



Economia e orçamento para a defesa¹

*Carlos Wellington Leite de Almeida**

RESUMO

Este texto discute a relação entre a economia e a defesa.

Sustenta a aplicabilidade dos princípios e conceitos econômicos à análise da defesa nacional, segundo uma proposta de integração dos dois campos de conhecimento.

Analisa os possíveis efeitos dos investimentos em defesa sobre a economia nacional e os gastos com a defesa do ponto de vista da maximização dos possíveis benefícios.

Sustenta a aplicabilidade dos conceitos e princípios orçamentários ao setor defesa, em especial os relativos à transparência, à eficiência, à eficácia e à legitimidade. Apresenta breve notícia de exemplo concreto, no caso brasileiro. Promove o debate sobre o controle político a ser exercido sobre os investimentos em defesa.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa, Economia, Orçamento, Controle Político

PENSAR A DEFESA *ECONOMICAMENTE*

É possível utilizar ferramentas da ciência econômica na 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 seus conceitos próprios de for-

ma 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 de seus estudiosos pelo tema em questão. Tratar o tema da defesa segundo uma ótica econômica representa a possibilidade de conciliação de formas diferentes de entendimento e, para os profissionais envolvidos, a opor-

* Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, graduado em Economia e Orçamento de Defesa pelo Center for Hemispheric Defense Studies.

¹ Colaboração da ECEME. Texto apresentado no: REDES 2002 - Research and Education in Defense and Security Studies, agosto de 2002, Brasília, DF.

tunidade de emprestar embasamento teórico adequado a uma análise integrada do planejamento e da execução do orçamento da defesa.

Uma defesa nacional poderosa em muito se relaciona com decisões apropriadas no mundo econômico. Muito da própria forma de se decidir a economia tem a ver com o processo decisório militar, sobretudo no que se refere à necessidade de definição de uma estratégia clara, de emprego de meios apropriados e de fins adequados aos meios disponíveis e ao interesse geral da nação. Com o propósito de melhor gerir suas possibilidades e aproveitar ao máximo seu potencial, o país é levado a “pensar economicamente” sua defesa, ou seja, pautar a análise de suas questões de defesa a partir da recorrente e limitadora relação entre necessidades infinitas e recursos escassos.

Hartley e Sandler demonstram a relação entre os temas econômicos e a defesa de um país, a partir da análise da demanda por gastos militares. De acordo com os autores, a relação entre gastos militares e não-militares define o padrão de alocação de recursos militares do país. Os gastos militares impõem seu peso sobre o orçamento do país, retirando recursos de outras áreas, em especial da área social, mas os gastos com estes últimos não podem deixar de ser realizados. A utilização de ferramentas econômicas de análise serve como importante auxílio para a minimização de erros na alocação de recursos e para o atingimento dos propósitos nacionais, tanto civis quanto militares.

Assim, 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 exploração 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 essas que incomodam o analista econômico e orçamentário da defesa, o qual poderá valer-se de conceitos e princípios econômicos para melhor decidir, na busca da forma mais econômica de se obter o resultado esperado do investimento em defesa: a tranquilidade da nação.

PRINCÍPIOS E CONCEITOS ECONÔMICOS APLICADOS À DEFESA

A aplicação dos princípios e conceitos econômicos não visa a se tornar resposta para todas 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 infinidade 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*: a relação de troca necessariamente existente em uma situação de recursos escassos, graficamente representada pela curva de fronteira de produção (Mankiw). A fronteira de produção representa a situação de máxima utilização dos recursos disponíveis para produção de determinada quantidade de ca-

da um dos dois bens considerados e a aplicação ao tema da defesa se mostra razoavelmente evidente (Hartley e Sandler).

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 deverá alocar seus recursos de forma a produzir bens “civis” 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 elevada possível dos recursos disponíveis, sob pena de se incorrer em imperdoável desperdício das potencialidades nacionais. Ou seja, arados e espadas deverão ser produzidos em quantidades que atendam às necessidades de geração de riquezas (arados) e de proteção das riquezas geradas (espadas), no maior nível possível de produção (sobre a fronteira de produção).

A noção do *trade-off* opera uma sensível mudança no próprio conceito de custo. Isto porque, analisado o tema sob a ótica da escassez de recursos, toda quantidade de arados (ou manteiga) a serem produzidos significará uma redução na capacidade de produção de espadas (ou canhões). Neste caso, o custo envolvido na tomada de decisão deixa 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 (Gutierrez *apud* Quintana). O custo de um avião de combate, ou de uma nova unidade naval, deixa de ser medido apenas em milhões de dólares para ser medido, também, em termos daquilo que deixa de ser oferecido à nação, por exemplo, educação primária ou saúde básica. E

isto não significa dizer que a defesa deva ser deixada para segundo plano dentre as prioridades nacionais, pois a falta de investimentos militares poderá gerar, por exemplo, uma instabilidade nas fronteiras capaz de ameaçar não somente a tranquilidade 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, vantagens comparativas e padronização. No domínio da economia encontra-se a idéia, já bastante sedimentada, de que a especialização e as vantagens comparativas a ela associadas permitem incremento na produção. Ou seja, a especialização e as vantagens comparativas permitem uma produção maior e, muitas vezes, de melhor qualidade (Franko, 2000). Aplicados à defesa, os conceitos conduzem à idéia de que a especialização das Forças Armadas pode gerar uma defesa “maior” e “melhor”. Aviões especializados de ataque ao solo, 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. E por serem tais aviões mais eficientes, é bastante razoável admitir, ainda que não como uma relação obrigatória e direta, que o mesmo resultado possa ser obtido com um número menor de aviões, abrindo possibilidades para a economia de recursos. Também relacionado à economia de recursos, tem-se a padronização, que pode promover redução de custos operacionais a partir da economia de escala que normalmente se lhe associa. A padronização de munições para armas por-

táveis, combustíveis para veículos e muitas outras possibilidades de estabelecimento de padrões a serem seguidos deve passar a fazer parte das considerações do analista econômico da defesa.

