

ORÇAMENTO

A Elaboração do Orçamento Militar (*)

FREDERICK C. MOSHER

(Tradução de Maria de Lourdes Lima Modiano, autorizada pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas)

Quando, ao voltar da Europa em 1945, assumi as funções de Chefe do Estado-Maior, compreendi que toda nossa experiência de guerra havia tornado obsoleta a organização de defesa então existente. Estava convencido — como ainda hoje estou — de que a coordenação eficaz dos serviços de guerra exige planejamento central em tempo de paz.

A unidade das forças armadas é essencial. Mas essa unidade deve estender-se também à obtenção e à administração de todo o custoso material e equipamento bélico moderno. Todos nós, que nos esforçamos pela aprovação de Lei de Defesa Nacional de 1947, contávamos chegar assim àquele tipo de unidade.

Os fatos provarão que tal não era o caso. A unidade que conseguimos é feita de muita forma e pouca substância...

DWIGHT D. EISENHOWER (1)

A ÉPOCA em que surge este estudo é uma época para a qual não estávamos bem preparados pela experiência passada. Ao cabo de três anos de guerra não declarada pela metade do mundo, estamos hoje num estado de tensão, numa trégua feita de inquietação. O início da guerra provocou, talvez tardiamente, o começo de um tremendo preparo bélico, preparo que está prosseguindo, com ou sem aquela trégua. De fato, em termos de material, apenas uma fração de nosso poderio militar foi usado na Coreia. Até 1953, nem mesmo aquela fração era politicamente confessada nos orçamentos militares anuais. Temos, gradualmente, desviado uma parte sempre crescente de nossos recursos de produção para fins militares e isso vem sendo feito numa situação política e econômica de guerra aberta. A não ser a possível contingência de uma guerra aberta, tudo faz parecer que a atual situação persistirá — a situação de uma nação democrática em posição de prontidão militar.

Nossos orçamentos — particularmente os militares — assumiram novo papel, nova signifi-

cação. A primeira modificação (e a mais evidente) foi o aumento de suas proporções, quer absolutas, quer relativas. Na figura 1, apresentamos a curva do aumento absoluto. Nossas verbas militares, as verbas para a Defesa e para os três departamentos militares, mais as destinadas pelo Bureau do Orçamento às "atividades auxiliares da defesa" (*Activities Supporting Defense*), oscilam hoje entre quarenta e cinquenta bilhões anuais, o que representa mais da metade dessas verbas no auge da Segunda Guerra Mundial, sendo mais de quatro vezes superiores ao total das dotações para o mesmo fim durante a Primeira Guerra. (2) As despesas militares de tempo de paz, até 1939, nunca passavam de um bilhão de dólares e entre 1922 e 1940 nunca excederam de 20% da despesa nacional. (3) Em contraste com essas cifras, nossas verbas para fins militares representam agora cerca de 60% do total da despesa nacional anual e correspondem a mais de quatro vezes esse total em 1939. (4)

Históricamente, pode-se hoje dividir os últimos vinte anos de orçamento militar mais ou menos em quatro períodos, iniciando-se agora o quinto. O primeiro, abrangendo, mais ou menos, de 1933 até fins de 1939, foi o período de depressão e do *New Deal*, durante o qual os orçamentos mi-

(2) Para um confronto com a Primeira Guerra Mundial, ver OTTO D. NELSON, *National Security and the General Staff* (Washington: Infantry Journal Press, 1946), págs. 592-3.

(3) *Ibid.* Ver, também, os orçamentos dos Estados Unidos, relativos àqueles anos.

(4) Convém lembrar aqui que as verbas para a defesa abrangem apenas as atribuídas pelo Bureau do Orçamento aos Serviços Militares, muitas das quais são aplicadas diretamente pelos Departamentos do Exército, Marinha e Aeronáutica. Uma parte muito substancial do restante do orçamento nacional é reservada a atividade de defesa. Em 1952, por exemplo, quando o orçamento total para rubricas não militares se elevava a 27 bilhões, 5 bilhões desse total destinavam-se à assistência militar e econômica no exterior; 1,7 bilhões, ao desenvolvimento e controle da energia atômica; 4,8 bilhões a serviços e benefícios dos ex-combatentes — ônus de passadas guerras; e 5,9 bilhões correspondiam ao pagamento de juros da dívida pública, muitas das quais resultantes da guerra. Na realidade, considerável parcela dos restantes 10 bilhões destinava-se, direta ou indiretamente, a despesas de guerra e defesa.

(*) *Program Budgeting: Theory and Practice* — FREDERICK C. MOSHER.

(1) Discurso pronunciado em Baltimore, publicado no "New York Times" de 26 de setembro de 1952.

litares eram relativamente pequenos e pouca consideração mereciam. Durante quase todos aqueles anos o orçamento nacional permaneceu muito aquém de 10 bilhões de dólares e as despesas militares representavam, no máximo, 15% desse total.

O segundo período, iniciado com o ano fiscal de 1940 e terminando com o de 1945, foi o período da guerra. Durante os anos cruciais, as despesas militares se elevaram a perto de 85 bilhões — quase 90% do orçamento nacional. Esse período foi seguido pelo regime de economia de após-guerra, entre o ano fiscal de 1946 até o fim do de 1950. Caracterizou-se pelos esforços no sentido de reduzir-se ao mínimo as despesas para fins militares, esforços esses em parte frustrados pela crescente sensação de “guerra fria”. Contudo, as despesas militares declinaram para cerca de 12 bilhões de dólares por ano, correspondendo a menos de um terço do total do orçamento.

O quarto período, ainda presente, originou-se, em grande parte, na agressão comunista à

Coréia, em junho de 1950. É a fase de reconstrução após a Coréia, iniciando-se no ano fiscal de 1951 e estendendo-se por todo o ano de 1954 e parte de 1955. A não ser a eventualidade de uma guerra aberta ou de alguma inesperada paz total, deverá resultar num quinto período de orçamentos militares — a fase estacionária “plateau”, de contínua prontidão militar, num mundo sombrio, a meio caminho entre a guerra e a paz. O período de reconstrução foi assinalado, em termos orçamentários, pela quadruplicação de nossas despesas militares e duplicação de sua proporção no total da despesa nacional. O período “plateau”, que se espera a seguir, resultará, provavelmente, em certa redução nas despesas anuais para fins militares, que se manterão, porém, em nível relativamente elevado. (5)

A tabela que damos a seguir, que reúne dados relativos a determinados anos representativos de cada um desses períodos, demonstra essas tendências.

Período	ANOS ILUSTRATIVOS	DESPESA MILI- TAR ANUAL (ANOS FIS- CAIS (BILHÕES)	PERCENTAGEM NA DESPESA NACIONAL- (ANOS FIS- CAIS - %)	PERCENTAGEM NA PRODUÇÃO BRUTA NACIO- NAL - (ANOS) %
I - New Deal (1933-39).....	1939	1	12	1
II - Segunda Guerra Mundial (1940-45).....	1944	84	88	41
III - Após-guerra (1946-50).....	1948	11	33	6
IV - Reconstrução (1951-54).....	1952	40	60	14 (est.)

O contraste entre esses quatro períodos até a data atual está demonstrado nas Figuras 2 e 3, que mostram as percentagens do orçamento nacional e da produção nacional bruta, reservadas a despesas militares.

Pelos números apresentados, evidencia-se que ainda estamos muito aquém da economia bélica total do começo do período iniciado em 1940, particularmente com referência ao brusco aumento da renda bruta nacional (*gross national product*). Mas é igualmente evidente que estamos bem além das cifras de qualquer ano anterior de paz, tanto no volume como na importância das despesas militares. E a extensão em que a economia total depende das despesas militares é indicada apenas ligeiramente por essas cifras.

De idêntica importância ou de importância pelo menos correspondente à do grande vulto dos orçamentos militares, é o novo e diferente papel que hoje cabe a esses orçamentos na formação da política nacional. Por volta de 1930, as despesas militares correspondiam a uma parcela mínima do Orçamento Nacional. Tinham papel insignificante em comparação com a política de emprego para a população civil (*drive toward fuller employment*) e eram, de fato, sujeitas à maioria das normas de “economia de tostão” (*penny-pinching*) impostas por volta de 1920. As des-

pesas militares eram autorizadas com mesquinhez, quase que apenas por constituírem os alicerces da defesa nacional. (6)

A guerra inverteu essa curva sem, porém, modificar essencialmente a importância do Orçamento. As verbas constantes do Orçamento correspondiam às necessidades militares, tais como previstas pelas autoridades militares. A dificuldade era quanto aos fornecimentos, transportes e mão-de-obra e não quanto ao dinheiro. Conforme escreveu posteriormente Huzar, “durante os anos da guerra os membros do Congresso se empenhavam para que o alto Comando (Military Establishment) tivesse tudo quanto precisasse... Por volta de 1943, os poderes conferidos por lei às autoridades administrativas para a transferência de fundos de uma rubrica para outra

(5) O ex-Presidente TRUMAN, na mensagem com que encaminhou sua última proposta orçamentária, calculava, grosso modo, que as despesas do Departamento de Defesa, para fins militares, se manteriam num nível “em torno de 35 a 40 bilhões de dólares anuais”. (*Budget Message of the President in “The Budget of the United States Government for the Year Ending June 30, 1954, p. 13.*

(6) Ver, especialmente, a narrativa que faz ELIAS HUZAR, dos esforços dos Chefes do Estado-Maior, Mac Arthur e Marshall, para conseguirem dotações acima do mínimo, durante esse período, in *The Purse and the Sword* (Ithaca; Cornell University Press, 1950) págs. 133-156.

