

Carlos Wellington Leite de Almeida²

Introdução: pensar a defesa “economicamente”

A utilização de ferramentas da ciência econômica contribui para conceber o res-
pal do teórico e científico à análise da defesa nacional. A proposta de tratamento do
tema da defesa como um tema econômico diz respeito à aplicação dos conceitos e
princípios da economia a uma área do conhecimento que, muitas vezes, desenvolve
conceitos próprios de forma hermética, permitindo pouco intercâmbio com outras
formas de entendimento. Esse hermetismo pode ser devido a uma cultura de defesa
isolacionista ou ao desinteresse generalizado da sociedade e do meio acadêmico pelo
estudo econômico da defesa. Traçar o tema da defesa segundo a ótica econômica é
conciliar formas diferentes de entendimento. Para os profissionais envolvidos, repre-
senta uma oportunidade de desenvolver em base teórica adequada a uma análise
integrada do planejamento e da execução do orçamento da defesa.

Muito da própria forma de se decidir a economia tem a ver com o processo de ci-
sório militar, sobre tudo no que se refere à necessidade de definição de estratégias, de
emprego de meios apropriados e de fins adequados aos meios disponíveis e ao in-
teresse geral da nação. Como propósito de melhor gerir suas possibilidades e aproveitar
ao máximo seu potencial, o país é levado a “pensar economicamente” sua defesa, ou
seja, precisa partir a análise de suas questões de defesa a partir da corrente e limita-
dora da nação em termos de necessidades e recursos escassos.

Assim, por exemplo, dada uma restrição orçamentária, os meios disponíveis e
os fins a serem atingidos, qual deve ser o perfil da defesa de um país? Deve um país
investir mais em sua Marinha ou em seu Exército? A possibilidade de maior explora-
ção dos recursos econômicos da plataforma continental marítima compensa a redução
do grau de prontidão militar nas fronteiras terrestres? E no caso de se decidir por uma
das opções, qual será o equipamento mais adequado? São questões como estas que in-
comodam o analista econômico e orçamentário da defesa, o qual poderá valer-se de

¹ Texto produzido a partir de estudos realizados no curso Defense Economics and Budgeting,
da National Defense University, Estados Unidos

² Analista de Finanças e Controle do TCU, possui Mestrado em Ciência Política pela Universi-
dade de Brasília, realizou os cursos Defense Economics and Budgeting – National Defense Uni-
versity e Techniques of Financial Analysis and Programming – International Monetary Fund
Institute em Washington, DC, Estados Unidos e no Brasil os cursos de Hidrografia pela Di-
retoria de Hidrografia e Navegação e Ciências Navais pela Escola Naval.

conceitose princípios econômicos para melhor de ci dir, na busca da forma mais econômica de obter bons resultados do investimento em defesa: a tranquilidade da nação.

Princípios e conceitos econômicos aplicados à defesa

A aplicação dos princípios e conceitos econômicos não visa tornar resposta para das as questões, mas a constituir ferramenta analítica confiável na busca da melhor solução. Assim sendo, conceitos normalmente restritos ao mundo da ciência da escassez são transportados para o mundo da defesa. Um universo em que, como no econômico, também há escassez de recursos e infinda de demandas.

Um dos conceitos econômicos mais facilmente aplicáveis à análise de defesa, e que diz respeito à própria limitação de escolha diante da escassez, é o conceito de *trade-off*. *Trade-off* é a relação de troca necessariamente existente em uma situação de recursos escassos, graficamente representada pela curva de fronteira de produção. A fronteira de produção representa a situação de máxima utilização dos recursos disponíveis para produção de determinada quantidade de cada um dos dois bens considerados e a aplicação do *trade-off* ao tema da defesa se mostrará zo a velmente evidente.

O conceito de *trade-off* em defesa é tradicionalmente conhecido como o dilema “manteiga versus canhões”, ou “arados versus espadas”. Segundo este ponto de vista, a nação de verá alocação de recursos de forma a produzir bens “civilis” ou “militares” de acordo com sua necessidade e, ao mesmo tempo, zelar para que a produção de ambos os bens se dê com a utilização mais eficiente dos recursos disponíveis, sob pena de se incorrer em imperdoável desperdício das potencialidades nacionais. Assim, arados e espadas deverão ser produzidos em quantidade que atenda às necessidades de geração de riquezas (arados) e de proteção das riquezas geradas (espadas).

