exercício competia ao próprio imperador. Estava previsto na Constituição Imperial de 1824, outorgada pelo imperador D. Pedro I.

O Poder Moderador, assegurador do centralismo monárquico no Império do Brasil, foi uma inovação produzida pelos doutrinadores franceses Clermont Tonnerre e Benjamin Constant. Por meio de seu emprego, o imperador lograva garantir a subordinação efetiva dos demais poderes, cuja autonomia e interdependência passavam a assumir caráter meramente formal. Era definido como a “chave de toda a organização política”. Na prática, tratava-se da presença atenuada de uma forma ainda absolutista de conduzir a política brasileira. Algo semelhante ao que ocorrera na França, no século XVIII, quando a burguesia francesa encontrou em Napoleão a solução monárquico-imperial que garantiria seu predomínio no cenário sócio-político-econômico.

No exercício do Poder Moderador, o monarca nomeava senadores previamente escolhidos em lista tríplice, convocava reuniões da Assembléia Geral, sancionava ou não as decisões desta, aprovava ou não as medidas sugeridas pelos Conselhos das províncias, prorrogava ou adiava o exercício da Assembléia-Geral, dissolvia a Câmara, marcava novas eleições, nomeava e suspendia os magistrados, perdoava e alterava penas, concedia anistias. Poderia, portanto, intervir em todos os domínios da vida política brasileira, inclusive nos campos reservados, formalmente, aos outros poderes.

Manoel Maurício de Albuquerque avalia que essas prerrogativas do imperador eram, ao mesmo tempo, determinantes e efeitos da estrutura social brasileira. Um reflexo das relações escravistas e que, ao lado do voto censitário, reduzia as verdadeiras práticas políticas ao privilégio de uma minoria que dispunha de capacidade mobilizacional e organizacional. Um bloco de classes credenciado para o exercício do poder e para fazê-lo em caráter hegemônico, reprimindo as contradições sociais e tendo, no Poder Moderador, o último instrumento de autoridade para completar a ação repressiva do Estado.

De acordo com o mesmo autor, com o advento da República, o Poder Moderador passou para as forças armadas. Em especial, para o Exército, que sempre desfrutou de posição absolutamente hegemônica em relação à Marinha, e, posteriormente, a partir de 1941, com a criação do Ministério da Aeronáutica, também em relação a esta última. Os grandes momentos de decisão política do século XX contaram, todos, com a fiança das forças armadas. Mesmo a passagem do poder dos militares para os civis, em 1985, após o fim de uma ditadura que começara em 1964, ao que tudo indica, foi de alguma forma custodiado pelas armas.

Arthur Trindade Maranhão Costa, mestre em ciência política e doutor em estudos comparados das Américas pela Universidade de Brasília, analisa a influência dos setores militares sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, autora da atual Constituição da República Federativa do Brasil¹¹¹. Para o pesquisador, boa parte do redimensionamento das relações entre os setores militares e civis no Brasil passaria, necessariamente, pela Constituinte, a qual visava, precipuamente, ao estabelecimento de uma nova estrutura de

¹¹⁰ ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda., 1986.

¹¹¹ COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *O lobby militar e as relações civis-militares durante a assembléia nacional constituinte, 1988*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Brasília: Instituto de Ciência Política (IPOL), Universidade de Brasília (UnB), 1999.

poder para o Brasil. O Congresso Nacional, reunido para a elaboração da constituição, trataria de questões de fundamental importância para as forças armadas, tais como a destinação constitucional das mesmas, a Justiça Militar, o serviço militar obrigatório, o Ministério da Defesa e o Conselho de Segurança Nacional (hoje, inexistente).

Percebedores da importância dos debates que se sucederiam na Constituinte, os militares se prepararam. Sua estratégia consistia, basicamente, no exercício de influência sobre os membros do Congresso Nacional, senadores e deputados federais envolvidos diretamente na elaboração da nova carta política do Brasil. Essa influência exercer-se-ia por dois meios, em especial: a atuação direta das lideranças militares junto ao Poder Executivo e as assessorias parlamentares junto ao Poder Legislativo. A respeito dessa antecipação dos setores militares, destaca Eliézer Rizzo de Oliveira, doutor e professor da Universidade Federal de Campinas:

“não há como deixar de reconhecer que os militares prepararam-se com antecedência (...) apoiados em assessorias atuantes no Congresso, os militares mobilizaram apoios, identificaram aliados, combateram teses, outros lobbies. De certo modo, para espanto de muitas forças que também faziam lobby, mas não reconheciam às outras forças o mesmo direito e a mesma legitimidade de procedimento, os militares atuaram eficazmente e discretamente no interior da Constituinte, ficando para os ministros o exercício público, conflitivo e por vezes espalhafatoso da tutela militar, numa profícua e bem montada divisão do trabalho”¹¹².

Em alguns casos, a influência exercida pelos setores militares sobre os parlamentares foi tão intensa que gerou situações verdadeiramente cômicas. Profundamente influenciado e desejoso de captar para si os ganhos políticos dos “direitos” protegidos, o deputado federal Alexandre Puzyna tentou acrescentar às situações especiais previstas para os ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial os integrantes do Batalhão de Suez. Esses soldados do Exército serviram, entre 1958 e 1965, na Faixa de Gaza, na Palestina, como integrantes de uma força de paz das Nações Unidas. Tão variadas eram as reivindicações militares que o deputado Roberto Freire comentou que “só falta agora alguém querer incluir os integrantes das forças que intervieram na República de São Domingos, impedindo que um governo democrático assumisse o poder”. E, para surpresa deste, a emenda de Puzyna realmente contemplava os militares brasileiros que atuaram em São Domingos¹¹³.

Entretanto, o que se verificou foi que, de forma bastante articulada, os setores militares conseguiram concentrar seus esforços nas questões realmente importantes. Durante a transição democrática, alguns temas apresentaram maior possibilidade de conflito entre civis e militares. Alfred Stepan¹¹⁴, norte-americano, estudioso das questões políticas brasileiras, aponta algumas áreas essencialmente conflituosas no refazimento das relações entre civis e militares. Entre elas, a destinação constitucional das forças armadas, as alterações nos orçamentos militares e a revisão de diversos projetos e programas direta ou indiretamente vinculados ao tema da defesa nacional.

¹¹² OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Edições Papiros, 1994.

¹¹³ ALVES, Léo da Silva. *Esse inusitado Congresso....* Brasília: Centro brasileiro para a formação política, 1996.

¹¹⁴ STEPAN, Alfred C. *Os militares: da Abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

Os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, além do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), elaboraram conjuntamente um documento intitulado *Sugestões das Forças Armadas para a Constituinte*. Outro documento entregue pelos ministros militares foi o chamado *Pontos de Interesse das Forças Armadas para a Defesa na Constituinte*. O Ministério da Marinha elaborou o texto *Ministério da Defesa*, entregue aos parlamentares da subcomissão de defesa do Estado, da Sociedade e da Segurança, em maio de 1987. O Ministério do Exército preparou outro documento, chamado *Temas constitucionais: subsídios*, distribuído no mesmo ano a todos os constituintes. Em todos esses documentos os militares demonstram existir um fino ajustamento entre suas propostas, praticamente não deixando entrever divergências.

Como resultado, os militares continuaram a gozar, como até os dias de hoje, de ampla autonomia frente aos segmentos civis da sociedade. Se é verdade que não se cogita mais de atitudes golpistas voltadas para o exercício direto do poder político, também é verdade que os militares brasileiros ainda estão longe de serem submetidos a um verdadeiro controle democrático. No que diz respeito ao Poder Legislativo e às suas prerrogativas sobre o setor defesa nacional, coube ao Congresso Nacional apenas a fixação dos efetivos das forças armadas, a autorização dos gastos militares por meio das discussões relativas à lei orçamentária anual e a participação no Conselho de Defesa Nacional, por meio das lideranças parlamentares. Em relação ao Ministério da Defesa, conseguiram os militares adiar o debate, somente retomado uma década depois.

Entretanto, a partir do retorno à normalidade constitucional, consolidada com a promulgação da Constituição de 1988 e com a eleição direta do presidente Fernando Collor, a República Federativa do Brasil foi recuperando, gradualmente, a vigência das instituições democráticas. Pouco a pouco foi reconquistado o Estado de Direito, entendido como a inserção de todas as atividades do setor público no contexto definido pelos limites jurídico-legais do Brasil. Como consequência, as forças armadas e seus integrantes não escaparam a essa nova realidade imposta pela consolidação do país dentro de um sistema político de caráter democrático.

O conjunto de mudanças na atitude pública dos cidadãos em relação aos militares e as mudanças institucionais conduzidas pelos próprios comandantes, particularmente a partir do início da década de 1990, permitem assegurar que, hoje, as Forças Armadas brasileiras não mais anseiam o exercício direto do poder e enquadram-se no marco político constitucional, de modo espontâneo e consciente. Observa-se, no setor defesa do Brasil, uma mudança de atitude entre os militares que os torna cumpridores integrais da Constituição e das leis do país. Um bom exemplo disso foi o comportamento isento do setor militar durante o complexo e delicado processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor, no qual o Congresso Nacional protagonizou a cena política, juntamente com a sociedade civil, sem que se visse um blindado na rua, ou mesmo um soldado uniformizado. Na América Latina, àquela altura, um presidente ser democraticamente retirado do poder, sem deslocamento qualquer de tropas ou pronunciamento de generais constituiu fato inédito e demonstração inequívoca de maturidade política das Forças Armadas. Entretanto, muito ainda resta a fazer para que se possa afirmar a efetiva subordinação dos militares brasileiros ao controle civil.

Um dos exemplos das dificuldades ainda existentes diz respeito à criação do Ministério da Defesa, sem dúvida, a grande novidade no que se refere ao marco político-institucional do setor defesa no Brasil. Chegado ao ordenamento político-jurídico brasileiro

por meio da Emenda Constitucional nº 23/99¹¹⁵, o Ministério da Defesa veio estabelecer uma instância intermediária entre as forças armadas, propriamente ditas, e o Presidente da República. Foi instalado, inicialmente, como Ministério extraordinário, no começo do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1999. No decorrer do mesmo ano, foi transformado definitivamente em Ministério, retirando dos Comandantes das forças a relação institucional direta com o Presidente. O que se espera da atual estrutura, basicamente, é a efetiva aderência das armas nacionais aos princípios do Estado democrático e um ganho em eficiência e eficácia, vislumbrado a partir da possibilidade de maior coordenação dos esforços das forças singulares, no cumprimento das suas obrigações.

Severas críticas e grandes frustrações foram externadas por alguns oficiais de alta patente das forças armadas, insatisfeitos com a criação de uma instância de poder deliberadamente voltada para o estabelecimento do controle civil sobre os militares. Um dos discursos reveladores de maior inconformação com o Ministério da Defesa foi pronunciado pelo Almirante-de-Esquadra Mauro César Rodrigues Pereira, ex-ministro da Marinha. O ex-ministro chegou a referenciar uma falta de auto-crítica do povo brasileiro, o qual seria, na sua opinião, sempre tendente a aceitar passivamente o exemplo estrangeiro. Em suas palavras:

“até hoje não ficou clara qual a motivação real para essa medida, aceita com facilidade em âmbito geral, porque a influência dos exemplos externos, como é hábito dos brasileiros, tem sempre aspectos de verdade incontestáveis. Decididamente, não se buscou no aprimoramento da defesa o incentivo para essa mudança de profundidade, porquanto é notório o desconhecimento sobre tal matéria, seja entre as elites pensantes ou os políticos, do mesmo modo que não se pensa com seriedade em política externa ou em qualquer outro tema que requeira um maior nível de abstração intelectual, sem apelos concretos imediatos, de mais fácil percepção. Ao contrário, não é preciso perscrutar muito fundo para encontrar os que identificavam a existência de ministérios militares como anacronismo e empecilho para o país ser aceito em foros internacionais mais evoluídos, os que desejavam ceder a pressões externas e aqueles que ansiavam pelo rebaixamento do *status* dos militares”.¹¹⁶

Essa inconformação foi repetidas vezes manifestada por militares brasileiros em diversos meios. Em especial, por meio das revistas institucionais das agremiações militares, como a *Revista do Clube Militar* e a *Revista do Clube Naval*. Em especial, ganhou corpo quando primeiro político civil nomeado para exercer o cargo deixou o Ministério, apressadamente, debaixo de uma torrente de denúncias e acusações de corrupção intensamente divulgadas pela imprensa brasileira. O ministro Élcio Álvares, então senador da República pelo Estado de Espírito Santo, foi assolado por inúmeras acusações de corrupção no seu Estado de origem política. Deixou o Ministério da Defesa, praticamente, pela porta dos fundos, sendo substituído pelo advogado Geraldo Quintão, que então ocupava a pasta da Advocacia-Geral da União. Coube ao ministro Quintão estabelecer um clima de tranqüilidade no Ministério da Defesa, permitindo-lhe adequadas condições de funcionamento institucional. Chegou ao fim de seu termo sem maiores problemas.

¹¹⁵ BRASIL. *Emenda Constitucional nº 23, de 2 de setembro de 1999*. Altera os artigos 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).

¹¹⁶ Mauro César Rodrigues Pereira, ex-ministro da Marinha, *apud* CANHA, Cláudio Augusto. *A estrutura do sistema de controle interno do Ministério da Defesa e sua influência na avaliação de gestão efetuada pelo TCU*. Dissertação de especialização em controle externo. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2004.

Hoje, o debate acerca da importância de se contar com um Ministério da Defesa não mais tem lugar. Praticamente, não há contestação à necessidade de um controle civil sobre as forças armadas. Seja pela compreensão efetiva do caráter multidisciplinar da guerra moderna, seja pelo temor do retorno das ditaduras militares, seja pela necessidade de integração dos esforços das forças singulares, tanto militares quanto civis tendem a concordar com a real necessidade de se manter o aparelho militar atrelado ao interesse nacional por meio do controle civil sobre as armas. Existem muitas discussões, contudo, a respeito da operacionalização desse controle. A amplitude da chefia a ser exercida pelo Ministro da Defesa está em questão.

Um componente essencial do marco político, especificamente, político-legal, do setor defesa brasileira, é a Lei Complementar nº 97/99¹¹⁷, que rege a organização, o preparo e o emprego das forças armadas do Brasil. Nos termos do referido diploma legal, as Forças Armadas, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O Comandante Supremo das Forças Armadas é o Presidente da República, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa e pelo Ministro de Estado da Defesa. O Conselho Militar de Defesa assessora o Presidente no que concerne ao emprego dos meios militares. O Conselho é formado pelos três Comandantes de Forças e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, sob a presidência do Ministro de Estado da Defesa.

O Ministro de Estado da Defesa, por sua vez, assessora o Presidente no que concerne aos demais assuntos pertinentes à área militar. As Forças Armadas são subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias. Cada Comandante de Força é oficial-general do último posto, transferido para a reserva, com precedência sobre os demais oficiais-generais.

O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais órgãos. Ao Estado-Maior de Defesa compete elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças e assessorar o Ministro na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições.

A Lei Complementar nº 97/99 estabelece parâmetros básicos a serem seguidos em relação ao preparo das Forças Armadas. Estes devem constituir-se em balizas permanentes para o planejamento militar de mais alto nível. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

- a) permanente eficiência operacional, singular e em emprego interdependente;
- b) procura da autonomia nacional, mediante contínua nacionalização de meios;
- c) correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.

¹¹⁷ BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

O emprego das Forças Armadas é de responsabilidade do Presidente da República. Esse dispositivo, claramente, visa a garantir a posição de comandante supremo exercida pelo chefe político da República e, em certa medida, a aliviar a pressão de alguns setores militares contra a criação do Ministério da Defesa. Deve-se lembrar que a Lei Complementar nº 97/99 foi feita ainda com o órgão no *status* de ministério extraordinário, isto é, provisório. Nos termos da lei, a ativação dos órgãos operacionais obedece à seguinte forma de subordinação:

- a) diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados;
- b) diretamente ao Ministro, para fim de adestramento em operações combinadas e quando da participação brasileira em operações de paz;
- c) diretamente ao respectivo Comandante de Força, respeitada a direção superior do Ministro, no caso de emprego de meios de uma única Força.

A lei de organização, preparo e emprego das forças armadas também prevê a atuação militar em relação à segurança pública e ao desenvolvimento do país. A atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, por iniciativa dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com diretrizes do Presidente da República, após esgotados os recursos para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (fim da segurança pública), relacionados no art. 144 da Constituição Federal (órgãos da Segurança Pública). Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. Há atribuições subsidiárias particulares para a Marinha (Comandante da Marinha = Autoridade Marítima) e para a Aeronáutica (Comandante da Aeronáutica = Autoridade Aeronáutica).

A Lei Complementar traz, ainda, diretivas para a gestão orçamentária do setor defesa nacional. O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A consolidação das propostas das três Forças será feita pelo Ministério. As Forças farão a gestão individualizada dos recursos orçamentários. Na prática, o que ocorre, é que continuam a existir orçamentos separados para as Forças Armadas, sem que o Ministro da Defesa tenha qualquer participação significativa na sua gestão.

Como se vê, existe uma continuada tentativa de “suavizar” o impacto da chefia exercida pelo Ministro da Defesa sobre os Comandantes Militares, como se fosse para reduzir o grau de descontentamento da oficialidade militar brasileira em relação à subordinação a uma autoridade civil, intermediária entre as forças e o comandante supremo. O Ministro da Defesa não é *comandante*, mas *diretor*, diferença terminológica que exerce enorme influência sobre o modo de pensar dos militares. No caso de emprego de meios de uma única força, o comando operacional compete ao comandante da força e não ao Ministro. Isto é, se a Marinha, por exemplo, realiza uma operação de caráter puramente naval, sem participação do Exército ou da Aeronáutica, a simples “direção” do Ministro da Defesa não alcança a operação naval em andamento. O orçamento de cada força continua, na prática, independente da gestão do ministro.

Como continuará a ser visto ao longo deste trabalho, o marco legal do setor defesa brasileiro não está desenhado de forma a incluir por completo as forças armadas no seio do controle civil. Fundamentadas em uma tradição de autonomia historicamente explicável, mas contemporaneamente questionável, as armas brasileiras, na maioria das vezes, contam com regulamentos próprios que dificultam a sua transparência para o restante da sociedade. Um dos exemplos mais flagrantes do indesculpável tratamento diferenciado que recebem os setores militares diz respeito aos controles internos. Por determinação

legal, sem qualquer explicação razoável, os controles internos do Ministério da Defesa, do Comando da Marinha, do Comando do Exército e do Comando da Aeronáutica não se enquadram no Sistema de Controle Interno Federal, regendo-se por normativos próprios. Para piorar, o controle interno do Ministério da Defesa não tem qualquer ascendência hierárquica sobre os controles internos dos três Comandos. Tudo isso, associado a questões culturais das próprias forças, permite-nos dizer, sem maiores problemas, que muito ainda está por ser feito para garantir que o comportamento do setor defesa nacional do Brasil esteja plenamente de acordo com o esperado em uma democracia.

Dificuldades derivadas da política de defesa

Nesse aspecto não se observa qualquer impedimento formal por parte do governo civil democraticamente constituído para exercer o controle e condução das forças armadas brasileiras. Entretanto, a exemplo do que ocorre com a Argentina¹¹⁸, também no Brasil muito se tem discutido, no âmbito da classe política, dos governos e dos poucos estudiosos do assunto, a respeito das relações civis-militares. Essa problemática domina os meios político, acadêmico e jornalístico, deixando de fora, na prática, muitos aspectos da planificação e condução da defesa nacional como política de Estado. Muito disso se deve, como já visto acima, pelo fato de o marco político-legal brasileiro ainda não contemplar a completa inserção dos militares no seio do controle civil.

Além disso, como também já referenciado neste trabalho, a atual política de defesa nacional está longe de ser, de verdade, uma política de defesa. É falha em suas definições, é pouco clara em suas diretivas e em pouco contribui para a transparência no uso dos recursos do setor defesa perante os órgãos de controle e a sociedade brasileira. O documento oficial brasileiro atual sobre defesa nacional, carece de atualizações desde 1996, pouco ou nada esclarece sobre as ações do setor defesa e praticamente não é divulgado para a sociedade civil.

Trata-se de documento escrito sob o manto da cultura de sigilo, com a marca do vício de ocultar ao público os assuntos de defesa. Um documento que não prima pela informação clara e completa à sociedade brasileira e, nem mesmo, aos demais órgãos públicos, que pouco uso podem dele fazer quando da elaboração de políticas públicas próprias que possam interessar à defesa nacional.

A política de defesa do Brasil é, oficialmente, voltada para ameaças externas e tem por finalidade a fixação dos objetivos para a defesa da nação, além da orientação e da preparação do emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, com o envolvimento dos setores civil e militar. Adota um pensamento no qual prevalece uma postura estratégica de caráter dissuasivo, com renúncia à guerra de conquista, o que se encontra em consonância com os documentos das Nações Unidas e outros acordos e documentos internacionais. No âmbito desses compromissos, o Brasil renuncia à aquisição, desenvolvimento, construção ou uso de armas de destruição em massa ou que causem indiscriminado e excessivo sofrimento.

Exemplo desses compromissos consiste na Lei nº 10.300/01¹¹⁹, que Proíbe o emprego, o desenvolvimento, a fabricação, a comercialização, a importação, a exportação,

¹¹⁸ SIBILLA, Gustavo et alli. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*. Papeles de investigación RESDAL. Buenos Aires: Red de Seguridad de América latina, 2004.

¹¹⁹ BRASIL. *Lei nº 10.300, de 31 de outubro de 2001*. Proíbe o emprego, o desenvolvimento, a fabricação, a comercialização, a importação, a exportação, a aquisição, a estocagem, a retenção ou a transferência, direta ou indiretamente, de minas terrestres antipessoal.

a aquisição, a estocagem, a retenção ou a transferência, direta ou indiretamente, de minas terrestres antipessoal no território brasileiro. Em obediência à *Convenção sobre a proibição do uso, armazenamento, produção, e transferência de minas antipessoal e sobre sua destruição*, o Brasil promulgou essa severa lei que pune as infrações nela previstas com pena de reclusão de quatro a seis anos e multa. A pena é acrescida de um terço se o infrator for funcionário público civil ou militar, e acrescida da metade no caso de reincidência.

As únicas minas terrestres anti-pessoal permitidas no Brasil são de uso privativo das Forças Armadas e não se destinam a serem usadas contra quem quer que seja. A lei define que elas terão, como única finalidade, permitir o desenvolvimento de técnicas de sua detecção, desminagem e destruição. Define o documento, ainda, que mina terrestre antipessoal é o artefato explosivo de emprego dissimulado, com mecanismo de acionamento ativado pela presença, proximidade ou contato de uma pessoa e destinado a incapacitar, ferir ou matar uma ou mais pessoas.

Da mesma forma, é clara a posição brasileira quanto ao não-uso da tecnologia nuclear para construção de armas de destruição em massa. O único uso militar previsto para a energia nuclear, no Brasil, tem valor predominantemente tático e não estratégico. Trata-se do reator nuclear para submarino, há vários anos em desenvolvimento.

O projeto é conduzido pelo *Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo* (CTMSP), organização militar que trabalha em pesquisa e desenvolvimento, com a missão de promover sistemas nucleares e energéticos para serem aplicados na propulsão de navios da marinha do Brasil. Um dos setores mais importantes do CTMSP, sem dúvida, é o Centro Experimental de Aramar (CEA), situado na cidade de Iperó, Estado de São Paulo. Lá foram implantadas as principais oficinas, laboratórios, usinas e protótipos relacionados com o projeto do submarino nuclear brasileiro.

O programa de atividades do CTMSP é dividido em dois grandes projetos, que se complementam. O primeiro, denominado *Projeto Ciclone*, visa ao domínio das diferentes etapas do ciclo do combustível nuclear, necessárias à obtenção do urânio enriquecido, para utilizá-lo nos elementos combustíveis do núcleo de um reator nuclear. O segundo, *Projeto Remo*, tem por objetivo construir um reator nuclear tipo *PWR* (*Pressurized Water Reactor*), o qual tem por finalidade ser empregado nos futuros sistemas de propulsão naval da Marinha do Brasil. No atual momento, o Brasil já dominou completamente o ciclo do urânio e o *PWR* encontra-se em construção¹²⁰.

O Brasil é signatário do tratado de não-proliferação de armas nucleares (*TNP Non-proliferation Treaty*), do tratado de desmilitarização nuclear da América Latina (Tratado de Tlatelolco) e é parte, desde 1996, do *Grupo de Supridores Nucleares*. Em 1995, o Brasil aderiu ao *Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis* (MTCR). Todos, compromissos internacionais que contribuem para a maior inserção do Brasil nos debates sobre o comércio de tecnologias sensíveis e no intercâmbio internacional dessas tecnologias para fins pacíficos.