FIGURA 2

AS DESPESAS MILITARES EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO GERAL, NOS ANOS FISCAIS DE 1939 E 1943, ATÉ O FIM DE 1953

ANO FISCAL ENCERRADO EM 30/6	DESPESAS PARA SERVIÇOS MILITARES (bilhões)	TOTAL DA DESPESA NACIONAL (bilhões)	PERCENTAGEM RE- SERVADA AO TOTAL DAS DESPESAS MILITARES %
1939.....	1,1	9	12
1944.....	70,3	79,6	88
1945.....	83,8	95,3	86
1946.....	45,1	60,7	74
1947.....	14,3	39,3	37
1948.....	11,0	33,8	33
1949.....	11,9	40,1	30
1950.....	12,3	40,2	31
1951.....	20,5	44,6	46
1952.....	39,7	66,1	60
1953 (est.).....	44,4	74,6	60

Baseado no Orçamento do Governo dos Estados Unidos para o ano fiscal encerrado em 30 de junho de 1954. Análise Especial I e, ainda nos Orçamentos para os anos anteriores.

FIGURA 3

DESPESAS GOVERNAMENTAIS PARA AQUISIÇÃO DE MERCADORIAS E PAGAMENTO DE SERVIÇOS PARA A SEGURANÇA NACIONAL, EM CONFRONTO COM A RENDA BRUTA NACIONAL (GROSS NATIONAL PRODUCT) DURANTE OS ANOS DE 1939 E 1944 E ATÉ O FIM DE 1952.

A N O	COMPRAS GOVERNA- MENTAIS PARA A SE- GURANÇA NACIONAL (bilhões)	RENDA BRUTA NA- CIONAL (bilhões)	PERCENTAGEM DAS COMPRAS PARA DEFESA NACIONAL NA RENDA BRUTA NACIONAL %
1939.....	1,2	91,3	1
1943.....	79,7	194,3	41
1944.....	87,5	213,7	41
1945.....	73,8	215,2	34
1946.....	18,5	211,1	9
1947.....	12,0	233,3	5
1948.....	15,5	259,0	6
1949.....	18,9	258,2	7
1950.....	18,3	284,2	5
1951.....	36,7	329,2	11
1952 (est.).....	48,9	345,1	14

Extraído da Tabela B-1 — "Gross National Product of Expenditure, 1929 — 1952" — Apêndice B, "The Annual Review, January 1953" — The Council of Economic Advisors. Publicado com o "The Economic Report of the President" encaminhado ao Congresso em 14 de janeiro de 1953.

reduziam ao mínimo as atribuições legislativas quanto à suficiência de certas dotações nos orçamentos militares e os grandes saldos de verbas tornavam supérfluas quaisquer investigações sobre a suficiência das estimativas de despesas gerais para o Exército". (7) Ou, ainda, de acordo com as palavras pronunciadas perante o Congresso por um parlamentar: "... Aceito a palavra do Estado-Maior Geral (General Staff) do Departamento da Guerra, isto é, das pessoas res-

ponsáveis pelo assunto. Se dizem que é disso que precisam para levar a guerra a bom termo e para a vitória final, estou de acordo (com as verbas pedidas) embora suas proporções me deixem atordoado, estou de acordo". (8) À medida que prosseguia a guerra, mais se avolumavam no Congresso as críticas contra a extravagância e o desperdício militar, não só por parte do Senador Truman, como também de membros das Comissões

(7) *Ibid.*, págs. 158-9.

(8) Representante D. Lane Powers, da Comissão de Orçamento da Câmara dos Representantes, Congressional Record, págs. 6158-9 — 9 de junho de 1943.

Parlamentares de Orçamento (Appropriations committees). Em momento algum, porém, o Orçamento Nacional parece haver ditado ou limitado a política militar. (9)

Já em 1950, Huzar podia escrever:

"Não consideravam (as Comissões Parlamentares de Orçamento) que lhes coubesse examinar a política militar básica. Nesse particular, inclinavam-se fortemente a aceitar a orientação do Presidente — Comandante-Chefe das Forças Armadas — e das Comissões Parlamentares sobre Negócios Militares (hoje Serviços Armados), que orientam o Congresso em quase todas as leis para o Exército. Ao examinarem os orçamentos militares, aquelas Comissões concentravam a atenção nas normas administrativas. Suas acusações contra as previsões orçamentárias do Departamento da Guerra não eram dirigidas contra as missões do Alto Comando (Military Establishment) mas contra os meios necessários para executá-las." (10)

Mas ao escrever esse e muitos outros trechos seguintes, Huzar certamente falava com ironia ou adotava uma ficção a que muitos parlamentares, hoje em dia, gostam de recorrer. No capítulo seguinte, significativamente intitulado "Military Appropriations and Military Policy", trata ele ostensivamente das disputas parlamentares de apogeu no sentido da modificação da política militar, tais como as lutas parlamentares de 1948 e 1949 em torno de um grupo da Força Aérea (seventy-group). Simultaneamente com o declínio brusco das dotações para fins militares após o término da guerra, aumentou bruscamente sua volubilidade política. Seria difícil, por conseguinte, senão mesmo impossível, estabelecer-se, em matéria de orçamento militar, uma separação entre considerações econômicas e políticas.

A agressão coreana e as operações militares de reconstrução que se seguiram, provocaram nos orçamentos militares uma elevação jamais contemplada para o orçamento governamental. Em torno do Orçamento girava não apenas a estratégia militar, mas também a orientação industrial e econômica do país, a aquisição e o consumo de material estratégico, o futuro político dos participantes — em resumo, o destino de uma nação democrática. Ao contrário do que ocorre com a maioria das demais despesas nacionais (e, aliás, estaduais e locais) as dotações militares não se subordinam a normas legais concretas, estudadas por outras comissões. (11) E, contrariamente ao que acontece em tempo de guerra, as dotações militares já não resultam agora apenas de deci-

sões concretas tomadas alhures. Dentro dos processos orçamentários militares e com base nos mesmos, consideram-se os fatores estratégicos, econômicos e políticos os quais, por sua vez, determinam o futuro nacional. O orçamento militar é hoje mais do que uma demonstração de eficiência e economia. É o próprio estôdo de nossa orientação política.

A diferença qualitativa entre nosso orçamento de hoje e o dos anos anteriores foi bem expressa pelo ex-Secretário da Defesa, Robert A. Lovett, em suas declarações perante a Câmara dos Representantes, em defesa da proposta orçamentária para 1953:

"Desejo acentuar que o problema trazido a esta Comissão, ao Congresso e ao Departamento da Defesa é o da realização de um programa dentro da estrutura e do conceito de mobilização parcial, que permita a manutenção de uma forte economia civil (sic). É o que nunca se tentou neste país. Sempre operamos a produção militar em base de prodigalidade ou rome de larga produção durante guerra de fato e pouca ou nenhuma produção militar em outras épocas. A construção de uma organização militar capaz de deter a agressão sem destruir a nossa economia é problema extremamente complicado. (12)

Tempos antes, o Sr. LOVETT descrevera como os orçamentos militares eram elaborados baseados nas necessidades de força estratégica e concebidos inicialmente pela Cheia do Estado-Maior Reunido (Joint Chiefs of Staff)¹. Mas frisou quatro considerações de natureza essencialmente econômica, que os departamentos militares não haviam esquecido ao elaborar sua proposta orçamentária:

"Antes de tudo, os três departamentos militares reconhecem e aceitam plenamente o fato de que a base essencial de toda nossa estrutura militar é uma economia sólida, vital e progressiva. Em segundo lugar, tentamos não esquecer que ao nos preparar contra os perigos de uma guerra quente, não nos devemos deixar iludir pelos nossos esforços e, assim, perdermos a guerra fria... Todas as nossas indústrias principais, tanto grandes como pequenas, tem um ponto mínimo de produção, abaixo do qual não podem continuar a funcionar. Nestas condições, deve-

cificas estabelecem tetos para a força militar. Essas leis podem ser e tem sido usadas no controle dos vencimentos de oficiais e soldados, no número de homens que devem ser chamados, na maneira pela qual as tropas podem ser transportadas, na quantia autorizada para a subsistência, *per capita*, e, até mesmo, quanto as bases e instalações que o Alto Comando (Military Establishment) pode desenvolver. Mas, por outro lado, as grandes importâncias em dinheiro nos orçamentos militares não se subordinam a leis específicas. As dotações determinam, de fato, as importâncias e os tipos de material que podem ser adquiridos, o número de civis que podem ser contratados e, indiretamente, o volume das forças de combate. Para o ano fiscal de 1952, por exemplo, os serviços militares puderam solicitar cerca de 105 bilhões e o Presidente pode solicitar mais de 60 bilhões, na base de poderes específicos bem semelhantes, isso sem falar nas obras públicas militares. Além disso, os poderes específicos não se modificaram muito em relação ao ano anterior, quando o Presidente solicitara originariamente menos de 14 bilhões de novas autorizações de despesa (obligating authority).

(12) *Department of Defense and Related Independent Agencies, Appropriations for 1953, Hearing before a House Subcommittee of the Committee on Appropriations, 82nd. Cong. 1st. sess. p. 90.*

(9) Não quer isso dizer que não surgissem considerações de natureza essencialmente orçamentária, nos planos e programas militares. Como exemplo da mentalidade econômico-orçamentária nos problemas de programação militar, ver especialmente "The Feasibility Dispute: Determination of War Production Objectives for 1942 and 1943" (Washington, Committee on Public Administration Cases, 1950). Mas os recursos orçamentários em dotações e solicitações de verbas para fins militares não parecem representar essa mentalidade.