A noção do *trade-off* opera uma sensível mudança no próprio conceito de custo. Isto porque, análise do tema sob a ótica da escassez de recursos, toda quantidade de arados (ou manteiga) a serem produzidos significará redução na capacidade de produção de espadas (ou canhões). Neste caso, o custo envolvido na tomada de decisão de ixa de ser avaliado em termos puramente financeiros para incorporar a idéia de que o custo de se produzir algo corresponde à opção de deixar de produzir alguma outra coisa também necessária. O custo de um avião de combate, ou de uma nova unidade naval, de ixa de ser medido apenas em milhões de dólares para ser medido, também, em termos da qualidade de ixa de ser oferecido à nação, por exemplo, educação primária ou saúde básica. Isto não significa dizer que a defesa deva ser de ixa da para segundo plano dentre as prioridades nacionais, pois a falta de investimentos militares poderá gerar, por exemplo, uma instabilidade nas fronteiras capaz de ameacar não somente a tranquilidade de com que se conduz os programas de educação e de saúde, mas toda a capacidade produtiva do país.

Como o *trade-off*, conceitos econômicos intimamente relacionados ao tema da defesa são os de especialização e vantagens comparativas. No domínio da economia, encontra-se a idéia, já bastante sedimentada, de que a especialização e as vantagens comparativas a elas sociais permitem incremento na produção, ou seja, permitem aumentar a produção e, muitas vezes, melhorar-lhe a qualidade. Aplicados à defesa, esses conceitos conduzem à idéia de que a especialização das forças armadas pode gerar uma defesa “maior” e “melhor”. Aviões de ataque ao solo especializados, provavelmente, terão melhor rendimento em ações de apoio aéreo aproximado (close air-support) ou de interdição aérea do campo de batalha (battlefield air-interdiction) do que aviões de emprego geral. Por serem tais aviões mais eficientes, tende-se a obter o mesmo resultado com um número menor de aviões, abrindo possibilidades de economia de recursos.

O conceito de mercado, embora de aplicabilidade ao tema da defesa bastante polêmica, deve ser lembrado como ferramenta na busca de eficiência. No que se refere à escolha entre diferentes armas e munições produzidas em plantas industriais privadas, nacionais ou internacionais, a competição entre as opções disponíveis, respeitadas as características específicas e a vocação de defesa de cada país, poderá contribuir para a decisão pela melhor combinação a ser adquirida – a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), é correntemente referenciada na literatura especializada como empresa tradicionalmente ligada ao setor de defesa que obteve significativo progresso a partir do desenvolvimento de uma mentalidade de mercado.

Outros conceitos e princípios econômicos também aplicáveis à análise da defesa são os de capital humano e de externalidades. O conceito de capital humano, por sua vez, se mostra aplicável ao tema da defesa de forma praticamente idêntica à que lhe em que se aplica na sociedade civil: quantidade de pessoal, custos com salários, necessidades de treinamento, são idéias tão familiares ao universo da defesa quanto ao mundo das empresas. Por fim, as externalidades também emprestam sua significância ao tema da defesa. Uma pesquisa militar poderá resultar em avanço tecnológico importante para a indústria como um todo, ou ainda, a ocupação militar de uma região isolada (partes da Amazônia, por exemplo) poderá representar a ponta-de-lança de uma ocupação geral, economicamente consolidada.

Singularidade do “produto” da defesa

Uma das mais importantes medidas econômicas é a que relaciona a relação entre os gastos realizados e os resultados obtidos. Neste ponto da análise, é fundamental mencionar a singularidade do resultado, em termos de defesa, obtido. Enquanto os gastos com defesa costumam ser facilmente identificados e quantificados, o resultado obtido, muitas vezes, é de difícil percepção e de complicada mensuração. Os gastos são relativos, basicamente, ao pessoal envolvido (soldos, instrução, treinamento), ao

equi pamento militar e à sua manutenção e aos de mais custos para funcionamento da máquina administrativa, além da queles relações com a geração e aquisição de tecnologia. Esses elementos podem ser, com relativa facilidade, identificados e medidos em termos financeiros. Já os resultados não aceitam o analista com a mesma facilidade de entendimento.