O Brasil faz parte, ainda, do sistema compreendido pelo *Tratado de proibição completa de testes nucleares* (CTBT). Por esse acordo, são proibidos todas as explosões experimentais de armas nucleares ou qualquer outra explosão nuclear. Compromete-se o Brasil a impedir qualquer explosão nuclear em qualquer lugar sob sua jurisdição ou

¹²⁰ LORCH, Carlos. *Marinha do Brasil: Poder Naval*. Rio de Janeiro: Action Editora e Serviço de Relações Públicas da Marinha, 1997.

controle. Compromete-se, ainda, a não participar de testes em outros Países, mesmo não-signatários do tratado.

Adicionalmente, o Brasil tem contribuído para os esforços da comunidade internacional em controlar determinadas categorias de armas cujo uso indiscriminado causa terríveis conseqüências para a população civil (como o caso, acima visto, de minas antipessoal). Em 1999, o Brasil, no âmbito da OEA, ratificou a *Convenção contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos*, que estabeleceu passo significativo para o estabelecimento de mecanismos de controle da circulação de armas de fogo.

A Secretária de Estado dos Estados Unidos Condolezza Rice, em entrevista à rádio de Moscou, Rússia¹²¹, em abril de 2005, ressaltou que o Brasil é um parceiro confiável no que se refere à pesquisa em tecnologia nuclear para uso com fins pacíficos. A posição da diplomacia norte-americana foi reafirmada em visita oficial que a Secretária de Estado fez ao Brasil no mesmo mês. E, de fato, o Brasil renuncia ao desenvolvimento e uso de armas nucleares de destruição de massa.

Fica claro, portanto, o caráter eminentemente defensivo das armas nacionais brasileiras. Elas deverão servir como suporte para as reivindicações diplomáticas brasileiras. E nesse ponto, retomemos a discussão, a política de defesa e a política de relações exteriores não têm demonstrado afinação, haja vista a percepção de que o Itamaraty prescinde, por completo, dos meios militares como instrumentos de política externa. Embora a política de defesa nacional defina que não é realista conceber um Estado de porte razoável e influência internacional que possa prescindir de uma confiável força de defesa, não há um adequado concerto entre a defesa e a diplomacia. Embora seja explicitado que a expressão militar do poder nacional deve continuar a merecer o cuidado do governo brasileiro, esses cuidados não parecem estar ocorrendo.

Recente texto publicado no Jornal do Brasil, intitulado *Diplomacia sem respaldo*, tratou dessa dissonância entre os projetos ambiciosos que o Brasil elabora para si mesmo e a falta de respaldo do componente militar à atuação diplomática do Brasil. O Capitão de Mar-e-Guerra Antônio Sepúlveda remete-se à proposta aventada pelo francês Pascal Lamy de submeter a Amazônia a uma gestão global, tema especialmente delicado para as noções de soberania e auto-determinação vigentes no Brasil. Nas palavras do oficial, ex-vice-diretor de Hidrografia da Marinha do Brasil:

“a História ensina, com exemplos lapidares, que o mundo não costuma prestar atenção ao que dizem nações destituídas de um poder militar que lhe respalde os interesses e pretensões no cenário político-estratégico internacional. Nenhum silogismo diplomático, por melhor que seja, consegue prevalecer por si só, (...). Sempre foi assim, desde muito antes das guerras púnicas; e (...) nada mudou no limiar do século 21. (...) Os militares são o suporte de qualquer iniciativa para a consecução dos propósitos vitais de um Estado. Nenhuma nação jamais foi criada ou preservada ou eliminada sem a interferência de forças armadas que agiram ou reagiram em prol de algum objetivo político. A regularidade da trajetória humana mostra que a existência e a perspectiva de futuro de um país sempre dependeram, direta ou indiretamente, de seus marinheiros e soldados. Não adianta o Estado

¹²¹ JORNAL NACIONAL. Reportagem televisiva levada ao ar em 21 de abril de 2005. Rio de Janeiro: Rede Globo de Televisão, Abril/2005.

delinear estratégias e colimar ambiciosos objetivos nacionais, se for incapaz de sequer incluí-los na pauta das negociações internacionais.”¹²²

A posição do comandante Sepúlveda é clara, portanto, no sentido de que a política de relações exteriores anda francamente dissociada da política de defesa e de que este é um dos maiores problemas em relação à ação diplomática do Brasil. Afirma que o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim acreditou, inocentemente, que o Brasil poderia aproveitar as condições criadas pelas declarações de Pascal Lamy para apresentar a candidatura de um brasileiro, o embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa, para o posto máximo da Organização Mundial do Comércio (OMC), o qual teve a proposta sumariamente recusada por aquela organização internacional. A inocência do chanceler brasileiro residiria na falta de respaldo militar a qualquer pretensão diplomática mais ousada do Brasil, o que, certamente, inclui questões como o desejo de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. De maneira bastante jocosa, o comandante brasileiro afirma que se pode, sim, subestimar a capacitação brasileira, como no caso da proposta de Lamy, se o proponente (oponente) não tiver que se preocupar com qualquer reação nacional mais significativa além dos “pitis, fricotes e faniquitos” dos diplomatas brasileiros.

A política de defesa nacional é, portanto, marcada por ser lacônica. Nada trata acerca do marco legal da defesa, das políticas do setor defesa, da definição ou redefinição das missões militares, da estrutura e conceitos fundamentais do setor defesa, do instrumento militar, dos recursos materiais, dos recursos humanos e dos recursos financeiros. Exemplo marcante da pouca funcionalidade do texto oficial brasileiro da defesa nacional diz respeito à falta de orientações claras para o orçamento de defesa. Domício Proença Jr. e Eugênio Diniz, em seu já referenciado livro *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*, tratam da questão, considerando-a, corretamente, como sendo de especial gravidade.

Os autores fazem referência ao *orçamento consolidado de defesa*. Com a expressão, pretendem distinguir o conjunto de todos os gastos relacionados à defesa daquilo que seria, tão-somente, o orçamento do Ministério da Defesa ou a soma dos orçamentos de ministérios e secretarias ligados ao tema. No orçamento consolidado de defesa estariam incluídas as despesas com educação e saúde dos membros das forças armadas, normalmente dispersos em orçamentos de mais órgãos; os investimentos em ciência e tecnologia militar, quaisquer que fossem as fontes de financiamento. E, de acordo com a proposta de Proença Jr. e Diniz, estariam excluídas as despesas que, embora estivessem previstas nos orçamentos militares, estivessem relacionadas à atividades rotineiras não-vinculadas ao desempenho da função defesa nacional, tais como o atendimento médico e social às populações carentes.

O que está em pauta na presente discussão acerca do orçamento de defesa, e que ficou completamente fora do texto da política de defesa nacional, é a construção de uma ferramenta que sirva, verdadeiramente, aos propósitos de facilitar o planejamento orçamentário, otimizar a execução orçamentário-financeira e permitir o controle externo e interno, em relação às atividades desempenhadas pelo setor defesa nacional. Uma ferramenta hábil ao monitoramento efetivo dos recursos públicos destinados ao provimento do bem defesa. Ou seja, uma ferramenta administrativa capaz de garantir transparência na gestão da defesa nacional.

¹²² SEPÚLVEDA, Antônio César (capitão de mar-e-guerra). Diplomacia sem respaldo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro: 27/abr/2005.

Para Proença Jr. e Diniz, o orçamento consolidado de defesa deve aceitar que determinadas despesas são investimentos, que outras são pagamentos de toda ordem ao pessoal da defesa, que outras, ainda, são itens de custeio de defesa, sem uma preocupação formal com o órgão ou entidade que concretamente realiza as despesas. Isso para que se possa ter uma imagem clara do que está sendo despendido com a defesa, de maneira a que os gastos efetuados possam ser instrumento de análise no cotejo entre a política declaratória e as prioridades identificadas na política de defesa nacional. O orçamento de defesa brasileiro, ainda repartido entre as três forças e o Ministério da defesa, considerado unidade orçamentária distinta, e com execução livre por cada um dos Comandos de Força, sem a presença harmonizadora do Ministério, ainda está longe de se constituir em ferramenta adequada às exigências da transparência.

Ausência de um projeto de força

Entretanto, a maior falha da política de defesa nacional, e diretamente relacionada aos deficientes planejamento, execução e controle do orçamento de defesa, é, sem dúvida, a falta de um projeto de força. Salvador Ghelfi Raza¹²³, quando professor de estratégia da *National Defense University*, afirmou que a sistemática de projeto de força conforma um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos. Em texto publicado na imprensa¹²⁴, Proença Jr. e Diniz, novamente, referenciaram as dificuldades que decorrem da ausência de um projeto de força. O Exército Brasileiro, por exemplo, vê-se prisioneiro do dilema que resulta da convivência de concepções estratégicas divergentes (presença e dissuasão), as quais se entrecrocaram e se anulam mutuamente. No caso da Marinha do Brasil, há conflito entre diversas opções que terminam por não se combinar adequadamente e traduzir a busca de objetivos estratégicos além do alcance real do Poder Naval brasileiro, como pretender a prontidão operacional de um grande navio-aeródromo sem garantir-lhe o adequado apoio logístico ou pretender operar submarinos nucleares sem apropriados meios eletrônicos de suporte.

As discussões acerca de projetos de força, esclarecem Proença Jr. e Diniz, remontam ao início do século XIX, quando, a composição dos meios de projeção estatal de força ainda não eram passíveis de discussão, planejamento e projeto racionais porque não diziam respeito, com objetividade, à capacidade combativa das forças armadas. Antes, a composição era o reflexo de dinâmicas puramente sociais, as quais, sim, determinavam os diferentes papéis combatentes, inerentes aos distintos segmentos sociais. No século XVIII, por exemplo, os exércitos extraíam o seu oficialato da nobreza aristocrática, predominantemente, e, ocasionalmente, da burguesia urbana. Restava à marginalia social o papel de tropa combatente, em geral, porque não se enxergava para esse último grupo qualquer outra possibilidade de função social.

Da mesma forma, prosseguem os dois estudiosos, as armas combatentes refletiam essas diferenças sociais e, não, qualquer planejamento racional da capacidade combativa dos exércitos. As unidades de cavalaria, geralmente, ligavam-se à aristocracia, estando os aristocratas na posição de oficiais, a cavalo, e os seus servos atuando como escudeiros, função eminentemente serviçal. As unidades de infantaria, exceto pelos seus oficiais,

¹²³ RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 2002.

¹²⁴ PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio e outros. “A falta que faz um projeto para as Forças Armadas”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo: 03/01/2003.

resultavam do recrutamento forçado das camadas sociais mais humildes. A artilharia, por contar com equipamento bem mais oneroso, em geral, refletia a autoridade central.

As preocupações com um projeto, um desenho, para as forças armadas começam quando se percebem necessárias adequadas respostas para os problemas do recrutamento, da combinação de diferentes armas combatentes (*combined arms*) e das limitações orçamentárias. Somente a partir da Revolução Francesa, particularmente, a partir dos enormes problemas administrativos trazidos pelos contingentes militares formados mediante conscrição e mobilização nacional (*levée en masse*), fez-se obrigatória a avaliação racional da composição dos exércitos e marinhas. A dinâmica tática, a realidade dos campos de batalha, transformou os exércitos em obrigatórias combinações de forças com diferentes capacidades (infantaria, cavalaria, artilharia, etc), o que foi particularmente sentido durante as guerras napoleônicas¹²⁵. Os orçamentos reduzidos, por seu turno, cada vez mais impuseram aos exércitos e marinhas a lógica econômica da luta entre escassez de recursos e infinidade de demandas. A complexidade das estruturas militares tornou-se ainda mais alarmante com o advento da arma aérea e, ainda mais recentemente, com as exigências da guerra eletrônica e da informação e contra-informação.

O projeto de força visa a permitir a adequada combinação de todos esses elementos essenciais ao combate moderno, garantindo *interoperabilidade* (ou *conjuntez*), conceito intimamente ligado aos de eficácia e eficiência. Interoperabilidade tanto entre as armas componentes de uma força armada, tais como a infantaria e a engenharia no Exército, ou a força de superfície e a força aeronaval na Marinha, quanto entre as próprias forças armadas, garantindo a habilidade de operação conjunta das forças de mar, terra e ar. Segue a lógica das capacidades antecipadas, isto é, de uma minuciosa análise prospectiva de cenário, na qual seja possível prever ameaças e identificar capacidades desejadas para as unidades combativas, consideradas em conjunto. Há que se prever, também, adequada flexibilidade para as forças, de maneira a não engessá-las diante de mudanças inesperadas de conjuntura. E, talvez o mais importante em uma perspectiva generalizada de redução da disponibilidade de recursos, o projeto de forças encara a limitação orçamentária de maneira essencialmente realista, tratando-a como um limite a ser respeitado e não como uma dificuldade a ser superada, escapando à elaboração de planos ambiciosos que escapam à realidade nacional e aos conseqüentes embates com o governo, o Poder Legislativo e outros segmentos nacionais, sempre em busca de mais recursos, o que ocorre com freqüência no Brasil.

As forças armadas, na guerra moderna, operam quase sempre em conjunto, dificilmente agindo em teatros de operação puramente marítimos ou terrestres. Há que se garantir que elas possam operar conjuntamente, garantia essa que diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação e à doutrina, enfim, à elementos de planejamento que prevejam *antecipadamente* as *capacidades militares requeridas*, com nítida referência ao projeto de força. Mesmo em países mais avançados e com mais experiência recente de campo-de-batalha, problemas de interoperabilidade surgem como resultado de falhas de planejamento e impõem severos limites à ação militar, como um todo. No que se refere aos equipamentos de comunicação, por exemplo, informações da *National Defense University* que quando as forças militares americanas

¹²⁵ Pouco antes de Napoleão Bonaparte, outro general francês, Hermann-Maurice, Conde de Saxe, já percebia o valor das armas combinadas. Seus escritos sobre mobilidade tática, adestramento, disciplina e moral, particularmente sua obra *Mês rêveries*, muito influenciaram o futuro imperador. Suas idéias inovadoras e recomendações quanto ao emprego combinado das armas de infantaria, cavalaria e artilharia estavam, sem dúvida, muito à frente de seu tempo. LANNING, Michael Lee. *The military 100: a ranking of the most influential military leaders of all time*. New Jersey: Citadel Press Book, 1996.

invadiram a ilha de Granada, no Caribe, as características dos equipamentos dificultaram o caráter conjunto do assalto anfíbio realizado. As forças de *Marines* (fuzileiros navais) não conseguiam estabelecer contato com as unidades do Exército, que, por sua vez, não se comunicavam adequadamente com os navios da Marinha e assim por diante. Deve-se ressaltar que a preocupação com a interoperabilidade não necessariamente deve levar à *estandarização* ou *padronização* dos equipamentos dos distintos ramos das forças armadas, mas é fundamental que se garanta a capacidade de operação conjunta, o que não pode ocorrer de forma improvisada, mas, somente, mediante a adoção de adequada técnica de planejamento.

O projeto de força responde aos problemas de planejamento em termos de *capacidades requeridas* em um período de tempo, sendo esse o conceito central da metodologia. Difere radicalmente de modelos anteriores de estudo e programação militar, os quais, normalmente, respondem aos problemas do planejamento não em termos de capacidades, mas em termos de números de unidades. Uma resposta sem dúvida mais concreta, mais palpável do que o abstrato conceito de capacidades requeridas mas que encerra graves problemas, em especial no que se refere à administração orçamentária, os quais podem levar à paralisia da força.

As forças armadas do Brasil necessitam, sem dúvida, de reforma. Uma reforma que seja capaz de garantir sua utilidade para as gerações vindouras, sem a qual, dificilmente, lograrão seguir servindo adequadamente aos propósitos da política. O conceito de reforma deve ser entendido como o resultado da interação entre a adaptação, a modernização e a transformação dos sistemas de capacidades. O projeto de força, nesse contexto, constitui o planejamento dessa reforma.

Salvador Raza compreende o projeto de força como um processo complexo que encerra três momentos essenciais: o momento de *avaliação*, o de *prognosticação* e o de *reengenharia*¹²⁶. A *avaliação* corresponde, em essência, ao momento de definição das capacidades atuais da força. É importante, nesse momento, definir quem será o responsável pelo estabelecimento dos critérios de avaliação, o que traz à tona, novamente, o tema da existência de uma instância superior às três forças, já que os critérios definidos deverão ser aplicáveis à questão da interoperabilidade, dificilmente tratáveis por forças singulares. A *prognosticação* diz respeito à construção do cenário futuro. Exige grande conhecimento conjuntural político-estratégico e capacidade de projeção dessa conjuntura para um determinado período de tempo, estipulando, com um grau mínimo de incerteza, as capacidades militares que serão requeridas. A *reengenharia*, por fim, refere-se à ação transformadora a exercer sobre as forças existentes, de forma a adequá-las ao exercício das capacidades previstas para o cenário futuro.

A definição das capacidades antecipadas para as forças combatentes constitui tarefa necessariamente difícil, haja vista a própria natureza complexa da estratégia. Toda estratégia é, necessariamente, de difícil implementação porque diz respeito a um cenário futuro, de incerta concretização e implementação, pois sua execução estará sempre sujeita a múltiplas e diferentes fontes de fricção¹²⁷. No entanto, os custos de não se proceder a esse exercício de previsão são tão elevados que, por si só, justificam o empenho na definição precisa de um projeto para as forças nacionais. O que não tem sido feito no Brasil.

¹²⁶ RAZA, Salvador Ghelfi. Reforma de la defensa y diseño de fuerza. Palestra ministrada em 07 de setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación en defensa*. Assunción, Paraguai: 2004.

¹²⁷ GRAY, Collin S. Why strategy is difficult. *Joint Forces Quarterly*. Washington, DC: National Defense University, summer edition, 1999.

A sistemática de projeto de força conforma, como já dito acima, um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos. Interessa, portanto, com especial relevância, ao planejamento orçamentário e à transparência, pois, a partir dos conceitos apresentados, pode-se manter um fluxo adequado de informações gerenciais sobre as fases de concepção, desenvolvimento, implantação e avaliação das alternativas. Permite compatibilizar os determinantes da prática profissional militar com os requisitos políticos que regulam o uso da força.

Mário César Flores, almirante-de-esquadra e ex-ministro da Marinha reclama da ausência de um projeto adequado para as forças armadas brasileiras. Opina o oficial que, na implementação do preparo das forças armadas, são fundamentais a tecnologia (sem qual ocorre o gradual desarme por obsolescência), a mobilidade estratégica e tática, a capacidade de pronta resposta, a integração das forças e a profissionalização coerente com a complexidade e a requerida prontidão operativa. Todas essas questões são típicas dos projetos de força e a falta deste impede que se produza uma resposta adequada para aquelas. Em resposta a questionamentos levantados por um dos autores deste trabalho no *Seminário de formulación de políticas y transformación em defensa*, realizado em setembro de 2004, em Assunção, Paraguai, o almirante Flores garantiu persistirem três problemas no setor defesa brasileiro¹²⁸:

- a) a falta de um projeto de força para as forças armadas e, em especial, a falta de um projeto integrado para as três forças;
- b) a elaboração desse projeto integrado de forças deveria ser, e não tem sido, uma atribuição prioritária do Ministério da Defesa;
- c) existe, verdadeiramente, uma grande resistência das forças armadas a submeterem-se a um projeto comum.

A atividade de projeto de forças, de acordo com Proença Jr. e Diniz, desdobra-se em *projeto integrado* e *projeto específico de cada força singular*. O projeto integrado pressupõe a sua condução por uma instância superior a cada uma das forças. Essa instância deverá propor as diretrizes básicas do projeto, o que inclui a definição de quanto do orçamento consolidado caberia a cada força e quais as concepções de emprego previstas, em especial, as concepções de emprego conjunto das forças. No Brasil, o Ministério da Defesa desponta como natural instância para esse fim. É a elaboração e condução desse projeto integrado que deveria ser, no entender do almirante Mário Flores, uma prioridade de ação.

Já o projeto singular, específico para cada força, deve obedecer às diretrizes emanadas do projeto integrado e, ao mesmo tempo, servir-lhe de subsídio. Deve servir, entre outros propósitos, no dizer de Proença Jr. e Diniz, adequar o planejamento de aquisições, as estruturas de C³IC (comando, controle, comunicações, inteligência e computação), a infra-estrutura logística, o treinamento de oficiais, o preparo da tropa, *preparando a força para o atendimento dos propósitos da política*. Existe, ainda, a um propósito que pode ser considerado colateral, mas que é extremamente importante, o propósito pedagógico. Espera-se que o debate em torno dos projetos, tanto do projeto

¹²⁸ FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). Exposição em videoconferência de 08 em setembro de 2004. *Seminário de formulación de políticas y transformación em defensa*. Assunção, Paraguai: 2004. Respostas a questões formuladas pelo autor Carlos Wellington Leite de Almeida.

integrado quanto dos projetos singulares de cada força, sirva para desenvolver nos integrantes do setor defesa, civis e militares, o espírito negociador que deve caracterizar as instituições governamentais inseridas em regime democrático. Proença Jr. e Diniz referenciam que o próprio processo de discussão e interação seria capaz de produzir uma tal quantidade de informação que seria extremamente valioso para o desenvolvimento da capacidade profissional e amadurecimento de todos os envolvidos no debate, sejam parte do setor defesa ou do público em geral.

Sem um projeto de singular, cada força estará entregue ao talante de seus próprios comandantes, os quais conduzirão suas atividades de maneira que, dificilmente, poderá ser considerada aderente aos interesses da política nacional. Ainda que os comandantes planejem suas forças com extrema lealdade pessoal aos ditames da política, esses próprios ditames não estariam adequadamente definidos e a ausência de critérios objetivos de desempenho, típicos de um bem desenhado projeto de força, não permitiriam uma avaliação imparcial dos resultados obtidos, nem o esperado melhoramento de processos decisórios. Nesse contexto, é inevitável a priorização individual, cada força olhando somente para si mesmo. Uma boa metodologia de projeto de força é, sem dúvida, a principal ferramenta de que a política pode dispor para exercer controle efetivo sobre o setor defesa. E, da mesma forma, alertam Proença Jr. e Diniz, o projeto singular é, talvez, a principal ferramenta política que cada força pode ter.

A ausência do projeto de força inviabiliza qualquer planejamento coerente do processo de aquisições militares. Por falta de adequado planejamento, nos últimos tempos, diversos programas de equipamento foram interrompidos ou perderam a sua prioridade. E críticas não faltam a esse despreparo crônico dos planejadores das forças armadas brasileiras. Othon Luiz Pinheiro da Silva, da ARATEC, ligada à produção de equipamento militar, menciona a mal-explicada aquisição do veleiro Cisne Branco. A prioridade no programa de desenvolvimento da propulsão nuclear haveria sido ultrapassada pela da propulsão a vela, quando a administração, sem fazer licitação, em um estaleiro europeu, o veleiro Cisne Branco, de indiscutível beleza e discutível utilidade¹²⁹. A aquisição, sem dúvida, é um sintoma das inversões de prioridades que podem decorrer da ausência de um projeto de força para a Marinha.

A integração das forças deve ser um objetivo prioritário tanto do Ministério da Defesa quanto dos Comandantes e, no Brasil, existem severas críticas acerca da situação vigente. Novamente, o almirante Mário César Flores faz um alerta quanto à falta de *conjuntes* que caracteriza o comportamento de cada uma das forças armadas brasileiras. Em suas palavras:

“a integração merece um desenvolvimento. Ela é resistida pela autonomia das forças que, ajudada pela apatia política e societária, tem permitido excessiva setorialização das concepções e prioridades de defesa. Autonomia que reluta em aceitar o já aceito onde as forças armadas são eficientes: a tecnologia e as circunstâncias político-estratégicas dos problemas hoje mais prováveis (intervenções, conflitos localizados, clássicos ou irregulares, terrorismo) estão esmaecendo a tradicional estanqueidade das guerras naval, terrestre e aérea. A relutância prejudica a eficiência militar como um todo e encarece o preparo militar, constringido pela escassez de recursos. Se o Brasil não acompanhar a tendência em curso avançado nos países que já superaram ou estão superando esse problema (todos enfrentaram dificuldades), vai ser complicado melhorar

¹²⁹ SILVA, Othon Luiz Pinheiro da. Capacidade militar de defesa: aspectos materiais, tecnológicos. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

substancialmente sua capacidade militar. Não é esse o único problema, mas é um problema relevante.¹³⁰

O projeto de força visa, ainda, a facilitar a passagem do estado de paz para o estado de guerra. E o faz por meio do estabelecimento de padrões objetivos de medição, os quais permitem desenvolver indicadores de desempenho para monitorar a evolução da reengenharia em curso. Um dos grandes problemas vividos pelas estruturas militares, em especial por aquelas, como a brasileira, que vivem longos períodos sem envolvimento bélicos significativos, é garantir que a estrutura administrativa de paz possa traduzir-se em eficiência de combate. Isso porque os diferentes níveis de prontidão requerem características diferentes da estrutura decisória. A prontidão para a administração da logística de paz, por exemplo, é fundamentalmente distinta da prontidão requerida para o abastecimento de navios e tropas em campanha.