(10) HUZAR, *op. cit.*, p. 104.

(11) A maioria das despesas militares são autorizadas, de algum modo, por leis específicas. As comissões de orçamento geralmente verificam se há poderes específicos para a distribuição da verba. Da mesma forma, leis espe-

mos fazer o que fôr humanamente possível para que as mesmas não caiam abaixo dêsse limite, o que provocaria desemprego e declínio da arrecadação Em terceiro lugar, à luz dos fatores acima mencionados, os Departamentos Militares se empenharam, particularmente durante o ano passado, em modificar certas rubricas de equipamento, de modo a evitar excessos que pudessem mais tarde resultar em brusco e definitivo fechamento de indústrias.

Em quarto lugar, procuramos adiar certas compras nos setores em que os progressos extraordinários da técnica nos fazem esperar novos tipos aperfeiçoados de armas nestes próximos dois ou três anos. (13)

O impacto de considerações econômicas e não estratégicas como essas se fez sentir, porém, de modo mais sensível entre os líderes militares, em consequência de modificações e cortes de verbas, impostos pelas autoridades superiores. Conforme explica o Sr. LOVETT em outro trecho, (14) as solicitações originais do Serviço foram reduzidas em cerca de 20 bilhões antes de chegarem ao Congresso e essas reduções, na sua maioria, foram impostas pelo próprio Secretário da Defesa, embora com a participação de outras autoridades civis do Governo. O resultado foi ter-se um orçamento muito aquém do que pediam os departamentos militares.

Eis o que diz ainda o Sr. LOVETT: (15)

Não nos dá (o orçamento), nos prazos estipulados pelos chefes militares, os recursos que estes consideram necessários. Por outro lado, foi o melhor método que conseguimos encontrar para resolver o problema e aceitar um risco calculado. Corresponde à opinião unânime dos militares, do Escritório de Mobilização da Defesa (Office of Defense Mobilization) do Conselho de Segurança Nacional (National Security Council), do Bureau do Orçamento e do Presidente, na tentativa de solucionar um problema insolúvel."

A UNIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO

O aumento da importância do Orçamento e das verbas militares desde o começo da guerra foi seguido e, até certo ponto, complicado pela unificação dos serviços armados. Não foi só o método de elaboração orçamentária que ficou seriamente afetado pela unificação. O grau e a eficiência da unificação dependiam em grande parte do processo orçamentário no Departamento da Defesa. A despeito de seu início vacilante após a promulgação da lei de unificação de 1947, o Orçamento tornou-se rapidamente importante fator — talvez mesmo o mais importante — da unificação real dentro do Departamento.

O primeiro ímpeto, durante a Segunda Guerra Mundial, no sentido da unificação dos órgãos militares partiu, sem dúvida alguma, de fora e por cima das próprias forças armadas. Pouco depois da conferência de Arcádia, em dezembro de 1941 e janeiro de 1942, foi criada, "quase que acidentalmente" e sem vantagens ou restrições expressas em lei, a Chefia do Estado-Maior Reuni-

do (Joint Chiefs of Staff). (16) Destinava-se o novo órgão a atender à necessidade de que as forças norte-americanas tratassem com as britânicas em base uniforme e, ainda, à necessidade primordial de um planejamento uniforme e uma direção estratégica única. Cerca de seis meses mais tarde, a 20 de julho de 1942, o Almirante Leahy assumia as funções de chefe militar do Estado-Maior do Presidente e quarto membro da Chefia do Estado-Maior Reunido. Entrementes, foi efetuada a unificação do topo do setor, pela nomeação de comandantes no teatro da luta, investidos de poderes sobre todas as forças das respectivas zonas de operação. Esses comandantes recebiam ordens da Chefia do Estado-Maior Reunido (Joint Chiefs of Staff). Vê-se, assim, que bem antes da unificação se ter tornado assunto crítico entre os departamentos militares nos Estados Unidos, já existia unificação no topo e no teatro de operações. (17)

Outra importante influência em favor da unificação, foi a das Forças Aéreas Militares, quando ainda subordinadas ao Departamento da Guerra e ao Exército. Durante a guerra e logo após, as Forças Aéreas Militares exerceram forte pressão no sentido da criação de um Departamento do Ar independente ou de um departamento único de defesa, no qual a Aeronáutica tivesse *status* idêntico ao do Exército e da Marinha. Foi talvez, pelo menos em parte, devido ao respeito pela crescente popularidade e prestígio político das Forças Aéreas do Exército, que os principais líderes do Exército — Secretário Patterson, General Marshall, General Eisenhower e, mais tarde, o General Collins — se pronunciaram em favor de um departamento único.

Contudo a verdadeira forma que assumiria essa unificação parece ter sido resolvida principalmente por representantes da classe que mais se opusera à medida — a Marinha dos Estados Unidos. Qualquer discussão hoje sobre os esforços em prol da unificação devem girar principalmente em torno do nome de James Forrestal, Subsecretário da Marinha de 1940-47 e depois, o primeiro a ocupar o cargo de Secretário da Defesa, até março de 1949, quando se aposentou. Como personalidade influente no movimento de unificação, depois de Forrestal, surge Ferdinand Eberstadt, amigo e conselheiro daquele desde os bancos acadêmicos. (18) Antes do fim da guerra, o Senador David I. Walsh, então Presidente da

(16) Ver RAY S. Cline, *Washington Command Post: The Operations Division*, Office of the Chief of Military History, Departamento do Exército (Washington Printing Office, 1951) — p. 98 ff.

(18) WALTER MILLIS (ed.) *The Forrestal Diaries* (New York: Viking Press, 1951). Nas páginas XVIII e XIX de sua introdução, Millis descreve as estreitas relações entre Forrestal e Eberstadt desde 1912, quando Forrestal foi trabalhar para o "Daily Princetonian", do qual era Eberstadt, então, presidente. Segundo Millis, Eberstadt viria a ser "talvez o melhor amigo e associado de Forrestal durante toda a futura carreira deste" (p. XVIII).

(13) *Ibid.*, págs. 87-88.

(14) *Ibid.*, p. 89.

(15) *Ibid.*, p. 97.

Comissão dos Negócios da Marinha no Senado, escreveu a Forrestal pedindo-lhe para empreender um estudo sobre a unificação, de preferência opinando contrariamente à medida. (19) Foi essa a base do primeiro relatório Eberstadt, publicado posteriormente sob os auspícios da Comissão dos Negócios da Marinha no Senado, em 22 de outubro de 1945. (20) Nesse relatório, Eberstadt pronunciava-se contra a unificação, mas recomendava a existência de três departamentos (Guerra, Marinha e Aeronáutica) todos eles chefiados por secretários civis, de nível de Gabinete, isto é, como ministros de Estado. Da mesma forma, formulava recomendações contra a criação de um só chefe militar do Estado-Maior, preferindo que se conservasse a estrutura existente, de Chefia do Estado-Maior Reunido (Joint Chiefs of Staff). Mas recomendava a criação de várias repartições de coordenação, (o que foi posteriormente concretizado pela Lei de 1947): o Conselho da Segurança Nacional (National Security Council), a Junta de Recursos da Segurança Nacional (National Security Resources Board), a Agência Central de Serviço de Contra-Espionagem (Central Intelligence Agency), um Estado-Maior Misto (Joint Chiefs of Staff), uma Agência Central de Pesquisas e Desenvolvimento (Central Research and Development Agency) e uma Junta de Munições Militares (Military Munitions Board). Embora nunca tenha sido oficialmente adotado pela Marinha, esse relatório tornou-se, realmente, a doutrina por ela defendida no tocante à unificação, durante os dois anos que se seguiram — doutrina oposta à fusão e à subordinação hierárquica das forças armadas a um departamento, mas favorável à manutenção do *status quo*, com a aplicação de métodos de coordenação entre dois ou três departamentos.

Em 1946 foi apresentado ao Congresso um projeto de lei sobre a unificação. Esse projeto, conhecido como "Projeto Thomas" não chegou a ser transformado em lei por oposição de representantes da Marinha. (21) Já no fim daquele

(19) A carta era datada de 15 de maio de 1945.

(20) Relatório do Exmo. Sr. James Forrestal, *Unification of the War and Navy Departments and Postwar Organization for National Security*, Senate Committee Print, 79th Cong., 1st. sess. Segundo "The Forrestal Diaries", o relatório foi concluído em 25 de setembro (p. 64).

