

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**A PREEMINÊNCIA DE AUTORIDADES CIVIS NA FORMULAÇÃO E NA
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:
O PERÍODO McNAMARA (1961-68)**

Shênia Kellen de Lima

Belo Horizonte

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Shênia Kellen de Lima

**A PREEMINÊNCIA DE AUTORIDADES CIVIS NA FORMULAÇÃO E NA
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA:
O PERÍODO McNAMARA (1961-68)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Co-orientador: Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz
Costa

Belo Horizonte

2008

*Aos meus pais,
Amado e Shirley*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, para o desenvolvimento deste trabalho: ao meu orientador Bruno Pinheiro Wanderley Reis (UFMG), que durante os dois últimos anos compartilhou comigo o seu conhecimento e a sua experiência acadêmica, assistindo-me em todo o tempo ao longo do desenvolvimento deste trabalho; ao meu co-orientador, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC-Minas), pelos preciosos comentários e ajuda e pela liberação do acesso à sua rica biblioteca; aos professores do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, em particular as professoras Fátima Anastasia e Vera Alice Cardoso, que ofereceram importantes contribuições quando da elaboração do meu projeto de dissertação na disciplina Seminário de Dissertação I; aos colegas do mestrado, que gentil e competentemente comentaram o meu projeto de dissertação; à Cooperação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que me concedeu uma bolsa de pesquisa; à minha família, pelo apoio e pela paciência; e aos meus amigos, que sempre me incentivaram e torceram pelo meu sucesso.

RESUMO

O propósito deste trabalho consiste em estudar as relações entre as autoridades civis e as burocracias militares na formulação e na implementação da política de defesa dos Estados Unidos entre 1961 e 1968, período em que Robert S. McNamara ocupou o posto de Secretário de Defesa. Tal período foi marcado pela preeminência civil sobre as Forças Armadas no Departamento de Defesa. O trabalho se propõe a investigar sob que condições e por quais mecanismos se consolidou e institucionalizou o controle civil sobre a política de defesa, tendo como pano de fundo duas hipóteses levantadas pela literatura, quais sejam: *i)* a de que a aproximação de crises no cenário internacional favorece a intervenção civil em política de defesa; e *ii)* que a dinâmica institucional desenvolvida no interior do Estado cria oportunidades para a intervenção de autoridades civis em questões atinentes à política de defesa. Por fim, ambas as hipóteses são corroboradas a partir do estudo de caso em questão. As técnicas analíticas implantadas no DoD por McNamara, PPBS e análise de sistemas, na medida em que promoveram a racionalização do processo decisório no Pentágono e concentraram poder no *Office of the Secretary of Defense* – especialmente, nas mãos do Secretário de Defesa –, contribuíram para a preeminência de autoridades civis em relação aos Departamentos Militares.

Palavras-chaves: processo decisório, política de defesa, guerra fria.

ABSTRACT

The purpose of this work is to study the relations between civilian authorities and the military bureaucracies in the formulation and implementation of the United States defense policy between 1961 and 1968, period in which Robert S. McNamara was the Secretary of Defense. This period was marked by the civilian preeminence over the Armed Forces in the Department of Defense. This work aims to investigate in what circumstances and under what mechanisms the civilian control over the defense politics was consolidated and institutionalized, building on the framework provided by two hypotheses provided by the literature: *i)* one that says that the approximation of international crises favor the civilian intervention in the defense politics; and *ii)* another that says that the institutional dynamics developed in the state creates opportunities for the intervention of civilian authorities in issues related to the defense politics. As they promoted the rationalization of the decision-making process in the Pentagon and concentrated power in the Office of the Secretary of Defense – specially in the hands of the Secretary of Defense –, the analytical techniques introduced in the DoD by McNamara, PPBS and systems analysis, contributed to the preeminence of civilian authorities in relation to the military services.

Key words: decision-making process, defense politics, cold war.

ABREVIATURAS

AGF – Administração Geral das Forças

CIA – Central Intelligence Agency

CINPAC – Commander in Chief, Pacific Command

CRP – Five-Year Cost Reduction Program

NSC – Conselho de Segurança Nacional (National Security Council)

DoD – Departamento de Defesa (Department of Defense)

DPM – Draft Presidential Memorandum

DSA – Defense Supply Agency

ExCom – Comitê Executivo do Conselho de Segurança Nacional (Executive Committee of the National Security Council)

FYDP – Plano Quinquenal de Defesa (Five Year Defense Program)

ICBMs – Mísseis Balísticos Intercontinentais (Intercontinental Ballistic Missiles)

JCS – Junta de Chefes de Estado-Maior (Joint Chiefs of Staff)

JSOP – Joint Strategic Objectives Plan

NSA – Lei de Segurança Nacional (National Security Act)

NME – National Military Establishment

NSAM – National Security Action Memorandum

MAAG – Military Assistance Advisory Group

MRBM – Mísseis Balísticos de Médio Alcance (Middle Range Ballistic Missiles)

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OSD – Office of the Secretary of Defense

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCR's – Program Change Requests

PCP's – Program Change Proposals

PPBS – Planning-Programming-Budgeting System

RAND Corporation – Research and Development Corporation

SADP – Southeast Asia Deployment Plan

SAO – Systems Analysis Office

SEATO – Southeast Asia Treaty Organization

SLBM – Míssil Balístico Lançado de Submarino (Submarine Launched Ballistic Missile)

SLC – Standing Liaison Committee

SWNCC – State-War-Navy Coordinating Committee

TFG's – Tentative Force Guidance tables

U.R.S.S. – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

○ 1 INTRODUÇÃO.....	11
○ 2 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES: DO IMEDIATO PÓS-SEGUNDA GUERRA AO INÍCIO DA DÉCADA DE 1960.....	15
▪ 2.1 As origens da guerra fria e a mudança da estratégia dos Estados Unidos no mundo.....	15
▪ 2.2 Propostas para promover a coordenação entre as Forças e a aprovação da Lei de Segurança Nacional de 1947.....	21
▪ 2.3 A administração Forrester e a emenda de 1949 à NSA.....	27
▪ 2.4 O NSC-68 e a Guerra da Coreia.....	31
▪ 2.5 A administração Eisenhower e as reorganizações da NSA.....	35
○ 3 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES: PERÍODO McNAMARA (1961-68).....	46
▪ 3.1 A eleição do Presidente Kennedy e a reorientação da estratégia da política externa dos Estados Unidos.....	46
▪ 3.1.1 A invasão da Baía dos Porcos.....	48
▪ 3.2 O Secretário McNamara e a reorganização do Pentágono.....	51
▪ 3.2.1 O PPBS, a análise de sistemas e os Planos Quinquenais de Defesa (FYDP).....	54
▪ 3.2.2 Reformas organizacionais.....	62
▪ 3.2.3 1961: as crises no Laos e em Berlim.....	65
▪ 3.2.4 Análises e decisões sobre forças e recursos.....	67
▪ 3.3 A crise dos mísseis de Cuba.....	70
▪ 3.4 A guerra do Vietnã.....	76
▪ 3.4.1 Balanço da influência do PPBS sobre as políticas para o Vietnã.....	95

○ 4 ANÁLISE DO PERÍODO McNAMARA E A PREEMINÊNCIA CIVIL NO PENTÁGONO.....	99
▪ 4.1 O desenvolvimento do arcabouço institucional ligado à segurança nacional e a expansão da autoridade legal do Secretário de Defesa (1947-1958).....	99
▪ 4.2 Mecanismos sob os quais se consolidou a preeminência civil sobre o DoD.....	101
▪ 4.3 Uma discussão do modelo introduzido por McNamara e dos principais modelos de tomada de decisão.....	104
▪ 4.3.1 A relação entre lógica e política.....	106
▪ 4.3.2 Outras críticas ao Modelo de Política Burocrática e a questão referente à implementação de políticas.....	108
▪ 4.3.2.1 A aproximação de crises internacionais e a intervenção civil.....	109
▪ 4.4 A relação entre análise e política.....	112
▪ 4.4.1 Análise e julgamento.....	114
▪ 4.5 Os efeitos do PPBS e da análise de sistemas sobre o processo decisório no DoD.....	117
▪ 4.6 Os militares, o Congresso e a liderança civil do DoD.....	119
○ 5 CONCLUSÃO.....	122
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127

○ 1 INTRODUÇÃO

Uma questão recorrente quando se discute política externa, particularmente no que se refere à sua componente denominada política de segurança nacional (*national security policy*), é a tensão existente entre autoridades civis e organizações militares durante a formulação e a implementação de políticas. O estudo e análise dessa tensão se justificam não somente por ter a relação entre civis e militares impacto sobre o processo de decisão política, mas sobretudo pelo potencial desta relação de afetar a consecução dos objetivos políticos do Estado. Nesse sentido, a proposta deste trabalho consiste, fundamentalmente, em estudar a relação entre autoridades civis e burocracias militares na formulação e na implementação da política de defesa dos Estados Unidos no período em que Robert S. McNamara foi Secretário de Defesa, isto é, entre 1961 e 1968. Busca-se, com isso, compreender sob que circunstâncias e por quais mecanismos se deu a institucionalização e a consolidação da preeminência civil sobre o Pentágono no período. Pretende-se também identificar os elementos que favoreceram tal preeminência, bem como o impacto desta última sobre o processo decisório relativo à defesa nacional e à grande estratégia estadunidense.

A alta especialização e a distribuição de trabalho que caracterizam o Estado moderno têm reflexos significativos sobre as deliberações feitas no âmbito governamental, incluindo aqueles atinentes à política de defesa. É nesta esfera que o Estado traça e desenvolve uma importante relação entre meios e fins, qual seja, o emprego de instrumentos militares para se atingirem objetivos políticos. Tal relação se insere na chamada “grande estratégia”, que é “*a political-military, means-ends chain, a state’s theory about how it can best ‘cause’ security for itself*” (POSEN, 1984: 13). Em seu trabalho sobre a política de segurança nacional dos Estados Unidos, Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989) afirmam que, na condução de questões abarcadas pela complexa esfera da política de defesa, três funções principais podem ser delineadas: a alocação de recursos, o planejamento de políticas e a coordenação e monitoramento das operações conduzidas pelos Departamentos Militares. Em todas elas, a atuação de autoridades civis é essencial, porém não exclusiva. A influência das burocracias militares se faz sentir especialmente na função de planejamento, em virtude do conhecimento técnico que elas detêm sobre assuntos militares. Essas burocracias se organizam com vistas a alcançar objetivos específicos, desenvolvendo, para tanto, rotinas e programas que lhes permitam reduzir as incertezas presentes no ambiente em que atuam (ALLISON; ZELIKOW, 1999; POSEN, 1984). Destacando-se por sua notada organização, pela capacidade de reunir informações e pelos volumosos recursos que movimentam, as burocracias militares têm

competência para determinar, por exemplo, a utilização de armamentos e forças e a maneira como eles devem ser combinados e empregados no teatro de operações em caso de uma ação militar. São elas as responsáveis tanto pela formulação da doutrina militar¹ quanto pela sua execução em tempos de guerra. Por isso, tais burocracias não só costumam ser consultadas quando da tomada de decisão em questões ligadas à defesa, mas vêm, sobretudo na fase referente à implementação, a oportunidade de determinar as políticas efetivamente adotadas.

Isto posto, emergem dois pontos importantes para discussão: o primeiro se associa à possibilidade de que a busca dos objetivos das burocracias militares conflite com os objetivos políticos do Estado; e o segundo está associado ao princípio da supremacia civil nas democracias. Em Estados em que vige o regime democrático, a concretização do controle civil implica que as organizações militares assumam um papel subsidiário no processo de tomada de decisão (LONGLEY, 1974). Implica, adicionalmente, que a definição das prioridades e objetivos políticos do Estado seja feita por autoridades civis, as quais também deliberam acerca dos recursos disponibilizados para a condução das atividades das diversas organizações situadas no interior do governo. Tal atribuição é altamente relevante, uma vez que os recursos detidos pelos Estados são limitados e devem ser alocados entre diversas áreas para suprir as diversas necessidades da sociedade. Outra função importante conferida a oficiais civis é, como salientam Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989), o acompanhamento das operações conduzidas pelos Departamentos Militares, mediante o qual lideranças civis buscam garantir a coerência da grande estratégia do Estado. De fato, a intervenção de autoridades civis em política de defesa, fortalecendo sua presença não só na formulação, mas especialmente na implementação de políticas, tem sido apontada por vários autores como a alternativa mais plausível para se evitar, nos casos em que os objetivos das organizações militares sejam incompatíveis com os objetivos políticos do Estado, que a busca por aqueles objetivos impeça a consecução destes últimos (HILSMAN, 1987; JORDAN; TAYLOR, JR. KORB, 1989; POSEN, 1984; ART, 1997). Entretanto, os autores indicam diferentes condições para e mecanismos pelos quais a intervenção civil se efetive.

Para Barry Posen (1984), as organizações militares são geralmente observadas de perto em tempos de tensão crescente no cenário internacional, em que a preferência de atores como o Presidente são mais acentuadas. Por outro lado, em tempos de relativa calma tais organizações são freqüentemente ignoradas e as dinâmicas organizacionais encontram um ambiente propício para florescerem. Estabelecendo-se uma relação dessa perspectiva com o

¹ De acordo com Posen (1984: 13; ênfase no original), doutrina militar é “*the subcomponent of grand strategy that deals explicitly with military means. Two questions are important: What means shall be employed? And How shall they be employed?*”

caso estudado, pode-se sugerir que o contexto geral da guerra fria e, especialmente, as crises que o caracterizaram (com destaque para as da década de 1960), contribuíram para a consolidação do controle civil sobre o Pentágono num momento em que interesses de suma importância, como a própria sobrevivência do Estado, estavam em questão.

Numa outra perspectiva, poder-se-iam considerar as dinâmicas institucionais que tomam lugar no interior do Estado e sua contribuição para a superação de inércias burocráticas.² Jordan, Taylor, Jr., e Korb (1989), voltando-se especificamente para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (*Department of Defense – DoD*), salientam como, desde a criação do DoD pela Lei de Segurança Nacional (*National Security Act – NSA*) de 1947, e com as sucessivas emendas e reorganizações da NSA até 1958 foi conferido ao Secretário de Defesa o poder legal que favoreceu expressivamente o seu controle sobre o Pentágono e, mais especificamente, sobre as Forças Armadas. De acordo com essa abordagem, portanto, a concentração progressiva do poder nas mãos da liderança civil do DoD resultou em larga medida do processo institucional associado à segurança nacional, movimento que se deu em detrimento das organizações militares, que passaram a exercer uma influência menos significativa sobre os processos decisórios realizados no interior do Pentágono.

Essas duas conjecturas levantadas pela literatura – quais sejam, de que a preeminência civil é favorecida pela aproximação de crises no cenário internacional e de que a preeminência civil se dá em virtude de desenvolvimentos institucionais específicos, associados, por exemplo, à segurança nacional – serão utilizadas como pano de fundo para este trabalho. Mais do que genuínas hipóteses de trabalho concorrentes, elas constituem enquadramentos analíticos distintos, que podem completar-se mutuamente na composição de um retrato mais abrangente do caso estudado. Assim, tomando-as como fio condutor da exposição, objetiva-se fazer um diagnóstico do caso estadunidense no que respeita à consolidação do controle civil sobre o Pentágono na década de 1960.

O capítulo 2 consiste em um panorama das relações entre civis e militares no tocante à política de defesa dos Estados Unidos entre 1945 e o último ano da administração Eisenhower. Inicialmente, aborda-se a reorientação da estratégia da política externa estadunidense depois da Segunda Guerra, quando Washington abandonou a sua postura isolacionista e passou a agir globalmente. Descrevem-se as negociações que precederam a criação do DoD e culminaram com a aprovação da NSA, em 1947, bem como as emendas e

² Para uma discussão deste assunto e uma revisão bastante satisfatória da evolução institucional associada à política de segurança nos Estados Unidos, ver: JORDAN; TAYLOR, JR.; KORB, 1989.

reorganizações da NSA de 1949, 1953 e 1958, por meio das quais a autoridade legal do Secretário de Defesa foi progressivamente expandida. Aborda-se também um evento importante no contexto da guerra fria no período, qual seja, a guerra da Coreia, enfocando-se as relações entre autoridades civis e as Forças Armadas na determinação das políticas atinentes à defesa nacional dos Estados Unidos.

O terceiro capítulo compreende os anos em que McNamara chefiou o Pentágono (1961-1968). Primeiramente, trata-se da eleição do Presidente Kennedy e da mudança da estratégia estadunidense em 1961. Em seguida são abordadas as técnicas analíticas introduzidas por McNamara no DoD (isto é, o *Planning-Programming-Budget System* (PPBS) e a análise de sistemas) e a reorganização do Pentágono, além das principais decisões tomadas pelo Secretário com respeito a forças e recursos. Ressaltam-se as relações entre a liderança civil do Pentágono e as Forças Armadas no período. Eventos importantes no cenário internacional (como a crise no Laos e em Berlim, a crise dos mísseis de Cuba e a guerra do Vietnã) são abordados, destacando-se a participação de civis e militares na formulação e na implementação de políticas. Por fim, faz-se um balanço da influência do PPBS sobre as políticas para o Vietnã.

No capítulo 4 faz-se uma análise do período estudado. São então identificados e analisados as condições e os mecanismos sob os quais se consolidou e institucionalizou a preeminência civil sobre o DoD. Abordam-se nesse capítulo os efeitos do PPBS e da análise de sistemas sobre o processo decisório ligado à política de defesa, bem como as principais críticas feitas ao modelo de McNamara. Realiza-se também uma discussão teórica sobre os principais modelos de tomada de decisão em política externa e sobre questões como a relação da lógica com a política e a importância do julgamento para a tomada de decisão. Na Conclusão, além de tecer suas considerações finais, o trabalho busca uma reapreensão, ainda que rápida, das duas conjecturas (ou hipóteses) que serviram para a orientação deste trabalho.

○ 2 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES: DO IMEDIATO PÓS-SEGUNDA GUERRA AO INÍCIO DA DÉCADA DE 1960

▪ 2.1 As origens da guerra fria e a mudança da estratégia dos Estados Unidos no mundo

O ataque japonês a Pearl Harbor em 7 de dezembro de 1941 prenunciou o fim do isolacionismo até então característico da política externa de Washington, além de alterar profundamente as relações entre autoridades civis e burocracias militares na formulação e na implementação da política de defesa estadunidense. Na segunda metade da década de 1950, os Estados Unidos, detentores de vultosos recursos econômicos e militares e do monopólio sobre a bomba atômica, assumiam o status de potência global (v. Quadro 1). A convicção dos oficiais estadunidenses de que erros importantes – ligados à atuação dos Estados Unidos no mundo – haviam sido cometidos estimulou a determinação do governo de evitar a sua recorrência. Nas palavras do historiador John Lewis Gaddis (1972: 2), no período imediatamente posterior à Segunda Guerra “*lessons of the past significantly conditioned Washington’s plans for peace.*” A primeira dessas lições era a necessidade de derrotar completamente, desarmar e ocupar os Estados que haviam iniciado o conflito na Europa. Acreditava-se que o tratamento negligente dado à Alemanha depois da Primeira Guerra tinha acabado por instigar uma postura agressiva por parte de Berlim e, em virtude disso, medidas mais duras deveriam ser tomadas em relação à nação alemã depois de 1945. A segunda lição se baseava na crença de que a consecução da paz estava condicionada pela promoção da autodeterminação dos povos e pela prevenção de depressões futuras. Autoridades estadunidenses concordavam em que, não fosse pelo ambiente desfavorável na Alemanha, na Itália e no Japão, líderes militaristas como Hitler e Mussolini não teriam surgido, ou pelo menos não teriam sido bem-sucedidos em seus intentos políticos. Outro elemento tido como vital era a participação dos Estados Unidos em uma organização internacional de segurança coletiva no pós-Segunda Guerra, a cuja criação o Presidente Franklin D. Roosevelt se dedicou nos últimos anos do conflito. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi estabelecida em junho de 1945. Naquele momento, Washington buscava contar com a participação dos membros da Grande Aliança, que, tendo conquistado a vitória na guerra, passariam a estabelecer arranjos cooperativos para se evitar a ocorrência de conflitos futuros. Entretanto, a Grã-Bretanha e a União Soviética manifestaram discordância com os planos de paz estadunidenses e a Grande Aliança finalmente se rompeu. Logo os Estados Unidos e a União

Soviética, grande responsável pela vitória sobre a Alemanha e maior potência militar européia, confrontar-se-iam na guerra fria.

Quadro 1. PNB total e *per capita* das potências em 1950
(em dólares de 1964)

	<i>PNB total</i>	<i>PNB per capita</i>
Estados Unidos	381 bilhões	2.536
U.R.S.S.	126	699
Reino Unido	71	1.393 (1951)
França	50	1.172
Alemanha Ocidental	48	1.001
Japão	32	382
Itália	29	626 (1951)

Fonte: KENNEDY, 1989: 353.

A influência soviética sobre os Estados do leste europeu se fez sentir assim que passaram a ser implementados os planos de ocupação da Alemanha e seus aliados. Deixado de fora deste processo depois da capitulação da Itália, em setembro de 1943, Stalin se empenhou em efetivar sua influência sobre Estados como Polônia, Bulgária, Romênia e Hungria. Em acordo feito com Churchill, em outubro de 1944, o líder britânico havia concordado em aceitar a influência preponderante do governo soviético sobre o Leste Europeu, contanto que Moscou reconhecesse a preponderância da Grã-Bretanha na Grécia. Os anos de 1944 e 1945 foram marcados pela ocupação militar de Estados da Europa Oriental pelo Exército Vermelho e os regimes políticos destes Estados passaram então a se submeter à Moscou. Washington, que julgava comprometido o princípio de autodeterminação dos povos do leste europeu e percebendo sua impotência diante das iniciativas expansionistas soviéticas, deparou-se com uma única alternativa para impedir que Stalin ampliasse ainda mais a sua influência na Europa, qual seja, a intensificação do apoio à Europa Ocidental. Concluindo a delimitação das esferas de influências das superpotências, e levando a efeito o acordo firmado entre os Três Grandes em Yalta, dois terços do território alemão foram ocupados pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, ao passo que o domínio sobre o terço restante, na parte oriental, foi concedido ao governo soviético. Berlim, que, a despeito de sua localização na zona em poder de Moscou foi ocupada conjuntamente pelas duas superpotências, pela França e pela Grã-Bretanha, tornou-se assim o epicentro da guerra fria. No Japão, as autoridades estadunidenses optaram por realizar a ocupação sem a participação soviética.³

³ A descrição acima foi baseada em: GADDIS, 1972 e KAPLAN, 1983.

Delineados os contornos da guerra fria e a determinação dos Estados Unidos de conter as iniciativas expansionistas soviéticas, Washington não hesitou em firmar compromissos e alianças e empregar abundantes recursos econômicos e militares em diversas partes do mundo. Ações nesse sentido tomaram fôlego a partir de 12 de março de 1947, data em que foi anunciada a Doutrina Truman. De acordo com essa doutrina, *“it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. (...) we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way”* (TRUMAN, 1947. Citado em VIOTTI, 2005: 198). A conformação dessa doutrina foi fortemente influenciada por George Kennan, arquiteto da estratégia conhecida como estratégia de contenção (*containment*). Fazendo uso do pseudônimo “X”, o especialista em assuntos soviéticos publicou na revista *Foreign Affairs* o artigo *“The sources of Soviet conduct”*, em julho de 1947. Para Kennan, *“(...) it is clear that the main element of any United States policy toward the Soviet Union must be that of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies”* (X, 1947). A conclamada postura de “paciência e firmeza” diante dos soviéticos se baseava na noção de que, não obstante não se questionasse a influência que Moscou exercia sobre as áreas que já se encontravam sob sua influência, nenhuma outra concessão poderia ser feita ao pólo oriental, especialmente no tocante à expansão de seus domínios. Kennan defendia que *“(...) the Soviet pressure (...) is something that can be contained by the adroit and vigilant application of counterforce at a series of constantly shifting geographical and political points, corresponding to the shifts and maneuvers of Soviet policy (...)”* (X, 1947). A necessidade de conter os avanços soviéticos passaria a conformar a política externa estadunidense.

No mesmo dia do anúncio da Doutrina Truman, o Congresso dos Estados Unidos aprovou um programa que provia ajuda militar e econômica à Grécia e à Turquia, antes apoiadas pela Grã-Bretanha, e então vulneráveis às forças soviéticas. Três meses depois, o Secretário de Estado George C. Marshall anunciou o Programa para Recuperação Européia, mais conhecido como Plano Marshall, que se encarregaria da reconstrução da Europa. Marshall argumentava que a rápida recuperação econômica dos Estados europeus teria “efeitos democratizantes”, na medida em que eliminaria os riscos de que populações pobres e famintas elegeassem líderes comunistas, que vinham ganhando popularidade na Europa (MARSHALL, 1947. Citado em VIOTTI, 2005: 198). No ano seguinte, o golpe comunista na Tchecoslováquia favoreceu a aprovação pelo Congresso de um programa de assistência econômica externa, seguido de um programa de ajuda militar externa (HAMMOND, 1962) e

da sanção da Lei de Assistência Mútua em Defesa. Para áreas menos desenvolvidas do globo, como Índia, Indonésia, Irã e Estados latino-americanos, Truman anunciou em seu discurso inaugural em janeiro de 1949 o “*Point Four*”, ou Programa de Assistência Técnica. Contando inicialmente com um orçamento de US\$ 35 milhões, os recursos empregados no programa somaram US\$ 400 milhões entre 1951-54 (PRATT, 1955). 1948 e o início do ano seguinte também foram marcados por um tenso episódio envolvendo as duas superpotências: o bloqueio terrestre de Berlim pelas tropas soviéticas. A capital da Alemanha dividida seria motivo de outros contenciosos ao longo da guerra fria.

Internamente, constatava-se que a coordenação entre as forças terrestres, aéreas e navais dos Estados Unidos era uma necessidade premente. Foram então revertidos a atitude de negligência em relação às Forças Armadas e até mesmo o sentimento antimilitarista, presente na opinião pública e no Congresso desde a independência dos Estados Unidos (LOCHER III, 2002). A conservação da independência dos Departamentos da Guerra (que congregava o Exército e a Força Aérea) e da Marinha passou a ser vista como anacrônica. O mesmo acontecia com a relação entre esses Departamentos e outras agências governamentais, notadamente o Departamento de Estado (VIOTTI, 2005). Ademais, segundo afirma Ernest May (2004: 8), até aquele momento “*military and diplomatic recommendations reached the White House separately, and the relationship between political aims and military capabilities had to be gauged, if at all, by the President.*” A configuração das Forças Armadas e, sobretudo, a relação entre estas Forças e as autoridades políticas – ou, em outros termos, entre a estratégia militar e a política – se tornaram objeto de debate e análise nos Estados Unidos (PRADOS, 1991). No cerne dessa discussão estava a criação de um arranjo institucional que garantiria o controle civil sobre as Forças militares e sobre a formulação da política de segurança nacional (ROHERTY, 1970).

Logo no início da Segunda Guerra, o Secretário de Estado indicado pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, Cordell Hull, empenhou-se em abrir canais de discussão entre militares e pensadores políticos.⁴ Foi criado um comitê composto por membros dos Departamentos da Guerra, da Marinha e do Estado para tratar de questões que afetavam os três Departamentos. Formou-se, assim, o *Standing Liaison Committee* (SLC), primeira agência para consultas regulares entre representantes políticos e militares em questões de

⁴ Vale lembrar que uma ambiciosa e elaborada proposta de criação de uma organização consultiva entre civis e militares foi encaminhada ao Secretário de Estado por Roosevelt, logo após a I Guerra Mundial. Então Secretário da Marinha, Roosevelt propunha a criação de um *Joint Plan Making Body*, composto por oficiais dos três Departamentos Militares e responsável por estimar os recursos nacionais, definir os objetivos para cada tipo de guerra possível e avaliar o nível de força necessário para se alcançar a vitória. A carta que encaminhava a proposta nunca foi aberta pelo Secretário do Estado (MAY, 2004).

política externa. Lidando especialmente com assuntos de defesa hemisférica, o Comitê se dissolveu em 1943, tendo tido um papel pouco significativo quanto à apreciação e debate de questões políticas relevantes. Paralelamente à ação do Comitê, o Presidente Roosevelt intensificava os seus contatos diretos com os Chefes de Estado-Maior, ignorando o Departamento de Estado e os secretários (civis) da Guerra e da Marinha (MAY, 2004). Uma importante medida tomada por Roosevelt foi a criação da Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff* – JCS), composta no princípio pelo Chefe de Estado-Maior do Exército, o comandante geral da Força Aérea do Exército e o Comandante de Operações Navais, com vistas a assegurar a efetividade das relações militares anglo-estadunidenses. Locher III (2002: 20) afirma que:

the creation of the JCS represented Roosevelt’s principal organizational response to wartime policy and planning requirements. Notably, the president did not create complementary organizations and officials to provide a robust civilian perspective in planning and directing the war. The chiefs filled every inch of this vacuum. They became the president’s military, diplomatic, political, and intelligence officers.

May (2004: 12-13), referindo-se à relação entre civis e militares durante a Segunda Guerra, sinaliza na mesma direção:

Uniformed officers meanwhile filled the chains left vacant by diplomats. Eisenhower, Stilwell and Wedemeyer negotiated with allied governments. The chieftains, reorganized as the Joint Chiefs of Staff, met face to face with their allied counterparts and negotiated agreements that were, in effect, military treaties requiring for ratification only the countersignature of the President. Although the Joint Chiefs continually disclaimed any authority in political affairs, their decisions, in fact, directed American policy. (...) Thus, during the World War II, the strategists took command, and the military-State Department relation was reversed. No longer were the military leaders seeking parity with diplomats; on the contrary, the diplomats were looking for space alongside the chiefs of staff.

Naturalmente, a opção do Presidente por privilegiar o conselho dos militares se constituiu, em certa medida, como um entrave à consecução do propósito para que o SLC havia sido instituído, qual seja, a integração de visões políticas e militares, já que as últimas, respaldadas pelo expoente máximo do poder Executivo, acabaram predominando. Concomitantemente, o princípio da supremacia civil em relação às Forças Armadas era ameaçado. Em 1945, o almirante William D. Leahy chegou a afirmar que “*the Joint Chiefs of Staff at the present time are under no civilian control whatever*” (Citado em LOCHER III, 2002: 22).

De fato, a influência militar durante a guerra extrapolou os limites do planejamento político-militar para a vitória sobre as potências do Eixo. McMaster (1997: 13) afirma que “*during World War II the JCS planned and directed U.S. military strategy, managed matériel*

and manpower, and coordinated among the nation's military allies.” A ocupação de Berlim pelas forças estadunidenses, por exemplo, questão central nos planos de paz de Washington, foi decidida pelo comandante militar no campo, não em Washington. Tampouco a composição ideológica e o número de partidos políticos que a Alemanha poderia desenvolver no pós-Guerra foi determinada por líderes civis – esta questão foi definida por oficiais do Departamento da Guerra (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989).

Contudo, esse curto período marcado pela expressiva influência dos militares sobre a formulação e a condução da política de segurança nacional deve ser caracterizado como excepcional. De acordo com Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989), dentre os principais fatores que contribuíram para a temporária saliência militar durante a Segunda Guerra e logo após o seu término figuram a fraqueza do Departamento de Estado, então distanciado das operações militares, e, especialmente, a destacada organização e os volumosos recursos detidos pelas Forças. O Departamento da Guerra, por exemplo, dispunha em seu *General Staff* de uma Divisão de Operações, a qual formulou o cerne do planejamento político-militar dos Estados Unidos no imediato pós-Guerra, além de uma Divisão para Questões Civis, cujo acesso direto aos comandantes nos teatros de operações favoreceu o insulamento de diversas políticas dos governos militares das áreas ocupadas da influência do Departamento de Estado. Com efeito, até a década de 1930, a regra era “*that the military should play a role in the formulation of national security policy only when the duress of war made the armed forces responsible for executing such policy*” (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989: 164). Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989) enfatizam que somente com a iminência da guerra surgiram os arranjos estruturais que objetivavam incorporar a assistência militar ao processo de formulação de políticas.

Questões emergentes no pós-Guerra contribuíram para a criação de outro Comitê, em 1945, denominado *State-War-Navy Coordinating Committee* (SWNCC) e considerado ancestral imediato do Conselho de Segurança Nacional (MAY, 2004; INDERFURTH; JOHNSON, 2004). O SWNCC tratou de diversos assuntos importantes ligados à política externa estadunidense no pós-Guerra, destacando-se, inicialmente, a preparação dos planos para a ocupação do Japão, da Alemanha e da Áustria.⁵ Nessa empreitada, o Comitê contou com a colaboração da JCS, já que os planos envolviam a disposição de forças e frotas nos teatros de operações. May (2004: 13) afirma que “*before the Committee's recommendations*

⁵ Outra questão que recebeu a atenção do SWNCC foi a ajuda à China no pós-Guerra. May (2004) salienta a necessidade de que militares e o Departamento de Estado, apresentando diferentes concepções acerca dos fins a que serviria a ajuda à China, conciliassem os seus interesses de modo a apresentar um programa único à Casa Branca. O SWNCC seria a arena em que estas visões divergentes entrariam em disputa.

went to the Secretary of State and the President, therefore, many differences with the Joint Chiefs had already been discovered and explored.” Para Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989: 157), a criação do SWNCC “marked the beginning of institutionalized military influence at the highest levels of the national security policy formulation apparatus.” Embora tenha sido mais bem-sucedido do que o SLC no que respeita à conciliação das visões políticas e militares, frequentemente divergentes, o SWNCC tinha suas limitações. As principais delas eram a sua incapacidade de elaborar políticas, deixando alguns assuntos sem resolução, e o fato de que a atuação do SWNCC estava condicionada ao encaminhamento de uma questão por um dos Departamentos (MAY, 2004: 14). Com efeito, somente na administração Truman efetivar-se-ia uma organização que desse conta desses problemas em alguma medida.

▪ **2.2 Propostas para promover a coordenação entre as Forças e a aprovação da Lei de Segurança Nacional de 1947**

Diferentes propostas foram apresentadas para pôr fim à patente falta de coordenação entre as Forças e à insatisfatória integração entre a doutrina militar e os objetivos da política externa estadunidense, desencadeando uma intensa disputa burocrática. A primeira proposta foi elaborada pelo então Chefe de Estado-Maior do Exército George C. Marshall. Marshall era categórico quanto à necessidade de se empreender uma reorganização das Forças Armadas, reorganização essa que, segundo ele, implicaria a unificação dos Departamentos Militares. Até aquele momento:

the JCS operated on the traditional committee system, which, Marshall told Congress, made the development of balanced national defense policies and effective control over the armed services impossible. “Committees”, he said, “are at best cumbersome agencies.” They reached agreement only after interminable delay. Their decisions represented compromises among the competing interests of individual agencies rather than rational calculations based on the interests of the nation as a whole. They wasted time, men, money, and matériel (HEWES Jr., 2005: 130).

Operacionalmente, Marshall propunha a integração das Forças (Exército, Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais e Aeronáutica, que então se separaria do primeiro) em um único Departamento liderado por um secretário civil. Este ficaria responsável por tarefas de cunho administrativo e não-militar e contaria com quatro subsecretários. Abaixo do secretário estaria um único Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, a quem comandantes em operações no exterior se reportariam diretamente. A JCS permaneceria como uma equipe de planejamento e

coordenação de alto nível, desprovida de responsabilidades administrativas, porém submetida ao Chefe de Estado-Maior. Este último, por sua vez, dirigir-se-ia sem intermediários ao Presidente, privilégio também gozado pela Junta. Quanto ao orçamento, Marshall afirmava que a função da JCS deveria ser *“to recommend to the President military programs which integrated military strategy with the budgets required to support them”* (HEWES Jr., 2005: 130).⁶

Duas versões da proposta do General Marshall foram encaminhadas ao Congresso. A primeira, endereçada ao Comitê do Congresso para Política Militar do Pós-Guerra, em 25 de abril de 1944, não logrou êxito ao se deparar com a contundente oposição da Marinha. Após a aceitação pelos membros do Exército de algumas recomendações feitas pelo Comitê Especial para a Reorganização da Defesa Nacional da JCS, o Tenente General J. Lawton Collins apresentou a segunda versão da proposta, que ficou conhecida como o Plano Marshall-Collins e foi introduzida em 30 de outubro de 1945. Esse plano enfatizava o status das Forças como agências autônomas que se reportariam diretamente ao Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, e não ao Secretário da Defesa, que se incumbiria de supervisionar e dirigir os Departamentos Militares por meio de uma equipe integrada funcionalmente. A coordenação entre políticas e programas com o pessoal e os recursos necessários seria atribuição da JCS. Foram atribuídas à Força Aérea as forças aéreas baseadas em terra, sem qualquer referência à aviação baseada em terra do Corpo de Fuzileiros Navais, ponto de intensa disputa no processo de integração das Forças Armadas. A proposta do General Marshall de firme controle executivo sobre as Forças e da unificação destas através da criação do Departamento de Defesa sob liderança civil acabou fracassando mais uma vez. Além de não contar com respaldo suficiente do próprio Exército, que preferia a manutenção da descentralização, ela não encontrou defensores no Congresso (HEWES Jr., 2005).

Outra proposta foi elaborada pelo Secretário da Marinha, James V. Forrestal. Forrestal acreditava que a unificação das Forças seria desfavorável à Marinha, uma vez que resultaria, segundo ele, no favorecimento dos interesses do Exército. O Secretário também discordava da criação de um Chefe de Estado-Maior que tivesse contato direto com o Presidente, ultrapassando o Secretário das Forças Armadas, o que anularia a autoridade do Secretário e instituiria como árbitro final das disputas entre a Marinha e o Presidente um militar que

⁶ Essa proposta era fruto do trabalho da Divisão Especial de Planejamento, uma agência do Departamento da Guerra criada por Marshall, em 1943, com o intuito de desenvolver planos de desmobilização, treinamento militar universal, organização do Exército no pós-Guerra, além de um departamento único de defesa (HEWES Jr., 2005).

poderia não ser favorável às forças navais (ROHERTY, 1970). Visando a oferecer uma alternativa a essa proposta e a dissuadir o Congresso de aprovar um plano de integração das Forças Armadas, Forrestal solicitou ao seu colega e ex-oficial Ferdinand Eberstadt que fizesse um relatório respondendo às seguintes perguntas: *i)* A unificação dos Departamentos da Guerra e da Marinha sob um comando único aprimoraria nossa segurança nacional? *ii)* Se não, que mudanças nas relações existentes entre as Forças e os Departamentos foram indicadas pela nossa experiência de guerra como desejáveis para aprimorar nossa segurança nacional? e *iii)* Que forma de organização deveria ser estabelecida e mantida no pós-Guerra para capacitar os Departamentos Militares e outros Departamentos e agências governamentais a proverem e protegerem mais efetivamente nossa segurança nacional? (Carta de Forrestal a Eberstadt. Citado em INDERFURTH; JOHNSON, 2004: 18.) No relatório final, salientando os diversos fatores abarcados pela política de segurança, bem como a necessidade de que a política militar fosse colocada no contexto mais amplo da primeira, a proposta de Eberstadt consistia, essencialmente, em uma integração no plano da formulação de políticas; ou seja, a instituição de um “*vehicle for maintaining active, close, and continuous contact between the departments and agencies of our Government responsible, respectively, for our foreign and military policies and their implementation*” (Citado em INDERFURTH; JOHNSON, 2004: 20). Este “veículo” seria o Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council – NSC*), que, em termos gerais, tornar-se-ia responsável pela formulação e coordenação de políticas nos campos político e militar (INDERFURTH; JOHNSON, 2004: 18).

Isto posto, a configuração das Forças Armadas, tanto para Forrestal quanto para Eberstadt, não carecia de grandes mudanças. Os Departamentos Militares manteriam a sua autonomia, ao mesmo tempo em que a JCS conservaria a sua estrutura, permanecendo sem um único Chefe que se situasse acima dela. Tampouco a idéia de um Secretário das Forças Armadas era vista com bons olhos por Forrestal. Este defendia, na verdade, que as diretrizes da política de segurança nacional fossem determinadas pelo NSC. Outras funções relativas à pesquisa e desenvolvimento, inteligência, mobilização econômica e industrial e energia atômica ficariam a cargo de comissões que, juntamente com a JCS, reportar-se-iam diretamente ao Presidente (ROHERTY, 1970). O plano da Marinha, que não previa a criação de uma organização autônoma da Força Aérea, encontrou objeção por parte do Secretário da Guerra da Força Aérea, Stuart Symington.