Garantir adequados instrumentos de gerenciamento dessa mudança estrutural é vital para as forças armadas porque estão em jogo dois valores que não podem, nenhum deles, ser relegados a segundo plano: a administração eficiente de recursos públicos e a capacidade combativa. Sem o primeiro, as forças armadas não conseguirão utilizar recursos da maneira mais eficiente e serão colocadas em xeque pela sociedade, a qual não pode tolerar o desperdício, em especial nos dias de hoje, em que o confronto econômico das demandas infinitas com os recursos limitados chega a níveis particularmente críticos. Sem o segundo, não será justificável sequer a existência das forças armadas, pois, mesmo que haja absoluta eficiência administrativa em tempo de paz, o que se espera das unidades militares é que respondam adequadamente aos requisitos operativos em situação de combate.

Decididamente, sem o projeto de força não se pode pensar em planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento, nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade da execução, nem será possível a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria o controle. Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, portanto, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência na administração dos negócios da defesa.

Dificuldades resultantes da cultura militar

Entendemos por cultura militar o conjunto de idéias, práticas e valores que norteiam, com razoável predominância, a atitude dos militares enquanto membros das instituições armadas. Esse conjunto é altamente cristalizado e enraíza-se no *ethos* dos oficiais e praças ao longo da carreira, com especial ênfase no início da mesma, haja vista a fase da formação, com ênfase no ensino profissional-militar. Essa cultura militar *não* é inclinada à promoção da transparência nos atos de gestão.

Uma das marcas desse conjunto de idéias, práticas e valores, é a tradição de autonomia existente nas forças armadas brasileiras. Essa autonomia decorre do isolamento que existe entre o mundo militar e o mundo civil: padrões de vida distintos, leis distintas regendo os dois mundos, códigos de ética distintos, tribunais diferentes, etc. Muitos sustentam que essa autonomia deve ser considerada uma virtude, capaz de fazer

¹³⁰ FLORES, Mário César (Almirante-de-Esquadra). *Uma estratégia para o Brasil*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

das forças armadas o último bastião dos valores patrióticos. Outros, ao contrário, advogam tratar-se de um defeito que isola os militares da sociedade civil, trazendo conseqüências negativas para os dois lados. Um dos principais sintomas dessa autonomia é o desempenho pelas armas nacionais, no período republicano, de verdadeiro poder moderador imperial, como já explicado neste trabalho.

A tradição de autonomia pode trazer resistências à idéia do controle civil sobre as forças armadas. O alicerce que primeiro se busca erigir na conformação desse controle civil sobre as armas é o estabelecimento de um Ministério da Defesa, o que, no Brasil, foi pleno de dificuldades. Órgão de concepção recente, destinado a garantir a ligação entre o interesse militar e o interesse nacional, o Ministério da Defesa impõe-se como um ícone do pensamento político-organizacional contemporâneo. A ele compete a integração dos esforços das forças singulares, na busca da sintonia das atividades desempenhadas. Algumas das idéias aplicáveis a esse posicionamento são: integração do planejamento, economicidade, coordenação de esforços, gradualidade evolutiva, objetividade, unidade de comando, modernidade, racionalidade e minimização de custos.

As forças armadas brasileiras, organizadas em ministérios independentes desde sua criação, já tiveram essa estrutura contestada antes mesmo do surgimento do Ministério da Defesa. Algumas autoridades, como o presidente Castelo Branco, na década de 1960, já pugnavam por um órgão desse tipo. A criação do Estado-Maior das Forças Armadas, em 1946, antes mesmo do governo do citado marechal, já representava uma resposta à necessidade de integração das três forças, mantendo-se as peculiaridades de cada força singular. Não obstante, o pensamento integrador não logrou prevalecer sobre o isolacionismo que caracteriza as forças armadas brasileiras, as quais não somente, ao longo de sua história, relutaram em sujeitar-se a um controle civil, mas, também, resistiram a qualquer tentativa de unificação de seu planejamento, sua operação e sua avaliação. Com isso, seguiram as forças, por muitos anos, conduzindo ações isoladas e, muitas vezes, com duplicidade e desperdício de esforços.

A Constituinte de 1988 evitou, como resultado do *lobby* militar, tocar no assunto. No entanto, com a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o tema ganhou novo vigor. O presidente, em várias ocasiões, declarou sua intenção de criar o Ministério da Defesa. Alguns argumentos para a criação tinham caráter operacional, como a necessidade de coordenação superior dos esforços das três forças e a imperiosidade de se estabelecer uma adequada coordenação orçamentária. Outros argumentos diziam respeito à inserção política do Brasil no cenário internacional: no que dizia respeito à política de defesa, o Brasil constituía-se no único país do continente americano e em um dos poucos do mundo a não contar com um ministério semelhante. Sob o enfoque estrutural, a missão das forças armadas, preconizada na Constituição Federal, conduz a um mesmo conjunto de funções, pelo que é razoável supor que a responsabilidade deva ser concentrada em um único ministério, com o intuito de evitar a dispersão de meios. A organização triministerial já registrava algumas superposições de esforços, geradoras de desperdício¹³¹, entretanto, a resistência militar ao controle de um superior civil e, mesmo, de um militar que chefiasse as três forças, era mais significativa.

O *ethos* militar brasileiro não é muito amistoso em relação a qualquer tipo de controle, como decorrência de uma crise de identidade que hoje grassa nas forças armadas. O retorno à democracia ocorreu, simultaneamente, com a derrocada do comunismo e do socialismo e com a quebra dos paradigmas que orientavam o papel

¹³¹ POTENGY, Silvio. A implantação do Ministério da Defesa. *Revista da Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro, 1998, nº 36.

militar no Brasil. No período do regime militar, a participação das forças armadas como atores sócio-políticos era fundamentada no ideal de fazer do país uma potência regional. Como tal, a presença das forças armadas no cenário político nacional como garantidoras da lei e da ordem era reforçada. A mesma cosmovisão era avessa a qualquer forma social diferente do capitalismo e, com a queda do mundo comunista-socialista, esse paradigma também foi destruído¹³².

A nova realidade encontrou as forças armadas completamente despreparadas. A volta da democracia e o estímulo ao exercício da cidadania por meio da reorganização da sociedade civil trouxeram à tona a discussão sobre a transparência na gestão dos recursos públicos, agora não mais vista como concessão das autoridades, senão como direito do cidadão. A valorização dos direitos humanos fez pesar sobre os militares uma acusação direta de falta de compromisso para com a sociedade, como decorrência de arbitrariedades praticadas no período da ditadura. Os problemas de ordem econômica, tais como o dramático aumento da exclusão social, da desigualdade e da violência urbana, clamavam pela ação imediata de todo o setor público, o que incluía as forças armadas, até hoje, despreparadas para o trabalho.

As forças armadas brasileiras passaram, então, a viver uma profunda crise de identidade. Os militares viram-se questionados pela política e pela sociedade civil e, o mais importante, passaram a questionar a si mesmos. A missão definida de guardas da lei e da ordem foi (e é) objeto de questionamento. Suas demandas por recursos materiais e vantagens pecuniárias começaram a ser inseridas em um contexto de indesejável confronto com os civis. A falta de uma política de defesa coerente, que explicitasse claramente o conceito de emprego das armas nacionais, o seu papel no Estado democrático de direito e a inserção estratégica do Brasil em uma nova e mutante ordem internacional, também, fazem parte do ambiente de crise de identificação institucional.

Toda essa crise de identidade, corretamente identificada por diversos estudiosos do assunto, aliada à tradição consolidada de autonomia das forças, faz com que os militares prefiram o encastelamento ao debate público de sua posição no cenário sócio-político brasileiro. A transparência na defesa nacional, como esperável em um quadro desse tipo, é um dos valores que mais sai prejudicado. Os militares ainda não se sentem prontos para enfrentar a crítica aberta. E, como consequência da falta de debate, também a sociedade civil não parece estar preparada para recebê-los como normais agentes da violência legítima a serviço exclusivo do Estado, conceito weberiano que, por mais odioso que possa parecer, constituiu-se em uma das pedras angulares da conceituação do Estado contemporâneo e precisa ser encarado pelo prisma da realidade.

Por fim, como elemento cultural militar que dificulta a transparência do setor defesa nacional, têm-se as características da formação militar, particularmente, do ensino militar. Tudo contribuindo para um grande distanciamento na relação entre o militar e o civil, com direta influência na construção de uma mentalidade avessa à transparência para a sociedade. A profissão militar se pauta pelos princípios da hierarquia e da disciplina, o que torna possível a exigência de sacrifícios. O mundo militar é rigidamente hierarquizado, bem diferente do mundo civil. Os militares vivem um processo de intensa rotinização de suas atividades, o que inclui atividades simples, como as refeições, ou atividades complexas como a preparação para a guerra. Além disso, a profissão militar possui peculiaridades em relação às demais profissões civis que servem ao Estado, dentre elas, conforme Cláudio de Carvalho Silveira:

¹³² SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. *A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Departamento de Ciência Política, 2002.

“a) o risco de vida - a convivência constante com o perigo e a possibilidade iminente da morte na guerra ou num conflito armado;

b) sujeição à rigidez hierárquica e disciplinar - o condicionamento da relação com os chefes e subordinados, mais ainda, é a estipulação de normas e regras rígidas de comportamento, que atingem a vida profissional e pessoal;

c) dedicação exclusiva - a proibição de estabelecer quaisquer vínculos empregatícios ou prestação de serviços, levando-o a uma vida modesta do ponto de vista sócio-econômico;

d) disponibilidade permanente - ao longo de vinte e quatro horas por dia pode ser requisitado para o serviço, sem direito a remuneração ou compensação extra;

e) mobilidade geográfica - a possibilidade de requisição para o serviço em qualquer ponto do território nacional ou estrangeiro, sem maiores compensações para o servidor e sua família;

f) formação específica e treinamento constante - a educação continuada com capacitação durante toda a vida profissional, onde é exibida a manutenção de um "alto padrão de desempenho" como resultado das reciclagens e adestramento em várias funções específicas;

g) proibição de associação sindical - não é permitido a participação de qualquer espécie de movimento reivindicatório e manifestações públicas como greves, passeatas etc;

h) restrições a direitos trabalhistas - não há garantias dos direitos universais dos trabalhadores nas sociedades modernas, tais como: remuneração do trabalho noturno, limite da jornada de trabalho, repouso semanal remunerado e remuneração para o serviço extraordinário;

i) proibição da associação política - o que leva à ausência de filiação político-partidária e a propaganda explícita de qualquer ideologia;

j) manutenção dos vínculos - a possibilidade da prestação do serviço em caso de necessidade extrema, pois os reservistas podem ser requisitados mesmo que estejam em qualquer tipo de atividade profissional;

e) vida familiar condicionada - a educação dos filhos e a formação do patrimônio familiar fica prejudicada pela mobilidade constante e pela restrição do cônjuge de exercer atividades remuneradas.”¹³³

A educação constitui-se em fator preponderante para o desenvolvimento da instituição militar. O *modus operandi* das escolas de formação e aperfeiçoamento de oficiais, nesse contexto, assume caráter fundamental. Elas devem conciliar alto nível tecnológico e alta qualidade de conteúdos éticos e políticos. No caso brasileiro, alerta Cláudio Silveira, existe a necessidade de um preparo constante que não se realiza na prática, haja vista que o envolvimento do país em guerras é, historicamente, mínimo.

¹³³ SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. *A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Departamento de Ciência Política, 2002.

Heloísa Albernaz¹³⁴, ao analisar as funções do segundo-tenente da Marinha, a partir do currículo da Escola Naval, concluiu pelo privilégio dos conhecimentos da área técnico-operacional, que por sua vez, minimiza o valor dos conhecimentos humanísticos. Esse enfoque cria um ambiente propício ao encapsulamento das instituições militares, fechadas em suas atribuições técnicas e resistentes à interação com o restante da sociedade civil. Em especial, no que se refere a *prestar contas aos paisanos*, algo, até hoje, considerado pelos oficiais mais antigos uma agressão à autonomia das armas.

Analisando a formação dos oficiais das três escolas principais de formação de oficiais, a Escola Naval, a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e a Academia da Força Aérea (AFA), Antonio Carlos Will Ludwig, doutor em educação pela Universidade de Campinas e professor-adjunto da AFA, conclui pela existência, no ensino militar, de práticas que conduzem à construção mental de um mundo dividido. A intensa rotinização das atividades, um conjunto eficiente de mecanismos de controle de conduta, com recompensas e punições, a ênfase acadêmica nas disciplinas correspondentes às ciências exatas, tudo contribui para a formação de uma “cosmovisão ordenada”¹³⁵. Consolida-se a noção de um mundo ordenadamente construído, intramuros, em contraposição aos caos não trabalhado do lado de fora, isto é, da sociedade civil.

Além das diferenças que cristalizam a separação entre os militares e a sociedade civil, a formação militar gera, também, diferenças entre as forças armadas. Cláudio Silveira nos lembra que, no Brasil, a Marinha é a primeira força brasileira constituída e, por isso, tem precedência formal sobre o Exército e a Aeronáutica nos textos e eventos oficiais. Um orgulho especial que possuem os membros da força naval. Além disso, os oficiais da marinha se orgulham do profundo espírito de missão com que são formados. Na formação acadêmica, profissional e empírica do oficial da Marinha encontramos as seguintes tônicas, novamente recorrendo ao abalizado estudo de Cláudio Silveira:

“a) os riscos e perigos da vida no mar, o que por outro lado incentiva o espírito aventureiro;

b) o contato mais variado com outros povos e nações - o que amplia a sua visão sobre o mundo em que vive, estabelecendo comparações com o seu país de origem. (por esta razão, duas posturas são passíveis de ser adotadas: ou ele se torna mais aberto às influências culturais externas, ou se torna mais fechado às mesmas, num certo sentido, mais conservador dos valores nacionais);

c) o engajamento numa batalha onde o meio natural não pertence a ninguém em muitos casos. Isto significa dizer que o mar precisa ser dominado pela esquadra que pretende nele vencer;

d) o confinamento em uma embarcação submarina ou de superfície por um longo período de tempo, levando ao isolamento do convívio social e familiar. Ao mesmo

¹³⁴ ALBERNAZ, Heloisa da C. , *Funções e Tarefas do Segundo Tenente da Marinha e os Objetivos do Currículo da Escola Naval*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, UFRJ, 1986.

¹³⁵ LUDWIG, Antonio Carlo Will. *Democracia e ensino militar*. São Paulo: Cortez Editora, 1998. Coleção Questões da Nossa Época.

tempo, exige a adoção de um outro grupo básico, a sua equipe de trabalho, onde deve mostrar permanente cooperação e integração, sem perder uma certa dose de autonomia;

e) a economia de recursos, já que os meios navais podem operar longe de suas bases. Aqui é preciso levar em conta a escassez de equipamentos, suporte de vida, combustível e os imprevistos de manutenção e reparos;

f) o relacionamento com outros povos, onde os marinheiros desenvolvem uma especial vertente diplomático-militar, que se faz presente nos momentos de aguçamento de uma crise política ou na resolução de um conflito entre Estados ou facções políticas.”¹³⁶

A Marinha do Brasil apresenta ao público externo uma imagem de alto grau de profissionalismo e de permanente preparação. A preocupação com o emprego da força para a dissuasão é bastante acentuada, bem como a noção de um papel militar mais afeito à defesa externa, à defesa propriamente dita. Algo bastante distinto do que se passa em relação aos militares, em geral, e ao Exército, em particular. De qualquer forma, nas três forças armadas, por vias distintas, desenvolve-se uma mentalidade que divide o mundo real em “dois mundos”, um civil e militar. Nas três forças perseveram os atributos da sujeição aos sacrifícios inerentes à vida militar, a pouca proximidade da família, a obrigação rigorosíssima de ter horários fixos e, acima de tudo, espera-se que o militar mantenha o respeito pela hierarquia e a disciplina em níveis absolutamente incompatíveis com a maior flexibilidade que caracteriza o mundo civil. Os “dois mundos”, vale dizer, são mundos reais, mas vivem realidades profundamente diferentes.

2.3 Formulação e aprovação do orçamento de defesa

Fatores econômicos, estratégicos e políticos

O orçamento de defesa deve estar correlacionado às diversas ameaças que se apresentem, sejam reais ou potenciais, e deve buscar uma relação de harmonia e equilíbrio entre a quantidade de recursos destinados à defesa e a capacidade econômica do país¹³⁷. Admite-se, geralmente, que os gastos militares sejam limitados por fatores econômicos, estratégicos e políticos. O caso do orçamento de defesa do Brasil não é diferente.

Entre os *fatores econômicos* capazes de afetar o gasto militar de um país estão o nível de desenvolvimento econômico, a dívida pública, a ajuda financeira e a inércia orçamentária. Em relação ao *nível de desenvolvimento econômico*, estudos recentes demonstram que os gastos em defesa tendem a aumentar proporcionalmente ao Produto Interno Bruto (PIB). A *dívida pública* exige, para seu serviço, que recursos sejam retirados dos demais setores da ação governamental, o que inclui a defesa. A *ajuda financeira*

¹³⁶ SILVEIRA, Cláudio de Carvalho. *A formação dos oficiais da Marinha do Brasil: educação, profissão, pensamento estratégico (1978-2001)*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Departamento de Ciência Política, 2002.

¹³⁷ COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. *El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional*. Bogotá: Imprenta Nacional, 2000.

estabelece uma delicada discussão, pois, ainda que a quase totalidade dos recursos de ajuda destinados aos países em desenvolvimento voltem-se para atividades produtivas, existe a possibilidade de que haja destinações a motivos militares ou que haja desvios indevidos de finalidade no uso de verbas. Finalmente, registra-se a *inércia orçamentária*, segundo a qual, em muitos países, o orçamento de defesa limita-se a repetir as prioridades definidas em períodos anteriores, sem estudos de redefinição.

Entre os *fatores estratégicos* que afetam a definição das despesas em defesa incluem-se as ameaças internas e externas e o desenvolvimento tecnológico. As *ameaças internas*, como o narcotráfico e o terrorismo e as *ameaças externas*, consubstanciadas pela ameaça de conflito com outro país, implicam uma situação de instabilidade, capaz de forçar a elevação do gasto militar. No que toca ao *desenvolvimento tecnológico*, registra-se que cerca de um terço do gasto militar de diversos países destina-se às aquisições de equipamentos e que estes, à medida que incorporam novas tecnologias, tornam-se mais caros, demandando maior esforço do orçamento nacional.

No Brasil, a não-percepção de ameaças externas iminentes, conjugada com a retirada do conceito de ameaças internas em relação à defesa nacional, tem levado a defesa a ser tratada como um segundo plano entre as prioridades da política nacional. Por isso a relativamente baixa densidade de discussão sobre o tema e a prevalência do efeito inercial sobre o orçamento de defesa, limitando-se as rubricas orçamentárias a repetirem o ocorrido no ano anterior, apenas com variações relativas ao PIB e a alguma expectativa de inflação.

A questão do desenvolvimento tecnológico também é crítica. O orçamento da defesa nacional do Brasil é comprometido, em aproximadamente 80%, com as despesas de pessoal, pouco sobrando para a aquisição de novas tecnologias. Toda incorporação de novos sistemas de armas às forças armadas brasileiras passa por esse tipo de discussão: renovar a tecnologia disponível no arsenal militar brasileiro de forma compatível com o comprimido orçamento. A indústria de armamentos brasileira, juntamente com o Governo, desempenha importante papel nesse sentido.

A indústria militar brasileira já teve, em passado relativamente recente, importantes benefícios a partir da absorção de tecnologias estrangeiras. Estudo bastante detalhado foi realizado por Patrice Franko¹³⁸ em relação à Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). A empresa brasileira se viu beneficiada a partir de relações bem estruturadas com empresas da Itália (*Aermacchi*) e dos Estados Unidos (*Piper Aviation*). O projeto AMX, encetado com a colaboração da empresa italiana, resultou na absorção, pela EMBRAER, de avançada tecnologia na produção de caças táticos leves e a cooperação com a *Piper* permitiu a absorção de tecnologia de produção de aviões pequenos e médios, tecnologia esta que está na base do atual sucesso da empresa brasileira na exportação de aeronaves para linhas regionais.

Discussão semelhante tem lugar, hoje, no âmbito Programa de Fortalecimento e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (PFCEAB), em especial no que se refere ao Projeto FX, integrante do PFCEAB e destinado à substituição dos aviões de combate de fabricação francesa *Mirage*, ainda da época das Guerras dos Seis Dias e do Yom Kippur, entre árabes e israelenses, no final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Entre as questões discutidas está, justamente, a da transferência de tecnologia das empresas estrangeiras para a empresa aeroespacial brasileira. A Aeronáutica brasileira divide o processo de aquisição de aeronaves militares em três subprocessos que denomina fases

¹³⁸ FRANKO, Patrice. *The Brazilian Defense Industry*. Boulder, USA: Westview Press, 1992.

“conceptual”, “de viabilidade” de “de definição”. Na primeira, tem-se por propósito a identificação da necessidade operacional, isto é, visa à idealização da aeronave que atenda à necessidade específica da Força. O exemplo oferecido é o da substituição dos atuais caças interceptadores *Mirage*. A nova aeronave deverá possuir armamento de médio alcance, radar de grande alcance, capacidade de reabastecimento em vôo e condições de modernização ao longo da vida operacional. Na fase de viabilidade são analisadas todas as alternativas, todos os riscos e a relação custo-benefício. Na fase de definição, correspondente ao julgamento, escolhe-se o tipo de aeronave e seleciona-se o fornecedor. Hoje, concorrem o caça F-16, da empresa norte-americana *General Dynamics*; o *Gripen*, da fábrica sueca SAAB; o SU-23, da fábrica russa *Sukhoi* e o caça francês *Mirage*, da *Marcel-Dassault*.

Por fim, entre os *fatores políticos* que afetam o orçamento de defesa, estão o regime político e as pressões burocráticas. Esses dois fatores podem influenciar o gasto militar tanto para maiores quanto para menores números, conforme a inclinação da vontade da nação comporte ou não a expectativa de um comportamento mais atuante de seus soldados. Muitos países fazem de suas forças armadas efetivos instrumentos de projeção política. De um ponto de vista político-corporativo, deve-se registrar que o setor militar, como os demais setores da vida nacional, também não está disposto a ver seus recursos orçamentários reduzidos e tende, naturalmente, a pugnar por seu incremento. A capacidade de pressão política das armas nacionais varia, dependendo de sua autonomia, dos recursos disponíveis e do apoio militar que requeira o governo constituído.

Limitações de ordem orçamentária afetam o planejamento de defesa mesmo nos países desenvolvidos. Ainda que se tratem de orçamentos nacionais grandiosos, a premissa básica da economia, segundo a qual as demandas são infinitas e os recursos são escassos, continua válida, o que pode forçar o país a um contingenciamento ou a uma redefinição do orçamento de defesa. Desde a década de 1990, nos Estados Unidos, as forças anfíbias, destinadas a projetar sobre terra o poder naval estadunidense em qualquer ponto costeiro do globo, passaram a constituir-se em elementos orçamentários privilegiados, justamente porque a escassez de dinheiro público levou ao fechamento de muitas bases norte-americanas além-mar. A limitação de recursos forçou aquele país a redefinir seu conceito estratégico e a reestruturar o orçamento militar¹³⁹.

Competência legal e estrutura organizacional do Ministério da Defesa no Brasil

O Ministério da Defesa, órgão da Administração Federal direta, com a missão de exercer a direção superior das Forças Armadas, com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias, tem como área de competência os seguintes assuntos¹⁴⁰:

- I - política de defesa nacional;
- II - política e estratégia militares;

¹³⁹ MUNDY Jr., Carl E. Thunder and lightning: joint littoral warfare. *Joint Forces Quarterly*. Washington, DC: National Defense University, spring edition, 1994.

¹⁴⁰ BRASIL. *Decreto nº 5.201, de 02 de setembro de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa e dá outras providências.

