

O Legislativo na Guarda dos Guardiões: uma análise quantitativa das ações de controle externo na área de defesa

The Legislative in the Guardian Guard: a quantitative analysis of external control actions in the defense area

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133891>

Patrick Del Bosco de Sales
Universidade de Brasília, Brasília, Brasil
patrick_laser@yahoo.com.br  

Resumo

A hipótese de que no Brasil há um déficit de atenção em assuntos de defesa carece de pesquisas quantitativas para a sua confirmação. A avaliação da eficiência e eficácia do gasto com defesa pode ser realizada por meio das atividades de controle externo, que, no caso do Brasil, é atribuição do Tribunal de Contas da União (TCU). No que tange à avaliação da efetividade dos órgãos de defesa, essa verificação pode ocorrer em estruturas dentro do Parlamento: as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal. Este trabalho analisou os processos abertos pelo órgão especializado dentro do TCU que trata dos assuntos de Defesa, bem como as deliberações das Comissões Temáticas do Parlamento. Utilizando métodos qualitativo e quantitativo, foram analisados os acórdãos proferidos pelo TCU entre os anos de 2018 e 2022; e, por meio de análise de conteúdo, também foram analisadas as deliberações relacionadas ao assunto defesa nas Comissões Permanentes. As conclusões confirmam as hipóteses de que há um déficit de atenção do corpo político nos assuntos de defesa e também identificaram uma cadeia causal do fenômeno, na qual esse déficit decorre também da tecnicidade da temática defesa.

Palavras-chave: Defesa; Orçamento; Congresso Nacional; Relacionamento Civil-Militar.

Abstract

The hypothesis that there is an attention deficit related to defense affairs in Brazil requires quantitative research to confirm it. The efficiency and effectiveness assessment of defense spending can be carried out through external control activities, which, in the case of Brazil, is the Federal Audit Court's (TCU) responsibility. Regarding the effectiveness assessment of defense bodies, this verification can occur in structures within Parliament: the Foreign Relations and National Defense Committees, both in Deputies Chamber and Federal Senate. This work analyzed the processes submitted by the specialized body within the TCU that deals with Defense matters, as well as the Parliament's Thematic Committees deliberations. Using qualitative and quantitative methods, TCU judgments handed down between the years of 2018 and 2022 were analyzed; and through content analysis, deliberations related to defense Permanent Committees were also analyzed. Conclusions confirm the hypothesis that there is an attention deficit from political bodies in defense matters, and identified a phenomenon causal chain, in which this deficit arises from defense theme technicality.

Keywords: Defense; Budget; National Congress; Civil-Military Relationship.

Recebido: 11 Julho 2023
Aceito: 24 Janeiro 2024

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A Política de Defesa do Brasil está inserida no conjunto das políticas públicas (SIQUEIRA, 2011). A arena política é o espaço onde ocorrem as discussões acerca dos problemas a serem resolvidos em âmbito nacional. Este trabalho examinará, por meio da atuação das casas legislativas e do órgão auxiliar do Congresso Nacional (BRASIL, 1988), o espaço dedicado à Política de Defesa na agenda nacional, visando corroborar ou negar a hipótese de que no Brasil há um déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011).

A Defesa nacional, de acordo com a Política Nacional de defesa, é conceituada “[...] como o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005).

Para o alcance do objetivo da Política de Defesa nacional, é necessário que haja uma diretriz clara oriunda das arenas de discussões políticas (RAEDER, 2014), acerca da atuação das Forças Armadas. No âmbito dessa discussão, a fiscalização para a eficácia é primordial para o controle da implementação das decisões proferidas em termos de políticas públicas.

No Brasil, os controles são exercidos internamente em cada órgão público e externamente pelo TCU; existe ainda aquele exercido pela sociedade, por meio da transparência pública (CUNHA FILHO, 2018). O TCU possui atribuições consolidadas e legítimas, previstas na carta constitucional, sendo a de auxiliar o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira no país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade a principal (BRASIL, 1988). Essa atuação é bastante ampla, não havendo nenhum óbice ao exercício das funções típicas sobre as unidades jurisdicionadas, entre elas, o Ministério da Defesa.

O processo orçamentário brasileiro é de iniciativa do Poder Executivo, que a envia ao Congresso Nacional, a quem cabe discutir, resultando na lei ordinária, dispondo sobre a execução orçamentária, que contém as necessidades das pastas ministeriais. A Lei Orçamentária Anual contempla a distribuição dos valores destinados ao funcionamento do Estado para dar suporte às políticas públicas que serão materializadas (RAEDER, 2014).

Nos estudos de Relacionamento Civil-Militar, há posicionamento acerca do controle das Forças Armadas por meio do orçamento (BARANY, 2012). Aliando a teoria com a prática prevista no ordenamento pátrio, fica clara a possibilidade do controle efetivo sobre os gastos militares por meio da atuação do TCU na fiscalização dos gastos públicos; porém, como será demonstrado, isso não é uma realidade, pelos motivos que serão discutidos a seguir.

Este texto analisará, com base em dados quantitativos e também pelo método de análise de conteúdo, o volume e a qualidade das discussões parlamentares em relação à Política de Defesa. Por meio da análise de diferenças de médias dos trabalhos de fiscalização realizados pelo TCU em diferentes pastas ministeriais, serão identificados os temas considerados importantes pela corte de contas para a sua atuação, realizando a triangulação com os dados oriundos das pautas das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional das duas casas legislativas; aplicando aqui a análise de conteúdo, será testada a hipótese de que existe um déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa no Poder Legislativo, como casas representativas da sociedade.

As hipóteses a serem testadas são:

- a) O déficit de atenção atribuído aos assuntos de defesa se comprova no trabalho de fiscalização do TCU e nas comissões temáticas do Congresso Nacional.
- b) O déficit decorre de especificidade do assunto defesa ou de uma escolha do corpo político. Nesta hipótese, há uma dualidade que será explorada e discutida.