Em 19 de dezembro de 1945, o Presidente Harry S. Truman encaminhou ao Congresso um plano de coordenação das Forças Armadas, no qual eram feitas concessões aos proponentes e defensores da integração no nível de formulação de políticas (PRADOS, 1991).

Os Chefes de Estado-Maior continuariam a ter acesso direto ao Presidente. Os três secretários das Forças – que no Plano Marshall-Collins haviam sido eliminados – teriam o status de secretários-assistentes. Mais uma vez, nenhuma referência foi feita às operações baseadas em terra do Corpo de Fuzileiros Navais, ponto de intensa rivalidade entre a Marinha e o Exército. A proposta encontrou forte oposição de setores do Exército e da Marinha. Esta última discordava tanto da reorganização das Forças com base no princípio da centralização quanto da criação de uma Força Aérea independente, por temer perder o braço armado desta última. Por isso, defendeu a instituição de três Departamentos separados e iguais coordenados pela JCS (HEWES Jr., 2005). O plano apresentado por Truman incluía a criação de um conselho de segurança nacional, composto pelos Chefes de Estado-Maior e por comandantes das três Forças. Os detalhes relativos a esse conselho foram posteriormente discutidos pela Marinha e pelo Exército e, em 12 de novembro de 1946, os dois Departamentos finalmente concordaram em criá-lo (PRADOS, 1991). Em uma carta endereçada ao Congresso em 16 de janeiro de 1947, Truman recomendou a criação do conselho.

Após conversas com o Secretário da Guerra e percebendo a determinação de Truman em unificar os Departamentos Militares, Forrestal acabou cedendo à idéia do estabelecimento de um Departamento único das Forças Armadas e enveredou, então, pela discussão do papel do Secretário da Defesa. Em linhas gerais, a concepção inicial do Secretário da Marinha quanto à função do Secretário das Forças Armadas foi resumida em uma carta de Eberstadt para John J. McCloy:

... the Secretary of National Defense shall coordinate various matters of common or conflicting interest between the three military departments; final decision on these questions were subject to the President's decision... the Secretary of National Defense would have authority to integrate the budget, coordinate and integrate logistic and procurement matters, research programs... general power to determine conflict between the services, use and development of weapons where they are in dispute; and also generally to settle conflicts and disputes between military departments... This Department and Secretary shall have no general or specific responsibility with respect to the administration of the three military departments, nor any general control over them other than authority specifically conferred upon him, nor any right to interfere within (Citado em ROHERTY, 1970: 27).

Ou seja, para Forrestal, a autoridade e a competência do Secretário de Defesa deveriam ser definidas de modo a permitir que os secretários das Forças tivessem autonomia para estabelecer suas políticas. Questões vitais como as funções e as missões dos Departamentos Militares ficariam fora da jurisdição do Secretário (ROHERTY, 1970). Dispondo de uma “autoridade geral”, o Secretário não teria o direito legal de intervir em questões internas aos Departamentos Militares. Permaneceria também a configuração descentralizada das

instituições ligadas à política de segurança, a despeito da instituição de um Secretário das Forças Armadas.

A proposta do Presidente Truman foi exaustivamente discutida pelo Congresso. A disputa mais acirrada se deu em torno da questão do status futuro da aviação naval e da aviação do Corpo de Fuzileiros Navais, que, para descontentamento da Força Aérea do Exército, teve sua independência assegurada. Em 26 de julho de 1947, chegou-se ao compromisso final, a Lei de Segurança Nacional. A NSA determinou a criação do *National Military Establishment* (NME), composto pelo Departamento do Exército, pelo Departamento da Força Aérea e pelo Departamento da Marinha, que agregava o Corpo de Fuzileiros Navais, cada um dos quais contando com um Secretário. Os secretários dos Departamentos teriam status de membros do gabinete, preservando o seu acesso direto ao Presidente. A JCS, comitê de coordenação composto de representantes das três Forças, foi oficializada, porém se manteve como uma organização não-executiva. Para coordenar as Forças, foi instituído o posto de Secretário da Defesa, a quem foram conferidos “*authority, direction and control over the Department of Defense*” (*National Security Act of 1947*. Citado em INDERFURTH; JOHNSON, 2004: 325). O Secretário “*was to take appropriate steps to eliminate unnecessary duplication or overlapping in the fields of procurement, supply, transportation storage, health, and research*” (HEWES Jr., 2005: 165).⁷ Também foi criado o *Office of the Secretary of Defense* (OSD), cuja função era basicamente assistir o Secretário de Defesa na condução de suas atribuições. Porém, a equipe de assistentes permitida ao Secretário era modesta em termos numéricos. Foram ainda estabelecidos o Conselho de Segurança Nacional e a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency*, CIA). Nos termos da NSA de 1947:

The function of the Council shall be to advise the President with respect to the integration of domestic, foreign, and military policies relating to the national security so as to enable the military services and the other departments and agencies of the Government to cooperate more effectively in matters involving the national security (NATIONAL SECURITY ACT OF 1947, Sec. 101).

O NSC foi designado, portanto, para oferecer assistência ao Presidente em questões relacionadas à segurança nacional. Antes do encaminhamento de propostas ao chefe do Executivo, aspectos domésticos, de política externa e de doutrina militar seriam considerados conjuntamente por especialistas militares e civis de modo a melhor servir à formulação e

⁷ Vale mencionar o acordo denominado Eisenhower-Spaatz agreement, que determinou que dinheiro, pessoal e recursos fossem transferidos do Exército para o novo Departamento da Força Aérea a fim de se evitarem custos desnecessários e em prol da efetividade. Entretanto, tal acordo não alcançou o plano prático na medida em que, conforme aponta Hewes Jr. (2005), a Força Aérea se empenhou em criar o seu próprio sistema de suprimentos, a despeito das duplicações decorrentes de sua ação.

implementação da política de defesa estadunidense. O NSC seria composto pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, pelo Secretário de Estado, pelo Secretário da Defesa e pelos Secretários do Exército, da Marinha e da Força Aérea. Ele possuiria também um staff próprio e independente que não se restringiria a membros ou representantes das agências governamentais. A NSA determinou que o NSC se reportasse ao Presidente e não aos Departamentos executivos, que freqüentemente se relacionavam de maneira competitiva.

Inderfurth e Johnson (2004) afirmam que a influência do Congresso na conformação do NSC foi expressiva. A instituição foi bem-sucedida em assegurar que o NSC fosse dirigido por um secretário executivo, e não pelo Secretário de Defesa, como desejava o Senado. Embora muitas vezes alguns membros do Congresso sinalizassem para a manutenção da independência dos Departamentos Militares, muitos deles temiam a possibilidade de que os militares exercessem influência excessiva sobre o NSC.⁸ Mencione-se ainda que o Senado insistiu em que o presidente fosse membro do NSC, a despeito da falta de entusiasmo de Truman nesse sentido. Na ocasião, o foco da preocupação do Presidente residia em suas prerrogativas como chefe do Executivo, o que o levou a destacar o caráter do NSC como “conselheiro” (*advisory*) e não determinante no concernente à elaboração de políticas (INDERFURTH; JOHNSON, 2004). A CIA, por sua vez, criada com o propósito de coordenar as atividades de inteligência dos diversos departamentos e agências governamentais de modo a promover os interesses ligados à segurança nacional, reportar-se-ia diretamente ao NSC. Concluía-se assim o arranjo institucional criado para atender às necessidades da segurança nacional.

Hewes Jr. (2005) aponta as limitações da NSA de 1947. A primeira delas diz respeito ao nível real de centralização na unificação das Forças Armadas. Segundo o autor:

Congress, following Navy recommendations, deliberately did not provide for effective executive control above the service level. As a consequence, President Dwight Eisenhower commented a decade later: “In the battle over reorganization in 1947 the lessons of World War II were lost. Tradition won. The resulting National Military Establishment was little more than a weak confederacy of sovereign military units... a loose aggregation that was unmanageable” (HEWES Jr., 2005: 165-166).

Tampouco havia na NSA qualquer determinação referente à integração entre os orçamentos militares e a estratégia militar. A supervisão dos orçamentos militares era atribuição dos secretários civis, enquanto “*Congress continued to provide funds according to an increasingly archaic appropriations structure. As a result the gap was to widen between*

⁸ Note-se também a determinação do Presidente Truman de que quando ele não presidisse a sessão do NSC, o Secretário de Estado – e não o Secretário da Defesa – o faria em seu lugar (INDERFURTH; JOHNSON, 2004).

military strategies developed by the JCS and the military budgets appropriated by Congress” (HEWES Jr., 2005: 166-167). Com efeito, logo viriam à luz os problemas decorrentes da limitada autoridade conferida ao Secretário de Defesa por meio da NSA de 1947, por um lado, e da manutenção da autonomia dos Departamentos da Marinha, do Exército e da Força Aérea, por outro.

Em meio a essa reorganização e substantiva expansão da burocracia estadunidense e com a oficialização da Doutrina Truman, lideranças civis buscaram retomar o seu papel tradicional na política externa. Exemplo disso foi a iniciativa do Departamento de Estado de criar o Plano Marshall, coibindo a influência dos Departamentos Militares sobre a política externa do pós-Guerra. O Departamento de Estado passou a ter um papel central na conformação da estrutura do planejamento econômico e político, ganhando maior relevo no processo de tomada de decisão. Concomitantemente, as burocracias militares assistiam à redução substantiva dos seus recursos organizacionais e financeiros⁹ e equipamentos militares (como veículos e aeronaves) se tornavam obsoletos em meio a rápidas mudanças dadas no campo da tecnologia militar (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989).

▪ 2.3 A administração Forrestal e a emenda de 1949 à NSA

Forrestal acabou se tornando o primeiro Secretário de Defesa dos Estados Unidos. Conforme apontado por Roherty (1970), o primeiro grande teste do conceito defendido pelo ex-Secretário da Marinha quanto ao papel do Secretário de Defesa foi a preparação para o orçamento de 1949. Enquanto o Presidente Truman e o Congresso era favoráveis a uma destinação mais modesta de recursos para a defesa – política seguida no intervalo entre a Segunda Guerra e a Guerra da Coréia –, os Departamentos Militares temiam os reflexos que a alocação desses recursos poderia ter sobre o status relativo de cada Força.¹⁰ Forrestal demonstrou firme adesão a uma concepção mais política da questão, apoiando a posição do

⁹ As forças do Exército, antes na casa de 8 milhões de pessoas no V-J Day (Dia da Vitória no Japão), foram reduzidas para 2 milhões em 1948 (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989).

¹⁰ Hobkirk (1983: 27) descreve a relação entre o Presidente, os JCS e o Secretário de Defesa quando do pedido de um orçamento suplementar para a defesa por Truman e durante parte do processo de preparação do orçamento de 1949: “*After the 1948 communist coup in Czechoslovakia, President Truman called for a supplementary defense budget. The Joint Chiefs of Staff suggested a supplement of \$9 billion. Mr. Forrestal reduced this arbitrarily to \$2.48 billion before submitting it to the White House. President Truman finally accepted a maximum of \$3.17 billion. The same balance-the-budget philosophy dominated the formulation of the 1950 budget. Its ceiling was fixed by President Truman at \$14.4 billion, “apparently not consulting the JCS or the NSC”, and Mr. Forrestal made the initial allocation among the Services himself, because despite his best efforts to enlist JCS aid in making this decision, they remained adamant that \$16.9 billion was the minimum.*”

Presidente. A disputa burocrática estava então reaberta. Symington propôs que, considerando-se a “primazia” do poder aéreo estratégico – noção corrente após a Segunda Guerra –, uma fatia maior do orçamento fosse concedida à Força Aérea. Por sua vez, Forrestal, embora apoiasse um aumento dos níveis de força (*force levels*), acreditava que tal aumento deveria refletir um “aumento equilibrado” em termos de força (*strength*); ou seja, os elementos necessários para que as forças disponíveis pudessem ser efetivamente utilizadas deveriam ser providos sem que se favorecesse qualquer parte do poder militar. A alocação dos incrementos para cada Departamento acabou ficando a cargo do Secretário de Defesa, haja vista a ausência de uma proposta da JCS a este respeito. O Secretário de Defesa cedeu, por fim, aos interesses da Força Aérea, num momento em que as visões entre Truman e Symington convergiam (ROHERTY, 1970).

Naquele momento, chamava atenção a autonomia dos Departamentos Militares na utilização dos seus recursos, bem como o desconhecimento por parte do Congresso, do Secretário de Defesa e do Presidente sobre a forma como eles eram empregados. A este respeito, Hewes Jr. (2005: 273-274) dá o exemplo do Exército:

The Army's budget reflected its fragmented organization. There were twenty-five major “projects” or appropriations classifications based upon the technical services, each with its own individual budget, which accounted for 80 per cent of the funds spent by the Army... Neither the Secretary of the Army nor the General Staff possessed any effective control over these funds. (...) The Army's various accounting systems only told Congress how much of the funds in any appropriation had been committed or obligated, not how much had been actually spent or when. They contained no information on what happened to matériel or supplies after their purchase. The existence at all levels of command of unfunded obligations, principally military pay, and expendable items were added impediments to rational financial control.

Congress emphasized the independence of the technical services in its traditional restrictions on transferring funds among major appropriations categories. Technical service chiefs could and did transfer funds freely among their various activities, functions, and installations, but neither the Secretary nor the General Staff could legally transfer funds among the several technical services or other staff agencies without going to Congress for approval.

Given these conditions there was no rational means of determining how much the Army's operations cost, no means of distinguishing between capital and operating expenses in most instances, and no means of determining inventory supplies on hand. Repeated requests for deficiency appropriations each year made even control by Congress over spending difficult.

Finally it was not possible to correlate budgets and appropriations with the military plans, missions, functions, and operations of the Army as a whole.

Saliente-se que em 1946 a Lei de Reorganização Legislativa já havia determinado que as Forças não deveriam mais submeter orçamentos separados ao Congresso (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989).

Além do orçamento, outra área sobre a qual Forrestal tinha pouco controle eram as operações militares. Em várias ocasiões o Secretário de Defesa viu suas deliberações e acordos serem interpretados de modo a favorecer os interesses paroquiais dos Departamentos Militares. Desse modo, “*Forrestal found himself embarrassed and harassed by open interservice rivalries which he lacked authority to settle*” (HEWES Jr., 2005: 271), vendo-se incapaz de “*exercise effective control over the feuding military services and to resolve the disputes over budgets, weapons, strategic plans, and roles and missions*” (Citado em LOCHER III, 2002: 26). Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989: 160-161; ênfase nossa), referindo-se ao período imediatamente posterior à aprovação da NSA, afirmam:

(...) potential conflict between civil and military institutions was deflected into competition among military groups. Since the resolution of these basic conflicts required civilian judgment, *civilian control was enhanced*. (...) Cost-effective management of the Department of Defense proved inordinately difficult, with the uniformed services sometimes appealing departmental – or even presidential – decisions to congressional allies and winning support. The JCS was seldom able to agree upon an overall defense program within budgetary ceilings. Confidence in the efficacy of military judgment, so high in the early years after World War II tended to be eroded by the spectacle of public disagreement and dissension. More serious were fears that the defense organization was simply ineffective, relying on logrolling and compromise, with neither effective planning nor real control by anyone.

Nesse contexto, Forrestal recomendou ao Presidente que fosse feita uma emenda à NSA de 1947 com vistas a conferir ao Secretário de Defesa maior autoridade e controle sobre os Departamentos Militares. A Comissão para a Organização do Poder Executivo, estabelecida em julho de 1947 sob a direção do ex-presidente Herbert C. Hoover, endossou a sugestão do Secretário, apresentando, inclusive, recomendações específicas. Em 10 de agosto de 1949, as emendas à NSA foram aprovadas. O *National Military Establishment* ganhou status de Departamento Executivo e foi denominado Departamento de Defesa (*Department of Defense*, DoD). Embora ao Secretário tenha sido conferido amplo controle sobre as Forças, o Congresso deliberou que os Departamentos Militares continuariam sendo administrados separadamente. O Secretário do DoD assistiu à expansão do seu staff, que passou a contar com um suplente e três secretários-assistentes, incluindo um *Comptroller*. Quanto às Forças, foi criado o posto de Presidente da JCS com o intuito de promover maior integração entre os três Departamentos. Os secretários dos Departamentos perderam seu assento no NSC, bem como o status de membros do gabinete presidencial.

O *Title IV* das emendas à NSA refletiu recomendações da Comissão Hoover, criada pelo Congresso para discutir e avaliar a organização do Executivo, e do Comitê Eberstadt. A proposta da Comissão Hoover para reorganização do gerenciamento administrativo federal

tinha por objetivo a expansão do controle do executivo sobre as operações militares. Para tanto, a Comissão propunha a reorganização do orçamento “*on a functional or performance basis, by which the costs of a given function can be compared year by year (...)*”; por sua vez, o Comitê Eberstadt defendia que Secretário de Defesa tivesse autoridade e controle completos tanto na preparação quanto na utilização do orçamento militar, assegurando “*clear and direct accountability to the President... and the Congress through a single official*” (HEWES Jr., 2005: 276). Nesse sentido, a Seção 402 das emendas de 1949 instituiu *comptrollers* para acompanhar e liderar a preparação das estimativas de orçamento dos Departamentos Militares e para supervisionar os procedimentos e relatórios estatísticos de cada uma das Forças. Os *comptrollers* se reportariam diretamente aos secretários das Forças Armadas e agiriam de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo *Comptroller* do DoD. Já a seção 403 requisitou a adoção de orçamentos baseados em “desempenho”, além de novos métodos de prestação de contas para “*account for and report the cost of performance of readily identifiable functional programs and activities, with segregation of operating and capital programs*” (Citado em HEWES Jr., 2005: 277). Essa seção determinou também que os Departamentos Militares adotassem um padrão uniforme na elaboração dos seus orçamentos.¹¹

Wilfred J. McNeil, primeiro Comptroller do Departamento de Defesa, instituiu o novo orçamento por desempenho em maio de 1950. Este incluía oito classificações funcionais que passaram a substituir o orçamento tradicional, baseado nos serviços técnicos. Mencione-se ainda que o orçamento das Forças não mais seria apresentado ao Congresso pelos Chefes de Estado-Maior, mas pelas várias divisões do *General Staff*, às quais deveriam se submeter os serviços técnicos. Foi criado o *Budget Advisory Committee*, agência perante a qual os serviços técnicos tinham que justificar seus orçamentos (HEWES Jr., 2005).

Não obstante o avanço dessas medidas no sentido de tentar transformar planos estratégicos voltados para as missões em programas operacionais orientados funcionalmente, em 1953 o Comitê Flanders atestou a falta de progresso por parte dos Departamentos Militares na implementação das reformas determinadas pelas emendas à NSA de 1949. De fato, a distância existente entre as necessidades militares e os recursos disponíveis para a

¹¹ Também em 1949 foi aprovada a *Federal Property and Administrative Services Act*, que determinava a criação da Administração Geral das Forças (AGF). A AGF serviria como uma central de compras e gerenciaria suprimentos e serviços comuns entre as Forças. Essa Lei fortaleceu o controle do Secretário de Defesa na medida em que impediu que os Departamentos Militares realizassem compras dos mesmos suprimentos via AGF. Com o passar do tempo, a competência da AGF se expandiu e englobou funções como a provisão de suprimentos e equipamentos para as Forças e o planejamento, construção, gerenciamento e operação dos prédios ocupados pelos Departamentos Militares. Contudo, há que se considerar que a decisão de recorrer ou não à AGF como agente de compras cabia a cada Força (HEWES Jr., 2005).

apropriação em matéria de defesa ainda era enorme no fim da década de 1950. Isso se devia ao fato de que *“the military chiefs during 1948 and 1949 sought protection in the “purely military” judgment: an estimate of military needs which assertedly had no relationship to economic or political feasibility”* (HAMMOND, 1962). Ademais, a separação entre o planejamento estratégico, concentrado nas mãos das burocracias militares, e a preparação do orçamento, responsabilidade de autoridades civis, tornava-se cada vez mais anacrônica. Como exemplifica Hammond (1962), no suplemento de 1949 a estimativa de gastos feita pelos militares foi três vezes maior do que o teto imposto pela Casa Branca. Essas e outras atitudes acabaram por afetar negativamente a credibilidade dos Departamentos Militares. Hammond assinala que:

(...) nowhere in the government, either within or outside of the Military Establishment, did anyone have much confidence in the soundness of the estimates of total military requirements. The methods of estimating were crude and cumbersome and, among the services, undoubtedly duplicatory of each other’s capabilities. The conflicts over roles and missions and the evident lack of an integrated military strategy accepted by all services left each suspicious of the others’ programs, and officials both within and outside of the services who were not service partisans themselves were doubtful about all of them. Since no one therefore had much confidence in what the gap between budget ceilings sponsored in the Bureau of the Budget and the budget estimates of the Military Establishment meant, there was little incentive to take the gap very seriously--certainly not seriously enough to justify the systematic and painstaking closing of it through the welding of a common viewpoint among the various elements of the administration concerned with shaping the President’s program in military affairs.

▪ 2.4 O NSC-68 e a guerra da Coréia

Outro elemento que contribuiu para o estado estacionário das reformas realizadas em 1949 foi a Guerra da Coréia. Estendendo-se de 1950 a 1953, o conflito favoreceu a volta de práticas tradicionais de pedidos de recursos ao Congresso pelos Departamentos Militares, especialmente pelo Exército. A necessidade de se tomarem medidas emergenciais acabou impossibilitando a tradução de planos em programas que apresentassem coordenação com o orçamento (HEWES Jr., 2005).¹² Assim que a guerra estourou, o Presidente ordenou que as tropas do Oitavo Exército, então situadas no Japão, dessem suporte ao Exército Sul-Coreano. Ao fim da guerra, as tropas do Exército estadunidense tinham-se expandido de 600.000, em junho de 1950, para 1.500.000, em junho de 1953, ao passo que o valor das apropriações desta Força praticamente triplicou, passando de US\$ 6 para US\$ 17 bilhões (HEWES Jr.,

¹² Vale lembrar que os Estados Unidos entraram na Guerra da Coréia por deliberação do Presidente Truman, que não recorreu ao Congresso para obter uma declaração de guerra. Com base nisso, Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989: 84) afirmam que *“in these circumstances too, crisis spurred the growth of executive prerogatives.”*

2005). Esses números surpreendentes decorreram, em grande medida, da aprovação de um documento elaborado pelo NSC que ficou conhecido como NSC-68.

Antes mesmo da Guerra da Coréia, o cenário internacional havia sido marcado por eventos que tiveram reflexos importantes sobre o jogo bipolar. Em 1949, assistiu-se à vitória de Mao Zedong e das forças comunistas, que passaram a controlar a China Continental, bem como ao teste da primeira bomba atômica soviética, colocando fim ao monopólio nuclear dos Estados Unidos. Paralelamente, o Exército estadunidense era chamado a prover tropas para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), aliança militar ocidental criada em abril daquele ano. Em face da ampliação da influência do comunismo no globo e da percepção dos oficiais em Washington de que a correlação de forças entre os pólos antagônicos era favorável à Moscou, o Presidente Truman solicitou aos Departamentos de Estado e de Defesa que realizassem uma revisão e reavaliação geral da política de defesa estadunidense.

Declarando que a atuação dos Estados Unidos no cenário internacional deveria ter como propósito impedir a consecução dos objetivos soviéticos – o principal deles sendo, segundo alegavam os redatores do NSC-68, a “dominação mundial” – e assumir a liderança mundial na resistência à difusão da “escravidão comunista”, o NSC-68 sugeria:

An immediate and large-scale build-up in our military and general strength and that of our allies with the intention of righting the power balance and in the hope that through means other than all-out war we could induce a change in the nature of the Soviet system (NSC-68. Citado em AMBROSE; BRINKLEY, 1997:111)

Com efeito, entre os formuladores do NSC-68 havia controvérsias quanto ao valor que deveria ser destinado aos programas militares e quanto à estratégia a ser adotada pelas Forças Armadas.¹³ No princípio, o Departamento de Estado, liderado por Dean Acheson, temia que a expansão dos gastos com defesa se desse em detrimento do programa de ajuda externa, o que eventualmente prejudicaria a relação de Washington com seus aliados. Já a preocupação dos militares residia na distância existente entre os recursos de que dispunham e as suas necessidades, questão animava as recorrentes disputas entre as Forças na definição de seus papéis e missões. Por sua vez, o Secretário de Defesa Louis A. Johnson era claramente favorável a uma maior economia nos gastos com defesa. Nesse sentido, ele contava com o

¹³ No princípio, o Departamento de Estado, liderado por Dean Acheson, temia que a expansão dos gastos com defesa se desse em detrimento do programa de ajuda externa, o que eventualmente prejudicaria a relação de Washington com seus aliados. Já a preocupação dos militares residia na distância existente entre os recursos de que dispunham e as suas necessidades, questão animava as recorrentes disputas entre as Forças na definição de seus papéis e missões. Por sua vez, o Secretário de Defesa Louis A. Johnson era claramente favorável a uma maior economia nos gastos com defesa. Nesse sentido, contava com o apoio do *Bureau of the Budget* e do *Comptroller* do DoD Wilfred McNeil. Ambos defendiam que o aumento com os gastos com defesa não ultrapassasse US\$ 13 bilhões (HAMMOND, 1962).

apoio do *Bureau of the Budget* e do *Comptroller* do DoD Wilfred McNeil. Ambos defendiam que o aumento do orçamento da defesa não ultrapassasse US\$ 13 bilhões (HAMMOND, 1962).

Por fim, triunfou a idéia preconizada pelos Departamentos Militares de que o fortalecimento dos Estados Unidos por via do incremento de suas forças era imperativo no momento; a expansão dos recursos dos Estados Aliados viria depois. Nesse sentido, o NSC-68, alegando serem insuficientes os gastos do governo estadunidense com defesa e investimento – que à época consistiam em 20 por cento do PIB, isto é, metade da fatia do orçamento soviético destinado a propósitos militares e investimento –, determinou que “*in an emergency the United States could allocate more than 50 per cent of its resources to military purposes and foreign assistance, or five to six times as much as at present*” (NSC-68). Ou seja, no limite, até 50 bilhões de dólares por ano poderiam ser empregados em defesa. O NSC-68 foi um marco na política externa dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra.

No que respeita à doutrina militar adotada entre o término da Segunda Guerra e a aprovação do NSC-68, as limitações impostas ao orçamento levaram o DoD a se concentrar na preparação para uma guerra de grande escala, negligenciando a possibilidade de ocorrência de guerras limitadas. Logo, o Pentágono se concentrou na aquisição de recursos e no desenvolvimento de programas militares designados para infligir um ataque nuclear massivo sobre a União Soviética. A capacidade de conduzir esta estratégia foi motivo de disputa entre o Exército, a Marinha e a Força Aérea, que se beneficiou da popularidade que vinha tendo no Congresso desde 1945. O Diretor do *Policy Planning Staff of State* George Kennan, um dos maiores críticos da estratégia perseguida pelo DoD, defendia que a principal ameaça representada por Moscou tinha caráter político e econômico – e não militar. Ele argumentava que a ameaça militar poderia ser combatida a partir do desenvolvimento da capacidade de Washington para conduzir guerras limitadas com o uso de armamentos convencionais (HAMMOND, 1962). As idéias de Kennan tiveram ecos importantes no NSC-68, que admitiu o despreparo das Forças Armadas dos Estados Unidos para responder a conflitos locais ou participar de guerras limitadas. Com efeito, a estratégia que enfatizava armamentos nucleares se tornou vulnerável assim que o monopólio nuclear estadunidense deixou de existir. O confronto entre as Coreias, cada uma apoiada por uma das superpotências, revelou aos oficiais estadunidenses a limitação do efeito dissuasório da bomba atômica em conflitos localizados, nos quais armamentos convencionais, e não nucleares, eram extensamente empregados.

Alguns autores (v., p.ex., HAMMOND, 1962; FAUTUA, 1997) alegam que a guerra da Coreia foi o “catalisador” ou a justificativa que faltava para colocar em ação o plano

preconizado pelo NSC-68 com vistas ao pesado incremento dos recursos convencionais das Forças Armadas estadunidenses. Assistia-se, portanto, a uma significativa mudança da estratégia militar de Washington que, antes baseada fortemente no poder aéreo estratégico, passou a se pautar pelo conceito de forças equilibradas. Decorreu disso, além da modificação na correlação de forças que passou a ser claramente favorável aos Estados Unidos poucos anos depois, uma alteração importante na divisão dos recursos entre os Departamentos Militares. O Exército que, como descreve Fautua (1997), já tinha planos para o incremento de suas forças, foi favorecido pelas mudanças. De acordo com o autor, com o início da guerra da Coreia:

Significantly, funds made available went mainly for the build-up of conventional forces. (...) Strategic air power still commanded the central role and continued to receive significant funding. But the nature of American military power was changing. Strategic air power no longer represented the only immediate means of American military power. The military-industrial complex was beginning to gear up to meet huge equipment and weapon demands for the Army. In time, policy makers would have a powerful balance of tactical air, sea, but especially ground forces, as well as a potent strategic capability, to deter Soviet moves either in limited or total war (FAUTUA, 1997).

A agenda do governo para a defesa também sofreu modificação, uma vez que antes da guerra a preocupação de Truman estava centrada em questões domésticas e de ordem econômica. Logo que a guerra teve início, “*Truman, the Joint Chiefs of Staff (JCS), and the Army relied on NSC 68’s arguments to guide its decisions on budget supplements while it was still unapproved as a formal policy*” (FAUTUA, 1997).

No tocante à relação entre civis e militares, a guerra da Coreia abriu a oportunidade para uma nova expansão do papel dos últimos na formulação e na execução de políticas ligadas à defesa nacional. Durante a fase caracterizada por guerra de atrito, os militares receberam a incumbência de conduzir as negociações diplomáticas que culminariam com o fim da guerra, além de empreenderem operações de combate com vistas ao estabelecimento de um acordo. Contudo, o conceito de autonomia do comandante no teatro de operações, consagrado na Segunda Guerra, sofreu séria limitação. Após tentativas de conduzir a política dos Estados Unidos no teatro de operações coreano sem a devida consideração das orientações dadas pelo governo em Washington, o General MacArthur foi retirado do comando do Extremo Oriente pelo Presidente Truman (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989). No momento imediatamente posterior à guerra estava claro que os Departamentos de Estado e de Defesa teriam que desenvolver um novo padrão de cooperação para que pudessem lidar com um novo conceito de guerra, até então negligenciado: a guerra limitada.

▪ 2.5 A administração Eisenhower e as reorganizações da NSA

1953 foi um ano de mudanças importantes tanto no cenário internacional quanto no interior dos Estados Unidos. Ambos Washington e Moscou passaram a ter novos líderes no poder Executivo, o que em certa medida aumentou a incerteza nas relações entre os dois governos, sobretudo quanto às políticas associadas ao emprego – ou não –, o desenvolvimento e o teste de artefatos nucleares. Em 12 de agosto de 1953, a União Soviética testou a sua primeira bomba de hidrogênio – conhecida também como “super bomba” – em um deserto da Ásia central. Washington havia feito isso nove meses antes em uma ilha do Pacífico. No ano seguinte, outro episódio no Pacífico chocou o mundo: BRAVO, um teste nuclear conduzido pelos Estados Unidos, acabou saindo do controle dos seus empreendedores e acarretou danos irreparáveis ao meio-ambiente. Em seguida, Malenkov, líder soviético à época, afirmou que uma guerra em que fossem utilizadas “armas modernas” significaria “o fim da civilização mundial” e demonstrou compreender que a opção por recorrer a armamentos nucleares estaria carregada de irracionalidade, uma vez que poderia destruir exatamente o que pretendia defender; por conseguinte, tal guerra nunca deveria ser travada (GADDIS, 2005: 65). A preocupação de Malenkov era compartilhada pelo líder britânico Winston Churchill.

Por sua parte, Eisenhower considerava a plausibilidade do recurso à bomba atômica em algumas contingências. O ex-oficial do Exército e então presidente assumiu o poder em Washington determinado a evitar conflitos como a guerra da Coreia, em que o adversário contou com a vantagem da iniciativa. Para tanto, “*the solution was to reverse the strategy: to make it clear that the United States would henceforth respond to aggression at times, in places, and by means it would choose. Those could well involve the use of nuclear weapons*” (GADDIS, 2005: 66, ênfase no original). Teve-se, assim, a introdução da política do *New Look*. Para Eisenhower, a destruição potencialmente decorrente do recurso a armamentos nucleares não constituía um empecilho à sua utilização. O Presidente afirmou em 1955 que “*in any combat when these things [nuclear weapons] can be used on strictly military targets and for strictly military purposes, I can see no reason why they shouldn't be used just exactly as you would use a bullet or anything else*” (Citado em GADDIS, 2005: 64). De acordo com essa perspectiva, a ameaça crível da utilização de artefatos nucleares figurava como o elemento fundamental da dissuasão, desfavorecendo eventuais intentos do oponente de iniciar confrontos travados com armamentos convencionais. Ademais, a garantia da retaliação na

mesma moeda, caso os soviéticos realizassem um primeiro ataque nuclear, elevaria os custos de tal medida a ponto de praticamente impedir um ataque dessa natureza por parte de Moscou.

Por sua vez, oficiais do governo, partindo da constatação de que os Estados Unidos não teriam condições de enfrentar a União Soviética, a China e os seus aliados em um embate convencional, passaram a defender um novo conceito de guerra: o de *guerra nuclear limitada*. Eles acreditavam que com a implementação desta nova estratégia seria possível dissuadir o inimigo de empreender um ataque *convencional* contra os Estados Unidos. Surpreendentemente, Eisenhower rejeitou essa idéia e defendeu, diante da possibilidade de que guerras com dimensões locais assumissem escala global, que Washington deveria, na verdade, preparar-se para uma guerra *total*. Isso sim, de acordo com a perspectiva do Presidente, impediria a ocorrência da guerra (GADDIS, 2005).

Surgiu daí a doutrina de retaliação massiva, em cujo cerne residia a ameaça do uso de armamentos nucleares. Tal doutrina foi consagrada na *Basic National Security Policy* durante os oito anos em que Eisenhower esteve à frente do Executivo. Imperava nela a noção de que os Estados Unidos confiariam não só, mas principalmente em armamentos nucleares para garantir a sua segurança (KAUFMANN, 1964). Como resultado, assistiu-se à sobrevalorização, ao favorecimento e ao desenvolvimento quase exclusivo dos recursos ligados à retaliação estratégica. Clark A. Murdock (1974: 14) salienta a estreita associação entre a adoção da doutrina de retaliação massiva, de um lado, e a política de “orçamento equilibrado”, também perseguida por Eisenhower, de outro.¹⁴ Para o Presidente, que enfatizava a importância de uma economia saudável, “*the foundation of military strength is economic strength*” (Citado em MURDOCK, 1974: 14). Consistente com essa concepção, Eisenhower impôs significativas limitações aos gastos com defesa. Assim que chegou à Casa Branca, o Presidente determinou um corte de 20 por cento sobre os recursos destinados à defesa, o qual se seguiu de reduções adicionais até que o orçamento anual atingisse a marca de US\$ 37-38 bilhões (MURDOCK, 1974: 14).

As medidas implementadas pela administração Eisenhower tiveram profundas implicações para as relações das Forças entre si e para as relações destas com o Secretário de Defesa e seus assistentes. A ênfase dada a um único tipo de capacidade militar – política que Murdock (1974) denominou de “*strategic monism*” –, aliada às acentuadas restrições impostas aos gastos com defesa, instigou ainda mais a competitividade entre os Departamentos Militares. Estes, ao se depararem com recursos decrescentes e o

¹⁴ Nesse sentido, Murdock (1974: 14) afirma que “*two beliefs [were] held by the Eisenhower administration – the primary importance of the “health of the economy” and the stress upon strategic retaliation as the principal military means (...).*”

favorecimento de missões estratégicas pelo chefe do Executivo, viram-se compelidos a investir quase exclusivamente em funções estratégicas. Naturalmente, isto se deu em detrimento dos recursos e missões convencionais, já que pairava sobre os militares a incerteza quanto ao reconhecimento das funções especiais e tradicionais de cada Força pela administração vigente (MURDOCK, 1974). Em outras palavras, o prosseguimento de tais funções poderia acarretar um corte ainda maior nos recursos dos Departamentos Militares ou a destinação de parte do orçamento de uma Força para outra que estivesse mais afinada com a política de Eisenhower.¹⁵ Foi assim que o contexto político-institucional moldado pelo Presidente estadunidense impôs constrangimentos às ações dos Departamentos Militares no interior do DoD, liderado, à época, por Thomas S. Gates, Jr.

Com efeito, ao longo da administração Eisenhower houve uma redefinição do papel de ambos o chefe do Executivo no tocante à segurança nacional e o Secretário de Defesa. A respeito do primeiro, ressaltou-se a postura mais assertiva adotada por Eisenhower na determinação das diretrizes básicas para a política de defesa. Roherty (1970: 46) afirma que *“he [Eisenhower] personally considered and then made the major strategic decisions; he selected the major weapon systems; he outlined the organizational reforms brought about in the Department of Defense.”* Desse modo, o Presidente se tornou *“the unquestioned center of the policy process”*, com *“ultimate responsibility for national security policy”*, sendo seu *“architect and prime mover”* (ROHERTY, 1970: 47). Nesse contexto, o Secretário de Defesa deveria dispor da autoridade necessária para implementar as diretivas da política presidencial. Em termos operacionais, o Secretário de Defesa se tornou uma espécie de “especialista em gerenciamento”, incumbido de resolver problemas de ordem administrativa, pautando-se pelos princípios da eficiência e da economia (redução dos gastos). Roherty (1970: 49) coloca que:

Ideally suited to the Eisenhower concept, [Secretary of Defense] Wilson was prepared to “leave the military stuff up to the military” and take charge of what he called “production”; he would “manage” not “make” military policy. Consistent with the division of labor which left the JCS chairman, Admiral Arthur W. Radford, if not the other chiefs, responsible for military policy advice to the President and the National Security Council, Wilson set about to put the department on a businesslike basis.

¹⁵ Kaufmann (1964: 13) relata a condição geral das Forças naquele momento: *“In the United States, the primary responsibility for this awesome mission rested with the Air Force, although the Navy had equipped its aircraft carriers with nuclear weapons, and in the summer of 1956, by conceiving of a solid-fueled ballistic missile married to a nuclear-powered submarine, had found a way of playing a major role in the mission. The Army had not had such a good luck. The best it could do was to capture a part of the air defense task with short-range surface-to-air missiles and enter into a vigorous pursuit of the antimissile missile. (...) Their [the Army’s] position, so they felt, was comparable to that of a large and competent carriage manufacturer who suddenly discovers his competitor selling automobiles. They had to find a way of adapting nuclear weapons to ground warfare.”*

Saliente-se o prestígio da JCS no período. Eisenhower tinha na JCS a sua principal fonte de conselho militar para a elaboração de políticas. As disputas entre os Chefes de Estado-Maior eram arbitradas pelo Presidente e não pelo Secretário de Defesa, que se isentou totalmente de qualquer intervenção sobre as questões internas aos Departamentos Militares. Para Eisenhower, o papel do Secretário de Defesa se resumia basicamente em promover e facilitar a comunicação entre o Presidente e os secretários das Forças (ROHERTY, 1970).