III - doutrina e planejamento de emprego das Forças Armadas;

IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional;

V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;

VI - operações militares das Forças Armadas;

VII - relacionamento internacional das Forças Armadas;

VIII - orçamento de defesa;

IX - legislação militar;

X - política de mobilização nacional;

XI - política de ciência e tecnologia nas Forças Armadas;

XII - política de comunicação social nas Forças Armadas;

XIII - política de remuneração dos militares e pensionistas;

XIV - política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento, produção e exportação em áreas de interesse da defesa e controle da exportação de material bélico de natureza convencional;

XV - atuação das Forças Armadas, quando couber, na garantia da lei e da ordem, visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como sua cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e ao apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais;

XVI - logística militar;

XVII - serviço militar;

XVIII - assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;

XIX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;

XX - política marítima nacional;

XXI - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;

XXII - política aeronáutica nacional e atuação na política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais; e

XXIII - infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária.

Dentro desse conjunto de atribuições, especialmente importante para a questão da transparência, são as relativas à política de defesa nacional, ao orçamento de defesa, à legislação militar, à política de comunicação social nas forças armadas e à política de

remuneração dos militares e pensionistas. Cada uma dessas atribuições, a depender do modo como são desenvolvidas as atividades pertinentes, influi decisivamente no nível de transparência do setor defesa nacional.

A atribuição relativa à política de defesa constitui-se em tema fundamental para a transparência na gestão do setor, bem como para a elaboração do orçamento. Como visto, o Brasil carece de uma verdadeira política de defesa, dispondo apenas de um documento enunciativo de propostas, incapazes de definir apropriadamente os rumos a serem tomados e, por conseguinte, incapazes de informar à sociedade brasileira sobre o uso que se faz de importante parcela de seus recursos. Sem uma política de defesa adequada, a elaboração orçamentária, bem como qualquer outra atividade, fica prejudicada, sem que possa garantir o uso mais eficiente e eficaz do dinheiro público investido no setor.

O orçamento de defesa é, em si, auto-explicativo. Trata-se de atribuição diretamente, e por excelência, relacionada à transparência na gestão. É importante que o orçamento de defesa atenda, verdadeiramente, ao princípio da universalidade, de forma a mostrar à sociedade tudo o que, efetivamente, é despendido com o setor defesa. O orçamento deve constituir-se em real ferramenta de planejamento das ações governamentais em defesa nacional, além de ferramenta de execução e de controle. Sem que o orçamento de defesa atenda a essas exigências não se poderá falar em transparência na defesa nacional brasileira.

A clara definição de um marco legal apropriado para a defesa nacional diz respeito, de maneira direta, à competência que tem o Ministério da Defesa quanto à legislação militar. Esta não pode ser dissociada da noção geral de legitimidade, em especial no que toca à elaboração legislativa. A elaboração da legislação militar não pode ocorrer exclusivamente no seio das instituições militares. A ausência de interface com a sociedade, em especial por meio dos seus representantes no poder legislativo, retira a legitimidade esperada das normas militares e compromete, profundamente, a credibilidade institucional. A legislação militar, entre outros assuntos, deve conferir atenção à temática da transparência, assumindo a posição de que esta não é uma concessão do setor defesa à sociedade, mas, antes, uma obrigação de todo administrador de recursos públicos.

A comunicação social das forças armadas também constitui-se em fator institucional crítico no que se refere à publicidade na gestão da defesa nacional. Como visto no presente trabalho, o setor defesa nacional carece de comunicação adequada, não se mostrando capaz de garantir uma apresentação positiva das armas nacionais no cenário da imprensa. Sem uma comunicação social bem estruturada, a sociedade civil não tomará conhecimento da realidade da defesa nacional, continuando esta a ser uma espécie de “caixa preta” sobre a qual pairam muito mais desconfianças do que admiração.

Por fim, entre as competências do Ministério da Defesa especialmente relevantes para a transparência na defesa nacional, incluímos a relativa à política de remuneração dos militares e pensionistas. Isso em decorrência da relevância das despesas com pessoal nas forças ramadas brasileiras e das regras diferenciadas vigentes para o pagamento dos militares. As despesas com pessoal correspondem a cerca de 80% do total das despesas realizadas no setor defesa nacional, o que torna o tema altamente crítico no planejamento das ações governamentais afetas ao setor. Além disso, no Brasil, as regras regentes da remuneração do pessoal militar são diferenciadas em relação àquelas que valem para os demais servidores públicos. Os militares nem mesmo fazem parte do conceito geral de servidores públicos, o que faz surgirem críticas e desconfianças da sociedade civil, que percebe os militares como sendo detentores de especiais privilégios. O mesmo ocorre em relação às pensões militares, vistas pela sociedade geral como excessivamente generosas e incompatíveis com a estreita disponibilidade dos recursos previdenciários do país. Para

superar desconfianças e permitir adequado planejamento orçamentário, transparência na política remuneratória dos militares constitui-se em exigência de primeira grandeza.

Para cumprir com essas obrigações, o Ministério da Defesa conta com estrutura organizacional extensa e complexa, que inclui órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, órgãos de assessoramento, órgãos específicos singulares, órgãos de estudo, assistência e apoio e um órgão setorial, um órgão colegiado, uma entidade vinculada, além, claro, das próprias forças armadas. É a seguinte a estrutura formal:

I - órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:

- a) Gabinete; e
- b) Consultoria Jurídica;

II - órgãos de assessoramento:

- a) Conselho Militar de Defesa; e
- b) Estado-Maior de Defesa:
 - 1. Vice-Chefia do Estado-Maior de Defesa;
 - 2. Subchefia de Comando e Controle;
 - 3. Subchefia de Inteligência;
 - 4. Subchefia de Operações; e
 - 5. Subchefia de Logística;

III - órgãos específicos singulares:

- a) Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais:
 - 1. Departamento de Política e Estratégia;
 - 2. Departamento de Inteligência Estratégica; e
 - 3. Departamento de Assuntos Internacionais;
- b) Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia:
 - 1. Departamento de Logística;
 - 2. Departamento de Mobilização; e
 - 3. Departamento de Ciência e Tecnologia;
- c) Secretaria de Organização Institucional:
 - 1. Departamento de Organização e Legislação;
 - 2. Departamento de Planejamento Orçamentário e Financeiro;
 - 3. Departamento de Política de Aviação Civil;
 - 4. Departamento de Saúde e Assistência Social; e
 - 5. Departamento de Administração Interna;
- d) Secretaria de Estudos e de Cooperação:
 - 1. Departamento de Estudos e Formação; e
 - 2. Departamento de Cooperação;

IV - órgãos de estudo, de assistência e de apoio:

- a) Escola Superior de Guerra;
- b) Hospital das Forças Armadas;
- c) Centro de Catalogação das Forças Armadas; e
- d) Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa;

V - órgão setorial: Secretaria de Controle Interno;

VI - Forças Armadas:

- a) Comando da Marinha;
- b) Comando do Exército; e
- c) Comando da Aeronáutica;

VII - órgão colegiado: Conselho de Aviação Civil – CONAC; e

VIII - entidade vinculada: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Destacamos as competências dos órgãos de assessoramento, ligadas, diretamente, à elaboração doutrinária, ao planejamento estratégico e à integração das forças armadas, todos, como visto, problemas que dificultam a transparência na gestão da defesa nacional no Brasil. Ao Conselho Militar de Defesa, órgão permanente, cabe exercer as competências estabelecidas na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, a saber, assessorar o Presidente no que concerne ao emprego dos meios militares. O Conselho é formado pelos três Comandantes de Forças e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, sob a presidência do Ministro de Estado da Defesa. Ao Estado-Maior de Defesa compete:

I - formular a doutrina e o planejamento do emprego combinado das Forças Armadas;

II - planejar e acompanhar as operações militares de emprego combinado das Forças Armadas;

III - formular a política para o Sistema Militar de Comando e Controle;

IV - formular a doutrina de inteligência operacional para operações combinadas;

V - propor diretrizes para a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, quando couber e na forma da legislação em vigor, e no apoio ao combate a delitos transfronteiriços e ambientais;

VI - propor diretrizes para a participação das Forças Armadas nas atividades relacionadas com a defesa civil;

VII - propor diretrizes para a atuação das Forças Armadas em operações de manutenção da paz; e

VIII - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

Entre os órgãos específicos singulares, o mais relevante para a transparência orçamentária é a Secretaria de Organização Institucional, à qual compete:

I - elaborar diretrizes relacionadas com a modernização das estruturas organizacionais, a racionalização e a integração de procedimentos administrativos comuns às Forças Armadas;

II - elaborar diretrizes gerais para aplicação de normas relativas à organização e gestão de pessoal, de material e de serviços, em consonância com o disposto para a administração pública federal;

III - coordenar a proposição da legislação militar comum às Forças Armadas;

IV - formular a política de remuneração dos militares e pensionistas;

V - elaborar diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira e contábil na sua área de atuação;

VI - coordenar e realizar a execução orçamentária, financeira e contábil da administração central do Ministério;

VII - consolidar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e da administração central do Ministério;

VIII - elaborar e propor diretrizes voltadas para a política e para as atividades de aviação civil e infra-estrutura aeroportuária, nos âmbitos nacional e internacional;

IX - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Aviação Civil - CONAC;

X - estabelecer diretrizes para as atividades relativas à saúde e assistência social para as Forças Armadas e a administração central do Ministério;

XI - estabelecer diretrizes gerais e coordenar as atividades relativas ao desporto militar comum às Forças Armadas;

XII - exercer a função de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISF, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal;

XIII - manter articulação com os órgãos responsáveis pela coordenação central das atividades de organização e modernização administrativa e dos sistemas mencionados no inciso XII, com a finalidade de orientar as unidades do Ministério quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

XIV - planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas com a execução orçamentária e financeira da administração central do Ministério, incluindo os recursos recebidos por descentralização, segundo as normas dos órgãos centrais dos sistemas federais de planejamento e orçamento e de administração financeira, exercendo atribuições de ordenador de despesas;

XV - coordenar e executar a gestão interna da administração central do Ministério quanto ao patrimônio, às instalações, aos recursos humanos, orçamentários e financeiros, à informática, às comunicações e ao transporte; e

XVI - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

O planejamento orçamentário da defesa no planejamento orçamentário federal

O órgão central do sistema orçamentário do Governo Federal é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), unidade integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). À SOF compete¹⁴¹:

- a) coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Proposta Orçamentária da União, compreendendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em articulação com a Secretaria de

¹⁴¹ SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. <Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/news>>. Acesso em 30.05.2005.

Planejamento e Investimentos Estratégicos; preparar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de orçamento da União;

- b) estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais;
- c) propor medidas para o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- d) proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento gerencial, físico e financeiro da execução orçamentária;
- e) realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- f) orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- g) estabelecer a classificação funcional, em articulação com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, e a classificação institucional, da receita e da despesa; e
- h) planejar e coordenar as atividades relativas à tecnologia de informações orçamentárias.

A SOF conta com departamentos especializados para a realização dessas competências. São seis, ao todo: Departamento de Gerenciamento Estratégico e de Tecnologia, Departamento de Programas da Área Econômica, Departamento de Programas Especiais, Departamento de Programas de Infra-Estrutura, Departamento de Programas Sociais, Departamento de Assuntos Fiscais.

Ao Departamento de Gerenciamento Estratégico e de Tecnologia compete coordenar e executar ações relacionadas à elaboração do planejamento estratégico e à política de recursos humanos do Sistema de Orçamento Federal; promover estudos e coordenar ações com vistas ao aperfeiçoamento e à conectividade do Sistema de Orçamento Federal com o ambiente externo; planejar e programar as fases do ciclo orçamentário; coordenar o desenvolvimento e a aplicação de metodologias e técnicas voltadas à melhoria do processo orçamentário; e gerenciar o Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR e as atividades relativas à tecnologia de informações orçamentárias.

Ao Departamento de Programas da Área Econômica compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área econômica, assim como desenvolver estudos e projetos, visando racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

Ao Departamento de Programas Especiais compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área de programas especiais, assim como desenvolver estudos e projetos com vistas a racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

Ao Departamento de Programas de Infra-Estrutura compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área de infra-estrutura, assim como

desenvolver estudos e projetos que objetivem racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

Ao Departamento de Programas Sociais compete orientar, coordenar, supervisionar e controlar os orçamentos setoriais da área social, assim como desenvolver estudos e projetos que busquem racionalizar o processo de alocação e utilização dos recursos orçamentários.

Ao Departamento de Assuntos Fiscais compete acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como realizar estudos econômico-fiscais.

O planejamento orçamentário da defesa nacional tem origem nas próprias unidades militares, segundo um processo *bottom-up* no qual se tenta prestigiar as informações atualizadas oriundas dos executores da despesa. Todas elaboram suas propostas orçamentárias e as encaminham à setorial orçamentária da respectiva força, que consolida e faz alterações, de acordo com as diretrizes recebidas do Comando competente e do Ministério da Defesa. Na Marinha, esse papel compete à Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), no Exército à Secretaria de Economia e Finanças (SEF) e na Aeronáutica à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA). Os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, então, encaminham as propostas das forças ao Ministério da Defesa, ao qual compete, nos termos da Lei Complementar nº 97/99, a consolidação das propostas orçamentárias das forças armadas.

No âmbito do Ministério da Defesa, a posição central do processo de elaboração orçamentária é ocupada pela SEORI. A esta Secretaria compete, como visto, elaborar diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira e contábil; coordenar e realizar a execução orçamentária, financeira e contábil da administração central do Ministério; consolidar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e da administração central do Ministério; exercer a função de órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas com a execução orçamentária e financeira da administração central do Ministério, incluindo os recursos recebidos por descentralização, segundo as normas dos órgãos centrais dos sistemas federais de planejamento e orçamento e de administração financeira, exercendo atribuições de ordenador de despesas. A SEORI, que elabora a proposta orçamentária da administração central do Ministério da Defesa, consolida esta e as propostas advindas das três forças e as submete à SOF.

A SOF, órgão central do orçamento do Governo Federal, recebe a proposta advinda do Ministério da Defesa e as reúne com as propostas dos demais Ministérios e órgãos orçamentários da União. Da mesma forma recebe e consolida as propostas dos demais Poderes Públicos e entidades vinculadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações). O resultado consolidado é submetido ao Ministro do Planejamento e Orçamento e, por fim, ao Presidente da República, o qual, após determinar mudanças que julgue necessárias, encaminha a proposta de lei orçamentária (LOA) ao Congresso Nacional, o qual deverá analisá-lo, realizar alterações e aprová-lo. O orçamento aprovado fica conhecido como OGU (Orçamento Geral da União).

O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão procede à liberação dos créditos orçamentários para cada órgão orçamentário contemplado na LOA, por meio do sistema informatizado de abrangência federal denominado SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). O Ministério da Defesa, no caso, recebe os créditos orçamentários que lhe competem.

Aprovação do orçamento da defesa

Embora a maior parte dos estudiosos destaque a ativa participação do Congresso Nacional brasileiro, a exemplo do estudo referente ao *índice de transparência presupuestaria*, no que se refere à Defesa Nacional, propriamente dita, pouco é discutido no parlamento e menos ainda é informado à sociedade. Como decorrência do princípio da unicidade do orçamento, não existe orçamento “separado” para a defesa nacional, sendo este aprovado no bojo do projeto de lei válido para a União. Existe visível inércia do parlamento brasileiro em relação à área da defesa nacional, sendo correto afirmar que há uma tendência a aprovar o orçamento da forma como vem apresentado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Apesar da existência da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, na Câmara dos Deputados, e da Comissão de Defesa Nacional no Senado Federal, a discussão orçamentária passa por estes órgãos apenas de forma superficial. No máximo um punhado de questões menores fica adstrito às citadas comissões, não se podendo dizer que nelas ocorra uma discussão técnico-especializada relevante das questões orçamentárias da defesa nacional.

Mais relevantes são as comissões de orçamento. Nestas ocorre uma discussão técnico-especializada dos assuntos orçamentárias, mas sem maiores destaques para a temática da defesa nacional. Esta constitui-se em apenas mais um item do debate. Entre as ações importantes das comissões de orçamento consta a verificação de correspondência entre o estipulado na Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentária, que a precede.

O Ministério da Defesa e os Comandos Militares, a exemplo de todos os demais Ministérios brasileiros, dispõem de assessorias parlamentares para atuação junto ao Congresso Nacional. Não há, contudo, qualquer relação formal de subordinação dos assessores parlamentares da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica em relação àqueles do Ministério da Defesa. Sua função é acompanhar, em detalhes, todos os projetos de interesse das instituições às quais se vinculam, em trâmite na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

As assessorias militares são subordinadas diretamente ao Ministro da Defesa ou aos respectivos Comandantes Militares. O Comando da Aeronáutica estabelece que as atividades da sua assessoria parlamentar (7ª seção do gabinete do comandante ou G-7) incluem a orientação técnico-administrativa e o fornecimento de informações e subsídios complementares, *de interesse do Comando da Aeronáutica*, aos Senadores e Deputados Federais, além do regular acompanhamento do andamento, no Congresso, das proposições que versem sobre matérias relacionadas ao mesmo¹⁴². O Comando do Exército define que às assessorias compete acompanhar, no Congresso Nacional, a tramitação de proposições legislativas *de forma a adequá-las ao interesse do Exército*, conforme pareceres das assessorias do gabinete e de outros órgãos da força¹⁴³. Disposições semelhantes regem a atuação das assessorias parlamentares da Marinha e do próprio Ministério da Defesa. São, portanto, órgãos de atuação visivelmente corporativa.

¹⁴² COMANDO DA AERONÁUTICA. *Conheça sua Força Aérea*. <Disponível em <http://www.fab.mil.br/conheca/organizacoes/GABAER>>. Acesso em 08.08.2005.

¹⁴³ COMANDO DO EXÉRCITO. *Notícias Verde Oliva*. <Disponível em <http://www.exercito.gov.br/VO/156/asspar>>. Acesso em 08.08.2005.

Ciclo financeiro

Aprovado o orçamento e distribuídos os créditos para os órgãos setoriais, esses devem receber os recursos financeiros correspondentes, para execução do orçamento previsto. Paralelamente ao ciclo orçamentário, corre o ciclo financeiro. Enquanto o primeiro tem como órgão central o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, o segundo tem como ator principal o Ministério da Fazenda, órgão central de programação financeira. A esse último competem a arrecadação da receita tributária federal, por meio da Secretaria da Receita Federal, e a descentralização de recursos aos órgãos setoriais, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional. Com a disponibilização dos recursos financeiros, os órgãos setoriais, entre os quais o Ministério da Defesa e os Comandos Militares, passam a dispor de liberdade para executar seu orçamento, o que inclui, com elevada importância, a questão relativa às licitações.

2.4 Execução do orçamento de defesa

Execução orçamentária e execução financeira

O sistema orçamentário-financeiro do Brasil distingue orçamento de finanças. Não obstante o fato de ambos os conceitos serem inexoravelmente indissociáveis, o primeiro conceito diz respeito à autorização para realização de despesas enquanto o segundo se refere à efetiva disponibilidade de recursos.

Quando se fala em orçamento, fala-se em crédito. Crédito orçamentário é a autorização que tem determinado órgão ou entidade para realizar despesa. Quando se diz que determinada unidade gestora dispõe de determinado valor de crédito orçamentário, o que se quer dizer é que a unidade poderá realizar despesa, para o fim previsto no respectivo crédito, até o limite previsto, mas quando dispuser do necessário recurso financeiro. O órgão central do orçamento é a Secretaria de Orçamento Federal, integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Quando se fala em finanças, fala-se em recursos financeiros. Recurso é a efetiva disponibilidade financeira para a execução da despesa, nos limites definidos pelos créditos orçamentários. Quando se diz que determinada unidade dispõe de determinado quantitativo de recursos, o que se quer dizer é que o “dinheiro” necessário à realização de determinada despesa, para o fim previsto no crédito orçamentário e no limite nele previsto. O órgão central da execução financeira é a Secretaria do Tesouro Nacional, integrante da estrutura do Ministério da Fazenda.

Fases da execução da despesa

São fases da execução da despesa orçamentária o *empenho*, a *liquidação* e o *pagamento*. Ocorrem nessa seqüência, constituindo grave irregularidade a inversão das fases. A inversão frustraria o planejamento da administração pública, comprometendo o atingimento dos propósitos desejados, além de obstruir a ação do controle. A defesa nacional está subordinada às mesmas regras que os demais setores do poder público.

O *empenho* da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos orçamentários concedidos. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

A *liquidação* da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor (fornecedor do bem ou prestador do serviço), tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Essa verificação tem por fim apurar:

- a) a origem e o objeto do que se deve pagar;
- b) a importância exata a pagar;
- c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

O pagamento da despesa somente poderá ser efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente (ordenador de despesa), determinando que a despesa seja paga.

Crítica à execução orçamentária da defesa

João Pederiva e Otávio Medeiros¹⁴⁴ apresentam uma análise crítica da execução orçamentária do orçamento de defesa de 2001. Identificam, como principal problema, o desrespeito aos limites orçamentários. Para os dois consultores, a classificação orçamentária institucional destoava da classificação administrativa, trazendo dificuldades no detalhamento das responsabilidades e atribuições de gastos, principalmente pela existência de fundos contábeis administrados pelos Comandos e pelo Ministério. Alertam que, dos R\$ 25,486 bilhões autorizados, o Ministério da Defesa comprometeu R\$ 25,556 bilhões, ultrapassando o limite orçamentário previsto. A inobservância demonstra, para os autores, “a necessidade de aperfeiçoar os controles nas aplicações de recursos públicos federais”.

Em 2001, o Ministério da Defesa compunha-se das seguintes unidades orçamentárias (UO), discriminadas na tabela abaixo. O desencontro do planejamento institucional verificado na execução orçamentária total do órgão (100,28%), oculta discrepâncias no grau de execução (entre 62,28% e 118,82%) das unidades orçamentárias. Tais discrepâncias entre o planejado e o realizado comprometem a confiabilidade da peça orçamentária no planejamento nacional e evidenciam inobservância do mesmo. Além disso, atentam contra o caráter determinativo do planejamento, constitucionalmente previsto.

EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR UNIDADE ORÇAMENTÁRIA, EM 2001

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		Dotação inicial (em R\$)	Total autorizado (em R\$)	Total liquidado (em R\$)
5210 1	Ministério da Defesa	580.221.093	839.185.899	720.861.863
5211 1	Comando da Aeronáutica	4.150.735.494	5.764.767.680	5.787.144.328
5212 1	Comando do Exército	9.073.627.522	11.325.953.958	11.185.115.557
5213 1	Comando da marinha	4.720.475.622	5.824.155.085	6.097.780.084

¹⁴⁴ PEDERIVA, João Henrique e MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. *A defesa brasileira e o orçamento federal*. Texto apresentado no XXVII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Brasília: ANPAD, 20 a 24/09/2003.

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA		Dotação inicial (em R\$)	Total autorizado (em R\$)	Total liquidado (em R\$)
5213 2	Tribunal Marítimo	955.441	1.240.392	1.202.588
5213 3	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar	4.362.867	4.362.869	4.389.210
5221 1	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	15.064.258	15.064.258	13.477.020
5222 2	Fundação Osório	3.845.994	4.069.761	3.676.335
5290 1	Fundo do Ministério da Defesa	4.374.000	4.374.000	2.724.090
5290 2	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	42.546.079	42.546.077	40.039.138
5290 3	Fundo do Serviço Militar	6.400.000	6.404.999	5.606.978
5291 1	Fundo Aeronáutico	751.797.229	800.321.890	772.530.466
5291 2	Fundo Aeroviário	54.958.302	70.705.447	60.707.923
5292 1	Fundo do Exército	287.476.002	287.475.949	284.762.177
5293 1	Fundo Naval	432.729.013	456.514.808	542.449.835
5293 2	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	38.557.168	38.557.169	33.433.789
TOTAL:		20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381

Fonte: João Henrique Pederiva e Otávio R. de Medeiros, *A defesa brasileira e o orçamento federal*, 2003.

Além disso, alarmante, é o grau de desconexão entre as despesas realizadas no âmbito do Ministério da Defesa e a própria função defesa nacional. Pederiva e Medeiros identificam que apenas R\$ 11,819 bilhões (46%) dos R\$ R\$ 25,556 bilhões gastos pelo Ministério, em 2001, vincularam-se efetivamente à função defesa nacional.

Aquisição de material militar e gastos reservados

No que se refere à aquisição de material militar no Brasil, existem previsões legais específicas, ainda que contidas no mesmo diploma legal que rege as licitações em geral. Não obstante a exigência de que a competição mediante constitua a regra e não a exceção para a aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, há casos legalmente previstos em que a licitação poderá ser considerada inexigível ou dispensada. Em especial, no caso das aquisições de material militar, muitas vezes obtido em mercados de pouca competitividade, há hipóteses que devem ser estudadas com atenção.