As duas hipóteses podem ser excludentes ou complementares à luz do resultado da análise dos dados.

A organização do artigo obedecerá à seguinte sequência de construção argumentativa: inicialmente, será realizada discussão acerca das políticas públicas e de defesa, conforme a lei, e em seguida será verificada a atuação dos órgãos legislativos no processo de definição da agenda de defesa. Seguirá uma breve explicação das ferramentas

metodológicas de cunho quantitativo e qualitativo, e posteriormente a discussão acerca das hipóteses apresentadas. Na conclusão, será abordado o processo de fiscalização dos assuntos de defesa pelo Poder Legislativo.

Referencial Teórico

As políticas públicas dizem respeito a problemas que entram na agenda política de um país (RAEDER, 2014; LOTTA, 2019), tornando o Estado legítimo ator que vincula a todos nas suas decisões, à luz da abordagem estatocêntrica do conceito (RAEDER, 2014), exercendo papel de provedor (SEIBEL; GELINSKI, 2012). Essas políticas são discutidas em uma arena onde diferentes demandas são avaliadas e acomodadas em um orçamento limitado, que não tem alcance para abarcar a integralidade das necessidades da nação. Esse processo de escolha ocorre no Poder Legislativo.

Dentro da repartição de Poder, coube ao Parlamento representar a sociedade (BRASIL, 1988). Ou seja, é a própria sociedade tratando de assuntos de interesse nacional, cabendo, inclusive, a discussão acerca da Política de Defesa, seguindo o posicionamento de Cynthia Siqueira (2011), que assevera ser característica da Política de Defesa o domínio por parte da sociedade.

A Política de Defesa coloca ênfase na expressão militar e tem foco em ameaças oriundas do ambiente internacional. É evidente a relação com a política externa e, neste ponto, é importante mencionar a relação entre política doméstica e política externa, uma vez que a abordagem realista neoclássica possui o argumento de que existem correias de transmissão entre os dois ambientes (SCHWELLER, 2006). Essa relação se traduz no fato de que, havendo a pacificação do ambiente doméstico, aumenta a possibilidade de uma assertividade na formulação e condução de política externa (MERA, 2013).

Considerando o condicionante doméstico impactando na política externa, infere-se o posicionamento da discussão relacionada à defesa na agenda política. Os políticos no Brasil guiam-se pelas agendas domésticas, obedecendo aos ciclos eleitorais, cuja amplitude é de 4 anos, e priorizam assuntos que permitam a manutenção do *status quo*. A Política de Defesa não tem potencial de geração de dividendos eleitorais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

As discussões, porém, não deveriam ser seletivas, ou seja, com foco apenas na agenda eleitoral, mas também em longo prazo, que são características das políticas de defesa e fazem parte da formulação da Grande Estratégia (STRACHAN, 2011; EHRHARDT; RYAN, 2020), que abarca o poder militar como um dos componentes. A definição do papel das Forças Armadas deve passar pela discussão legislativa, por ser um dos pilares da Política de Defesa.

A destinação das Forças Armadas no Brasil está expressa na Carta Constitucional. É responsável pela defesa da pátria, pela garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988). O texto leva à inferência de que há escolha política acerca do papel das Forças Armadas, porém não se pode esquecer que a Constituição de 1988 foi elaborada à luz de uma transição negociada (AZEVEDO, 2013), contendo dispositivos inseridos por influência da caserna (ZAUERUCHA, 2010).

A característica programática da Carta Magna insere conceitos abertos cuja interpretação pode distorcer a vontade do constituinte. As atividades subsidiárias atribuídas às Forças Armadas estão inseridas na própria Carta Constitucional (BRASIL, 1988) e também em lei complementar (BRASIL, 1999); essas atividades necessitam de recursos para se efetivarem (RAEDER, 2014). Muitas vezes, as atividades subsidiárias estão mais próximas das demandas sociais do que a própria atividade de defesa, a exemplo do atendimento hospitalar às comunidades ou mesmo busca e salvamento no mar. Ressalta-se ainda as atividades de cunho administrativo, nas quais as Forças Armadas se inserem por compor a Administração Direta.

Todas as atividades das Forças Armadas necessitam de recursos para se materializar. Essa provisão ocorre por meio do orçamento público, que também é ferramenta de planejamento, já que nele constam as prioridades do Governo para determinado período (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 17). Se é assim, uma das formas de discussão acerca das políticas

públicas envolve a distribuição dos recursos, e se presume que à medida que o recurso aumenta, a efetividade da política pública também melhora (RAEDER, 2014).

No que tange a eficiência e eficácia, esses atributos são difíceis de serem mensurados. Esses dois conceitos aplicados aos assuntos de defesa tornam a avaliação da Política de Defesa complexa, uma vez que a mensuração da eficiência recai sobre o método sobre melhor aplicação dos recursos. A eficácia é o resultado do objetivo das Forças Armadas (SOARES, 2010), que culmina na guerra, ou ao menos no elemento dissuasório empregado pela posse de uma Força Armada adequada para fazer frente a ameaças externas.

A atividade militar depende de material com avanços tecnológicos, com a finalidade de se obter vantagem frente aos potenciais contendores e, por este motivo, demanda recursos (VAN CREVELD, 1991). Pelo volume dedicado à atividade de defesa e também pelos trabalhos que versam sobre dispêndios de defesa no Brasil (ROCHA; GIUBERTI, 2007; DE OLIVEIRA MATOS, 2020), o orçamento deve ser objeto de acompanhamento, para controle externo sobre as atividades castrenses.

Os recursos alocados às Forças Armadas devem ser empregados em prol do cumprimento da sua missão. Em que pese a distribuição de recursos dirigir-se à implementação de políticas públicas, no caso das Forças Armadas, é imprescindível que haja conexão com a missão da Força Singular, pela especificidade de cada uma delas.