Nessa não reside a singularidade do “produto” oferecido pela defesa. Quanto “mede” a defesa conseguida a partir dos recursos com ela despendidos? Mesmo para casos específicos e isolados, a análise apresenta complicações: no caso dos aviões de ataque ao solo, ainda que se possa “medir” seu resultado em termos da área do campo de batalha que podem eficaz e eficientemente cobrir, ou do número de veículos inimigos que são capazes de destruir em um ataque, exigirá enorme esforço a redução de tais medidas a unidades que possam ser comparadas com os custos envolvidos. E a situação a medir com plena cada vez mais à medida em que se avança rumo a conceitos mais abrangentes e abstratos como a “segurança” do país, esta sim, praticamente impossível de ser medida em termos financeiros. O desafio ao analista de defesa está lançado: a resposta dependerá da capacidade de integração de informações provenientes de diversos áreas do conhecimento e da percepção apurada dos interesses, das potencialidades e das limitações nacionais.

Gastos com defesa e crescimento econômico

Os gastos com a defesa podem gerar efeitos positivos ou negativos sobre o crescimento econômico de um país. É justamente nessa idéia de que o país pode ou não ser “auxiliado” economicamente pelos investimentos em defesa que reside a importância do estudo de tal relação.

Émile Benoît é usualmente apontado como o autor da tese de que o incremento nos gastos com defesa guarda relação direta com o crescimento econômico nacional. Centrado seus estudos sobre o período compreendido entre os anos de 1950 e 1965, Benoît logo obteve uma relação positiva entre gastos com defesa e crescimento econômico em cerca de 40 países. Embora aparentemente conclusiva à época, a tese de Benoît acabou por se tornar mais relevante pelas discussões a que deu origem do que pelas conclusões que permitiu.

Usualmente apontada como exemplo da relação positiva entre gastos militares e crescimento econômico, a Alemanha da segunda metade dos anos 30 constitui berço de seu próprio contra-exemplo no período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, período em que se caracterizou por nível extremamente baixo de gastos com defesa e acelerado crescimento econômico. Assim, a verdade parece ser a de que não existe uma relação definitiva entre os gastos com defesa e o progresso econômico da nação, mas que, ao contrário, diferentes possibilidades sobressaem, devendo ser cada caso tratado individualmente. Seguem exemplos das diferentes relações possíveis.

- a) gasto com defesa reduzido e crescimento econômico elevado: Alemanha e Japão no pós-guerra;

- b) gasto com de fesa e elevado e crescimento econômico também elevado: Taiwan e Coreia do Sul;
- c) gasto com de fesa reduzido e crescimento econômico também reduzido: vários países africanos;
- d) gasto com de fesa e elevado e crescimento econômico reduzido: União Soviética nos anos 80.

Como se vê, parece não haver consenso sobre a relação entre os gastos com de fesa e o crescimento econômico. Enquanto alguns estudos do assunto alegam que os gastos com de fesa desvia recursos essenciais à pesquisa e ao desenvolvimento, outros fazem questão de assinalar a possibilidade de se obter externalidades positivas dos gastos com de fesa sobre a tecnologia, a qual pode se beneficiar dos resultados das pesquisas militares. Outros, ainda, fazem questão de mencionar a geração de empregos decorrente do crescimento da indústria bélica e dos próprios efeitos militares. Exemplo interessante desta última visão é o caso do Uruguai: pe que no em pro por ções geográficas e econômicas, aquele país parece haver em pres ta do a seu sis te ma de re cruta mento mi li tar um ver da de i ro as pec to de pro gra ma de em pre gos. De acor do com pes quisa re ali za da pelo In ter na tional In sti tute for Se cu ri ty Stu dies, di vul ga do em mar ço de 2001, o Uru guai em pre ga cer ca de 7 pes so as em seu se tor de de fe sa para cada 1000 ha bi tan tes. Para que se te nha uma no ção de quão ele va da é essa pro por ção, seus vi zi nhos ma i o res, Bra sil e Ar gen ti na, em pre gam me nos de 2 pes so as por cada 1000 ha bi tan tes no seu se tor de de fe sa.