O conceito de mercado, ainda que tendo bastante polemizada sua aplicabilidade ao tema da defesa, deve ser lembrado como uma 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 (Franko, 1992).

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 se mostrar aplicável ao tema da defesa de forma praticamente idêntica àquela 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 (Warner e Asch). 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.

GLOBALIZAÇÃO E DEFESA

Um dos mais representativos marcos do mundo contemporâneo, verdadeiro símbolo de uma era, é o fenômeno da globalização. Aplaudida por muitos, criticada por outros, a globalização costuma dominar debates e análises, ao mesmo tempo em que lhes confere um caráter polarizado. Reúne uma infinidade de implicações de ordem política, econômica e social, pelo que afeta, também, o debate relativo à defesa.

A globalização pode ser definida como um processo de mudanças rápidas e de longo prazo, essencialmente dinâmico, que se manifesta nos diversos domínios da vida das sociedades e que se caracteriza pela intensificação generalizada das trocas de informações, de riquezas e oportunidades de toda sorte. Graças à globalização, o nível de atividade nacional e transnacional cresce exponencialmente e transformações diversas são aceleradas em toda parte. A velocidade dessas transformações, normalmente, tende a ser superior à capacidade de resposta e adaptação de governos nacionais e outras instituições.

A maioria dos economistas contemporâneos aplaude o fenômeno da globalização porque tende a promover a eficiência e a especialização (Flanagan, Frost e Kugler). De acordo com sua análise, quanto maior e mais global a escala de mercado envolvida nas relações intercomunitárias, maior a eficiência na alocação dos recursos econômicos disponíveis. Diversos estudos confirmam que países com economias abertas e "orientadas

pelo mercado³⁹, nos anos recentes, cresceram muito mais rapidamente do aqueles países de economias fechadas.

Contudo, não necessariamente elogiosas são as referências à globalização. Seus benefícios e efeitos em geral são distribuídos desigual e desordenadamente em escala planetária. Estatísticas recentes sobre as regiões mais pobres do mundo indicam crescimento populacional excessivamente rápido, alto índice de degradação ambiental, índices desfavoráveis relativos à saúde e ao saneamento e, de forma geral, aprofundamento dos níveis de pobreza. Os críticos mais ácidos do fenômeno chegam a sustentar a existência de uma relação direta entre os benefícios auferidos pelos países mais preparados para a era global e os prejuízos impostos àqueles com menor capacidade de adaptação à dinâmica das transformações. Uma hierarquia entre países parece estar a caminho de rápida consolidação.

Muitos países pobres reclamam que seus esforços no caminho da prosperidade são dificultados pelos países mais ricos. Sustentam, por exemplo, que o países ricos lhes impõem barreiras protecionistas de ordem tributária e não-tributária, em especial a seus produtos agrícolas, não lhes propiciam ajuda suficiente, subsidiam os preços de seus próprios produtos, bem como implementam políticas trabalhistas e ambientalistas que surtem efeito negativo sobre os países pobres. A insatisfação generalizada desses países com a globalização, seja ela justificada ou não, não pode ser ignorada como potencial fonte de conflitos.

Desequilibrados, os efeitos da globalização, em muitos casos, têm contribuído muito mais para globalizar problemas do que disponibilizar soluções. Muitos países

estão se tornando atrasados em relação ao processo, com o que se tornam cada vez mais incapazes de se envolverem no ambiente competitivo que caracteriza a globalização. Em muitos casos, as disparidades resultantes, em especial as de ordem econômica e social, têm contribuído para a exacerbação das tensões étnicas e religiosas. Da mesma forma, terminam por contribuir para com o avanço do terrorismo e de novos tipos de conflitos armados que desafiam a capacidade de adaptação, planejamento e formulação 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.

A intensidade e a velocidade das transformações determinadas pela globalização no mundo econômico refletem-se dramaticamente no mundo político. O efeito generalizado dos desequilíbrios inerentes ao processo é a desestabilização institucional,

tanto do ponto de vista da política interna quanto da política externa. Como regra geral, os resultados do fenômeno beneficiam elites e classes médias urbanas mais do que o homem rural, beneficiam mais a indústria do que a agricultura, beneficiam mais os produtos intensivos em tecnologia e conhecimento do que os intensivos em mão-de-obra e matéria-prima. Diante desse quadro, as possibilidades de rupturas políticas, resultantes de regulares ou irregulares disputas por poder, são inúmeras e imprevisíveis.

A globalização promove reformas nas políticas nacional e internacional e, paralelamente, nas políticas de defesa que lhes são inerentes. Uma relação dialética em que o fenômeno globalizante provoca mudanças de diferentes matizes e, a seguir, tem sua evolução condicionada por elas. Como no mundo econômico e, também, no mundo político, as transformações são desequilibradas e, muitas vezes, contraditórias. Aparentemente, a globalização incentiva tensões simultâneas e opostas que estão dando o tom na política contemporânea: fragmentação e integração, localização e internacionalização, descentralização e centralização. Em países preparados para a intensidade das transformações, a globalização oferece oportunidades até então inimagináveis de integração, mas, naqueles que não têm cultura e estrutura adequadas, as tendências desintegradoras parecem se fazer mais evidentes.