O incremento da complexidade relacionado ao ambiente internacional (FARIAS; CARMO, 2021) elevou a necessidade de maior profissionalização dos órgãos de fiscalização para atuar na avaliação das políticas desse setor. A Defesa Nacional possui íntima relação com a política externa (BRASIL, 2005; NETO, 2011) e necessita de fiscalização que permita o alinhamento para o alcance dos objetivos do Estado, ao mesmo tempo em que o dispêndio de recursos ocorra adequadamente. Nesse sentido, o Brasil possui instâncias de fiscalização que permeiam toda a máquina pública.

O Relacionamento Civil-Militar é uma área de estudos pujante no Brasil, haja vista os modelos próprios adaptados à realidade nacional estarem se consolidando, e é de suma importância para a discussão. Uma das temáticas importantes neste trabalho diz respeito ao controle das instituições militares pelos civis, que o exercem por meio do orçamento (BARANY, 2012). No caso do Brasil, esse controle poderia ser mais efetivo, porém não se confirma, e isso não se dá pelo desejo de obter essa tutela sobre as Forças Armadas, mas pela preferência do corpo político em alocar recursos em outras áreas que possuem apelo junto à sociedade demandante de políticas públicas, à luz de problemas sociais persistentes, e que também gerem ativos eleitorais.

O corpo político, também denominado coalizão dominante (MESQUITA *et al.*, 2005), possui papel decisivo no exercício do controle civil sobre as Forças Armadas. A legitimidade das casas legislativas ocorre em função do processo eleitoral, e as decisões oriundas do Congresso Nacional são soberanas à luz do sistema representativo adotado no Brasil, não havendo óbice para que exista ampla discussão sobre qualquer assunto de interesse nacional, inclusive a Política de Defesa, incluindo aí o papel das Forças Armadas.

A efetividade no controle, porém, não é observada quando analisado o diagnóstico oriundo dos estudiosos do assunto (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014; BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014). O que existe é uma autonomia das Forças Armadas em relação aos seus assuntos e tarefas a desempenhar, inclusive com decisões sendo submetidas a uma ratificação por parte das casas legislativas, como é o caso da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, que foram apreciadas pelo Congresso Nacional sem discussões (SALES, 2015). Esse fato indica um déficit de atenção das elites políticas em relação aos assuntos de defesa, conforme expresso pelo Senador Jayme Campos (DEM/MT) no relatório sobre o Projeto de Decreto Legislativo 818/2013, que aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro:

[...] Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos aí uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente

desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração. Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo. De toda maneira, temos esses documentos agora em nossas mãos e buscaremos apreciá-los de forma acurada e atenta aos interesses nacionais.

Desse fato, o que se depreende é que existe um déficit de atenção das elites políticas em relação aos assuntos de defesa.

Há um círculo vicioso no processo apresentado: o déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) permite às Forças Armadas ampliar sua autonomia (BRIGAGÃO; PROENÇA JÚNIOR, 2014) e, por sua vez, decidir por conta própria com base apenas na percepções de sua missão. As fiscalizações não possuem efetividade, já que na sociedade os assuntos mais técnicos em relação à temática defesa são negligenciados, de modo que o controle externo se dá em relação aos aspectos meramente administrativos e operacionais, poucas vezes relacionados àqueles assuntos decorrentes de discussões políticas acerca do papel das Forças Armadas, conforme será demonstrado. Essa ausência de efetividade na fiscalização reforça a autonomia das Forças, que não usurpa o poder decisório, mas apenas exerce a autonomia que alcançaram.

À luz do exposto, a pergunta de pesquisa se dá em relação a: qual o nível de atenção dado pelo Legislativo em relação aos assuntos de Defesa e ao papel das Forças Armadas? A análise dos dados permitirá responder a esse questionamento de forma objetiva.

Metodologia

Nessa seção será apresentada a justificativa para escolha dos métodos de análise e do objetivo, bem como a forma como se deu a escolha dos dados. A metodologia a ser aplicada considerou a pergunta de pesquisa, bem como as hipóteses a serem testadas. Os dados, a metodologia e a análise buscam uma coerência para dar maior robustez em relação à resposta da pergunta de pesquisa. O intuito é reduzir a ocorrência de teorias concorrentes que venham a interferir no fenômeno em tela. Em relação à escolha dos dados, serão indicadas as fontes para transparência da pesquisa (KING; KEOHANE; VERBA, 2021).

Em função de haver o teste de hipóteses já apresentadas, a escolha pela pesquisa quantitativa é a mais adequada. As hipóteses possuem lastro em trabalhos pretéritos (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011; BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014), o teste de teoria lançará mão de dados numéricos, e essa é uma forma adequada de condução da pesquisa (KING; KEOHANE; VERBA, 2021).

As pesquisas quantitativa e qualitativa não podem ser excludentes. A primeira demonstra o “quanto” ocorreu do fenômeno, o “o quê?” aconteceu, com base em análise de dados numéricos ou convertidos em escala numérica, coletados e tratados, tendo por parâmetros grupos de controle para a aferição da ocorrência do fenômeno (KING; KEOHANE; VERBA, 2021). Por outro lado, a pesquisa qualitativa busca identificar a cadeia causal que gerou o resultado, ou seja, busca entender o “como?” e “por qual motivo?” o fenômeno ocorreu, em uma abordagem mais discursiva.

A conclusão é que a combinação dos métodos abarca o fenômeno como um todo, desde a cadeia causal até o resultado, porém este texto irá analisar os dados quantitativos oriundos de conversão de dados qualitativos, por meio da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). Os dados foram coletados acerca da mesma temática, em repositórios institucionais, e isso garante que o tratamento prévio desses dados obedeceu ao mesmo conjunto de parâmetros.