De fesa como bem pú bli co

Da te o ria dos bens eco nô mi cos re ti ra-se a no ção do bem pú bli co, as sim con si de ra do por ser não-ri val e não-ex clu si vo. Por bem não-ri val en ten de-se aque le que, ao ser con su mi do, uti li za do ou de man da do por al guém, não che ga a im pe dir ou re du zir sua dis po ni bi li da de para ou tros. Por bem não-ex clu si vo en ten de-se aque le cujo pro ve i to ou uso não pode ser im pe di do pelo seu pro ve dor. Nes se sen ti do, a de fe sa na ci o nal con sti tui bem pú bli co, ou seja, o fa to de um ci da dão “usu fru ir” da de fe sa não sig ni fi ca que ou tro ci da dão não pos sa fa zer o mes mo (bem não-ri val) e o pro ve dor da de fe sa, nor mal men te o Esta do, não é ca paz de im pe dir um ou ou tro ci da dão de usu fru ir do mes mo bem (bem não-ex clu si vo). A no ção do con su mi dor opor tu nis ta (do in glês free-rider), ad ja cen te ao con ce i to do bem pú bli co, tam bém se mos tra apli cá vel ao tema da de fe sa, ou seja, é pos sí vel que um ci da dão que “não pa gue” pela de fe sa (so ne ga dor de im pos tos, por exem plo) dela usu fru a na mes ma in ten si da de que aque le que “pa gue” nor mal men te por ela (con tri bu in te em si tua ção re gu lar). A con clu são des sa bre ve aná li se é que di fi cil men te o se tor pri va do in te res sar-se-á pelo for ne ci men to do “bem” de fe sa, mas, como um mí ni mo de de fe sa pa re ce ser sem pre im pres cin dí vel, o Esta do de ve rá en car re gar-se de sua en tre ga à co le ti vi da de.

Extraíndo o máximo dos investimentos em defesa

As oportunidades e os desafios relacionados com a redução de custos de defesa, com vistas à liberação de recursos para aplicação em outras áreas, encontram lugar de destaque entre as preocupações econômicas de muitos países. Isto porque os setores militares podem demandar recursos financeiros, de capital humano, de equipamentos, terras e infraestrutura cuja ausência em outros setores da vida econômica da nação se mostra crítica. Entre tanto, o impulso para se reduzir custos com defesa deve ser sempre contrabalançado pelas necessidades mínimas de defesa, não permitindo contingenciar os investimentos militares a um nível em que não mais seja possível garantir a paz e a estabilidade necessárias ao desenvolvimento da nação.

O *Internationales Konversionszentrum Bonn*, centro de estudos localizado na Alemanha, tem-se dedicado a estabelecer um tipo de lógica dos chamados ativos militares, de forma a enquadrar os equipamentos, os terrenos, as instalações, o pessoal envolvido em atividades militares e o próprio orçamento militar segundo uma matriz lógica e coerente de análise. O principal critério de classificação utilizada é o da fungibilidade, definida como o grau de mobilidade de um ativo qualquer do âmbito militar para o setor civil. Segundo este ponto de vista, os ativos militares podem ser analisados segundo uma ótica de aproveitamento e suas potencialidades para usos civis. A idéia é de que se possa extrair o máximo de benefícios dos gastos militares, de forma a estabelecer uma relação positiva entre o investimento militar e a indução ao crescimento econômico do país.

Princípios orçamentários de defesa

O orçamento é, por excelência, a concretização da vontade política de um país. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que este seja incluída na pauta orçamentária, o que abrangem as propostas votadas para a defesa nacional. Ressalvadas algumas distinções específicas, natureza 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 mencionados e resumidamente associados à questão da defesa nacional:

- a) Princípio da Unidade. O orçamento deve ser uno, ou seja, cada unidade deve possuir apenas um orçamento. As unidades militares, bem como as civis relacionadas com a defesa não devem constituir orçamentos paralelos. Este princípio é fundamental imprescindível para a atividade de controle de contas, pois evita que se torne necessário “garimpar” informações orçamentárias em diferentes fontes;
- b) Princípio da Universalidade. O orçamento deve conter todas as receitas e despesas. No caso das unidades militares e civis relacionadas à defesa, devem ser

incluía também as eventuais receitas próprias, tais como as taxas cobradas pela Marinha pela utilização da sinalização náutica;

- c) Princípio da Anualidade ou Periodicidade. O orçamento público 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, ao reduzir os ciclos de aplicação dos cursos a uma unidade temporal comum, permite comparações coerentes entre orçamentos executados em diferentes períodos;
- d) Princípio da Discriminação ou Especialização. É um princípio essencialmente relacionado com o trabalho fiscalizador dos parlamentares e das entidades superiores de fiscalização sobre as finanças executivas. No que se refere à defesa, devem ser evitadas as referências genéricas, de forma a permitir análises segmentadas e eficazes das ações executadas, da mesma forma que ocorre com as demais instituições nacionais;
- e) 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”, isto é, matérias distintas aprovadas no bojo da priorização do orçamento, gera distorções na elaboração, na execução e na avaliação orçamentárias;
- f) 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 de defesa para o crescimento econômico pode ser neutralizada pelo desequilíbrio orçamentário.