De acordo com o artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação é considerada inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial, nos casos previstos nos incisos que integram o dispositivo, dos quais, resumidamente, dois podem ser

aplicáveis à Defesa, quais sejam, os relativos à aquisição de materiais somente fornecidos por um produtor ou empresa e a contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização. O mercado de equipamentos militares, em especial os de maior complexidade, costuma ser um mercado restrito. Não obstante, há um progressivo aumento do número de empresas que se habilitam à produção e fornecimento de materiais anteriormente só obtidos em verdadeiros monopólios, o que impõe ao administrador de Defesa o dever de não restringir, indevidamente, a esperada competitividade.

Além dos casos de inexigibilidade, há a possibilidade de dispensa de licitação. De acordo com o artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos, a licitação pode ser dispensada apenas nos casos expressamente previstos. De especial importância para o tema das aquisições militares são os incisos IX, XVIII e XIX do artigo 24 da Lei de Licitações e Contratos. Todos eles tratam de circunstâncias que dizem respeito à atividade das Forças Armadas. O inciso IX permite a dispensa de licitação nos casos em que haja possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional. O inciso XVIII, por sua vez, dispensa a licitação nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento, quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exigüidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que o valor não exceda o limite definido na Lei de Licitações e Contratos para a modalidade convite.

O inciso XIX, de especial importância, permite que se dispense o procedimento licitatório para as compras de materiais de uso pelas Forças Armadas, exceto materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por Decreto. Esse dispositivo foi elaborado visando, especificamente, às necessidades das Forças Armadas. O que confere amparo à possibilidade de dispensa de licitação deve ser a causa legítima, amparada no interesse público, com absoluta impessoalidade da parte do comandante militar ou autoridade civil com poder decisório para determinar a aquisição direta. A doutrina faz menção à obrigatoriedade dos seguintes requisitos¹⁴⁵:

- a) as aquisições devem referir-se a materiais de uso pelas Forças Armadas;
- b) não pode ser contemplada pela dispensa a aquisição de material de uso pessoal ou administrativo, ainda que para organizações militares;
- c) o objetivo da aquisição deverá ser a manutenção da padronização;
- d) a padronização deve ser exigida pela estrutura de apoio logístico dos meios terrestres, navais e aéreos;
- e) essa exigência de padronização deverá contar com o parecer de comissão instituída por decreto.

Já no que se refere aos chamados gastos reservados, ainda que haja alguma normatização específica, deve ficar claro que a regra geral é a transparência. Salvo a exceção prevista na Constituição Federal, art.5º, inc. XXXIII, um ato de despesa deve ser público porque atinge o Erário, o qual, por definição, pertence à sociedade. Somente com

¹⁴⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1995.

essa postura garante-se o atendimento ao basilar princípio da publicidade nos atos da Administração Pública, previsto no texto constitucional, em seu art.37, *caput*.

As ações de inteligência da Agência Brasileira de Informações (ABIN), ainda que intrinsecamente sigilosas, devem ser objeto da devida publicidade, mormente quando envolvem despesas. Nos termos da Lei 9.883/99, art. 9º, mesmo os atos da ABIN cuja publicidade possa comprometer o êxito das atividades sigilosas submetem-se à obrigatoriedade de publicação em extrato. Vai mais além a determinação legal relativa às ações de inteligência, ao definir, no parágrafo 2º do mesmo artigo que *verbis* “a obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados”.

2.5 Controle interno da defesa nacional

Fundamentos do controle

Humberto Petrei¹⁴⁶ identifica três pilares sobre os quais se sustenta a ação do controle, aos quais chama “fundamentos do controle”. O primeiro deles diz respeito à necessidade de desenhar mecanismos que assegurem o menor desvio possível entre as preferências dos cidadãos e as ações do Estado. O segundo decorre da concepção democrática que tem dominado o pensamento político-econômico ocidental, de acordo com a qual compete ao Poder Legislativo o exercício permanente de uma vigilância sobre os atos do executivo. O terceiro, por fim, resultado de aplicações das ciências organizacionais e administrativas, remete-se à necessidade que têm os responsáveis de uma organização qualquer, entre as quais encontram-se as organizações componentes do sistema de defesa nacional, de contar com um sistema informativo independente para aferir o cumprimento dos objetivos fixados. Esses pilares, uma vez consolidados e decantados, devem resultar em instâncias e mecanismos específicos capazes de assegurar a efetividade do controle.

Em geral, são duas as instâncias de exercício do controle orçamentário e administrativo sobre os atos de gestão dos administradores públicos: o controle externo e o controle interno. O controle externo consiste na supervisão do uso dos recursos públicos financeiros e patrimoniais, bem como na supervisão dos atos de gestão dos pontos de vista da legalidade e da economicidade, a partir de uma perspectiva exterior à administração. O controle interno, por sua vez, é a fiscalização dos mesmos recursos e dos mesmos atos de gestão a partir de uma perspectiva interior à própria administração, normalmente auxiliar ao controle interno.

Controle Interno

O controle interno é exercido a partir de oficinas orgânicas da própria administração. Como o controle externo, existe para garantir a transparência no uso dos recursos, sendo sua atuação mais voltada para a garantia de cumprimento de leis e regras e tem, como elemento distintivo principal, a ação predominantemente preventiva. Essa ação preventiva se concretiza no assessoramento direto ao chefe maior da administração e aos diferentes setores desta. Seus valores mais importantes, como para o controle externo, são a independência e a confiabilidade. De acordo com o *American Institute of*

¹⁴⁶ PETREI, Humberto. *Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina*. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

Certified Public Accountants (AICPA), os controles internos da organização devem atender aos seguintes requisitos:

- a) ter caráter prioritariamente preventivo, o que é essencial em questões de defesa, haja vista as características naturais de imprescindibilidade e estreita margem de erro permitido;
- b) estar voltado, permanentemente, para a correção de desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, com vistas a assegurar a aderência das ações setoriais aos planos nacionais;
- c) prevalecer como instrumentos auxiliares de gestão, devendo auxiliar não somente a própria administração, mas também o controle externo no desempenho de sua ação fiscalizatória;
- d) estar direcionado para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração, de forma a orientar a todos quanto à correção dos procedimentos a serem adotados.

A Constituição Federal estipula que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; e
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Define a Carta Magna, ainda, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. O Ministério da Defesa e os Comandos Militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica dispõem de unidades especializadas que integram a estrutura de controle interno.

Fraqueza estrutural do controle interno do setor defesa: ausência de integração

A Lei nº 10.180/01¹⁴⁷, que dispõe sobre o sistema de controle interno brasileiro, bem como outros sistemas da administração pública, define que serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de controle interno do Poder Executivo Federal. Assim, a lei deixa clara a intenção de que haja integração das ações de controle. Trata-se de importante passo com vistas à modernização da administração federal, uma vez que o conjunto sistêmico dispõe de condições organizacionais mais propícias à adequada avaliação de questões de gestão crescentemente complexas.

¹⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os sistemas de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

As finalidades legalmente previstas para o controle interno do Poder Executivo Federal dizem respeito, todas, à luta pela transparência na administração pública. Entretanto, no que se refere ao setor defesa nacional, um grave problema é que o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal não o inclui. A referida Lei nº 10.180/01 classifica como *órgãos setoriais* aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, diferenciando-os do órgão central, definido na Secretaria Federal de Controle Interno. Existe referência a uma *orientação normativa e supervisão técnica* do órgão central, o que, na verdade, não chega a contribuir, em nada, para a integração dos controles internos, resultando que, na prática, os controles internos dos órgãos supracitados, em especial o do Ministério da Defesa, objeto deste estudo, atuam de maneira totalmente independente. Não se vislumbra, nem na prática, nem na teoria, qualquer justificativa para que o controle interno da defesa nacional não se subordine ao órgão central, como ocorre em relação aos demais setores da ação governamental.

Além dessa ausência de uma instância de integração entre o controle interno do Ministério da Defesa e os controles internos dos demais ministérios, desponta a alarmante verificação de que os controles internos dos Comandos Militares não se subordinam ao Controle Interno do Ministério da Defesa. É dizer: além de o Ministério da Defesa não estar integrado ao sistema federal de controle interno, nem mesmo integra os controles internos das forças armadas, que continuam a atuar de maneira inteiramente independente. Para que se tenha uma idéia da atuação independente dos controles internos militares, as contas dos ordenadores de despesa militares são encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, para julgamento, contando, unicamente, com o parecer das respectivas auditorias internas, sem qualquer manifestação do controle interno do Ministério da Defesa, nem, muito menos, da Secretaria Federal de Controle Interno. Realidade fática em pouco ou nada compatível com a afirmação da democracia e do controle civil sobre os militares.

No Ministério da Defesa, o controle interno é exercido pelo órgão setorial respectivo. A estrutura organizacional define que à Secretaria de Controle Interno, com atuação nos órgãos do Ministério, nas Forças Armadas e nas entidades supervisionadas, por meio dos respectivos órgãos e unidades de controle interno, compete¹⁴⁸:

I - assessorar o Ministro de Estado no âmbito de sua competência, operando como órgão de apoio à supervisão ministerial;

II - exercer o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quanto à economicidade, eficiência e eficácia de seus resultados;

III - realizar auditorias sobre a gestão de recursos públicos federais sob responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, assim como sobre acordos e contratos firmados com organismos internacionais;

IV - exercer a supervisão e a coordenação das atividades de Controle Interno dos Comandos Militares e das Unidades de Controle Interno dos demais órgãos e entidades supervisionados do Ministério;

¹⁴⁸ BRASIL. *Decreto nº 5.201, de 02 de setembro de 2004*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Funções Gratificadas - FG, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação - GR do Ministério da Defesa e dá outras providências.

V - promover a articulação com o órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, visando à compatibilização das orientações e da execução de atividades afins;

VI - apurar, no exercício de suas funções, os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar às autoridades competentes para as providências cabíveis;

VII - verificar a exatidão e a suficiência dos dados relativos à admissão e ao desligamento de pessoal, a qualquer título, à passagem para a reserva remunerada e à concessão de aposentadorias e pensões no âmbito do Ministério;

VIII - fiscalizar e avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e nos orçamentos da União, bem assim quanto ao nível da execução dos programas de governo e à qualidade do gerenciamento, no âmbito de sua atuação;

IX - prestar orientação, no âmbito do Ministério, aos gestores de recursos públicos na execução orçamentária, financeira e patrimonial;

X - apoiar o órgão central do Sistema de Controle Interno com informações do Ministério, para compor a Prestação de Contas Anual do Presidente da República; e

XI - realizar outras atividades inerentes à sua área de atuação.

A estrutura organizacional estabelece que a supervisão e a coordenação da Secretaria de Controle Interno nas Unidades de Controle Interno dos Comandos Militares serão exercidas no âmbito do Conselho de Controle Interno - CCI, órgão colegiado de integração e normalização das ações de controle, formado pelos titulares das unidades de auditoria e de contas desses Comandos, presidido pelo Secretário de Controle Interno. O que não se encontra é a explicação lógica para que não exista uma centralidade da ação controladora no próprio Ministério da Defesa. Percebe-se, novamente, que a criação do Ministério foi acompanhada de medidas suavizadoras da nova autoridade estabelecida sobre os militares, de maneira a evitar maiores reações de descontentamento das forças armadas.

Cada Comando de Força dispõe da sua própria estrutura de controle interno, independente da Secretaria Federal de Controle Interno e da própria Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa. Na Marinha do Brasil, o controle interno compete à Diretoria de Contas da Marinha (DCoM). No Exército Brasileiro, à Diretoria de Auditoria (D Aud). E, finalmente, na Aeronáutica, à Subsecretaria de Auditoria (SuAud).

Criada em 1974, com a denominação de Serviço de Auditoria da Marinha (SAMA), a Diretoria de Contas da Marinha¹⁴⁹ (DCoM), exerce as atividades de auditoria no âmbito naval, objetivando garantir a regularidade das contas, assim como testar, criticar e concorrer para o aperfeiçoamento das atividades e controles operacionais das organizações da Marinha. A missão da DCoM, conforme divulgada oficialmente, é contribuir para o

¹⁴⁹ BRASIL. *Decreto nº 74.044, de 10 de maio de 1974*. Cria o Serviço de Auditoria da Marinha e dá outras providências.

exercício do controle interno na Marinha, superintendendo as atividades de auditoria nesse Ministério.

A DCoM possui dois departamentos: o Departamento de Auditoria e o Departamento de Apoio. O primeiro é o departamento responsável por todas as atividades atinentes à área operacional. O segundo é responsável pela área administrativa da organização. À DCoM, para o desempenho de sua missão, competem as seguintes tarefas:

- a) coordenar os serviços de auditoria no âmbito do Ministério da Marinha;
- b) orientar as OM do Ministério da Marinha responsáveis pela administração financeira e patrimonial na gestão dos bens públicos;
- c) executar as atividades de auditoria do Ministério da Marinha, de acordo com o previsto na legislação em vigor; e
- d) elaborar relatórios e exarar certificados de auditorias relativos aos processos de tomada e prestação de contas, para posterior remessa ao TCU.

No Exército Brasileiro, a Diretoria de Auditoria (D Aud), foi criada pelo Decreto nº 86.979, de 03 de março de 1982¹⁵⁰, e regulamentada pela Portaria Ministerial nº 414 de 28 Abr 88. É um órgão de apoio técnico-normativo e de execução da Secretaria de Economia e Finanças (SEF), que integra o sistema de controle interno do Exército Brasileiro, tendo por finalidade acompanhar e avaliar a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal das unidades gestoras do Exército.

A Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica^{151 152}(SEFA) tem por finalidade superintender as atividades de administração financeira, contabilidade e auditoria, além de integrar, como órgão setorial, o sistema correspondente na Administração Federal. É subordinada ao Comandante da Aeronáutica e tem sede em Brasília, Distrito Federal. À SEFA competem, entre outras atribuições:

- a) elaboração da programação financeira do Comando da Aeronáutica e o controle das arrecadações;
- b) administração dos Fundos sob responsabilidade do Comando da Aeronáutica;
- c) análise contábil da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades gestoras sediadas no país e no exterior, bem como das entidades vinculadas ao Comando da Aeronáutica;
- d) acompanhamento, sob os aspectos legal, econômico, financeiro e gerencial, dos atos e fatos praticados pelos órgãos da Administração Direta e pelas entidades da Administração Indireta vinculadas ao Comando da Aeronáutica;

¹⁵⁰ BRASIL. *Decreto nº 86.979, de 03 de março 1982*. Cria a Diretoria de Auditoria no Ministério do Exército, as Inspetorias de Contabilidade e Finanças, o Centro de Pagamento do Exército e dá outras providências.

¹⁵¹ BRASIL. *Decreto nº 71.245, de 13 de outubro de 1972*. Cria a Secretaria-Geral da Aeronáutica.

¹⁵² BRASIL. *Decreto nº 73.355, de 5 de fevereiro de 1975*. Altera a denominação da Secretaria-Geral da Aeronáutica para Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica e dá outras providências.

A SEFA conta, em sua estrutura, com três subsecretarias. À Subsecretaria de Administração Financeira competem a programação e execução financeira; o controle das arrecadações dos fundos; a descentralização de créditos; o acompanhamento da execução do plano de ação; a análise, quando for o caso, o registro, o acompanhamento e o controle dos contratos e convênios informados à SEFA, em cumprimento à legislação vigente; e o trato dos financiamentos internos e externos, no âmbito do Comando da Aeronáutica. À Subsecretaria de Contabilidade cabe o acompanhamento contábil da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades gestoras; o acompanhamento da situação econômico-financeira das entidades vinculadas; e a coordenação das atividades de contabilidade de custos, no âmbito do Comando da Aeronáutica. Por fim, a Subsecretaria de Auditoria (SuAud), diretamente ligada ao exercício do controle, tem por atribuições o cumprimento do plano anual de auditoria; o acompanhamento e a avaliação de gestão relacionados ao desempenho das unidades gestoras e das entidades vinculadas; e a verificação da exatidão e da suficiência dos dados referentes à admissão de pessoal e à concessões de reformas, aposentadorias e pensões, no âmbito do Comando da Aeronáutica.

Independência

Os órgãos de controle e seus auditores devem atuar sem impedimentos políticos, pessoais, externos ou organizacionais, para terem imparcialidade. No Brasil, as *Normas Profissionais de Auditor Independente* estabelecem que o auditor não pode deixar-se influenciar por fatores estranhos, preconceitos ou quaisquer outros elementos materiais ou afetivos de que resultem perda, efetiva ou aparente, de sua independência. Deve o auditor, de acordo com as mesmas normas, aplicar o máximo de cuidado e zelo na realização dos trabalhos e na exposição das conclusões, bem como ser de todo imparcial ao emitir sua manifestação.

A mesma noção encontra respaldo na doutrina estrangeira. De acordo com Robert Mautz¹⁵³, da *Illinois University*, o processo por meio do qual o auditor chega a formar uma opinião pode ser descrito como resultado das seguintes considerações:

- a) identificação das informações a serem utilizadas na auditoria;
- b) avaliação quanto à importância relativa das informações coletadas;
- c) recolhimento de outras informações ou provas necessárias para fundamentar o posicionamento;
- d) avaliação das provas quanto à sua validade, adequação e suficiência;
- e) formação de opinião quanto à exatidão das informações.

Em cada um dos passos para formação de opinião, encontra-se latente a questão da independência. Se o auditor não estiver agindo de maneira absolutamente desassociada da exclusiva exigência de bom profissionalismo, se estiver envolvido psicológica ou afetivamente com a instituição auditada ou se estiver submetido a constrangimentos externos de qualquer natureza, seguramente as avaliações acima descritas sofrerão deturpações indesejáveis. Não por outro motivo, inclui-se a independência entre os valores fundamentais do controle.

¹⁵³ MAUTZ, Robert Kuhn. *Princípios de Auditoria*. (Tradução e adaptação técnica de Hilário Franco). 4ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

A ação dos órgãos de controle e de seu pessoal não deve ser motivada por qualquer outra razão que não a de garantir informação real e adequada à sociedade sobre o que ocorre relativamente ao uso dos recursos públicos. Real porque a informação não terá qualquer valor se distanciada da realidade dos atos de gestão. Adequada porque, além de ser real, a informação obtida e disponibilizada pelos órgãos de controle deve haver recebido de seus especialistas o tratamento analítico que permita ao cidadão conhecer o impacto das despesas realizadas.

A questão da independência é crítica tanto no âmbito do controle externo quanto do controle interno. No controle interno, um problema significativo é o resultante do conflito de lealdades que pode envolver os auditores. Como os órgãos setoriais do controle interno são parte componente da estrutura orgânica da administração fiscalizada, pode ocorrer que o auditor seja dividido entre o dever institucional de fiscalizar e o dever pessoal de apoiar o chefe, às vezes escapando a critérios razoáveis de controle¹⁵⁴.

Ao estabelecer-se um contraste entre os controles externos e internos, deve-se discutir a questão do grau de independência. Os auditores internos, por estarem inseridos na estrutura orgânica da mesma instituição que fiscalizam, devem-lhe lealdade. Contudo, como relembra Robert Mautz, um bom grau de independência é perfeitamente compatível com a situação dos controles internos. Tudo dependerá, além das características de personalidade do auditor interno, do estabelecimento de um apropriado arranjo organizacional¹⁵⁵.

Confiabilidade

A confiabilidade é a característica pela qual os órgãos de controle logram fazer de seu trabalho uma base efetiva para as ações de toda a administração pública. É a característica mais crítica dos documentos disponibilizados pelas entidades fiscalizadoras. Juntamente com a independência, característica que opera em conjunto com a confiabilidade, é alçada à condição de valor fundamental das auditorias, no desenvolvimento de seus trabalhos.

Pode-se decompor a confiabilidade do controle exercido sobre os gastos públicos e atos de gestão em três partes, pelo menos. A primeira é a capacidade técnica conjunta da instituição controladora de suas equipes de auditoria. Segue a questão do acesso a dados reais e, por fim, o componente relativo à imagem pública da própria entidade controladora.

A capacidade técnica da instituição controladora e de suas equipes de trabalho, seja no âmbito do controle interno, seja no do controle externo, é fundamental para que os relatórios de auditoria possam ser recebidos pelos próprios auditores, pelos administradores supervisionados e sobretudo pelos cidadãos como instrumentos capazes de promover melhores resultados na gestão do dinheiro público. Não é necessário que somente um profissional com uma determinada formação técnica ou acadêmica conduza o

¹⁵⁴ De acordo com Renato Ribeiro “(...) o controle inserido na estrutura controlada tende a ser mais dependente e adotar uma postura de órgão consultor do Chefe do Poder ao qual está subordinado, por sua vez, o controle externo tende a ter mais independência e ... tende a ter uma postura mais corretiva do que de assessoramento aos órgãos fiscalizados”. RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública federal no Brasil*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

¹⁵⁵ MAUTZ, Robert Kuhn. *Princípios de Auditoria*. (Tradução e adaptação técnica de Hilário Franco). 4ª edição. São Paulo: Ed. Atlas, 1987.

trabalho de supervisão de um setor específico da ação estatal, mas é fundamental que a instituição controladora seja competente para, em conjunto, avaliar tecnicamente os atos de gestão.

Assim, em termos do controle e da supervisão do setor defesa, não é necessário que somente auditores que disponham de formação militar prévia conduzam auditorias nos sistemas de defesa. O que deve existir nos órgãos de controle é uma competência conjunta de todo seu quadro de pessoal, o qual deve ser constituído pelas mais diversificadas capacidades profissionais, para avaliar os atos de gestão dos integrantes do setor defesa do país. O caráter verdadeiramente multidisciplinar do pessoal e do material dos órgãos de controle constitui-se, hoje, em um dos mais importantes traços de qualificação¹⁵⁶ dos órgãos de controle.

O acesso a dados reais apresenta-se como outro aspecto essencial para a confiabilidade do controle. Como explicitado acima, quando discutida a questão da independência, a informação não terá qualquer valor se afastada da verdade dos atos de gestão. Jamais será confiável uma decisão ou um relatório de auditoria sobre o qual se possa levantar dúvidas sobre a verdade da informação apresentada. Essa é uma questão delicada da análise do setor defesa porque, se acaso não for obtido o esperado balanço entre transparência e sigilo, haverá uma grande possibilidade de que os dados obtidos pelo órgão de controle não reflitam a realidade do que ocorre na defesa nacional.

Por fim, entre os componentes da confiabilidade do controle, há que se considerar a imagem pública da instituição controladora. Uma boa ou má imagem pública da instituição é decisiva para a confiança que as informações disponibilizadas pelo controle obterá junto aos diferentes setores. É importante deixar claro que há uma relação efetiva entre a imagem pública e a independência do órgão de controle e seus auditores, o que é crítico tanto para o controle interno quanto para o controle externo.

Independência, confiabilidade e os controles internos militares

Kurt Schrader, ao tratar da finalidade dos controles internos, afirma que “a auditoria interna é a tarefa designada a avaliar de forma independente, dentro de uma organização, as operações contábeis, financeiras e de outros tipos, no sentido de prestar um serviço à administração. É um controle administrativo, cuja função é medir e avaliar a eficácia de outros controles. Ainda, o autor ressalta que o auditor interno deve preocupar-se com qualquer fase das atividades da organização, que possa ser de utilidade à administração e que “independência é a qualidade essencial para se obter resultados positivos no programa de auditoria interna”¹⁵⁷.

Aplicados o conceito e as noções acima descritas ao controle interno do setor defesa, chega-se a alguns posicionamentos de grande interesse. O primeiro é que o controle interno da defesa, por ser eminentemente administrativo, deve estar permanentemente voltado para a melhoria das práticas contábeis, financeiras e de

¹⁵⁶ O *General Accounting Office*, ao estabelecer as responsabilidades de seus auditores, remete-se à exigência de toda auditoria seja executada por pessoal que **em seu conjunto** possua a capacidade necessária para tanto. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *General Accounting Office (GAO). Normas de Auditoria Gubernamental*. (Tradução da Controladoria Geral da República do Peru). Washington, DC, EUA, 1994.

¹⁵⁷ SCHRADER, Kurt F. “Finalidade da Auditoria Interna”. In: UHL, Franz e FERNANDES, João Teodorico F. S. *Auditoria Interna*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Atlas.

qualquer outra ordem. Outro posicionamento relevante é o de que o auditor interno da defesa deve preocupar-se com qualquer aspecto importante para o sucesso do setor defesa, o que representa, em termos práticos e doutrinários, escapar à supervisão eminentemente formal e realizar análises substantivas que permitam medir a eficácia e a eficiência do setor defesa. Por fim, como intensamente discutido neste breve ensaio, ressalta-se a independência com que devem agir os auditores internos militares, com vistas ao atingimento efetivo de seus propósitos e à garantia de confiabilidade de seu trabalho.