A globalização tem contribuído para o surgimento de um novo contexto no qual se exercita, formal e informalmente, o poder nacional. Instituições nacionais e internacionais, governamentais e privadas instrumentalizam o poder da globalização

e reduzem o natural monopólio de poder do Estado-Nação. Surgem novos centros de poder e a disputa política ultrapassa, em muito, as fronteiras dos partidos políticos, parlamentos e outras instituições tradicionalmente criadas para seu regular exercício. O risco de instabilidade é evidente.

O que resulta de toda essa discussão acerca dos efeitos desiguais e desordenados da globalização, além da constatação de que nem todos os seus efeitos são desejáveis, é que o mercado e a competição saudável, a "mão invisível" de que falou Adam Smith no século XVII, na verdade, não são tão capazes de definir bons resultados como se poderia esperar. Os governos nacionais e seus instrumentos tradicionais, entre os quais se destacam as forças de segurança e defesa, ainda que contestados em muitos aspectos, continuam a ter grande importância na manutenção da estabilidade e da paz. A globalização não substituiu a geopolítica, mas a ela se aliou na conformação de um mundo mais inter-relacionado, mais dinâmico e mais vulnerável.

As forças militares continuam a desempenhar papel do máximo relevo no mundo globalizado. Contudo, devem buscar adaptar-se a novas demandas surgidas. Características que parecem haver atingido a estatura de verdadeiros dogmas são a flexibilidade e a capacidade de adaptação. Rapidez, mobilidade, desenvoltura logística despontam como traços essenciais das Forças Armadas de um mundo sujeito a rápidas e dramáticas transformações. O planejamento econômico da defesa não pode deixar de tomar em conta essas considerações, sob pena de consolidar Forças Armadas que se tornarão obsoletas em tempo incrivelmente reduzido.

SINGULARIDADE DO “PRODUTO” DA DEFESA

Uma das mais importantes medidas econômicas é a que relaciona *inputs* e *outputs*, ou seja, relaciona os gastos realizados e os resultados obtidos. Neste ponto da análise, é absolutamente fundamental fazer menção à singularidade do *output* da defesa, isto é, do resultado obtido em termos de defesa. 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 *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).

Nessa noção 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 acima referenciados, 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 uma sortida ou *raid*, exigirá enorme esforço a redução de tais medidas a unidades que possam ser com-

paradas com os custos envolvidos. E a situação se complica cada vez mais à medida 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 diversas 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. O desenvolvimento de uma forte indústria de defesa traz inegáveis benefícios do ponto de vista da geração de empregos, mas os gastos orçamentários em que incorrerão as Forças Armadas do país, no esforço de absorção dos novos produtos, pode inverter uma relação econômica inicialmente benéfica. 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 Benoit é usualmente apontado como o autor da tese de que o incremento nos gastos com defesa guarda relação direta com o crescimento econômico nacional. Centrando seus estudos sobre o período compreendido entre os anos de 1950 e 1965, Benoit logrou obter uma relação positiva entre gastos com defesa e crescimento econômico em cerca de quarenta países. Embora aparentemente conclusiva à época, a tese de Benoit acabou por se tornar mais

relevante pelas discussões a que deu origem do que pelas conclusões que permitiu.

Hoje em dia, no entanto, prevalece a tese de que o efeito líquido dos gastos militares sobre o crescimento econômico da nação é negativo (Hartley e Sandler). Isto ocorre porque há uma prevalência competitiva, mais do que integrativa, dos gastos militares em relação aos chamados gastos produtivos. Não obstante, existem inegáveis efeitos positivos que devem ser considerados e, muitas vezes, podem gerar benefícios estratégicos, como a aquisição e a geração de tecnologia de ponta.

Usualmente apontada como exemplo da relação positiva entre gastos militares e crescimento econômico, a Alemanha da segunda metade da década de 1930 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. A verdade parece é 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 defesa elevado e crescimento econômico também elevado: Taiwan e Coréia do Sul;

c) Gasto com defesa reduzido e crescimento econômico também reduzido: vários países africanos;

d) Gasto com defesa elevado e crescimento econômico reduzido: União Soviética na década de 1980.

Atualmente, não há consenso na literatura existente sobre a relação entre os gastos com defesa e o crescimento econômico. Enquanto alguns estudiosos do assunto alegam que os gastos com defesa desviam recursos essenciais à pesquisa e ao desenvolvimento, outros fazem questão de assinalar a possibilidade de se obter externalidades positivas dos gastos com defesa sobre a tecnologia, que pode se beneficiar dos resultados das pesquisas militares.

Outros, ainda, fazem questão de mencionar a geração de empregos que decorre do crescimento da indústria bélica e dos próprios efetivos militares. Neste sentido, exemplo interessante é o do Uruguai. Pequeno em proporções geográficas e econômicas, aquele país parece haver emprestado a seu sistema de recrutamento militar um verdadeiro aspecto de programa de empregos. De acordo com pesquisa realizada pelo International Institute for Security Studies, divulgado em março de 2001, o Uruguai emprega cerca de sete pessoas em seu setor de defesa para cada mil habitantes. Para que se tenha uma noção de quão elevada é essa proporção, seus vizinhos maiores, Brasil e Argentina, empregam menos de duas pessoas por cada mil habitantes no seu setor de defesa.