Outros princípios consagrados na doutrina também devem ser aplicados à questão do orçamento da defesa: clareza, publicidade, exatidão, programação, etc. 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 ideia socialmente consagrada de 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.

Caráter continuado dos gastos com defesa e plurianualidade do orçamento

A defesa, já definida como bem público a partir de suas características de não-rivalidade e não-exclusividade, não é um bem cujo provimento possa ser interrompido. Da mesma forma, os gastos com a defesa não são do tipo com os quais se

possa deixar de efetuar gastos. Normalmente, envolvem equipamentos e material de alto custo, sobretudo quanto mais intensivo em tecnologia e incorporada, e demandam despesas com manutenção e treinamento de caráter contínuo, sob pena de inviabilização do cumprimento das tarefas pertinentes.

Sobera a questão da pluri-anualidade do orçamento da defesa. Cada investimento realizado traz em si a projeção dos custos com manutenção, treinamento e outros itens por sucessivos períodos orçamentários. Por exemplo, no que se refere à crítica questão dos soberanos e da munição, há que se considerar que o novo armamento incorporado ao arsenal do país não corre o risco de ter seu emprego inviabilizado por uma falta de partes essenciais ao seu funcionamento. Por mais que um equipamento haja sido adquirido a custo favorável, faz-se sempre pertinente questionar os custos envolvidos com sua posterior utilização e manutenção, os quais, muitas vezes, poderão inverter de fato a vantagem de um fiel balanço que antes apontava para um investimento promissor.

Controle externo e defesa

O controle externo da administração tem a função precípua de garantir a utilização dos recursos financeiros do patrimônio do país em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe ao controle externo, devidamente apoiado pelo controle interno, agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais. Especialmente no que se refere à defesa, tradicionalmente um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, as entidades de fiscalização praticamente assumem a totalidade do papel controlador, o que reforça sua responsabilidade perante a sociedade civil.

A análise da legalidade dos atos contínuos a ser de fundamental importância para a garantia de regularidade na utilização de recursos. Não obstante, cada vez mais ganham ênfase as questões da eficácia e da eficiência, ou seja, do atingimento dos propósitos almejados, ao menor custo possível. Em termos da economia e do orçamento de defesa, tais questões ganham especial relevo em função da própria característica fundamental do produto por ela ofertado: a absoluta imprescindibilidade. A paz e a estabilidade obtidas por uma defesa eficaz e eficiente constituem condição *sine qua non* para o progresso e, portanto, diretamente ligadas à missão constitucionalmente atribuída ao controle externo.

CONCLUSÃO

A economia pode ser utilizada como ferramenta analítica para as questões da defesa nacional. Tal proposta oferece a oportunidade de estudo do tema sob uma ótica integrada em relação à política nacional, ainda que não se revista do caráter de resposta absoluta a todos os questionamentos que envolvam a política de defesa de um país.

A aplicação dos conceitos e princípios da economia ao mundo da defesa permite o tratamento deste tema segundo uma forma de entendimento mais familiar à sociedade-

de, uma vez que os conceitos tradicionais de defesa normalmente se desenvolvem em um ambiente mais ou menos herméptico, 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 consequente reforço da noção de controle civil sobre as forças armadas, leva à necessidade de rediscussão das relações entre armas e sociedade de 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 razões autoritárias de desenvolvimento ou como resultado de baixos níveis de interesse social, podem representar, em maior ou menor medida, um obstáculo à obtenção do esperado entendimento. A economia de defesa apresenta-se, a este respeito, como ferramenta de integração entre os setores civil e militar do país, não como substitutos dos conceitos militares, mas como sua importante aliada. A substituição radical de conceitos e princípios militares contrapõe-se à própria necessidade de existência das forças armadas. Configura-se em situação extrema da que, como é de se esperar, dificilmente se mostrará zoável. Contudo, a integração entre a análise econômica e a análise militar pode gerar um reforço mútuo aos dois campos de conhecimento, com benefícios significativos para ambos.

