
CONTROLE EXTERNO SOBRE A DEFESA NACIONAL¹

Carlos Wellington Leite de Almeida²

Introdução

O Controle Externo exercido sobre a Defesa Nacional tem por fim garantir a boa gestão dos recursos públicos disponibilizados a essa fundamental função governamental. Opera-se 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. A Defesa, muitas vezes um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, exige que as entidades de fiscalização assumam quase todo o papel controlador, o que aumenta sua responsabilidade perante a sociedade civil.

O aperfeiçoamento de sua atuação e a concentração em ações mais substantivas do que meramente formais representam uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor Defesa para o país. Noções de eficácia e eficiência ganham força e passam a requerer do Controle Externo uma ação mais decisiva na defesa dos interesses da sociedade. Ao lado da tradicional legalidade, essas noções deverão conformar o ambiente em que se desenvolve o controle externo sobre as armas nacionais.

Ao longo deste texto, são tratados diferentes aspectos que afetam a ação do Controle Externo sobre a Defesa do país. Primeiramente, discute-se a multidisciplinariedade da guerra moderna e sua relação com o exercício de um efetivo controle civil sobre as forças armadas. A seguir, deslocando-se o enfoque para o caso brasileiro, são tratados os aspectos normativos, com ênfase para a identificação de diplomas aplicáveis ao exercício do controle sobre a Defesa Nacional. Seguem análises relativas ao propósito do Controle Externo sobre a Defesa e ao caráter fundamental do controle orçamentário. Analisadas as questões de ordem orçamentária, são discutidos os temas relativos à transparência e ao sigilo em assuntos de Defesa, com destaque para a necessidade de se equilibrar as duas exigências. Eficácia, eficiência e legalidade são debatidas em seguida, de maneira a conformar o ambiente no qual serão desenvolvidas as ações do Controle Externo sobre a Defesa Nacional. Por fim, a conclusão procura resumir as discussões contidas no texto e apresentar, de maneira clara e consistente, as exigências que deverão nortear a supervisão a ser exercida.

¹ Texto produzido a partir dos conhecimentos adquiridos no Curso *Defense Planning and Resource Management*, realizado em 2002 na *National Defense University*, Washington, D.C., EUA.

² Analista de Controle Externo do TCU, oficial da reserva da Marinha do Brasil. Possui mestrado em Ciência Política pela Universidade de Brasília e pós-graduação em Hidrografia pela Diretoria de Hidrografia e Navegação. Concluiu os cursos *Financial Analysis and Programming* pelo *International Monetary Fund Institute*, *Defense Planning and Resource Management* e *Defense Economics and Budgeting* pela *National Defense University*. Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval.

Defesa sob enfoque multidisciplinar e controle civil

A evolução recente das sociedades traz como uma de suas mais evidentes características a superação dos campos de conhecimentos isolados. Esse fenômeno, conhecido como multidisciplinariedade, deu início a mudanças radicais de postura nas diferentes áreas de atuação governamental, dentre as quais inclui-se a Defesa. Esta deixou de ser um conhecimento restrito ao soldado e passou a migrar, cada vez mais rumo ao cidadão comum. Hoje, as discussões relativas à Defesa de um país superam temas restritos ao adestramento militar e deságuam em temas muito mais exigentes, como a capacidade nacional de manter a linha de produção e o ciclo de fornecimento das peças sobressalentes necessárias ao funcionamento dos sistemas de armas. A Defesa moderna tornou-se um tema complexo, que envolve discussões relativas à Estratégia, à Economia, ao Direito, à Sociologia, à Psicologia e a muitos outros campos do conhecimento.

As características da guerra moderna não mais permitem que o planejamento e as ações militares se façam dissociadas do restante do contexto nacional. O campo de batalha da atualidade extrapola o local restrito do choque entre as unidades militares e abrange o todo dos países envolvidos. As armas modernas, como o avião, o submarino e o míssil balístico e, em especial, as armas nucleares, bacteriológicas e químicas, trouxeram ao mundo a expectativa da autodestruição, pelo que passaram a merecer a atenção generalizada das sociedades. Georges Clemenceau, ministro francês do início do século XX, haveria dito, por ocasião das negociações de Versalhes, que a guerra é um assunto sério demais para ficar nas mãos dos militares. Com isso, não quis o ministro apenas criticar os comandantes e soldados de país, o que seria pouco razoável diante do fato de que estes acabavam de vencer a Grande Guerra de 1914-1918. A intenção de Clemenceau parece ser, com maior empenho, criticar a sociedade civil pela falta de engajamento em assunto vital para a sua própria existência. Começava a surgir a noção contemporânea do controle civil sobre as armas nacionais, uma idéia que, na verdade, tem suas raízes históricas na Inglaterra da segunda metade do século XVII, época em que o Parlamento Britânico, por meio do *Bill of Rights* (1689), passou a dispor sobre a composição e a mobilização do exército nacional em tempo de paz.