(21) O chamado Projeto Thomas tomou, no Senado, o número S. 2044. Foi elaborado por um subcomitê sobre unificação, da Comissão dos Negócios Militares do Senado. Essa Comissão, durante o outono de 1945, havia realizado exaustivas reuniões sobre o problema da unificação, baseada nos projetos de lei apresentados pelo Senador Hill (S. 384) e pelos Senadores Johnson e Kilgore (S. 1942) bem como na Mensagem Presidencial de 19 de dezembro de 1945, recomendando a unificação. O Projeto Thomas, que foi relatado perante o Senado em 13 de maio de 1945, obedecia, em essência, às especificações do Exército. Estabelecia um só Departamento de Defesa Comum (Department of Common Defense) com um Secretário civil; criava uma Força Aérea "autônoma"; criava cargos de subsecretários para os três departamentos

ano, principalmente devido à pressão do Presidente Truman, o Secretário Forrestal (da Marinha) e o Secretário Patterson (do Exército) elaboraram um acordo, com concessões de ambos os lados, que foi publicado em 17 de janeiro de 1947 e tornou-se a base das discussões parlamentares e da ação no decorrer de todo o ano. Eis os principais pontos de vista pelos quais se bateu Forrestal nessas discussões: 1) um Secretário central, se necessário, com poderes apenas de coordenador; 2) mais de um chefe para o Estado-Maior; 3) o secretário central não deveria ter poderes gerais ou autoridade administrativa dentro dos departamentos. (22) Especificamente, argumentava que os poderes do Secretário, quanto a decisões, se deveriam limitar a:

- 1.º) Missões e meios.
- 2.º) Ter conhecimento das armas.
- 3.º) Composição das forças.
- 4.º) Finanças.
- 5.º) Solução de disputas de comando.
- 6.º) Pessoal (treinamento, preparo e recrutamento). (23)

No tocante aos demais problemas, os três departamentos podiam dirigir-se diretamente ao Presidente. Em todos os assuntos internos, além dos acima especificados, os departamentos deviam "ser autônomos".

A Lei da Segurança Nacional de 1947 (24) atendeu, em essência, aos pontos de vista de Forrestal. Estabeleceu, em grande parte, os órgãos de coordenação inicialmente propostos por Eberstadt — o "National Security Council", o "Central Intelligence Agency", o "National Security Resources Board", os "Joint Chiefs of Staff", o "Munitions Board" e o "Research and Development Board". Organizou o Alto Comando Militar Nacional (National Military Establishment) constituído pelo Secretário da Defesa, recém-criado, pelos três departamentos militares e alguns dos novos órgãos e respectivos "staffs". Mas o Secretário da Defesa ficava reduzido ao papel de chefe de uma federação esparsa, virtualmente autônoma. Seus poderes limitavam-se a certas atribuições especificadas, semelhantes, em linhas gerais, às relacionadas por Forrestal e a uma "direção geral de autoridade e controle" sobre os departamentos. (25) Além disso, reservava aos três departamentos "executivos" "todos os poderes e atribuições ligadas aos mesmos e não especificamente conferidos ao Secretário da Defesa". (26)

e dava amplos poderes centrais quanto à unificação e padronização das forças armadas. Embora aprovado pela Comissão por 12 votos contra 2, nunca chegou a ser votado no Senado. Ver S. Rept. 1328.

(22) Resumo dos pontos de vista de Forrestal, in "The Forrestal Diaries", especialmente nas págs. 201-7.

(23) *Ibid.* p. 204.

(24) P.L. 253, 80th. Cong. 26 de julho de 1947.

(25) *Ibid.* Sec. 202.

(26) *Ibid.*

Conferia aos departamentos poderes explícitos para encaminharem qualquer "relatório ou recomendação", sem passar pelo Secretário da Defesa, diretamente ao Diretor do Orçamento, ao Presidente e, implicitamente, até ao Congresso. (27) A lei estabelecia ainda que os Chefes do Estado-Maior seriam oficiais de alta patente dos três departamentos militares, devendo o Estado-Maior, como um só órgão, agir como "principal consultor militar do Presidente e do Secretário da Defesa". (28) A essas linhas de autoridade pode-se acrescentar a dos Chefes do Estado-Maior com relação aos Secretários dos respectivos departamentos.

Talvez seja interessante observar que até a promulgação da Lei da Segurança Nacional de 1947, o Orçamento ligeira atenção mereceu como fator de unificação. (29) Após a aprovação do projeto, porém, passou a constituir assunto de especial preocupação do primeiro Secretário da Defesa. Os problemas que Forrestal tivera de enfrentar durante os últimos meses de 1947 e, com especialidade, durante o ano de 1948, para elaborar e apresentar uma proposta orçamentária, em conjunto, para a defesa nacional, muito influenciaram no desenvolvimento da unificação e, ainda, nos métodos de elaboração orçamentária do Departamento da Defesa. Os apelos abertos da Força Aérea, no sentido de se ir além da criação do Departamento da Defesa, concorreram para isso; as últimas solicitações do Exército para que se fosse além do que fora aprovado; a aprovação, no Congresso, de verbas superiores às solicitadas pelo Presidente para a Força Aérea e os subsequentes encerramentos de verbas concedidas — tudo isso atesta a significação do Orçamento e a fraqueza da situação do Secretário da Defesa. (30) Forrestal tentara, sem grande resultado, influir junto aos Chefes do Estado-Maior Reunido. No verão de 1948 e, ao que parece, por insinuação sua, foi criado o chamado Comitê McNarby, (31) comitê consultivo dos Chefes do Estado-Maior Reunido, em questões de orçamento. Mas esse grupo, embora reduzisse para cerca de 23,5 bilhões os orçamentos militares, não con-

seguiu mantê-los no teto de 15 bilhões, projetado pelo Presidente. (32) Embora o Secretário da Defesa conseguisse que os Chefes do Estado-Maior Reunido reexaminassem suas solicitações orçamentárias, não conseguiu forçá-los a um acordo real, nos limites do teto aprovado.

Mais ou menos na época em que o Sr. Forrestal passava por essas atribuições em matéria de orçamento, a Comissão (Hoover) de Organização do Setor Executivo do Governo, formada em parte por instigação sua (33) designava uma equipe de funcionários para estudar a operação da Organização de Segurança Nacional, de acordo com os dispositivos da Lei de Segurança Nacional de 1947. O relatório desse grupo, encaminhado em 15 de novembro de 1948, frisava a relativa falta de poderes do Secretário da Defesa. (34) A equipe fora chefiada por Ferdinand Eberstadt e o relatório apresentado tem sido por vezes chamado de "segundo" relatório Eberstadt. Não há dúvida que o Sr. Eberstadt, até certo ponto influenciado pelo Sr. Forrestal, mudara muito nos três anos decorridos desde a apresentação do seu primeiro relatório. Esse segundo relatório frisava a necessidade de dar-se ao Secretário maior autoridade sobre os departamentos, principalmente quanto aos pedidos de verbas para suas despesas. Isso implicaria na necessidade de um considerável corpo de assessores para o Secretário, inclusive de um Subsecretário, um Controlador e outros. A equipe recomendou a designação de controladores em cada um dos três departamentos e providências semelhantes quanto à administração orçamentária em todos os departamentos da defesa. Outrossim, fez muitas outras recomendações visando a memorar a situação e ampliar a autoridade do Secretário, bem como reforçar suas relações com todos os vários órgãos criados pela lei de 1947.

Poucas semanas depois, a própria Comissão Hoover encaminhava suas recomendações sobre a Organização da Segurança Nacional. (35) Num trabalho bem mais sucinto, encarecia em linhas gerais a necessidade das medidas preconizadas por sua equipe técnica, com exceção, principalmente, da que se referia aos controladores; o relatório era vazado em termos mais energicos. Defendia a tese de maiores poderes para o Secretário da Defesa e, na realidade, propunha que os três Secretários fossem designados Subsecretários da Defesa. Encarecia, especificamente, a conveniência de que "toda a autoridade administrativa se concentrasse no Secretário da Defesa,

(27) *Ibid.*

(28) *Ibid.*, Sec. 211.

(29) Embora no "The Forrestal Diaries" se afirme que o Presidente já em 13 de maio de 1946 manifestava vivo interesse pelo problema do Orçamento: "o que ele desejava era um sistema equilibrado de defesa nacional, com especial referência a integração do orçamento" (p. 160).

(30) Em sua nota no "The Forrestal Diaries", datada de 16 de junho de 1948, Mills observa: "mas, tal como verificou claramente Forrestal ao cabo de suas experiências quase grotescas da primavera, o âmago da questão era o Orçamento, a maneira pela qual era elaborado, a responsabilidade quanto à sua distribuição e seu ajustamento tanto ao plano estratégico lógico, como às limitações não-militares que não podiam ser postas de lado" (p. 449).

(31) Composto pelo General Joseph T. McNarby, da Força Aérea; Vice-Almirante Robert B. Carney, da Marinha; e Major General George J. Richards do Exército (*The Forrestal Diaries*, p. 450).

(32) *Ibid.*, p. 503.

(33) *Ibid.*, p. 324.

(34) Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Relatório da Equipe sobre "National Security Organization" Apêndice G. (Washington: Government Printing Office, 1949).