O Governo Federal, desde o início deste século, disponibiliza diversos dados para fins de prestação de contas à sociedade. Inicialmente, foram extraídos os dados orçamentários do Portal SIGA-BR, no período compreendido entre 2018 e 2022, considerando a dotação inicial, e isso é importante pois esse parâmetro corresponde à distribuição inicialmente autorizada pelo Congresso Nacional.

No que tange aos acórdãos proferidos pelo TCU, os dados foram obtidos a partir dos relatórios de atividades da Corte de Contas, disponibilizados anualmente no *site* do órgão, e, em relação à origem dos processos, foram atribuídos filtros¹ em relação à Unidade Técnica de origem dos processos, o que totalizou 350 acórdãos julgados pelo plenário no período de 2018 a 2022. Os acórdãos são resultados de apreciação por parte da área técnica e submetidos à apreciação do plenário, advindo decisões sobre o entendimento dos fenômenos analisados. Isso demonstra a atuação da área técnica no exercício da atividade de Controle Externo no Ministério da Defesa.

Em relação às atividades do Congresso Nacional, as Comissões de Relações Internacionais e Defesa das duas casas legislativas disponibilizam os dados referentes a suas atividades no portal das casas, sendo de domínio público. Esses dados buscam demonstrar a intensidade do funcionamento desses órgãos, que são compostos por políticos eleitos e legitimados à discussão do assunto.

Seleção dos dados e análise

O corpo político possui as suas atribuições previstas na Carta Constitucional (BRASIL, 1988). Como uma casa representativa, o Parlamento é obrigado a exercer atividades de controle e fiscalização da efetividade do gasto no alcance dos objetivos pretendidos no ordenamento jurídico pátrio, sendo essa fiscalização realizada com o auxílio de órgão de controle externo, que é o próprio TCU.

Foram obtidos dados de acórdãos proferidos a partir dos relatórios de atividades do TCU nos anos de 2018 a 2022. Além dos dados relacionados aos acórdãos, foi aplicada a chave de pesquisa do próprio órgão técnico que efetua as fiscalizações do assunto de defesa, no caso, a SECEXDEFESA. A limitação desses dados reside no fato de que algumas matérias são transversais aos órgãos, como é o caso de assuntos de pessoal, que passa para a responsabilidade da AUDPESSOAL, e pode envolver pessoal militar. Nesse caso, o acórdão é desconsiderado da base para fins de análise, por impertinência temática ao assunto defesa, que é o escopo deste texto.

Tabela 1 – Acórdãos proferidos pelo TCU

Documentos analisados	2018	2019	2020	2021	2022
Acórdãos totais proferidos pelo TCU	30979	31033	32092	41418	22541
Acórdãos originados na SECEXDEFESA	58	73	84	69	62
Percentual do total de acórdãos	0,187%	0,235%	0,262%	0,167%	0,275%

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no *sítio* do TCU (2023).

A análise da tabela 1 chama atenção para a atuação da Corte de Contas em relação aos assuntos de defesa. Do total de acórdãos proferidos, os valores relacionados a defesa são ínfimos, corroborando a hipótese de que o assunto é pouco debatido. Duas hipóteses podem ser inicialmente consideradas: a primeira diz respeito à correção da aplicação dos recursos por parte das Forças Armadas; a segunda remete à própria hipótese deste texto, que é o déficit de atenção, de modo que os dados apresentados não eliminam nenhuma das duas possibilidades e é necessária a análise de outras fontes para se fazer uma inferência.

O orçamento de defesa do Brasil figura entre os quatro maiores dentre as pastas ministeriais entre os anos de 2018 e 2022². As outras três pastas mais robustas dizem respeito a saúde, trabalho e educação, que tratam de políticas públicas de grande apelo social e, por esse motivo, são contempladas com considerável orçamento, por gerarem mais ativos

¹ Os dados foram obtidos pela utilização dos filtros na área de pesquisa de jurisprudência do *sítio* oficial do TCU.

² Dados disponíveis no Portal SIGA-BR.

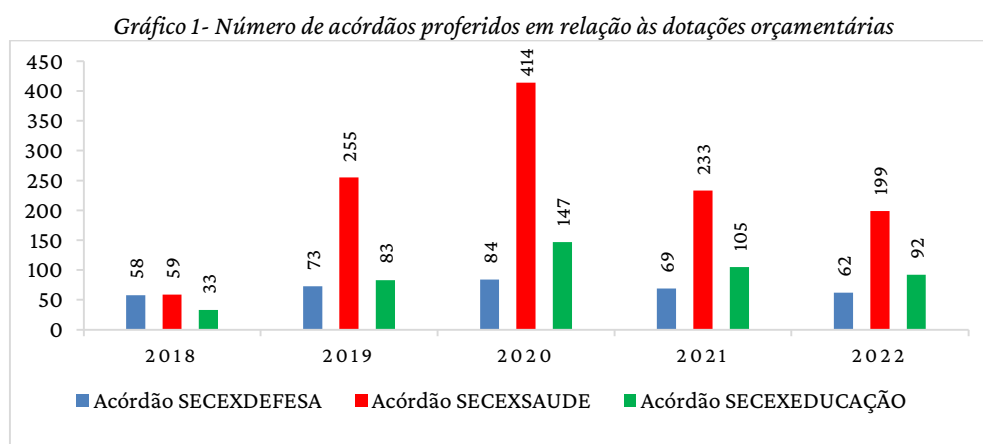
eleitorais. Convém ressaltar que o Ministério do Trabalho disputa a terceira colocação com a Defesa, sendo essa posição variável ao longo do período considerado, de 2018 a 2022.

As atividades desempenhadas pelas Forças Armadas podem ser divididas em atividades finalísticas, subsidiárias e administrativas (BRASIL, 1988, 1999). O orçamento abarca os três tipos de atividades em planos orçamentários específicos, sendo importante mencionar que, do total destinado às Forças Armadas, cerca de 80%, entre 2018 e 2022, são destinados a encargos de pessoal, ou seja, não são aplicados diretamente nas atividades operacionais das Forças, sejam elas quais forem, de modo que restam 20% dos recursos para a execução de suas tarefas em sentido lato, custeio e em investimentos, conforme dados disponíveis no Portal SIGA-BR.