Conceitos econômicos como o das combinações de produção, por exemplo, poderão conduzir a melhor alocação dos recursos militares segundo a ótica econômica. Isso, provavelmente, significaria a utilização desses recursos em níveis de produtividade maiores, de forma a retirar do universo militar a maior contribuição possível, inserindo de forma mais consistente e integrável a questão militar na questão nacional, e desfazendo a imagem de um aparente e inaceitável divórcio entre o cidadão e o soldado. A análise da defesa segundo o conceito de trade-off posibilita a definição dos custos da defesa não apenas em função de seu significado financeiro, mas em função da qualidade de vida 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. Essa noção deve ser explicada à sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, de forma a desfazer o divórcio cidadão-soldado 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 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 em relação ao crescimento econômico nacional.

O orçamento como a economia, também em presta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito adequada de função do perfil da defesa de pen de 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 da dada sobre a defesa, acaba para um importante passo na realização bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

Cumpra-se, portanto, o papel do controle externo no âmbito das análises econômicas e orçamentárias da defesa nacional. Como os temas de defesa, normalmente, são tratados de forma distante da sociedade civil, o controle externo tem redobrada sua responsabilidade. Responsável pela análise da legalidade, da economia da cidade, da eficiência e da eficácia na utilização dos recursos públicos, no que se refere à defesa, em particular, o controle externo termina por assumir isoladamente o poder de vigilância, tornando-se, verdadeiramente, “os olhos” da sociedade sobre a defesa, muito frequentemente, “os únicos olhos”. A existência nos órgãos de controle de setores especializados no assunto, bem como de técnicos qualificados, representa uma importante iniciativa para garantir a melhor defesa possível para o país. Entretanto o deve o controle externo agir, também, como meio integrador dos interesses envolvidos, com vistas ao desenvolvimento, no seio da defesa nacional, de uma efetiva mentalidade de controle: eficaz, eficiente, desprovida de preconceitos danosos e visando, exclusivamente, ao bem do país.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL. *Public expenditure management handbook*. Washington, DC, USA.

BRZOSKA, Michaël; FRANKO, Patricia & HUSBANDS, Jo, 2000. *Typology of military assets*. Bonn, Alemanha: BICC – Bonn International Center for Conversion.

DEVARAJAN, Shantayana; SQUIRE, Lyn & SUTHIWART-NARUEPUT, Setthaput, 1997. “Beyond rate of return: reorienting project appraisal”. Washington, DC, USA: *The World Bank Research Observer*, vol. 12, pp. 35-46.

- FLOURNOY, Michele A, 2001. "Introduction: twelve strategy decisions". Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America's Security. Washington, DC, USA: National Defense University.
- FRANKO, Patrice, 1992. The brazilian defense industry. Boulder, USA: Westview Press.
- FRANKO, Patrice. "Defense production in Argentina, Brazil and Chile: a comparative perspective". Defense analysis. vol. 12, nº. 3, pp. 315-326.
- FRANKO, Patrice. "The puzzle of brazilian arms production". Journal of American Studies and World Affairs.
- FRANKO, Patrice, 2000. The economics of defense: an introduction. Waterville, USA: Colby College.
- HALL, Anthony, 2000. Amazonia at the crossroads: the challenge of sustainable development. London, UK: Institute of Latin American Studies, University of London.
- HARTLEY, Keith & SANDLER, Todd, 1995. The economics of defense. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- HITCH, Charles J. e MCKEAN, Roland N, 1986. The economics of defense in the nuclear age. New York, USA: Harvard University Press.
- KUGLER, Richard L, 2001. "The defense budget: meeting growing requirements with constrained resources". Quadrennial defense review: strategy-driven choices for America's security. Washington, DC, USA: National Defense University.
- MANKIW, Gregory. Principles of economics. Fort Worth, USA: The Dryden Press.
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. The economics of national security. Wayne, USA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto, 1997. Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugênio & RAZA, Salvador Ghelfi, 1999. Guia de estudos de estratégia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- QUINTANA, Juan Ramón (org.), 1999. La defensa nacional un bien público. La Paz, Bolivia: Ministerio de Defensa Nacional.
- SIMON, Herbert A, 2000. "Public administration in today's world of organization and markets". Inter nets: www.apsa.net.org.

WARNER, John T. Warner & ASCH, Beth J., 1995. "The economics of military manpower".
Handbook of defense economics.