No caso dos controles internos das organizações militares podemos identificar, *a priori*, pelo menos possíveis problemas: a subordinação hierárquica e a alta rotatividade de pessoal. O primeiro deles pode vir a comprometer a independência das posições emitidas pelos integrantes do sistema de controle interno e, ato contínuo, afetar sua confiabilidade. O segundo compromete, inicialmente, a qualidade das informações produzidas, com efeitos negativos sobre a confiabilidade e atingindo, em seguida, a independência. Os mesmos problemas podem ocorrer, sem dúvida alguma, no âmbito dos controles internos de organizações civis, mas é importante discuti-las em relação ao setor militar porque, haja vista as características e peculiaridades do meio castrense, esses problemas apresentam tendência à amplificação de seus efeitos.

A subordinação hierárquica nas forças armadas é (normal que seja) muito mais contundente do que no meio civil. Essa realidade, captável a partir da observação cotidiana das instituições castrenses e respaldado pela sociologia militar, está intimamente ligada à missão das forças em combate. Porém, quando se trata de realizar auditorias na própria instituição, a rígida vinculação hierárquica pode vir a constituir sério óbice. É duvidoso que, por exemplo, um setor de controle interno chefiado por um tenente-coronel, exerça rigoroso controle em relação a atos de gestão praticados por seu general comandante. O comprometimento da independência levaria, por conseqüência natural, ao comprometimento da confiabilidade.

Da mesma forma, a alta rotatividade de pessoal que caracteriza as instituições militares de vários países pode resultar na degeneração qualitativa do exercício do controle interno. Esse problema pode ser considerado mais grave do que o relativo à subordinação hierárquica. Isso porque a questão da hierarquia pode ser superada, em maior ou menor intensidade, com a escolha criteriosa de pessoas conscientes de seu dever profissional, o que não é muito complicado se considerado o elevado sentido de valor ético que normalmente domina a formação acadêmico-profissional dos militares. No entanto, por mais ético e competente que seja o soldado (o termo inclui os oficiais e graduados), certamente nada poderá fazer se, justamente no momento em que adquire a experiência necessária ao desempenho das atividades de controle, for retirado de suas atividades, por questões típicas da rotatividade militar e dos fluxos de carreira pertinentes. Isso porque o trabalho de controle constitui, em essência, uma atividade cujos padrões de qualidade decorrem diretamente da consolidação de conhecimentos e da incorporação pessoal diuturna de boas práticas auditoriais.

2.6 Controle externo da defesa nacional

Finalidade e exercício do controle externo

O controle externo da administração pública tem por finalidade garantir a transparência nos atos de gestão e a adesão dos planos setoriais aos interesses nacionais. É exercido, normalmente, por parlamentos, tribunais de contas e controladorias. Em alguns poucos casos, como ocorre em Portugal e na Grécia, o controle externo é parte

da estrutura do Poder Judiciário. O controle externo deve ter como valores essenciais de sua atuação a independência e a confiabilidade.

Cabe ao controle externo, normalmente apoiado pelo controle interno, atuar como guardião dos interesses públicos relativos às ações executadas com recursos públicos. Especialmente, no que se refere à defesa, tradicionalmente um tema distante do cidadão, as entidades de controle tendem a assumir a totalidade do papel controlador, o que torna ainda mais crítica sua responsabilidade perante a sociedade civil.

A questão da independência, como já visto, é crítica tanto no âmbito do controle externo quanto do controle interno. No controle externo, a independência é resultado de um verdadeiro desenvolvimento das idéias políticas e democráticas, segundo as quais o poder legislativo (ou judiciário) possa ser efetivamente independente dos órgãos de gestão. A independência do auditor, externo ou interno, é essencial para que a instituição fiscalizadora possa demandar transparência do administrador e garantir confiabilidade a suas decisões e relatórios. Ter boas relações com os administradores fiscalizados sem perder a independência no desempenho de suas funções é um dos grandes desafios que se apresentam aos auditores.

Controle externo no Brasil

Nos termos da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Este, órgão que não está subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional, tem competências constitucionais privativas e julga, inclusive, as contas do parlamento. Ao Tribunal de Contas da União compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo perante o Poder Judiciário.

A comissão mista permanente de orçamento, do Congresso Nacional, prevista no artigo 166, §1º da Constituição Federal, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

a) mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

- b) idoneidade moral e reputação ilibada;
- c) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- d) mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos, em um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento. Os outros dois terços serão escolhidos pelo Congresso Nacional.

As normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

O TCU dispõe de unidade técnica específica para o exercício do controle externo sobre o setor defesa nacional. Trata-se da 3ª Secretaria de Controle Externo (3ª SECEX), unidade integrante da estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), composta pelo titular da secretaria, por três diretorias técnicas, uma assessoria e um serviço de administração. As unidades jurisdicionadas fiscalizadas pela 3ª SECEX incluem o Ministério da Defesa, os Comandos da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e o Ministério das Relações Exteriores, entre outros. À 3ª SECEX compete¹⁵⁸:

I - examinar e instruir processos de tomadas e prestações de contas, tomadas de contas especiais, consultas, denúncias, representações, requerimentos, contratos, licitações, pedidos e outros relativos a órgãos ou entidades vinculados à área de atuação da Secretaria, exceto em grau de recurso;

II - conceder vista e cópia de autos, bem como sanear os processos sob sua responsabilidade, por meio de inspeção, diligência, citação ou audiência, conforme delegação de competência do Relator;

III - fiscalizar a descentralização de recursos públicos federais;

IV - fiscalizar as unidades jurisdicionadas ao Tribunal, bem como outras determinadas pela autoridade competente, mediante a realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional;

V - organizar, quanto aos processos de competência da Secretaria, os respectivos autos de cobrança executiva decorrentes de Acórdãos condenatórios do Tribunal;

VI - representar ao Relator quando tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade que possa ocasionar dano ou prejuízo à administração pública;

¹⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria nº 01/Secex-3, de 23 de fevereiro de 2001*. Dispõe sobre a organização interna das competências e atividades da 3ª Secretaria de Controle Externo.

VII - manter atualizadas as bases de informação relativas à sua área, especialmente sobre responsáveis condenados pelo TCU, acompanhamento da gestão pública, contas julgadas irregulares, cobrança executiva e outras necessárias ao desempenho da unidade;

VIII - desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Denúncias e representações ao TCU

Uma das posturas mais importantes do TCU, diretamente ligadas ao incentivo ao controle social, diz respeito ao recebimento de denúncias e representações. Nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do TCU e do Regimento Interno do mesmo órgão, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal. A denúncia que preencha os requisitos de admissibilidade será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do relator. O denunciante não se sujeitará a nenhuma sanção administrativa, cível ou penal em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.

A representação, em essência, tem o mesmo teor da denúncia. Diferencia-se pela pessoa, física ou jurídica, que pode exercer o papel. Laércio Mendes Vieira afirma que se tratam, na verdade, de duas nomenclaturas para o mesmo fato, apenas com o objetivo prático de diferenciar as origens dos fatos denunciados¹⁵⁹. O Regimento Interno do TCU define que têm legitimidade para representar ao Tribunal:

I – o Ministério Público da União;

II – os órgãos de controle interno;

III – os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

IV – os tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as câmaras municipais e os ministérios públicos estaduais;

V – as equipes de inspeção ou de auditoria;

VI – as unidades técnicas do Tribunal; e

VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

Eficácia, eficiência e legalidade

De acordo com as *Técnicas de Auditoria* do Tribunal de Contas da União, a análise em dimensão de eficácia diz respeito ao grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. *Eficácia* é,

¹⁵⁹ VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In: VIEIRA, Laércio Mendes et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

portanto, a medida de consecução do propósito almejado, podendo este ser atingido com um custo maior ou menor. *Eficácia* é a primeira *pedra de toque* para a análise concreta da boa ou má utilização dos recursos públicos¹⁶⁰.

No campo da defesa nacional, a eficácia assume contornos de especial relevo. Essa importância decorre de uma característica particular dos investimentos em defesa: o imperativo do atingimento dos propósitos pretendidos em situações críticas. Como não é esperado que os recursos típicos da defesa nacional sejam mobilizados em situações rotineiras, a ineficácia tende a resultar em prejuízos irreparáveis para o país, para as forças armadas e, em especial, para o soldado engajado na ação. Por regra, as forças armadas são chamadas a agir quando estão em jogo os interesses e os valores mais importantes da nação, como a sua própria existência ou a de suas instituições. Nessas circunstâncias, será inaceitável um resultado ineficaz, pois a mobilização do aparato militar já significa que o país procura defender um valor ou interesse do qual não pretende abrir mão. Mesmo que as forças não estejam sendo chamadas ao cumprimento do dever típico de defesa do território nacional contra agressões externas, ainda assim, as missões para as quais são comumente mobilizados, como as operações de paz das Nações Unidas ou o auxílio a populações atingidas por catástrofes, não comportam a possibilidade de uma eficácia limitada, haja vista o iminente risco de vidas humanas e o caráter quase emergencial da atuação.

As mesmas *Técnicas de Auditoria* do TCU definem *eficiência* como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tanto em um determinado período de tempo. É a medida do esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

O grande obstáculo para a análise de eficácia e de eficiência dos gastos em defesa reside na dificuldade de estabelecer um indicador capaz de medir o resultado obtido. O produto ofertado pela defesa é extremamente singular e de difícil mensuração. Os *inputs* de defesa são, basicamente, o pessoal envolvido e os custos referentes (soldos, instrução, adestramento), o equipamento militar e sua manutenção e os demais custos para funcionamento da máquina administrativa, além daqueles relacionados com a aquisição e geração de tecnologia. São elementos que podem ser, com relativa facilidade, identificados e medidos em termos financeiros. Já o *output*, o resultado da defesa, não apresenta a mesma facilidade de entendimento. Nessa noção reside a singularidade do produto da defesa.

Outro assunto relevante diz respeito à legalidade. Embora ganhem ênfase as questões de eficácia e eficiência, não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios da ação das armas nacionais e que, de certa forma, constituem sua razão de ser. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, adotado no Brasil desde meados da década de 1990, estabelece que as funções típicas de Estado, o que inclui a defesa nacional, constituem o chamado núcleo estratégico do Estado. Nesse, fica definido que o elemento de garantia de consecução dos propósitos e de avaliação de resultados é a capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas. Há, portanto, um especial destaque para a questão da legalidade.

A análise de legalidade dos atos continua a ser de fundamental importância para a garantia de regularidade na utilização de recursos. Não se mostra procedente a comum

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Técnicas de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos*. Brasília: TCU, 2000.

alegação de que os órgãos de controle dos países centrais relegam a análise de legalidade a um segundo plano. As normas de auditoria do *General Accounting Office*, em seu item 1.11, definem, claramente, a importância da análise do ponto de vista das leis e dos regulamentos aplicáveis.

Propósitos do controle externo sobre a defesa

O propósito do controle externo, não somente em relação à defesa, mas em relação a qualquer área de atuação da política nacional, é o de garantir a boa gestão dos recursos públicos, a partir da aplicação dos princípios e conceitos relativos à eficácia, à eficiência, à economicidade, à legitimidade e à legalidade, de forma a que se mantenha a necessária aderência à manifestação legítima dos interesses nacionais. Em suma, cabe-lhe a garantia da transparência, da *accountability*. O controle externo, devidamente apoiado pelo controle interno, deve agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais.

O *General Accounting Office*, órgão de controle externo dos Estados Unidos da América, em suas normas de auditoria, define como “inerente ao processo de governo”, a obrigação de prestar contas¹⁶¹. Por *accountability*, o órgão entende a transparência, por meio do Poder Legislativo e voltado para a sociedade estadunidense, quanto aos programas, políticas e atividades desenvolvidas no meio governamental¹⁶².

No que se refere, particularmente, à defesa, na maioria das vezes um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, as entidades de fiscalização praticamente assumem a totalidade do papel controlador, o que redobra sua responsabilidade perante a sociedade civil. Para tanto, a existência nos órgãos de controle de setores especializados no assunto, bem como de técnicos qualificados, representa uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor defesa possível para o país.

Deve o controle externo agir como meio integrador dos interesses e dos diversos órgãos envolvidos, com vistas ao desenvolvimento, no seio da defesa nacional, de uma efetiva mentalidade de controle: eficaz, eficiente, desprovida de preconceitos e visando, exclusivamente, ao bem do país. Os órgãos de controle estão em posição privilegiada para promover essa integração, tendo em vista a sua condição de neutralidade relativamente aos diferentes setores da Administração Pública. Os interesses nacionais, quase sempre difusos, são muitos e de variadas espécies. O atendimento a todos igualmente é impossível, pelo que a integração dos esforços dos diferentes setores e a definição clara de metas e objetivos que não se sobreponham deve constituir-se em preocupação permanente.

Para cumprir com seus propósitos, ao controle externo interessa, com especial relevância, o projeto de força. Uma de suas funções típicas consiste, justamente, em assegurar o controle civil sobre a defesa no processo de concepção, desenvolvimento, implantação e avaliação das alternativas, compatibilizando os determinantes da prática profissional militar com os requisitos políticos que regulam o uso da força. O projeto de força permite que se realize a inserção da questão militar no bojo do orçamento nacional a partir de uma perspectiva realmente voltada para os resultados que se deseja obter. As

¹⁶¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). *Normas de Auditoría Gubernamental*. Tradução para o espanhol da Contraloría General de la República del Peru. Washington, DC, junho/1994.

¹⁶² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). *The role of GAO and other government auditors in the 21st century*. By David M. Walker, Comptroller General. Rhode Island, maio/2002.

abordagens atuais do planejamento militar têm falhado em articular adequadamente as demandas de capacidades militares com as possibilidades orçamentárias, visando ao atendimento de objetivos politicamente determinados¹⁶³.

O controle externo deve servir, enfim, como instrumento de garantia da aderência do setor defesa aos propósitos nacionais e zelar para que os recursos que lhe são destinados sejam utilizados da maneira mais transparente, eficaz e eficiente possível. Inaceitável é permitir que recursos, sabidamente escassos, sejam mal empregados ou utilizados em níveis inferiores àqueles que podem atingir. Quando de sua atuação na área da defesa nacional, o controle externo deve estar atento a algumas exigências, conforme discutido a seguir.

A primeira exigência é a de *contribuir para o efetivo controle civil sobre os militares*. Isso não significa, em hipótese alguma, a redução da importância do cidadão-soldado diante do cidadão-civil. Muito ao contrário, representa o envolvimento definitivo da sociedade em um domínio do qual se matem, tradicionalmente, afastada. Sem compreender, muitas vezes, que esse domínio de conhecimentos, idéias e ações está na base de sua própria existência. A ação coordenada dos órgãos de controle externo com os órgãos integrantes do sistema de defesa nacional é fundamental para a redefinição das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

Os órgãos de controle externo devem *contribuir para o desenvolvimento de adequada mentalidade de controle*. O exercício eficiente do controle pressupõe a colaboração entre as diferentes instâncias de supervisão e destas com as de planejamento e execução. A *mentalidade de controle* consiste em uma atitude psicológica, individual e coletiva, predisposta a receber a ação do controle não como imposição indevida, mas como instrumento a serviço da transparência que deseja, merece e tem direito o contribuinte, financiador e destinatário do gasto público com a defesa nacional. Destaca-se, a esse respeito, a necessidade de cooperação entre os controles externo e interno, sem a qual a supervisão se vê francamente debilitada. O exercício do controle não decorre de outro fato senão do dever de prestar contas que atinge a todo e qualquer administrador público, na vigência do Estado democrático de direito.

O controle externo deve *contribuir para o bom desempenho das atividades essenciais da defesa*. O estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, corporificado no Ministério da Defesa, não reduz a importância dos Comandos Militares nem da fiscalização que sobre eles é exercida. Muito ao contrário, definida claramente a instância política da atuação da defesa, o controle externo poderá concentrar-se, em relação às forças armadas, no preparo e emprego dos meios militares em sua atividade.

É objetivo primordial do controle externo *garantir a transparência no uso dos recursos públicos*. Existe uma natural tensão entre a obrigatoriedade de transparência, resultante do dever que tem todo administrador público de prestar contas de seus atos de gestão, e a necessidade de sigilo, característica dos assuntos militares que, algumas vezes, não podem ou não devem ser de domínio público. Ao controle externo cabe harmonizar esse conflito e reprimir a tendência de estender à generalidade dos assuntos de gestão, indevidamente, a cultura do sigilo.

Importante atribuição do controle externo diz respeito a *harmonizar as políticas públicas conduzidas por órgãos singulares*. Isso quer dizer atuar como elemento de

¹⁶³ RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 2002.

integração entre as ações desenvolvidas nos órgãos componentes do sistema de defesa e as políticas conduzidas nas demais instâncias governamentais. Os órgãos de controle estão em posição privilegiada para promover essa integração, haja vista a sua condição de neutralidade em relação aos diferentes setores da administração pública. Os interesses nacionais são muitos e o atendimento a todos igualmente constitui tarefa inexecutável. A integração dos esforços dos diferentes setores e a definição clara de metas e objetivos é essencial para que se garanta o bem-estar da sociedade, única beneficiária legítima dos resultados obtidos com o uso do dinheiro público.

Devem os órgãos de controle externo *garantir a observância dos princípios orçamentários*. A supervisão orçamentária, quando exercida nos moldes de controle externo à administração pública, como nenhuma outra forma fiscalizatória, contribui para a geração de transparência na gestão. O controle do orçamento liga-se à exigência de que sejam observados, efetivamente, os princípios orçamentários. Deve ficar claro que, ressalvadas algumas distinções específicas, naturais em qualquer área de atuação governamental, o orçamento da defesa deve ser avaliado a partir dos princípios e conceitos orçamentários gerais.

Contribuir para a eficácia no uso dos recursos disponíveis. No que se refere à defesa nacional, a eficácia assume especial importância em razão do imperativo de atingimento de propósitos em situações críticas. Normalmente, as forças armadas são chamadas a agir quando estão em jogo interesses e valores dos quais o país não pretende abrir mão. Por isso, as ações de defesa não comportam a possibilidade de uma eficácia limitada. Para medir a eficácia, deve o controle externo debruçar-se nos esforços voltados para o estabelecimento de indicadores de resultados. A resposta dependerá da capacidade de integração de informações provenientes de diversas áreas do conhecimento e da percepção apurada dos interesses, das potencialidades e das limitações nacionais, mas, sobretudo, do real conhecimento dos resultados pretendidos e dos meios disponíveis para atingi-los. Nesse sentido, ganha relevo a discussão quanto ao *projeto de força*, sistemática que permite identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades para o provimento da defesa.

Contribuir para a eficiência no uso dos recursos disponíveis. A eficiência diz respeito à relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tanto em determinado período de tempo. É a medida do esforço do processo de transformação de insumos em produtos. A defesa nacional deve ser provida de forma eficiente ao menor custo possível. Um corolário razoavelmente óbvio diante da natural tensão econômica resultante da oposição entre demandas infinitas e recursos limitados. A questão assume excepcional importância diante da realidade da redução relativa dos recursos públicos disponíveis e diante do vertiginoso crescimento das demandas da sociedade.

Garantir a legalidade no uso dos recursos. Ainda que ganhem ênfase as questões da eficácia e da eficiência, sobretudo em termos de defesa, não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios de ação das armas nacionais e, em grande parte, constituem sua razão de ser. As instituições componentes da defesa representam a instância máxima de defesa da integridade e das instituições nacionais, na forma da lei. Admitir que elas possam fugir à legalidade representaria um contra-senso à sua própria razão de existência.

Contribuir para a interoperabilidade entre as forças armadas. Na guerra moderna, as forças armadas operam quase sempre em conjunto, pelo que há que se garantir essa possibilidade. A interoperabilidade, conceito que reúne as características relativas à possibilidade de operar conjuntamente, diz respeito aos armamentos empregados, à

munição, aos equipamentos de comunicação, à doutrina e outros elementos. O controle externo, como órgão de fiscalização do uso dos recursos públicos, deve contribuir para que as forças possam operar de maneira conjunta e coordenada, para garantir ao país a defesa mais eficaz e eficiente possível.

2.7 Controle social da defesa nacional

Expansão da sociedade civil organizada

A sociedade civil organizada brasileira tem crescido rapidamente nas últimas décadas. Existe, hoje, uma infinidade de organizações não-governamentais, sindicatos, associações, que convocam parcela significativa da população na defesa de interesses diversos. Essa expansão é resultado, em grande parte, do conteúdo cidadão da atual Constituição Federal, a qual prevê mecanismos diversos de incentivo ao controle social, entre os quais destacam-se alguns aplicáveis à fiscalização do setor defesa nacional, a saber:

- a) previsão de que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato constitua parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos do Controle Externo (artigo 74, parágrafo 2º), diretamente aplicável às despesas realizadas no setor defesa;
- b) participação da comunidade na gestão administrativa da seguridade social (artigo 194, inciso VII), aplicável às despesas de seguridade social do setor defesa, notavelmente polêmico;
- c) participação direta do cidadão nos assuntos governamentais, por meio da ação popular (artigo 5º), do plebiscito, do referendo (artigo 14) e da iniciativa popular (artigos 14, 27, 29, 61), todos aplicáveis à supervisão ou elaboração legislativa, pela sociedade, de qualquer setor de governo, o que inclui a defesa nacional.

Leice Maria Garcia, analista de finanças e controle da Secretaria Federal de Controle Interno, define controle social como “uma particularização da função de controle que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos”¹⁶⁴. É, portanto, o resultado de uma ação orquestrada, voltada para os atos de gestão, na qual os componentes da sociedade civil organizada, incluindo ações pontuais e isoladas, mas não se limitando a elas. Caracteriza-se por revelar um certo grau de autonomia em relação ao sistema político institucionalizado e por propor e construir regras novas de relação com o Estado. A autora afirma que:

“a demanda relativa à participação na execução das ações de governo, em parceria com o Estado, por parte de entidades da sociedade civil, especialmente as organizações não-governamentais, representa uma postura diferente da sociedade, em que não basta reivindicar produtos ou serviços, mas avança para uma participação direta na implementação das ações”¹⁶⁵.

¹⁶⁴ GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: VIEIRA, Laércio Mendes et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

¹⁶⁵ GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: VIEIRA, Laércio Mendes et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

Orçamento participativo

O Brasil dispõe de significativa experiência em termos de orçamento participativo. A experiência iniciada em 1989, na Prefeitura de Porto Alegre, Estado do Rio Grande do Sul, teve grande repercussão. No Brasil, outras prefeituras municipais, como as de Belém (Pará), Santo André (São Paulo), Aracaju (Sergipe), Blumenau (Santa Catarina), Belo Horizonte (Minas Gerais), aderiram à prática. Também a comunidade internacional vislumbrou a relevância da participação popular na formulação orçamentária, havendo ocorrido experiências bem sucedidas nas cidades de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá) e Bruxelas (Bélgica).

O processo do orçamento participativo congrega diversos segmentos da população, em um *momentum* gerador de legitimidade propositiva, o que confere ao orçamento maior credibilidade e ao governo que o executa maior força moral para implementação. O processo inicia-se com discussões em associações de bairros, passa por debates plenários a respeito de diversas áreas temáticas, sob orientação da prefeitura e, por fim, consolidam-se as propostas da comunidade no Conselho Municipal de Governo e Orçamento. Além disso, uma comissão incumbe-se da fiscalização da execução.

Tentativa semelhante em relação à defesa nacional tenderia a apresentar dificuldades específicas. Uma delas é a abrangência nacional do debate, o que poderia levar, ao contrário do que acontece com os orçamentos municipais, à excessiva dispersão do debate e à não-identificação dos cidadãos com o problema. No entanto, convidar membros da sociedade civil organizada, associações diversas ou organizações não-governamentais, poderia contribuir para reduzir os problemas de legitimidade orçamentária.

Ausência de cultura de defesa

No Brasil, faz falta uma *cultura de defesa*, entendida como a percepção social de que a defesa é uma capacidade sócio-política necessária à garantia de bens e valores, materiais e imateriais, em uma comunidade independente, contra ameaças externas. Não há, aparentemente, maior interesse no tema, por parte da sociedade. Ainda que existam sítios de internet, como o conhecido *defesanet* e estudiosos do assunto, alguns de renome, os esforços realizados são isolados e não contam com o apoio popular. Muito menos, com o apoio político. Os próprios parlamentares, praticamente, fogem a discutir o tema.