DEFESA COMO BEM PÚBLICO

Da teoria dos bens econômicos retira-se a noção do bem público, assim considerado por ser não-rival e não-exclusivo. Por bem não-rival entende-se aquele que, ao ser consumido, utilizado ou demandado por alguém, não chega a impedir ou reduzir sua disponibilidade para outros. Por bem não-exclusivo, entende-se aquele cujo proveito ou uso não pode ser impedido pelo seu pro-

vedor (Mankiw). A defesa nacional, neste sentido, constitui-se como um bem público, ou seja, o fato de um cidadão “usufruir” da defesa não significa que outro cidadão não possa fazer o mesmo (bem não-rival) e o provedor da defesa, normalmente o Estado, não é capaz de impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (bem não-exclusivo). A noção do consumidor oportunista (do inglês *free-rider*), adjacente ao conceito do bem público, também se mostra aplicável ao tema da defesa, ou seja, é possível que um cidadão que “não pague” pela defesa (sonegador de impostos, por exemplo) dela usufrua na mesma intensidade que aquele que “pague” normalmente por ela (contribuinte em situação regular). O corolário dessa breve análise é que dificilmente o setor privado interessar-se-á pelo fornecimento do “bem” defesa, mas, como um mínimo de defesa parece ser sempre imprescindível, o Estado deverá encarregar-se de sua entrega à coletividade.

A defesa é, inegavelmente, um bem colocado à disposição da sociedade. Um bem porque satisfaz necessidades de uma população, propiciando-lhe um nível mais elevado de bem-estar, tanto quanto a educação ou a saúde. Ocorre que, ao contrário destas duas, como visto ao discutir-se a singularidade do “produto” disponibilizado, sua natureza é muito mais intangível. Com isso não se pode apreciá-la adequadamente sob o ponto de vista do consumo. Isso faz com que exista uma tendência a alocar cada vez menos recursos à defesa nacional. Não existe uma maneira definitiva de se provar que os recursos da defesa estão dispostos de maneira adequada, exceto pela indesejável medida da guerra real (Cosidó *apud* Quintana). Como, a princípio, não se deseja a ocor-

rência da guerra e as tensões econômicas e políticas, tanto internas quanto externas aos países, continuam a existir, um corolário se faz presente: os gastos com a defesa não podem, simplesmente, deixar de existir.

Não somente a lógica econômica age sobre a determinação dos gastos com defesa. Há também a lógica política, mais complexa e de mais difícil determinação. Uma análise simples permitiria dizer que, em relação aos investimentos no setor da defesa nacional, os industriais e demais empresários envolvidos buscam lucros; os militares buscam reconhecimento, maiores soldos e promoção; os políticos (se em uma democracia) buscam votos e o cidadão comum, principal destinatário do produto e, na prática, o único que “paga” por ele, não sabe o que esperar (Cosidó *apud* Quintana).

O que resulta dessas discussões é que a defesa continua a ser um bem público que deve ser ininterruptamente fornecido pelo Estado. É fundamental que o setor defesa do Poder Público se esforce por criar no país uma “cultura de defesa”, incorporando ao imaginário social a discussão sobre a defesa nacional em níveis de evidência mais elevados, a exemplo do que ocorre com a saúde ou com a educação. Para isso, faz-se necessária a promoção de uma maior transparência nas discussões sobre a defesa. Os governos devem oferecer à opinião pública o maior número possível de informações, transmiti-las com a maior clareza possível e dispor de adequados instrumentos de captação da resposta coletiva. A transparência tende a aumentar a eficácia e a eficiência na alocação de recursos pelo simples fato de promover a mobilização temática da sociedade e, com isso, oferece respaldo social às decisões que forem tomadas.

ECONOMIA DAS ALIANÇAS DE DEFESA

Tradicionalmente, uma das hipóteses do comportamento político-militar dos países tem sido a busca de aliados. Do ponto de vista das relações internacionais, esse comportamento é bastante compreensível, porque um país que deseja desenvolver-se e crescer em clima tranqüilo não pode, simplesmente, tratar todos os demais como inimigos. Se assim fosse, não somente a força vital do país seria totalmente consumida pelas lutas inerentes à descrita postura, como não sobraria país com o qual estabelecer saudáveis relações comerciais, o que impediria o próprio desenvolvimento. Além disso, ultimamente ganha vitalidade a avaliação das alianças a partir das perspectivas da política interna, o que tem ocorrido pela percepção de que os países podem se unir para minimizar ou neutralizar problemas uns dos outros, com múltiplos e mútuos benefícios.

A primeira e fundamental consideração da teoria econômica das alianças militares é de que a defesa provida pela aliança é um bem público a ser consumido pelos aliados. Essa consideração permite a formulação de hipóteses ulteriores, todas possíveis de receberem tratamento analítico a partir de ferramentas originárias do mundo econômico (Hartley e Sandler, 1995):

a) Os custos da defesa provida, a princípio, não serão divididos igualmente entre os aliados, sendo que os mais ricos e maiores terminarão por suportar o peso econômico-financeiro da aliança, favorecendo os mais pobres e menores;

b) Os gastos com defesa tenderão a ser realizados em níveis ineficientes ou subóti-

mos em relação ao padrão estabelecido pela Curva de Pareto;

c) Não há, do ponto de vista econômico, tendência a restringir o ingresso de novos membros na aliança, uma vez que a adição de um aliado ao sistema não implica a elevação de custos e permite a divisão dos já estabelecidos por um número maior de participantes e, também, porque essa adição não diminui a disponibilidade de defesa para os aliados preexistentes;

d) A demanda de qualquer dos aliados pela defesa depende dos preços relativos, de sua receita orçamentária, do nível de gastos com defesa dos demais aliados e da percepção de ameaças.