(35) Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, The National Security Organization (Washington: Government Printing Office, 1949).

subordinado apenas ao Presidente, com plenos poderes inclusive sobre a elaboração do orçamento militar e sobre a aplicação das verbas votadas pelo Congresso". (36) A importância do orçamento (recém-descoberta), verifica-se pelo fato de ser a seguinte a principal recomendação da Comissão Hoover:

a) que toda a autoridade quanto à elaboração do orçamento e aplicação das verbas autorizadas pelo Congresso seja atribuída ao Secretário da Defesa, subordinado ao Presidente;

b) que o Secretário da Defesa dirija e supervisione uma revisão completa de todo o sistema orçamentário;

c) que se solicite dos serviços armados, pelo menos em tempo de paz, a manutenção de inventários completos, exatos e correntes. (37)

Em 5 de março de 1949, poucas semanas após a publicação dos dois relatórios da Comissão Hoover, o Presidente Truman encaminhou ao Congresso uma Mensagem recomendando modificações substanciais na Lei de Segurança Nacional de 1947. O Conselho que funcionava junto à Comissão sobre Serviços Armados do Senado, elaborou um projeto de lei, sob o número S. 1269, para atender as recomendações do Presidente. Esse projeto de lei, que tomou novo número depois de receber emendas, foi, finalmente, transformado na nova lei de Segurança Nacional de 1949 (National Security Act Amendments of 1949) Lei de iniciativa do Poder Executivo número 216 (Public Law 216), que modificou fundamentalmente a estrutura estatutária do Departamento da Defesa e incluiu novos dispositivos sobre a administração fiscal. O projeto de lei coincidia basicamente com as recomendações da Comissão Hoover. Ampliava de muito a autoridade do Secretário da Defesa, aumentava o número de funcionários e criava um cargo de Presidente da Chefia do Estado-Maior Reunido, de designação do Presidente da República, subordinado diretamente a este e ao Secretário da Defesa, com primazia entre os altos postos militares do país. Reduzia os secretários dos três departamentos a chefes de "departamentos militares" e, ao mesmo tempo, elevava o Secretário da Defesa à categoria de dirigente de um "departamento executivo". Afastava do Conselho Nacional de Segurança os chefes dos departamentos militares. Transformava os presidentes da Junta de Munições (Munitions Board) e da Junta de Pesquisas e Desenvolvimento (Research and Development Board) em cargos da escolha do Secretário da Defesa, para atuarem como seus consultores e assessores.

A tese e os objetivos da Lei de Segurança Nacional, depois das emendas e com sua nova redação, correspondiam claramente à proposta da Comissão Hoover, diferindo, porém, em três aspectos importantes. A Comissão recomendara

que os chefes dos três departamentos militares fossem transformados em Subsecretários da Defesa. Não recomendara explicitamente que o Alto Comando Militar (National Military Establishment) fosse eliminado como tal, embora não fosse outro o resultado de suas propostas. Finalmente, a Comissão não recomendara que o Presidente da Chefia do Estado-Maior Reunido (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) passasse a ser a autoridade militar máxima nos serviços armados, considerando-o antes uma autoridade sem direito a voto nem poderes de decisão, a quem caberia presidir as reuniões e informar o Secretário da Defesa.

Durante a primavera de 1949, a Comissão sobre Serviços Armados, do Senado, ouviu os principais órgãos interessados na nova lei, juntamente com personalidades de destaque, como os Srs. Hoover, Eberstadt e Robert Patterson, o primeiro e o último, Secretários da Guerra. O mais interessante e talvez mais significativo depoimento foi o do Sr. James Forrestal, em um dos seus últimos atos oficiais antes de aposentar-se. (38) O Sr. Forrestal falou com energia e eficiência sobre a lei proposta. Os dezoito meses que passara como Secretário da Defesa o haviam feito mudar de opinião:

"Direi em poucas palavras o que considero o defeito principal das emendas propostas. É que essas emendas conferem ao Secretário da Defesa grande concentração de poderes. Ponderei maduramente essa objeção por ser idêntica à que mereceu meu apoio há dois anos atrás.

Depois de viver o problema durante os últimos dezoito meses, devo confessar francamente que modifiquei minha opinião sobre o assunto. Hoje, estou convencido de que em nossa estrutura governamental existem meios capazes de evitar seja usada erroneamente a ampla autoridade que, estou convencido, deve ser conferida ao Secretário da Defesa. Também estou convencido de que a falta de poderes suficientes, por parte do Secretário da Defesa, para controlar efetivamente a direção dos nossos negócios militares acarretará para nós maiores riscos de segurança do que o reconhecimento de um controle único e de uma só autoridade responsável. (39)

É interessante que o depoimento seguinte sobre o projeto de lei — o do Sr. Eberstadt — prestado em 29 de março, foi no sentido de que o mesmo ia longe demais quanto aos amplos poderes conferidos ao Secretário da Defesa. Declarou o Sr. Eberstadt que o Secretário devia ser

(38) Compareceu perante a Comissão na terça-feira, 24 de março de 1949. Na segunda-feira seguinte, 28 de março, seu sucessor, Louis Johnson, era empossado.

(39) *National Security Act Amendments of 1949*, Hearings before the Senate Committee on Armed Services on S. 1269 and S. 1843, 81st. Cong., 1st sess (1949), p. 9. A Comissão ouviu também os Srs. Royall e Symington, Secretários, respectivamente, do Exército e da Força Aérea, tendo ambos se pronunciado enérgicamente favoráveis ao projeto e a qualquer medida que reforçasse a unificação; os três chefes do Estado-Maior Reunido, nenhum deles contrário ao projeto, embora propusessem certas modificações nos dispositivos referentes aos Chefes do Estado-Maior; Dan A. Kimball, então Secretário Assistente aeronáutico da Marinha, que subscreveu os princípios consagrados no projeto. Somente o General Clifton B. Cates, Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais dos Estados Unidos opôs-se frontalmente ao projeto de lei.

(36) *Ibid.*, p. 17.

(37) *Ibid.*, págs. 12-13.

investido de certos poderes específicos, mas nunca de autoridade administrativa geral, e que o Alto Comando (National Military Establishment) devia ser mantido. Embora afirmasse estar de acordo com o Sr. Forrestal, é evidente que não estava disposto a ir tão longe quanto ele. (40) Mas, no caso que nos interessa, o trecho mais significativo do depoimento do Sr. Eberstadt foi seu comentário sobre a necessidade de economia e eficiência por parte do Departamento da Defesa:

"Nosso comitê (equipe) formulou certas recomendações relativamente à economia e peço vênha para chamar vossa atenção sobre as mesmas. Até que se faça uma reforma total nos métodos de orçamento militar e nas normas fiscais, nenhuma melhoria substancial se conseguirá, em matéria de economia. (41)

Logo após esses depoimentos, o Senador Byrd pediu ao Sr. Eberstadt para elaborar, como parte do projeto de lei em estudo, um dispositivo visando à economia e eficiência do Departamento da Defesa. O Presidente, Senador Tyding, apoiou o pedido e foi assim que se iniciou o trabalho sobre o Título IV. Esse título, que foi incorporado ao projeto e aprovado juntamente com o mesmo, será discutido a seguir.

Convém observar, neste ponto, que o projeto original, S. 1269, tal como redigido finalmente pela Comissão sob o número S. 1843, foi relatado e debatido no Senado, onde foi aprovado por votação verbal em 26 de maio. (42) Na Câmara dos Representantes, sua tramitação foi mais penosa. As emendas à Lei de Segurança Nacional foram ali apresentadas pelo Representante Vinson, Presidente da Comissão sobre os Serviços Armados, em 25 de março, mas, ao que parece, só foram seriamente estudadas pela Comissão depois que o Senado aprovou o próprio projeto. Foi então que a Comissão da Câmara dos Representantes elaborou seu substitutivo sobre as emendas, substitutivo esse que não diferia sensivelmente do S. 1843. Esse substitutivo estava pronto para ser apresentado ao plenário quando seus opositores na Comissão conseguiram reunir uma votação de 13 a 12 (na qual três membros democratas votaram com dez republicanos), para adiar o estudo dos aspectos de unificação, até a conclusão da diligência de investigação relativamente à controvérsia sobre o B-36 e a disputa, então em andamento, sobre o Secretário da Defesa, Louis Johnson. A Comissão da Câmara dos Representantes votou então por unanimidade a Secção 10 do Projeto, que correspondia apenas ao Título IV das emendas. (43) Este foi apresentado e aprovado em plenário, sem chamada nominal, sob o

número H.R. 5632. (44). O Senado modificou completamente seu projeto original, depois da aprovação do H.R. 5632. (45) O projeto foi à conferência recebendo então algumas emendas, sendo, finalmente, apresentado e aprovado nas duas Casas do Congresso. (46) No Senado, foi aprovado sem debates e, mais uma vez, sem chamada nominal; na Câmara dos Representantes, teve uma maioria de 356 votos contra 7.

O projeto que foi finalmente aprovado e transformado na Lei 216 de iniciativa do Executivo (Public Law 216), ao ser sancionado pelo Presidente em 10 de agosto de 1949, era substancialmente semelhante ao que fôra estudado pela Comissão sobre as Forças Armadas, do Senado. Muitas modificações de redação foram feitas, algumas das quais representavam tentativas para modificar-lhe a essência. Assim, foi emendado o dispositivo que regia as relações entre o Secretário da Defesa e as Juntas de Municípios e de Pesquisas e Desenvolvimento. (47) Mais importante ainda: a posição do Presidente dos Chefes do Estado-Maior Reunido (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) foi consideravelmente modificada, sendo-lhe especialmente denegado o direito de voto naquele órgão bem como o comando sobre os demais chefes de serviço. Suas atribuições foram especificadas de maneira bastante minuciosa. (48) A lei não deixara muito claro o papel e a responsabilidade dos Chefes do Estado-Maior, inclusive do seu Presidente. O diploma legal aprovado havia sofrido inúmeras iniunções, tal como acontecera no caso da lei anterior, de 1947. Foi mais um passo no sentido da unificação, mas que poderá ser ainda bastante longo. Contudo, entre os dispositivos sobre a "unificação", não deixavam de ter importância os constantes do Título IV que fôra introduzido "à última hora". Esse capítulo do projeto, que passou quase sem um voto contrário no Congresso, como vimos linhas acima, forneceu uma base firme de acordo, a que por fim se subordinaram todas as demais disposições do projeto.