As despesas com assuntos remuneratórios são compromissos obrigatórios que o Governo Federal possui, de modo que uma compressão orçamentária atinge as despesas discricionárias e os investimentos, os quais terão seus cronogramas alongados ou cancelados para serem comportados nos orçamentos da União.

Em relação à possibilidade de as Forças Armadas fazerem a correta aplicação dos recursos, é importante considerar o profissionalismo (CARVALHO; LIMA, 2023) inerente à formação dos militares. Esse entendimento advoga em prol de atividades as quais apenas as Forças Armadas teriam capacidade técnica de desempenhar na sociedade (CARVALHO; LIMA, 2023). Os dados, porém, não reforçam e nem fragilizam o posicionamento do autor.

O gráfico 1 apresenta o número de acórdãos proferidos entre as três pastas ministeriais que receberam mais recursos entre 2018 e 2022. Considerando o número de acórdãos proferidos no período, percebe-se não haver grandes diferenças em termos absolutos. O número de acórdãos proferidos pelo TCU, por si só, não confirma ou elimina qualquer hipótese, mas apenas evidencia a atuação da corte de contas na atividade de controle externo. Convém ressaltar que, no ano de 2020, o salto no número de fiscalizações na área da saúde pode ser explicado pela elevação de recursos destinados à área, decorrente da pandemia de covid-19 naquele ano.



Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio do TCU (2023).

Considerando o posicionamento de que há déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa por parte do corpo político (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011), os dados não trazem evidências sobre isso. O equilíbrio em relação ao número de acórdãos com outras pastas contempladas não reforça e nem contradiz esse afastamento em relação à defesa.

Apesar de o número de acórdãos ser reduzido, os assuntos tratados poderiam ser de elevada importância. Por isso, foram analisadas as ementas dos acórdãos, categorizando o conteúdo em três vertentes: atividade principal, administrativa (BRASIL, 1988) e subsidiária (BRASIL, 1999).

A lista desses acórdãos foi analisada pelo autor. Foram excluídos os acórdãos que não possuíam ementa por não haver possibilidade de identificar o assunto, mas dizem respeito a acórdãos de relação, que são aqueles julgados no “atacado”, cujos processos são semelhantes e recebem a mesma decisão.

Do total de 350 acórdãos proferidos pelo TCU entre 2018 e 2022, 155 puderam ser categorizados na taxonomia proposta, por possuírem ementa, e submetidos à análise de conteúdo. O restante de 195 acórdãos são os de relação, que não possuem ementa a ser analisada e normalmente correspondem a atividades de natureza administrativa. Apenas 7% dos acórdãos dizem respeito a atividade de defesa propriamente dita, 10% são afetos às atividades secundárias, e 82% são acórdãos de cunho meramente administrativo.

Para uma conclusão mais robusta, é importante haver a triangulação dos dados. Considerando que o TCU é órgão auxiliar ao Congresso Nacional, serão observadas discussões relacionadas à Defesa Nacional no Parlamento.

As discussões parlamentares complexas abrangem uma gama de assuntos que são submetidos ao Parlamento. Para aumento da eficiência das casas, foram criados órgãos que possuem autonomia delimitada no Regimento Interno, para discutir e aprovar determinados assuntos. Essas comissões podem ser permanentes ou temporárias, e dentro delas existem as parlamentares de inquérito, as externas e ainda as mistas, que são compostas pelas duas casas. Pelo fato de este trabalho abranger dados de diferentes anos, o foco será na comissão permanente de Relações Exteriores e Defesa Nacional, CRE no Senado e CREDN na Câmara dos Deputados.

As comissões de Defesa Nacional possuem atribuições expressas nos regimentos internos de cada uma das casas legislativas. Na Câmara dos Deputados, o dispositivo é a alínea XV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que possui 11 subalíneas tratando de política externa, direito internacional, Forças Armadas e acordos internacionais, sendo 5 destinadas à defesa nacional.

No que tange às atribuições da Comissão correlata no Senado, o artigo 103 do Regimento Interno da Casa Legislativa elenca os assuntos tratados na Comissão. Da mesma forma como ocorre na Câmara dos Deputados, existem temáticas tanto de assuntos de defesa como de relações internacionais e também aquelas de cunho administrativo. Das 8 atribuições, apenas uma faz menção às Forças Armadas.

Esses pontos reforçam a baixa adesão das casas legislativas ao tema. Existem também competências residuais de cunho administrativo que são transversais nas duas casas e devem ser analisadas conforme o caso concreto dos assuntos levados às Comissões.

As Comissões atuam por meio de ações que explicitam a resultante de suas atribuições. As reuniões deliberativas tratam das apreciações colegiadas, e, no caso em análise, as reuniões que ocorreram nas casas foram as abaixo descritas:

Tabela 2 – Quantidade de reuniões deliberativas nas Comissões de Relações Internacionais e Defesa

Casa Parlamentar	2022	2021	2020³	2019
Câmara dos Deputados	13	29	x	26
Senado	16	21	x	66

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio das Casas Legislativas (2023).

A relevância do tema se apresenta em relação aos assuntos que são levados às comissões para deliberação, resultando em posicionamentos. Essas deliberações são realizadas em uma média de dois encontros por mês, conforme tabela 2; considerando que no ano de 2018 havia uma crise humanitária ocorrendo na Venezuela, demandando ações de cunho humanitário exercidas pelas Forças Armadas, nos anos subsequentes, o nível se manteve.