De fato, havia na administração Eisenhower diversos constrangimentos à atuação do Secretário de Defesa. O controle do Secretário sobre o DoD era fraco e fazia contraponto com as disputas entre as Forças, que eram intensas. Por isso, e observando a expressiva autonomia dos Departamentos Militares, analistas como Huntington, Ries e Hammond destacam que o processo que ia da tomada de decisão no interior do DoD à implementação de políticas era caracterizado como “política consensual” (MURDOCK, 1974). Ou seja, a efetivação de políticas estava condicionada pelo consentimento ou o apoio das Forças. Para Kaufmann (1964), dois fatores (ou deficiências) eram fundamentais para se entenderem as restrições que tolhiam a autoridade do Secretário de Defesa: a inexistência de um apoio independente que avaliasse as demandas dos Departamentos Militares e o tradicional pensamento estadunidense de que o Secretário de Defesa, sendo civil, não era capaz de compreender a arte do planejamento militar, esfera monopolizada pelos staffs militares. Ressalte-se, porém, a criação de diversos comitês *ad hoc* durante a administração Eisenhower, os quais, ao mobilizar conhecimento especializado e técnico, foram instituídos para assistir na formulação de políticas de defesa e, mais especificamente, na tomada de decisão relativa a armamentos e sistemas de armamentos futuros. Não obstante a criação desses comitês fosse em si um avanço, na medida em que instituiu uma fonte de conselhos e recomendações desvinculada das burocracias militares e do próprio governo, Kaufmann (1964) aponta que os comitês *ad hoc* não ofereceram muitas contribuições para o DoD.

Diante de tantas restrições, até 1961 o controle civil se limitou praticamente ao estabelecimento de um teto para o orçamento da defesa (ENTHOVEN; SMITH, 2005; HEWES Jr., 2005; MURDOCK, 1974). Uma vez determinado esse teto pelo Executivo, o Secretário de Defesa realizava a distribuição dos recursos entre as Forças. Entre 1954 e 1961, tal distribuição era fixa: 47 por cento eram destinados à Força Aérea, 29 por cento à Marinha e ao Corpo de Fuzileiros Navais e 24 por cento ao Exército (ENTHOVEN; SMITH, 2005; KAUFMANN, 1964). Por sua vez, os Departamentos Militares procediam à alocação dos recursos e tomavam decisões quanto à estrutura de forças de maneira independente uns dos

outros, processo que se dava na ausência de qualquer controle ou envolvimento por parte do Secretário de Defesa. Este último, portanto, não tinha participação na determinação da combinação das forças a serem utilizadas em face das necessidades impostas pela segurança nacional. Referindo-se à administração Eisenhower, Enthoven e Smith (2005: 13) assinalam que *“defense budgets represented essentially predetermined, arbitrary ceilings in the sense that they did not follow from decisions about strategy, military needs, and weapons systems.”* E, conforme aponta Murdock (1974: 12), *“the use of arbitrary ceilings (...) had the effect of passing policy determination from the civilian leadership to the Joint Chiefs of Staff.”* O então Chefe de Estado-Maior do Exército chegou a admitir que *“the fixed defense budget, by accentuating the interservice struggle for funds, has become the prime cause of the service rivalry which is undermining national confidence in our military programs”* (Citado em MURDOCK, 1974: 12). Em suma:

The defense budget was far from the vital policy instrument it should have been. Rather than a mechanism for integrating strategy, forces, and costs, it was essentially a book-keeping device for dividing funds between Services and accounts and a blunt instrument for keeping a lid on defense spending. The information contained in the defense budget was primarily useful for day-to-day administration of the hundreds of departments and agencies in DoD. It was not very useful for helping the President members of the Congress, and the Secretary of Defense to establish priorities and choose between competing programs. In fact, by focusing their attention on individual appropriation titles such as procurement or construction or personnel rather than major missions such as strategic retaliatory forces or continental air defense forces, it detracted from making such judgments (Enthoven e Smith, 2005: 11).

No limite, quando o Secretário de Defesa tinha que limitar os gastos com defesa para que coubessem no orçamento, ele se via incapaz de tomar decisões bem informadas, com base em dados e critérios específicos que contribuíssem para a escolha dentre as alternativas existentes. Nesses casos, o que costumava acontecer era a adoção de uma política que tivesse impacto semelhante sobre todas as Forças, conforme se pode observar a partir do exemplo citado por Enthoven e Smith (2005). Os autores contam que em 1958 o Comitê do Senado para as Forças Armadas delegou ao Secretário McElroy a escolha do Nike-Hercules do Exército ou do Bomarc da Força Aérea para promover a defesa continental. McElroy informou ao Comitê que o seu *Office* não tinha conseguido tomar uma decisão acerca da divisão de fundos para o Hercules e o Bomarc. Os Comitês para as Forças Armadas do Senado e do Congresso, tendo analisado as mesmas informações, chegaram a conclusões completamente distintas sobre o caso. As Forças defendiam alternativas ainda mais variadas: o Exército apoiava a adoção de interceptores e Nike-Hercules, sem Bomarc; a Força Aérea queria interceptores e Bomarc, mas se opunha à implementação do Nike-Hercules; já a

Marinha argumentava que a defesa continental não carecia de forças adicionais. Por fim, foram realizados cortes que afetaram todas as Forças, em virtude da incapacidade destas últimas de entrar em um acordo e da inexistência de meios que permitissem ao Secretário realizar uma análise funcional dos programas. As deliberações relativas à segurança nacional apresentavam, portanto, um aspecto um tanto aleatório e arbitrário.

Diversas questões atestavam a incoerência do planejamento militar no período. Uma delas era a falta de integração entre os Departamentos Militares, que desenvolviam doutrinas conflitantes. Murdock (1974: 46), por exemplo, aponta que o Exército se preparava para uma repetição da Segunda Guerra Mundial, ao passo que a Força Aérea esperava uma guerra nuclear repentina e curta e a Marinha uma guerra no mar que envolveria bombardeio estratégico e armamentos mais convencionais para uma guerra de atrito. Outro componente deste quadro era a recorrente duplicação de armamentos, que o Secretário de Defesa, dadas as restrições às suas atribuições, foi incapaz de evitar. Paralelamente, as diferentes Forças pesquisavam sobre, desenvolviam e adquiriam armamentos que tinham a mesma função ou objetivo. Um exemplo típico de duplicação na década de 1950 foi o desenvolvimento dos mísseis balísticos de alcance intermediário Thor, da Força Aérea, e o Jupiter, do Exército. Outro exemplo alarmante: entre 1955 e 1958 havia quatro aviões de caça sendo desenvolvidos para desempenhar a mesma função; dois pela Marinha e dois pela Força Aérea. Após a determinação do *House Appropriations Committee* de que a Marinha optasse pela produção ou do F4H-1 ou do F81-3, o primeiro acabou sendo escolhido, não obstante o desenvolvimento do segundo já houvesse implicado gastos da ordem de US\$ 136 milhões para o governo. No caso da Força Aérea, a produção do F-107 foi abortada, tendo o seu desenvolvimento até então custado cerca de US\$ 85 milhões aos cofres públicos.¹⁶

Os Departamentos Militares se empenhavam em garantir parcelas cada vez maiores do orçamento da defesa e, para tanto, empregavam táticas variadas. A primeira delas era a manutenção, por cada Força, da estrutura de forças vigente, ainda que esta não pudesse contar com o suporte, o pessoal e o material necessários para a condução de suas atividades de maneira satisfatória.¹⁷ Esta era uma das formas que os Departamentos Militares encontraram de abrir margem para a solicitação de recursos extras, alegando a necessidade de prover suporte adequado à estrutura de forças existente. Outra tática empregada era a chamada “*foot-in-the-door*”, que consistia basicamente em declarar ao Congresso custos mais baixos do que os realmente envolvidos na introdução e desenvolvimento de um sistema de armamentos,

¹⁶ Os dados expostos neste parágrafo podem ser encontrados em: KAUFMANN, 1964, cap. 1.

¹⁷ Um exemplo disso é que o Exército mantinha, teoricamente, catorze divisões, ao passo que os fundos de que dispunha não eram suficientes para sustentar dez (ENTHOVEN; SMITH, 2005:17).

desconsiderando os custos variáveis relacionados a itens de suporte e pessoal que se revelariam nos anos seguintes. Indubitavelmente, a projeção de custos com base anual era insuficiente para impedir ineficiências e um aumento desmesurado dos gastos. O corte de despesas operacionais menores – com os Correios, por exemplo – a fim e produzir algumas economias era outra prática incentivada pelos Departamentos Militares (ENTHOVEN; SMITH, 2005). Ressaltem-se ainda dois elementos favoráveis às demandas militares por aumentos de recursos, quais sejam, a robusta aliança entre as Forças e o Congresso e o visível progresso técnico da União Soviética no campo militar (KAUFMANN, 1964).

A administração Eisenhower deu passos importantes no sentido de conter a duplicação de sistemas de armamentos entre as Forças, muito embora as iniciativas tomadas não tenham sido tão bem sucedidas, conforme se pode observar a partir da contundente afirmação do *House Appropriations Committee*, em 1957, de que:

Each service, it would seem, is striving to acquire an arsenal of weapons complete in itself to carry out any and all possible missions. It is the firm belief of the committee that this matter of rivalry is getting completely out of control. It is expensive and undesirable, and points up the need for more effective direction and control (Citado em ENTHOVEN; SMITH, 2005: 22-23).

A primeira decisão do Secretário de Defesa indicado por Eisenhower, Charles E. Wilson, foi a criação de um comitê para discutir e fazer recomendações sobre a organização do DoD. O Comitê Rockefeller, após avaliar o Pentágono e seus procedimentos, propôs um plano que, a despeito da oposição de vários congressistas, contou com a aprovação de Eisenhower e passou a ser implementado em 30 de junho de 1953. Era o Plano de Reorganização número 6, que determinava: *i)* o fortalecimento da autoridade do Presidente da JCS sobre os Departamentos Militares e sobre a JCS, posicionando os secretários das Forças na cadeia operacional de comando; *ii)* a abolição de diversos *defense boards* e a transferência das suas funções para o Secretário de Defesa; *iii)* a redefinição do papel dos secretários das Forças, que se tornariam “agentes executivos” com a incumbência de executar as decisões da JCS; *iv)* a extinção da Agência de Gerenciamento dos Suprimentos para Defesa e do *Munitions Board* cujas funções foram atribuídas ao Secretário-Assistente de Defesa para Suprimentos e Logística; e *v)* o aumento do número de secretários-assistentes do DoD de três para nove (HEWES Jr., 2005; JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989). Tal reorganização teve reflexos significativos sobre a organização dos Departamentos Militares, sobretudo do Exército.¹⁸ No mesmo ano, foi aprovado o *Defense Appropriations Act*, que proibia a “*obligation of any funds for procurement, production, warehousing, distribution of supplies or equipment or*

¹⁸ A este respeito, ver: HEWES Jr., 2005, cap. 7.

related supply management functions, except in accordance with regulations issued by the Secretary of Defense” (Citado em HEWES Jr., 2005: 290).

Medidas também foram tomadas com o propósito de combater a tradicional forma como as Forças apresentavam suas demandas, que frequentemente ultrapassavam o limite imposto para os gastos com defesa. Wilson designou um Comitê para avaliar a Organização Fiscal e os Procedimentos no DoD, o Comitê Cooper. Suas recomendações compreendiam a substituição da forma tradicional de “*obligation-allotment*” por meios mais racionais de se controlarem os custos associados à defesa, os orçamentos de custo por desempenho (HEWES Jr., 2005). Devido à objeção de um dos membros do Comitê e *Comptroller* do DoD, Wilfred McNeil, a proposta foi rejeitada. Mais tarde, em 1955, a Segunda Comissão Hoover sobre a Organização do Poder Executivo caracterizou o orçamento militar e os sistemas de prestação de contas como arcaicos e recomendou ao Congresso que determinasse orçamentos e sistemas de prestação de contas baseados em custo por desempenho ou valor total do resultado. Não obstante a recomendação tenha sido aprovada pelo Congresso em 1 de agosto de 1956, a oposição de McNeil adiou a sua implementação (HEWES Jr., 2005).

A questão logística nas Forças Armadas foi uma preocupação constante ao longo da administração Eisenhower, tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo. Também no tocante a ela era possível observar uma polarização entre civis e militares. Hewes Jr. (2005: 291) afirma que “*coordination was piecemeal and fragmentary. Substantial economies and greater efficiency could only be achieved by creating within the Department of Defense a civilian defense supply and service functions all over the world.*” E foi exatamente isso que se tentou empreender, muito embora as burocracias militares se opusessem ao controle civil sobre os suprimentos e sobre funções internas aos Departamentos, alegando que tal movimento, além de ser pouco responsivo às necessidades militares, comprometeria o sucesso das operações. Depois de muitas discussões realizadas pela força-tarefa criada pelo Secretário-Assistente Substituto para Suprimentos e Logística, Robert C. Lanphier, o caminho encontrado para se promover maior integração no gerenciamento de suprimentos foi a criação da função de “*Single Managers.*” A partir de então, o Secretário de Defesa indicaria um dos secretários das Forças para exercer a função de “gerenciador”, encarregando-o de determinadas atividades comuns às Forças. Um diretor executivo conduziria o programa. As principais funções desses gerenciadores no início foram a determinação das necessidades militares, de compras de armamentos e equipamentos e de administração de estoques. Para tanto, eles criaram uma catalogação comum entre os Departamentos Militares, padronizando-os, e passaram a controlar os inventários (HEWES Jr., 2005).

Outro programa criado com vistas a eliminar duplicação entre as Forças Armadas foi o *Interservice Supply Support Program*, em 1955. Instituiu-se também o *Armed Forces Supply Support Center*, com a finalidade de administrar a catalogação comum, a padronização e os *Interservice Supply Support Programs*. Adicionalmente, este Centro se encarregaria de avaliar as atividades militares ligadas a suprimento e sugerir aprimoramentos na sua gestão (HEWES Jr., 2005). Três anos depois, Eisenhower criou os postos de Assistente Especial para Ciência e Tecnologia e de *President's Science Advisory Committee*, então incumbido de dar diretamente à Casa Branca recomendações quanto a estratégias e armamentos concorrentes. Foi também criado o *Directorate of Defense Research and Engineering* para monitorar e controlar os gastos das Forças em sistemas de armamentos futuros. Kaufmann (1964: 32-33) afirma que “*both PSAC and DDR&E thus constituted an important precedent for the kind of analysis that McNamara would incorporate in the Pentagon with his famed and controversial “whiz kids.”*”

No cenário internacional, outros eventos intensificaram a tensão entre as superpotências na segunda metade da década de 1950. Em maio de 1955, após a quebra da neutralidade da Alemanha ocidental, que então ingressava na OTAN, Moscou se empenhou na criação de uma aliança militar oriental, o Pacto de Varsóvia, para se contrapor ao bloco encabeçado por Washington. Em novembro do mesmo ano, o governo soviético testou a sua primeira bomba de gravidade. O ano de 1956 foi marcado por dois conflitos concomitantes: a revolta na Hungria, reprimida pelos tanques soviéticos, e a crise de Suez, que colocou franceses, ingleses e israelenses contra o líder egípcio Amal Abdel Nasser. Em 1957, os avanços da União Soviética no campo da tecnologia militar foram observados a partir do lançamento do primeiro míssil balístico intercontinental, em agosto, e do primeiro satélite artificial, Sputnik. A partir de então, Khrushchev repetidas vezes ameaçou iniciar um confronto nuclear que provocaria a aniquilação do pólo ocidental (GADDIS, 2005). Nos Estados Unidos, a crença na existência de um “*missile gap*” entre Washington e Moscou – ou seja, de que as capacidades soviéticas associadas a armamentos nucleares, em geral, e a mísseis, em particular, eram superiores às dos Estados Unidos – foi tomando forma. Em novembro de 1958, Khrushchev renovou a tensão acerca de Berlim ao determinar que os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França retirassem as suas tropas da Berlim Ocidental, ameaçando transferir o controle dos direitos de acesso a esta última à Alemanha Oriental. Eisenhower não cedeu às provocações e ameaças soviéticas. Outro evento foi motivo de preocupação dos Estados Unidos, dessa vez no continente americano. Em 1 de janeiro de 1959, as forças de esquerda comandadas por Fidel Castro derrubaram o governo de Fulgencio

Batista, aliado de Washington. Concretizada a Revolução Cubana, Castro se empenhou em estabelecer relações comerciais com a União Soviética, que, mais tarde, forneceria armamentos para o regime comunista em Cuba.

Em face destes acontecimentos, o desempenho do DoD passou a ser seriamente questionado. O Congresso permanecia insatisfeito com as perdas de recursos decorrentes da duplicação e sobreposição de programas e sistemas de armamentos. Visando a responder a essas questões e aprimorar o processo decisório no DoD, em 1958 foi aprovada Lei de Reorganização da Defesa, que concedia ao Secretário de Defesa autoridade para consolidar e integrar as funções e o suprimento dos Departamentos Militares. A Lei também determinou que a JCS se concentrasse em suas responsabilidades conjuntas, delegando a administração dos Departamentos para os seus vice-chefes. Não mais os secretários das Forças seriam responsáveis pela implementação das deliberações do Executivo, segundo determinava o Plano de Reorganização número 6. Ademais, o controle sobre a JCS, que teve o seu *staff* aumentado para 400 posições, foi transferido para o Presidente da JCS. Este passou a ter direito a voto nas decisões da JCS e ganhou maior status no interior do Pentágono. Quanto às Forças, a redefinição de suas funções resultou na perda do controle sobre importantes comandos operacionais como o Comando Aéreo Estratégico, o Comando do Alaska e o Comando Europeu, os quais seriam controlados diretamente pelo Secretário de Defesa. McMaster (1997: 14) afirma que “*the law permitted the OSD to share the Chiefs’ advisory role and removed the JCS from the chain of command that ran from the president to the commanders in the field.*” Desse modo, a reorganização de 1958 deu ao Secretário de Defesa “*greater authority, more influence in strategic planning, and greater control over the JCS*” (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989), ao passo que os Departamentos Militares foram mais uma vez enfraquecidos.

A Lei de Reorganização da Defesa de 1958 foi um dos acontecimentos mais importantes no desenvolvimento institucional ligado à segurança dos Estados Unidos até aquele momento. Porém, os efeitos dessa lei só foram percebidos mais nitidamente na década seguinte, período abordado no próximo capítulo. No final da década de 1950 e início dos anos 60, pode-se dizer que o arcabouço institucional ligado à defesa estava bem desenvolvido. Porém, na prática a situação era diferente. Enthoven e Smith (2005: 10-11), num capítulo intitulado “*Unfinished Business*”, afirmam que:

But as of 1961, such centralization [no DoD] as existed was clearly unsatisfactory. The Services remained essentially independent entities. Each Service based its planning and force structures on a unilateral view of priorities and how a future war might be fought. Each had its own intelligence

net (and intelligence estimates), its own supply system, its own ballistic missile programs. Each Service emphasized its own missions at the expense of joint missions. Each Service attempted to lay the groundwork for an increased share of the budget in future years. Each Service tried to protect the over-all size of its own force structure, sometimes at the cost of readiness and real combat capability. All decisions on these matters were made by dedicated military and civilian leaders, who were convinced that by acting in the best interests of their own Service they were acting in the best interests of the nation as well. But the result was not always balanced and adequate military forces. In 1961, for instance, the airlift furnished by the Air Force and the sealift furnished by the Navy were not sufficient for the timely movement of reinforcements planned by the Army to meet an attack in Europe. The Army was counting on close air support in a nonnuclear war, but the Tactical Air Command of the Air Force was concentrating almost exclusively on aircraft and ordnance for use in theater nuclear wars. And in all support combat operations had been sacrificed to permit procurement of technologically advanced but operationally unreliable weapon systems.

Por sua vez, O General Taylor, ao observar o processo decisório no DoD, assinalou a seguinte contradição: “(...) *we have the strange phenomenon of the partial loss of control of the military in a Government where all parties, including the military, are dedicated to the principle of civilian control*” (Citado em KAUFMANN, 1964: 29).

3 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES: PERÍODO McNAMARA (1961-68)

▪ 3.1 A eleição do Presidente Kennedy e a reorientação da estratégia da política externa dos Estados Unidos

O democrata John Fitzgerald Kennedy assumiu a presidência dos Estados Unidos em janeiro de 1961. Em sua campanha, questões atinentes à segurança nacional tiveram notada proeminência, corroborando a centralidade que tais questões passaram a ocupar na agenda política dos Estados Unidos desde o fim da Segunda Guerra. No tocante à política de defesa, alguns elementos mereceram destaque nos discursos de Kennedy. Ainda Senador, ele alertava para o perigo da dependência quase exclusiva da defesa estadunidense em relação à estratégia nuclear. Para ele:

Under every military budget submitted by this administration we have been preparing primarily to fight the one kind of war we least want to fight and are least likely to fight. We have been driving ourselves into a corner where the only choice is all or nothing at all, world devastation or submission – a choice that necessarily causes us to hesitate on the brink and leaves the initiative in the hands of our enemies (Citado em KAUFMANN, 1964: 40).

Kennedy vislumbrava com preocupação a capacidade dos Estados Unidos para enfrentar a ampla gama de problemas que então se apresentavam no cenário internacional. Ele temia que, eventualmente, Washington ficasse apática diante de uma crise (postura a que o Presidente se referia como “*submission*”) por temer desencadear um confronto nuclear (o que implicaria “*world devastation*”). Era necessário, portanto, rever a estratégia estadunidense e tomar as medidas necessárias para sanar as deficiências existentes na política de defesa.

Referindo-se especificamente à condição dos armamentos convencionais, sistematicamente negligenciados pela administração anterior, Kennedy expôs a fragilidade das Forças Armadas:

We have steadily cut the numbers and strength of our ground forces – our Army and Marines. We have steadily failed to provide our conventional forces with modern conventional weapons, with effective versatile firepower. And we have particularly failed to provide the airlift and sealift capacity necessary to give these forces the swift mobility they need to protect our commitments around the world (Citado em KAUFMANN, 1964: 41).

Outro tópico habilmente explorado pelo candidato democrata foi o chamado “*missile gap*.” Analistas e militares estadunidenses afirmavam haver uma defasagem quantitativa e tecnológica entre Washington e Moscou no concernente a mísseis. Em sua campanha, após

denunciar a existência do *missile gap*, que, favorável à Moscou, ter-se-ia desenvolvido ao longo dos dois mandatos do presidente republicano Eisenhower, Kennedy se comprometeu a eliminá-lo. Para o Presidente, o motivo que culminou com a suposta vantagem soviética em termos de mísseis foi “*our willingness to place fiscal security ahead of national security. We tailored our strategy and military requirements to fit our budget – instead of fitting our budget to our military requirements and strategy...*”; desse modo, “*economic security [was obtained] at the expense of military security*” (Citado em PALMER, 1978: 50). Na situação em que os Estados Unidos se encontravam, os oficiais em Washington acreditavam que:

... the Soviets may be expected to use their superior striking ability to achieve their objectives in ways which may not require launching an actual attack. Their missile power will be the shield from behind which they will slowly, but, surely, advance – through Sputnik diplomacy, limited brush-fire wars, indirect non-overt aggression, intimidation and subversion, internal revolution, increased prestige or influence, and the vicious blackmail of our allies. The periphery of the Free World will slowly be nibbled away... Each such soviet move will weaken the West; but none will seem sufficiently significant by itself to justify our initiating a nuclear war which might destroy us (Citado em KAUFMANN, 1964: 41).

Kennedy estava consciente da irracionalidade inerente ao emprego de armamentos nucleares, uma vez que tal iniciativa implicava, inevitavelmente, a própria destruição de quem a tomasse. Desse modo, com vistas a preparar as forças estadunidenses para guerras convencionais e limitadas, o Presidente defendeu mudanças na política de defesa de Washington, as quais compreendiam, particularmente, a ampliação e o aprimoramento da estratégia estadunidense a partir do desenvolvimento de alternativas não-nucleares. Uma vez disponíveis, essas alternativas alargariam a gama de possibilidades para a reação dos Estados Unidos a movimentos de Moscou e, na medida em que conferisse maior credibilidade à eventual ameaça do emprego de artefatos nucleares por parte dos primeiros, contribuiria para dissuadir os soviéticos de iniciar um confronto nuclear. Mediante a implementação da estratégia que ficou conhecida como Resposta Flexível (*Flexible Response*), superava-se o dilema do “suicídio ou rendição” e rompia-se com a estratégia de Destruição Massiva da administração Eisenhower (GAVIN, 2001). Ademais, a capacidade de retaliação a um primeiro ataque passou a ser imperativa, já que o objetivo era aumentar dramaticamente os custos da realização de um ataque nuclear pelo oponente. Em outras palavras, os Estados Unidos deveriam aprimorar a sua capacidade de absorver um primeiro ataque e ainda dispor de forças que lhe permitissem responder na mesma moeda aos soviéticos, causando danos irreparáveis aos recursos militares e à população destes últimos. Conforme coloca McNamara

(1968: 52), tal estratégia foi definida como capacidade de destruição assegurada (“*mutual-assured capability*”).

Saliente-se também que Kennedy, ainda candidato, percebeu que o tratamento de questões estratégicas e militares pelo DoD era insatisfatório e, logo após a sua eleição, designou um comitê para analisar a organização e as operações do Pentágono. O comitê foi chefiado por Stuart Symington, Senador e ex-Secretário da Força Aérea. Conforme relata Hewes Jr. (2005), dois membros da RAND Corporation¹⁹, Charles J. Hitch e Roland N. McKean, criticaram contundentemente o gerenciamento financeiro do DoD. Por sua vez, o general Gavin, principal representante militar da tradição de Marshall de forte controle executivo sobre as Forças Armadas, afirmava que o papel da JCS, na qualidade de comitê formado por chefes de Departamentos Militares autônomos, era incompatível com a sua função de planejamento militar de alto nível. Gavin alegava que os Chefes de Estado-Maior eram incapazes de se desvincular dos interesses particulares dos seus Departamentos e que a discordância e a disputa entre as Forças produziam “atrasos intermináveis” no processo decisório (HEWES Jr., 2005).

Reiterando a constatação feita por relatórios anteriores de agências e comitês governamentais e considerando as recomendações do general Gavin, Symington concluiu que o papel excessivo das Forças “*must be corrected. At present, defense planning represents at best a series of compromised positions among the military services*” (Citado em LOCHER III, 2002: 29). Por fim, as recomendações do comitê foram: a abolição dos Departamentos Militares, que seriam assessorados por um conselho militar; a eliminação dos secretários das Forças, cujas funções ficariam a cargo do Secretário de Defesa; a substituição da JCS por um único Chefe de Estado-Maior; e o estabelecimento de três comandos funcionalmente unificados (DEFENSE DEPARTMENT (a); ROHERTY, 1970; HEWES Jr., 2005). Tais medidas visavam a insular os planejadores de defesa do “pensamento paroquial” dos Departamentos Militares (HOBKIRK, 1983). Entretanto, a nova organização do Pentágono só foi definida depois que McNamara se tornou Secretário de Defesa dos Estados Unidos.

▪ 2.1.1 A invasão da Baía dos Porcos

Logo no primeiro trimestre do seu mandato, Kennedy se viu compelido a tomar a primeira decisão drástica de sua administração no campo da política externa. Em novembro de 1960, o Presidente-eleito foi informado da existência de uma força de exilados cubanos

¹⁹ A RAND (Research ANd Development) Corporation foi criada em 1946 inicialmente com o intuito de oferecer serviços ligados à pesquisa e à análise para as Forças Armadas dos Estados Unidos.

que estavam sendo treinados pela CIA na Guatemala. O treinamento havia sido iniciado em março daquele ano e tinha como objetivo reunir cubanos que se opunham ao regime de Fidel Castro para realizar ações de guerrilha contra o governo em Havana. Naquele momento, a influência do Partido Comunista sobre o governo cubano era perceptível e os objetivos da Revolução Cubana estavam longe de serem contemplados (SCHLESINGER, Jr., 2002). Tendo herdado o projeto Guatemala da administração anterior, Kennedy autorizou o seu prosseguimento e determinou que agências do governo realizassem uma avaliação meticulosa do projeto apresentado por Allen Dulles, diretor da CIA, e pelo General Lemnitzer.

Entre as agências governamentais, o clima era de consenso. Conforme relata McNamara (1995: 25-26) “*with one exception – Sen. J. William Fulbright (D-Ark.), who dissented vigorously – everyone in the room supported the action.*” Após a apresentação do projeto Guatemala, a JCS considerou que o plano tinha chances de sucesso militar inicial, ressaltando, porém, que o sucesso definitivo dependeria ou da emergência de uma revolta no interior do território cubano ou de pesado apoio externo. Em outro relatório apresentado no início de março, a JCS abandonou o apoio externo como condicionante para a vitória e reafirmou a capacidade da ação militar de estimular a resistência cubana interna como o fator determinante do sucesso da operação. Os Chefes de Estado-Maior não só endossaram o plano, mas também colaboraram com a CIA durante a sua preparação. Dean Rusk, então Secretário de Estado, alertou para possíveis excessos na operação, sem, porém, opor-se à sua condução. Schlesinger, Jr. (2002) relata que Rusk se recusou a encaminhar ao Presidente um memorando em que o Sub-Secretário de Estado Chester Bowles manifestava posição fortemente contrária à invasão. McNamara, ainda pouco familiarizado com as questões de defesa e levando em conta que a nova administração estava seguindo uma política estabelecida pelos seus predecessores, aceitou ambos o julgamento da JCS quanto aos aspectos militares do plano e a previsão da CIA de que a invasão rapidamente produziria uma revolta contra Castro, o que culminaria com a derrubada do governo deste último.²⁰

Entretanto, a operação acabou fracassada. A subestimação das forças castristas pelo serviço de inteligência estadunidense foi um dos motivos para o insucesso da invasão. As deficiências nas atividades de coleta e análise de informações pelos órgãos competentes eram patentes. Em um momento em que a operação estava nitidamente sucumbindo, Kennedy se viu compelido a tomar uma decisão. “*He [Kennedy] was objective and trenchant in his*

²⁰ As posições dos participantes do processo decisório acerca do projeto Guatemala são relatadas por Schlesinger Jr. (2002).

questions”, afirma Schlesinger, Jr. (2002: 106), “*but absence of information made decision difficult.*” O Presidente acabou autorizando o vôo de jatos da *Essex* sobre a Baía dos Porcos. Na mesma noite B-26s e os antiquados jatos da Marinha entraram em ação. Porém, revelando problemas de coordenação, os B-26s chegaram mais de uma hora antes dos jatos, e, sem cobertura, ficaram expostos ao fogo inimigo, deixando intacta grande parte dos caças cubanos (SCHLESINGER, 2002; McMASTER, 1997). Para McNamara (1995: 26), vários foram os motivos para o “perfeito fracasso” do projeto Guatemala:

Castro’s agents thoroughly infiltrated the brigade; contrary to CIA predictions, the Cuban people did not rally in support of the invasion; Castro marshaled forces in the area more quickly and in grater numbers than anticipated; air cover for the landings had not been properly planned; the “escape hatch” into the mountains lay across eighty miles of impassable swamp (...).

Ao fim da operação, quatro estadunidenses haviam morrido e 200 mil pessoas suspeitas de ligação com movimentos de oposição haviam sido apreendidas pela polícia cubana.

Uma das lições que Kennedy tirou da invasão de Cuba estava associada à confiabilidade dos conselhos de seus assessores. Naquele momento, o Presidente se questionou até que ponto as recomendações de especialistas como militares profissionais deveriam ser acatadas. Com o fracasso da operação militar em Cuba, a JCS, grupo que, teoricamente, detinha conhecimento técnico para avaliar o plano da CIA e contribuir para o sucesso da operação – ou, alternativamente, opor-se à sua implementação com argumentos bem fundamentados –, ficou, de certa forma, desacreditado. Kennedy passou a olhá-los com suspeição. De acordo com Schlesinger (2002: 110), para o Presidente: “*The first lesson was never to rely on the experts. He [Kennedy] now knew that he would have to broaden the range of his advice, make greater use of generalists in whom he had personal confidence and remake every great decision in his own terms (...).*”

A atuação insatisfatória da JCS no episódio da Baía dos Porcos afetou a relação entre os militares e a Casa Branca durante toda a administração Kennedy. O Presidente adotou um estilo de tomada de decisão caracterizado como *ad hoc* ou colegial em segurança nacional e relações exteriores. Segundo McMaster (1997: 4) “*he [Kennedy] formed task forces to analyze particular problems and met irregularly with an “inner club” of his most trusted advisers to discuss problems informally and weigh the advantages and disadvantages of potential courses of action.*” Algumas das suas decisões, após serem tomadas, eram validadas por fóruns mais amplos. No concernente ao NSC, Kennedy modificou a sua estrutura, abolindo dois de seus principais comitês, o *Planning Board* e o *Operations Coordinating*

Board, para os quais oficiais militares eram designados. O Presidente optou por recorrer ao NSC somente para consultas pro forma, conforme previsto na NSA de 1947. O desmantelamento do aparato do NSC vigente nos anos de Eisenhower acabou por diminuir a voz da JCS em questões de segurança nacional (McMASTER, 1997). Em abril de 1962, também para descontentamento dos Departamentos Militares, Kennedy nomeou Maxwell Taylor seu Representante Militar. Suas funções seriam, fundamentalmente, servir como conselheiro do Presidente em questões militares e coordenar os esforços da Casa Branca, do DoD e das agências de inteligência, verificando a utilização dos recursos militares e de inteligência, bem como a efetividade da integração e do emprego de tais recursos. A nomeação de Taylor se deu em um momento em que a JCS estava se organizando para responder às demandas de McNamara por informação e justificativas (em termos quantitativos) das políticas e programas em andamento. Contudo, a incapacidade dos Chefes de Estado-Maior de oferecer uma resposta ao Secretário de Defesa no tempo requerido, aliada ao ineficiente sistema administrativo da JCS caracterizado por “*compromise at every level*”, acentuou a opinião desfavorável da administração em relação às Forças (McMASTER, 1997).

Com efeito, ao longo de sua administração, Kennedy procurou realizar uma abordagem mais ampla dos assuntos atinentes à defesa nacional, superando as limitações dos especialistas e livrando-se da submissão a interesses individuais. McMaster (1997: 5) afirma que “*under the Kennedy-Johnson system, the Joint Chiefs lost the direct access to the president, thus the real influence on decision making, that the Eisenhower NSC structure had provided.*” Paralelamente, “generalistas”, como o Secretário McNamara, ganharam preeminência no Pentágono. O Presidente concedeu a McNamara ampla autonomia para dirigir a complexa organização em que se concentram a formulação de políticas de defesa dos Estados Unidos, bem como os Departamentos competentes para implementá-las.

▪ 3.2 O Secretário McNamara e a reorganização do Pentágono

Robert S. McNamara se graduou em economia e filosofia pela Universidade de Berkeley em 1937 e obteve o título de mestre pela *Harvard Graduate School of Business Administration* dois anos depois. Foi professor da *Business School de Harvard* após trabalhar por um ano na firma de contabilidade *Price*. Especialista em controle estatístico, McNamara ingressou na Força Aérea do Exército, em que atuou no setor de logística durante a Segunda Guerra (KAUFMANN, 1964). Em 1946, McNamara foi admitido pela *Ford Motor Company*,

onde inicialmente ocupou o cargo de gerente de planejamento e análise financeira. Quando recebeu o convite de Kennedy para comandar o Pentágono, McNamara havia chegado à presidência da *Ford*, posto que ocupou por apenas cinco semanas (DEFENSE DEPARTMENT (b)).

McNamara contou com total apoio de Kennedy para reorganizar o DoD e levar a efeito a estratégia de *Resposta Flexível*. Duas foram as diretrizes dadas pelo Chefe do Executivo ao seu Secretário de Defesa: “*develop the force structure necessary to our military requirements without regard to arbitrary or predetermined budget ceilings. And secondly, having determined that force structure, ... procure it at the lowest possible cost*” (Citado em KAUFMANN, 1964: 48). Após estabelecer uma ruptura clara com a administração Eisenhower, cuja política de defesa havia sido marcada por um orçamento fixo e determinado arbitrariamente, o programa de defesa de Kennedy estava pronto para começar. A partir de então, a resposta aos imperativos da defesa nacional não estaria sujeita a restrições orçamentárias, não obstante houvesse preocupação por parte da administração então vigente com os custos dos programas militares. Conforme colocou Charles Hitch em uma palestra proferida em outubro de 1963:

The real problem confronting the President is to strike the proper balance between military-foreign policy on the one hand and economic-fiscal policy on the other. While this Administration has clearly demonstrated that it is determined to provide all the defense required by the international situation – and without recourse to arbitrary budget ceilings – it is by no means insensitive to the need for harmonizing military policy with economic and fiscal policy, and no Administration ever can be (INDUSTRIAL COLLEGE OF THE ARMED FORCES, 1963: 4).

Desse modo, as autoridades competentes deveriam atentar primeiramente para as necessidades da segurança nacional e, em seguida, escolher as alternativas que satisfizessem essas necessidades ao menor custo possível, sem a obrigatoriedade de que este coubesse nas linhas rígidas de um orçamento pré-definido. Tratava-se, portanto, de “*relating basic strategic concepts to forces and budgets, and in seeing that funds are spent in the most economical way commensurate with the objectives*” (KAUFMANN, 1964: 169).

McNamara rapidamente se posicionou contra as recomendações de Symington para a reorganização do DoD. Para ele, o Pentágono necessitava de uma reforma administrativa, um novo modo de gerenciamento que contribuísse para o pleno exercício de “*direção, autoridade e controle*” pelo Secretário de Defesa – não de uma reorganização estrutural (ROHERTY, 1970: 66). Embora a emenda de 1958 à NSA tenha conferido ao Secretário de Defesa maior autoridade, maior influência sobre planejamento estratégico e maior controle sobre a JCS,

inexistiam os meios necessários para se exercerem tais competências (ENTHOVEN; SMITH, 2005; JORDAN, TAYLOR Jr., KORB, 1989). Nas palavras do próprio McNamara (1968: 88):

From the beginning in January, 1961, it seemed to me that the principal problem in efficient management of the Department's resources was not the lack of management authority. The National Security Act provides the Secretary of Defense a full measure of power. The problem was rather the absence of the essential management tools needed to make sound decisions on the really crucial issues of national security.

Ao passo que a idéia de abolição dos Departamentos Militares se desvanecia, um conjunto de novas técnicas era introduzido no DoD por McNamara.

Antes disso, porém, o Secretário havia feito algumas constatações. Ao observar o *modus operandi* do Pentágono, McNamara concluiu que:

the mechanism of decision-making [in the Department of Defense] left something to be desired... We had to begin with a thorough re-examination and analysis of the contingencies we might face around the world. I considered that we were *too slow* to develop the alternatives and the decisions as to the numbers and types of forces we *really needed*... To be really meaningful the defense program must be looked at in its entirety, with each of its elements considered in light of the total program. This can be done only at the Department of Defense level (Citado em ROHERTY, 1970: 67; ênfase no original).

Quanto à relação entre as Forças e a forma como era feito o planejamento militar, McNamara (1968: 90) destacou:

We found that the three military departments had been establishing their requirements independently of each other. The results could be described as fairly chaotic. Army planning, for example, was based primarily on a long war of attrition; Air Force planning was based largely on a short war of nuclear bombardment. Consequently the Army was stating a requirement for stocking months if not years of combat supplies against the event of a sizeable conventional conflict. The Air Force stock requirements for such a war had to be measured in days, and not very many days at that. Either approach, consistently followed, might make some sense. The two combined could not possibly make sense. What we needed was a coordinated strategy seeking objectives actually attainable with the military resources available. The fact was that, in the past, so-called requirements bore almost no relation to the real world: enormous requirements existed on paper, often almost entirely disembodied from the actual size and nature of the procurement program.

O Secretário também se surpreendeu ao constatar que não havia no DoD nenhuma agência responsável por avaliar a sua organização e os seus procedimentos e imediatamente delegou essa função ao novo *General Counsel*, Cyrus R. Vance. Solis Horwitz foi nomeado Diretor do *Office of Organizational and Management Planning*, submetendo-se a Vance (HEWES Jr., 2005).