Por ser a defesa um bem público entre os aliados, deverá ser necessariamente não-rival e não-excludente entre eles. O consumo do "produto" por um dos membros da aliança não poderá reduzir sua disponibilidade para os demais e não poderá existir a possibilidade de se excluir do consumo do mesmo "produto" aquele membro que deixar de pagar por ele. Isso ocorre com as alianças militares e é facilmente perceptível se analisado o caráter da defesa provida, por exemplo, por uma aliança nuclear de países. Uma vez que a aliança seja estabelecida por meio de armamento nuclear, sua capacidade de destruição sobre um inimigo externo à aliança independe do número de seus membros (bem não-rival) e a possibilidade de resposta nuclear de um dos membros da aliança passa a existir, mesmo que este contribua para com a defesa coletiva em níveis mínimos (bem não-excludente).

O estudo da Organização do Tratado do Atlântico Norte - Otan -, realizado em 1966 por Mancur Olson e Richard Zeckhauser (*apud* Hartley e Sandler), per-

mite entrever uma relação praticamente direta entre o nível de produção econômica de seus membros e sua participação efetiva na aliança. A partir da análise da relação entre o nível de gastos militares e o produto interno bruto, verificou-se que os países com economias mais pujantes assumiam, de fato, a maior parte dos encargos relacionados com o efetivo funcionamento da aliança de defesa. O menor dos países, a Islândia, à época, contribuía apenas com a cessão da base aérea de Keflavik para as aeronaves militares dos demais países.

Existem, por isso, muitas críticas ao sistema de alianças, acusado de permitir o surgimento oficializado de *free-riders* em defesa. Um país pode contribuir de forma mínima para a aliança e, ainda assim, desfrutar dos benefícios que ela propicia, configurando o chamado “consumidor oportunista”. Outra crítica comum é a da produção de defesa, por cada país, individualmente, em níveis inferiores àqueles que poderiam ser atingidos. Isto decorre, naturalmente, da expectativa que os membros da aliança depositam, reciprocamente, na efetiva participação dos demais para o provimento da defesa.

Não obstante as críticas, há uma tendência a considerar a prevalência dos efeitos positivos das alianças, tanto do ponto de vista econômico quanto do político. Do ponto de vista econômico, aplaude-se as alianças, porque permitem, sobretudo, a divisão dos custos de defesa e a liberação de recursos para outras áreas de atuação governamental. Do ponto de vista político, as alianças podem constituir fator decisivo na conformação de um ambiente de paz, minimizando o risco potencial de conflito.

EXTRAINDO 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 *inputs* financeiros, de capital humano, de equipamentos, de terras e de infra-estrutura, 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.

O Internationales Konversionszentrum Bonn, centro de estudos localizado 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 en-

tre o investimento militar e a indução ao crescimento econômico do país.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS E 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 esteja incluída na pauta orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a defesa nacional (Petrei, 2001). Ressalvadas algumas distinções específicas, naturais a qualquer área de atuação governamental, as quais podem exigir alguma adaptação conceitual, o orçamento da defesa é passível de avaliação a partir dos princípios orçamentários gerais. Alguns deles são, a seguir, rapidamente passados em memória e resumidamente associados à questão da defesa nacional:

a) Princípio da Unidade. O orçamento deve ser uno, cada unidade possuindo apenas um orçamento. As unidades militares, bem como as civis relacionadas com a defesa, não devem constituir orçamentos paralelos. Este princípio é de fundamental importância para a atividade de controle de contas, pois evita que seja necessário “garimpar” informações orçamentárias em diferentes fontes;

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 incluídas também as eventuais receitas próprias, tais como as taxas cobradas pela Marinha pela utilização da sinalização náutica. Como o princípio anterior, mostra-se de especial importância para a atividade de controle de contas;

c) Princípio da Anualidade ou Periodicidade. O orçamento público, o que inclui o orçamento da defesa, deve ser correspondente a um período temporal determinado, geralmente um ano. Do ponto de vista do controle de contas, o princípio se relaciona diretamente com a questão da análise, pois permite comparações coerentes entre orçamentos executados em diferentes períodos;

d) Princípio da Discriminação ou Especialização. É um princípio essencialmente relacionado com o trabalho fiscalizador dos parlamentos e das entidades superiores de fiscalização sobre as finanças executivas. No que se refere à defesa, devem ser evitadas referências genéricas, de forma a permitir análise segmentadas e eficazes das ações executadas, da mesma forma como ocorre com as demais instituições nacionais;

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”, matérias distintas aprovadas no bojo da priorização do orçamento, introduz indevidas 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 defesa para o crescimento econômico pode se ver 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 ga-

nhando 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 de 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).

CARÁTER CONTINUADO DOS GASTOS COM DEFESA E A 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 *inputs* de 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 intensivos em tecnologia a eles incorporada, e demandam despesas com manutenção e treinamento de caráter continuado, sob pena de inviabilização para o cumprimento das tarefas pertinentes.

Sobressai o tema da plurianualidade do orçamento da defesa. Cada investimen-

to 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, 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.

Estudo detalhado realizado pelo Quadrennial Defense Review 2001 para as Forças Armadas dos Estados Unidos remete-se a questões características dos orçamentos militares, tais como os custos de manutenção de novos e velhos equipamentos, os ciclos de atualização do equipamento e os soldos dos militares. Todos eles, com suas particularidades, refletem problemas cíclicos que afetam orçamentos militares em todo o mundo (Kugler).