Uma contraposição pode ser feita em relação aos assuntos que foram deliberados nas reuniões das Comissões de Defesa Nacional. Em que pese haver número baixo de reuniões deliberativas, a menção à qualidade das decisões pode ser trazida à mesa, de modo que, analisando apenas o ano de 2022, os seguintes dados são obtidos:

³ No ano de 2020, em função da pandemia de covid-19, não houve reunião nas Comissões.

Tabela 3 – Quantidade temas discutidos nas Comissões de Relações Internacionais e Defesa

Categorias	Quantidade de temas discutidos em 2022
Defesa Nacional	7
Política Externa	19
Administrativo	25

Fonte: elaborado a partir dos dados disponíveis no sítio das Casas Legislativas (2023).

No que tange à proposição de leis, apenas um Projeto de Lei, alterando a Lei nº 10.029/2000, foi apreciado pela comissão do Senado no ano de 2022. O assunto dizia respeito ao serviço voluntário de reservistas no âmbito dos estados, ou seja, possui pertinência temática com a defesa, mas não há impacto direto em relação à missão das Forças Armadas, uma vez que não trata de preparo e emprego das Forças, mas tão somente procedimentos de cunho administrativo.

Analisando os dados qualitativos, temos uma complementação de métodos que nos permite verificar a aderência da teoria à realidade acerca do funcionamento das instituições no Brasil.

Subsumindo os dados até agora apresentados com a teoria sobre Relacionamento Civil-Militar, por meio do funcionamento das casas legislativas, os achados permitem um aprofundamento no tema. Conforme as hipóteses aventadas, tanto a relacionada ao déficit de atenção (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) quanto a tecnicidade em relação aos assuntos de defesa (CARVALHO; LIMA, 2023), podemos identificar alinhamento dos dados à teoria.

A baixa adesão dos órgãos legiferantes aos assuntos de defesa nacional não decorrem de uma razão exclusiva, possuindo diversos aspectos intervenientes para o resultado final. Nessa ótica, as duas hipóteses não se demonstram concorrentes em relação aos dados apresentados, porém cabe uma ponderação com vistas a identificar qual delas possui mais influência no resultado final, qual seja, a baixa adesão dos órgãos legiferantes e auxiliares nos assuntos de defesa.

O ponto de partida para a análise da proposição feita diz respeito a uma análise da missão das Forças Armadas e à finalidade das casas legislativas. No que tange à primeira, a Constituição Federal, no artigo 142, expressa na segunda parte que “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. No que tange ao Congresso Nacional, o artigo 48 e seguintes da Carta Magna elencam as suas atribuições, porém a literatura trata de uma forma mais abrangente, sendo instrumento de governabilidade do país, especialmente no presidencialismo de coalizão, reservando para si algumas prerrogativas (MOISÉS, 2011).

Os temas definidos pela Assembleia Constituinte não deixaram de fora a Defesa Nacional. A reserva pode ser entendida como o exercício do controle legislativo sobre as atividades das Forças Armadas, porém, conforme demonstrado por meio dos dados, esse controle não é exercido diretamente pelas casas legislativas, salvo de forma tangencial por meio do orçamento.

Em que pese haver pouca margem para as despesas de investimentos das Forças Armadas, a aplicação é decisão das Forças. Os 3 documentos que tratam do assunto defesa no país possuem legitimidade por terem sido submetidos ao processo legislativo, porém não foram devidamente discutidos nas casas legislativas (BRASIL, 2008) e contribuem para a autonomia na definição de aplicação dos recursos.

Essa autonomia, decorrente do déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa, advém de onde? Neste ponto, retomamos o aspecto da fiscalização por parte do TCU e das discussões parlamentares sobre a defesa nacional. A hipótese de que os militares possuem competência para lidar com determinados assuntos (CARVALHO; LIMA, 2023) tem potencial de gerar um conforto à classe política para ter esse comportamento em relação aos assuntos de defesa, permitindo que seja dada mais atenção aos assuntos que possuem apelo eleitoral (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Essa possível cadeia causal merece ser discutida à luz das evidências apresentadas.

Partindo do ponto de que os militares possuem papel relevante no desenvolvimento do país (CARVALHO; LIMA, 2023), existem consequências dessa premissa. A autonomia dada em relação aos assuntos de defesa é a primeira decorrência, uma vez que a complexidade envolvida nos assuntos de política externa, que tangencia a Política de Defesa,

deve ser conduzida em observância simultânea a diversas variáveis, sendo que, com algumas delas, os militares possuem capacidade de lidar (CARVALHO; LIMA, 2023) e o corpo político se abstém.

Os dados demonstram isso quando se verifica o teor das decisões prolatadas nas comissões. Poucas dizem diretamente à Defesa Nacional, e corroboram isso os acórdãos proferidos pelo TCU, com um aspecto adicional para reforçar a hipótese: a fiscalização do TCU se dá em relação à aplicação dos recursos públicos, a qual está confinada em um arcabouço normativo de cunho meramente administrativo, ou seja, existe certa institucionalidade na aplicação dos recursos que efetivam políticas públicas, exceto aquelas relacionadas aos assuntos de defesa, haja vista a especificidade do gasto para o objetivo que é o cumprimento da missão das Forças Armadas.

Existe uma cadeia causal decorrente do comportamento repetitivo do corpo político. Inicialmente, tem-se a complexidade do assunto de defesa, que leva os militares a possuir autonomia na discussão do assunto Defesa Nacional, caracterizando o déficit de atenção do corpo político, que por seu turno se volta para assuntos que tragam mais benefícios em termos eleitorais (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007). Esse ciclo é histórico, evidenciado pelas instituições de controle externo, que focam aspectos administrativos das atividades militares, conforme os dados apresentados.

Um outro ponto é a relação das Forças Armadas com as atividades subsidiárias. As atividades principais são relacionadas a defesa, preparo e emprego das Forças (BRASIL, 1988), e as subsidiárias (BRASIL, 1999) visam a uma atuação mais próxima da população, como ações sociais, resgate em desastres ambientais e outras relacionadas ao poder de polícia, que passam a ser exercidas pelas Forças Armadas.