Para McNamara e sua equipe, o desafio era duplo: tornar mais rápido e eficiente o processo decisório no âmbito do Pentágono e, tendo sido identificadas as reais necessidades

militares da nação, saná-las de maneira efetiva. O enfrentamento destes desafios implicava o tratamento de inconsistências que, herdadas dos governos anteriores, demandavam retificação. Uma delas se referia à incapacidade das Forças Armadas de se adaptarem às características da guerra moderna (MURDOCK, 1974). Ao término da Segunda Guerra, era patente o fato de que as fronteiras que separavam as forças terrestres, navais e aéreas constituíam um entrave à consecução dos objetivos dos Estados na guerra. Daí a necessidade de superação do tradicional e anacrônico *modus operandi* do DoD, em que cada Departamento Militar desenvolvia os seus programas autonomamente, sem atentar para os planos dos outros Departamentos. Igualmente problemática era a total separação entre o planejamento militar e o orçamento destinado à defesa, o que frequentemente provocava desequilíbrios maléficos tanto para o orçamento quanto para a estratégia nacional e, portanto, para a segurança dos Estados Unidos. Medidas tomadas para fazer frente a este problema requeriam não só que os responsáveis pelo planejamento militar, de um lado, e pelo orçamento, de outro, considerassem em suas deliberações as mesmas categorias para a determinação das necessidades militares e dos recursos necessários para satisfazê-las, mas que a distância e a desconexão entre estes dois pilares sustentadores da política de defesa fossem definitivamente superadas.

▪ 3.2.1 O PPBS, a análise de sistemas e os Planos Quinquênis de Defesa (FYDP)

Para enfrentar os desafios apontados acima, McNamara introduziu no DoD um novo modelo para nortear a tomada de decisão em política de defesa. A partir de então, o gerenciamento do Pentágono e a tomada de decisões atinentes à segurança nacional seriam feitos com o auxílio de técnicas ou ferramentas analíticas, as quais ajudaram a promover o fenômeno conhecido como “Revolução McNamara.”²¹ Ademais, logo no início do seu mandato, McNamara redefiniu o papel do Secretário de Defesa, pautando-se por um novo conceito de administração, o chamado “*active management from the top*” (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 32). McNamara estava determinado a exercer plenamente a autoridade que havia sido conferida ao Secretário de Defesa pelo arcabouço institucional desenvolvido entre a aprovação da Lei de Segurança Nacional de 1947 até as reformas de 1958. Segundo ele:

²¹ Roherty (1970) se refere a estas técnicas como “*management tools*.” O autor considera que técnicas de administração que McNamara implantou no DoD eram similares àquelas empregadas na Ford. Roherty sustenta uma perspectiva crítica ao modelo adotado por McNamara, a qual será discutida no próximo capítulo.

In many aspects the role of a public manager is similar to that of a private manager. In each case he may follow one of two alternative courses. He can act rather as a judge or as a leader. As the former he waits until subordinates bring him problems for solution, or alternatives for choice. In the latter case, *he immerses himself in his operation, leads and stimulates an examination of the objectives, the problems and the alternatives*. In my own case, and specifically with regard to the Department of Defense, the responsible choice seemed clear (McNAMARA, 1968, 87-88; ênfase nossa).

McNamara deixou claro que não estava disposto a ser o árbitro final das disputas entre os Departamentos Militares ou a esperar, passivamente, que questões fossem submetidas à sua apreciação. Assim que chegou ao Pentágono, o Secretário afirmou: *“I’m here to originate and stimulate new ideas and programs, not just to referee arguments and harmonize interests. Using deliberate analysis to force alternative programs to the surface and then making explicit choices among them is fundamental”* (Citado em HOBKIRK, 1983: 82; ênfase nossa).

Dois foram os dispositivos analíticos instituídos por McNamara no DoD: a análise de sistemas e o PPBS. Através do PPBS, reuniam-se informações relevantes sobre níveis de força e armamentos e desenvolviam-se critérios explícitos para a escolha das alternativas disponíveis, com vistas à realização do interesse nacional. A importância de que o tomador de decisão tenha acesso a informações relevantes e abundantes é salientada por McNamara no seguinte fragmento:

(...) in order to make crucial decisions on force levels and weapons, the President, the Secretary of Defense and Congress must have complete information focused on those questions and their place in the over-all military system. They need to know, for example, the military effectiveness and the cost of a B-52 squadron as it relates to a Minuteman missile squadron and a Polaris submarine. The data must include not only the cost of equipping these units but also the cost of manning and operating them for various periods. Only under these circumstances can the alternatives be made fully clear.

One of the first things we did in 1961 was to design a new mechanism which would provide this information and integrate it into a single, coherent management system. The product of this effort was the Planning-Programming-Budgeting System (...) (McNamara, 1968: 94).

Em linhas gerais, o funcionamento do PPBS se resumia em: *i*) afirmação dos propósitos nacionais – os quais devem ser explícitos e defensáveis – a que cada programa pretende servir; *ii*) busca de alternativas para se atingirem estes propósitos; e *iii*) julgamento de alternativas concorrentes, com base em critérios determinados (ENTHOVEN; SMITH, 2005). Pretendia-se, com a implementação do PPBS, que as deliberações – na medida em que se baseassem em informações relevantes que, juntamente com os critérios desenvolvidos, possibilitariam a realização de um exercício analítico por parte dos tomadores de decisão – fossem feitas de maneira mais esclarecida e fundamentada e, portanto, mais coerente.

Ademais, era imprescindível que os programas de defesa se adequassem às necessidades nacionais e que interesses individuais ou institucionais deixassem de ser determinantes durante o processo decisório (ENTHOVEN; SMITH, 2005).

Outro elemento característico do PPBS era que as demandas militares e os custos dos programas fossem considerados conjuntamente. Ou seja, a formulação de políticas de defesa deveria se pautar tanto pelos objetivos nacionais a serem perseguidos (fins) quanto pelas dotações de recursos da nação (meios), os quais são inerentemente limitados. A variável “custo” ganhava, portanto, saliência no processo decisório em política de defesa, ao mesmo tempo em que tomavam fôlego críticos que afirmavam ser demasiada a ênfase atribuída a este elemento. As novas diretrizes, entretanto, não implicavam necessariamente que programas mais baratos deveriam ser escolhidos. Isto porque, aliado ao planejamento militar e ao orçamento, o conceito de efetividade, definido como maximização de resultado em termos de *outputs* militares a partir dos recursos disponíveis (MURDOCK, 1974), também foi incorporado ao PPBS. E, como afirmam Enthoven e Smith (2005: 36; ênfase nossa) “*One cannot get effectiveness without paying a cost. The way to get the most effective total defense program is to try to put each dollar where it will add the most to total effectiveness. The emphasis here is not on cost, but on cost and effectiveness together.*” Na mesma linha de reflexão, referindo-se à relação entre orçamento e planejamento, Kaufmann (1964: 169; ênfase nossa) afirma que:

The problem lies not so much in drawing up a budget or in disbursing resources. Rather it rests in the process of relating basic strategic concepts to forces and budgets, and in seeing that funds are spent in the most economical way commensurate with the objectives. Despite those who believe in determining the budget first, or the requirements first, what we can actually do in the field of deterrence and defense depends very much on how much we are willing to spend. Similarly, how much we are willing to spend may well depend, among other things, on the type and level of military effectiveness that we can achieve with additional increments of resources. And exactly how we spend the available resources will determine the amount of combat power that we actually acquire. The ability to reduce the costs of procuring a needed item of equipment can mean either an increase in the amount of equipment purchased or a reallocation of resources to the achievement of other important objectives. *Cost and effectiveness thus are intimately related.*

Com vistas a realizar essa análise de custo-efetividade, McNamara lançou mão de uma outra técnica: a análise de sistemas. A implementação dessa técnica estava associada ao emprego de métodos quantitativos importados da matemática, da estatística e da economia (HOBKIRK, 1983), que auxiliariam as autoridades situadas no topo do processo decisório a selecionar as alternativas mais adequadas. Por meio da análise de sistemas seria possível comparar as alternativas disponíveis tendo-se em conta os seus custos e a sua contribuição potencial para a segurança nacional. Desse modo, para Murdock (1974: 54), “*systems*

analysis presumably makes efficient choice possible – that is, the allocation of scarce resources in such a way as to maximize military output.”

Em termos gerais, o conjunto de técnicas conhecido como análise de sistemas opera da seguinte forma e na seguinte ordem: *i)* definição do propósito ou objetivo do sistema; *ii)* listagem das alternativas factíveis; *iii)* avaliação das alternativas de acordo com os custos e a efetividade relacionados a cada uma delas; *iv)* desenvolvimento de um critério para realização de um ranking das alternativas; *v)* verificação da sensibilidade do ranking a pressupostos e incertezas; *vii)* repetição do processo, explorando novas informações e idéias (*insight*) (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989). Particularmente, a análise de sistemas se caracteriza pela comparação sistemática de alternativas. Ao longo do processo decisório no Pentágono, métodos quantitativos eram empregados com vistas a determinar o ponto a partir do qual gastos adicionais com um determinado programa militar não resultassem em ganhos incrementais significativos (ou seja, o ponto em que, como se diz em Economia, começa a atuar a lei dos rendimentos decrescentes), o que tornaria os primeiros injustificáveis (ENTHOVEN; SMITH, 2005).

Uma questão relevante, ainda que pouco considerada pelos críticos do PPBS e da análise de sistemas, é a referente à fase final do processo decisório: o julgamento. O julgamento se refere ao momento em que o tomador de decisão efetivamente delibera sobre uma questão, com base nas informações que têm à sua disposição. Nesse momento, são também consideradas outras questões que possam ser pertinentes (relativas, por exemplo, ao contexto internacional ou doméstico ou a prováveis reações de um oponente). A esse respeito, Tucker (Citado por MURDOCK, 1974: 57) muito perspicazmente afirma que:

Ultimately, all policies are made and all weapon systems are chosen on the basis of judgments. There is no other way and there never will be. The question is whether those judgments have to be made in the fog of inadequate and inaccurate data, unclear and undefined issues, and a welter of conflicting personal opinions or whether they can be made on the basis of adequate, reliable information, relevant experience, and clearly drawn issues.²²

Para levar a pleno efeito o seu modelo, McNamara criou o *Systems Analysis Office* (SAO). Essa agência, chefiada pelo estudioso da RAND Corporation Alain C. Enthoven, era composta por uma equipe de analistas de alto nível, incluindo civis e militares, os quais foram designados para avaliar as necessidades militares e os sistemas de armamentos, além de rever questões atinentes à estratégia e à estrutura de forças. O SAO não só recebeu a incumbência

²² A questão do julgamento no processo decisório será tratada mais sistematicamente e analisada no próximo capítulo.

de revisar as propostas de forças e armamentos apresentadas pelos Departamentos Militares e monitorar a JCS, mas de desenvolver propostas alternativas e de reunir informações acerca das necessidades militares e dos custos e efetividade dos programas (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989). Conforme afirmam Enthoven e Smith (2005), o SAO constituiu um importante *input* para o processo decisório, bem como uma fonte de informação e de análise independente para o Secretário de Defesa. Desse modo:

the systems analysis staff quickly became a focal point of controversy in the McNamara PPBS because it seized the initiative in evaluating competing programs on the basis of statistical analyses of costs and effectiveness. Civilian analysts, often young Ph.D.'s with little military experience, dominated the office because Enthoven felt they had a degree of professional and intellectual independence which allowed them to be more objective in evaluating proposals of the different services (JORDAN; TAYLOR, Jr.; KORB, 1989: 191).

Outras técnicas foram criadas para dar andamento ao PPBS. A primeira delas foi o Plano Quinquenal de Defesa (*Five Year Defense Program – FYDP*), que, em linhas gerais, consistia em uma projeção de forças para os oito anos seguintes e uma projeção de custos e pessoal para os cinco anos seguintes, a partir de programas orientados por missões. Conforme apontou Hitch (INDUSTRIAL COLLEGE OF THE ARMED FORCES, 1963: 13):

By projecting forces, programs, and dollars at least five years into the future we can get a better appreciation of the full cost implications, present and future, of alternative program proposals. By “full cost implications”, I mean not only the cost of that in procuring it, but the entire cost of developing, acquiring, and operating the system over its useful life.

Desse modo, o planejamento militar e o planejamento financeiro passavam a ser considerados conjuntamente e ao longo do tempo em um processo dinâmico, que contava com procedimentos regulares para a modificação do plano (ENTHOVEN; SMITH, 2005; KAUFMANN, 1964). A decisão tomada pelo Secretário de Defesa quanto ao desenvolvimento e a operação de sistemas de armamentos passou a ser feita a partir de uma perspectiva mais abrangente, em que eram considerados, além dos custos envolvidos na etapa inicial de pesquisa e desenvolvimento, aqueles associados à operação do sistema – o que inclui custos de manutenção, uma vez que o sistema esteja completo.

Hitch descreveu o processo de elaboração do FYDP da seguinte maneira:

The first phase of the decision-making process – military planning and requirements determination – involves the participation of all appropriate elements of the Defense Department in their respective areas of responsibility. This is the phase in which the Joint Chiefs of Staff organization and the planners in the military departments play a particularly important role. Although the system provides for specific changes in plans and requirements at any time during the year, there is a need

for a comprehensive review and analysis, at least once a year, of the entire longer-range military plan and the forces required to support it. The product of this effort is the Joint Strategic Objectives Plan (JSOP) which is prepared by the Joint Chiefs of Staff with the assistance of the planners in the military departments. The military plans and force requirements are developed on the basis of broadly stated national security policies and future capabilities. This is a dynamic process. Plans are continually being modified as old assumptions are tested, new data are integrated, new intelligence information becomes available and alternative ways of accomplishing specific military tasks are examined and new choices made (Citado em KAUFMANN, 1964: 174).

Seguia-se a essa fase o agrupamento ou “empacotamento” de elementos dos programas e, posteriormente, a divisão de todas as atividades e operações de cada Força em categorias de acordo com seus fins ou objetivos – os chamados *outputs*.²³ Os *outputs*, por sua vez, eram compostos por diversos elementos. Cada elemento, de acordo com Enthoven (1963: 416-417), consistia em “*integrated activity combining men, equipment and installations whose effectiveness can be related to our national security policy objectives.*” Os elementos, prossegue o autor, “[were] *assembled into major programs which contain inter-related elements which closely complement each other or are close substitutes for each other and which must therefore be considered together in arriving at top-level decisions.*” Daí, os custos dos *inputs* – isto é, mísseis, tropas, navios e todos os materiais e pessoal necessários para a efetivação de cada programa – eram sistematicamente calculados a fim de propiciar a comparação entre as alternativas existentes com base em seus custos relativos (PALMER, 1978). Dever-se-ia então “*coordinate our long-range military planning with short-range detailed budgeting by projecting our detailed programs at least five years into the future.*” Os passos seguintes seriam: “*appraise our programs on a continuous basis*”; “*control approved programs through a system of progress reporting*”; e, finalmente, “*provide both physical and financial data in forms suitable for making cost-effectiveness studies of alternative force structures*” (Citado em KAUFMANN, 1964: 175).

Com base nesses fundamentos, o orçamento sofreu uma reorganização e passou a ser destinado às seguintes categorias: *i)* Forças Estratégicas; *ii)* Forças de Propósito Geral *iii)* Inteligência e Comunicações; *iv)* Transporte Aéreo e Transporte Marítimo; *v)* Guarda Nacional e de Reserva; *vi)* Pesquisa e Desenvolvimento; *vii)* Suprimento Central e Manutenção; *viii)* Treinamento e Serviços Médicos; *xix)* Administração e Atividades Associadas; e *x)* Apoio a Outras Nações (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 48). Quanto aos elementos dos programas, os custos de cada um deles foram divididos em três categorias: pesquisa e desenvolvimento, investimento inicial e operacionais anuais (KAUFMANN,

²³ Referindo-se à fase de programação, Hitch afirma que a primeira coisa a se fazer era “*to develop our programs on the basis of broad military missions which cut across traditional organizational lines, rather than on the basis of unilateral plans and priorities of the Military Services*” (Citado em KAUFMANN, 1964: 174).

1964). Todos esses custos deveriam ser calculados antes da tomada de qualquer decisão quanto ao início do desenvolvimento de um sistema de armamentos.

A terceira fase do PBBS consistia na preparação das estimativas do orçamento anual. Dezoito meses antes da apresentação do orçamento ao Congresso, os Departamentos Militares e os comandos unificados submetiam recomendações de forças à JCS, que, em seguida, apresentavam as suas estimativas de orçamento. Estas estimativas eram então revisadas pelo OSD e a sua inclusão na proposta de orçamento anual era recomendada ao Presidente. De março a junho, a JCS e a sua equipe revisavam a situação mundial então vigente e, em seguida, recomendavam ao OSD as forças militares e os principais programas para os cinco ou até mesmo oito anos seguintes. O OSD revisava o *Joint Strategic Objectives Plan (JSOP)*, elaborada pela JCS, tomava as decisões preliminares e elaborava as *Tentative Force Guidance tables*, que poderiam ser modificadas pelos Departamentos Militares. Alterações nos programas poderiam ser feitas por meio da submissão de *Program Change Proposals (PCP's)*, então renomeadas *Program Change Requests (PCR's)*, por qualquer componente do DoD. Em seguida, os PCR's eram revisados e, por fim, era elaborada a *Program Change Decision*, de responsabilidade do Secretário de Defesa. Finalmente, a incumbência de implementação das decisões tomadas era atribuída a agências específicas.

Tendo sido transmitidas as TFG's aos Departamentos Militares, o OSD iniciava a preparação do *Draft Presidential Memorandum (DPM)*, que então se transformava em *Major Program Memorandum*) para cada missão. Os DPM's compreendiam diversas propostas relativas à estrutura de forças, o critério de escolha entre as alternativas e os níveis de forças e de recursos recomendados pelo OSD. Os DPM's eram enviados para a JCS em junho e retornavam com as recomendações da Junta no mês seguinte. Em agosto, as diferenças eram resolvidas. Paralelamente, os Departamentos Militares enviavam PCP's em resposta a TFG's desenvolvidas pelo OSD anteriormente. Estas PCP's eram revisadas pela agência do OSD competente – mudanças logísticas para Instalações e Logística, mudanças em forças para Análises de Sistemas, mudanças em termos de desenvolvimento para Pesquisa e Desenvolvimento etc. No fim de agosto, o OSD apresentava uma versão final do DPM, a qual serviria como base para o estágio de orçamento. A requisição de orçamento pelos Departamentos Militares era realizada em duas partes: um orçamento básico que representava o custeamento completo do FYDP e um orçamento adendo, enviado juntamente com as PCP's, que compreendia os programas não aprovados. O orçamento era revisado em meados de dezembro e um mês depois era publicado.²⁴

²⁴ A descrição do funcionamento do PPBS se baseou em nos trabalhos de Murdock (1974) e Kaufmann (1964).

Após o desenvolvimento do primeiro FYDP, para o ano fiscal de 1963, o Pentágono passou a se concentrar na projeção do plano para cada ano e na introdução de mudanças ao programa. No início de 1963, McNamara analisou a elaboração do FYDP, enfatizando o processo pelo qual as mudanças aconteciam:

This year, in contrast to last year when we had to develop a 5-year program from the ground up, we started the budgeting cycle with an approved program projected through fiscal year 1967. This was essentially the same program I presented... last year. We realized, of course, that changes in this program would be needed as time went on; first, to reflect the action of the Congress on our fiscal year 1963 budget, and then to take account of all the numerous changes which are bound to occur in the international situation, in our requirements for military forces, in technology, and in costs. Accordingly, we established last summer a program change procedure designed to provide an orderly method for proposing, reviewing, and approving program changes. The procedure affords all elements in the Defense Department concerned with a particular proposal a full opportunity to present their views. For example, an Air Force proposal to modify its airlift fleet would be referred to the Army for comment as a user; to the Navy because of its impact on the sealift requirement; to the Joint Chiefs of Staff as representatives of the using commands, as well as to appropriate parts of my office. When all these views have been assembled, Mr. Gilpatric or I review each proposal and render a decision or, in some cases, ask for further study. Where major issues are involved we discuss the matter in greater detail with our principal military and civilian advisers. Indeed, such major issues as the RS-70, Nike-Zeus, strategic forces and so forth, were given individual and extensive study by the Chiefs, and their views were considered before the decisions were made.

The program change procedure went into effect last July and, up until the time the budget estimates were submitted in early October, several hundred program change proposals were received. These program changes would have added about \$40 billion to the previously approved 1964-67 program base. The sizable sums requested were by no means unexpected, inasmuch as we had eliminated the arbitrary budget ceilings which had been used prior to 1961.

The program change procedure has unquestionably increased the workload on the Office of the Secretary of Defense, but I was particularly anxious that nothing should be done to discourage the military departments from submitting any program change they felt was necessary for the defense of the Nation. This was consistent with President Kennedy's instructions to me to (1) develop the force structure necessary to meet our military requirements without regard to arbitrary budget ceilings; and (2) procure and operate this force at the lowest possible cost.

The total of the fiscal year 1964 programs and budgets submitted by the Services and defense agencies amounted to \$67 billion. All of the budgets were carefully reviewed jointly by the budget examiners of my office and the Bureau of the Budget, as has been the custom in the past. The analyses resulting from this review were forwarded to me for decision. In consultation with our principal advisers, Mr. Gilpatric and I then thoroughly reviewed all of the outstanding issues. Our decisions were transmitted to the respective Services and, in the final step of our review, outstanding differences were resolved. As a result of this review, we were able to reduce the approximately \$67 billion requested by the Services to the total of \$53.7 billion in new obligational authority recommended in the President's budget (Citado em KAUFMANN, 1964: 178-179).

O depoimento de McNamara sugere que, já no primeiro ano de sua implementação, o PPBS foi bem sucedido em permitir que as diversas partes envolvidas na tomada de decisão em defesa expressassem o seu ponto de vista de maneira objetiva e organizada. As posições de cada uma das partes eram avaliadas e debatidas. Ressalte-se também a significativa redução do orçamento estimado de acordo com as requisições das Forças (US\$ 67 bilhões) para o

orçamento finalmente aprovado (US\$ 53.7 bilhões), não obstante a inexistência de um teto para o orçamento destinado à defesa.

▪ 3.2.2 Reformas organizacionais

McNamara também implementou o Plano Quinquenal de Redução de Custos (*Five-Year Cost Reduction Program – CRP*), um conjunto de reformas administrativas que visavam à promoção de economia de recursos por meio da introdução de métodos mais eficientes de gerenciamento. As principais medidas tomadas nesse sentido foram o corte de gastos supérfluos, a extinção de sistemas obsoletos e o cancelamento de sistemas considerados pouco efetivos, a redução dos custos operacionais e a promoção de maior competição nas políticas de aquisição de armamentos e equipamentos. O aumento da eficiência no DoD rendeu ao Pentágono a liberação de recursos da ordem de US\$ 2.8 bilhões em 1964 e US\$ 4 bilhões anualmente até 1966 (MURDOCK, 1974). Porém, é importante notar que o cancelamento de armamentos intensificou a tensão entre o Secretário de Defesa e as Forças, freqüentemente insatisfeitas com as decisões da liderança civil do Pentágono. Dentre os sistemas de armamentos cancelados por McNamara estavam: o avião atômico, o bombardeiro B-70, o Nike-Zeus e o TFX.²⁵ Por exemplo: a despeito dos esforços da Força Aérea para manter o B-70, pesquisas feitas no OSD revelaram as deficiências técnicas desse armamento cujos custos eram, inclusive, muito elevados. Após avaliar as vantagens e as desvantagens associadas à continuidade do B-70, o OSD concluiu que o armamento deveria ser cancelado, uma vez que ele poderia ser substituído por mísseis, mais baratos e mais eficientes na realização da mesma função (ENTHOVEN; SMITH, 2005).

Paralelamente, visando ao aprimoramento da efetividade militar, McNamara adotou a estratégia do “*quick fix*”, cuja implementação resultou em mudanças significativas na estrutura de forças dos Departamentos Militares. McNamara recomendou, por exemplo, o aumento dos recursos destinados à aquisição de equipamentos e munições não-nucleares no Exército e na Força Aérea, a expansão de pesquisa em armamentos convencionais e modestos acréscimos às forças convencionais do Exército e do Corpo de Fuzileiros Navais. O Secretário também se empenhou no aprimoramento da mobilidade das forças existentes e determinou a aquisição de 129 aeronaves de longo alcance. Quanto às Forças Especiais do Exército, elas

²⁵ A respeito do processo decisório que culminou com o cancelamento desses armamentos, ver Enthoven e Smith (2005, cap. 7); McMaster (1997); McNamara (1968); e Roherty (1970).

foram reorientadas para missões de contra-insurgência e seu tamanho mais do que dobrou. O custo de todas essas mudanças foi de apenas US\$ 693 milhões (KAUFMANN, 1964). Mencione-se ainda o aprimoramento da efetividade das forças decorrente da política de coordenação das Forças, então estimulada pela nova forma de orçamento. Conforme aponta McNamara (1968: 90-91):

The Navy strategic forces, the Polaris submarines, are now considered together with the Air Force Strategic Air Command; Navy general-purpose forces are considered together with the Army and Marine divisions and the Air Force Tactical Air Command. This kind of reform provides substantial improvement in the effectiveness of our military establishment. Even where it does not lead directly to lower expenditures, it is economical in the true sense of the word; that is, it gives us the maximum national security obtainable from the dollars we do spend.

Algumas reformas lideradas por McNamara se voltaram especificamente para as ações das Forças no teatro de operações. Para o Secretário, a NSA de 1947 e suas emendas acabaram por consolidar no DoD uma estrutura organizacional “bilinear”. Isto porque:

three separate military departments reporting to the Secretary of Defense were retained to train, supply, administer and support the respective land, sea and air forces. However, operational direction of the combat forces in the field was made the responsibility of the unified and specified commanders, reporting to the Secretary through the Joint Chiefs of Staff (McNAMARA, 1968: 96).

Com relação ao controle operacional das forças de combate, dois problemas se apresentavam (McNAMARA, 1968). Algumas dessas forças ainda não haviam sido colocadas sob uma estrutura unificada de comando. Ademais, a JCS não dispunha das ferramentas de gerenciamento necessárias para se lidar com a direção operacional ordinária das forças de combate, uma vez que os principais serviços de assistência para os comandantes no teatro de operações (ou seja, comunicação, inteligência e logística) eram realizados separadamente pelos três Departamentos Militares. Assim, a JCS não tinha qualquer participação na direção operacional das forças de combate no campo.

Para solucionar a primeira deficiência, McNamara instituiu o *U.S. Strike Command*, que reuniu sob um único comando as forças prontas para o combate do *Tactical Air Command* e do *Strategic Army Corps*, os quais, a partir de então, deixaram de ser comandados pelos seus respectivos Departamentos Militares. Além disso, foram criadas três agências no Pentágono – a *Defense Communications Agency*, a *Defense Intelligence Agency* e a *Defense Supply Agency* (DSA) –, as quais passaram a se reportar ao Secretário de Defesa por meio da JCS. A unificação das atividades de logística com a instituição da DSA resultou, conforme relata McNamara (1968: 98), “*in substantial reductions in inventories and*

operating costs, plus wide improvements in supply services.” Também foi criado o *Military Command System*, designado para fortalecer o papel da JCS e garantir o controle direto das Forças pelos Chefes de Estado-Maior durante as operações. Saliente-se também que o Exército, a Marinha e a Força Aérea tiveram as suas funções de logística reunidas em uma única agência (McNAMARA, 1968).

Além da organização do Pentágono, uma das primeiras questões de que se ocupou McNamara em sua administração no DoD foi a tocante ao chamado *missile gap*. Depois de se inteirar dos recursos detidos pelos Estados Unidos e de informações que lhe permitiram estimar dotações de recursos militares soviéticas, o Secretário rapidamente concluiu que não havia uma defasagem entre Washington e Moscou em relação a mísseis. Ou melhor, havia sim essa defasagem, porém ela era favorável aos Estados Unidos. No início de 1961, a *National Intelligence Estimate* relatou ter encontrado somente quatro mísseis balísticos intercontinentais (Intercontinental Ballistic Missiles – ICBMs) dispostos no território soviético, todos eles em baixo estado de alerta. Naquele momento, os Estados Unidos contavam com 185 ICBMs e mais de 3.400 bombas nucleares (GALBRAITH, 2002). McNamara pôs fim à controvérsia em março daquele ano, ao afirmar ao *Defense Appropriation Sub-Committee* do Senado: “*Today, our strategic forces are fully adequate to carry out their assigned tasks*” (Citado em PALMER, 1978: 51). Ainda assim, os Departamentos Militares continuaram a pressionar pelo rápido aumento de mísseis estratégicos.²⁶ McNamara então ordenou a revisão do *Strategic Integrated Operating Plan* pelos analistas da RAND. Por fim, o Secretário impôs um limite de 1000 Minutemen, “*angering the Chiefs*” (GALBRAITH, 2002).

▪ 3.2.3 1961: as crises no Laos e em Berlim

No início de 1961, a caótica situação no Laos requereu a atuação do governo dos Estados Unidos. Considerando a guerra civil em andamento no Laos e o apoio soviético ao Príncipe Souvanna Phouma, o NSC recomendou o envio de um pequeno número de tropas estadunidenses com o propósito de deter as forças apoiadas por Moscou e, principalmente,

²⁶ De acordo com Galbraith (2002), “*Curtis LeMay asked for at least 2400 Minutemen; Thomas Powers of the Strategic Air Command had asked for 10,000. All were to be unleashed in a single paroxysm of mass annihilation, know (sic) as SIOP, the Single Integrated Operating Plan.*”

pressionar a União Soviética para aceitar a realização de uma conferência internacional. A JCS inicialmente se manifestou em favor de medidas enérgicas por parte do governo dos Estados Unidos, condenando a “indecisão” e a “falta de poder de fogo” que haviam caracterizado a invasão de Cuba (SCHLESINGER, Jr., 2002). Entretanto, o número de tropas estimado pelos Chefes de Estado-Maior para atuar no conflito (60 mil homens) foi considerado excessivo pelo Presidente Kennedy, que determinou a disposição, no Laos, de 10 mil fuzileiros navais estacionados no Japão. Kennedy preferiu um curso de ação que lhe permitisse maior margem de manobra ou flexibilidade a medidas extremas como “invasão” e “grande comprometimento militar” (McMASTER, 1997). Isto porque o Presidente estava ciente da fragilidade das forças convencionais estadunidenses e do risco de se comprometer militarmente no Laos em um momento em que problemas se apresentavam também em Cuba, no Vietnã, no Congo e em Berlim. A JCS acabou consentindo com a decisão da Casa Branca e, as Forças, temendo serem acusadas do mesmo erro que havia levado ao fracasso em Cuba, recusaram-se a garantir o sucesso da operação militar (SCHLESINGER, Jr., 2002). A confusão na postura da Junta era patente. Os Chefes de Estado-Maior foram incapazes de fazer recomendações consistentes para a ação estadunidense no Laos. Em uma reunião do NSC sobre a situação no Laos, conforme descrito por Schlesinger, Jr. (2002: 128):

the participants in the meeting found it hard to make out what the Chiefs were trying to say. The military proved no more satisfactory in explaining the proposals they were prepared to make. The President was appalled at the sketchy nature of American military planning for Laos – the lack of detail and the unanswered questions.

Em consonância com o Executivo e com o Congresso, o Pentágono se opôs a uma intervenção militar limitada, o que, a partir de então, passou a se caracterizar como a política padrão do DoD para o sudeste asiático (SCHLESINGER, 2002). Depois de um longo período de negociações entre Kennedy e Khrushchev, uma conferência realizada em Genebra, no dia 12 de maio, estabeleceu as condições para a neutralidade do Laos.

A crise de Berlim, em agosto de 1961, acabou por acelerar a implementação da estratégia de *Flexible Response*. O intenso fluxo de pessoas que emigravam da Alemanha Oriental para a Alemanha Ocidental, estimulado pela riqueza e pelo desenvolvimento desta última e facilitado pela falta de controle entre as fronteiras, fez crescer em Khrushchev o temor de que a economia da primeira colapsasse e, portanto, que a reputação do comunismo fosse seriamente prejudicada (GADDIS, 2005). Em 12-13 de agosto, o governo da Alemanha Oriental, respaldado por Moscou, resolveu construir um muro que passou a separar a Berlim

Oriental da Berlim Ocidental a fim de conter o fluxo emigratório. Naquele momento, algumas vulnerabilidades dos Estados Unidos se tornaram evidentes (KAUFMANN, 1964; ENTHOVEN; SMITH, 2005). Elas se associavam, particularmente, às forças de retaliação estratégica e à estrutura de alto-comando das forças. Enquanto a União Soviética adquiria um número cada vez maior de ICBMs, as forças de retaliação estratégica estadunidenses, à época compostas por cerca de 1.500 bombardeiros intercontinentais concentrados em aproximadamente 60 bases, ficavam expostas a um ataque surpresa. Ademais, a estrutura de alto-comando se concentrava em um número relativamente pequeno de pontos próximos ao Comando Estratégico Aéreo ou nas principais cidades – ou seja, nos alvos mais prováveis de um eventual ataque. As linhas de comunicação eram igualmente vulneráveis. O crítico episódio em Berlim convenceu Washington de que, independentemente de quão protegidas e poderosas fossem as suas forças nucleares e estratégicas, elas eram incapazes de, por si sós, funcionarem como um dissuasor efetivo para diferentes tipos de agressão. A partir dessa constatação, o objetivo principal da defesa estadunidense passou a ser a promoção da flexibilidade de suas forças de modo a torná-las aptas a reagir a qualquer tipo de ameaça ou agressão, particularmente em conflitos localizados em que fossem utilizados armamentos convencionais.

Saliente-se que, durante a crise de Berlim, o Presidente Kennedy recorreu a assessores e secretários como McGeorge Bundy, Kissinger (consultor), Schlesinger (*Special Assistant to the President*), Dean Rusk e McNamara para identificar e avaliar os cursos de ação disponíveis. Ao contrário de Dean Acheson (ex-Secretário de Estado), que rejeitava a negociação e defendia uma iniciativa militar por parte dos Estados Unidos, a equipe consultada pelo Presidente enfatizou a dimensão política da crise e se preocupou em definir alternativas que não desembocassem em um confronto nuclear (SCHLESINGER, Jr., 2002). Os Departamentos Militares, por sua vez, não ofereceram contribuição significativa à Casa Branca ao longo do contencioso com Moscou. Só com a construção do muro, seguida da postura complacente dos Estados Unidos, que optaram por não reagir, assistiu-se ao desfecho da crise. Até então, em Washington, o processo decisório relativo à questão de Berlim estava tão empacado quanto a negociação entre os líderes estadunidense e soviético. Terminada a crise, a força-tarefa designada por Kennedy para avaliar a questão de Berlim recomendou um incremento das forças convencionais estadunidenses, recomendação esta que foi prontamente acatada pelo Presidente (SCHLESINGER, Jr., 2002).

▪ 3.2.4 Análises e decisões sobre forças e recursos

Já em 1961, McNamara se dedicou ao incremento substantivo das forças convencionais estadunidenses. Os três Departamentos Militares tiveram aumento de efetivo e receberam autorização para convocar unidades de reserva. O Exército, porém, foi o maior beneficiado pelas novas medidas. Três divisões de treinamento do Exército ativo foram completadas e se tornaram divisões prontas para o combate. O número total de divisões prontas para o combate se expandiu para dezesseis. Cinco delas estavam dispostas na Europa e duas outras poderiam se apresentar para servir como reforço às primeiras em um curto intervalo de tempo. À frota da Marinha foram acrescentados quarenta destróieres, além de dezoito esquadrões aéreos de reserva. A Força Aérea, por sua vez, enviou onze dos esquadrões de ataque da Guarda Nacional Aérea para a Europa e recrutou seis esquadrões de transporte de sua reserva para atividades de transporte aéreo.²⁷

O DoD também se empenhou no desenvolvimento do programa de mísseis estadunidense. McNamara determinou a aceleração da substituição de ICBMs da primeira geração, Atlas e Titan, por mísseis da segunda geração, o míssil lançado de submarino (*Submarine Launched Ballistic Missile* – SLBM) Polaris e o ICBM Minuteman. Os primeiros apresentavam custos mais elevados e a sua disposição em lugares protegidos no subsolo era difícil. Também era difícil mantê-los em um status de alerta adequado. Já o Polaris, por exemplo, por requerer uma única plataforma de lançamento e por ser transportado por submarino, tinha maior probabilidade de sobreviver a um ataque surpresa. Também foram eliminados dos mísseis balísticos de médio alcance Thor, Jupiter e Regulus, todos eles dispostos sobre o solo. Esses mísseis haviam sido colocados em Estados aliados dos Estados Unidos tais como a Inglaterra, a Itália e a Turquia. Com a decisão de abolir esses mísseis, diluía-se o conceito de dissuasor estratégico baseado no teatro de operações. Visando ao aprimoramento da capacidade de penetração dos mísseis estadunidenses, o número de ICBMs passou de 28, em meados de 1961, para 1.054, em meados de 1967. Em 1968, todos os 41 Polaris estavam em operação, conforme planejado (McNAMARA, 1968). Para lidar com as falhas no comando e o controle das forças estratégicas nucleares, diversos centros de comando foram estabelecidos, incluindo alguns mantidos continuamente no ar. Além disso, foram adotados novos procedimentos e adquiridos novos equipamentos para garantir o controle dos armamentos nucleares pelas autoridades constituídas (ENTHOVEN; SMITH, 2005).

²⁷ Estes dados podem ser encontrados em KAUFMANN (1964: 67-68).

Foi também considerada a construção de um sistema defensivo estadunidense composto por Mísseis Anti-Mísseis Balísticos (ABM). O primeiro passo nessa direção se deu ainda no primeiro mandato de Eisenhower, em 1955, com a criação do sistema de ABM Nike-Zeus. Uma vez identificados os problemas técnicos envolvidos na detecção, rastreamento, interceptação e destruição de ICBMs pelo sistema de ABM, McNamara se recusou a aprovar a sua disposição, não obstante a forte oposição do Exército ao cancelamento do programa.²⁸ Outras considerações de McNamara compreendiam os elevados custos envolvidos no desenvolvimento de um sistema de ABM e, principalmente, as implicações estratégicas de tal iniciativa. Para o Secretário, a disposição de um sistema ABM nos Estados Unidos muito provavelmente levaria Moscou a aprimorar as suas forças ofensivas, assim como o desenvolvimento de um grande sistema de defesa aérea pela União Soviética na década de 1950 havia forçado Washington a realizar mudanças importantes nas suas forças de bombardeio estratégico. Conseqüentemente, desencadear-se-ia um espiral de insegurança que poderia materializar-se em uma corrida armamentista totalmente desnecessária (McNAMARA, 1968; ENTHOVEN; SMITH, 2005). A decisão tomada por McNamara foi resultado de um processo analítico e, desse modo, era perfeitamente defensável. Já a decisão de iniciar o B-70 foi bastante diferente, como descrevem Enthoven e Smith (2005: 172):

The Air Force argued for the B-70 by saying that a new bomber was needed, or that bombers could do useful things that missiles could not, but they were not required to demonstrate that the B-70 was an important part of a coherent, total U.S. strategic posture that would really be able to accomplish the stated objectives. Moreover, the system did not require the participants to accept the unfavorable implications of their arguments. For example, the Air Force argued for the Skybolt air-to-surface missile on the grounds that the B-52 bombers could not penetrate enemy defenses without it. But when the Skybolt was canceled, no recommendation was made to phase out the B-52's. (...) People were not required to take responsibility for their previous positions.

No concernente à dinâmica das interações entre McNamara e o OSD, de um lado, e a Forças, de outro, alguns pontos devem ser salientados. A própria determinação do Secretário de assumir um papel ativo no processo decisório foi um dos fatores que contribuíram para a tensão gerada no DoD logo que McNamara foi nomeado Secretário de Defesa. Nesse sentido, McMaster (1997: 19) afirma que:

McNamara's autocratic style and the condescending attitude of his young civilian assistants deeply disturbed the Joint Chiefs and other military officers in the Pentagon. The military viewed Enthoven and the rest of McNamara's Staff as adversaries. Differences arose between the JCS and McNamara's office over new management techniques, the military budget, and weapons

²⁸ Para detalhes do processo decisório concernente ao sistema de ABM ver: ROHERTY, 1970, cap. 3; McNAMARA, 1968, cap. 4.

procurement. The officers resented the lack of respect for military experience among those whom they nicknamed derisively McNamara's "happy little hotdogs."