Os custos com manutenção do equipamento constituem um dos mais relevantes custos correntes de qualquer força armada. A esse respeito, pelo menos duas questões de ordem orçamentária sobressaem e demonstram sua clara relação com as questões de ordem militar: a economicidade e a eficácia. A economicidade dos custos de manutenção diz respeito ao caráter econômico ou antieconômico da manutenção realizada. Quando um equipamento está obsoleto ou em muito ultrapassa sua

vida útil, consumir recursos em sua manutenção pode configurar verdadeiro ato anti-econômico, o que leva à conveniência de se substituir o equipamento, por questões de economicidade. Por outro lado, ainda que justificável do ponto de vista da economicidade, a manutenção pode não estar surtindo o desejado efeito de manter o equipamento em grau adequado de prontidão, o que nos remete a questões de eficácia. Preocupações como essas devem estar presentes entre os planejadores, executores e avaliadores do orçamento de defesa. O planejamento plurianual, tendo como foco toda a expectativa de utilização do equipamento, deve ser priorizado. Vale ressaltar, custos de manutenção aumentam significativamente se o país tem necessidade de obter sobressalentes no estrangeiro.

Os ciclos de atualização dos equipamentos também se remete à questão do planejamento plurianual do orçamento de defesa. Ao discutir o reequipamento das aviações militares dos Estados Unidos (Força Aérea, Marinha, Exército, Fuzileiros Navais), o Quadrennial Defense Review 2001 identificou o peso orçamentário representado pelos ciclos de atualização. Na década de 1950, os antigos aviões de caça com motor a pistão foram apressadamente substituídos por jatos, como o F-80 Shooting Star e o F-100 Sabre, o que deu início a um gigantesco ciclo de atualização. Na década de 1960, praticamente toda a aviação de caça norte-americana atingiu a obsolescência e uma nova onda de substituições ocorreu, no bojo da qual foram incorporados ao arsenal estadunidense aeronaves como o F-4 Phantom e o F-105 Thunderchief. No início da década de 1970, a um custo fabuloso, deu-se nova atualização maciça

do equipamento aéreo, com a entrada em serviço de aeronaves como o F-15 Eagle e o F-14 Tomcat. Hoje, a aviação militar daquele país aproxima-se de novo momento capital de seu ciclo de atualização. O Brasil, hoje, passa por situação semelhante em relação aos seus aviões F-103 Mirage III, já destinados à substituição maciça. A plurianualidade do planejamento orçamentário de defesa é fundamental para que o país não fique paralisado em sua capacidade combativa e para que o orçamento não fique comprometido a ponto de inviabilizar os projetos existentes.

A questão dos pagamentos dos militares também merece relevo. Os soldos devem ser mantidos em níveis compatíveis com as possibilidades orçamentárias e as expectativas de mercado nacionais. É importante que os soldos não sejam alçados acima da capacidade do próprio governo, o que não passaria de demagogia e hipocrisia política, mas, também, que não sejam tão achatados, a ponto de desestimular perigosamente a carreira militar. Se a taxa de crescimento da economia nacional se eleva, é normal que se elevem os salários pagos nos setores diretamente afetados pelas relações de mercado, tornando a carreira militar menos atrativa. O planejamento das despesas com pessoal militar deve ser atento a questões desse tipo.

CONTROLE POLÍTICO E DEFESA

O controle político ou controle externo da administração tem a função precípua de garantir a utilização dos recursos financeiros e do patrimônio do país em acordo com a manifestação legítima dos interesses nacionais. Cabe ao controle ex-

terno, 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 redobra sua responsabilidade perante a sociedade civil.

Análise percuciente é propiciada por Humberto Petrei (2002). A redemocratização dos países da América Latina suscita importantes discussões a respeito dos controles sobre os gastos públicos. Na América Latina, 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.

A obtenção da transparência na definição das prioridades em defesa é uma das chaves para a superação do círculo vicioso de ineficiência na utilização de recursos públicos. 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.

O controle externo deve priorizar a eficiência e a eficácia na alocação dos recursos. Deve ser instrumento 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 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.

A análise da legalidade dos atos continua 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 efetivo dos propósitos almejados, ao menor custo possível. Em termos da economia e do orçamento de defesa, tais questões ganham especial realce em função da própria característica fundamental do produto por ela ofertado: a absoluta imprescindibilidade. A paz e a estabilidade obtidas por uma de-

fesa eficaz e eficiente constituem condição *sine qua non* para o progresso e, portanto, diretamente ligadas à missão constitucionalmente atribuída ao controle externo.

SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA – SIVAM E A ECONOMIA DE DEFESA

Um breve comentário ao projeto Sistema de Vigilância da Amazônia - Sivam - sob o ponto de vista da economia de defesa se mostra pertinente. O Sivam é um projeto de grande envergadura, que importará em importantes benefícios de ordem política para o Brasil. Além desses benefícios, existem aqueles relacionados com a movimentação econômica representada pelo esforço de implantação e pela realocação mais eficiente de pessoal. Constitui-se em efetiva iniciativa com vistas à proteção das riquezas naturais da Amazônia, sabidamente imensuráveis, e à garantia da soberania brasileira sobre a parcela da Amazônia que lhe pertence, bem como possível instrumento de cooptação dos demais países amazônicos na defesa integrada de seus próprios interesses na região.