Mais recentemente, a globalização e a generalização da informação a ela relacionada acentuaram dramaticamente a questão da multidisciplinariedade da guerra. Os benefícios esperados não foram objeto de uma distribuição igualitária, nem mesmo razoavelmente equilibrada, o que gera ressentimentos entre os povos e produz desentendimentos políticos com possíveis reflexos armados³. Novos tipos de conflitos armados desafiam a capacidade de adaptação, planejamento e formulação

³ Thomas L. Friedman realça a necessidade de harmonização e contemporização dos efeitos diversos da globalização. Para o autor, o verdadeiro desafio do atual processo, tanto para os países quanto para as pessoas, é encontrar um equilíbrio saudável entre a preservação dos valores tradicionais e as mudanças necessárias para que se possa sobreviver no mundo globalizado (Friedman, 1999).

doutrinária dos países, impondo novas demandas às instituições internacionais e nacionais. Alguns exemplos importantes são os seguintes:

a) a crise financeira asiática de 1997-1998 intensificou as tensões e 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 lançaram mão da *internet* para levantar substancial financiamento destinado ao Exército de Libertação do Kosovo, enquanto, na Sérvia, reformistas usaram o mesmo recurso para escapar à censura governamental e levantar oposição 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.

Os conflitos mais recentes por que passou a humanidade e as discussões acerca dos comandos unificados também emprestaram sua contribuição à idéia do controle civil. Partindo-se das mesmas observações relativas à multidisciplinariedade da guerra moderna, gradualmente surgiu o consenso de que as forças singulares não mais poderiam planejar-se e operar independentemente umas das outras. Com isso, a questão da integração dos esforços ganhou relevância até então inexistente a noção de que um órgão central de coordenação, neutro em relação aos choques de interesses entre as forças, deveria existir.

Antes mesmo do fenômeno globalizante, outro fator que impulsionou o controle civil sobre os militares, de ordem essencialmente política, foi a ocorrência dos regimes totalitaristas da primeira metade do século XX, juntamente com a sucessão de golpes militares na América Latina. O Nazi-Fascismo, de Adolf Hitler e Benito Mussolini, o Totalitarismo comunista de Josef Stalin, o Totalitarismo ibérico, de Franco e Salazar, e o desenvolvimentismo forçado dos regimes militares latino-americanos, devidamente ponderadas as particularidades de cada um, tiveram características comuns: a ilegitimidade da mudança de poder e o apoio das armas nacionais. Ainda que os totalitarismos se hajam legitimado ao longo do exercício do poder, a análise histórica os condena inexoravelmente. As armas nacionais, ainda que hajam, em alguns casos, resistido ao assédio, acabaram por conferir suporte à ditaduras que se instalavam. E foram essenciais à conquista e manutenção do poder. É realidade inegável que as Forças Armadas constituem um grupo de pressão eficaz sobre os órgãos governamentais. Por isso é necessário estabelecer mecanismos que assegurem sua subordinação à autoridade política legitimamente constituída (Santa María, 2002). Generalizou-se o temor de que as armas nacionais, associadas a um líder carismático, pudessem, endemicamente, subverter a ordem constitucional.

Hoje, 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 das ditaduras militares, seja pela necessidade de integração dos esforços das forças singulares, tanto civis quanto militares 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. Não obstante, discussões intensas são travadas a respeito da operacionalização desse controle⁴.

O alicerce que primeiro buscam erigir os países na conformação do controle civil sobre as armas é o estabelecimento de um Ministério da Defesa. 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 dividida contestada antes mesmo do surgimento do Ministério da Defesa. Alguma autoridades, como o Presidente Castelo Branco, já pugnavam por estabelecer um órgão desse tipo. A criação do Estado-Maior das Forças Armadas, em 1946, antes mesmo do governo desse Marechal, já representava uma resposta à necessidade de integração operacional das três Forças Armadas, mantendo-se as peculiaridades de cada Força singular (Potengy, 1998).

Depois da Constituinte de 1988, o tema da criação de um Ministério da Defesa ganhou vigor. O Presidente Fernando Henrique Cardoso, em várias oportunidades, declarou ser sua intenção criar o órgão. Alguns argumentos para a criação do novo órgão eram de ordem 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 ter 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. De fato, a organização triministerial antecedente já registrava algumas superposições de esforços, geradoras de desperdício (Potengy, 1998).

Com a efetiva implantação do Ministério da Defesa, o que se deu por meio da Emenda Constitucional nº 23, de 02 de setembro de 1999, a noção do controle civil sobre as Forças Armadas vê-se, definitivamente, introduzida no Brasil. A Lei Complementar nº 97/99 define que as Forças Armadas estão sob a autoridade suprema do Presidente da República, mas são objeto da direção superior do Ministro da Defesa. Com isso, estabelece-se uma instância política intermediária entre os comandantes militares da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e o Presidente da República. O que se espera dessa nova estrutura, basicamente, é a efetiva aderência

⁴ Para Samuel Huntington (Huntington, 1995) o imperativo funcional das instituições militares deverá estar inserto na Constituição. Cabe à Lei Maior a definição das atribuições militares.

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 atribuições.

A Lei Complementar nº 97/99, ao tempo em que outorga ao Presidente da República a posição de Comandante Supremo das Forças Armadas, estabelece órgãos de assessoramento presidencial. Nos termos da Lei Complementar, o Comandante Supremo é assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, quanto ao emprego dos meios militares e pelo Ministro de Estado da Defesa no que se refere aos demais assuntos da área militar. O Conselho Militar de Defesa é formado pelos três Comandantes de Forças e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa, sob a presidência do próprio Ministro.

O Ministro da Defesa, por sua vez, exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, pelo Estado-Maior de Defesa, pelas Secretarias e demais unidades. Ao Estado-Maior de Defesa compete elaborar o planejamento do emprego combinado das Forças, assessorar o Ministro na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz, além de outras atribuições. Às Secretarias e demais órgãos competem o assessoramento diuturno nos assuntos relativos à Defesa Nacional, na forma internamente definida pelo Ministério.