A indisposição entre os militares e a liderança civil do Pentágono ficou clara em um depoimento do então Secretário da Força Aérea Eugene M. Zuckert. Referindo-se a um encontro em que se tratou da construção do programa para os sítios dos mísseis Titan e Atlas, ele afirmou:

We had a series of round-robin meetings with McNamara. I recall vividly one meeting of January 28, 1961 (...). Secretary McNamara abruptly rejected a recommendation by the service conferees that they be left alone and permitted to work out the problem. He said he would look to the Assistant Secretary of Defense for Supply and Logistics for his answers. Tom Morris was to be sworn in to this new post the very next day. And that is the way it went from day to day (Citado em MURDOCK, 1974: 77).

Nesse contexto, Taylor foi alertado por membros de sua equipe de que a administração Kennedy estava determinada a minimizar a influência dos militares sobre a política de defesa. O principal assistente do general, Coronel Julian Ewell, argumentou que o enfraquecimento dos Chefes de Estado-Maior se devia à predominância dos assessores civis de McNamara. Já o major da Força Aérea William Y. Smith, embora tenha feito a mesma constatação a respeito do papel e influência dos militares, apontou como causa da falta de harmonia entre civis e militares no Pentágono a incapacidade da JCS de abandonar a sua preocupação com os interesses restritos das Forças (McMASTER, 1997).

McNamara ainda demandava uma qualidade de informação que os militares eram incapazes de fornecer. De acordo com um analista do OSA (1961-65):

The thing that most concerned McNamara was the poor staff responses from the services – bland, too lengthy, etc. McNamara had established fairly early the manner in which he wanted information transmitted to him. He promised to read anything sent to him if the summary report was less than 50 pages. He refused to plow through the long tomes the services would send up. He wanted good, tight reports.

He became very disenchanted with Pentagon briefmanship he would not listen to a briefing until he had seen a report. He wanted briefings to discuss reports that he had already digested and had questions about and not just to be used for the transmission of information. This meant a huge shift in orientation for the military. The military was used to verbal responses and taking in things verbally (Citado em MURDOCK, 1974: 78).

A esse respeito, um analista do OSA (1961-64) afirmou que "*military work was all waffled – that is, staff committee work reflecting the compromises typical of committees*" (Citado em MURDOCK, 1974: 78). As informações disponibilizadas pelas Forças também refletiam

esses compromissos. Insatisfeito com a qualidade dessas informações, McNamara passou a recorrer a outras fontes de informação e assistência técnica como, por exemplo, o *Systems Analysis Office*. Foi então que o SAO assumiu uma importância central no processo de formação de políticas e, paralelamente, as recomendações dos Departamentos Militares, então consideradas inadequadas, foram rejeitadas na qualidade de base sobre a qual se tomariam decisões (MURDOCK, 1974).

▪ 3.3 A crise dos mísseis de Cuba

Em outubro de 1962, a chamada crise dos mísseis de Cuba colocou as superpotências à beira de um confronto nuclear. Não obstante as repetidas alegações de Khrushchev e do embaixador soviético Anatoly Dobrynin de que a União Soviética não disporia armamentos ofensivos em Cuba e muito embora a CIA afirmasse que as fotografias de reconhecimento feitas pelo U-2 revelavam somente sítios superfície-ar no território cubano, em 14 de outubro foram encontrados mísseis balísticos de médio alcance (MRBMs) na ilha (ALLISON; ZELIKOW, 1999; SCHLESINGER, 2002; STERN, 2005). Os Estados Unidos então se deparavam com a ameaça soviética em sua zona de influência. Kennedy rapidamente convocou seus assessores e membros do gabinete para discutir a questão e encontrar uma saída para a crise, tendo, em todo o tempo, a preocupação de evitar a eclosão de um confronto nuclear. O grupo, que ficou conhecido como ExCom (Comitê Executivo do NSC), reuniu-se todos os dias até o desfecho da crise em 28 de outubro.

Não obstante em outubro de 1962 o PPBS ainda não estivesse em pleno funcionamento – o que se deu somente a partir de janeiro de 1963 (PALMER, 1978) –, é possível identificar fortes semelhanças entre o processo de tomada de decisão durante a crise dos mísseis e o processo decisório baseado nas técnicas implementadas por McNamara. Ao longo da crise, assistiu-se, em Washington, ao tratamento de um problema de política externa de maneira exaustiva e sistemática. Após avaliar detalhadamente as fitas contendo gravações das reuniões do ExCom, Stern (2005: 216) afirmou que “*every major option was discussed, frequently in exhaustive and exhausting detail – providing both the context and sounding board for the President in making his final decisions.*” Com efeito, o processo decisório de outubro de 1962 diferiu significativamente daquele que havia culminado com a aprovação da invasão de Cuba no ano anterior. Referindo-se à frustrada operação contra a ilha em 1961, McNamara afirmou, 33 anos depois:

I had entered the Pentagon with a limited grasp of military affairs and even less grasp of covert operations. This lack of understanding, coupled with my preoccupation with other matters and my deference to the CIA on what I considered an agency operation, led me to accept the plan *uncritically*. I had listened to the briefings leading up to the invasion I had even passed along to the president, without comment, an ambiguous assessment by the Joint Chiefs that the invasion would probably contribute to Castro's overthrow even if it did not succeed right away. The truth is I did not understand the plan very well and did not know the facts. I had let myself become a passive bystander (McNAMARA, 1995: 26; ênfase nossa).

Embora não houvesse consenso quanto às motivações soviéticas e ao tipo da ameaça colocada por Moscou,²⁹ várias alternativas foram consideradas como possíveis cursos de ação para os Estados Unidos ao longo dos treze dias da crise. Cada alternativa era avaliada, considerando-se os custos reais e/ou potenciais – sobretudo de caráter político – decorrentes de sua adoção, bem como os benefícios que ela traria para o pólo ocidental. As principais alternativas contempladas foram:

- i) inação. Considerando que a capacidade soviética de desferir um ataque contra os Estados Unidos utilizando os mísseis instalados em Cuba não fazia diferença significativa, uma vez que os Estados Unidos estavam expostos aos ICBMs soviéticos, Washington poderia optar por não reagir e, desse modo, evitar uma possível contra-reação soviética em Berlim, o que poderia prejudicar as relações dos Estados Unidos com os membros da OTAN (ALLISON; ZELIKOW, 2005). O único a realmente considerar essa postura de apatia foi o *Special Assistant for National Security Affairs* McGeorge Bundy. Contudo, ele rapidamente rejeitou essa alternativa e passou a apoiar a condução de um ataque aéreo. Para Kennedy, fazer nada era inaceitável. Além de ter alertado Khrushchev para as sérias conseqüências que decorreriam da disposição de armamentos ofensivos em Cuba, o Presidente, que não conseguira se livrar das críticas dos republicanos quanto ao tratamento da questão cubana no ano anterior, viu-se compelido a tomar uma atitude mais assertiva com vistas a arrefecer as tensões no âmbito doméstico.

²⁹ Quatro hipóteses foram consideradas no concernente às motivações soviéticas para a instalação dos mísseis em Cuba: *i*) a necessidade de se garantir a defesa de Cuba, aliada soviética que temia uma investida militar estadunidense contra o seu território; *ii*) o jogo político da Guerra Fria: a iniciativa de Moscou em Cuba consistia em uma busca por uma oportunidade de alterar o equilíbrio de poder em seu favor; *iii*) a reduzida capacidade soviética em termos de mísseis: Mísseis Balísticos de Médio Alcance (Middle Range Ballistic Missiles – MRBMs) dispostos em Cuba teriam mais chances de atingir o território dos Estados Unidos; e *iv*) a possibilidade de que a União Soviética, a partir de sua presença militar estratégica em Cuba, obtivesse concessões dos Estados Unidos com respeito à Berlim. A última hipótese, contrastando com a terceira, era defendida por aqueles que acreditavam que as motivações de Khrushchev tinham caráter mais político do que militar. McNamara enfatizou, desde o início da crise, que a natureza da ameaça apresentada por Moscou não era militar e que a instalação de mísseis balísticos soviéticos em Cuba não alterara o equilíbrio de poder (ALLISON; ZELIKOW, 1999; SCHLESINGER, 2002; STERN, 2005).

Nesse sentido, Allison e Zelikow (1999: 113) afirmam que “*domestic politics were certainly a factor for Kennedy.*”

- ii) pressões diplomáticas. Duas formas de ações diplomáticas foram consideradas. A primeira, proposta pelo ex-embaixador estadunidense na União Soviética Charles Bohlen e por Thompson, consistia em fazer um ultimato a Khrushchev exigindo a retirada dos mísseis, oferecendo ao líder soviético a oportunidade de evitar confrontações públicas ou ação militar. Já o diplomata Adlai Stevenson sugeriu que se recorresse à ONU ou à Organização dos Estados Americanos (OEA) para que estas organizações inspecionassem Cuba e acompanhassem a negociação para a retirada dos mísseis. Quanto à primeira proposta, objetou-se que um ultimato feito a Khrushchev poderia estimulá-lo a tomar a iniciativa diplomática e levá-lo, eventualmente, a comprometer-se militarmente com Cuba em caso de um ataque estadunidense. Além disso, a medida apresentava poucas chances de ser bem sucedida, uma vez que os Estados Unidos não estavam dispostos a oferecer uma contraproposta. No tocante ao apelo à ONU, uma negociação no âmbito desta organização daria a Moscou margem para a exigência de concessões. Considerou-se ainda a capacidade da União Soviética de vetar qualquer resolução no Conselho de Segurança da ONU. Identificadas as falhas associadas a esta alternativa, o recurso puro a qualquer forma de pressão diplomática – ou seja, não combinado com nenhuma outra medida – foi descartado.
- iii) estabelecimento de contato direto com Fidel Castro e a tentativa de provocar uma ruptura entre Havana e Moscou. Entretanto, os membros do ExCom consideraram a possibilidade de que Castro exigisse benefícios aos Estados Unidos como contrapartida. Além disso, efetivamente, os mísseis em Cuba estavam sob controle soviético (ALLISON; ZELIKOW, 1999).
- iv) invasão. Tal medida poderia resultar tanto na remoção dos mísseis quanto na retirada de Castro do poder (objetivo maior da CIA). Por outro lado, a invasão, além de ser uma operação “massiva” e “custosa”, poderia provocar uma retaliação soviética em Berlim e dar início a um confronto convencional com possibilidade de escalar para um confronto nuclear. A JCS se preparava para uma invasão massiva. Entretanto, o Presidente da JCS General Taylor manifestou a Kennedy a sua inquietação em relação a esta alternativa, evocando o fracasso do ano anterior (ALLISON; ZELIKOW, 1999; McMASTER, 1997). Para Kennedy, a invasão da ilha era uma alternativa de último caso.

- v) a realização de um ataque aéreo “cirúrgico”, cujo alvo seriam somente as bases dos mísseis, ou um ataque aéreo mais amplo, que destruiria os mísseis, sítios superfície-ar, aviões de caça MiG, aeródromos e lugares em que fossem estocados material nuclear (STERN, 2005). Esta hipótese foi muito bem vista pela maior parte dos membros do ExCom nos primeiros encontros. Inicialmente, McNamara manifestou apoio ao ataque aéreo (amplo), com a ressalva de que a operação deveria ser conduzida antes (e somente antes) que os mísseis se tornassem operacionais. O ataque seria seguido de uma invasão aérea e naval, que aconteceria sete dias depois. Porém, o General Taylor alegou que a inteligência não era capaz de prover informações precisas sobre o status operacional dos mísseis e que um ataque aéreo não conseguiria eliminar totalmente os mísseis. Rusk então alertou para o perigo da conflagração de uma guerra nuclear antes, durante ou depois dos ataques aéreos estadunidenses, caso os mísseis soviéticos em Cuba estivessem em condições operacionais. Na medida em que os riscos³⁰ envolvidos nesta alternativa eram considerados, os ataques aéreos iam deixando de ser uma alternativa plausível.
- vi) bloqueio naval. Opção sugerida por McNamara em 16 de outubro, o bloqueio impediria a entrada de mais armamentos soviéticos em Cuba e apresentava a vantagem de ser um curso intermediário entre ataque e inação, capaz de comunicar a determinação dos Estados Unidos de agir. Esta opção lançava sobre Khrushchev a responsabilidade de dar o passo seguinte, além de permitir que Washington explorasse a sua superioridade local (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Contudo, esta alternativa também apresentava pontos negativos. O bloqueio de Cuba poderia ser seguido de uma iniciativa semelhante de Moscou em Berlim. As superpotências, vendo-se envolvidas em um impasse, então retirariam o seu bloqueio e os Estados Unidos regressariam à sua condição inicial, enquanto os soviéticos ganhariam tempo para completar os mísseis. Outro ponto desfavorável era o caráter altamente técnico do bloqueio: Como o bloqueio seria efetivado? E o que deveria ser feito pelas forças estadunidenses se navios soviéticos tentassem furar o bloqueio? Havia também a possibilidade de que Castro atacasse navios dos Estados Unidos. Porém, mais significativo era o fato de que a condução do bloqueio não teria nenhuma

³⁰ Outras questões consideradas posteriormente foram as mortes de cubanos e russos em decorrência do bombardeio e a possibilidade de uma represália soviética (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

implicação para os mísseis estacionados em Cuba, os quais se desenvolviam dia após dia (ALLISON; ZELIKOW, 1999; STERN, 2005).

Por fim, a medida adotada foi o bloqueio naval – a que os Estados Unidos se referiram como quarentena –, combinado com outras pequenas medidas que visavam a minimizar as deficiências inerentes a esta alternativa. Inicialmente, a opção pelo bloqueio tinha duas variações. Uma delas estava associada com a apresentação de um ultimato à União Soviética para a retirada dos mísseis e com a ameaça de ação militar, desconsiderando a possibilidade de negociação. Thompson e os representantes militares salientaram que a adoção do bloqueio não excluía a possibilidade de um ataque aéreo. Essa primeira combinação era apoiada por McCone, diretor da CIA, e por Robert Kennedy. Já a alternativa defendida por McNamara, Stevenson e Sorensen implicava negociação depois do estabelecimento do bloqueio, incluindo a possibilidade de realização de uma conferência em que se pretendia que as superpotências chegassem a um acordo. Entretanto, a adoção dessa alternativa permitiria aos soviéticos continuar desenvolvendo os mísseis em Cuba, além de dar margem à exigência de concessões (como a retirada de mísseis da Turquia e da Itália, que o Presidente Kennedy havia ordenado no ano anterior) por Moscou.

Em 20-21 de outubro, Kennedy optou pelo bloqueio naval combinado com um ultimato. Paralelamente, representantes dos Estados Unidos atuavam na ONU e na OEA com vistas a legitimar a ação estadunidense. Naquele momento, 200 mil tropas, cuja mobilização havia sido recomendada pelos Chefes de Estado-Maior, estavam dispostas na Flórida, prontas para dar início à invasão, e centenas de caças táticos haviam sido dispostos em aeroportos a partir dos quais o ataque aos mísseis estacionados na ilha seria mais fácil (ALLISON; ZELIKOW, 1999; McMASTER, 1997). Essa mobilização deixou claro para o governo soviético que o bloqueio seria somente um passo inicial que poderia escalar para um confronto militar em uma região em que os Estados Unidos possuíam indisputada superioridade. No dia 28, Khrushchev anunciou que desmantelaria os mísseis soviéticos estacionados no território cubano. Em seguida, os Estados Unidos concordaram em oferecer à Moscou a promessa de não invadir Cuba e secretamente se comprometeram a retirar os mísseis da Turquia e da Itália.

A opção pelo bloqueio enfrentou notada oposição por parte dos Departamentos Militares, que, no momento imediatamente anterior à tomada de decisão, defendiam a condução de ataques aéreos para desmantelar os mísseis. Embora tenha considerado um bombardeio convencional sobre Cuba nos primeiros encontros do ExCom, McNamara foi incisivo em sua oposição a esta alternativa durante grande parte do processo decisório. Diante

da recomendação dos Chefes de Estado-Maior (que considerou extremista) de que as forças estadunidenses empreendessem um ataque aéreo em larga escala, seguido de bloqueio e invasão, o Secretário argumentou que inicialmente *“the EXCOM had focused on a false choice between the all-out military solution and an exclusive reliance on diplomatic pressures”* (McMASTER, 1997: 26). McNamara teve participação ativa ao longo de todo o processo, conforme aponta Stern (2005) e sugerem Allison e Zelikow (1999) e Schlesinger (2002). A esse respeito, McMaster (1997: 26) afirma que *“McNamara was confident and articulate. He set the agenda for the discussions, persuading the EXCOM with what seemed reasoned judgment and cogent analysis.”* A JCS, por sua vez, ressentiu-se de sua exclusão dos encontros do ExCom. O único oficial militar que participou efetivamente da tomada de decisão foi o General Taylor. Em nenhum momento os Chefes de Estado-Maior foram consultados diretamente. Quando Taylor solicitou a Kennedy que se reunisse com os Chefes de Estado-Maior, que sugeriam não estarem sendo propriamente representados no ExCom, o Presidente, ao atender ao pedido, estava mais interessado em evitar que os militares se opusessem à decisão (já tomada) do que em pedir-lhes conselhos (McMASTER, 1997).

É importante notar ainda a saliente atuação de McNamara durante a execução do bloqueio, período em que o Secretário se empenhou em monitorar as ações dos militares no teatro de operações. McMaster (1997: 30) afirma que:

During the Cuban missile crisis, McNamara kept tight control over the ships, submarines, and aircraft enforcing the quarantine around Cuba to sage to the Soviets. He literally lived at the Pentagon between October 16 and 27 because he “feared that [the military] might not understand that this was a communications exercise, not a military operation.”

A atuação de McNamara como o principal estrategista do Pentágono, bem como a sua determinação em fazer que as medidas deliberadas fossem efetiva e propriamente implementadas, não foi vista com bons olhos pelos oficiais da Marinha, como fica claro no seguinte fragmento:

Admiral Anderson resented McNamara’s intrusion into what he regarded as the Navy’s responsibility and area of expertise. In “Flag Plot”, the naval operations room, Anderson became irritated with McNamara’s specific instructions on how to run the blockade. The admiral told McNamara that the Navy had been conducting blockades since the days of John Paul Joes and suggested that the defense secretary return to his office and let the Navy run the operation. McNamara rose from his chair and retorted that the operation was “not a blockade but a means of communication between Kennedy and Khrushchev,” and ordered the admiral not to use force without his express permission. After demanding that Anderson acknowledge his command, McNamara left. The secretary, who had previously clashed with the recalcitrant admiral over the development of the TFX fighter and other defense issues, concluded that Anderson had left him

with no option other than to have the admiral removed from the Joint Chiefs. Taylor supported McNamara in the alteration (McMASTER, 1997: 30).

McMaster (1997) chama atenção para o fato de que a determinação dos civis do OSD e da Casa Branca de monitorar mais de perto as operações militares durante a crise coincidiu com avanços na tecnologia de comunicação. A esse respeito, o autor afirma que:

During the Cuban missile crisis, communications equipment established in the White House after the Bay of Pigs incident allowed the president to monitor and control military operations from his desk in the Oval Office. The Defense Department installed high-volume communications and data display systems that let the White House Situation Room monitor closely the most technical aspects of military deployments and activities. Rather than give the military the mission to enforce the blockade, McNamara and the president orchestrated the specific activities of U.S. ships (McMASTER, 1997: 31).

Desse modo, durante a crise dos mísseis a influência de lideranças civis foi significativa tanto durante o processo decisório quanto durante a implementação da decisão tomada.

▪ 3.4 A guerra do Vietnã

O processo decisório relativo à instalação de mísseis soviéticos em Cuba, bem como os princípios que o nortearam, teve influência expressiva sobre o tratamento da questão do Vietnã. Assim como na crise dos mísseis, a administração Kennedy e, posteriormente, a administração Johnson acreditavam ser possível uma solução que não envolvesse confronto militar e, por isso, recorreram inicialmente a alternativas que não implicassem o uso da força. Embora os Estados Unidos considerassem que a subjugação do Vietnã do Sul à Hanói favoreceria a expansão do comunismo no sudeste asiático e no mundo, a Casa Branca não estava disposta a intervir militarmente para pôr fim à guerra civil no Vietnã, o que, possivelmente, levaria a um confronto direto com a União Soviética ou com a China. De fato, um dos princípios característicos da política externa estadunidense para o Vietnã era que os próprios vietnamitas do Sul deveriam se defender e vencer a luta contra o Norte comunista. A capacidade de se auto-defender, entretanto, estava condicionada à capacidade do governo em Saigon de se estabilizar e de coordenar a ação das suas forças contra os vietcongs.

As primeiras medidas em relação ao Vietnã foram tomadas ainda na administração Eisenhower, que, na década de 1950, apoiou a influência da França na Indochina, sem, contudo, oferecer apoio militar aos seus aliados. Em 1956, Washington se comprometeu a treinar e equipar o Exército do Vietnã, estabelecendo um *Military Assistance Advisory Group*

(MAAG) em Saigon e, desde então, injetou 30 milhões por ano na economia sul-vietnamita (BERNSTEIN, 1996). Paralelamente, a China e a União Soviética abasteciam os vietcongs, liderados por Ho Chi Minh e apoiados pelo governo em Hanói. Sete anos depois, já na administração Kennedy, 16.500 conselheiros militares se encontravam em Saigon (McMASTER, 1997). Em 1963, baseando-se nos relatórios do General Harkins que afirmavam o progresso do Vietnã do Sul na guerra, McNamara requisitou à JCS um plano para viabilizar o retorno de 1000 conselheiros militares para os Estados Unidos no fim daquele ano, não obstante existissem controvérsias no interior da administração quanto a qual deveria ser o tempo de permanência das tropas estadunidenses no Vietnã (McNAMARA, 1995). Kennedy deu um passo adiante e previu a completa retirada dos conselheiros militares para o fim de 1965 (McMASTER, 1997). Porém, a situação no Vietnã do Sul se deteriorou visivelmente a partir de maio, quando um conflito entre budistas e o governo do presidente católico Ngo Dinh Diem foi reprimido violentamente por forças especiais à mando do irmão do presidente. A reação do governo às manifestações budistas levou oficiais de Washington, juntamente com generais sul-vietnamitas, a elaborarem um plano para retirar Diem do poder. O golpe, que, em 01 de novembro, estabeleceu um governo militar em Saigon, selou o comprometimento político dos Estados Unidos com o Vietnã do Sul, além de constituir-se como um passo decisivo para o envolvimento estadunidense na Indochina.³¹

A política de Johnson para o Vietnã foi, inicialmente, marcada pela continuidade em relação à política perseguida pela administração Kennedy. Em 26 de novembro, um dia após o funeral do ex-Presidente, Johnson aprovou o *National Security Action Memorandum* (NSAM) 273, que reafirmava o comprometimento dos Estados Unidos no sentido de “*assist the [South Vietnamese] to win their contest against the externally directed and supported Communist conspiracy*” e requeria a apresentação imediata de planos de operações secretas e operações entre-fronteiras contra o Vietnam do Norte. Johnson também manifestou a expectativa de que os membros da administração “*insure full unity of support for established U.S. policy in South Vietnam*” (McMASTER, 1997: 49). Para McMaster (1997), a postura do Presidente demonstrava, mais do que sua marcada preocupação com o estabelecimento do consenso, a falta de disposição do Presidente para estimular debates amplos em questões políticas. Johnson herdou o time que assessorou Kennedy em questões de segurança nacional, o qual permaneceu tanto intacto quanto dividido em relação ao Vietnã (McNAMARA, 1995).

³¹ A despeito das divergências no interior da Casa Branca quanto à qual deveria ser a postura dos Estados Unidos em relação a Diem, os JCS se apresentaram univocamente contra o golpe. Problemas de coordenação entre Washington e oficiais da Embaixada estadunidense no Vietnã acabaram resultando na derrubada de Diem (McMASTER, 1997).

Também permaneceram a desconfiança do Executivo em relação aos militares e, por conseguinte, às suas recomendações, e um modo de tomada de decisão *ad hoc* que limitava a influência da JCS sobre as deliberações em política de defesa. Já os laços do Presidente com os seus assessores civis – com destaque para o Secretário de Defesa McNamara, que se tornou o principal assessor do Presidente em questões militares – foram fortalecidos (McMASTER, 1997). A consonância do Presidente da JCS Taylor com a administração e, mais especificamente, com McNamara,³² bem como a sua determinação em camuflar as divergências entre as Forças, contribuíram para o enfraquecimento da influência dos Departamentos Militares sobre o processo decisório.³³ Segundo McMaster (1997), três fatores favoreceram a predominância de McNamara sobre o processo de tomada de decisão: a ineficiência dos Chefes de Estado-Maior na qualidade de assessores e conselheiros do presidente; a profunda insegurança de Johnson (derivada da desconfiança que nutria em relação aos militares, em geral, e a outros assessores); e a falta de disposição do presidente para considerar visões diferentes ou alternativas a respeito do Vietnam.

Em fevereiro de 1964, os Estados Unidos passaram a conduzir operações no Vietnã. Tais operações compreendiam o Plano 34A e as patrulhas DESOTO (McNAMARA, 1995; McMASTER, 1997). O primeiro consistia de operações secretas em que agentes sul-vietnamitas eram transportados em barcos e aviões para o Vietnã do Norte com o intuito de reunir informações e realizar sabotagens. Já nas patrulhas DESOTO, navios de alta velocidade conduzidos por sul-vietnamitas ou mercenários estrangeiros lançavam ataques do tipo bater-e-correr (“*hit-and-run attacks*”) contra a costa e as instalações nas ilhas norte-vietnamitas. Essas medidas, aliadas aos esforços diplomáticos da administração Johnson para negociar com Hanói uma solução que pusesse fim à guerra, eram condizentes com a determinação da Casa

³² No primeiro encontro dos JCS com o Presidente Johnson, Taylor afirmou que os conselhos militares deveriam transcender “*purely military considerations*” e recomendou que Johnson adotasse as instruções dadas aos *Chiefs* no NSAM 55, sendo uma delas a de que os JCS considerassem, nas suas recomendações, os contextos político e econômico. A idéia contou com a aprovação do presidente, que, na ocasião, solicitou a colaboração dos *Chiefs* no sentido de reduzir os gastos com defesa (McMASTER, 1997). Conforme aponta McMaster (1997), Johnson esperava contar com a economia proveniente das reformas do Pentágono para persuadir os congressistas a apoiar os seus programas domésticos.

³³ Segundo McMaster (1997: 44), antes mesmo do golpe que retirou Diem do poder, os conflitos entre os *Chiefs* geralmente refletiam diferenças nas filosofias de guerra por eles perseguidas: “*Le May* [Chief of Staff da Força Aérea], for example, felt that the United States should respond to security threats with massive retaliation from the air, whereas Shoup [Comandante do Corpo de Fuzileiros Navais] was against using military force at all unless U.S. vital interests were at stake. Shoup based his philosophy on practical experience; to him the “*lesson*” of Korea was that the United States was not adept at fighting protracted limited wars. In contrast to both of them, Taylor believed that the United States could take military action in Southeast Asia short of committing to war, and that fighting limited wars was essential to a strategy of flexible response, which would avoid the extremes: nuclear war or buckling to Communist aggression. (...) The Navy stayed aloof from the debate because the outcome of the discussion was less consequential for the Navy than for the Air Force or the Army.”

Branca de não-intervenção militar no Vietnã. Afinado com o Executivo, McNamara defendeu a gradual intensificação do esforço militar visando a comunicar ao oponente a determinação dos Estados Unidos de agir e, dessa forma, convencer o Vietnã do Norte a cessar o apoio ao Viet Cong (McMaster, 1997). A idéia de “pressão graduada” não foi bem recebida pelos Chefes de Estado Maior. Estes, argumentando que as operações secretas seriam incapazes, por si só, de afetar a determinação de Hanói de apoiar os insurgentes no Sul, demandaram medidas mais enérgicas contra Hanói. As operações secretas continuaram, a despeito da oposição das Forças. Em 21 de dezembro, Johnson ordenou a formação de um comitê para estudar o Plano de Operações para o Vietnã. Diante da exclusão dos Chefes de Estado-Maior do grupo de planejamento, Le May afirmou: “*we in the military felt we were not in the decision-making process at all. Taylor might have been but we didn't agree with Taylor in most cases*” (Citado em McMASTER, 1997: 60).

Após uma viagem de McNamara e Taylor à Saigon, em março de 1964, o Secretário de Defesa encaminhou um memorando ao Presidente. Tendo notado a vulnerabilidade do governo central e os avanços dos vietcongs no Sul, McNamara listou possíveis cursos de ação dos Estados Unidos no Vietnã, os quais foram divididos em três categorias: *i*) operações de controle de fronteira, que compreendiam a expansão das atividades de patrulha para o Laos e o Vietnã do Norte, além de ataques aéreos e terrestres empreendidos por sul-vietnamitas; *ii*) ações retaliatórias, que, partindo de vôos de reconhecimento sobre o território norte-vietnamita, escalariam gradualmente para bombardeios daquele território e a disposição de minas nos portos norte-vietnamitas; e *iii*) ações militares secretas e graduadas realizadas por forças sul-vietnamitas e estadunidenses contra o Vietnã do Norte (McMASTER, 1997). Considerando essas alternativas, McNamara objetou ao início de ataques contra o Norte e recomendou que o Presidente aprovasse somente ações que intensificassem a assistência às tropas do Sul. Ao discutirem o memorando, os Chefes de Estado-Maior reafirmaram o seu ceticismo em relação às medidas propostas por McNamara e defenderam uma “*stronger action*” no Vietnã (McMASTER, 1997: 76). Contudo, nenhum plano de ação militar foi apresentado pela JCS (McNAMARA, 1995; McMASTER, 1997). As propostas dos Chefes de Estado-Maior permaneceram incoerentes e desconexas, dadas as diferenças entre as Forças quanto ao modo como a guerra deveria ser conduzida e a incapacidade dos representantes militares de superar os interesses paroquiais dos seus Departamentos. Ademais, conforme diversas vezes apontou McNamara (1995), os Chefes de Estado-Maior não levavam devidamente em conta os aspectos políticos do conflito e a possibilidade de que uma guerra local escalasse, podendo, inclusive, compreender o uso de armamentos nucleares.

A estratégia de pressão graduada defendida por McNamara foi novamente questionada pela JCS quando dos incidentes ocorridos no Golfo de Tonkin em julho de 1964. Em 30 de julho, uma missão 34A realizada por barcos de patrulha sul-vietnamitas atacaram duas ilhas do Vietnã do Norte no Golfo de Tonkin. Essas ilhas, acreditava-se, apoiavam as operações de infiltração contra o Sul. Em 2 de agosto, o destróier estadunidense *Maddox* foi atacado por torpedos e armas de fogo norte-vietnamitas. McNamara e Johnson, preocupados com a possibilidade de escalada do conflito, optaram por não reagir ao ataque. Os Chefes de Estado-Maior, por sua vez, demandaram retaliação (BERNSTEIN, 1996). No dia seguinte, os operadores do *Maddox* e do *Turner Joy* (outro *destroyer* estadunidense) reportaram à cadeia de comando que os destróieres estadunidenses teriam sido vítimas de um outro ataque, cuja ocorrência, até o presente momento, suscita controvérsias.³⁴ Dada a inexistência de qualquer ato de provocação pelos Estados Unidos no momento imediatamente anterior ao segundo ataque, formou-se entre os oficiais da Casa Branca e, especialmente, do Pentágono o consenso de que uma resposta ao segundo ataque se fazia “*absolutamente necessária*” (McNAMARA, 1995). O incidente no Golfo de Tonkin ilustrou a dificuldade dos oficiais civis em obter informações precisas sobre os eventos dados no teatro de operações e, sobretudo, em controlar as ações nesse teatro.

Johnson viu-se então em uma situação em que a sua capacidade de decisão e a sua determinação para agir eram colocadas à prova, ao mesmo tempo em que elementos domésticos requisitavam a atenção do Presidente. Particularmente, Johnson, que concorreria nas eleições nacionais daquele ano, temia a reação do Congresso – e especialmente do candidato republicano Barry Goldwater, um radical em relação ao Vietnã –, da mídia e de outros governos às medidas por ele adotadas (BERNSTEIN, 1996).³⁵ Por outro lado, Johnson estava convencido da necessidade de um ataque retaliatório, que não poderia se efetivar, porém, sem o consentimento do Congresso. Três dias depois do ataque, os congressistas deram carta branca para o presidente agir militarmente no Vietnã. A resolução, que ficou conhecida como Resolução do Golfo de Tonkin, foi aprovada no Câmara dos Deputados por unanimidade e no Senado por 88 votos a favor e 2 contra. Por meio dela, o Presidente era

³⁴ Em 1995, conversas de McNamara com oficiais do governo em Hanói serviram para esclarecer os acontecimentos no Golfo de Tonkin de agosto de 1964. De acordo com o General Vo Nguyen Giap, então Ministro da Defesa do Vietnã do Norte, e com relatórios militares norte-vietnamitas, o ataque do dia 2 foi ordenado por um comandante local, não por Hanói, e o segundo “ataque” nunca aconteceu (McNAMARA, 1999).

³⁵ McMaster (1997) considera que o fato de Johnson ser candidato à presidência em 1964 teve reflexos significativos sobre as decisões do presidente, que teria evitado, desde o início daquele ano, medidas mais enérgicas por temer que isso o prejudicasse nas urnas. Para McNamara (1995) e Bernstein (1996), entretanto, questões atinentes às eleições não tiveram peso expressivo sobre as políticas autorizadas pelo presidente.

autorizado a “*take all necessary steps, including the use of armed force, to assist any member or protocol state of the Southeast Asia Collective Defense Treaty requesting assistance in defense of its freedom*” (Gulf Tonkin resolution. Citado em BERNSTEIN, 1996: 338). Foi desse modo, ou seja, por meios institucionais, que se atribuiu ao Presidente larga autonomia nas decisões concernentes ao Vietnã. Entretanto, alguns autores apontam que ainda assim Johnson não estava disposto a tomar medidas enérgicas antes das eleições presidenciais.³⁶

McNamara se dispôs então a desenvolver alternativas para um ataque retaliatório. Cinco foram as opções consideradas, sendo as quatro primeiras “limitadas” e a quinta designada para exercer “pressão contínua” sobre o Vietnã do Norte. Eram elas: *i)* ataques aéreos contra navios PT e suas bases; *ii)* ataques aéreos contra instalações petrolíferas; *iii)* ataques aéreos contra pontes; *iv)* ataques aéreos contra alvos de prestígio, como plantas de aço; e *v)* disposição de minas em portos importantes ao longo da costa Norte. O Secretário requisitou informação específica aos Chefes de Estado-Maior e ordenou que eles listassem os alvos para uma represália imediata contra Hanói. Juntamente com McGeorge Bundy, McNamara considerou as vantagens e as desvantagens associadas a cada opção e, na ausência dos representantes das Forças, limitou as alternativas de retaliação a três: *i)* ataques limitados contra alvos como navios, bases e depósitos de petróleo; *ii)* pressão contínua por meio da disposição de minas na costa vietnamita; e *iii)* uma combinação de ambas as opções (McMASTER, 1997). Ao contrário do que recomendavam os Chefes de Estado-Maior, favoráveis a ataques mais amplos, o Presidente acatou a recomendação de McNamara e ordenou ataques retaliatórios contra navios petrolíferos localizados em cinco portos norte-vietnamitas e um depósito de petróleo.

Em novembro de 1964, outro incidente aumentou a tensão entre Washington e Hanói, além de tornar as divisões internas à administração Johnson ainda mais marcantes. Vietcongs invadiram a base aérea dos Estados Unidos estabelecida em Bienhoa, 12 milhas ao norte de Saigon, destruíram seis B-57s e danificaram 20 outros aviões. Cinco estadunidenses e dois sul-vietnamitas morreram. Em Washington, a JCS exigiu ataques retaliatórios contra o Vietnã do Norte e o Laos. Johnson, ainda em campanha, recusou-se a agir, mas determinou que um Grupo de Trabalho do NSC avaliasse a situação e recomendasse medidas a serem tomadas. O grupo composto por oficiais dos Departamentos de Estado e de Defesa, da CIA e da JCS ofereceu as seguintes opções:

³⁶ Califano (Citado em BERNSTEIN, 1996: 338) afirma que “*in 1964 he [Johnson] took the position that he wasn't going to make major decisions in an elections year on war and peace and life and death. He just wasn't going to do it.*”

A: continuação das operações militares secretas, acrescida de bombardeios em represália aos ataques às instalações estadunidenses e rejeição às negociações, a menos que o Norte aceitasse a interpretação feita pelos Estados Unidos dos acordos de Genebra;³⁷

B: continuação das operações em andamento, aliada à intensificação da campanha aérea e à condução de negociações durante o bombardeio; e

C: igual à “B”, exceto por prever uma pausa no bombardeio no início das negociações (BERNSTEIN, 1996; McMASTER, 1997).

Por fim, o curso de ação preferido pelo Grupo de Trabalho foi o “C”, mais compatível com a idéia de “pressão graduada.” Esta, contudo, não era nem de longe a preferência dos Chefes de Estado-Maior, que salientavam a brandura das alternativas apresentadas. Em 23 de novembro a JCS concluiu um memorando em que definia cinco cursos de ação e apresentava a sua alternativa preferida, que compreendia um “*hard knock*” contra o Vietnã do Norte com o intuito de maximizar o impacto psicológico e militar no inimigo desde o começo. Ainda assim, os Chefes de Estado-Maior não lograram afetar a decisão tomada.

Em janeiro de 1965, primeiro mês de Johnson como Presidente eleito, McNamara e McBundy propuseram uma dramática mudança na política externa dos Estados Unidos para o Vietnã. A possibilidade de se obter um governo estável em Saigon estava praticamente descartada, dadas a deterioração progressiva da situação no Vietnã do Sul, marcado por profundas divisões político-sociais e no interior das Forças Armadas, e a letargia na implementação do programa de pacificação.³⁸ O Sul continuava assistindo à infiltração de insurgentes e de soldados regulares do Norte em seu território, enquanto os vietcongs ganhavam a zona rural. Diante de uma realidade caótica e de perspectivas nada animadoras, McNamara e Bundy encaminharam ao presidente um memorando em que afirmaram categoricamente que “*we are now pretty well convinced that our current policy can lead only to disastrous defeat.*” Eles alertavam ainda que a postura de Washington de esperar pelo estabelecimento de um governo estável em Hanói e a sua passividade diante dos ataques às instalações estadunidenses na região faziam que tanto os aliados estadunidenses quanto os próprios vietcongs duvidassem da determinação dos Estados Unidos de agir. Por fim, os autores sugeriram duas possíveis alternativas: *i)* o uso do poder militar com vistas a forçar

³⁷ Este acordo, assinado em 1954, determinou a partilha do Vietnã no 17º paralelo e a promessa de eleições nacionais e de reunificação do país em dois anos. Os Estados Unidos não assinaram o acordo, já que para o governo estadunidense isto significaria aceitar a “perda” do Vietnã do Norte para o comunismo (McNAMARA, 1999).

³⁸ O programa de pacificação foi designado para proteger os camponeses sul-vietnamitas e conquistar o seu apoio ao governo durante a guerra.

uma mudança na política comunista; e *ii*) um investimento pesado em negociação. McNamara e Bundy esclareceram que, embora tendessem mais para o primeiro curso de ação, eles acreditavam que ambos deveriam ser cuidadosamente considerados (McNAMARA, 1995).³⁹ Também em janeiro, os Chefes de Estado-Maior elaboraram um memorando em que recomendavam que os Estados Unidos “*put aside many of the self-imposed restrictions which now limit our efforts, and ... undertake bolder actions which may embody greater risks*” (Citado em PALMER, 1978: 109).⁴⁰

Depois de ter acesso ao memorando, Johnson enviou Bundy ao Vietnã para avaliar as perspectivas de um governo estável e, então, aconselhar o Presidente acerca da iniciação de uma ação militar contra Hanói. Nos dias 6-7 de fevereiro de 1965, o Vietcong empreendeu um ataque surpresa massivo no Campo Holloway (a três milhas de Pleiku), onde se encontravam pessoal e forças especiais dos Estados Unidos. Oito estadunidenses morreram, cerca de 100 ficaram feridos e dez aviões foram destruídos (BERNSTEIN, 1996). Bundy foi informado do ataque pouco antes de retornar à Washington. Assim que chegou, Bundy elaborou um memorando reiterando que, no Vietnã, “*defeat appears inevitable*”. Considerando que o ataque no Pleiku demandava “*sustained reprisal*”, Bundy recomendou uma política de bombardeio gradual e contínuo do Vietnã do Norte (BERNSTEIN, 1996: 345). Tendo obtido a aprovação do NSC, Johnson ordenou o início dos ataques aéreos em 19 de fevereiro. Três dias depois, Westmoreland solicitou dois batalhões de Fuzileiros Navais e 3.500 homens para proteger a base estadunidense na parte costeira de Danang. Concretizava-se, assim, o envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra. Em março, a campanha aérea se expandiu, passando a compreender alvos como rotas de infiltração e instalações militares no Norte.