TÍTULO IV

Em 5 de maio de 1949, o Sr. Eberstadt voltou à Comissão sobre Serviços Armados, do Senado, propondo um novo Título para a Lei de Segurança Nacional, a fim de ser acrescentado às

(44) *Ibid.*, 19 de julho de 1949, p. 9684.

(45) *Ibid.*, 20 de julho de 1949, p. 9751.

(46) Ver "Conference Rept. 1142" que acompanhou o H.R. 5632, 81st. Cong. 1st. sess. O Senado aprovou o projeto em 28 de julho (*Congressional Record*, p. 10345) e a Câmara de Representantes, em 1 de agosto (*Congressional Record*, p. 10592).

(47) P.L. 216, 81st. Cong. Sec. 8 e 9, emendando as Sec. 213 e 214, respectivamente. A lei promulgada determinava as atribuições dessas Juntas. De acordo com o texto original, cabia às mesmas "assistir o Secretário da Defesa" nas atribuições que o mesmo determinasse, inclusive, a juízo deste, nas indicadas na lei.

(48) *Ibid.* Sec. 7, emenda às Sec. 210-212.

(40) Ver, principalmente, o testemunho de Eberstadt, na página 65 e seguintes, do "Hearing on the National Security Act Amendments of 1949".

(41) *Ibid.*, p. 57.

(42) *Congressional Record*, 26 de maio de 1949, p. 6879.

(43) A controvérsia na Comissão foi descrita pelos que dela participaram, principalmente pelo Presidente Vinson e pelo parlamentar Short, no *Congressional Record* de 18 de junho de 1949, págs. 9672-76.

emendas ainda em estudo. Na elaboração desse novo título, fôra auxiliado por funcionários da Comissão, por componentes da equipe de estudo sobre a Segurança Nacional, orçamento e contabilidade da Comissão Hoover e por pessoas do Gabinete do Secretário da Defesa, muito especialmente W.J. McNeil, então Assistente Especial daquele Secretário. (49) Uma vez que grande parte do presente trabalho trata das operações departamentais regidas pelo Título IV, convém, neste ponto, transcrevermos resumidamente alguns de seus dispositivos mais importantes. (50)

A Sec. 401 criava o cargo de *Controlador do Departamento da Defesa*. (Comptroller of the Department of the Department of Defense) a quem caberia assessorar e assistir o Secretário da Defesa, em suas funções fiscais, inclusive:

na supervisão e direção da elaboração das previsões orçamentárias do Departamento da Defesa;

na supervisão dos princípios, diretrizes e normas sobre a elaboração e a execução dos orçamentos: contabilização fiscal, de custeio, de operação e de capital; relatórios de serviço e estatísticos;

na supervisão das diretrizes e normas relativas à aplicação e cobrança de fundos;

no estabelecimento de terminologia uniforme, classificação e normas sobre esses assuntos.

A Sec. 402 exigia que, em cada departamento, o orçamento, a contabilidade, os relatórios de serviço e estatísticos, bem como as normas de organização e administração "fôsse[m] organizadas e conduzidas de modo consistente com as operações do Escritório do Controlador do Departamento da Defesa"; criava um cargo de Controlador (militar ou civil) em cada um dos departamentos militares; esse controlador, se militar, deveria ter um representante civil; finalmente, estabelecia que o mesmo seria imediatamente subordinado ao Secretário, ao Subsecretário ou a um Secretário Assistente do respectivo Departamento.

A Sec. 403 determinava que as *estimativas orçamentárias* deviam ser elaboradas, apresentadas e justificadas e os programas administrados na forma determinada pelo Secretário da Defesa, subordinado à autoridade e à direção do Presidente, em bases funcionais, e que fôsse[m] apresentados em forma que facilitasse o confronto.

A Sec. 407 (aprovada como Sec. 405) estatuiu quanto aos *fundos para investimento de capital* destinados a: 1) *financiar inventários de armazéns, gêneros e equipamento*, determinados pelo Secretário da Defesa e 2) *para fornecer capital destinado a atividades de tipo industrial ou comercial por ele determinadas*; e, finalmente, estabelecia regras de operação para esses fundos.

A Sec. 408 (aprovada como Sec. 406) estabelecia *fundos de administração* em cada Departamento para aquisição de material, pagamento de pessoal e serviços con-

traduais, que abrangessem mais de duas rubricas do orçamento.

A Sec. 412 (aprovada como 410) autorizava o Secretário da Defesa a exigir a manutenção de registros de propriedade *não só quantitativos, como em dinheiro*, sempre que possível. (Os grifos são nossos).

O Título IV, de autoria do Sr. Eberstadt foi aprovado na Comissão do Senado e no próprio plenário com bem pouco debate. Nessa casa do Legislativo, as discussões sobre o Título IV ocuparam as sessões matutinas de 5 e 6 de maio da Comissão. A única oposição formal às emendas partiu do Bureau do Orçamento, formuladas em uma carta do Sr. F.J. Lawton, Diretor em exercício (Acting Director) e subscrita por Charles Stauffacher, Diretor Assistente, encarregado da Direção Administrativa (Administrative Management). (51) O Bureau do Orçamento insurgia-se, principalmente, contra as "Secções" 401 e 402, que determinavam fôsse o Controlador subordinado ao Secretário da Defesa e aos Secretários dos departamentos e especificavam as suas atribuições. Argüia o Bureau que esses dispositivos contrariavam as recomendações da Comissão Hoover, no sentido de que os Secretários dos departamentos deveriam ter pleno controle de sua organização e fôsse[m] especificamente responsáveis pelos respectivos orçamentos. Infelizmente, porém, para o Bureau, o Sr. Eberstadt garantira um dia antes à Comissão que o Sr. Hoover concordava plenamente com o novo Título. (52)

Subseqüentemente, a Comissão do Senado aprovou e recomendou o Título IV como parte integrante das emendas à Lei de Segurança Nacional. (53) Algumas modificações, relativamente sem importância, haviam sido feitas à redação proposta pelo Sr. Eberstadt, como, por exemplo, a inclusão de exames internos de escrita, como responsabilidade normal do Controlador da Defesa e a eliminação de referência ao Alto Comando Militar (National Military Establishment). Em essência, porém, foi apresentado tal como recomendado e aprovado pelo Senado, sem qualquer proposta de emenda.

A Comissão sobre Serviços Armados, da Câmara dos Representantes, fez quatro modificações concretas no novo Título proposto, todas elas acolhidas e aprovadas pela Comissão de Redação (Conference Committee) e, posteriormente, votadas. Três dessas emendas lhe haviam sido recomendadas pela Comissão de Distribuição de Verbas da Câmara dos Representantes (House Committee on Appropriations). (54) Referiam-

(49) Ver "Hearings on the National Security Act Amendments", p. 202, que dá a lista completa dos que trabalharam na minuta do novo título. E' evidente, porém, que os líderes desse trabalho foram os Srs. Eberstadt e McNeil. Convém observar que o Sr. McNeil já estivera ligado ao Sr. Forrestal, quando ambos trabalhavam no Gabinete do Secretário da Defesa e no Departamento da Marinha. Tanto quanto se pode ver pelo relatório pelo menos, nenhum representante do Exército ou das Forças Aéreas participou da elaboração do projeto, nem mesmo foi chamado a pronunciar-se sobre o mesmo.

(50) Neste resumo estão apenas os dispositivos da minuta elaborada pelo Sr. Eberstadt, finalmente incluídos na lei votada. As delegações e acréscimos mais importantes estão citados adiante. Ver "Hearings on the National Security Act Amendments", págs. 196-201 e P.L. 216, 81st. Cong. Sec. 401 até 410.

(51) A carta de Lawton figura nas páginas 206-8 do "Senate Committee's Hearings" sobre o assunto (National Security Act Amendments of 1949). O depoimento de Stauffacher figura nas páginas 236-8.

(52) *Ibid.*, p. 208 e p. 216.

(53) S. Rept. 216, relativo ao S. 1843, 81st. Cong. 1st. sess.

(54) A Comissão da Câmara havia encaminhado o assunto à Comissão de Distribuição de Verbas, para parecer. *Congressional Record*, p. 9675.

se à eliminação dos seguintes dispositivos: autorização ao Secretário da Defesa para fazer transferência de verbas até 5% de qualquer dotação (originariamente Seção 404); proibição, aos departamentos militares e da Defesa, de solicitar qualquer autorização legal do Bureau do Orçamento, ao Presidente ou ao Congresso, sem prévia aprovação do Secretário da Defesa (originariamente Seção 405); e, implicitamente, autorizando o Presidente a assumir a responsabilidade de cobrir deficiências em situações de emergência (originariamente Seção 406).

A modificação mais importante feita pela Comissão da Câmara foi a inclusão de um dispositivo, na Seção 402, (b) assim redigido:

... "desde que nada, aqui disposto, retire do Controlador responsabilidade correspondente à de de um Chefe do Estado-Maior ou de um Chefe de Operações Navais, um Vice-Chefe do Estado-Maior, um Vice-Chefe das Operações Navais, um representante do Chefe do Estado-Maior ou um Representante do Chefe das Operações Navais, se o Secretário do Departamento militar interessado assim o resolver".

Esse dispositivo, ao que parece, foi acrescentado por insistência de grande número de militares, principalmente do Exército e da Aeronáutica, que já haviam solicitado ao Presidente Vinson permissão para falarem sobre o projeto. O Sr. Vinson acrescentou o dispositivo talvez como uma concessão, para evitar a prolongação dos debates e a possível derrota do projeto ou, pelo menos, de parte substancial do mesmo. A importância dessa modificação será discutida no Capítulo IV deste estudo.