Resta evidente que há um redirecionamento das funções decisórias da Defesa da instância puramente militar para a instância política civil. Isso demanda alterações, também, na postura do Controle Externo exercido sobre a Defesa, pois deverá orientar-se, cada vez mais, para o exercício de sua jurisdição sobre as autoridades civis e militares que compõem o quadro do Ministério e não sobre os Comandos de Forças. Isso não quer dizer, entretanto, que o Controle Externo ficará afastado das avaliações relativas à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica. Muito pelo contrário, o Controle Externo agora tem instâncias claras de atuação e poderá concentrar sua ação sobre as Forças Armadas, propriamente ditas, no que toca ao preparo e ao emprego dos meios militares.

Aspectos normativos do Controle Externo sobre a Defesa no Brasil

Fundamental para qualquer órgão de Controle Externo é a definição clara da sua competência para agir, erigida a partir de bases normativas. No que respeita à Defesa, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União (TCU) deriva, em primeiro lugar, da Constituição Federal. Esta define, em seu artigo 21, inciso III, a competência da União para assegurar a Defesa Nacional, logo, compete o Controle Externo respectivo ao Congresso Nacional e à Corte de Contas Federal, nos termos da mesma Lei Maior e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU).

A Carta Magna do Brasil, em seus artigos 70 e 71 define que o Controle Externo, a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, consistirá na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta da União, o que inclui a Defesa Nacional.

A Lei Complementar nº 97/99 atribui ao Ministério da Defesa a responsabilidade pela consolidação das propostas orçamentárias das Forças singulares. Esse orçamento consolidado deverá contemplar, obrigatoriamente, as prioridades da Política de Defesa Nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O Orçamento de Defesa consignará dotações próprias para a Marinha, para o Exército e para a Aeronáutica, cabendo a responsabilidade pela gestão dos recursos aos respectivos Comandos Militares, de forma individualizada.

A partir das definições legais acima descritas, percebe-se uma segmentação no ciclo orçamentário da Defesa. Enquanto que, nos demais Ministérios, os processos de elaboração orçamentária e sua execução competem ao mesmo órgão, no caso da Defesa, a elaboração compete aos Comandos singulares, a consolidação compete ao Ministério da Defesa e a execução retorna à esfera de competência dos Comandos. A definição de prioridades deve competir, portanto, ao Ministério da Defesa, o qual deverá atuar sobre as propostas consolidadas das Forças, pelo que poderá dispor de visão ampla das necessidades militares e exercer o seu papel central de mediador e articulador. Já a execução do orçamento compete a cada uma das Forças Armadas, individualmente. O Controle Externo deverá estar atento a essa segmentação do ciclo orçamentário da Defesa porque, dependendo do tipo de análise a ser realizada, os questionamentos quanto à legalidade, à economicidade, à eficiência, à eficácia e à legitimidade dos atos de gestão poderão recair sobre diferentes atores institucionais.

A Política de Defesa Nacional, ainda que não constitua, verdadeiramente, um normativo, deverá servir de base às avaliações do Controle Externo. Isso porque o conhecimento de seu conteúdo é essencial para o estabelecimento de indicadores de performance globais e para a correção das avaliações que serão realizadas sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia. Um corolário lógico da idéia de que não adianta seguir adiante se não se sabe qual caminho deve ser seguido.

Além desses normativos, especificamente relacionados à gestão dos recursos de Defesa, os normativos gerais da gestão orçamentária são igualmente aplicáveis. Destacam-se a Lei nº 4.320/64, instituidora das normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços do Poder Público, o Decreto-Lei nº 200/67, que estabelece a organização básica da Administração Federal e a Lei nº 8.666/93, que regula as licitações e contratos administrativos. Todos esses normativos, em suas especificidades, contribuem para definir a esfera de atuação e as competências do Controle Externo sobre a Defesa Nacional.

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*⁵. O Controle Externo, devidamente apoiado pelo Controle Interno, deve agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais.

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 tal integração, tendo em vista a sua condição de neutralidade em relação aos diferentes setores da Administração Pública. Os interesses nacionais, quase sempre difusos, são muitos e de variadas espécies. O atendimento a todos igualmente é virtualmente 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 permanente⁶.

Embora não se possa descuidar da questão da legalidade, especialmente em temas de Defesa⁷, o Controle Externo deve priorizar a análise dos pontos de vista da eficácia, da eficiência, da economicidade e da efetividade na alocação dos recursos, medidas de muito mais difícil verificação do que a relativa à aderência às normas vigentes. Deve ser elemento capaz de mostrar ao cidadão o que se faz, efetivamente, com os recursos públicos. No que se refere ao setor Defesa, em regime verdadeiramente democrático, o cidadão comum tem o direito de saber se as lideranças

⁵ 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 contas (GAO, 1994). 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 governamental (GAO, 2002).

⁶ Douglas Band, da Universidade de Kingston, Canadá, ressalta a importância da cooperação entre as universidades e os órgãos da Defesa Nacional naquele país desde a Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1960. Da mesma forma, realça os resultados negativos decorrentes de um posterior afastamento entre os setores acadêmico e militar e os esforços atuais pela reaproximação (Band, 2001).

⁷ 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.

políticas decidiram corretamente a alocação de recursos na Defesa Nacional, especialmente em termos comparativos com as demais alocações: saúde, educação, transportes, etc (Hayes *apud* Quintana). Da mesma forma, tem o direito à informação clara e correta quanto a haverem sido os recursos da Defesa alocados da maneira mais eficaz e eficiente possível.