Em relação aos assuntos de defesa nacional, o gozo de prolongados períodos de paz e estabilidade conduzem a sociedade, gradualmente, a perceber esses benefícios como uma circunstância espontânea e natural do sistema político, nacional e internacional. Há muito sem qualquer ação militar significativa, o Brasil é um país no qual resulta particularmente difícil explicar à sociedade questões como dissuasão e a importância de se garantir esse benefício, por exemplo. Gavin Kennedy explica que:

“haja vista que certos programas de gasto, tais como os vinculados à educação e à saúde, apresentam benefícios divisíveis e possíveis de valoração individual, por cada cidadão, a pressão sobre o gasto com a defesa é permanente, sobretudo em países que carecem de uma experiência próxima de beligerância. Nesse sentido, o

próprio êxito de uma política de defesa está minando o suporte social (e também político) para sua continuidade” (tradução livre).¹⁶⁶

Existem, apesar das dificuldades, núcleos de estudo dos assuntos de defesa, sobretudo no meio universitário. A Universidade Estadual Paulista (UNESP) conta com o trabalho profícuo do grupo liderado pelo professor Hector Saint-Pierre, o qual tem destacada atuação em estudos sobre a atuação do Congresso Nacional nos assuntos do setor defesa. A Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) possui um Núcleo de Estudos Estratégicos, o qual tem à frente o professor Domício Proença, dedicado a temas diversos do setor defesa nacional, com ênfase na questão dos projetos de força. Grandes nomes do mundo acadêmico dos estudos de defesa no Brasil têm sua origem ali, tais como os professores Salvador Ghelfi Raza, que lecionou estratégia na *National Defense University*, Estados Unidos, e o professor Eugênio Diniz, hoje desenvolvendo estudos sobre defesa nacional no âmbito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). É intensa a produção de ensaios acadêmicos sobre defesa nacional, por parte dos egressos do núcleo da UFRJ.

A Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) constitui-se em instituição de ensino superior e pesquisa que já possui tradição no estudo de assuntos relativos à defesa nacional. Seu Núcleo de Estudos Estratégicos, criado pela Portaria GR-59/85, de 28 de março de 1985, é órgão complementar da universidade e tem por objetivos: a realização de estudos de natureza interdisciplinar; a participação sistemática no debate acadêmico nacional; e a divulgação de conhecimentos que possam contribuir para o desenvolvimento da Estratégia. Entre seus integrantes, destaca-se o professor Eliézer Rizzo de Oliveira, que tem desenvolvido profundos estudos relativos à temática do Ministério da Defesa no Brasil. A Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e a Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) também contam com centros de pesquisa voltados para o desenvolvimento de estudos estratégicos.

A Argentina, país que, em 1982, passou por envolvimento militar de maior vulto, encontra-se bastante mais desenvolvido em termos de entidades da sociedade civil organizada voltadas para o tema da defesa. Desde a redemocratização, em 1983, começaram a surgir centros de estudo e investigação especializados em temas de defesa e segurança, entre eles, a *SER en el 2000*. No entanto, mesmo no país vizinho, os temas predominantes são os das relações civis-militares, relação entre forças armadas e democracia, sociologia militar, dificilmente incluindo-se o tema dos orçamentos da defesa nacional. Entre os poucos investigadores do assunto, destaca-se o professor Thomas Scheetz, que nos últimos vinte anos dedicou-se ao assunto¹⁶⁷.

¹⁶⁶ KENNEDY, Gavin. *Defense Economics*. London: Gerald Ducworth Editor, 1983.

¹⁶⁷ SIBILLA, Gustavo et alli. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*. Papeles de investigación RESDAL. Buenos Aires: Red de Seguridad de América latina, 2004.

CAPÍTULO III

3.1 Papel do Poder Executivo Nacional

Predominância absoluta nas questões da defesa

O Presidente da República exerce a posição de comandante supremo das forças armadas, além do papel de diretor da política externa. Em termos dos assuntos da defesa nacional, pouco resta para o Legislativo. As atribuições constitucionais do Presidente da República, diretamente relacionadas à defesa nacional são exercidas em caráter privativo, o que afasta, na prática, o controle do Congresso Nacional. Além disso, e o mais importante, é baixo o nível de interesse parlamentar pela função defesa nacional, haja vista o baixo retorno eleitoral envolvido, como será visto a seguir. São as seguintes as atribuições presidenciais ligadas à função defesa nacional:

- a) manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;
- b) celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;
- c) decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- d) exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos;
- e) nomear membros do Conselho da República;
- f) convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;
- g) declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;
- h) celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;
- i) permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

Fragilidade institucional do Ministério da Defesa

Embora haja uma predominância absoluta do Executivo nas questões da defesa nacional, é importante lembrar que essa predominância encerra, curiosamente, uma fragilidade institucional do Ministério da Defesa. O Poder Executivo, efetivamente, predomina sobre o Legislativo. Em parte porque a Constituição defere a quase totalidade dos assuntos de defesa ao Presidente da República, de forma privativa. Em parte, também, porque existe um desinteresse visível do Congresso Nacional pelas questões referentes ao tema.

No entanto, o Ministério da Defesa ainda não conseguiu afirmar-se, realmente, como componente central do sistema. Em parte porque faltam, no Brasil, profissionais civis

capacitados ao exercício gerencial da defesa. Em parte porque ainda existe alguma resistência ao controle civil, entre os generais. Exemplo da confusão que reina nas relações entre o Ministério e os Comandos reside no fato de, hoje, ser o ministro ninguém menos que o segundo mandatário da nação, o Vice-Presidente da República, tudo para apaziguar descontentamentos dos oficiais-generais das três forças armadas.

Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional

São órgãos de assessoramento direto do Presidente da República, nas questões mais relevantes da Nação. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados, os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal, o Ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução. O Presidente da República poderá convocar Ministro de Estado para participar da reunião do Conselho, quando constar da pauta questão relacionada com o respectivo Ministério. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

- a) intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;
- b) as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. Dele participam como membros natos o Vice-Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, o Ministro da Justiça, o Ministro de Estado da Defesa, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro do Planejamento, além dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

- a) opinar nas hipóteses de declaração de guerra e de celebração da paz, nos termos desta Constituição;
- b) opinar sobre a decretação do estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal;
- c) propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo;
- d) estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.

3.2 Papel do Congresso Nacional

Apatia do Poder Legislativo

O Presidente da República exerce a posição de comandante supremo das forças armadas, além do papel de diretor da política externa. Em termos dos assuntos da defesa,

pouco resta para o Congresso Nacional quanto à formulação de políticas, condução e avaliação das mesmas. Os parlamentares, da mesma forma, não se interessam pelos assuntos da defesa porque o retorno eleitoral do assunto é baixo. Procuram concentrar-se em temas mais urgentes e de maior visibilidade para o eleitorado. Eliézer Rizzo, acertadamente, afirma que “para dedicar-se à defesa, o parlamentar há que ser mais do que representante da sua região: é preciso encarnar a dimensão nacional e internacional do Brasil”¹⁶⁸.

Muito dessa apatia do Poder legislativo acerca do tema da defesa decorre, também, da estabilidade da situação política do Brasil na América do Sul. O fato de não contarmos com vizinhos ameaçadores, a ausência de riscos imediatos a serem enfrentados pela defesa nacional, o fim das diferenças da bipolaridade característica da Guerra Fria e a virtual ausência de qualquer corrida armamentista na região mais desmilitarizada do mundo contribuem, decisivamente, para o afastamento da defesa nacional de qualquer agenda prioritária da política brasileira.

O problema é que não é necessária a existência de ameaças concretas para justificar-se a preparação militar do Brasil. Nem de qualquer outro país do mundo. Não é equilibrado admitir a desnecessidade de forças armadas como resultado da inexistência de ameaças. Existem ameaças, sim, e de novas formas, de difícil contraposição. Essa dificuldade somente pode ser enfrentada com boa inter-relação entre a estratégia militar e as instituições políticas. Algo que somente pode ser conseguido com ativa participação parlamentar nas questões da defesa nacional.

No entanto, lançando mão de expressão cunhada pelo Almirante Mário César Flores, o professor Eliézer Rizzo, refere-se à falta de cultura estratégica do Poder Legislativo brasileiro. As comissões de defesa nacional do Senado Federal e da Câmara dos Deputados subordinam o assunto à segurança pública. Além disso, tratam as relações exteriores, que também fazem parte da competência temática das referidas comissões, de forma dissociada da defesa nacional, confirmando a hipótese, já levantada neste trabalho, de que não existe adequada, se é que existe alguma, entre as políticas de relações exteriores e de defesa nacional. Além da tímida atuação das comissões parlamentares, o próprio Congresso Nacional mostra-se reticente em atuar nas questões da defesa nacional. O Legislativo brasileiro não demonstra preocupação em protagonizar a política de defesa nacional. Limita-se, no máximo, a convocar autoridades e o ministro da defesa, fazendo-o, ainda, de forma quase reverencial, resultado direto da falta de esclarecimento parlamentar sobre o tema. Não se preocupa o parlamento brasileiro, da mesma forma, com o fomento à participação da sociedade, das universidades e dos centros de pesquisa.

Algumas sugestões são apresentadas pelo professor Rizzo, com vistas a ampliar a participação e a responsabilidade do Poder legislativo no tema da defesa nacional brasileira. De início, participar ativamente das decisões quanto ao emprego militar na segurança pública, tema afeto, primordialmente, às unidades federadas. Participar das revisões da política de defesa nacional. Cobrar do Ministério da Defesa a elaboração do livro branco da defesa brasileira, ou outro documento similar que seja capaz de garantir a transparência da defesa para a sociedade. Promover a participação dos parlamentares nos conclaves internacionais sobre defesa. Realizar seminários temáticos. Ainda, e extremamente importante para que o parlamento brasileiro conheça a realidade da defesa nacional, visitar unidades e escolas militares. Tudo isso daria ao Congresso Nacional conhecimento de causa sobre o setor defesa nacional do Brasil e condições de votar com propriedade o orçamento e outros assuntos da defesa da sua competência constitucional.

¹⁶⁸ OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. O Legislativo e a Defesa Nacional. *Correio Brasiliense*. Brasília, 02/05/2002.

Analisando desde uma perspectiva histórico-constitucional, Héctor Luis Saint-Pierre, Sérgio Paulo da Silva e Fernando Rocha, comparam dois períodos emblemáticos da política brasileira em relação ao setor defesa. Em primeiro lugar, analisando o período da ditadura do Estado Novo, sob a égide da Constituição de 1937, conhecida como “a polaca”, outorgada pelo então presidente Getúlio Vargas, evidenciam uma concentração intensa de poder no Executivo que, praticamente, relegava o legislativo á impotência. Em seguida, analisando o período da redemocratização pós-ditadura de 1964, já sob os auspícios da Constituição de 1988, “a cidadã”, concluem pela distribuição de responsabilidades entre os poderes constituídos, de forma a abrir espaço, gradualmente, para o incremento da ação parlamentar nos assuntos relativos à defesa nacional¹⁶⁹. Há, portanto, base constitucional para o alargamento da participação do Congresso Nacional na defesa. Falta a esperada e necessária vontade política.

3.3 Papel da sociedade civil

Direito à boa gestão dos recursos públicos

Em um Estado democrático de direito, a sociedade tem direito à boa gestão dos recursos públicos e os administradores públicos o dever de prestar contas. Essa relação de superioridade da sociedade civil sobre a administração pública, no que se refere ao uso de recursos, particularmente, dos orçamentos públicos, precisa ser entendida e, constantemente, reafirmada. O administrador público tem obrigação de prestar contas ao cidadão comum, e não o contrário.

A superioridade da sociedade civil decorre, em essência, da lógica tributária. A tributação é o resultado da noção, lógica e democrática, de que se a sociedade precisa de uma máquina administrativa para gerenciar os assuntos de seu interesse, deve custear essa mesma máquina. Até então, nada assusta quanto ao dever que tem o cidadão de pagar tributos, uma vez que aquele que não o faz, em regra, estará prevalecendo do custeio por outros e usufruindo de bens e serviços públicos pelos quais não pagou. Estará, enfim, lesando a parcela da sociedade que paga regularmente seus impostos e taxas.

Ocorre que a sociedade, quando cria o Estado, em particular, o aparelho de Estado, e decide financiá-lo, deve reter para si a última palavra sobre seu funcionamento. Não pode a sociedade abrir mão de ser senhora dos recursos que financiam o Estado, mas, ao contrário, por ser ela a financiadora das ações estatais, pode e deve, a todo momento, cobrar dos administradores governamentais o bom uso do dinheiro público, seu inalienável direito. A sociedade tem, indiscutivelmente, direito à boa gestão dos recursos públicos. Esses recursos lhe pertencem e ela constitui-se na única beneficiária legítima de qualquer investimento que com eles se realiza.

Defesa: bem público

Da teoria dos bens econômicos retira-se a noção do *bem público*, assim considerado por ser *não-rival* e *não-exclusivo*. Por *bem não-rival* entende-se aquele que, ao ser consumido, utilizado ou demandado por alguém, não chega a impedir ou reduzir sua disponibilidade para outros. Por *bem não-exclusivo* entende-se aquele cujo proveito ou uso não pode ser impedido pelo seu provedor. A defesa nacional, neste sentido, constitui-

¹⁶⁹ SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Sérgio Paulo da & ROCHA, Fernando. Parlamento e defesa: o caso brasileiro. In: FOLLIETTI, Gilda & TIBILETTI, Luis (editores). *Parlamento y defensa en América Latina: el papel de las comisiones*. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004. Vol. 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

se como um bem público, ou seja, o fato de um cidadão "usufruir" da defesa não significa que outro cidadão não possa fazer o mesmo (*bem não-rival*) e o provedor da defesa, normalmente o Estado, não é capaz de impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (*bem não-exclusivo*). A noção do consumidor oportunista (do inglês *free-rider*), adjacente ao conceito do bem público, também se mostra aplicável ao tema da defesa, ou seja, é possível que um cidadão que "não pague" pela defesa (sonegador de impostos, por exemplo) dela usufrua na mesma intensidade que aquele que "pague" normalmente por ela (contribuinte em situação regular).

O corolário dessa breve análise é que dificilmente o setor privado interessar-se-á pelo fornecimento do "bem" defesa, mas, como um mínimo de defesa parece ser sempre imprescindível, o Estado deverá encarregar-se de sua entrega à coletividade. Por isso, a sociedade, sustentáculo financeiro do Estado, tem o mais legítimo direito a conhecer o uso que se faz dos recursos públicos investidos na defesa nacional, bem como que os seus administradores, civis ou militares, prestem contas e demonstrem que fizeram o melhor uso possível desses recursos.

Superação do afastamento entre o cidadão e o soldado

O Orçamento deve servir como instrumento a serviço da sociedade. Entender o orçamento é passo importante na garantia de aderência das ações de governo ao interesse da sociedade. A aplicação dos conceitos e princípios econômicos e orçamentários ao mundo da defesa permite o tratamento deste tema segundo uma forma de entendimento mais familiar à sociedade, uma vez que os conceitos tradicionais de defesa normalmente se desenvolvem em um ambiente mais ou menos hermético, com pouca transferência de conhecimento interdisciplinar. Essa perspectiva é extremamente relevante, sobretudo quando o país passa por momentos de redefinição institucional em sua estrutura de defesa.

É o caso do atual momento vivido pelo Brasil. A recente criação do Ministério da Defesa, com o conseqüente reforço da noção de controle civil sobre as forças armadas, leva à necessidade de rediscussão das relações entre as armas e a sociedade que elas devem proteger e que a elas confia a guarda de seus mais importantes valores. Os conceitos puramente militares, normalmente desenvolvidos em círculos fechados de conhecimento, pouco divulgados por receio das autoridades envolvidas ou como resultado do baixo nível de interesse social, podem representar, em maior ou menor medida um obstáculo à obtenção do esperado entendimento. A economia e orçamento se apresentam, a este respeito, como ferramentas de integração entre os setores civil e militar do país, não como substituta dos conceitos militares, mas como sua importante aliada. A substituição radical de conceitos e princípios militares colocaria "em xeque" a própria necessidade de existência das forças armadas, uma situação extremada em que, como em todos os casos extremos, dificilmente se mostra razoável. Contudo, a integração entre a análise econômico-orçamentária e a análise militar pode gerar um reforço mútuo aos dois campos do conhecimento, com benefícios significativos para ambos os lados.

Conceitos econômicos como o das combinações de produção, por exemplo, poderão conduzir a uma melhor alocação dos recursos militares segundo uma ótica econômica, o que poderia significar a utilização desses recursos em níveis maiores de produtividade, de forma a retirar do universo militar a maior contribuição possível, inserindo de forma mais consistente e inteligível a questão militar na questão nacional, depois de um aparente e inaceitável divórcio entre o cidadão e o soldado. A análise da defesa segundo o conceito de *trade-off* possibilita a definição dos custos da defesa não apenas em função de seu significado financeiro, mas em função daquilo que deixa de ser entregue à sociedade. Tem-se, com isso, mais um argumento de análise, utilizável na busca da melhor alocação

possível dos recursos nacionais e na composição de uma política nacional mais consonante com as necessidades e os interesses nacionais.

O entendimento da singularidade do produto ofertado pela defesa de um país também se mostra relevante para a realização de uma análise mais aprofundada. A consideração econômica das questões de defesa requer o entendimento de sua singularidade e de sua característica essencial de bem público. Tal noção deve ser explicada à sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, de forma a desfazer o divórcio cidadão-soldado acima referido e a enquadrar a análise dos orçamentos da defesa segundo uma lógica coerente e adequada às suas peculiaridades, em particular, à dificuldade de mensuração de seus resultados. A consideração de tais peculiaridades poderá constituir ferramenta útil para a obtenção dos melhores resultados possíveis dos investimentos em defesa e para a geração de externalidades positivas.

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Particularmente, uma vez que o orçamento é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

CAPÍTULO IV

4.1 Conclusões

Exigência de transparência na administração pública

Observa-se que, desde fins da década de 1980, avanços e esforços, nos níveis governamental e social, para dotar o processo orçamentário-financeiro do Estado de ferramentas de transparência. Procuram-se ferramentas capazes de garantir uma adequada transparência à gestão pública em todos os setores do governo. Embora a Lei nº 4.320/64 e o Decreto-Lei nº 200/67 já previssem importantíssimas regras relativas à transparência, o principal elemento de impulso desse esforço é a atual Constituição Federal. Promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte de 5 de outubro de 1988, a carta política brasileira define, entre os princípios constitucionais da administração pública, a *publicidade* como norteadora dos atos de gestão. Hoje em dia, sem dúvida, é a própria Constituição que funda a base normativa para a busca de transparência, e, o setor defesa não constitui exceção a essa deliberada procura.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, mais recentemente, definiu a transparência como pressuposto da gestão fiscal responsável. Dedicou um capítulo inteiro à transparência, ao controle e à fiscalização. Define que são instrumentos de transparência na gestão fiscal os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas com os respectivos pareceres prévios, relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos. Estabelece que a transparência será assegurada, também, mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas.

Importante, também, é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Esta, nos limites definidos pela Constituição Federal, define a composição, a jurisdição e a competência do Tribunal. Nos termos da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumiu obrigações de natureza pecuniária. O Tribunal de Contas da União, não está subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional, tem competências constitucionais privativas e julga, inclusive, as contas do parlamento.

A Lei nº 10.180/01 que dispõe sobre o sistema de controle interno brasileiro, bem como outros sistemas da administração pública. Define que serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal. Trata-se de importante passo com vistas à modernização da administração federal.

A Lei da Improbidade Administrativa diz respeito aos casos em que os agentes públicos hajam provocado prejuízo financeiro ao Erário ou ofendido princípios da administração pública. Entre os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, dois deles, pelo menos, guardam especial relação com o tema da transparência na gestão governamental. O artigo 11 da lei afirma que constitui ato desse tipo qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente, entre outros, *negar publicidade* aos atos oficiais e *deixar de prestar contas* quando esteja obrigado a fazê-lo. O

controle social sobre a gestão de recursos públicos é estimulado no *caput* do artigo 14, pelo qual qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

A Lei de Improbidade Administrativa traz dispositivo específico para pessoal militar. Enuncia que, atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos. No caso de pessoal militar, o processamento ocorrerá de acordo com os respectivos regulamentos militares. Não há dúvida, portanto, que o normativo atinge os militares e que os regulamentos das forças armadas devem servir à apuração dos atos de improbidade e servirem como instrumentos de transparência na gestão do setor defesa nacional.

A Lei de Crimes Fiscais estabelece comportamentos inadequados em relação às contas públicas, os quais deverão ser enquadrados como crimes contra as finanças públicas ou infrações administrativas, e punidos adequadamente. Também define infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, as quais serão processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Resistência cultural à transparência no setor defesa

A cultura militar não é inclinada à promoção da transparência nos atos de gestão. *Cultura militar* é o conjunto de idéias, práticas e valores que norteiam, com razoável predominância, a atitude dos militares enquanto membros das instituições armadas. Uma das marcas desse conjunto de idéias, práticas e valores, é a tradição de autonomia existente nas forças armadas brasileiras. Essa autonomia decorre do isolamento que existe entre o mundo militar e o mundo civil. A tradição de autonomia pode trazer resistências à idéia do controle civil sobre as forças armadas. Não foram poucas, por exemplo, as resistências de oficiais de alta patente à criação do Ministério da Defesa. Resistência esta que ainda dá sinais de vida.

Ausência de um projeto de força

A maior falha da política de defesa nacional do Brasil é a falta de um projeto de força. Este consiste de um sistema de conceitos que permitem identificar e relacionar as variáveis requeridas para a concepção do conjunto de capacidades antecipadas para o provimento da defesa e uma metodologia associada sobre a utilização desses conceitos. O projeto de força visa a permitir a adequada combinação de elementos essenciais ao combate moderno, garantindo interoperabilidade, tanto entre as armas componentes de uma força armada, quanto entre as próprias forças armadas, de forma a garantir a habilidade de operação conjunta das forças de mar, terra e ar.

O projeto de força responde aos problemas de planejamento em termos de *capacidades requeridas* em um período de tempo, sendo esse o conceito central da metodologia. Difere radicalmente de modelos anteriores de estudo e programação militar, os quais, normalmente, respondem aos problemas do planejamento não em termos de capacidades, mas em termos de números de unidades. Uma resposta sem dúvida mais concreta, mais palpável do que o abstrato conceito de capacidades requeridas mas que encerra graves problemas, em especial no que se refere à administração orçamentária, os quais podem levar à paralisia da força.

O projeto de forças encara a limitação orçamentária de maneira essencialmente realista, tratando-a como um limite a ser respeitado e não como uma dificuldade a ser superada, escapando à elaboração de planos ambiciosos que escapam à realidade

nacional e aos conseqüentes embates com o governo, o Poder Legislativo e outros segmentos nacionais, sempre em busca de mais recursos, o que ocorre com freqüência no Brasil.

Sem o projeto de força não se pode pensar em planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento, nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade da execução, nem será possível a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria o controle. Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, portanto, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência na administração dos negócios da defesa.

Inefetiva estrutura do controle interno

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal não inclui o setor defesa nacional. A Lei nº 10.180/01 classifica como *órgãos setoriais* aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil, diferenciando-os do órgão central, definido na Secretaria Federal de Controle Interno. Existe referência a uma orientação normativa e supervisão técnica do órgão central, o que, na verdade, não chega a contribuir, em nada, para a integração dos controles internos, resultando que, na prática, os controles internos do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, no Brasil, atuam de maneira totalmente independente, sem qualquer justificativa para que o controle interno da defesa nacional não se subordine ao órgão central, como ocorre em relação aos demais setores da ação governamental.

Além dessa ausência de uma instância de integração entre o controle interno do Ministério da Defesa e os controles internos dos demais ministérios, os próprios controles internos dos Comandos Militares não se subordinam ao Controle Interno do Ministério da Defesa. Além de o Ministério da Defesa não estar integrado ao sistema federal de controle interno, nem mesmo serve para integrar os controles internos das forças armadas. Uma realidade em pouco ou nada compatível com a afirmação da democracia e do controle civil sobre os militares.

No caso dos controles internos das organizações militares podemos identificar, *a priori*, pelo menos possíveis problemas: a subordinação hierárquica e a alta rotatividade de pessoal. O primeiro deles pode vir a comprometer a independência das posições emitidas pelos integrantes do sistema de controle interno e, ato contínuo, afetar sua confiabilidade. O segundo compromete, inicialmente, a qualidade das informações produzidas, com efeitos negativos sobre a confiabilidade e atingindo, em seguida, a independência. Os mesmos problemas podem ocorrer, sem dúvida alguma, no âmbito dos controles internos de organizações civis, mas é importante discuti-las em relação ao setor militar porque, haja vista as características e peculiaridades do meio castrense, esses problemas apresentam tendência à amplificação de seus efeitos.