Essas atividades subsidiárias são mais próximas da população e possuem possibilidade de incremento do orçamento das Forças. Por mais que exista aplicação de recursos públicos, que são fiscalizados pelo TCU, determinadas tarefas a serem desempenhadas pelas Forças Armadas são prerrogativas do Poder Executivo (BRASIL, 1988), como é o caso de atuação em desastres naturais, sem influência do Parlamento no processo.

As decisões que passam pelas casas legislativas possuem amplitude maior do que o mero emprego da caserna em atividades domésticas. As atribuições relacionadas aos assuntos de defesa são expressas no ordenamento jurídico (BRASIL, 1988), estando na deontologia da atuação das casas, que não discutem de forma mais aprofundada assuntos de defesa nacional, ou seja, as atividades finalísticas das Forças Armadas são negligenciadas pela parcela legiferante do corpo político nacional (NETO, 2011). Essa inação também reduz o custo político de decisões equivocadas.

Saber que as atividades de defesa nacional demandam um conhecimento de aspectos técnicos e também de política externa explica parcialmente o déficit de atenção do Parlamento. Por outro lado, o exercício do poder de polícia, por serem atividades essencialmente domésticas e sem correlação com a condução da política externa, carrega maior atenção por parte do corpo político, à luz da proximidade do assunto ao cotidiano da sociedade? Para responder a esse questionamento, retornaremos aos dados e também à atuação mais ampla dos órgãos de controle.

A atuação dos órgãos policiais possui uma proximidade maior com a percepção da população em geral. Considerando que diversos acórdãos proferidos pelo TCU tratam de assuntos de cunho administrativo, a discussão sobre uma análise mais qualitativa entra em questões muito mais burocráticas do que operacionais e, mais ainda, trata das atividades subsidiárias, como é o exemplo dos gastos para enfrentamento da pandemia de covid-19.

No momento que ocorreu a emergência em âmbito mundial, houve uma mobilização dos recursos governamentais (MONTEIRO *et al.*, 2021), em todas as esferas, para a atuação em prol da sociedade. Nesse momento, ocorreram destinações extraordinárias para que os órgãos relacionados a saúde e bem-estar da população atuassem com maior efetividade; entre essas organizações estavam as Forças Armadas, pela capacidade de mobilização em situações de emergência.

Esse episódio é importante para se entender a complexidade dos assuntos de defesa e a interface com as atividades subsidiárias. O TCU possui atribuições expressas em normativos e jurisdição em diferentes órgãos, que possuem a mesma moldura normativa do direito administrativo na qual estão imersos. Os únicos órgãos que possuem atribuições que

exorbitam a moldura normativa de cunho administrativo e com especificidade de defesa são as Forças Armadas (BRASIL, 1999).

Esse ponto é uma das razões que explicam a ausência de controle sobre as Forças: o desconhecimento da missão. Em que pese haver normativos tratando da missão das Forças, não fica claro para a sociedade de que forma isso se materializa, restringindo a atuação dos órgãos de controle a aspectos meramente administrativos da aplicação dos recursos públicos.

A discussão entre a segurança e a defesa é uma tentativa de aproximação nas discussões até então confinadas nas Forças Armadas. A participação de civis em cursos oferecidos pelas escolas militares é uma oportunidade de ampliação de conhecimento da sociedade para um debate que consiga ponderar o papel que a sociedade espera das Forças Armadas na defesa, ao mesmo tempo que permita que as Forças singulares disponham de meios de informações para a satisfação dos anseios sociais. Esse aspecto é importante pois o insulamento entre a caserna e a sociedade é reflexo do comportamento político. O controle democrático das atividades das Forças Armadas se fortalece na interação dos entes componentes da sociedade.

Nesta parte do texto, buscou-se, a partir dos dados quantitativos e qualitativos, confirmação das hipóteses aventadas. As duas hipóteses formuladas, uma relacionada ao déficit de atenção em relação aos assuntos de defesa nas casas legislativas e auxiliares e a segunda relacionada ao profissionalismo e correção das Forças Armadas no cumprimento de sua missão, no final apresentaram-se como correlacionadas em uma cadeia causal, onde a efetividade dos gastos por parte das Forças Armadas leva a uma ausência de discussão relacionada ao assunto defesa nacional, contrariando a teoria de relacionamento civil-militar que advoga em prol de um controle efetivo do corpo político (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007; NETO, 2011; BARANY, 2012).

A persistência do comportamento é histórica no Brasil. As intervenções ocorridas na organização e nas instituições políticas ao longo do período republicano deslocaram a discussão apenas para o aspecto político da atuação da caserna, deixando esses aspectos de defesa nacional em segundo plano. Reforçam esse achado as atuações em atividades denominadas subsidiárias, as quais estão sujeitas a um controle maior pelo fato de estarem mais próximas da população.

Os destinatários das políticas públicas, na maioria das vezes, são eleitores que garantirão o *status quo* das legislaturas. Isso se converte em uma atenção de curto prazo por parte do corpo político, obedecendo ao calendário eleitoral.

Considerações Finais

As discussões acerca das políticas públicas ocorrem em arena representativa, que são as casas legislativas. Dentre a gama de assuntos, a Defesa Nacional é uma pauta de grande importância, inclusive colocando o Ministério da Defesa, no caso do Brasil, entre os 3 maiores orçamentos do país, apenas superado pela saúde e educação. Esse volume, em uma primeira análise, poderia ensejar maior controle e fiscalização, mas os dados não mostraram isso.

A fiscalização ocorre pelo TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional. A análise dos dados relacionados aos acórdãos proferidos, decorrentes de fiscalizações oriundas do órgão técnico que trata da defesa, demonstra que a atuação é pequena quando comparado o recurso com os acórdãos. Não apenas o volume de acórdãos, mas também os assuntos abordados não tratam essencialmente de defesa nacional, e sim de aspectos de cunho administrativo relacionados ao dispêndio de recursos.