De um ponto de vista mais político, impende ressaltar a importância do Controle Externo em tempos de transição democrática ou de redefinição institucional, como o do surgimento de um Ministério de Defesa. Nesses momentos o Controle Externo sobre a Defesa assume o papel fundamental de mediador e de realizador da desejada transparência para a sociedade. A importância de sua atuação decorre de seu caráter exterior ao planejamento e à execução, o que favorece a respeitabilidade e a imparcialidade de suas avaliações, e de sua atitude predominantemente técnica, capaz de conferir suporte à decisão política, sem assumir a política para si. Nesse papel de mediador político-social, o Controle Externo não somente garante a aderência do comportamento militar ao interesse nacional, mas, em sentido inverso, leva à sociedade as expectativas do setor de Defesa. Da mesma forma que a sociedade civil necessita do serviço especializado de um órgão capaz de informar-lhe, em linguagem clara, o que se passa no âmbito da Defesa Nacional, os integrantes desta necessitam locutores institucionais confiáveis, capazes de interpretar suas necessidades e suas inquietudes profissionais e levá-las às lideranças políticas constituídas.

Orçamento da Defesa: instrumento fundamental do Controle Externo

A principal ferramenta de exercício do Controle Externo, não somente sobre a Defesa Nacional, mas também sobre os demais setores governamentais é o orçamento. O orçamento é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que esteja incluída na pauta orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Defesa Nacional (Petrei, 2001). Muito da adequada definição do perfil da Defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional.

A supervisão orçamentária exercida pelo Controle Externo é capaz de produzir, como nenhuma outra forma de ação fiscalizatória, a transparência para a sociedade. O controle do orçamento, juntamente com as análises econômico-financeiras que o acompanham, permite o estabelecimento de indicadores operacionais seguros e imparciais, o levantamento das necessidades do setor Defesa, seus núcleos de eficiência e ineficiência e a avaliação contínua das atividades efetivamente desempenhadas⁸. Constitui fundamento para o exercício da atividade de controle a avaliação quanto à observância dos princípios que regem o orçamento.

⁸ John Keegan ressalta que, quando dos esforços britânicos pelo estabelecimento e pela afirmação de seu Poder Naval, ao longo do século XIX, época de verdadeira revolução dos meios navais, somente quando as esquadras começaram a representar um peso considerável para o orçamento nacional é que as discussões sobre a composição da Marinha Real assumiram caráter público (Keegan, 1993).

A garantia da observância dos princípios orçamentários está na base da atuação do Controle Externo. 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 e conceitos orçamentários gerais. Todos os princípios orçamentários, *da Unidade, da Universalidade, da Anualidade ou Periodicidade, da Discriminação ou Especialização, da Exclusividade, do Equilíbrio*, emprestam seu valor à análise da Defesa.

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 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 (Petrei, 1997).

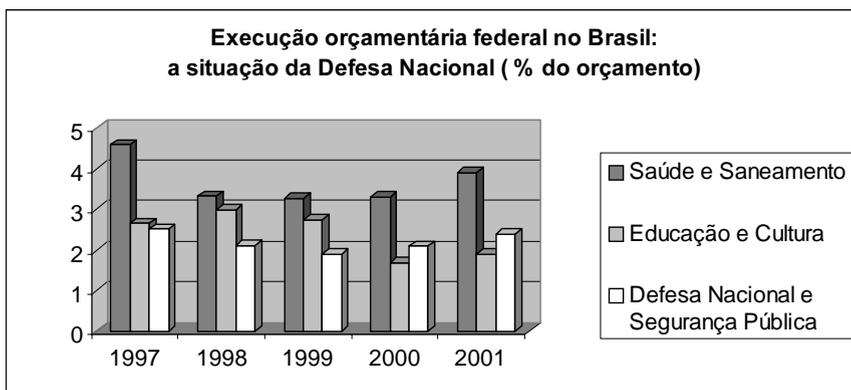
Sobressai o tema da *plurianualidade* do orçamento da Defesa. Cada investimento realizado traz em si a projeção dos custos com atualização, manutenção, soldos, treinamento e outros itens por sucessivos períodos orçamentários. No que se refere à crítica questão dos sobressalentes e da munição, por exemplo, há que ser sempre questionado se um armamento novo incorporado ao arsenal do país não corre o risco de ter seu emprego inviabilizado por uma falta de partes essenciais ao seu funcionamento. Ainda, por mais que um equipamento haja sido adquirido a custo favorável, faz-se sempre pertinente o questionamento quanto aos 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.

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.

A redemocratização dos países da América Latina suscita importantes discussões a respeito dos controles sobre os gastos públicos. Na região, em geral, a discussão orçamentária ocorre no âmbito do Poder Executivo e a harmonização de políticas parece menos estruturada do que o desejável. A realidade político-institucional instável e as pressões de curto prazo têm impedido o surgimento de um

consenso nas discussões acerca do orçamento. Em muitos casos, prevalece a discussão bilateral entre o chefe do Poder Executivo e o respectivo ministro da área de atuação governamental, com participação apenas secundária do Poder Legislativo ou, ainda, a discussão pouco transparente entre o chefe do Poder Executivo e forças políticas de diferentes naturezas. Os gastos com a defesa não constituem exceção à regra (Petrei 2002).