Frágil atuação do Poder Legislativo

O Presidente da República exerce a posição de comandante supremo das forças armadas, além do papel de diretor da política externa. Em termos dos assuntos da defesa nacional, pouco resta para o Congresso quanto à formulação de políticas, condução e avaliação das mesmas. Os parlamentares, da mesma forma, não se interessam pelos assuntos da defesa porque o retorno eleitoral do assunto é baixo. Procuram concentrar-se

em temas mais urgentes e de maior visibilidade para o eleitorado. Muito dessa apatia do Poder legislativo acerca do tema da defesa decorre, também, da estabilidade da situação política do Brasil na América do Sul. O fato de não contarmos com vizinhos ameaçadores, a ausência de riscos imediatos a serem enfrentados pela defesa nacional, o fim das diferenças da bipolaridade característica da Guerra Fria e a virtual ausência de qualquer corrida armamentista na região mais desmilitarizada do mundo contribuem, decisivamente, para o afastamento da defesa nacional de qualquer agenda prioritária da política brasileira.

Ausência de cultura de defesa

No Brasil, faz falta uma *cultura de defesa*, entendida como a percepção social de que a defesa é uma capacidade sócio-política necessária à garantia de bens e valores, materiais e imateriais, em uma comunidade independente, contra ameaças externas. Não há, aparentemente, maior interesse no tema, por parte da sociedade. Os poucos esforços realizados são isolados e não contam com o apoio popular. Muito menos, com o apoio político. Os próprios parlamentares, praticamente, fogem a discutir o tema.

Em relação aos assuntos de defesa nacional, o gozo de prolongados períodos de paz e estabilidade conduzem a sociedade, gradualmente, a perceber esses benefícios como uma circunstância espontânea e natural do sistema político, nacional e internacional. Há muito sem qualquer ação militar significativa, o Brasil é um país no qual resulta particularmente difícil explicar à sociedade questões como dissuasão e a importância de se garantir esse benefício.

4.2 Recomendações

Fazer que a transparência seja obrigação do administrador e direito da sociedade

Não faltam normativos voltados para a exigência de transparência na administração pública brasileira. A própria Constituição que funda base normativa para a busca de transparência, e, o setor defesa não constitui exceção a essa deliberada procura. A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu a transparência como pressuposto da gestão fiscal responsável. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, nos limites definidos pela Constituição Federal, define a composição, a jurisdição e a competência do órgão de controle externo. A Lei da Improbidade Administrativa diz respeito aos casos em que os agentes públicos hajam provocado prejuízo financeiro ao Erário ou ofendido princípios da administração pública.

É necessário estimular, contudo, uma mudança de postura dos administradores públicos. Por razões relacionadas ao passado patrimonialista da administração pública, muitos administradores públicos ainda tratam a coisa pública como se fosse um bem privado, particular, seu mesmo. Por isso, não se sentem obrigados a dar satisfação de seus atos ao cidadão comum, o qual vêem como seu subordinado ou como alguém por demais desprovido de capacidade para entender a gestão pública. Essa mudança de postura deve ser estimulada das mais diversas formas: na educação corporativa, nos concursos públicos para admissão de pessoal nos quadros governamentais, nos critérios para promoção em carreiras públicas e outras.

Superar resistências culturais à transparência no setor defesa

A cultura militar não é inclinada à promoção da transparência nos atos de gestão. *Cultura militar* é o conjunto de idéias, práticas e valores que norteiam, com razoável predominância, a atitude dos militares enquanto membros das instituições armadas. Uma

das marcas desse conjunto de idéias, práticas e valores, é a tradição de autonomia existente nas forças armadas brasileiras. Essa autonomia decorre do isolamento que existe entre o mundo militar e o mundo civil. A tradição de autonomia pode trazer resistências à idéia do controle civil sobre as forças armadas. Não foram poucas, por exemplo, as resistências de oficiais de alta patente à criação do Ministério da Defesa. Resistência esta que ainda dá sinais de vida.

A superação das resistências culturais à transparência na defesa nacional deve levar em conta, com especial atenção, o ensino acadêmico-militar. É nas escolas militares que se forma a maior parte da cultura militar e é nas salas de aula que os jovens cadetes e aspirantes estão mais propensos a absorver os valores transmitidos por seus professores e instrutores. Se o ensino acadêmico valorizar os conteúdos democráticos, muito estará sendo feito para garantir, no futuro, oficiais em posição de mando desde jovens comprometidos com a transparência na gestão pública.

Elaborar um projeto de força

A maior falha da política de defesa nacional do Brasil é a falta de um projeto de força. Sem ele não se pode pensar em planejar, executar e controlar adequadamente o orçamento da defesa. Isso porque não estarão disponíveis as informações necessárias ao dimensionamento das necessidades e capacidades, essenciais ao planejamento, nem será possível realizar despesas com a segurança de sua melhor utilização, do que depende a efetividade da execução, nem será possível a desejada construção de adequados indicadores de desempenho, o que comprometeria o controle.

Gerenciar forças armadas sem um apropriado projeto de força, portanto, tende a tornar-se atividade marcada pelo desperdício de recursos e pela baixa transparência na administração dos negócios da defesa. Sua elaboração e implementação deverão constituir prioridade para o Ministério da Defesa e contar com ampla participação da sociedade, seja diretamente, seja por meio de seus representantes eleitos no Congresso Nacional.

Criar mecanismos de controle que façam respeitar os limites orçamentários

Como visto, o setor defesa nacional, ocasionalmente, realiza gastos superiores ao orçamento que lhe é destinado. É necessário instituir mecanismos de controle eficazes para coibir essa prática. O gasto não autorizado para provimento do bem defesa nacional retira recursos destinados ao provimento de outros bens, como saúde e educação. Além disso, fragiliza o planejamento da administração, fazendo com que esta tenha maior dificuldade para atingir os propósitos desejados.

Reforçar a posição institucional do Ministério da Defesa

O controle civil sobre as forças armadas é fragilizado quando fraca a posição institucional do Ministério da Defesa. Esta deve ser reforçada de maneira que o ministro da defesa possua uma efetiva posição de mando sobre os militares, sem que estes sintam-se melindrados ou subtraídos em suas prerrogativas. A posição institucional do Ministério deve ser definida clara e objetivamente, para que o controle civil sobre os militares seja percebido como decorrência natural da democracia e não uma subversão das antigas relações civis-militares, as quais não encontram mais razão de existência.

Redefinir o controle interno do setor defesa

É necessário redefinir a estrutura do controle interno da defesa nacional, integrando-o ao órgão central do controle interno federal. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal não inclui o setor defesa nacional. Na prática, os controles internos do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares, no Brasil, atuam de maneira totalmente independente da Secretaria Federal Controle Interno, sem qualquer justificativa lógica.

Além dessa ausência de uma instância de integração entre o controle interno do Ministério da Defesa e os controles internos dos demais ministérios, os próprios controles internos dos Comandos Militares não se subordinam ao Controle Interno do Ministério da Defesa. Além de o Ministério da Defesa não estar integrado ao sistema federal de controle interno, nem mesmo serve para integrar os controles internos das forças armadas. Uma realidade em pouco ou nada compatível com a afirmação da democracia e do controle civil sobre os militares.

Participação mais ativa do Poder Legislativo

É necessário que o Congresso Nacional participe ativamente das discussões relativas à defesa nacional e assuma seu papel, também, em relação a essa importante política pública. O Presidente da República exerce a posição de comandante supremo das forças armadas, além do papel de diretor da política externa. Em termos dos assuntos da defesa nacional, pouco resta para o Congresso quanto à formulação de políticas, condução e avaliação das mesmas. Os parlamentares, da mesma forma, não se interessam pelos assuntos da defesa porque o retorno eleitoral do assunto é baixo. Procuram concentrar-se em temas mais urgentes e de maior visibilidade para o eleitorado.

Muito dessa apatia do Poder Legislativo acerca do tema da defesa decorre, também, da estabilidade da situação política do Brasil na América do Sul. O fato de não contarmos com vizinhos ameaçadores, a ausência de riscos imediatos a serem enfrentados pela defesa nacional, o fim das diferenças da bipolaridade característica da Guerra Fria e a virtual ausência de qualquer corrida armamentista na região mais desmilitarizada do mundo contribuem, decisivamente, para o afastamento da defesa nacional de qualquer agenda prioritária da política brasileira.

Incentivar a formação de uma cultura de defesa

No Brasil, faz falta uma *cultura de defesa*, entendida como a percepção social de que a defesa é uma capacidade sócio-política necessária à garantia de bens e valores, materiais e imateriais, em uma comunidade independente, contra ameaças externas. Não há, aparentemente, maior interesse no tema, por parte da sociedade. Os poucos esforços realizados são isolados e não contam com o apoio popular. Muito menos, com o apoio político. Os próprios parlamentares, praticamente, fogem a discutir o tema.

Em relação aos assuntos de defesa nacional, o gozo de prolongados períodos de paz e estabilidade conduzem a sociedade, gradualmente, a perceber esses benefícios como uma circunstância espontânea e natural do sistema político, nacional e internacional. Há muito sem qualquer ação militar significativa, o Brasil é um país no qual resulta particularmente difícil explicar à sociedade questões como dissuasão e a importância de se garantir esse benefício.

Fixar padrões para a comunicação social do setor defesa

Algumas recomendações dizem respeito ao sistema de comunicação social do setor defesa. A fixação de padrões, pelo Ministério da Defesa, é um passo importante. Hoje, as informações disponíveis sobre estruturas, atividades, oportunidades de ingresso nas forças armadas, orçamento, etc, têm caráter visivelmente discricionário, cada força armada singular seguindo suas próprias regras. Faz-se necessária, também, a efetiva subordinação dos serviços de comunicação social das forças armadas ao serviço de comunicação social de estatura ministerial.

Os militares, bem como os civis integrantes do sistema de comunicação social da defesa devem ser adequadamente preparados. São vários os casos de descontinuidade entre as informações providas pelas forças armadas, ou pelo Ministério da Defesa, e as reportagens veiculadas na imprensa. Muito disso deve-se ao não-desenvolvimento de adequadas capacidades de exercício da comunicação social, especialmente da comunicação de massas. Nos comandos militares, é comum que as unidades específicas de comunicação, Serviço de Relações Públicas da Marinha (SRPM), Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEX) e Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CCOMSAER), é comum que as posições de mando sejam ocupadas por oficiais de carreira, desprovidos de qualquer formação específica para o desempenho de tarefa tão delicada.

Fomentar o debate público sobre o orçamento de defesa

A política de defesa é uma política pública como qualquer outra e os recursos a ela destinados merecem os mesmos cuidados que aqueles dedicados às outras áreas governamentais, como saúde e educação. Entretanto, seja por desinteresse ou por prevalência de uma cultura de sigilo em relação aos recursos destinados ao setor defesa, o debate sobre a dimensão e a composição das armas nacionais tem permanecido quase ausente da agenda da sociedade.

Um papel central caberá, sem dúvida, às entidades da sociedade civil organizada. É necessário que essas representações dos interesses da sociedade desenvolvam estudos e análises sobre defesa nacional e segurança, contando com pessoal devidamente formado e preparado para o desafio. Um dos requisitos a serem cumpridos pelas pesquisas em defesa diz respeito a escapar à simples repetição de padrões estrangeiros, com incentivo ao desenvolvimento autóctone de soluções próprias.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Manoel Maurício de. *Pequena história da formação social brasileira*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda., 1986.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Controle Externo sobre a Defesa Nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 2002, n. 94. Brasília: TCU, 2002.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Economia e orçamento para a defesa. *A Defesa Nacional: revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros*. Set/Dez de 2003, n. 797. Biblioteca do Exército Editora.
- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM): perspectivas da economia de defesa. *A Defesa Nacional: revista de assuntos militares e estudo de problemas brasileiros*. Mai/Ago de 2002, n. 793. Biblioteca do Exército Editora.
- AMORIM, Celso. *O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.
- BASTOS, Expedito Carlos Stephani e BASTOS JUNIOR, Paulo Roberto da Silva. Blindados da América do Sul 2004. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 100.
- BASTOS, Márcio Thomaz. *As Forças Armadas e a Segurança Pública*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.
- BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 10ª ed. Brasília: UnB, 1997. Verbete: Corrupção (p.291-292).
- BONALUME NETO, Ricardo. Brasil comanda força de paz. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 100.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Seminário Binacional Brasil-Argentina: por uma agenda de cooperação em Defesa, Segurança e Paz*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.
- BRASIL. *Código de Processo Civil: Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 6ª ed.
- BRASIL. *Código Penal Brasileiro: Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. 36ª ed.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 23ª. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2004. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, de 1994.
- BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1821*. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. *Decreto nº 2.295, de 04 de agosto de 1997*. Regulamenta o disposto no artigo 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.

BRASIL. *Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*. Dispõe sobre licitações e contratos na Administração Federal e dá outras providências (REVOGADO).

BRASIL. *Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000*. Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação – GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-lei nº 1.098, de 25 de março de 1970*. Altera os limites do mar territorial do Brasil e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto-lei nº 314, de 13 de março de 1967*. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e dá outras providências.

BRASIL. *Lei nº 10.685, de 5 de junho de 2003*. Dispõe sobre a alienação por doação de uma corveta da Marinha do Brasil.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. *Lei nº 4.341, de 17 de junho de 1964*. Cria o Serviço Nacional de Informação.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

BRASIL. Presidência da República. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2003 orçamentos fiscal e da seguridade social*. Brasília: Imprensa Nacional, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 603/2002-TCU-2ª Câmara (TC 012.799/2002-0)*. Programa de Reaparelhamento da Força Aérea. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 45/2002-2ª Câmara, Sessão de 28/11/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 879/1997-TCU-Plenário (TC 018.893/1996-1)*. Acompanhamento do Desenvolvimento dos Projetos de Reaparelhamento da Força Aérea Brasileira. Ministro-Relator Adhemar Ghisi. Ata 47/1997-Plenário, Sessão de 09/12/1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relação 043/2002-TCU-2ª Câmara (TC 009.132/2001-9)*. Auditoria no Projeto SIVAM. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Ata 31/2002-2ª Câmara, Sessão de 22/08/2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Súmulas do da jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União*. 4ª edição. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Decisão 678/2002-TCU-Plenário (TC 008.403/2000-0)*. Representação formulada pela Procuradoria da República em Rondônia. Possíveis irregularidades praticadas pelo TRT 14ª Região. Índícios de prática de nepotismo. Conhecimento. Procedência.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 1997*. Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto. Brasília: TCU, 1998.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 1998*. Ministro-Relator Bento José Bugarin. Brasília: TCU, 1999.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 1999*. Ministro-Relator Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2000.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 2000*. Ministro-Relator Adylson Motta. Brasília: TCU, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 2001*. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2002.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 2002*. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República, Exercício 2003*. Ministro-Relator Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2004.

BRIGAGÃO, Clóvis. *O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, ano IX, nº 96, fev-2001.

CHAGASTELES, Sérgio. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões da Marinha. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

DE MARCO, Miguel Ángel. *Corsários argentinos: héroes del mar en la independencia y la guerra con el Brasil*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, 2002.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. *Lei nº 4.320/64 (orçamento público): normas gerais de direito financeiro e orçamentário*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997. Atualizada com tratamento didático e refrão constitucional. Coletânea Administração Pública, vol. 3.

ELAZAR, Daniel. Estados Unidos: la no centralización constitucionalizada. In: CHÁVES, Alicia Hernández (org.). *¿Hacia um nuevo federalismo?*. México, DF: El Colegio de México Fondo de Cultura Económica, 1996.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1995.

FERRO, Francisco. O maior exercício militar aéreo da América Latina. *Tecnologia e defesa*. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 102.

FLANAGAN, Stephen J., FROS, Ellen L. e KUGLER, Richard L. *Challenges of the global century: report of the project on globalization and national security*. Washington, DC: National Defense University, 2001.

GORSHKOV, Sergei G. *The sea power of the state*. Annapolis: Naval Institute Press, 1979. Traduzido para o inglês por Voennoe Izdateltsvo Ministerstva Oborony.

HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd. *The Economics of Defense*. Cambridge, USA: Cambridge University Press, 1995.

HAYES, Margaret Daly. *Latin America and the U.S. National Interest: a basis for U.S. foreign policy*. Boulder, Westview Press, 1984.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*. Traduzido por João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Abril Cultural, 1985.

JAGUARIBE, Hélio. *Defesa nacional: desafio e possíveis respostas do Brasil*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

KLITGAARD, Robert E. *A corrupção sob controle*. Traduzido por Otávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

KUGLER, Richard L. The defense budget: meeting growing requirements with constrained resources. *Quadrennial defense review: strategy-driven choices for America's security*. Washington, DC: National Defense University.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo do Brasil*. Rio de Janeiro: Editore Forense, 1948.

LIDDELL HART, Basil Henry. *As grandes guerras da história*. 3ª. Tradução Aidano Arruda. São Paulo: IBRASA, 1982. Título do original em inglês: *Strategy*. Revisão técnica e anotações Reynaldo Mello de Almeida.

LORCH, Carlos. *Asas da Força Aérea Brasileira*. Rio de Janeiro: Action Editora, 1988. Edição comemorativa do cinquentenário do Ministério da Aeronáutica.

MAHAN, Alfred Thayer. *The influence of sea power upon history 1660-1783*. New York: Dover Publications Inc., 1987. Versão levemente alterada do original publicado em 1890, em Boston, por Little, Brown, and Company.

MARTÍNEZ, Manuel Concha. “Fundamentos económicos de la economía de Defensa”. *Revista Política y Estrategia*. Santiago, Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. Prêmio Serzedello Corrêa.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações*. Texto apresentado no Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 16ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2004. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 44/04.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

NINO, Carlos. *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: EMECE, 2002.

PEDERIVA, João Henrique e MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. *A defesa brasileira e o orçamento federal*. Texto apresentado no XXVVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Brasília: ANPAD, 20 a 24/09/2003.

PINHO, José Antônio Gomes de. *Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo: um mix possível?*. Exposição apresentada no Seminário “Sociedade e a Reforma do Estado”. São Paulo, 26 a 28 de março de 1998.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 3ª Edição. Brasília: Franco e Fortes, 1996.

PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio e outros. “A falta que faz um projeto para as Forças Armadas”. *O Estado de São Paulo*. São Paulo: 03/01/2003.

QUINTÃO, Geraldo Magela. *Defesa, diplomacia e o cenário estratégico brasileiro*. Brasília: Ministério da Defesa, 28/ago/2002. Palavras do Ministro de Estado da Defesa Geraldo Quintão aos alunos do Instituto Rio Branco.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Texto apresentado no REDES 2002 – *Research and Education in Defense and Security Studies*. Brasília, Brasil, 2002.

REZEK, João F. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 3ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 1993.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. “Alguns casos polêmicos de licitação dispensável e inexigível”. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Out/Dez de 1998, n. 78. Brasília: TCU, 1998.

RUNZA, Ricardo A. Misiones, despliegue y organización de las fuerzas armadas de Argentina, Brasil y Chile. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, enero-junio, 2004.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Fevereiro, 2004. Vol. 19, nº 54.

SCHEETZ, Thomas. *Gastos militares en América del Sur: proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*. Lima: Centro regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y el Caribe, 2004.

SEGURANÇA e defesa: a revista do profissional. Rio de Janeiro: Contec Editora, 2004. nº 79. Seção “Informe S&D”.

SIBILLA, Gustavo et alli. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de defensa: el caso de Argentina*. Papeles de investigación RESDAL. Buenos Aires: Red de Seguridad de América latina, 2004.

SILVA, Francisco Carlos Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2002. Prêmio Serzedello Corrêa.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

TECNOLOGIA e defesa. São Paulo: Tecnodefesa Editorial Ltda, 2004. nº 100. Seção “Notas”.

TZU, Sun. *El arte de la guerra*. Madrid: Editora EDAF, 1993. Título do original em inglês *The art of war*. Traduzido por Alfonso Colodrón.

VIEIRA, Gleuber. Hipóteses de emprego na determinação da estrutura militar: custos, organização e dimensões no Exército. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In: VIEIRA, Laércio Mendes et. al. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. Política de defesa e segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana. In: REBELO, Aldo e

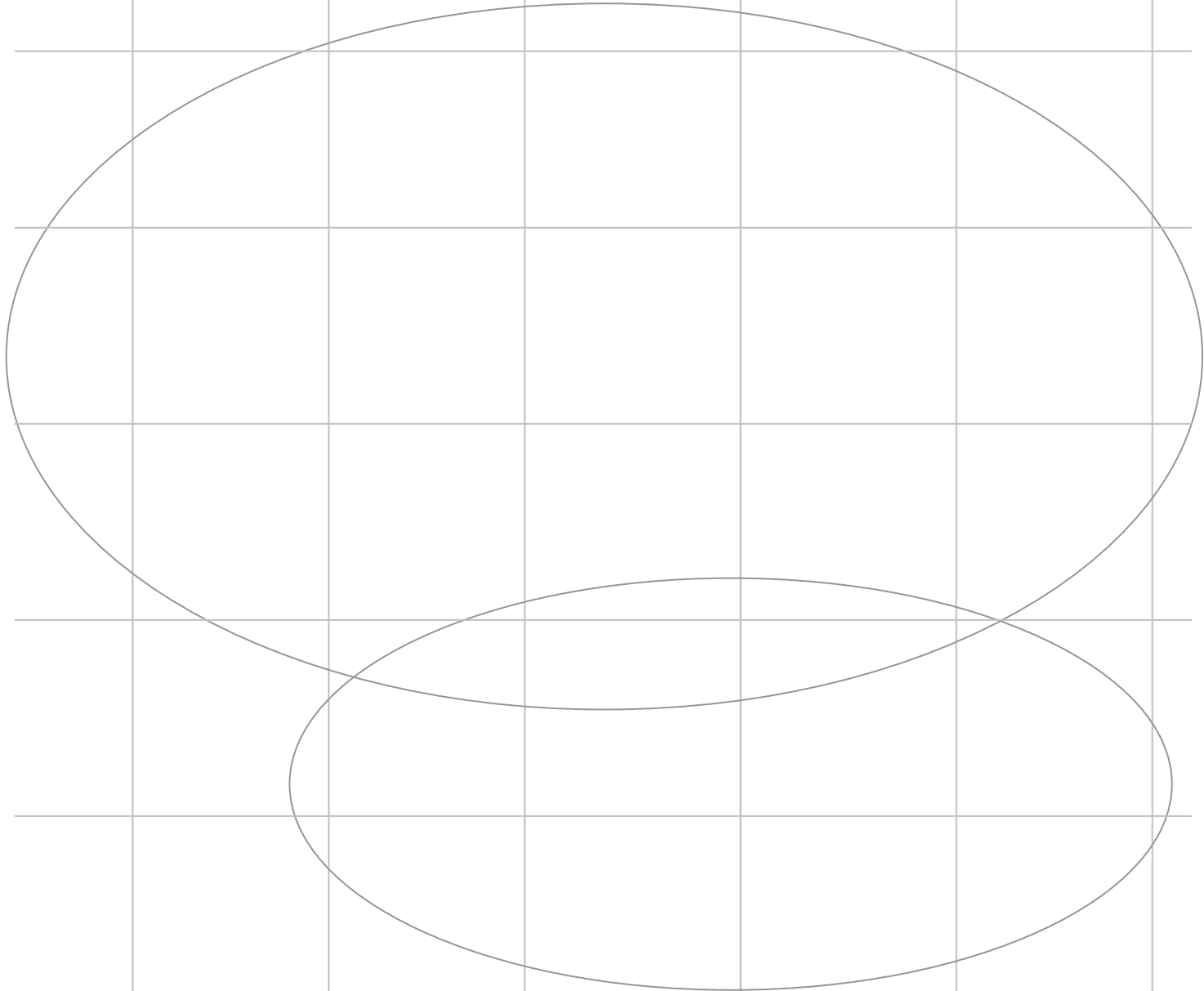
FERNANDES, Luis (org.). *Política de defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, 2003.

WURKOVITS, John F. George Dewey: his father's son. In: SWEETMAN, Jack. *The great admirals: command at sea 1587-1945*. Annapolis: Naval Institute Press, 1997.

Acerca de RESDAL

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles.

Su actividad se centra principalmente en la promoción de la colaboración entre instituciones e individuos dedicados al tema en toda la región, la organización de visitas de asistencia a diversos países, el debate y la investigación sobre las relaciones cívico-militares, seguridad y defensa. Todo ello se concentra además en el website RESDAL (<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>), cuyo objetivo es brindar al usuario un recurso accesible para obtener información, conocer y aprender sobre este campo, y contactarse con instituciones y especialistas.



RESDAL

Web site:

<http://www.resdal.org.ar>
<http://www.resdal.org>

Email:

consultas@resdal.org.ar

Dirección:

Av. Corrientes 1785 5to. J
(1085) Buenos Aires
Argentina