Palmer (1978) argumenta que a deterioração progressiva da situação no Sul e as perspectivas pessimistas quanto ao estabelecimento de um governo estável em Hanói, os incidentes no Golfo de Tonkin em agosto do ano anterior,⁴¹ o ataque às instalações estadunidenses no Pleiku e o declínio do apoio internacional às políticas de Washington não foram suficientes para alterar o curso da política dos Estados Unidos em março de 1965. Para

³⁹ De fato, em diversos momentos – mesmo quando os Estados Unidos estavam diretamente envolvidos na guerra – Washington investiu em negociações com Hanói, todas elas frustradas. Tais negociações foram detalhadamente descritas por McNamara (1995).

⁴⁰ As “restrições” consideradas pelos JCS se referiam àquelas que, segundo eles, impediam os Estados Unidos de tomar a iniciativa na medida em que implicavam a limitação do conflito às fronteiras do Vietnã do Sul e a hesitação quanto ao uso de forças de combate estadunidenses (PALMER, 1978).

⁴¹ A respeito desses incidentes, Palmer (1978) afirma que eles assumiram uma importância maior do que realmente mereciam em virtude do interesse do Executivo de que o Congresso aprovasse ações mais abrangentes em relação ao Vietnã. Tal aprovação foi favorecida pela apresentação incompleta de informações ao Congresso.

o autor, tal mudança deve ser atribuída ao aumento da efetividade da tomada de decisão no Pentágono, com a introdução do PPBS, e à ampla influência que o DoD passou a ter sobre as políticas para o sudeste asiático. Na medida em que o processo decisório no DoD se centralizou, como resultado do PPBS, afirma Palmer, o fluxo de inteligência dos níveis operacionais no teatro de operações para o Secretário de Defesa se intensificou, o que permitiu aos oficiais do Pentágono ter uma visão mais próxima da realidade no teatro de operações e concluir que o otimismo nutrido um ano antes não poderia ser sustentado. Nesse contexto, medidas mais assertivas foram consideradas e a campanha aérea contra o Norte foi, por fim, autorizada.

É importante ressaltar que durante a campanha aérea as relações entre civis e militares no Pentágono foram particularmente conflituosas. Os Chefes de Estado-Maior, embora permanecessem céticos quanto à efetividade das medidas determinadas pela administração Johnson, comprometeram-se em implementá-las. Incapazes de formular uma proposta coerente com respeito à utilização das forças no conflito, a JCS não teve qualquer influência sobre o planejamento das operações militares. Daí, a iniciativa da tomada de decisão ficou nas mãos dos proponentes do envolvimento limitado e gradual dos Estados Unidos na guerra. Como afirma McMaster (1996: 147), os Chefes de Estado-Maior “*served more as technicians for planners in the OSD than as strategic thinkers and advisers in their own right.*” Por exemplo: os Chefes de Estado-Maior identificaram os alvos a serem atacados (a lista era composta de 94 alvos espalhados pelo território norte-vietnamita⁴²), o volume de combustível necessário para atacar cada alvo, a disponibilidade e capacidade dos aviões e o número de ataques requeridos, e se incumbiram de executar as ordens do Presidente; por sua vez, McNamara mantinha a campanha aérea sob seu controle e coordenava, com a ajuda de Rusk, todos os alvos efetivamente atacados.

A determinação de McNamara de manter o bombardeio restrito, era, frequentemente, denunciada pela JCS como um empecilho ao sucesso da campanha (McMASTER, 1997; PALMER, 1978).⁴³ Para McMaster (1997), o fato de oficiais civis no DoD selecionarem os alvos a serem atingidos durante a condução do programa *Rolling Thunder* revelou uma

⁴² Com o intuito de avaliar a viabilidade e a efetividade dos ataques aéreos, assim que recebeu a lista dos alvos elaborada pelos Chefes de Estado-Maior, McNamara requisitou que eles avaliassem os efeitos militares e econômicos de um ataque sobre os alvos selecionados (McNAMARA, 1995).

⁴³ O “*Rolling Thunder Program 20 (RT20)*” constitui um bom exemplo das restrições impostas aos JCS. Os *Chiefs* recomendaram a inclusão de catorze alvos no programa. McNamara retirou seis. Nas discussões que se seguiram, foram expostos os argumentos que levaram à remoção de cada um desses seis alvos pelo DoD e pelo Departamento de Estado. O pacote de alvos foi discutido por Johnson e seus assessores em 23 de junho. Nenhum oficial militar participou do encontro, que culminou com a aprovação de um pacote contendo seis alvos (McMASTER, 1997).

mudança de foco por parte dos planejadores civis, que passaram a se preocupar mais com os aspectos táticos do programa do que com o desenvolvimento de uma estratégia mais ampla para a campanha aérea.⁴⁴ McMaster (1997) e Palmer (1978) salientam também as divergências entre as perspectivas e os objetivos de civis e militares. Ao passo que os últimos tinham objetivos “positivos”, como a interdição do fluxo de homens e suprimentos para o Sul e a destruição da capacidade do Vietnã do Norte de continuar apoiando as forças comunistas no Sul, os oficiais civis dos Departamentos de Estado e de Defesa tinham objetivos “negativos”, como evitar a intensificação da oposição à guerra, minimizar os danos causados à população civil e evitar a escalada do conflito. Quanto à natureza da guerra, oficiais civis tinham em alta conta aspectos políticos, ao passo que os representantes das Forças se atinham estritamente a aspectos militares.

A predominância da liderança civil sobre os militares se manifestou também no controle das operações secretas 34A, objeto de supervisão contínua por oficiais do OSD e de outros departamentos. Segundo McMaster (1997: 160-61):

Each month the Joint Chiefs submitted a detailed schedule of raids for review to McNaughton, Deputy Secretary of Defense Vance, McGeorge Bundy, and Llewellyn Thompson of the State Department. Before the JCS could draft any orders, each action was subject to another review, usually involving the president. After the Joint Staff drafted the order, the JCS could dispatch instructions only after McNaughton, McGeorge Bundy, and Thompson initialed the cable.

Considerem-se, porém, as dificuldades de se monitorarem as ações militares no teatro de operações. Palmer (1978) aponta que, não obstante McNamara controlasse a campanha aérea por meio da determinação dos alvos atingidos, o secretário não era capaz de obrigar os militares a atingi-los. De fato, “*CINPAC [Commander in Chief of Pacific Command] was to deploy only a small part of their resources, perhaps 5 to 10 percent against fixed targets, and to concentrate on armed reconnaissance missions against lines of communication in pursuit of their favored objective of interdiction*” (PALMER, 1978: 122). E quando os ataques aéreos não lograram impedir o fluxo de suprimentos e pessoas para o Sul, os militares mais uma vez atribuíram a culpa pelo insucesso da campanha às restrições impostas pelo DoD.

Em abril, avaliações da operação *Rolling Thunder* realizadas pelo diretor da CIA, John McCone, e pelo general Wheeler foram, no mínimo, desanimadoras. Além das grandes perdas materiais sofridas pelas forças estadunidenses (até aquele momento, 25 aviões haviam sido

⁴⁴ McNamara (1995: 182) corrobora essa visão ao afirmar que: “(...) *the Joint Chiefs, CINPAC, Westy, and I all continued to react on a day-to-day basis to the gathering force of events when we – and especially I, as secretary – should have been far more forceful in developing a military strategy and a long-term plan for the force structure required to carry it out.*”

destruídos e os custos das operações em geral eram altíssimos⁴⁵) durante a condução da campanha aérea, esta não havia logrado provocar a mudança esperada na determinação de Hanói de apoiar os vietcongs. Logo, como afirmou Wheeler, “*the air strikes have not reduced in any major way the over-all military capabilities of the DRV [Democratic Republic of Vietnam]*” (Citado em BERNSTEIN, 1996: 346). Com base nisto, o presidente assinou em 06 de abril o NSAM 328, que aprovava um conjunto de decisões militares graduais: 12 ações secretas realizadas pela CIA; 21 ações pelo Exército; um aumento de 18 a 20 mil homens nas tropas de apoio; a disposição de dois batalhões e um esquadrão dos Fuzileiros Navais; uma expansão de todos os batalhões dos Fuzileiros; consulta aos governos da Coréia do Sul, da Austrália e da Nova Zelândia acerca da contribuição destes países em termos de “*significant combat elements*” ao Vietnã do Sul; um “*ascending tempo*” dos ataques da operação *Rolling Thunder* e, por fim, o bombardeio do Laos (BERNSTEIN, 1966). Não obstante as evidências de que os ataques fracassavam em atingir o seu objetivo, os Chefes de Estado-Maior (com destaque para o Chefe do Estado-Maior do Exército Curtis E. LeMay) continuaram pressionando pela expansão e intensificação da ofensiva aérea e pela escalada do esforço militar em geral. Mais uma vez, a JCS falhou em apresentar qualquer estratégia condizente com os interesses dos Estados Unidos (McMASTER, 1997; McNAMARA, 1995).

Em 20 de julho, outro memorando teve forte impacto sobre as políticas para o Vietnã. O documento, encaminhado ao Presidente por McNamara e apoiado por Westmoreland, pela JCS, pelo Almirante Sharp e pela Embaixada dos Estados Unidos em Saigon, realizou uma avaliação detalhada da situação no Vietnã, afirmando que:

the situation in Vietnam is worse than a year ago (when it was worse than the year before that) (...) There are no signs that we have throttled the inflow of supplies for the VC or can throttle the flow while their material needs are as low as they are.... Nor have our air attacks in North Vietnam produced tangible evidence of the willingness on the part of Hanoi to come to the conference table in a reasonable mood. The DRV/VC [Democratic Republic of North Vietnam/Vietcong] seems to believe that South Vietnam is on the run and near collapse; they show no signs of settling for less than a complete takeover (McNAMARA, 1995: 204).

Para fazer frente a esse cenário adverso, McNamara (1995) ofereceu três alternativas: *i*) retirada sob as melhores condições possíveis; *ii*) continuação no presente nível – o que muito provavelmente levaria os Estados Unidos a adotar a primeira opção no futuro; ou *iii*)

⁴⁵ De acordo com um estudo dos *Pentagon Papers*, em 1965 os Estados Unidos realizaram 55 mil ataques aéreos contra o Vietnã, nos quais foram derrubadas 33 mil toneladas de bombas. 171 aviões estadunidenses foram destruídos em 1965 e 318 no ano seguinte. Em 1967, 15.755 estadunidenses haviam morrido no Vietnã. Um estudo da CIA estimou que os Estados Unidos gastaram US\$6.60 para infligir danos da ordem de US\$ 1.00 em 1965 e US\$ 9.60 em 1966. O número de mortos no Vietnã do Norte, 80% civis, subiu de 13 mil para 24 mil (BERNSTEIN, 1966: 352).

expansão das forças estadunidenses e, ao mesmo tempo, empenho vigoroso para abrir negociações – o que provavelmente evitaria uma derrota no curto prazo, mas aumentaria os custos de uma retirada mais tardia. Tendendo para a terceira opção, o Secretário sugeriu a expansão imediata e substancial da pressão militar dos Estados Unidos, o que se daria em estágios. McNamara propôs o aumento das tropas de 75 mil para 200 mil até outubro daquele ano. Outros 235 mil seriam recrutadas da Reserva e da Guarda Nacional. No primeiro semestre de 1966, mais 375 homens seriam enviados ao teatro de operações, totalizando 600 mil (BERNSTEIN, 1996). O memorando também demandou que Johnson encaminhasse ao Congresso um pedido de fundos para financiar esse incremento massivo das forças. Uma vez seguidas estas recomendações, seguia o documento, os Estados Unidos poderiam esperar um “*acceptable outcome within a reasonable time.*”⁴⁶ Johnson aprovou o aumento de tropas proposto (de 75 mil para 200 mil), porém objetou ao recrutamento de homens da Reserva e da Guarda Nacional. O Presidente também se negou a solicitar mais recursos ao Congresso (BERNSTEIN, 1996).

Ressalte-se que a decisão de autorizar a campanha aérea contra o Vietnã do Norte, por determinação do Executivo, não foi anunciada publicamente e tampouco foi debatida no Congresso (BERNSTEIN, 1996; McMASTER, 1997; McNAMARA, 1995). Isto se deu a despeito do alto índice de aprovação pública às políticas que a administração Johnson vinha implementando em relação ao Vietnã.⁴⁷ Para McNamara (1995), dois fatores contribuíram para a determinação do Presidente de não se tornarem públicas as suas deliberações acerca do Vietnã: a obsessão do Johnson com assegurar no Congresso a aprovação e o financiamento da agenda da “*Great Society*”⁴⁸ e o temor à pressão de conservadores em ambos os partidos. Johnson receava que congressistas linhas-duras, na medida em que pressionassem por ações militares mais intensas e, por conseguinte, mais arriscadas, provocassem a China e/ou a União Soviética, contribuindo para a escalada do conflito.⁴⁹ Quanto à *Great Society*, Johnson não

⁴⁶ Bernstein (1996) enfatiza que as recomendações do memorando não incluíam um plano para o sucesso dos Estados Unidos na guerra, além de desconsiderarem o fato de que a guerra em que os Estados Unidos se viam envolvidos era bem peculiar, ou seja, guerra de guerrilha. Anos depois, McNamara admitiu que o seu julgamento estava equivocado (McNAMARA, 1995).

⁴⁷ Note-se que em fevereiro de 1965 pesquisas revelavam que a maioria da população estadunidense apoiava as políticas de Johnson para o Vietnã. Em resposta à pergunta “*Os Estados Unidos deveriam continuar os seus presentes esforços no Vietnã do Sul, ou nós deveríamos retirar as nossas forças?*”, 64% responderam “continuar”, ao passo que 18% responderam “retirar” (McNAMARA, 1995: 173).

⁴⁸ “*Great Society*” foi um programa apresentado por Johnson ao Congresso assim que iniciou o seu mandato como presidente eleito, em janeiro de 1965. O programa era composto de um conjunto de amplas reformas domésticas envolvendo diversas áreas: educação, saúde, pobreza, discriminação racial, imigração, direitos civis, dentre outras. O comprometimento de Johnson com questões sociais já tinha se manifestado quando do seu empenho na aprovação de uma importante legislação, o *Civil Rights Act* (v. BERNSTEIN, 1996, cap. 3).

⁴⁹ A preocupação de Johnson em relação à reação do Congresso às suas políticas procede, uma vez que, como afirma Bernstein (1996: 330), “*during 1965 America began to divide sharply between doves and hawks.*”

queria que nada desviasse atenção (do Congresso) e recursos de suas reformas domésticas. Por isso, Johnson se negou a propor um plano de financiamento para a guerra, além de rejeitar a recomendação de McNamara para aumentar os impostos que tinha por objetivo financiar a guerra e evitar o aumento da inflação nos Estados Unidos. Isto foi o que Bernstein (1996) chamou de “*guns or butter dilemma*”: ao mesmo tempo em que se aprofundava o envolvimento estadunidense no Vietnã, o Presidente se empenhava para efetivar, no âmbito doméstico, a *Great Society*. Em 12 de janeiro de 1965, em seu Discurso à União, Johnson afirmou:

We will not permit those who fire upon us in Vietnam to win a victory over the desires and intentions of all the American people. This Nation is mighty enough, its society is healthy enough, its people are strong enough, to pursue our goals in the rest of the world while still building a Great Society here at home (Citado em: BERNSTEIN, 1996: 321).

Embora reconhecendo a natureza conflituosa entre as políticas domésticas e exteriores dos Estados Unidos no concernente à disputa por recursos, Johnson aparentemente não considerava que, dada a limitação inerente destes últimos, o custeamento de ambos os conjuntos de políticas seria impraticável. As recomendações feitas pelo Presidente na mesma ocasião corroboram esta afirmação.⁵⁰

Para McMaster (1997), a preocupação do Presidente de que questões domésticas pudessem ser afetadas negativamente pelo curso de ação adotado no Vietnã não se esgotava aí. Segundo o autor, em junho-julho de 1965, quando da decisão referente ao envio de tropas estadunidenses para o Vietnã, Johnson temia que o envolvimento dos Estados Unidos em um conflito longo prejudicasse as suas chances de reeleição em 1968. Nesse sentido, o autor aponta que em 14 de julho de 1965, a ida de McNamara para Saigon sob a alegação de discutir com Westmoreland a disposição de mais tropas no Sul, requisitada pelo comandante, foi um “teatro” (conforme afirmou McNaughton) designado para justificar decisões tomadas previamente. Dois dias depois, Johnson informou a McNamara que estava disposto a proceder com a disposição de mais trinta e quatro batalhões no Vietnã do Sul, pois ele temia que o envio de um número maior de tropas pudesse “*kill [the] domestic legislative program*” (Citado em McMASTER, 1997: 308). McMaster (1997: 309) chega a afirmar que “*the Great Society*” era “*the dominant political determinant of Johnson’s military strategy*”, embora não tivesse “*nothing to do with the war itself.*”

No dia seguinte ao que o presidente determinou o comprometimento de tropas estadunidenses no Vietnã, Johnson anunciou, num horário de baixa audiência televisiva, que

⁵⁰ Ver Bernstein (1996, cap. 12).

os Estados Unidos estavam em guerra. A decisão de entrar na guerra, entretanto, não contou nem com a aprovação do Congresso, que não era consultado de maneira sistemática quando da tomada de decisão, nem da população estadunidense, que permanecia desinformada sobre as ações dos Estados Unidos no Vietnã (BERNSTEIN, 1996; McMASTER, 1997; McNAMARA, 1995). A opção de Johnson por não tornar públicas as ações estadunidenses no Vietnã acabou desfavorecendo as chances de reeleição de Johnson. Desde março, segundo mês de bombardeios regulares sobre o Vietnã, a oposição tanto do público quanto do Congresso começou a se intensificar (McMASTER, 1997). O descontentamento com as políticas da administração Johnson se manifestou sobretudo entre estudantes universitários e intelectuais liberais. McMaster (1997: 254) afirma que “*in response to the growing opposition, LBJ redoubled his effort to prevent leaks and to conceal deepening American involvement in the war.*” O Presidente, com o intuito de justificar as políticas adotadas, continuou a alegar continuidade em relação aos governos anteriores e a enfatizar o compromisso dos Estados Unidos com a *Southeast Asia Treaty Organization* (SEATO). O Departamento de Estado também apresentou um documento designado para provar a cumplicidade do governo em Hanói com a insurgência no Vietnã do Sul visando a conquistar o apoio da população.

Em face dos esforços bem sucedidos dos comunistas de compensar a escalada militar dos Estados Unidos no Sul, os pedidos do comandante Westmoreland por mais tropas se tornaram recorrentes. McNamara e Johnson ficaram apreensivos diante de tais pedidos e, particularmente, diante da demanda dos Chefes de Estado-Maior de que os Estados Unidos expandissem os ataques aéreos contra o Norte para alvos próximos da fronteira com a China. Os Chefes de Estado-Maior não foram atendidos tanto porque a capacidade de tais ataques de persuadir o Norte a desistir era duvidosa quanto porque tais ações poderiam provocar um confronto com a China. McNamara continuou pressionando por negociações, tendo, em várias ocasiões, proposto pausas no bombardeio para dar lugar a iniciativas diplomáticas. Vale citar uma conversa entre Johnson e McNamara, de 17 de dezembro de 1965:

MCNAMARA: A military solution to the problem is not certain—one out of three or one in two. Ultimately we must find ... a diplomatic solution.

PRESIDENT: Then, no matter what we do in the military field, there is no sure victory?

MCNAMARA: That’s right. We have been too optimistic.

RUSK: I’m more optimistic, but I can’t prove it.

MCNAMARA: I’m saying: we may not find a military solution. We need to explore other means... our military action approach is an unacceptable way to a successful conclusion.... This seems a

contradiction. I come to you for a huge increase in escalation and undesirable results. I suggest we now look at other alternatives (Citado em McNAMARA, 1995: 225).

Naturalmente, as pausas previstas por McNamara não eram bem vistas pelos Chefes de Estado-Maior, que, além de as considerarem incapazes de provocar o resultado esperado, acreditavam que elas davam ao inimigo tempo para se fortalecer e intensificar o fluxo para o Sul. Johnson também contemplava a cessão dos bombardeios com algum ceticismo em virtude da frustração de todas as tentativas semelhantes dadas anteriormente e da crença de que Hanói poderia interpretar tal iniciativa como uma fraqueza ou falta de determinação dos Estados Unidos (McNAMARA, 1995; McMASTER, 1997).

O malogro das iniciativas diplomáticas, a discordância com outros assessores de Johnson e a crescente oposição dos Chefes de Estado-Maior contribuíram para a crescente frustração de McNamara com o rumo que tomava a guerra. O descontentamento do Secretário ficou patente em um memorando que encaminhou ao Presidente em maio de 1967 e que acabou tornando mais tensas as relações entre ele e Johnson. No documento, McNamara afirmou categoricamente a sua descrença quanto à consecução de vitória na guerra. McNamara afirmou:

Continuation of our present moderate policy, while avoiding a larger war, will not change Hanoi's mind, so is not enough to satisfy the American people; increased force levels and actions against the North are likewise unlikely to change Hanoi's mind, and are likely to get us in even deeper in Southeast Asia and into serious confrontation, if not war, with China and Russia; and we are not willing to yield (...) (Citado em McNAMARA, 1995: 266).

Com efeito, a mensagem de McNamara, conforme ele mesmo afirmou anos depois, era a seguinte: já que a vitória era improvável e que a permanência militar dos Estados Unidos no Vietnã representava riscos e custos cada vez mais altos, Washington deveria considerar seriamente a retirada de suas tropas do Sul o quanto antes, a fim de evitar problemas ainda maiores no futuro. Nesta mesma linha – ou seja, de que a retirada naquele momento não implicaria danos irreparáveis ou permanentes à segurança dos Estados Unidos e do Ocidente –, quatro meses depois, o Diretor da CIA Richard Helms enviou ao Presidente um relatório que Johnson preferiu não compartilhar com seus assessores.⁵¹ Ao descrever as reações ao

⁵¹ Depois de avaliar os resultados até então obtidos pela campanha aérea (o relatório afirmava que: “*Hanoi continues to meet its own needs and to support its aggression in South Vietnam. Essential military and economic traffic continues to move [emphasis added].*”), o relatório, enviado a Johnson em 12 de setembro, concluía que: “*Any honest and dispassionate analysis must conclude that, if the U.S. accepts failure in Vietnam, it will pay some price in the form of new risks which success there would preclude. (...) In the case of Vietnam, there does not seem to be a common denominator which permits such eventual risks to be measured reliably against the obvious and immediate costs of continuing war. Presumably those who have to make the agonizing choices were*

memorando assinado por McNamara, Walt Rostow (assessor de segurança nacional do Presidente) afirmou que o documento suscitou “*dangerously strong feelings*” no governo (McNAMARA, 1995: 271). O debate no interior da administração se intensificou ainda mais, passando a envolver mais diretamente o Congresso e acentuando as diferenças entre McNamara e a JCS, que começou a manifestar abertamente a sua oposição às políticas sugeridas pelo Secretário. McNamara (1995) afirma que na ocasião os Chefes de Estado-Maior responderam ao seu memorando com nove memorandos, todos eles criticando as suas recomendações. A JCS também demandou ataques mais agressivos contra o Norte a partir da terra, do mar e do ar. Em 20 de maio, os Chefes de Estado-Maior encaminharam a McNamara outro memorando em que recolocavam a questão de que a invasão do Vietnã do Norte, do Laos e do Camboja poderia se tornar necessária, o que envolveria a disposição de forças estadunidenses na Tailândia e, bem possivelmente, o uso de armamentos nucleares no sul da China. Daí a necessidade de se mobilizarem as reservas. Johnson, seguindo o conselho de McNamara, não cedeu às pressões dos militares.

Com o intuito de resolver as divergências com a JCS a respeito da campanha aérea, McNamara solicitou ao Diretor da CIA que mobilizasse seus analistas para avaliar as alternativas apontadas pelos militares. O relatório da CIA foi enfático em afirmar que: “*we do not believe that any of the programs ... is capable of reducing the flow of military and other essential goods sufficiently to affect the war in the South or to decrease Hanoi’s determination to persist in the war.*” Tal conclusão foi baseada em fatos: “*the excess capacity on the road networks ... provides such a deep cushion that it is almost certain that no interdiction program can neutralize the logistics target system to the extent necessary to reduce the flow of men and supplies to South Vietnam below their present levels*” (Citado em McNAMARA, 1995: 275). A análise foi rejeitada pelos Chefes de Estado-Maior, que continuaram a pressionar pelo incremento dos bombardeios.

Outros eventos tanto no âmbito internacional quanto no plano doméstico dificultaram a concentração da administração Johnson no Vietnã: a invasão do Egito por Israel no fim de maio, que renovou a tensão entre Washington e Moscou e levou os líderes das superpotências a usar pela primeira vez a “*hot line*”, desenvolvida logo depois da crise dos mísseis de Cuba; o programa soviético de ABMs, que ameaçava o equilíbrio nuclear entre o Leste e o Oeste; o conflito entre a Grécia e a Turquia em torno do Chipre, que colocava desafios importantes ao

aware of that already. If the analysis here advances the discussion at all, it is in the direction of suggesting that the risks are probably more limited and controllable than most previous argument has indicated [emphasis added]” (Citado em McNAMARA, 1995: 293).

flanco sudeste da OTAN; e, internamente, manifestações raciais em grandes cidades dos Estados Unidos, além de protestos crescentes contra a guerra.

Ao visitar o Vietnã em julho de 1967, McNamara se deparou com as avaliações otimistas do comandante Westmoreland e do diplomata Ellsworth Bunker, que sucedeu Lodge como embaixador estadunidense no Vietnã, acerca dos esforços militares dos Estados Unidos. Westmoreland, apoiado por Bunker, afirmava que *“The situation is not a stalemate”* e acrescentava que *“we are winning slowly but steadily, and the pace can accelerate if we reinforce our successes”* (Citado em McNAMARA, 1995: 283). Na ocasião, Westmoreland solicitou à Casa Branca mais 200 mil tropas. Ao mesmo tempo, em Washington, as divisões com respeito à guerra ficavam cada vez mais marcantes. Enquanto liberais e moderados criticavam Johnson por ser incapaz de reverter a tendência de escalada da guerra, radicais em ambos os partidos e apoiados pela JCS, pressionavam pela expansão da guerra. Em agosto, McNamara foi chamado a depor em uma auditoria proposta pelo *Senate Armed Services Committee’s Preparedness Investigating Subcommittee* cujo intuito era pressionar a Casa Branca para retirar as restrições impostas à campanha aérea. Em seus depoimentos, oficiais da Força Aérea, Exército e Marinha, os cinco Chefes de Estado-Maior e os cinco comandantes seniores envolvidos na campanha aérea defenderam o prosseguimento dos bombardeios, porém sem as restrições então vigentes. Eles argumentaram que: *“the bombing had been much less effective than it might have been—and could still be—if civilian leaders would heed military advice and lift the overly restrictive controls they had imposed on the campaign.”* Nas palavras de McNamara (1995: 286), *“The generals and admirals hammered at what they considered the central problem in the way we were fighting the war—meddling by the civilians in Washington.”* Em 25 de agosto, McNamara respondeu aos militares rememorando os objetivos iniciais da campanha aérea e afirmando a atestada incapacidade desta última de atingi-los. O Secretário ainda justificou a escolha dos alvos a serem atacados e a improbabilidade de que a expansão dos ataques aéreos fosse bem sucedida.⁵² Por fim, o sub-

⁵² Vale reproduzir a avaliação de McNamara dos alvos escolhidos: *“(…) I turned to the issue of fixed targets in the North—factories, power plants, storage depots, and the like. These accounted for only 10 percent of our strikes. I explained that we made decisions about these targets on a target-by-target analysis, balancing the target’s military importance against its cost in U.S. and Vietnamese lives and the risks of expanding the war. The chiefs had recommended 359 targets to the president and me, of which 302, or 85 percent, had been approved. Of the 57 not approved, the chiefs themselves acknowledged 7 to be of limited value; 9 were small petroleum facilities accounting for less than 6 percent of North Vietnam’s remaining storage capacity; 25 were nonpetroleum targets of lesser importance in heavily defended areas, which were not, in my judgment, worth the loss of American lives that would result from the attacks. Five lay too close to China; and the final 11 were still on the table. (...) I tried to make clear that the importance attached to fixed targets reflected a fundamental misconception of North Vietnam’s simple economic needs and the outside sources of its war-making capacity. (...) Moreover, the USSR and China—not indigenous factories or refineries—produced most of its war supplies (McNAMARA, 1995: 287).*

comitê do Senado elaborou um relatório que criticava McNamara por “microgerenciar” a guerra por meio das limitações impostas aos bombardeios, as quais comprometiam a efetividade dos últimos. O relatório concluiu que:

We cannot, in good conscience, ask our ground forces to continue their fight in South Vietnam unless we are prepared to press the air war in the North in the most effective way possible.... *Logic and prudence requires that the decision be with the unanimous weight of professional military judgment* (Citado em McNAMARA, 1995: 291; ênfase nossa).

As avaliações de progresso na guerra feitas pelos militares e outros oficiais que se encontravam no teatro de operações exerceram influência expressiva sobre o Congresso e a opinião pública em geral.

Em 1 de novembro, McNamara encaminhou outro memorando ao Presidente Johnson. No documento, McNamara reiterava sua descrença quanto ao sucesso no Vietnã. Nesse sentido, ele afirmava que: “*continuing on our present course will not bring us by the end of 1968 enough closer to success, in the eyes of the American public, to prevent the continued erosion of popular support for our involvement in Vietnam.*” Isto porque: “*Nothing*”, segundo ele,

can be expected to break this will [North’s will to fight] other than the conviction that they cannot succeed. This conviction will not be created unless and until they come to the conclusion that the U.S. is prepared to remain in Vietnam for whatever period necessary to assure the independent choice of the South Vietnamese people (Citado em McNAMARA, 1995: 308).

Ele enfatizava que as recomendações da JCS de expandir geograficamente a guerra terrestre e de intensificar os bombardeios não ofereciam perspectivas razoáveis de sucesso. Pelo contrário, a aceitação e implementação destas recomendações levariam à ampliação da guerra e dos riscos a ela associados. Desse modo, McNamara acreditava que o curso de ação mais indicado era realizar “*the stabilization of our military operations in the South ... along with a demonstration that our air attacks on the North are not blocking negotiations leading to a peaceful settlement*” (McNAMARA, 1995: 307). Ou seja, o Secretário já não acreditava que o objetivo dos Estados Unidos no Vietnã poderia ser alcançado pela mobilização de meios militares, mas deveria ser redefinido em termos políticos e perseguido por meio de negociações. Ele então propôs que se seguissem os seguintes passos: anúncio de uma política de estabilização; suspensão dos bombardeios no Norte do Vietnã antes do fim do ano com vistas a propiciar negociações; revisão das operações terrestres no Sul a fim de reduzir as baixas estadunidenses, transferir aos sul-vietnamitas maior responsabilidade por sua própria segurança e reduzir os efeitos destrutivos da guerra sobre o Vietnã do Sul. Esse memorando,

cujo acesso a outros assessores foi negado por Johnson, tampouco foi objeto de discussão na Casa Branca, o que contribuiu para aumentar ainda mais a tensão entre o Chefe do Executivo e o Secretário de Defesa.

Em 2 de novembro, o grupo conhecido como *Five Wise Men*⁵³ se reuniu no gabinete presidencial. Enxergando grande progresso na guerra, eles demandaram ao Presidente que prosseguisse com o programa vigente. Quanto à campanha aérea, todos, exceto George Ball, concordaram em que os bombardeios deveriam prosseguir. Oito dos onze componentes do grupo disseram acreditar que os comunistas nunca iriam negociar. Com respeito a uma eventual retirada das tropas estadunidenses, eles unanimemente concluíram que a presença militar de Washington no Vietnã deveria continuar. McNamara (1995) salienta que essas conclusões se deram na ausência de informações recentes e confiáveis sobre o que estava de fato acontecendo no Vietnã. Ressalte-se ainda que os *Five Wise Men* não tomaram conhecimento do conteúdo do memorando de McNamara. Com efeito, as constatações dos *Five Wise Men*, grupo composto pelos líderes mais experientes nas suas áreas e acostumados a lidar com os problemas da Guerra Fria, estavam em consonância com os relatórios dos oficiais militares estadunidenses no Vietnã e com parte importante do Congresso.

McNamara destoava desse consenso que se formava em torno da continuidade da ação militar no Vietnã do Sul, o que ficou claro sobretudo com a submissão do memorando de 1 de novembro ao presidente Johnson. Um mês depois de receber o documento, Johnson anunciou a eleição de McNamara à presidência do Banco Mundial, bem como a saída do Secretário do DoD em data não especificada. A cerimônia de despedida de McNamara ocorreu em 29 de fevereiro, no Pentágono. Antes, porém, o Secretário rejeitou o pedido de mais 200 mil tropas feito por Westmoreland em 23 de janeiro 1968 em face da deterioração da situação no Vietnã (McNAMARA, 1995). Os acontecimentos críticos ocorridos entre o fim de novembro de 1967 e a saída de McNamara compreenderam a apreensão de um navio de inteligência dos Estados Unidos em águas internacionais pela Coreia do Norte e o lançamento da Ofensiva Tet no Vietnã do Sul pelos Vietcongs.

▪ 3.4.1 Balanço da influência do PPBS sobre as políticas para o Vietnã

⁵³ Compunham ao grupo (expandido) ex-oficiais do governo como Dean Acheson, George Ball, Omar Bradley, Mac Bundy, Clark Clifford, Art Dean, Doug Dillon, Abe Fortas, Cabot Lodge, Bob Murphy e Max Taylor.

Cumpra ainda abordar a influência do PPBS sobre as políticas concernentes ao Vietnã antes e depois do envolvimento direto dos Estados Unidos na guerra. Enthoven e Smith (2005: 168) descrevem a situação das forças estadunidenses empregadas no Vietnã:

The quality of the forces deployed to Vietnam was much better than it had been a few years earlier. For example, the airmobile-division concept had been tested, and the division was ready when it was needed. New, modern conventional weapons and ordnance were available in quantity. Sufficient strategic and tactical airlift aircraft were available to meet deployment, battlefield, and evacuation objectives. PPBS played a major role in the design of these improvements.

O PPBS se empenhou em planejar o substancial incremento de forças, que deveria efetivar-se de maneira equilibrada.⁵⁴ Ou seja, qualquer acréscimo de armamentos, equipamentos ou pessoal era considerado tendo-se em vista a situação geral das forças e avaliado segundo a sua contribuição potencial para o aprimoramento dos esforços militares. Atenção especial era conferida ao planejamento financeiro associado aos incrementos de forças ao longo do conflito, com o propósito de se evitarem desperdícios⁵⁵ e de se manterem sob controle tanto o aumento quanto um posterior decréscimo das forças. Foi criado sistema de planejamento para o Vietnã que, considerado uma extensão do PPBS, foi designado para coordenar o planejamento das forças, o orçamento, o planejamento de pessoal e os suprimentos necessários para condução das operações.

Palmer (1978) afirma que, dentre as inovações resultantes da introdução do PPBS, uma das mais importantes foi a centralização do controle no OSD. Em geral, o papel do PPBS no planejamento da defesa para o Vietnã se concentrava em três aspectos da guerra: a disposição de tropas, a campanha aérea contra o Vietnã do Norte e o controle financeiro e orçamentário. Para lidar com o primeiro aspecto foi criado, em 1965, o *Southeast Asia*

⁵⁴ Enthoven e Smith (2005) apontam o patente desequilíbrio entre o aumento dos gastos com defesa (220%) e os recursos efetivamente alocados aos Departamentos Militares (320%) entre 1950 e 1952, durante a guerra da Coreia. Tal desequilíbrio revelava que as forças armadas eram insuficientes quantitativamente, ou seja, que os Estados Unidos estavam despreparados no início do conflito; o incremento de forças e o planejamento financeiro se davam de maneira desordenada; os recursos requisitados eram totalmente desproporcionais em relação ao aumento das despesas reais. Ademais, inexistiam, no início da década de 1950, estimativas razoáveis das necessidades financeiras ou de material. Por sua vez, entre 1965 e 1967, ambos os gastos com defesa e os recursos efetivamente alocados às Forças cresceram 40%, de forma equilibrada e relativamente ordenada, sistemática.

⁵⁵ Enthoven e Smith (2005) afirmam que em março de 1966 McNamara requisitou ao OSD que revisasse os pedidos por um massivo incremento de forças na Tailândia, nas Filipinas, em Okinawa e no Japão. Particularmente, McNamara pediu que se analisasse a demanda do CINPAC (Commander in Chief, Pacific Command) pelo acréscimo de 35 mil homens aos 120 mil já dispostos naquela região. A revisão possibilitou que o secretário realizasse uma redução de 18 mil homens, o que representou uma economia da ordem de US\$500 milhões por ano. Os autores também relatam que, desde a metade de 1967, a equipe do General Westmoreland se deparou com a eliminação de unidades desnecessárias como condição necessária para novas solicitações. Foi então desenvolvido pelo SAO o “*Debit/Credit Account*”, “*which permitted the accumulation of personnel spaces from deleted units as a credit to be drawn on as new requirements developed*” (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 275).

Deployment Plan (SADP), desenvolvido e mantido pelo SAO, chefiado por Enthoven. Com o intuito de monitorar e controlar o número de tropas no Vietnã, as atividades realizadas a partir do SADP compreendiam a elaboração de tabelas, as quais, atualizadas mensalmente, continham dados relativos a três diferentes tipos de planejamento: plano orçamentário, referente às disposições de tropas planejadas no momento da preparação do orçamento do presidente; plano atual, referente ao status “atual” dos planos; e plano real, que informava sobre as unidades e o pessoal que de fato se encontravam no Vietnã ao fim de cada mês. As tabelas incluíam também a disposição de tropas em outros países como a Tailândia, as Filipinas e o Japão. Com base nas informações contidas nessas tabelas, planejadores de logística no SAO, em outras agências no OSD e na JCS avaliavam os pedidos de incremento de forças pelo comandante Westmoreland. Todas as solicitações de mudança no número de tropas eram encaminhados a uma divisão especial da Junta. Havia, porém, um limite a partir do qual as decisões tinham que ser tomadas pelo Secretário de Defesa. Tais decisões eram relativas ao aumento do número de tropas em um país e mudanças “[in] the approved totals that affected major units such as maneuver or engineer battalions, aircraft and helicopter units, of ships” (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 275). A JCS e os Departamentos Militares tinham o direito de questionar caso qualquer de suas recomendações fosse negada.⁵⁶

Palmer (1978: 116-117) aponta a supremacia do Secretário de Defesa e do OSD sobre os Departamentos Militares, bem como as divergências entre o primeiro e os últimos quanto aos objetivos gerais na guerra e a condução das operações:

The authority to monitor deployment had previously rested with the Joint Chiefs of Staff and the services, but under the reorganization of PPBS, it was centralized in the OSD. As long as the force level was increasing and thus above the threshold, the secretary of defense had authority to make decisions on matters affecting the tactics of the war. (...) That the OSD aspired to influence the strategic direction of the war is shown by the importance given to the idea of “balanced forces” as a product of PPBS. There is of course no fixed criterion for balance that will give such ratios as the number of divisions which is the equivalent of one missile; balance depends on the strategic choices made. In the overall global calculations, for example, balanced forces to McNamara and his colleagues meant a high proportion of conventional forces and the necessary air- and seairlift. The dominant strategic issue in Vietnam had been what proportion of military resources should be directed toward offensive operations as opposed to securing the population? What ratios of different types of forces constitutes a balanced force depended on the answer to this strategic question. The decision that United States combat troops be used to free the South Vietnamese for pacification would call for a high proportion of offensive units: airborne troops, marines, helicopters, artillery, bombing. But a policy of Vietnamization (...) would require the United States to increase the proportion of resources for the pacification forces, engineers, psychological warfare experts, and logistics support for the South Vietnamese Army. The degree of conflict over this broad strategic decision between the Department of Defense and the services was reflected in the tendency of the department to estimate progress in the war by the extent of territory secured and the services to quote weapons captured, numbers of enemy killed, or targets destroyed.