O gasto militar é concorrente em relação aos demais gastos do governo. No entanto, é indispensável para criação de um ambiente de segurança para o País. Se faltarem condições mínimas de garantia da paz e da convivência cidadã, pode haver uma tendência ao não-desenvolvimento nacional. De acordo com cálculos do *Executive Intelligence Review*, em 1990, os recursos financeiros da guerrilha do *Sendero Luminoso* montavam a US\$ 720 milhões, quase todos provenientes do narcotráfico, ao passo que o governo do Peru destinava às suas Forças Armadas cerca de US\$ 423 milhões. O quadro abaixo apresenta, em termos de percentual do orçamento fiscal e da seguridade social, no âmbito do governo federal brasileiro, a evolução dos gastos registrados na rubrica orçamentária *defesa nacional e segurança pública*, comparativamente aos das rubricas *educação e cultura* e *saúde e saneamento*. Pode-se perceber que, em 2000 e 2001, o governo federal despendeu mais recursos em defesa e segurança pública do que em educação e cultura.



Fonte: Tribunal de Contas da União, *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República, Exercícios 1997 a 2001*.

O orçamento de Defesa deve estar correlacionado às diversas ameaças que se apresentem, sejam reais ou potenciais e deve buscar uma relação de equilíbrio e harmonia entre a quantidade de recursos destinados à Defesa e a capacidade econômica do País (Colômbia, 2000). Admite-se, geralmente, que os gastos militares sejam limitados por fatores econômicos, estratégicos e políticos.

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* 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 das 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 os investimentos 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 em 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 dos 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.

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, quase que 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 da 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 militar (Mundy Jr., 2001).

Transparência e sigilo em questões de Defesa

A obtenção da transparência na definição das prioridades é uma das chaves para a superação do círculo vicioso de ineficácia e ineficiência na utilização de recursos públicos. A Defesa Nacional não constitui exceção. É essencial que se aumente a participação cidadã nas discussões orçamentárias, de forma a possibilitar a inserção de fundamental elemento de controle e garantir a existência de uma retroalimentação das preferências sociais, a serem expressadas, sobretudo, pelas próprias eleições. De início, ressalta-se a importância da participação do Poder Legislativo na discussão orçamentária, o que permite aperfeiçoar a exposição das linhas gerais do orçamento à opinião pública. Um outro aspecto relevante diz respeito ao esforço para disponibilizar informações em linguagem compatível com o entendimento médio do cidadão sobre o orçamento público. Pode-se considerar uma tendência moderna relativamente aos órgãos de Controle Externo a elaboração de relatórios mais sucintos, menos detalhados em relação às cifras envolvidas e muito mais explícitos com respeito ao impacto que se espera sobre a economia e os demais setores nacionais, em especial com a utilização de indicadores de desempenho.

Os indicadores de desempenho contribuem, sobremaneira, para a transparência da gestão. Deve ser registrado que uma diferença notável entre os países centrais e os países periféricos, em termos da avaliação dos orçamentos, consiste no desenvolvimento e no uso dos indicadores de desempenho. Tudo com o propósito de garantir transparência relativamente ao orçamento. Os países centrais despenderam um considerável esforço para desenvolver esses indicadores e os usam para a discussão do orçamento e para os exercícios de avaliação. Há diferenças em relação à ênfase adotada: na Nova Zelândia enfatiza-se os indicadores de produção, no Canadá e na Austrália, por sua vez, há uma preocupação em captar o impacto dos programas governamentais (Petrei, 2002). Em qualquer caso, os indicadores passam a constituir ferramenta valiosa para a avaliação de gestão.

Em termos da Defesa Nacional, a questão da transparência esbarra, muitas vezes, na exigência do sigilo e, nesse sentido, o problema coloca-se como uma questão de grau. Salvador Raza, professor de estratégia da *National Defense University*, compara a questão a um pêndulo que oscila entre a necessidade de preservar informações sensíveis do domínio público e as exigências do ambiente democrático, que demanda transparência nas decisões relativas à Defesa. O pêndulo mostra-se viciado em relação ao sigilo, o que traz, como consequência, a falta de critérios claramente definidos e de procedimentos orientados para a integração multidisciplinar. O corolário, de acordo com o Professor Raza, é o descompasso entre a definição dos projetos que interessam à Defesa e a sua efetiva contemplação pelo orçamento nacional, levando as forças de Defesa à busca de mais recursos orçamentários, destinados ao atendimento de seus interesses, quando, na verdade, vive-se um ambiente orientado para a redução desses recursos.

A transparência também se presta à obtenção de confiança entre parceiros internacionais, com isso reduzindo as possibilidades de conflito. Recentemente, com

a interveniência da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2001), Argentina e Chile estabeleceram uma metodologia padronizada para a medição de seus gastos com Defesa. A metodologia comum visa a contribuir para o estabelecimento da confiança mútua e para o fortalecimento da paz. Destacam, ambos os países, o nível elevado de cooperação entre os governos e as forças armadas respectivas. Os estudos realizados determinaram por estabelecer, tão-somente, medidas de confiança mútua, sem estabelecer limites para os gastos militares, pelo que se pode concluir que o incremento em transparência não chegou a representar uma interferência indevida nas decisões soberanas de cada um dos países envolvidos, nem uma redução no nível de segurança. Muito ao contrário, contribuiu decisivamente para a consolidação de relações amistosas entre eles, o que significa, em última análise, um reforço à paz na região (Delgado, 2002).

Eficácia em situação de crise, singularidade do produto e projeto de força

De acordo com as *Técnicas de Auditoria*, do TCU, 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 (TCU, 2000). *Eficácia* é, 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 públicos.