Nenhuma modificação foi apresentada em plenário nas duas Casas do Congresso e, de fato, o apoio a essa parte da lei foi praticamente unânime. Assim, com as exceções acima citadas, as recomendações do Sr. Eberstadt foram votadas quase como propostas. Uma forte razão para essa acolhida foi, naturalmente, o fato de esse Título prometer maior economia e eficiência no Alto Comando Militar (Military Establishment). Opor-se a ele seria "favorecer o pecado". Outra razão, também forte, foi que essa parte do projeto mereceria o apoio de todos (dentro e fora da Administração) que foram consultados, com exceção do Bureau do Orçamento. (55)

Também concorreu para isso o fato de o Título pouco representar em matéria de atribuição de autoridade. No plenário do Senado, o Senador Tydings, Presidente da Comissão sobre os Serviços Armados, declarou:

"Devo confessar que alguns dos dispositivos dessa Seção poderiam ser concretizados sem necessidade de referência expressa, mas a Comissão considerou ser neces-

sário um pronunciamento do Congresso, para que as medidas necessárias fôsem tomadas sem demora. A autorização já existia há anos, mas nada de construtivo ocorreria sobre a matéria. A Comissão é, todavia, de opinião que cabia ao Congresso determinar que essas reformas fôsem determinadas pela promulgação desse tipo de emenda." (56)

As observações do Senador Tydings relativamente à necessidade de dispositivo legal eram, sem dúvida, legalmente acertadas quanto à maioria dos dispositivos contidos no Título IV, mas o mesmo não se pode afirmar quanto à sua observação de que "nada de construtivo havia sido realizado naquele setor". A lei determinava a designação de controladores para todos os departamentos militares. Mas tanto na Aeronáutica como no Exército já existia essa função, em pleno funcionamento, fato que não figura em qualquer dos registros dos debates parlamentares sobre o assunto. (57) A lei tornou obrigatório, para todos os departamentos, o "orçamento funcional". Mas o da Marinha já havia tentado (e falhado) esse novo tipo de orçamento aprovado pelo Congresso. (58) E a Força Aérea, naquela mesma época, estava apresentando seu orçamento em base "funcional". A lei estatuiu quanto a verbas de capital. Mas a Marinha havia operado o equivalente a um fundo de reserva de capital (working capital stock fund) durante mais de setenta anos. (59)

O Título IV foi, porém, um ato significativo do Congresso. Era o seu primeiro pronunciamento em favor da idéia do "orçamento funcional". (60) As autorizações de fundos de capital de trabalho de tipo industrial e de reservas, expressas nessa parte da lei, impunham-se do ponto de vista legal e prático, da mesma forma que seus dispositivos sobre administração de fundos. A criação dos cargos de controladores em níveis departamentais era novidade, indicando particularmente a importância que se estava dando à administração fiscal e de contabilidade. O seu traço dominante, porém, foi, acima de tudo, a importância dada à economia e à eficiência na administração

(56) *Ibid.*, 26 de maio de 1949, p. 6634.

(57) Ver o Capítulo VI, adiante.

(58) Ver o Capítulo IV, adiante.

(59) A idéia do fundo de reserva (stock fund) originou-se numa lei de 19 de junho de 1878, que autorizava o pagamento de material e serviços para serem posteriormente ajustados às verbas. Department of the Navy, Bureau of Supplies and Accounts — "The Navy Stock Fund and How it Works" — *Monthly Newsletter* 15 de maio de 1952, págs. 11-14.

(60) Mais de um ano mais tarde, o Congresso votou a Lei de Orçamento e Contabilidade — Budgeting and Accounting Procedures Act — de 1950 (P.L. 784, 81st. Cong.) geralmente considerada como a consagração do orçamento funcional no Congresso. Sua Sec. 102 (a), emendando a Sec. 201 da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, determinava que a lei de meios apresentasse "as funções e atividades do Governo". Todavia, foi foram retiradas do projeto quaisquer referências a orçamento funcional, sob a alegação de ser desnecessária e talvez restritiva a alusão ao mesmo no texto da lei.

(55) Em sua declaração perante a Câmara, o parlamentar Short alegou que essa parte do projeto era apoiada pelo Bureau do Orçamento, pelo Alto Comando Militar, pelo Controlador-Geral, pelo Departamento do Tesouro, pelo Senado, pela Comissão sobre Serviços Armados da Câmara, por Mr. Hoover e, naturalmente, pelo Sr. Eberstadt (*Congressional Record* 18 de julho de 1949, págs. 9674-5).

militar. E' interessante e bastante significativo na ação do Congresso, que êsses objetivos fôsem a nota dominante da ementa da nova Lei de Segurança Nacional de 1949: "Reorganiza a administração fiscal no Alto Comando Militar (National Military Establishment), promove economia e eficiência e dá outras providências. O estudo do andamento do Título IV pelas Comissões do Senado e da Câmara e no plenário das duas Casas do Congresso evidência que a promessa de maior economia e eficiência foi o principal fator de seu sucesso. (61) De acôrdo com a Comissão da Câmara dos Representantes sôbre Serviços Armados, o projeto visava colocar em sólidas bases orçamentárias contábeis e administrativas, as operações do Alto Comando Militar (National Military Establishment)". (62) Até que ponto foram êsses esforços bem sucedidos ou prometem ser bem sucedidos — eis justamente um dos objetivos do presente estudo.

OS ORÇAMENTOS A PARTIR DE 1949

A Lei 216, de iniciativa do Executivo (Public Law 216) havia estado em vigor por menos de um ano e o Controlador havia assumido suas funções havia apenas um mês, quando irrompeu a guerra da Coréia. E' evidente que quaisquer resultados que a lei pudesse produzir estavam apenas em início e já todo o Alto Comando Militar (National Military Establishment) via-se a braços com importante crise e isso antes que se tivesse iniciado a nova fase do nosso orçamento militar descrita neste capítulo. Os orçamentos de "reconstrução começaram no ano fiscal de 1951 com uma série de suplementações de verbas, num total cerca de três vêzes superior em novas autorizações do que as previsões orçamentárias originais dos departamentos, para 1951. O ano fiscal de 1952 foi o mais "expansivo" em termos de autorizações de despesas (obligating authority). Em janeiro de 1951, o Presidente solicitara dotação global (one-line entry for military obligations) de 60 bilhões de dólares. Esta era a cifra a que se havia chegado após as discussões durante o outono e o comêço do inverno de 1950-51, entre os altos chefes militares e as autoridades civis do Governo, como mais próxima das possibilidades orçamentárias para o ano seguinte. Os próprios departamentos militares, trabalhando sob a orientação do Secretário da Defesa, haviam chegado a um total superior em cerca de 25 bilhões. Depois de vários cortes, o Presidente apresentou ao Congresso, em abril, uma proposta orçamentária

"firme", ligeiramente superior a 60 bilhões de dólares. (63)

A elaboração da proposta orçamentária nos departamentos militares foi ainda prorrogada para o ano fiscal de 1953, por só ter o Congresso conseguido adotar as distribuições de verbas para 1952 bem depois de iniciado o novo ano fiscal e por não terem as altas autoridades civis chegado em tempo a um acôrdo para limitar as cifras. As atividades internas de previsão orçamentária sômente foram levadas a efeito em fins do verão e durante o outono de 1951, tendo sido interrompidas em virtude da solitação do Secretário da Defesa, para que os serviços submetessem orçamentos de "ponto de partida", de acôrdo com tetos determinados, juntamente com suas previsões normais. O resultado foi uma recomendação presidencial de cerca de 52 bilhões de dólares, subsequentemente reduzida a 28 bilhões, pelo Congresso.

A elaboração da proposta orçamentária de Truman para 1954 obedeceu a normas mais ordenadas. O trabalho foi iniciado na primavera de 1952, logo depois da orientação dada pelo Secretário da Defesa. Os departamentos militares dirigiram-se ao Bureau do Orçamento pelos canais competentes e pelo Presidente, recebendo, em seu orçamento, que foi aprovado em janeiro de 1953, um total de 41 bilhões de novas autorizações de despesas (obligating authority). A nova administração republicana, porém, durante o inverno e a primavera de 1953 fêz com que se abandonassem praticamente essas cifras, adotando um outro orçamento para 1954. O primeiro orçamento Eisenhower e a distribuição de verbas subsequente correspondeu a considerável declínio de autorizações de despesas (obligating authority), especialmente no tocante à Força Aérea. O total, finalmente solicitado para 1954, foi de cerca de 36 bilhões. (64)

Êstes últimos quatro anos de reconstrução da defesa acarretaram, a par de tremendos aumentos de despesas, algumas modificações muito significativas tanto na forma como na essência do orçamento. Em primeiro lugar, deve-se citar o terrível aumento na importância do fator tempo. Embora as despesas tivessem aumentado rapidamente e continuem provavelmente a aumentar no decorrer de 1954, as novas autorizações (verbas distribuídas pelo Congresso) na verdade têm

(63) *Budget for the Military Functions of the Department of Defense for the Fiscal Year 1952* — 30 de abril de 1951.

(64) A elaboração das previsões orçamentárias para 1955, tal como nos anos anteriores, fugiu às praxes usuais. A designação de novos Chefes do Estado-Maior e a atribuição conferida aos mesmos, de elaborar novo planejamento para o Alto Comando Militar (military establishment) resultou no adiamento do início da elaboração do novo orçamento. Em meados de setembro de 1953, quando as previsões orçamentárias geralmente são encaminhadas ao Bureau do Orçamento, o Departamento da Defesa ainda não havia expedido as instruções aos departamentos a êle subordinados.