⁵⁶ A descrição SADP e da tomada de decisão em relação à disposição de forças aqui apresentada foi baseada em Enthoven e Smith (2005) e Palmer (1978).

É, no mínimo, curioso que essas funções, na medida em que envolviam informações de caráter técnico e careciam de um julgamento cujas conseqüências impactariam diretamente sobre o esforço militar dos Estados Unidos no Vietnã, fossem em grande parte desenvolvidas no interior do OSD e não da JCS ou dos Departamentos Militares. Três elementos acabaram por conferir a oficiais civis a responsabilidade pela condução dessas funções segundo Enthoven e Smith (2005): *i)* a habilidade da JCS de lidar com dados numéricos, de apresentar uma visão consistente e regular do esforço de guerra e de controlar e conciliar mudanças era limitada; *ii)* a existência de um grupo independente que auxiliasse o Secretário de Defesa no monitoramento das mudanças, que levasse à sua apreciação questões importantes e que garantisse a observação dos tetos estabelecidos pelo Presidente sobre os totais de tropas e gastos se fazia necessária, haja vista as tentativas recorrentes da JCS de incrementar as forças no sudeste asiático; e *iii)* a JCS, preocupada com o envio de mais unidades para o Vietnã, era incapaz de monitorar o incremento de forças.

Considere-se, porém, que embora ampla, a atuação do OSD durante a guerra tinha limitações. As decisões referentes à disposição de forças no Vietnã eram tomadas, em sua grande maioria, pelo Presidente e pelo Secretário de Defesa, os quais se comunicavam diretamente com o comandante militar estadunidense no Vietnã e a JCS. Tal situação contrastava, em certa medida, com a observada em tempos de paz, em que a influência do OSD sobre a determinação das estruturas de forças e do orçamento para defesa era significativa. De fato, “*the existing peacetime decision-making processes were too slow for the conditions of war*” e torná-los mais ágeis implicaria que o pessoal do DoD ignorasse todos os outros problemas (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 271). Por isso, Enthoven e Smith (2005: 270) enfatizam que:

the Systems Analysis office played no policy role in the decision to go into Vietnam, in the decision to bomb North Vietnam, in the determination of targets to be bombed, in the timing of bombing pauses, or in the development of strategy or tactics. It had no policy role in determining the over-all totals of men to send to Vietnam, or in figuring out what they should do when they got there.

Tampouco teve o OSD influência significativa sobre aspectos táticos e sobre determinações estratégicas da guerra. Outra limitação de que padecia o SAO era a falta de contato direto e contínuo com as operações conduzidas no Vietnã. A inexistência de uma fonte independente de informações no teatro de operações tornava o SAO dependente das informações providas pelas autoridades militares em Saigon. Considere-se ainda a forte oposição de vários líderes

militares ao esforço analítico relativo às políticas para o Vietnã. Em decorrência desta relação conflituosa, Enthoven e Smith (2005: 292) afirmam que *“it was generally recognized that an attempt to give the Systems Analysis office a charter to analyze Vietnam operations and strategy, one that really tied the office into decision making, would meet with such strong military resistance as to make it politically impossible.”* Os autores sugerem que, não fossem essas limitações, o SAO poderia ter oferecido uma maior contribuição para o aprimoramento do desempenho militar estadunidense, já que, para eles, o elemento que ajudaria a compreender as ações dos Estados Unidos no Vietnã era justamente a análise sistemática e crítica, o que não se verificou ao longo do conflito. Nesse sentido, eles concluem que:

The problem was not overmanagement of the war from Washington; it was undermanagement. The problem was not too much analysis; it was too little. The President and his key advisers sought candid assessments of the war, but they would not pay the political costs in terms of friction with the military to get them. There was no systematic analysis in Vietnam of the allocation of resources to the different missions of the war and no systematic analysis of the effectiveness and costs of alternative military operations. Little operations analysis was being conducted in the field or in Washington. And even if all these analysis had been made, there was no good program budget or over-all organization in the Executive Branch of the government to put the findings to use, on either the military or the civilian side (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 307).

Saliente-se, porém, que a questão é, ainda hoje, matéria de controvérsia.

○ 4 ANÁLISE DO PERÍODO McNAMARA E A PREEMINÊNCIA CIVIL NO PENTÁGONO

▪ 4.1 O desenvolvimento do arcabouço institucional ligado à segurança nacional e a expansão da autoridade legal do Secretário de Defesa (1947-1958)

Em um livro escrito em 2003, William W. Newmann afirma que “*The current U.S. national security decision-making system is a product of the cold war, designed in 1947 and evolved based on the exigencies of competing with and containing the USSR*” (p. 16). Mais do que ressaltar a surpreendente permanência do sistema de tomada de decisão criado ainda na década de 1940, em um contexto internacional bem diferente do vigente no início do século XXI, Newmann explicita uma relação causal entre elementos sistêmicos e o desenvolvimento do arcabouço institucional relativo à segurança nacional dos Estados Unidos. Ou seja, a aprovação da NSA de 1947, bem como as suas subseqüentes reorganizações e emendas, consistiu, em larga medida, em uma reação dos Estados Unidos à ameaça representada pela União Soviética. Internamente, como exposto no capítulo anterior, havia, em Washington, um consenso quanto à necessidade de se promover uma maior integração entre as agências responsáveis pela mobilização dos recursos militares dos Estados Unidos, sobretudo em um momento em que a superpotência ocidental abandonava definitivamente a sua política isolacionista no sistema internacional. A partir de então, questões ligadas à defesa nacional assumiram expressiva relevância na agenda da política externa estadunidense, passando, inclusive, a atrair públicos internos.

A aprovação da NSA e, particularmente, a criação do Departamento de Defesa – então *Military Establishment* – em 1947 abriram um período em que a influência de autoridades civis (particularmente o Secretário de Defesa) sobre as decisões tomadas no interior do Pentágono aumentou progressivamente. Cada reorganização da NSA representou um passo importante na promoção da integração do “*defense establishment*” e da concentração de poder na figura do Secretário de Defesa (ENTHOVEN; SMITH, 2005; JORDAN; TAYLOR; KORB, 1989). Isto se deu em detrimento dos Departamentos Militares, que, por sua vez, assistiam à redução de sua participação e influência sobre o processo decisório e, sobretudo a partir de 1953, de sua autonomia. No período estudado, o desenvolvimento institucional em questão teve seu ápice em 1958, quando as funções e a autoridade do Secretário de Defesa foram substancialmente expandidas.

Conforme descrito no capítulo anterior, a NSA de 1947 determinou a integração das Forças Armadas em um Departamento, o DoD, que seria chefiado por um Secretário de Defesa, civil. Foram também instituídos a CIA, que passou a concentrar os serviços ligados à reunião e análise de informações, antes realizados pelos Departamentos Militares de forma autônoma, e o Conselho de Segurança Nacional, designado para ser um espaço para a discussão de questões de política externa, promover a integração desta com a política doméstica e assessorar o Presidente na coordenação e no planejamento de políticas. O estabelecimento de ambos o NSC e a CIA favoreceu a participação de civis no Pentágono, os quais passaram a se envolver em atividades previamente monopolizadas pelas burocracias militares. Tendo sido reconhecida a restrita autoridade do Secretário de Defesa sobre as Forças, a reorganização de 1949 contribuiu para o aumento do controle civil sobre os militares na medida em que determinou a remoção dos secretários das Forças do gabinete presidencial e do NSC, eliminando, portanto, um importante canal de comunicação das Forças Armadas com o Presidente. A partir de então, o acesso dos militares ao Chefe do Executivo seria intermediado pelo Secretário de Defesa ou pelo Presidente dos Chefes de Estado-Maior, posto então criado para representar as Forças e promover maior integração entre elas. Em 1953, a autonomia dos Departamentos Militares foi reduzida ainda mais quando o papel do Presidente dos Chefes de Estado-Maior e o controle deste sobre a JCS foram fortalecidos, ao passo que os secretários das Forças tornavam-se meros agentes executivos com a incumbência de implementar as decisões da JCS. O número de secretários-assistentes do DoD triplicou e diversas funções até então desempenhadas pelos Departamentos Militares foram transferidas para o Secretário de Defesa.

Em 1958, finalmente, o Secretário de Defesa passou a ter autoridade para deliberar sobre questões que anteriormente eram consideradas de competência exclusiva das Forças. Ao Secretário foi conferida autoridade *“to determine the force structure of the combatant commands, to supervise all research and engineering activities of the Department, and to transfer, reassign, abolish, and consolidate combatant functions”* (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 2). Por conseguinte, o chefe do Pentágono passou a ter mais influência não só sobre o planejamento estratégico (JORDAN; TAYLOR; KORB, 1989), mas também sobre aspectos administrativos internos às Forças.

▪ 4.2 Mecanismos sob os quais se consolidou a preeminência civil sobre o DoD

McNamara, assumindo a direção do DoD em 1961, estava determinado a se envolver ativamente nas questões deliberadas no interior do Pentágono, influenciando o processo decisório e, em determinadas circunstâncias, tomando iniciativa na formulação de políticas. Conforme aponta Freedman (1976: 443), para McNamara:

The Office of the Secretary of Defense is identified as the central point at which all the components of the defense policy can be brought into focus so that authoritative decisions can be made. This requires the Secretary to assume active leadership and exert his full powers.

Porém, mais importante para a preeminência civil sobre o processo decisório era o fato de que, como afirmam Jordan, Taylor e Korb (1989), as reformas da década de 1950 conferiram ao Secretário poder *legal* para expandir consideravelmente o seu controle sobre as Forças. Nesse sentido, o Secretário foi claramente beneficiado pelo arcabouço institucional vigente. Outro elemento que favoreceu a concentração de poder na figura do Secretário foi a importante reorientação da estratégia da política externa dos Estados Unidos – de Destruição Massiva para Resposta Flexível – promovida por Kennedy (FREEDMAN, 1976; MURDOCK, 1974). A concepção do Presidente de que Washington deveria se preparar para fazer frente a ameaças de qualquer natureza, sobretudo convencional, fez que ele desse a McNamara carta branca para reorganizar e gerenciar o DoD de modo que as políticas produzidas e implementadas por suas agências e/ou departamentos satisfizessem os imperativos da segurança nacional. Considere-se também que a confiança de Kennedy nos Departamentos Militares havia sido abalada já no início do seu mandato, quando do fracasso da ação militar na Baía dos Porcos, apoiada pelas Forças. Alguns autores sugerem que o descrédito dos militares perante Kennedy teve reflexos sobre as relações entre o Presidente e os Departamentos Militares durante toda a administração Kennedy (v., p.ex., SCHLESINGER, 2002; McNAMARA, 1999).

Como aponta Freedman (1976), o Presidente é o ator que se beneficia mais prontamente dos recursos estratégicos existentes em uma determinada estrutura de poder no processo decisório. Diz-se que há uma estrutura de poder quando os recursos são distribuídos desigualmente e há uma hierarquia em termos de poder. Esse era o caso do Pentágono no período McNamara, em que a tomada de decisão passou, gradualmente, a se concentrar no *Office of the Secretary of Defense*. Os recursos distribuídos passam a ser utilizados pelos grupos na perseguição dos seus interesses ao longo do processo decisório. Tais recursos podem ser categorizados como *táticos* e *estratégicos*. Os primeiros são aqueles que importam

para batalhas burocráticas mais imediatas e que, segundo Freedman, fascinam Allison e Halperin. Os recursos estratégicos são mais importantes e dizem respeito à habilidade de se estruturar a distribuição das vantagens decorrentes da posição institucional e constitucional dos atores antes de qualquer batalha particular. Pode-se afirmar que Kennedy, ao eliminar o teto para os gastos com defesa e conferir a McNamara ampla autonomia sobre a organização e o gerenciamento do Pentágono, dotou o Secretário dos recursos estratégicos que lhe permitiram determinar uma estrutura de poder no interior do DoD caracterizada pela ascendência de civis ao topo da hierarquia de poder.

McNamara foi bem sucedido em promover a reorientação da política de defesa estadunidense demandada por Kennedy. Nesse sentido, o recurso a técnicas analíticas, que provocaram mudanças significativas no processo de tomada de decisão no DoD, foi fundamental. Com a introdução do PPBS e da análise de sistemas, novos procedimentos foram estabelecidos para orientar o processo pelo qual as alternativas eram identificadas, avaliadas e efetivamente escolhidas. Na medida em que a liderança do Pentágono fez que as Forças aderissem ao novo *modus operandi* e impôs a condição de que as propostas de sistemas de armamentos e todo o programa militar fossem justificados com base em critérios bem definidos como o de custo-efetividade, as relações de poder no DoD foram reestruturadas e o Secretário de Defesa passou a controlar e a coordenar os Departamentos Militares. Paralelamente, estes últimos viam a sua capacidade de influenciar as deliberações atinentes à política de defesa diminuir drasticamente.

Ao imprimir sobre o processo decisório a noção de agrupamento dos elementos dos programas e de organização das alternativas com base em missões (isto é, a partir da sua contribuição para a satisfação dos imperativos da segurança nacional), o PPBS eliminou a antiga prática em que cada uma das Forças servia, isoladamente, como base para a determinação dos programas militares. Ademais, a idéia de efetividade, além de resultar em economias importantes em termos de recursos, criou oportunidades para uma maior participação de oficiais civis nas deliberações quanto ao desenvolvimento e/ou continuidade de sistemas de armamentos. Diversos armamentos cujo desenvolvimento era considerado inviável a partir da noção de custo-benefício foram cancelados, várias propostas de sistemas de armamentos cujos benefícios não justificavam os seus custos foram refutadas e a duplicação de armamentos pelos Departamentos Militares foi abolida. Em seu estudo sobre o controle civil durante o período McNamara, Longman (1974) afirma que a média de determinações do Secretário da Defesa contrárias às Forças foi de 6.3 por ano, ao passo que

no período anterior esta média foi de 2.⁵⁷ Vale ressaltar que McNamara estava preocupado não só com a utilização racional dos recursos (e muito menos com a redução dos gastos militares), mas também com a promoção de eficiência militar (McNAMARA, 1968). Os dólares gastos deveriam ser empregados de modo a prover ao país a máxima segurança possível, ao mesmo tempo em que as Forças deveriam estar preparadas para atuarem conjunta e eficientemente. A coordenação entre os Departamentos deveria ser observada já na fase de planejamento e programação das ações militares.

Mencione-se ainda a integração entre o planejamento militar e a determinação do orçamento destinado à defesa, atividades que no período pré-McNamara não só ocorriam em momentos diferentes, mas também eram desempenhadas por grupos diferentes (a primeira por militares e a segunda por civis). A partir da implantação do PPBS, a prática das Forças de realizar o planejamento militar e determinar programas sem a devida consideração de seus custos foi extinta. Além disso, os custos dos programas passaram a ser considerados tendo-se em vista os cinco anos seguintes, o que impediu que os militares subestimassem os gastos com programas e sistemas de armamentos e trouxe uma perspectiva de médio prazo ao planejamento. Na administração Kennedy, o banimento de um teto para os gastos com defesa e a utilização do orçamento como um instrumento político com vistas a eliminar incoerências e amenizar os efeitos das disputas entre os Departamentos Militares fizeram que o processo decisório deixasse de refletir os compromissos entre os interesses institucionais e paroquiais das três Forças. Daí por diante, não mais a desconexão entre orçamento e planejamento militar comprometeriam a grande-estratégia estadunidense.

Conforme apontam Jordan, Taylor e Korb (1989), Murdock (1974) e Enthoven e Smith (2005), foram o PPBS e a análise de sistemas que permitiram a McNamara exercer controle de fato sobre o DoD. Isto ficou claro a partir das palavras do próprio Secretário:

from the beginning in January, 1961, it seemed to me that the principal problem in efficient management of the Department's resources was not the lack of management authority. The National Security Act provides the Secretary of Defense a full measure of power. The problem was rather the absence of the essential management tools needed to make sound decisions on the really crucial issues of national security (McNAMARA, 1968: 88).

Em outras palavras, embora a autoridade do Secretário de Defesa estivesse garantida institucionalmente já no período Eisenhower (particularmente no seu segundo mandato), não se verificavam os meios através dos quais o controle civil sobre o processo decisório no DoD se efetivaria.

⁵⁷ Para informações sobre o cálculo dessas médias, ver: LONGMAN (1974).

▪ **4.3 Uma discussão do modelo introduzido por McNamara e dos principais modelos de tomada de decisão**

O modelo implementado por McNamara, entretanto, não ficou imune a críticas contundentes. Roherty (1970), em seu estudo sobre o período McNamara, afirma ter havido contínua despolitização da política pública no Pentágono na década de 1960, com a substituição da prudência política (que produz conciliação) e do processo político por racionalidade técnica. A partir de uma perspectiva pluralista, o autor defende o papel e o julgamento dos militares profissionais e ataca McNamara por não promover processos decisórios baseados no consenso. Roherty argumenta ainda que a concepção de McNamara quanto ao papel do Secretário de Defesa é apolítica, uma vez que ela subordina questões políticas a um processo técnico. Em suma, para ele “*the ascendancy of management and the decline of policy, the elaboration of structure and technique, and the faltering of innovation and bargaining mark the McNamara years*” (ROHERTY, 1970: 21).

Schlesinger (1965), por sua vez, aponta algumas falhas no método de tomada de decisão implantado por McNamara. A principal delas se refere à alocação de recursos limitados entre sistemas de armamentos concorrentes por meio da relação entre os seus custos e a sua efetividade. Para o autor, esse método, na medida em que enfatiza o que é quantificável, pode acabar obscurecendo elementos do processo decisório que dependem essencialmente de julgamento feito em termos de valor. Segundo ele: “*the underlying premise is that the economic factor – seemingly implicit in the phrase, cost-effectiveness – should outweigh political, social and other factors*” (Citado em MURDOCK, 1974: 66). O método de custo-efetividade seria confiável em circunstâncias bastante específicas em que o critério para a escolha das alternativas não padecesse de ambigüidade. Schlesinger identifica dois tipos diferentes de problemas, os quais, segundo ele, devem ser abordados a partir de metodologias distintas. Em alguns casos, o *output* é mensurável (problemas de maximização), ao passo que em outros, poucas são as características verdadeiramente “objetivas” do problema (o que Schlesinger chamou de “*choice-of-objects problems*”) e, por isso, não é possível medir o *output*. Nestes casos, em que as informações disponíveis não sugerem, por si mesmas, qualquer solução para o problema, o papel da técnica de análise comparativa seria mensurar os *inputs* de cada alternativa; ou seja, a análise comparativa seria útil para se estimarem somente os custos das alternativas, ao passo que a decisão final, ou a abordagem

estratégica do problema, seria tomada com base no julgamento (isto é, considerações qualitativas). Schlesinger considera exagerado o grau de assistência oferecida ao tomador de decisão por análise quantitativa sistemática quando da formulação de políticas no período McNamara. O autor reconhece, porém, que a análise de sistemas logrou reduzir a arbitrariedade característica da determinação tradicional do orçamento.

Podem-se inferir outras críticas a partir do modelo incremental e do Modelo de Política Burocrática. Na medida em que o PPBS e a análise de sistemas promoveram uma racionalização do processo decisório em política de defesa e que McNamara se empenhou em fazer que tal processo reproduzisse as características de uma decisão lógica ou internamente coerente, há uma aproximação do modelo de McNamara com o Modelo do Ator Racional (Modelo I). Neste modelo, eventos de política externa são concebidos como ações escolhidas pela nação ou pelo governo nacional, que, tido como ator unitário e racional, busca maximizar a sua utilidade, ou seja, os seus objetivos estratégicos (ALLISON, 1969). A partir da identificação dos objetivos específicos do Estado, é identificado um conjunto de alternativas para se lidar com um problema estratégico. As conseqüências (e os benefícios) associadas a cada alternativa são estimadas e, em seguida, uma delas é escolhida.

Os incrementalistas criticam o Modelo do Ator Racional alegando que a capacidade de resolver problemas e, portanto, de tomar decisões de uma pessoa é limitada pela quantidade de informações que ela consegue reunir e avaliar. Eles enfatizam os elevados custos decorrentes da busca por alternativas e do cálculo de suas conseqüências, bem como as restrições impostas ao processo decisório em termos de tempo (especialmente em momentos de crise). Tais elementos se constituiriam como constrangimentos à obtenção do conhecimento completo. Sendo assim, o tomador de decisão buscaria não uma solução ótima, mas “satisfatória”; ou seja, os atores aceitariam um nível de satisfação de seus objetivos aquém da maximização (LINDBLOM, 1968). Os incrementalistas enfatizam que os objetivos dos participantes de um processo decisório são conflitantes e não podem ser organizados sistemática e hierarquicamente. Além disso, os atores, ao lidarem com um problema de maneira inconclusiva, perseguem os seus objetivos seqüencialmente – não de uma só vez. Nessa perspectiva, o processo de tomada de decisão se caracteriza como “*a never ending process of successive steps*” em que “*what is feasible politically is policy only incrementally, or marginally, different from existing policies. Drastically different policies fall beyond the pale*” (LINDBLOM, 1968: 26-27). Para os incrementalistas, portanto, o processo político não tem como resultado grandes decisões, como sugere o Modelo Racional, mas mudanças

pequenas, incrementais, obtidas a partir da interação dos atores em um contexto caracterizado por dispersão de poder.

▪ 4.3.1 A relação entre lógica e política

O Modelo de Política Burocrática (Modelo III), elaborado por Allison como alternativo ao Modelo I, apresentaria outros desafios ao Modelo Racional. Juntamente com o Modelo do Processo Organizacional (Modelo II), o Modelo III representa, segundo o autor, aprimoramento significativo na explicação e predição de eventos de política externa. Allison e Halperin (1972: 43) afirmam que:

In contrast with Model I, this Bureaucratic Politics Model sees no unitary actor but rather many actors as players—players who focus not on a single strategic issue but on many diverse intra-national problems as well. Players choose in terms of no consistent set of strategic objectives, but rather according to various conceptions of national security, organizational, domestic and personal interests. Players make governmental decisions not by a single rational choice, but by pulling and hauling.

Freedman (1976) aponta que a melhor forma de se entenderem esses modelos não é abordá-los como estruturas conceituais opostas, mas como modelos alternativos e não necessariamente incompatíveis, os quais podem ser avaliados com referência à evidência. O Modelo I e o Modelo III seriam, nessa perspectiva, dois extremos de um continuum: em um extremo, tudo é racionalidade; no outro, tudo é política. Freedman defende que a clara distinção entre os dois modelos identificada por Allison e Halperin (1972) se deve à aceitação de uma falsa dicotomia, que contrapõe a política (associada à promoção de interesses paroquiais em competição) à lógica (associada à objetividade e a valores compartilhados, bem como a metodologias não enviesadas). Em linhas gerais, as críticas do autor ao Modelo de Política Burocrática são as seguintes:

- (1) The suggestion that the Bureaucratic Politics Model is the only model able to identify and examine internal political factors is unjustified and depends on a narrow view of politics.
- (2) If politics is understood as being concerned with the structure of power at the centre of the state apparatus, then it can be seen that model III leads to a mis-specification of the core political relationships in that it concentrates attention on the immediate, fragmentary bureaucratic battles rather than the underlying power structure (FREEDMAN, 1976: 437)

Freedman demonstra que o Modelo de Política Burocrática de Allison (1969) e Allison e Halperin (1972) foi fortemente influenciado pela tradição pluralista, em que um dos

trabalhos mais representativos foi *The Common Defense*, de Samuel Huntington. Nesse livro, publicado em 1961, Huntington afirma que:

Military policy is not the result of deductions from a clear statement of national objectives. It is the product of the competition of purposes within individuals and groups and among individuals and groups. It is the result of politics not logic (Citado em FREEDMAN, 1976: 442).

De acordo com essa abordagem, não só a política é vista como contínua barganha e competição entre atores portadores de interesses distintos, mas que a política e a lógica se contrapõem. Ademais, para Huntington, as unidades participantes do processo decisório são relativamente iguais em termos de poder e, por isso, devem barganhar entre si até alcançarem um compromisso. Ou seja, um “consenso artificial”, obtido a partir de barganha e compromisso, seria fundamental, uma vez que resultaria em políticas que, embora *incoerentes*, fossem *práticas*. Freedman (1976: 444) chama atenção para o fato de que, desde os primeiros desenvolvimentos da abordagem pluralista na década de 1950, “*academic observers took inter-service rivalry as a constant that set the requirements for a successful policy.*” Logo, para autores pluralistas, o estabelecimento de um teto para o orçamento da defesa na década de 1950 e a conseqüente intensificação da competição entre as Forças, que passaram a atuar como atores em um jogo de soma-zero, era vista como natural. Alguns autores reforçam essa idéia ao considerarem que a interferência no “processo normal de construção de consenso” – por lideranças civis, por exemplo – resultaria em “*policy statements that may be logically sound but lack the support and understanding necessary for successful implementation*” (TARR, 1965. Citado em FREEDMAN, 1976: 444).

Freedman (1976: 445) ilumina essa discussão ao enfatizar que:

‘Politics’ not always take the form of bargaining and competition. It can involve coalitions and log-rolling as well as domination and repression. Moreover, the patterns of political relationships are transitory and conditional. (...) The matters that serve as common reference points establish the limits and the possibilities for the advancement of specific interests. The dominance of certain perspectives and procedures in the policy-making process represents, as likely as not, a political success rather than a triumph of the ‘rationality’ of a determined logician.

Segundo essa perspectiva, portanto, o sucesso de McNamara na implantação de técnicas de gerenciamento no DoD, antes de representar o “triunfo da racionalidade”, consistiu em uma vitória *política* da liderança civil sobre as Forças. Tal vitória, seguida da concentração de poder nas mãos do Secretário de Defesa e do estabelecimento de um novo direcionamento para a política de defesa, favoreceu a adoção de políticas mais coerentes tanto internamente quanto umas em relação às outras. Nesse sentido, Freedman (1976: 447) aponta que: “*if the*

policy output appears to have a coherence and substantive content that might justify the description 'rational' then this reflects the ability of a particular group to dominate proceedings."

Por fim, Freedman defende uma concepção mais ampla de política em que se reconheça que lógica e política não são de forma alguma excludentes. Eventualmente, a lógica pode prevalecer no processo decisório, porém isto não elimina necessariamente a política. A lógica informa a política (e vice-versa). A própria formação da perspectiva de atores individuais e organizacionais em relação às políticas e ao processo decisório consiste em um processo racional, ainda que tal perspectiva possa ter *"parochial origins, and may display selective inattention to data, tortured reasoning and a peculiar slant on the world"* (FREEDMAN, 1976: 446).

▪ 4.3.2 Outras críticas ao Modelo de Política Burocrática e a questão referente à implementação de políticas

Robert Art (1997) critica o Modelo de Política Burocrática em termos semelhantes aos colocados por Freedman. Para o autor, os proponentes do Modelo III não oferecem resposta a uma questão fundamental: *"how much does pulling and hauling, and bargaining below the President affect presidential choice?"* (ART, 1997: 37) Art admite que, na ausência de direção ou controle de cima, a utilidade do paradigma burocrático é óbvia e, nesse caso, as decisões são, de fato, resultantes da dinâmica governamental. Desse modo, o poder explanatório do paradigma burocrático em política externa seria evidente desde que as preferências do Presidente não impusessem constrangimentos significativos aos oficiais do Executivo envolvidos na tomada de decisão. Porém, Art chama atenção para o fato de que a primazia e o caráter imediato das questões de política externa desde 1945 transformaram o Presidente em um ativista no reino da política externa. Além disso, na medida em que as imagens compartilhadas (*mind sets*) (sobretudo quanto a questões ligadas à segurança nacional) pelos atores políticos são dominantes – o que também caracterizou os anos que se seguiram à Segunda Guerra –, o *"pulling, hauling, and bargaining"* perdem importância na qualidade de determinantes das ações governamentais e a visão do Estado-nação como ator unitário ganha peso frente ao paradigma burocrático.

Art também discute a questão de implementação de políticas. Tanto o Modelo Organizacional quanto o Modelo de Política Burocrática prevêem a possibilidade de que as

decisões efetivamente implementadas difiram das decisões resultantes do processo decisório. Isto porque as organizações governamentais, responsáveis pela implementação de políticas, detêm certa margem de manobra que lhes permite distorcer a ação deliberada em favor de seus interesses. Kennedy, por exemplo, surpreendeu-se ao constatar, no auge da crise dos mísseis, que a sua determinação de que os mísseis Jupiter fossem retirados da Turquia não havia sido cumprida. Para evitar problemas dessa natureza, Art argumenta que, ainda que o Presidente tenha que delegar funções para as organizações quando da execução das decisões, ele pode minimizar os efeitos da distorção por meio do monitoramento e acompanhamento das operações. O autor enfatiza, porém, que nem sempre as distorções na implementação de políticas condicionam o sucesso das últimas e que as maiores distorções ocorrem em questões que o Presidente considera menos importantes. Art aponta ainda a necessidade de que o Modelo de Política Burocrática adote uma perspectiva que leve em consideração não só elementos internos, mas também os constrangimentos externos às ações governamentais.

▪ 4.3.2.1 A aproximação de crises internacionais e a intervenção civil

Barry Posen (1984) vê a questão da implementação de maneira semelhante. O autor se propõe a testar o poder explanatório de duas teorias, quais sejam, a teoria das organizações e a teoria do equilíbrio de poder (cuja unidade de análise é o Estado como ator racional e unitário), a partir de três elementos da doutrina militar: *i*) seu caráter ofensivo, defensivo ou de dissuasão; *ii*) sua coordenação com a política externa; e *iii*) seu grau de inovação. Como estudos de caso, são selecionadas as doutrinas desenvolvidas por França, Grã-Bretanha e Alemanha no período do entre-guerras. A teoria das organizações, tal como enunciada por Allison (1971), prevê uma tendência à adoção de doutrinas ofensivas e pouco integradas com os objetivos políticos da grande-estratégia do Estado, além de ser pessimista quanto à ocorrência de inovação na doutrina militar. Já a teoria do equilíbrio de poder, conforme apregoada por Waltz (1979), prevê heterogeneidade ao longo do espectro de doutrinas ofensivas-defensivas-de dissuasão, dependendo dos objetivos políticos do Estado e dos constrangimentos e oportunidades de ordem tecnológica e política com que ele se depara. Outras expectativas dessa teoria são uma maior integração da doutrina militar com os aspectos políticos da grande estratégia e a tendência à inovação.

Posen constata que, a despeito de as organizações militares freqüentemente preferirem doutrinas ofensivas e de se oporem à inovação conforme prevê a teoria das organizações, doutrinas de outros tipos emergiram e inovações marcantes ocorreram no período observado. O motivo para tanto residiria na capacidade de autoridades civis de afetar e alterar a doutrina militar, gerando resultados que não se alcançariam numa situação hipotética em que os militares atuassem sozinhos — livres do controle civil. Posen sustenta que as organizações militares são geralmente observadas de perto em tempos de tensão crescente no cenário internacional, ao passo que em tempos de relativa calma, tais organizações são freqüentemente ignoradas e as dinâmicas organizacionais encontram um ambiente propício para florescerem. Isto posto, Posen, assim como Art, considera a possibilidade do aprimoramento do controle civil sobre a implementação de políticas a partir do monitoramento das organizações militares (ou, nos termos de Posen, da intervenção de autoridades civis) durante a implementação de políticas. Também se pode traçar um paralelo com Art quando Posen afirma que aproximações de crise no cenário internacional — em que questões de segurança assumem um relevo ainda maior e o Presidente, portanto, tem incentivos para garantir a implementação das políticas deliberadas — pressionam as autoridades civis para agir no sentido de garantir a compatibilidade dos meios militares com os objetivos políticos do Estado.

As proposições de Posen são corroboradas no caso sob análise. A década de 1960, período em que a guerra fria teve seu auge, foi marcada por diversos eventos críticos no cenário internacional envolvendo, ainda que indiretamente, os Estados Unidos e a União Soviética. Questões de segurança nacional alcançaram, então, um protagonismo sem precedentes na história estadunidense. Embora pudesse haver discordância quanto aos meios para se lidar efetivamente com a ameaça representada por Moscou, havia um consenso não só entre os oficiais do Executivo, mas também no Congresso e na população em geral de que os Estados Unidos deveriam fazer frente a essa ameaça e garantir a integração do seu território e a segurança da sua população. Não havia dúvida, portanto, quanto aos objetivos a que as políticas ligadas à defesa estadunidense deveriam servir. Era evidente que um contencioso entre as superpotências que escalasse para um confronto nuclear teria conseqüências catastróficas para ambos os pólos. Mais do que nunca, a segurança e a própria sobrevivência dos Estados Unidos e da União Soviética estavam em jogo, uma vez que um ataque nuclear iniciado por qualquer um deles resultaria em destruição mútua. Essa era a situação das superpotências desde 1949, ano em que os soviéticos obtiveram a bomba nuclear. Porém, a tensão entre Washington e Moscou aumentou ainda mais nos anos 60.

McNamara compreendia bem esse contexto e estava disposto a intervir na implementação de políticas, ou pelo menos acompanhá-la de perto, sobretudo em momentos críticos para a política externa estadunidense. Isto ficou claro, por exemplo, quando da imposição do bloqueio naval a Cuba em 1962. Os membros do ExCom estavam cientes de que quaisquer ações implementadas deveriam estar meticulosamente coordenadas entre si, visando a evitar a conflagração de um ataque nuclear. Desse modo, o Secretário de Defesa monitorou sistematicamente as operações conduzidas pelos oficiais da Marinha na implementação do bloqueio a fim de impedir a execução de qualquer ação que não houvesse sido deliberada pelo ExCom e que pudesse ser percebida pelos soviéticos como ato de provocação. O papel de McNamara foi além de manter “*tight control over the ships, submarines, and aircraft enforcing the quarantine around Cuba*” (McMASTER, 1997: 30). McMaster (1997) relata a irritação do Almirante Anderson com a “intrusão” de McNamara, que, na ocasião, deu instruções específicas quanto ao *modo como* o bloqueio deveria ser conduzido. Não obstante a oposição do oficial da Marinha, McNamara continuou a monitorar as operações e a mantê-las sob seu controle. Anos depois, McNamara liderou a condução da campanha *Rolling Thunder* em Hanói. Como visto no capítulo anterior, as Forças não tiveram qualquer participação no planejamento da campanha aérea, a não ser no exercício da função de técnicos provedores de informações. Mais uma vez, McNamara manteve o controle das operações, determinando e coordenando *todos* os alvos atacados. Saliente-se que essa campanha estava em acordo com a idéia de “pressão graduada”, que, defendida por McNamara, foi fortemente criticada pelos militares. Estes, porém, viram frustradas as suas tentativas de reverter a estratégia então vigente e expandir geograficamente o conflito. As operações secretas 34A são outro exemplo de controle civil sobre as ações das Forças no Vietnã, uma vez que elas eram constantemente supervisionadas por oficiais do OSD, que exigiam dos militares relatórios mensais acerca dos ataques conduzidos no teatro de operações.

Observa-se, sobretudo ao longo da guerra do Vietnã, um envolvimento cada vez maior de civis em aspectos táticos das operações militares. Tal envolvimento, admitido pelo próprio McNamara (1995), foi alvo de críticas feitas por autores que consideram que o papel de lideranças civis deveria se restringir à estratégia – e não avançar sobre aspectos táticos das ações implementadas pelos Departamentos Militares (v., p.ex., McMASTER, 1997; PALMER, 1978). De qualquer forma, a atuação civil ao longo dos eventos mencionados foi bem sucedida no sentido de impedir que ações diferentes das deliberadas fossem implementadas pelas Forças, garantindo a coerência das ações conduzidas no teatro de

operações com a estratégia dos Estados Unidos. O PPBS foi um instrumento importante na coordenação e monitoramento das ações militares no período estudado. A partir do desenvolvimento do *Southeast Asia Deployment Plan* pelo SAO foi possível reunir informações sobre as tropas no Vietnã, realizar uma avaliação, ao longo e ao cabo de cada mês, do plano que estava sendo implementado, além de promover uma ligação direta do planejamento militar com o orçamento. Desse modo, minimizou-se o problema de insuficiência de informações (por parte das lideranças civis) acerca das operações realizadas no campo.

▪ 4.4 A relação entre análise e política

Alguns autores criticam a extensa utilização do PPBS durante a guerra do Vietnã, alegando que isto contribuiu para a escalada do conflito (v., p.ex., PALMER, 1978). Essa perspectiva sugere que as ações efetivamente conduzidas no teatro de operações seriam fruto pura e simplesmente de um esforço analítico realizado por oficiais civis auxiliados por técnicas específicas e não de decisões resultantes de processos políticos. Cumpre, portanto, recorrer a uma discussão mais teórica e abrangente sobre a relação da análise com a política.

Roger Hilsman (1987) defende a idéia de que as decisões governamentais são produto de um processo que é essencialmente “político” e seu texto sugere uma contraposição entre “política” e “análise.” Assim como Huntington, Hilsman salienta o caráter conflitivo da dinâmica dos atores no processo decisório. Nas palavras do autor:

Many interests, organizations, and institutions both inside and outside the government are joined in a struggle over the goals of governmental policy and the means by which these goals shall be achieved. Instead of unity there is conflict. Instead of majestic progression there are erratic zigs and zags. Instead of clarity and decisiveness there are tangle and turmoil; instead of order, confusion (HILSMAN, 1987: 63).

Referindo-se ao estudo sistemático das alternativas disponíveis para a resolução de um problema, tal como enunciado pelo Modelo Racional, que ele critica, Hilsman (1987: 61; ênfase nossa) afirma ainda que:

At times a decision is an uneasy, internally inconsistent compromise among competing goals or an incompatible mixture of alternative means for achieving a single goal. Decisions *are not* based on systematic and comprehensive study of all the implications of all the alternative means for achieving a single goal, *nor can they be*.

Não se pode negar a existência de conflito entre atores que tenham interesses e objetivos distintos, especialmente quando as informações disponíveis são inadequadas ou insuficientes. A esse respeito, Hilsman (1987: 65) afirma que: “*When knowledge is inadequate, when problems are complex (...) in such circumstances there is much room for disagreement, conflict, and turmoil.*” Se for assim, quanto mais informações sobre o problema em questão e quanto mais as alternativas disponíveis são estudadas e avaliadas – ou seja, quanto mais se recorre à análise para informar os tomadores de decisão – menores as oportunidades para “*disagreement, conflict and turmoil.*” Uma crítica que pode ser feita tanto a Hilsman quanto aos pluralistas em geral é que eles não reconhecem que em alguns casos as percepções que os atores têm sobre um determinado problema (por exemplo, de segurança nacional) podem ser mais homogêneas do que eles supõem, havendo, portanto, um consenso maior (ainda que “equivocado” segundo algum parâmetro externo) quanto à natureza do problema, e, desse modo, a disputa acerca dos objetivos a serem perseguidos seria reduzida expressivamente.

Hammond (1968: 59) caracteriza de “romântica” a visão de que “*intuition can come closer to the truth than formal – and hence explicit, articulate, and communicable – analytical procedures.*” Semelhantemente, Lindblom (1968: 6), embora crítico do Modelo Racional de tomada de decisão (frequentemente associado ao uso extensivo da análise), aponta que:

In all governments all over the world, a standard routine for reaching a policy decision is to gather and analyze facts, doing so with at least implicit theory. If analysis is often hurried and sometimes superficial, it is never wholly absent and we need to appreciate its scope before we lament that it seems to be pushed aside by “politics.”