No campo da Defesa Nacional, a eficácia assume contornos de especial relevo. Essa importância decorre de uma característica particular dos investimentos realizados na Defesa: o imperativo de 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 a força armada e, em especial, para o soldado engajado na ação. É dito corrente entre militares que “não existe segundo lugar”, pois o resultado do confronto armado, quase sempre, é que apenas o “primeiro colocado” reste vivo. No meio naval, é comum os marinheiros dizerem que “o prêmio do segundo colocado é o fundo do mar”. Frases simples como estas, formuladas por homens simples, chamam a atenção para o caráter essencial da eficácia em Defesa Nacional.

Por regra, as forças armadas são chamadas a agir quanto 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, *a priori*, que o país procura defender um valor ou interesse do qual não pretende abrir mão. Mesmo que os militares não estejam sendo chamados ao cumprimento do seu dever típico de defesa do território nacional contra agressões externas, ainda assim, as missões para os quais são comumente mobilizados, tais 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 sempre emergencial da atuação.

O grande obstáculo para a análise de eficácia (e de eficiência, como veremos a seguir) dos investimentos realizados reside na dificuldade em se estabelecer um indicador capaz de “medir” o resultado obtido. O produto ofertado pelos órgãos encarregados da Defesa é extremamente singular e de difícil mensuração. Os *inputs* de Defesa são, basicamente, o pessoal envolvido e os custos a ele referentes (soldos, instrução, treinamento), o equipamento militar e sua manutenção e os demais custos para funcionamento da máquina administrativa, além daqueles relacionados com a geração e aquisição de tecnologia. São elementos que podem ser, com relativa facilidade, identificados e medidos em termos financeiros. Já o *output*, o resultado da Defesa, não acena ao analista com a mesma facilidade de entendimento (Hartley e Sandler, 1995). Nessa noção reside a singularidade do “produto” oferecido pela Defesa. 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, o que faz surgir a discussão relativa ao *projeto de força*.

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. Essa definição antecipada de capacidades e requisitos para as forças combatentes constitui tarefa necessariamente difícil, haja vista a própria natureza complexa da estratégia. Toda estratégia é de difícil implementação porque diz respeito a um cenário futuro, de incerta concretização e porque sua execução estará sempre sujeita a múltiplas e diferentes fontes de fricção (Gray, 1999). No entanto, os custos de não se proceder a esse exercício de previsão de cenários são imensuráveis, o que, por si só, justifica o empenho na definição precisa do projeto.

O projeto de força interessa com especial relevância ao Controle Externo. Uma de suas funções típicas é, justamente, 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 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 determinados (Raza, 2002).

A medida de eficácia depende, fundamentalmente, da definição e do conhecimento das capacidades militares. Capacidades militares, em um projeto de força, são definidas como a habilidade potencial dos arranjos combinados de meios materiais, humanos, de informação e de organização executarem tarefas de Defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de

sucesso. Garantir que essas capacidades sejam efetivamente obtidas com os recursos disponíveis significa garantir a eficácia.

Eficiência no uso dos recursos públicos em Defesa

De acordo com as já citadas *Técnicas de Auditoria* do TCU, a *eficiência* pode ser definida 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.

Conceitos intimamente relacionados são os de *economicidade* e *efetividade*. O primeiro diz respeito à minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. O segundo remete à relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

As oportunidades e os desafios relacionados com a redução de custos de defesa, com vistas à liberação de recursos para aplicação em outras áreas, encontra lugar de destaque entre as preocupações econômicas de muitos países. Isto porque os setores militares podem demandar *inputs* financeiros, de capital humano, de equipamentos, terras e infraestrutura cuja ausência em outros setores da vida econômica da nação se mostre crítica. Entretanto, 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 continuado da nação. Muito da resposta adequada a essa questão pode depender da preferência, sempre que possível, a investimentos que sirvam tanto aos propósitos militares quanto civis⁹.

O *Internationales Konversionszentrum Bonn*, na Alemanha, tem-se dedicado a estabelecer uma tipologia dos chamados ativos militares (*military assets*) 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 utilizado 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 possível de benefícios gerais dos gastos militares, de forma a estabelecer uma relação positiva entre o investimento militar e a indução ao crescimento econômico do país.

⁹ De acordo com a Lei Complementar nº 97/99, cabe às Forças Armadas Brasileiras, 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). Podem as Forças, ainda, atuar subsidiariamente na garantia da lei e da ordem, após esgotados os recursos para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio relacionados no art. 144 da Constituição.

Intimamente ligado aos conceitos de eficiência e eficácia da ação militar está o conceito de interoperabilidade. 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 em conjunto, garantia essa que diz respeito aos armamentos empregados, aos equipamentos de comunicação e à doutrina. No que se refere aos equipamentos de comunicação, por exemplo, informações da *National Defense University* permitem avaliar que quando as forças militares americanas invadiram granadas, as características dos equipamentos de comunicação dificultaram o caráter conjunto do assalto anfíbio. As forças de Fuzileiros Navais (*Marines*) não conseguiram estabelecer contato com as unidades do Exército, que por sua vez não se comunicavam eficazmente com os navios da Marinha e assim por diante. A preocupação com a interoperabilidade não necessariamente deve conduzir à *estandarização* ou *padronização* dos equipamentos, mas é fundamental que eles possam contribuir positivamente para a ação conjunta das forças.