Constitui-se em um sistema integrado de coleta e processamento de informações, suporte de um sistema mais abrangente de proteção, o Sipam - Sistema de Proteção da Amazônia, criado com o intuito de estabelecer uma nova ordem na Amazônia brasileira. A implantação permitirá o planejamento e a coordenação de ações voltadas para a Amazônia. Sua concepção visa ao estabelecimento de uma efetiva presença da autoridade governamental, com ações conduzidas a partir de diferentes plataformas: radares terrestres,

radares aeroembarcados, aeronaves de sensoriamento remoto e outros. As plataformas comporão três subsistemas distintos: aquisição de dados, responsável pela coleta primária de informações; telecomunicações, responsável pela interligação de componentes e compartilhamento de informações; e tratamento e visualização de dados, que permitirá a fusão e a interpretação das informações obtidas.

O custo total do projeto deverá chegar a cerca de US\$ 1,5 bilhão, incluídas as parcelas estrangeira e nacional do financiamento necessário. As principais instituições financeiras envolvidas são o Eximbank, Raytheon Credit Facility, Sivam Vendor's Trust (Estados Unidos) e SEK/EKN (Suécia), além do Banco do Brasil e dos recursos orçamentários diretamente empenhados do Fundo Aeronáutico.

Do ponto de vista da economia de defesa, a grande virtude do Sivam está em que sua utilidade supera o aspecto puramente militar. Muito da própria justificativa social para implantação do sistema reside na expectativa de que o investimento realizado possa trazer outros benefícios para a sociedade, além daqueles relativos especificamente à defesa nacional. As principais potencialidades do Sivam, de acordo com o tipo de benefício gerado, como a seguir descrito:

- a) Criação de condições para uma aliança de países amazônicos;
- b) Mobilização temática de instituições representativas de diversos segmentos do governo e da sociedade civil;
- c) Uso civil, com obtenção dos respectivos benefícios, dos equipamentos destinados primordialmente a ações de caráter militar, aumentando a taxa de retorno dos

recursos investidos, com baixíssimo custo de conversão;

d) Geração de empregos temporários e realocação de pessoal militar e civil;

e) Exercício de efetivo controle sobre a Amazônia, controle este que deverá incluir não somente o do espaço aéreo, mas também do uso dos recursos naturais, em relação a abusos contra o meio ambiente, e no combate ao narcotráfico e ao contrabando.

O projeto reúne diversas instituições. Cada uma delas é responsável por uma parcela de seu funcionamento e atua de forma integrada com as demais. A reunião institucional aponta para uma geração de legitimidade própria ao sistema e para a criação de uma “cultura de defesa”, capaz de tornar mais eficiente futuros investimentos em defesa.

Relevante, também, é a possibilidade de absorção, pelas Forças Armadas e empresas do setor militar brasileiro, de tecnologia avançada em áreas críticas. Este fato pode representar importante passo para o incremento da qualidade dos produtos militares brasileiros e para o incremento de sua competitividade internacional.

ECONOMIA E ORÇAMENTO PARA A DEFESA

A economia pode ser utilizada como recurso analítico para as questões da defesa nacional. Essa proposta oferece a oportunidade de estudo do tema sob uma ótica integradora 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. O propósito almejado é o da obtenção da necessária tranquilidade e es-

tabilidade sociopolítica do país ao menor custo possível.

A aplicação dos conceitos e dos princípios da economia ao mundo da defesa permite o tratamento deste tema segundo uma forma de entendimento mais familiar à sociedade, uma vez que os conceitos tradicionais de defesa normalmente se desenvolvem em um ambiente mais ou menos hermético, com pouca transferência de conhecimento interdisciplinar. Essa perspectiva é extremamente relevante, sobretudo quando o país passa por momentos de redefinição institucional em sua estrutura de defesa.

É o caso do atual momento vivido pelo Brasil. A recente criação do Ministério da Defesa, com o conseqüente reforço da noção de controle civil sobre as Forças Armadas, leva à necessidade de rediscussão das relações entre as armas e a sociedade que elas devem proteger e que a elas confia a guarda de seus mais importantes valores. Os conceitos puramente militares, normalmente desenvolvidos em círculos fechados de conhecimento, pouco divulgados por receio das autoridades envolvidas ou como resultado do baixo nível de interesse social, podem representar, em maior ou menor medida, um obstáculo à obtenção do esperado entendimento. A economia de defesa se apresenta, a este respeito, como ferramenta de integração entre os setores civil e militar do país, não como substituta dos conceitos militares, mas como sua importante aliada. A substituição radical de conceitos e de princípios militares colocaria “em xeque” a própria necessidade de existência das Forças Armadas, uma situação extremada em que, como em todos os casos extremos, dificilmente se mostra razoável. Contudo, a integração entre a análise

econômica e a militar pode gerar um reforço mútuo aos dois campos do conhecimento, com benefícios significativos para ambos os lados.

Conceitos econômicos como o das combinações de produção, por exemplo, poderão conduzir a uma melhor alocação dos recursos militares segundo uma ótica econômica, o que poderia significar a utilização desses recursos em níveis maiores de produtividade, de forma a retirar do universo militar a maior contribuição possível, inserindo de forma mais consistente e inteligível a questão militar na questão nacional, depois de um aparente e inaceitável divórcio entre o cidadão e o soldado. A análise da defesa, segundo o conceito de *trade-off*, possibilita a definição dos custos da defesa não apenas em função de seu significado financeiro, mas em função daquilo que deixa de ser entregue à sociedade. Tem-se, com isso, mais um argumento de análise, utilizável na busca da melhor alocação possível dos recursos nacionais e na composição de uma política de defesa mais consonante com as necessidades e os interesses nacionais.