(61) Observação baseada no resumo das reuniões da Comissão do Senado, nos relatórios das duas Comissões e nos debates em plenário, tais como registradas no *Congressional Record*.

(62) *Reorganizing Fiscal Management in the National Military Establishment*, H. Rept. 1064, que acompanhou o H.R. 5632, 81st. Cong. 1st. sess. pt. 2.

diminuído desde o ano fiscal de 1952. O fator tempo — prazo que decorre entre a aprovação de uma verba pelo Congresso e o recebimento do material ou dos serviços autorizados — tem assumido importância crescente e surpreendente. Já não pode o Orçamento, pelo menos em sua parte militar, ser considerado apenas como proposta anual. Conforme escreveu o ex-Presidente Truman no final de sua última mensagem encaminhando a proposta orçamentária:

“O fato é que o programa financeiro do Govêrno não pode ser elaborado apenas para um ano fiscal. Tem que ser planejado à luz de objetivos de segurança, economia e orçamento — não apenas para o ano seguinte, mas com três ou quatro anos de antecedência.” (65)

Outra observação oportuna: os elementos constituintes do orçamento militar estavam sendo modificados em favor da Fôrça Aérea. Antes da Segunda Guerra Mundial o maior orçamento era o da Marinha. Durante essa Guerra, o Exército (que incluía a Fôrça Aérea do Exército) passou a receber a parte do leão. Depois da Guerra, continuou a receber o maior volume de verbas, até a separação da Fôrça Aérea. Durante alguns anos, os três serviços receberam mais ou menos as mesmas importâncias, não se sabe se propositadamente ou não. Depois da criação do Grupo 143 (143-wing) da Fôrça Aérea, passou êste serviço à liderança, vindo o Exército em segundo lugar e a Marinha em terceiro. Mas êsse aumento gradual na importância das verbas atribuídas à Fôrça Aérea durante êstes últimos anos é fato inegável e significativo. Reflete principalmente os preços do equipamento e do material.

Tudo isso se relaciona com uma terceira observação: é que durante períodos de reconstrução a proporção dos recursos financeiros solicitados para a aquisição de material e produção muito se amolia. Durante o período pré-Guerra (Segunda Guerra Mundial), os maiores fatores dos orçamentos militares eram as despesas de custeio e de pessoal. O mesmo se pode dizer com relação aos anos imediatamente após a guerra. Depois da agressão coreana, porém, as novas verbas votadas pelo Congresso destinavam-se principalmente à aquisição de equipamentos mais modernos. A produção, as necessidades de material, facilidades e mão-de-obra constituíam fatores limitativos da prestação da “reconstrução”. E a manutenção da produção “quente” de facilidades, dada a possibilidade de uma guerra declarada, gera graves problemas no tocante ao planejamento de programas militares.

Um quarto fator importante nos últimos orçamentos tem sido a Coréia ou melhor — a ausência da Coréia. Desde o ano fiscal de 1951 até a proposta orçamentária de Truman para 1954, inclusive, o custo orçado da batalha da Coréia foi sempre omitido do Orçamento. Os departamentos militares haviam recebido anualmente instruções para partirem do princípio (ao elabo-

rarem suas estimativas orçamentárias) de que a batalha da Coréia estaria terminada após o ano fiscal para o qual se elaborava a proposta. Isso significa, naturalmente, que o custo real da guerra da Coréia tem que ser calculado pelas estimativas suplementares e em estimativas anuais para os anos seguintes. (66) O fato talvez possa ser atribuído à dificuldade de calcular-se com muita antecedência; é possível também que, na época em que eram feitas as previsões orçamentárias, a Administração realmente previsse o fim das hostilidades na Coréia antes do encerramento do período orçamentário; ou, ainda, pelo risco político de predizer a continuação, por mais dezoito meses, de uma guerra antipática. A consequência foi complicarem-se as previsões orçamentárias e seu exame e deixar os serviços cêrca de um ano atrasados em suas estimativas e na obtenção de recursos, particularmente para compras. Foi principalmente no Exército que se fez sentir o impacto dessa política, uma vez que a êle cabia o pior em quase tôdas as atividades de suprimento na Coréia. (67)

A quinta observação acêrca dos últimos orçamentos é de que os mesmos têm sido elaborados em grande parte sem as vantagens ou restrições de um teto estabelecido antes da sua elaboração. Durante os anos de após-guerra, os departamentos militares, como os demais departamentos, haviam sido forçados a formular suas previsões orçamentárias sujeitas a um teto imposto pelo Presidente e pelo Bureau de Orçamento. Na realidade, o próprio Forrestal registrara haver o Presidente declarado que “cêrca de 6 bilhões de dólares anuais de nossa renda nacional teriam que servir para pagamento da dívida nacional e que, do saldo restante, apenas um terço poderia ser destinado à defesa nacional, o que significava cuidadoso critério nos pedidos de verbas”. (68) A chamada “solução aritmética” de Truman, segundo a qual os departamentos militares não deviam dispor de mais de um terço do orçamento nacional depois das despesas fixas, foi qualificado nos anos seguintes e definitivamente abandonado em consequência da agressão coreana. Para os anos fiscais de 1952 e especialmente 1953, os departamentos militares foram implicitamente convidados a elaborar suas previsões orçamentárias de modo que atendesse da maneira mais segura possível, aos limites estabelecidos pelos Chefes do Estado-Maior, no tocante às tropas. Depois, quando já haviam terminado ou quase terminado

(66) Assim, as estimativas do Exército para 1953 incluíam cêrca de 2,8 bilhões para cobrir o gasto de equipamento e munições na Coréia. Além disso, o Exército esperava pedir uma suplementação de verba, da qual quase um bilhão seria aplicado em outras despesas na Coréia. Ver *Department of the Army, Appropriations for 1953, Hearing before a Sub-committee of the House Committee on Appropriations, 82nd. Cong. Part I, p. 63.*

(67) Ver, especialmente, o testemunho do General Decker, Controlador do Exército, in *The House Hearings, Department of the Army, Appropriations for 1953, págs. 62-3.*

(68) *The Forrestal Diaries, p. 160.*

(65) *The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending — June 30, 1954, p. M 54.*

suas previsões nessa base, viram-se os departamentos a braços com um teto ou limite máximo imposto pela autoridade superior, o que resultou em reduções espetaculares nas estimativas orçamentárias, reduções geralmente determinadas por autoridades civis, pelo Secretário da Defesa e não por autoridades militares.

Chegamos, assim, a uma sexta observação: é que a elaboração das estimativas orçamentárias militares tem sido feita, em grande parte, durante estes últimos anos, na base de necessidades calculadas e não na dos recursos disponíveis. Em outras palavras, os departamentos militares foram insuflados a "constituir um processo" com o que pensam vir a precisar ao invés de trabalharem na base do que, razoavelmente, podem esperar que lhes seja concedido. As consequências dessa situação sobre o orçamento serão discutidas nas últimas páginas. Todavia, convém observar que a apresentação de estimativas "aproximativas" tem perigos implícitos, não somente por poder favorecer estimativas exageradas, mas também pela mentalidade de "descarregar em outros suas dificuldades" que pode criar entre os encarregados do orçamento. Na pior das hipóteses, pode reduzir o orçamento a mera fôlha de papel em branco, constituindo verdadeiro problema para seus revisores que, ao fazerem os cortes necessários, terão que assumir a responsabilidade das consequências.

Essa atitude acentuou-se provavelmente pela retirada dos Chefes do Estado-Maior da elaboração orçamentária, o que constitui uma sétima observação acerca das recentes tendências em matéria de Orçamento. Conforme dissemos, Forrestal procurou impedir os Chefes do Estado-Maior Reunido a chegarem a cifras orçamentárias

aceitáveis. Como resultado, pelo menos em parte, do Título IV da Lei 216, os Chefes do Estado-Maior foram efetivamente afastados da elaboração orçamentária, isso sem contar a especificação numérica de tropas no começo da proposta orçamentária. Os Chefes do Estado-Maior já não dispõem de um comitê consultivo sobre orçamento (Budget Advisory Committee), tampouco os orçamentos dos departamentos militares são submetidos ao seu exame. Atualmente, como vem acontecendo há alguns anos, as previsões orçamentárias têm sido preparadas nos vários serviços. Os cortes principais são feitos pelo Secretário da Defesa e por seu Controlador ou por insistência deles. Os efeitos dessa transferência de autoridade serão discutidos nos três capítulos seguintes.

Finalmente, convém aludir ao problema do controle civil. A questão desse controle tem constituído um problema central nas reorganizações militares, mesmo quando não abertamente citada. Um dos importantes argumentos para reforçar-se a autoridade do Secretário da Defesa foi justamente a necessidade de reforçar o controle civil em assuntos militares. E um dos importantes argumentos em contrário foi o de se enfraquecer assim o controle civil. O controle civil é questão que, de fato, não pode ser separada do problema da unificação. Os poderes conferidos ao Controlador da Defesa face aos Chefes do Estado-Maior Reunido pode ser realmente considerado desse ponto de vista, da mesma forma que a situação do Controlador com relação aos três departamentos militares. Não se pode negar que um dos mais eficientes instrumentos do Secretário da Defesa, senão o seu mais eficiente instrumento de supervisão sobre os três departamentos militares seja, justamente, o controle que exerce sobre o orçamento militar.