Legalidade

É notório que, cada vez mais, ganham ênfase as questões da eficácia e da eficiência, ou seja, do atingimento efetivo dos propósitos almejados, ao menor custo possível. Em termos da Defesa, tais questões ganham especial realce, haja vista a sua 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. Entretanto, não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios da ação da armas nacionais e, de certo modo, constituem sua razão de ser.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do 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, juntamente com as questões de eficácia e de eficiência.

A análise da legalidade dos atos continua a ser de fundamental importância para a garantia de regularidade na utilização de recursos. Não se mostra procedente a comum 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.

Conclusão

A multidisciplinariedade característica das sociedades contemporâneas desafia a formulação e o entendimento dos conceitos e fenômenos sociais. As mudanças na

forma de entendimento e na forma de ver os fatos atingiram a todos os setores da atividade humana, entre eles, o setor da Defesa Nacional. Diante da globalização, marca definitiva dos últimos tempos, até mesmo o entendimento do que seja efetivamente “nacional” desafia os formuladores de idéias. As discussões relativas à Defesa superam aspectos puramente militares e exigem a integração de diversas formas de conhecimento.

Por constituir-se em setor típico de Estado, com sua finalidade indissociável dos fins próprios do ordenamento estatal, a Defesa Nacional aproxima-se, mais ainda, dos limites da alçada dos órgãos de controle. Os órgãos de controle são responsáveis por garantir a boa e regular utilização dos recursos públicos e, mediante isso, a aderência dos propósitos que norteiam a Defesa Nacional aos propósitos maiores do Estado. Terminam por constituir-se, dessa forma, em vigilantes a serviço da sociedade.

Os órgãos integrantes do Controle Externo, em particular, ocupam posição privilegiada. Por encontrarem-se fora do âmbito estritamente administrativo, podem estabelecer padrões de ordem predominantemente técnica, capazes de conferir suporte ou servir de crítica às ações políticas, sem necessariamente atrair a política para si. No uso dessa prerrogativa e dessa vantagem institucional, podem gozar de bom nível de imparcialidade e contribuir, decisivamente, para a integração das políticas públicas conduzidas pelos órgãos singulares, com isso servindo de verdadeiro instrumento de harmonização.

No que se refere à Defesa Nacional, o Controle Externo deve servir como instrumento de garantia de sua aderência 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 discutimos a seguir.

Contribuir para o efetivo controle civil: a contribuição dos órgãos de Controle Externo para o exercício do controle civil sobre as armas nacionais pode e deve ser decisiva. E isso não significa, em hipótese alguma, a redução de importância do cidadão-soldado diante do cidadão civil. Muito ao contrário, significa o envolvimento definitivo da sociedade em um domínio da qual mantinha-se afastada sem compreender, muitas vezes, que esse domínio de conhecimentos, idéias e ações está na base de sua própria existência. Dada sua posição de imparcialidade e sua atuação predominantemente técnica, pode o Controle Externo contribuir para o exercício, na melhor medida, do que Samuel Huntington define como *controle objetivo*¹⁰ sobre as armas nacionais, um controle que garante a manutenção da iniciativa do soldado no cumprimento de seu dever ao mesmo tempo em que aproxima o cidadão dos assuntos da Defesa. Sua ação

¹⁰ Ainda que Samuel Huntington não esclareça como operacionalizar o controle objetivo sobre as forças armadas, é explícito em sua caracterização de que este deve ser um controle que permita à sociedade saber o que se passa no âmbito das questões militares, sem interferir com as tradições, usos, costumes e características técnico-operativas das forças armadas.

coordenada com os órgãos integrantes do Sistema de Defesa, em particular com o recém-criado Ministério da Defesa é fundamental para que se garanta o trilhar de um caminho de sucesso na redefinição das relações entre o cidadão e o soldado.

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. O que se costuma chamar de *mentalidade de controle* corresponde a 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 dos investimentos públicos. Destaca-se, nesse íterim, a necessidade de cooperação entre os Controles Externo e Interno, sem a qual a supervisão vê-se francamente debilitada. O exercício do controle não decorre de outro fato senão do dever de prestar contas que atine a todo e qualquer administrador público, na vigência do Estado democrático de Direito.

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 deve ser 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 no emprego dos meios militares em sua atividade fim.

Garantir a transparência no uso dos recursos públicos: o Controle Externo, devidamente apoiado pelo Controle Interno, deve agir como guardião do interesse público e, com esse propósito, pugnar pela transparência no uso dos recursos entregues à Defesa. Existe uma natural tensão entre a obrigatoriedade de transparência, resultante do dever que tem todo administrador público de prestar contas de seus atos, 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.

Harmonização das políticas públicas conduzidas por órgãos singulares: o Controle Externo deve agir como instrumento de 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 tal integração, tendo em 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 inexequível. 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.

Garantir a observância dos princípios orçamentários: a supervisão orçamentária exercida pelo Controle Externo é capaz de produzir, como nenhuma outra forma de ação fiscalizatória, a transparência para a sociedade. O controle do orçamento liga-se à exigência de sejam efetivamente observados princípios orçamentários. Deve ficar claro que, ressalvadas algumas distinções específicas,

naturais a qualquer área de atuação governamental, o orçamento da Defesa é passível de avaliação a partir dos princípios e conceitos orçamentários gerais.