Diferentemente de Hilsman, Lindblom (1968: 4; ênfase nossa) considera que “*policy-making is an extremely complex analytical and political process.*” Nessa perspectiva, a análise e a política estão associadas diretamente, tanto no plano teórico quanto no plano empírico. Ao longo do processo decisório, a análise pode ser empregada como “*an instrument of the play of power, not an alternative to it*” e, portanto, não substitui ou exclui a política (LINDBLOM, 1968: 32). Pelo contrário, ela pode contribuir para a cooperação entre os atores. Em um contexto marcado pela complexidade das questões políticas e por incerteza, afirma Lindblom, a análise serve para esclarecer, para o tomador de decisão, as suas próprias preferências. Além de tornar os atores menos inseguros, a análise favorece a persuasão, na medida em que o tomador de decisão seja capaz de descobrir como a política que ele deseja pode servir aos valores de outros participantes do processo decisório. Lindblom enfatiza que todo tomador de

decisão é vulnerável a novas informações e análise provenientes dos outros atores do processo decisório. Atenção a novos fatos e idéias acerca da escolha de políticas por parte de oficiais e líderes políticos é fundamental, particularmente porque a reputação destes últimos está condicionada ao sucesso ou fracasso das políticas por eles escolhidas. Caso a persuasão não seja bem sucedida e não haja cooperação, coloca Lindblom, aí sim o exercício do poder, no sentido estrito do termo, incumbir-se-á de promover a cooperação.

Não obstante a importância prática da análise no processo decisório, Lindblom salienta que a análise é, freqüentemente, inconclusiva, uma vez que não é capaz de, por si só, determinar a política a ser adotada dado um problema específico. Isto porque a análise padece de limitações – como as próprias limitações inerentes à capacidade da mente humana, as limitações de tempo impostas ao tomador de decisão e as limitações das informações disponíveis (incompletas) – que elevam significativamente os seus custos. Por isso, o esforço analítico deve ser complementado por outras formas de tomada de decisão que levem em conta, por exemplo, os valores que norteiam as escolhas políticas.

▪ 4.4.1 Análise e julgamento

A idéia de complementaridade entre análise e julgamento é compartilhada pelos próprios defensores da análise de sistemas. Enthoven, em resposta à crítica de que a escolha feita a partir de variáveis como custo e efetividade apresentaria um enviesamento em favor de elementos quantitativos na tomada de decisão (feita, por exemplo, por Schlesinger (1965)), afirma o seguinte:

How does one take account of such political aspects in a quantitative analysis? The answer is that one doesn't. There is no way of "grinding in" the potential political difficulties of an ally. The most the analysis can do is make clear to the decision-maker the differences in cost and effectiveness between the two approaches so that he can make an informed judgment about their weight in relation to the political problems (Citado em MURDOCK, 1974: 66).

Logo, apesar de considerar que métodos quantitativos e conceitos importados da Economia podem ser úteis no processo decisório, o autor admite que a análise não exclui a necessidade do julgamento em termos de valor como árbitro final na determinação de políticas. Saliente-se, porém, que um "bom" julgamento ou um julgamento coerente requer informações satisfatórias não só em termos quantitativos, mas também qualitativos. A análise contribui justamente para aprimorar as informações à disposição dos tomadores de decisão, de acordo

com a necessidade e a determinação dos últimos. Como bem aponta Lindblom (1968), são os próprios atores envolvidos no processo decisório que requerem a análise; a análise não é imposta a eles. Ela é um – e não o único – recurso a que podem e devem recorrer os atores envolvidos em um processo decisório. Em seu estudo sobre o processo decisório no período McNamara, Murdock (1974) é categórico ao concluir que a análise não substituiu a política. O autor afirma ainda que:

(...) it is my belief that problems of policy are problems of knowledge at least to some extent: that is, often it is not merely lack of political power that mitigates against good policy. Yet the obverse is more frequently the case—analysis is useless if the resources are not available to implement the resulting policy recommendations. Thus, centralization of the military establishment was the most important change in the process—certainly Wilson and McElroy recognized that there were duplicating weapons systems being procured and deployed, but they were unable to resolve the problem politically. The impact of systems analysis, however, in *improving the quality of decisions* made by a central authority should not be underestimated (MURDOCK, 1974: 156; ênfase nossa).

A argumentação de Schlesinger (1965) de que os problemas enfrentados pelos tomadores de decisão são diversos, não podendo ser determinados meramente por números, é deveras pertinente. Outros elementos, bem como o contexto em que os atores se inserem e as questões que estão em jogo em um determinado momento, devem ser devidamente considerados pelos tomadores de decisão. Enthoven (1963: 419), referindo-se à determinação do nível de forças compatível com os objetivos estadunidenses, afirma que: “*of course, as in the case of our nuclear forces, nonmilitary considerations such as those of foreign policy and domestic economic policy and political factors must enter into the decision.*” Assim como os fatores considerados quando da formulação de políticas vão além questões meramente militares, a evidência quantificável tampouco basta para o tomador de decisão, que deve ter uma visão mais holística, considerando elementos de natureza diversa – por exemplo, qualitativos. Aí ocorre o julgamento, momento indispensável do processo decisório.

Ainda sobre a relação entre análise e julgamento, Enthoven e Smith (2005: 261-262; ênfase no original), salientam que:

It is a common belief that most defense issues are too complex to be understood. But the fact is that they *can* and *must* be understood. To do so normally requires a blend of analysis and judgment. Of course, there are many questions that analysis cannot answer (...) and these may turn out to be the most important aspects of a decision. But there are also many questions that cannot be answered on the basis of judgment alone. Judgment alone cannot determine how many ICBM's are needed to destroy a given target system. In the strategic nuclear area (...) analysis is essential to help focus judgment on the most important aspects of the problem.

Os autores justificam mais explicitamente a importância da análise no seguinte fragmento:

I am sure that no significant military problem will ever be *wholly* susceptible to purely quantitative analysis. But every piece of the total problem that can be quantitatively analyzed removes one more piece of uncertainty from our process of making a choice. There are many factors which cannot be adequately quantified and which therefore must be supplemented with judgment seasoned by experience (ENTHOVEN; SMITH, 2005: 66).

Com efeito, diversos exemplos podem ser citados em que ambos a análise e o julgamento tiveram uma participação fundamental nas deliberações atinentes à defesa no período McNamara. A decisão do Secretário de não desenvolver um sistema de ABM levou em conta e foi justificada a partir não só de argumentos ligados ao custo (em termos financeiros e de deficiências técnicas) e à efetividade do sistema – argumentos estes resultantes de um esforço analítico. Uma das principais preocupações de McNamara era que o desenvolvimento de um sistema de ABM desencadeasse uma corrida armamentista com a União Soviética, que, provavelmente, reagiria com o incremento da sua capacidade ofensiva. Mereceram destaque, portanto, considerações de caráter político e estratégico. Outras decisões como a limitação dos alvos atacados no Vietnã do Norte e a própria noção de “pressão graduada”, que, sustentada por McNamara, predominou nos primeiros anos da guerra, decorreram, em larga medida, de considerações de natureza não quantitativa, já que o Secretário estava determinado a reduzir os riscos de que a China se envolvesse no conflito e que, com isso, a guerra tomasse proporções ainda maiores.

Também na crise dos mísseis, a decisão de impor um bloqueio naval a Cuba não foi fruto unicamente da análise exaustiva das alternativas identificadas para se lidar com a presença militar soviética na América Central. Em todo o tempo, havia a preocupação com a reação soviética e a firme determinação por parte de oficiais civis em Washington de evitar a deflagração de um confronto nuclear, o que poderia acontecer caso Moscou percebesse as ações de estadunidenses como provocativas. Por isso, McNamara enfatizou, especialmente para os oficiais militares responsáveis pela execução do bloqueio, que a medida adotada consistia, na verdade, em um ato de “comunicação” com Moscou (McNAMARA, 1995, McMASTER, 1997). Vale ressaltar ainda que, embora os membros do ExCom estivessem cientes de que o bloqueio naval não era a alternativa mais eficiente em termos militares, a maioria deles tinha perfeita noção de que os Estados Unidos atuavam em um contexto estratégico em que interesses vitais – como a própria sobrevivência do país – estavam em jogo.

▪ 4.5 Os efeitos do PPBS e da análise de sistemas sobre o processo decisório no DoD

Em todos os casos mencionados, a disponibilidade de informações abundantes e coerentes (ou seja, compatíveis com a realidade e sem distorções) aos tomadores de decisão figurou como um elemento fundamental no processo decisório. É importante observar, entretanto, que o impacto da detenção de informações deve ser avaliado tendo-se em vista a estrutura de poder vigente. McNamara lançou mão do PPBS para reunir as informações necessárias para se fazerem deliberações quanto a sistemas de armamentos e a combinações de forças. Com o estabelecimento do SAO, o Secretário passou a dispor de uma fonte de informações alternativa às Forças, tornando-se ainda mais independente dos Departamentos Militares e passando a ser capaz de realizar funções que até o momento eram de competência exclusiva dos militares (como a determinação dos requisitos da composição das forças). As Forças perdiam então mais um canal para influenciar as decisões, ao passo que a liderança civil (ou seja, McNamara e seu staff) consolidava a sua posição no topo da estrutura de poder do Pentágono. É importante notar que o recurso ao OSD e ao SAO não consistiu em um esforço deliberado por parte de McNamara para reduzir a sua dependência em relação às Forças, mas resultou da patente incapacidade destas de proverem informações de qualidade e em tempo hábil, tal como requeria o Secretário (MURDOCK, 1974).

Hammond (1968) salienta o efeito das mudanças realizadas por McNamara no sentido de ampliar a participação de oficiais do DoD no desenvolvimento de políticas militares. O autor sustenta que McNamara promoveu a racionalização do processo decisório no Pentágono a partir da noção de produção de idéias e sua “explicação” (ou justificação), o que possibilitou o estabelecimento da conexão de objetivos e propósitos com recursos e composição das forças. Tais idéias passaram a ser expostas à avaliação crítica por meio de explicação e de elaboração. Após afirmar o fracasso da JCS em desenvolver uma doutrina estratégica para os Estados Unidos, Hammond (1968: 59-60) argumenta que:

(...) the traditional generation process may suppress the explanation of concepts and their systematic use by confirming the military as an authority whose decisions, though unexplained, should be deferred to. Deference to military requirements decisions has served at least to protect the military establishment from external probings about the reasonableness of military programs, but without assuring effective internal handling of problems.

O compromisso com a justificação de políticas no período McNamara não só serviu para a questão fundamental de exposição de fins e meios ao julgamento crítico, esclarecendo a

relação dos primeiros com os últimos, mas também contribuiu para a legitimação das políticas adotadas, especialmente para públicos externos ao DoD. Nesse sentido, Hammond (1968: 62) afirma que:

The heavy emphasis on the explication of major program decisions provides a body of data and doctrines by which to orient and indoctrinate audiences within the Defense Department to the military program, to explain and defend it before external audiences, like the Congress, and hence to evaluate it. The heavy emphasis of the McNamara reforms on the articulation of reasons and criteria is more than an effective defense mechanism. It is also a procedural inducement to be rational (...) because they encourage judges to deliberate carefully.

Na medida em que a disponibilidade de informações aumentou para os tomadores de decisão e que tais informações foram reveladas ao público, grupos anteriormente não informados (ou mal informados) sobre as questões de segurança nacional tiveram a oportunidade de compreender melhor os desenvolvimentos de aspectos atinentes a esta esfera, bem como de estarem mais bem preparados para ter qualquer influência sobre o processo decisório. Desse modo, tornaram-se mais positivas as perspectivas para uma interferência ou influência coerente em política externa por parte do Congresso, por exemplo. Os discursos de McNamara, de maneira geral, e especialmente no Congresso demonstravam um esforço nesse sentido. As informações providas pelo Secretário eram sem precedentes, tanto no que diz respeito à sua quantidade quanto à sua qualidade (v. ENTHOVEN; SMITH, 2005, cap. 2). McNamara tinha real preocupação com tornar públicas as informações afetas à segurança. Ao sair do Pentágono, em 1968, ele disse: *“Since my appointment in 1961 I have felt that the people of this nation, in whose name and by whose ultimate consent all high government officials serve, have both the need and the right to be thoroughly informed on the Department’s decisions”* (McNAMARA, 1968: vii). Mais adiante, ele afirmou haver um dilema inerente às questões de segurança:

the dilemma is that as security considerations become increasingly enmeshed in technological and political complexity, the layman begins to feel that the complications are bewilderingly beyond his competence to evaluate. That is an understandable but dangerous mistake for a citizen to make relevant problem does not relieve one of the responsibility of solving it. The truth is that few problems today are more relevant to the individual citizen of the United States than those of national security (McNAMARA, 1968: viii).

Pode-se dizer, portanto, que o conhecimento do público em geral sobre questões ligadas à defesa nacional aumentou no período; fato que, por si só, é desejável sob uma democracia.

Entretanto, Hammond (1968) ressalta que, embora a extinção do privilégio de “decidir sem explicar” anteriormente gozado por grupos de militares profissionais tenha permitido a

ampliação das possibilidades de participação (ou o aumento do potencial de influência) de oficiais do DoD, bem como de grupos externos, sobre o processo de tomada de decisão, tal processo permaneceu altamente estruturado durante a administração McNamara. As deliberações mais importantes, tais como a definição das questões (*issues*) a serem abordadas e a forma pela qual seriam abordadas, concentravam-se nas mãos do Secretário de Defesa, que também detinha o poder da iniciativa no estabelecimento de referências para a seleção e análise de informações, que arbitrava sobre diversas questões controversas e que determinava os critérios para a escolha de alternativas. Para Hammond (1968: 63), tal espaço não se constitui em um ambiente propício à vigência da “*scientific norm of open inquiry without appeal to authority*”, que requeriria uma “*wholly unstructured arena.*” O autor chama ainda atenção para o fato de que quanto mais as políticas administrativas são unitárias (ou centralizadas), como no caso do DoD, mais elas terão a consistência como seu padrão de racionalidade. Por outro lado, quanto mais pluralistas as políticas administrativas (como no Congresso, por exemplo), mais elas estarão voltadas para a obtenção de percepções mais precisas do mundo real, ainda que com prejuízo para a consistência. Hammond sugere, portanto, que a busca pela consistência interna das políticas a partir das reformas gerenciais promovidas no DoD pode se dar “*at the expense of that untrammelled dialogue and debate which tend to promote accurate depictions of and adaptations to external conditions*” (HAMMOND, 1968: 63).

▪ 4.6 Os militares, o Congresso e a liderança civil do DoD

Há uma outra questão que surge inevitavelmente ao se discutir a centralização no Pentágono: por que os militares, ao observarem a imposição de restrições à sua autonomia e autoridade, ofereceram resistência pouco significativa à concentração de poder nas mãos de um líder civil e seus assistentes? Duas são as explicações apontadas por Hammond (1968). A primeira se refere ao fato de que, juntamente com a restrição do seu papel na elaboração da política de defesa, as Forças assistiram a uma redução das suas responsabilidades. De acordo com essa linha de raciocínio, portanto, os militares teriam se sentido aliviados ao transferir parte importante de suas responsabilidades para a liderança civil no Pentágono, a qual teria que responder pelas funções então adquiridas e assumir um risco político maior. Entretanto, considerando-se que no período pré-McNamara as organizações militares eram raramente questionadas, essa explicação, embora pertinente, não parece por si só suficiente para se

explicar a relativa passividade dos militares frente à redução do seu status político. Outra, mais convincente, seria que as reformas conduzidas por McNamara ocorreram em um período de reorientação da estratégia dos Estados Unidos, mudança que em larga medida favoreceu os Departamentos Militares. A implantação da Resposta Flexível se deu em um contexto de expansão econômica e em uma administração pouco preocupada com orçamentos equilibrados. A necessidade de preparar as forças estadunidenses para fazerem frente a diversos tipos de conflito fez que os gastos do DoD e os níveis de força de todos os Departamentos Militares tivessem expressivo aumento. Ao analisar o comportamento das Forças durante a administração McNamara, Longley (1974) constata que sob condições de aumento do controle civil e de aumento relativo do orçamento, os militares não foram expressivamente mais críticos do DoD. O contrário foi observado em condições de diminuição relativa do orçamento, como na segunda metade da década, em que os militares foram mais enfáticos em suas críticas ao OSD e a McNamara. Por isso, Freedman (1976) afirma ter havido, no início do mandato de McNamara, uma “barganha explícita” entre a liderança civil do Pentágono e as Forças. Sob esse prisma, a postura dos militares perante o domínio de civis sobre as questões de defesa pode, de fato, ser considerada “racional” (como, de resto, acontece com toda postura que julgarmos “explicável”). Adicionalmente, a relação entre civis e militares no período teve caráter “político”, uma vez que a preeminência civil resultou de manobras políticas.

A atuação do Congresso com respeito à política de defesa desde o fim da II Guerra também pode lançar luz sobre a questão do controle civil. Até o fim da década de 1960, o Congresso geralmente apoiava as decisões do Executivo no concernente tanto ao gerenciamento do DoD quanto ao tamanho e a composição dos gastos com defesa. Isto, porém, não significava concordância com o Presidente. Para Barry M. Blechman (1990), a falta de iniciativa dos congressistas no sentido de se opor às decisões do Executivo se devia à ignorância ou insuficiência de conhecimento técnico e à idéia de que qualquer ação que desafiasse os julgamentos militares era ilegítima. Ressalte-se ainda que, num cenário internacional de tensão e marcado por crises, como o da década de 1960, a predominância do Executivo sobre o Legislativo na resolução de problemas que, muitas vezes, demandavam resposta praticamente imediata (como a crise dos mísseis de Cuba) não surpreende. Na medida em que as questões ligadas à segurança nacional passaram a ganhar proeminência no âmbito nacional, merecendo destaque, inclusive, em campanhas políticas – como a questão do “*missile gap*” nas eleições presidenciais de 1960 –, um maior interesse do Congresso por políticas de defesa começou a se manifestar. Entretanto, somente com a insatisfação de parte

significativa da população com os rumos que tomava a guerra do Vietnã na segunda metade da década de 1960 o Congresso passou a tentar influenciar de fato a política externa (BLECHMAN, 1990).

Foi durante a guerra do Vietnã que a relação entre civis (dentro e fora do Pentágono) e militares se tornou mais conflituosa. Num momento em que cresciam o descontentamento das Forças quanto ao modo como a guerra estava sendo conduzida e o índice de insatisfação da população com o conflito, representantes dos Departamentos Militares e congressistas forjaram uma aliança e passaram a criticar abertamente a influência da liderança civil sobre as decisões concernentes ao Vietnã. É importante notar que, naquele momento, os recursos destinados à defesa haviam sofrido drástica redução, o que levou ao fim a passividade dos militares. Acrescente-se a isso que McNamara vinha perdendo apoio político no interior do governo. Murdock (1974) afirma que a oposição do Secretário ao bombardeio do Vietnã do Norte, em 1967, aliada à sua subestimação da taxa de escalada do conflito (diretamente associada ao aumento de gastos) resultaram no descrédito de McNamara perante Johnson. Ao mesmo tempo, o julgamento dos militares abandonava a sua posição marginal no processo decisório relativo à política de defesa. Antes da guerra do Vietnã ser alvo de crítica e insatisfação generalizadas, porém, o Executivo – e, mais especificamente, McNamara, na qualidade de Secretário de Defesa respaldado pelo Presidente – deteve expressiva autonomia para, legitimamente, deliberar sobre a defesa nacional e para promover o controle civil sobre o Pentágono.

○ 5 CONCLUSÃO

O período McNamara foi marcado pela consolidação do controle civil sobre os Departamentos Militares no Pentágono. Em virtude da necessidade de se promover uma maior integração entre as Forças Armadas, desde 1947, com a criação do DoD e o estabelecimento de uma liderança civil sobre o Pentágono, as funções do Secretário de Defesa se ampliaram e diversificaram e a sua autoridade foi expandida consideravelmente. Até o fim da década de 1950, essas mudanças se deram de maneira gradual e pela via institucional, ou seja, a partir da NSA de 1947 e de suas emendas e reorganizações. Entretanto, a preeminência civil na esfera da política de defesa dos Estados Unidos teve seu auge (no período estudado) na década de 1960.

Diversos fatores contribuíram para a supremacia de lideranças civis em política de defesa. Não obstante o arcabouço institucional vigente no início da década de 1960 garantisse ao Secretário de Defesa poder *legal* para controlar e coordenar as Forças e suas operações, foi com a introdução do PPBS e da análise de sistemas que McNamara logrou exercer controle *de fato* sobre os Departamentos Militares. O estabelecimento dessas técnicas analíticas foi parte fundamental de um esforço de racionalização do processo decisório e provocou uma transformação drástica no modo como as decisões eram tomadas no Pentágono. A partir de então, as políticas formuladas no DoD passaram a se caracterizar por sua lógica e coerência, na medida em que passaram a apresentar ligação direta com os imperativos da segurança nacional. Quanto às Forças, elas, ao se submeterem ao novo modo de se tomarem decisões, foram levadas a coordenar as suas ações, passando a considerar em seus cálculos e suas propostas de sistemas de armamentos programas desenvolvidos pelos outros Departamentos. Elas também se viram compelidas a defender e justificar os programas militares com base em critérios específicos de custo e efetividade, tendo em vista os objetivos dos Estados Unidos em termos de segurança. Com a criação do Plano Quinquenal de Defesa, o espaço para a subestimação dos custos dos sistemas de armamentos pelos Departamentos Militares foi fechado, ao mesmo tempo em que a estrutura de forças estadunidense passou a ser definida a partir de uma perspectiva de médio prazo em que as projeções eram feitas considerando-se os 8 anos subsequentes.

Ao tomar posse no DoD, McNamara estava convencido de que a satisfação das necessidades dos Estados Unidos em termos de segurança exigia a coordenação das Forças. Ele sabia também que, haja vista a constante disputa entre os Departamentos Militares na década anterior, as Forças não eram capazes de promover tal coordenação. Era necessário que

um agente externo a elas realizasse essa tarefa. As técnicas analíticas implementadas por McNamara contribuíram nesse sentido, na medida em que, com a instituição de procedimentos e critérios bem definidos para a tomada de decisão em política de defesa e a racionalização do processo decisório, desencadearam um processo de centralização no Pentágono, moldando uma estrutura em que oficiais civis ganhavam poder relativo em relação aos militares e passavam a ocupar o topo da hierarquia de poder no DoD.

Outros fatores também favoreceram a preeminência civil. O estilo de liderança de McNamara foi um deles. Ao assumir um papel ativo no processo decisório, o Secretário não só ficava bem informado sobre as alternativas disponíveis e acompanhava o processo, mas também iniciava-o, em alguns momentos, e participava dele, influenciando-o. Desse modo, McNamara ficava mais próximo dos atores cujas ações ele visava a coordenar, quais sejam, as Forças Armadas, monitorando as suas ações em tempos de paz e de guerra, durante a formulação e a implementação de políticas, com o auxílio do OSD. A mudança de estratégia dos Estados Unidos defendida por Kennedy levou o Presidente a conferir ao Secretário de Defesa autonomia para reorganizar e liderar efetivamente o Pentágono a fim de capacitar as Forças para lidar com ameaças múltiplas. Os esforços nesse sentido acabaram resultando em aumento do nível geral de forças, o que minimizou a oposição dos militares à centralização do poder nas mãos de McNamara na primeira metade da década de 1960.

Já no cenário internacional, o próprio contexto geral de guerra fria entre as superpotências impactava sobre a relação entre civis e militares em Washington. Na medida em que questões ligadas à segurança assumiram maior relevo e que situações de crise exigiam medidas imediatas, o Presidente passou a ter um papel mais ativo na política externa estadunidense. Com isso, não só o Congresso, mas também os Departamentos Militares assistiram à restrição de seu papel na escolha de políticas de defesa, ao mesmo tempo em que o papel do Secretário de Defesa era fortalecido. Mencione-se ainda que a determinação dos Estados Unidos de evitar a deflagração de um ataque nuclear contribuiu para que as operações militares fossem observadas de perto por líderes civis como o Secretário de Defesa, que, mais uma vez, tinha a sua autoridade sobre as Forças expandida.

Obviamente, a institucionalização e a consolidação da preeminência civil sobre os Departamentos Militares tiveram efeitos democráticos positivos. Além do maior controle sobre o uso dos meios militares por autoridades civis – fossem elas eleitas, como no caso do Presidente, ou indicadas por líderes eleitos, como é o caso do Secretário de Defesa –, o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis e, sobretudo, o seu compartilhamento com o Congresso, por exemplo, abriu portas para a influência de públicos

externos ao Pentágono sobre a política de defesa dos Estados Unidos. Desse modo, o acompanhamento ou monitoramento das ações de líderes civis e oficiais militares pelo povo foi favorecido em alguma medida. Ademais, o processo decisório em política de defesa, ao deixar de ser determinado pela rivalidade entre as Forças na perseguição de seus interesses paroquiais e por considerações militares estritamente, passou a considerar fatores de várias ordens e as decisões tomadas passaram a apresentar maior coerência com os objetivos (políticos) nacionais. Considerando ainda que os recursos detidos pelos Estados são limitados e devem ser distribuídos de modo a suprir necessidades diversas da população (como saúde, educação, defesa etc.), a eficiência na sua utilização – que pode resultar tanto na liberação de recursos para a satisfação de outras necessidades quanto no aprimoramento da capacidade do Estado de defender o seu território e a sua população – contribui para a realização de objetivos que beneficiam a população direta ou indiretamente.

Não obstante, este trabalho permitiu compreender que os objetivos de McNamara não eram propriamente democratizar a política de defesa ou submeter os militares ao seu controle, ainda que estes possam ser considerados subprodutos da chamada “revolução McNamara.” O estudo da formulação e implementação de políticas de defesa dos Estados Unidos na década de 1960 e o panorama geral oferecido a partir da descrição das relações entre civis e militares desde o início da guerra fria indicam que o Secretário, ao investir na racionalização do processo decisório no Pentágono, tinha dois objetivos principais: promover a eficiência militar e determinar o uso racional dos recursos destinados à defesa. A consecução destes objetivos levaria à realização de outro mais abrangente, qual seja, o aprimoramento da segurança nacional estadunidense. Ressalte-se ainda que os meios utilizados por McNamara para alcançar os objetivos mencionados não eram de natureza política, mas gerencial ou administrativa. Entretanto, o funcionamento do PPBS e da análise de sistemas no Pentágono teve reflexos sobre o processo decisório (ou seja, reflexos políticos) na medida em que alterou o modo como as decisões eram tomadas, ao mesmo tempo em que redefiniu a posição relativa dos atores na hierarquia de poder. É importante enfatizar que, como se observou a partir do estudo do período McNamara aqui realizado, a reformulação do processo decisório não implicou a perda do caráter “político” deste processo. Novos elementos, como a análise, foram introduzidos nele, porém os atores, diante das novas oportunidades e constrangimentos com que se deparavam, continuaram a perseguir seus interesses norteados pelas novas regras. Além disso, o julgamento em termos de valor se manteve como recurso indispensável aos tomadores de decisão na formulação de políticas.

Cumpra ainda fazer algumas considerações quanto à relação entre variáveis domésticas e sistêmicas no caso estudado. Ambas as hipóteses utilizadas para notar a condução deste trabalho foram corroboradas. Ou seja, tanto o desenvolvimento institucional doméstico ligado à política de defesa quanto a aproximação de crises internacionais impactaram sobre as relações entre civis e militares ao longo do período estudado (desde o início da guerra fria até a saída de McNamara do Pentágono), o que implica que as hipóteses não são, de forma alguma, excludentes. Esta afirmação, porém, não diz nada a respeito das possíveis conexões entre as variáveis, situadas em níveis analíticos distintos. Com efeito, a compreensão da preeminência civil no Pentágono a partir do estudo e análise dos processos institucionais internos relativos à defesa nacional e a compreensão de tal preeminência a partir do estudo e análise de eventos críticos no sistema internacional consistem em duas diferentes perspectivas ou enquadramentos analíticos possíveis para se abordar o caso, cada uma delas calcada em pressupostos teóricos distintos e guiada por perguntas de partida também distintas. Certamente, o caso pode ser estudado a partir de qualquer uma delas de maneira competente e bem sucedida. Entretanto, evidentemente, um esforço analítico baseado em uma dessas perspectivas não seria capaz de abarcar a relação entre variáveis domésticas e sistêmicas e, com isso, a descrição e a explicação do caso ficariam em alguma medida comprometidas ou limitadas. Além disso, é improvável que uma pesquisa conduzida a partir de uma das perspectivas desse conta do caráter dinâmico da política externa – ou das transformações que acontecem nesse campo ao longo do tempo devido à interação de fatores diversos.

Isto posto, pode-se dizer que este trabalho consiste em um esforço de pesquisa bidirecional. Ao observar sistematicamente o período McNamara, procurou-se compreender a relação entre civis e militares a partir da interação de dois níveis de análise: o doméstico e o sistêmico. Acredita-se que, embora qualquer um deles pudesse, isoladamente, iluminar o caso, o estudo dos mecanismos pelos quais variáveis situadas em níveis de análise distintos se relacionam e se afetam mutuamente apresenta maior potencial explicativo e analítico. No período estudado, fica claro que a NSA de 1947, que foi um marco para a organização das Forças Armadas dos Estados Unidos, consistiu em uma reação a mudanças ocorridas no sistema internacional. Naquele momento, o mundo assistia a transformações importantes de caráter político e tecnológico. Ao se depararem com a configuração bipolar de poder e o advento da bomba nuclear, oficiais do governo se viram compelidos a reorganizar a política de defesa estadunidense, o que teve implicações significativas no âmbito doméstico. Não só foram criados, por meio institucional, diversas agências, postos e funções ligados à segurança, mas também a burocracia estadunidense associada a essa esfera se expandiu substancialmente

a partir de 1947. Em relação ao movimento na direção contrária, em que elementos domésticos afetaram a política externa dos Estados Unidos, alguns exemplos ilustrativos ocorreram durante a guerra do Vietnã, com a hesitação de Johnson para iniciar os bombardeios sobre Hanói antes das eleições presidenciais de 1964; com a real consideração, por parte do Presidente, da oposição de membros do Congresso às operações conduzidas no Vietnã, oposição essa que constrangeu, em alguma medida, as deliberações do Executivo; com a necessidade que Johnson sentiu de obter autorização expressa do Congresso para responder aos ataques vietnamitas no Golfo de Tonkin; com o repúdio do Presidente à idéia de propor um aumento de impostos no Congresso a fim de financiar a guerra.

Com efeito, devem ser conduzidos estudos voltados para o desenvolvimento de abordagens teóricas mais abrangentes que considerem variáveis independentes tanto no nível doméstico quanto no internacional. Nesse sentido, o diálogo entre estudiosos das Relações Internacionais e da Ciência Política pode ser bastante profícuo. Obviamente, não se pode perder de vista uma das principais características que deve ter uma teoria, qual seja, a parcimônia. De forma nenhuma se pretende defender aqui a idéia de que quanto mais elementos forem abarcados por um corpo teórico, maior será o seu potencial explicativo – até porque isso pode se dar em detrimento da sua capacidade preditiva. Na verdade, o que se sugere é que esforços sejam conduzidos com o propósito de desenvolver teorias coerentes (e suficientemente parcimoniosas) que, de maneira satisfatória, orientem-nos num esforço de conferir inteligibilidade ao mundo que nos cerca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2nd ed. New York: Addison Wesley Longman, 1999.

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, Sep. 1969, 689-718.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, supplement: Theory and policy in International Relations, spring 1972, 40-79.

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, supplement: Theory and policy in International Relations, Spring 1972, 40-79.

AMBROSE, Stephen E.; BRINKLEY, Douglas G. **Rise to globalism**: American foreign policy since 1938. 8th ed. New York: Penguin Group, 1997.

ART, Robert J. A critique of bureaucratic politics. *In*: HAYS, Peter L.; VALLANCE, Brenda J.; VAN TASSEL, Alan R. **American defense policy**. 7th ed. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1997, 33-42.

BENDOR, Jonathan; HAMMOND, Thomas H. Rethinking Allison's models. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 2, Jun. 1992, 301-322.

BERNSTEIN, Irving. **Guns or butter**: the presidency of Lyndon Johnson. New York: Oxford University Press, 1996.

BLECHMAN, Barry M. **The politics of national security**: Congress and U.S. defense policy. New York: Oxford University Press, 1990.

CERAMI, Joseph R. Institutionalizing defense reform: the politics of transformation in the Root, McNamara and Cohen eras. *In*: **Organizing for National Security**, edited by STUART, Douglas T. Institute of Strategic Studies, 2000. 101-132.

NSC-68. Disponível em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68-cr.htm>
Acesso em 8 out. 2007.

DEFENSE DEPARTMENT (a). Disponível em:
http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories/bios/forrestal.htm
Acesso em 20 nov. 2007.

DEFENSE DEPARTMENT (b). Disponível em
http://www.defenselink.mil/specials/secdef_histories/bios/mcnamara.htm
Acesso em 20 nov. 2007.

ENTHOVEN, Alain C.; SMITH, K. Wayne. **How much is enough?** Shaping the Defense Program: 1961-69. Santa Monica: Rand Corporation, 2005.

ENTHOVEN, Alain C. Economic analysis in the Department of Defense, **The American Economic Review**, v. 53, n. 2, Papers and Proceedings of the Seventh-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, May 1963, 413-23.

FAUTUA, David T. The 'Long Pull' Army: NSC-68, the Korean War, and the Creation of the Cold War U.S. Army. **Journal of Military History**, v. 61, n. 1, Jan. 1997.

FREEDMAN, Lawrence. Logic, politics and foreign policy processes: a critique of the bureaucratic politics model. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 52, n. 3, Jul. 1976, 434-449.

GADDIS, John L. **The United States and the origins of the cold war: 1941-1947**. New York: Columbia University Press, 1972.

GADDIS, John L. **Strategies of containment**. New York: Oxford University Press, 1982.

GADDIS, John L. **The cold war: a new history**. New York: The Penguin Press, 2005.

GALBRAITH, James K. Did the U.S. military plan a nuclear first strike for 1963? **The American Prospect**: Liberal Intelligence. 30 nov. 2002. Disponível em http://www.prospect.org/cs/articles?article=did_the_us_military_plan_a_nuclear_first_strike_for_1963
Acesso em 11 fev. 2008.

GAVIN, Francis J. **The myth of flexible response**: American strategy in Europe during the 1960's. *International History Review*, Dec. 2001.

GOUREVITCH, Peter. The second image reversed: the international sources of domestic politics. **International Organization**, v. 32, n. 4, Autumn, 1978, 881-912.

HAMMOND, Paul Y. A functional analysis of Defense Department decision-making in the McNamara administration, **The American Political Science Review**, v. 62, n. 1, Mar. 1968, 57-69.

HAMMOND, Paul Y. **NSC-68: prologue to rearmament**. Source: Warner R. Schilling, Paul Y. Hammond, and Glenn Snyder, *Strategy, Politics and Defense Budgets* (Columbia University Press, 1962). 267-378.
Disponível em <http://mtholyoke.edu/acad/intrel/hammond.htm>
Acesso em 10 out. 2007.

HEWES Jr., James E. **From Root to McNamara: Army organization and administration, 1900-1963**. Honolulu: University Press of the Pacific, 2005.

HILSMAN, Roger. **The politics of policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics**. Englewood Cliffs: Columbia University, 1987.

HITCH, Charles J. National security policy as a field for economics research, **World Politics**, v. 12, n. 3, Apr. 1960, 434-453.

HITCH, Charles J. Planning defense production, *The American Economic Review*, v. 40, n. 2, Papers and proceedings of the sixty-second annual meeting of the American Economic Association, May 1950, 191-198.

HOBKIRK, Michael D. **The politics of defence budgeting**: a study of organisation and resource allocation in the United Kingdom and the United States. Washington, D.C.: National Defense University Press, 1983.

INDERFURTH, Karl F.; JOHNSON, Loch K. **Fateful decisions**: inside the National Security Council. New York: Oxford University Press, 2004.

INDUSTRIAL COLLEGE OF THE ARMED FORCES. The defense budget. Washington, D.C. Publication n. L64-49. Disponível em: <http://www.ndu.edu/library/ic4/L64-049>
Acesso em 8 jan. 2008.

JORDAN, Amos A.; TAYLOR JR., William J.; KORB, Lawrence. **American national security**: policy and process. 3rd ed. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1989.

KAPLAN, Fred. **The Wizards of Armageddon**. New York: Simon & Schuster, 1983.

KAUFMANN, William W. **The McNamara strategy**. New York: Harper & Row, 1964.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda. 3^a ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

KENNEDY, Robert F. **Thirteen days**: a memoir of the Cuban missile crisis. New York, W. W. Norton & Company, 1971.

LOCHER III, James R. **Victory on the Potomac**: the Goldwater-Nichols act unifies the Pentagon. 1st ed. Texas A&M University Press, 2002.

LONGLEY, Charles H. McNamara and Military Behavior. **American Journal of Political Science**, v. 18, n. 1, Feb. 1974, 1-21.

LINDBLOM, Charles E. **The policy-making process**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1968.

MARCELLA, Gabriel. National security and the interagency process: forward into the 21st century. *In: Organizing for National Security*, edited by STUART, Douglas T. Institute of Strategic Studies, 2000. 163-194.

MAY, Ernest. The development of political-military consultation in the United States. *In: Inderfurth, Karl F.; Johnson, Loch K. Fateful decisions*: inside the National Security Council. New York: Oxford University Press, 2004, 7-16.

McMASTER, H. R. **Dereliction of duty**: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the lies that led to Vietnam. New York: HarperCollins Publishers, 1997.

McNAMARA, Robert S.; BLIGHT, James G.; BRIGHAM, Robert K. **Argument without end**: in search of answers to the Vietnam tragedy. 1st ed. New York: PublicAffairs, 1999.

McNAMARA, Robert S. **In retrospect**: the tragedy and lessons of Vietnam. New York: Times Books, 1995.

McNAMARA, Robert S. **The essence of security**: reflections in office. New York: Harper & Row, 1968.

MURDOCK, Clark A. **Defense policy formation**: a comparative analysis of the McNamara era. New York: State University of New York Press, 1974.

NATIONAL SECURITY ACT OF 1947, Sec.101. Disponível em http://www.intelligence.gov/0-natsecact_1947.shtml#s101
Acesso em 10 out. 2007.

NEWMANN, William W. **Managing national security policy**: the president and the process. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2003.

PALMER, Gregory. **The McNamara strategy and the Vietnam war**: program budgeting in the Pentagon, 1960~1968. Westport: Greenwood Press, 1978.

PRADOS, John. **Keepers of the keys**: a history of the National Security Council from Truman to Bush. 1st ed. New York: William Morrow and Company, 1991.

PRATT, Julius W. **A history of United States foreign policy**. Prentice Hall, 1955.

POSEN, Barry R. **The Sources of Military Doctrine**: France, Britain, and Germany between the world wars. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

PRICE, Thomas J. Behavior modes: toward a theory of decision-making. **The Journal of Politics**, v. 37, n. 2, May 1975, 417-435.

ROHERTY, James M. **Decisions of Robert S. McNamara**: a study of the role of the Secretary of Defense. Coral Gables (Fl.), University of Miami Press, 1970.

SCHLESINGER, Jr., Arthur M. **A thousand days**: John F. Kennedy in the White House. New York: Black Dog & Leventhal Publishers, 2005.

SCHLESINGER, James R. Quantitative analysis and national security. *In: Problems of national strategy*: a book of readings, edited by Henry A. Kissinger. New York: Frederick A. Praeger, Inc., Publishers, 1965, 85-107.

SORENSEN, Theodore C. **Decision-making in the White House**: the olive branch or the arrows. New York: Columbia University Press, 2005.

STERN, Sheldon M. **The week the world stood still**: inside the secret Cuban missile crisis. Stanford: Stanford University Press, 2005.

STUART, Douglas T. Present at the legislation: the National Security Act. *In: **Organizing for National Security***, edited by STUART, Douglas T. Institute of Strategic Studies, 2000. 5-24.

TRASK, David F. Democracy and defense: civilian control of the military in the United States. *In: **Issues of democracy***: electronic journals of the US Information Agency, v. 2, n. 3, Jul. 1997, 11-17.

VIOTTI, Paul R. **American foreign policy and national security**: a documentary record. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall, 2005, cap. 11, 12 e 13.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

X, The sources of Soviet conduct. **Foreign Affairs**, v. 25, n. 4., Jul. 1947, 566-582.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)