Transferindo a análise de uma organização auxiliar para uma representativa, as evidências se confirmam. A análise dos dados das Comissões do Senado e da Câmara dos Deputados que tratam de Defesa Nacional e Relações Exteriores confirma as evidências da baixa atuação legislativa nos assuntos de defesa. O pequeno número de reuniões bem como o conteúdo dos assuntos tratados em relação a defesa nacional deixam claro o pouco apelo do tema nas casas legislativas.

Este texto analisou os dados com foco de confirmar duas hipóteses. Ao final, foi confirmada a hipótese relacionada ao déficit de atenção do corpo político aos assuntos de defesa e também que a complexidade inerente ao tema faz com que os militares e seu profissionalismo atuem de forma autônoma na formulação de seus objetivos e efetivação dos gastos de recursos.

Uma razão pela qual existe essa ausência de debate no Poder Legislativo se deve à complexidade do assunto. Para confirmar esse aspecto, foi efetuada a análise das atividades subsidiárias que foram atribuídas às Forças Armadas e, nesse caso, pelo fato de os órgãos da administração pública atuarem dentro de uma moldura normativo-administrativa semelhante, essa lógica não se aplica às Forças Armadas quando exercendo papel de defesa, mas apenas na atuação em atividades com foco no exercício do poder de polícia, ou atividades subsidiárias.

Esses motivos expostos explicam as razões históricas para a ausência de uma persistente discussão em relação aos assuntos de defesa, porém já há uma discussão se consolidando que trata da Defesa e da Segurança, que é um ponto importante quando se trata da atuação das Forças Armadas no Brasil. A complexidade deve ser entendida pelos civis, na mesma medida em que as Forças Armadas participem das discussões como componentes da execução da Política Externa do Brasil, que também é uma política pública.

Referências

AZEVEDO, Layanna Cristina Lourenço de. **Colonismo político e transição negociada**: a coluna do Castello e o pacto de elites no Brasil. 2013. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/13179>. Acesso em: 24 out. 2023.

BARANY, Zoltan. **The soldier and the changing state**: Building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas. [S. l.]: Princeton University Press, 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de La Reto e A. Pinheiro. Lisboa: edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar No 97**, de 9 de junho de 1999. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Política de Defesa Nacional-Decreto n.o 5.484 de 30 de junho de 2005**. Brasília: Casa Civil, 2005.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Os “militares” e a Política de Defesa. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. São Paulo: Unesp, 2014.

BRUNEAU, Thomas Charles; TOLLEFSON, Scott D. Civil–military relations in Brazil: A reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 107–138, 2014.

CARVALHO, Vinicius Mariano; LIMA, Raphael C. Shaping the security-development nexus in Brazil: the military as a modernising and nation-building actor? **Conflict, Security & Development**, p. 1–29, 2023.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, p. 20, 2018.

EHRHARDT, Andrew; RYAN, Maeve. Grand strategy is no silver bullet, but it is indispensable. **War on the Rocks**, 5 jan. 2020. Disponível em: <https://warontherocks.com/2020/05/grand-strategy-is-no-silver-bullet-but-it-is-indispensable>. Acesso em: 24 out. 2023.

FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica Fernando do. Atores, eventos e redes da política externa brasileira (1930-1985). **Dados**, v. 64, p. e20190196, 2021.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva. **Ciclo orçamentário brasileiro**. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4280>. Acesso em: 24 out. 2023.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry**: Scientific inference in qualitative research. [S. l.]: Princeton University Press, 2021.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**, Brasília: Enap, p. 11–38, 2019.

NERA, Laura Gomez. **Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur**. [S. l.]: University of Notre Dame Press, 2013.

MESQUITA, Bruce Bueno; SMITH, Alastair; SIVERSON, Randolph M.; MORROW, James D. **The logic of political survival**. [S. l.]: MIT Press, 2005.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão** [...]. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. v. 1, p. 7–28.

MONTEIRO, Januário José; RENGEL, Rodrigo; DA ROSA, Fabricia Silva; LUNKES, Rogério João; HASKELE, Ana Paula. Reflexos da covid-19 no orçamento público do governo federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 97–116, 2021.

NETO, Octavio Amorim. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. [S. l.]: Elsevier Brasil, 2011.

OLIVEIRA MATOS, Patricia. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, p. 14–31, 2020.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention deficits: Why politicians ignore defense policy in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 42, n. 3, p. 76–100, 2007.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 7, n. 13, p. 121–146, 2014.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, p. 463–485, 2007.

SALES, Patrick Del Bosco de. **Os Programas de Reaparelhamento da Marinha do Brasil na República (1904-2014)**. 2015. PhD Thesis – 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14969>. Acesso em: 24 out. 2023.

SCHWELLER, Randall L. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. [S. l.]: Princeton University Press, 2006.

SEIBEL, Erni José; GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, v. 13, n. 102, p. 119–134, 2012.

SIQUEIRA, Cynthia. Burocracia Pública e Tomada de Decisão em Política Externa. **Meridiano 47-Journal of Global Studies**, v. 12, n. 128, p. 10–16, 2011.

SOARES, Sergio Marques. Eficiência ou eficácia? **Âncoras e Fuzis**, n. 41, p. 42–42, 2010.

STRACHAN, Hew. Strategy and contingency. **International affairs**, v. 87, n. 6, p. 1281–1296, 2011.

VAN CREVELD, Martin. **On future war**. New York, 1991.

ZAVERUCHA, Jorge. Relações civil-militares: o legado autoritário da Constituição brasileira de 1988. **O que resta da ditadura: a exceção brasileira**, São Paulo: Boitempo, v. 52, n. 2005, p. 113, 2010.

Funções de colaboração exercidas

Patrick Del Bosco de Sales:

Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)