Garantir a observância da legalidade no uso dos recursos: ainda que ganhem ênfase as questões da eficácia e da eficiência, sobretudo em termos da Defesa não se pode esquecer que a garantia da lei e da ordem constitucional incluem-se entre os princípios da ação da armas nacionais e, de certo modo, 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 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 quanto 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 estabelecer 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 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. 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, diante do crescimento vertiginoso das demandas da sociedade.

Contribuir para a interoperabilidade das 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, aos equipamentos de comunicação e à doutrina. 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, de forma a garantir ao país a Defesa mais eficaz e eficiente possível.

O propósito do Controle Externo, 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. Cabe-lhe a garantia da transparência, da *accountability*, para o que deve agir como guardião do interesse público em relação às ações executadas com recursos governamentais. No que se refere 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. O aperfeiçoamento de sua atuação e a concentração em ações mais substantivas do que meramente formais representam uma importante iniciativa no sentido de garantir a melhor Defesa para o país.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Economia e orçamento para a Defesa. Texto apresentado no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.
- BANCO MUNDIAL. Public Expenditure Management Handbook. Washington, DC, USA.
- BAND, Douglas. Canada's Security and Defence Forum. Texto apresentado no REDES 2001 – Research and Education in Defense and Security Studies. Washington, DC, EUA, 2001.
- BENOIT, Emile. Defense and economic growth in developing countries. Lexington, EUA: Lexington Books, 1973.
- 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. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1988, com alterações posteriores.
- 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.
- 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.
- BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.
- 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. 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 Campello. 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. Técnicas de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos. Brasília: TCU, 2000.
- BRZOSKA, Michael; FRANKO, Patrice & HUSBANDS, Jo. Typology of Military Assets. Bonn, Alemanha: BICC – Bonn International Center for Conversion, 2000.
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Metodologia estandarizada para la medición de los gastos de defensa. Santiago, Chile, 2001.
- COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional. Bogotá, Colômbia: Imprenta Nacional, 2000.
- DELGADO, Pedro Villagra (Ministério das Relações Exteriores e Cultura da Argentina). A experiência argentina e chilena na homologação de orçamentos de defesa. Palestra proferida no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.
- DIAMINT, Rut. Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). Normas de auditoría gubernamental. (Tradução para o espanhol da Contraloría General de la República del Perú). Washington, DC, junho/1994.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. General Accounting Office (GAO). The role of GAO and other government auditors in the 21st century. (David M. Walker, Comptroller General). Rhode Island, maio/2002.
- FERREIRA FILHO, Altair dos Santos e outros. “Informatizando a mobilização dos transportes hidroviários”. Revista Militar de Ciência e Tecnologia. Vol. XVII, 1º quadrimestre de 2000.
- FLANAGAN, Stephen J., FROST, Ellen L. & KUGLER, Richard, L. Challenges of the global century: report of the project on globalization and national security. Washington, DC, EUA: National Defense University, 2001.

- FLOURNOY, Michele A. “Report of the National Defense University”. Quadrennial Defense Review: Working Group. Washington, DC, USA: National Defense University, 2001.
- FRANKO, Patrice. The Economics of Defense: An Introduction. Waterville, EUA: Colby College, 2000.
- FRIEDMAN, Thomas L. The Lexus and Olive Tree. (Traduzido para o espanhol por Rolando Costa Picazo). Buenos Aires: Editorial Atlântida, 1999.
- GRAY, Colin S. “Why strategy is difficult”. Joint Forces Quarterly. Washington, DC, EUA: National Defense University, summer edition, 1999.
- 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.
- HITCH, Charles J. e McKEAN, Roland N. The Economics of Defense in the Nuclear Age. New York, USA: Harvard University Press, 1986.
- HUNTINGTON, Samuel. “Poder, ideología y profesionalidad: las relaciones cívico-militares em teoría”. In: BAÑÓN, Rafael & OLMEDA, Jose Antonio. La institución militar em el Estado contemporáneo. Espanha: Alianza, 1985.
- HUNTINGTON, Samuel. El soldado y el Estado: teoría y política de las relaciones cívico militares. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
- KEEGAN, John. A History of Warfare. Nova Iorque, EUA: Knopf, 1993.
- KUGLER, Richard L. “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, 2001.
- LLOYD, RichMOND m. “Strategy and force planning framework”. Security and force planning, 2nd edition, Newport, Rhode Island, USA: Naval War College, 1997.
- MANKIW, Gregory. Principles of Economics. Fort Worth, USA: The Dryden Press.
- MUNDY Jr., Carl E. “Thunder and lightning: joint littoral warfare”. Joint Forces Quarterly. Washington, DC, EUA: National Defense University, spring edition, 1994
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. The Economics of National Security. Wayne, USA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto. Cuestiones de eficiencia en los presupuestos latinoamericanos: situación actual y perspectivas. Washington, DC, USA: Banco Mundial, 2002.
- PETREI, Humberto. Presupuesto base cero. Washington, DC, USA: Banco Mundial, 2001.
- PETREI, Humberto. Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina. Washington, DC, USA: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997.

- POTENGY, Silvio. “A implantação do Ministério da Defesa”. Revista da Escola Superior de Guerra. N° 36, 1998.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio & RAZA, Salvador Ghelfi. Guia de Estudos de Estratégia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- QUINTANA, Juan Ramon (org.). La defensa nacional un bien publico. La Paz, Bolivia: Ministerio de Defensa Nacional, 1999.
- 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.
- SANTA MARÍA, Jacinto. Precisando el verdadero sentido y alcance del control civil sobre las Fuerzas Armadas. Texto apresentado no REDES 2002 – Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, Brasil, 2002.