O entendimento da singularidade do produto ofertado pela defesa de um país também se mostra relevante para a realização de uma análise mais aprofundada. A consideração econômica das questões de defesa requer o entendimento de sua singularidade e de sua característica essencial de bem público. Tal noção deve ser explicada à sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, de forma a desfazer o divórcio cidadão-soldado acima referido e a enquadrar a análise dos orçamentos da defesa segundo uma lógica coerente e adequada às suas peculiaridades, em particular,

à dificuldade de mensuração de seus resultados. A consideração de tais peculiaridades poderá constituir ferramenta útil para a obtenção dos melhores resultados possíveis dos investimentos em defesa e para a geração de externalidades positivas em relação ao crescimento econômico nacional.

O orçamento, como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Particularmente, uma vez que o orçamento é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa, segundo a ótica orçamentária, tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados.

Cumpra salientar, por fim, 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 economicidade, 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 e, 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 no sentido de garantir a melhor defesa possível para o país, entretanto, 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. ☉

ABREVIATURAS

Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica
Otan - Organização do Tratado do Atlântico Norte
QDR - Quadrennial Defense Review
Sipam - Sistema de Proteção da Amazônia
Sivam - Sistema de Vigilância da Amazônia

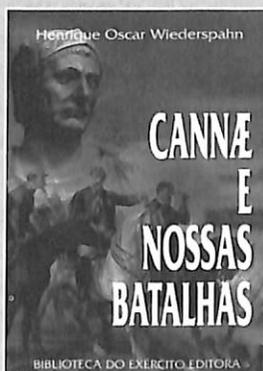
REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC, EUA.
- BENOIT, Emile, 1973. *Defense and economic growth in developing countries*. Lexington, EUA, Lexington Books.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. *SIVAM*. Internet: www.sivam.gov.br.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica, 2000. *Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. Repertório de informações institucionais.
- BRASIL. Presidência da República, 1999. *Política de Defesa Nacional*. Brasília, Imprensa Nacional.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2000. *TC - 017.002/2000-0* (relatório de auditoria). Brasília, TCU.
- BRZOSKA, Michael; FRANKO, Patrice & HUSBANDS, Jo, 2000. *Typology of Military Assets*. Bonn, Alemanha: BICC - Bonn International Center for Conversion.
- DEVARAJAN, Shantayanan; SQUIRE, Lyn & SUTHIWIART-NARUEPUT, Sethaput, 1997. "Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal". Washington, DC, EUA: *The World Bank Research Observer*, vol. 12, p. 35-46.
- DIAMINT, Rut, 1999. *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella.
- FLANAGAN, Stephen J., FROST, Ellen L. & KUGLER, Richard, L, 2001. *Challenges of the global century: report of the project on globalization and national security*. Washington, DC, EUA: National Defense University.
- FLOURNOY, Michele A, 2001. "Introduction: Twelve Strategy Decisions". *Quadrennial Defense Review: Strategy-Driven Choices for America's Security*. Washington, DC, EUA: National Defense University.
- FLOURNOY, Michele A, 2001. "Report of the National Defense University". *Quadrennial Defense Review: Working Group*. Washington, DC, EUA: National Defense University.
- FRANKO, Patrice, 1992. *The Brazilian Defense Industry*. Boulder, EUA: Westview Press.
- FRANKO, Patrice. "Defense Production in Argentina, Brazil and Chile: a comparative perspective". *Defense Analysis*, vol. 12, nº 3, p. 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, EUA: 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, EUA: Cambridge University Press.

- HAYES, Margaret Daly, 1984. *Latin America and the U.S. National Interest: a basis for U.S. foreign policy*. Boulder, Westview Press.
- HITCH, Charles J. e McKEAN, Roland N, 1986. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Nova York, EUA: 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, EUA: National Defense University.
- MANKIW, Gregory. *Principles of Economics*. Fort Worth, EUA: The Dryden Press.
- OLIVEIRA, Osvaldo J. (Brigadeiro-do-Ar), 1999. Um sistema de segurança hemisférica. Monografia apresentada no Colégio Interamericano de Defesa. Washington, DC, EUA.
- OLVEY, Lee D.; GOLDEN, James R. & KELLY, Robert C. *The Economics of National Security*. Wayne, EUA: Avery Publishing Group Inc.
- PETREI, Humberto, 1997. *Presupuesto y Control: pautas de reforma para America Latina*. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- _____, 2001. *Presupuesto base cero*. Washington, DC, EUA: Banco Mundial.
- _____, 2002. *Cuestiones de eficiencia en los presupuestos latinoamericanos: situación actual y perspectivas*. Washington, DC, EUA: Banco Mundial.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio & RAZA, Salvador Ghelfi, 1999. *Guia de Estudos de Estratégia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- QUINTANA, Juan Ramon (org.), 1999. *La defensa nacional un bien publico*. La Paz, Bolívia: Ministério de Defesa Nacional.
- SIMON, Herbert A, 2000. "Public Administration in Today's World of Organization and Markets". Internets: www.apsanet.org.
- WARNER, John T. Warner & ASCH, Beth J., 1995. "The Economics of Military Manpower". *Handbook of Defense Economics*.

BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA

Coleção General Benício



Cannæ e nossas Batalhas

H. O. Wiederspahn

A obra compara a batalha Cannæ (206 a. C) com as de Tuiuti e de Avaí, objetivando evidenciar a aplicação de princípios fundamentais. Os ensaios que compõem o livro valem como estudos informativos e inteligentes de campanhas militares. Nele, os leitores encontrarão sínteses de batalhas e de doutrinas operacionais.