



A CONTROVÉRSIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA(*)

L.P. Macedo Carvalho

A criação do Ministério da Defesa volta a ser tema de debate, ao ensejo do chamado processo de modernização do Estado Brasileiro, que se anuncia em curso. O artigo comenta diversas facetas do problema, que não podem ficar à margem das discussões.

"A guerra é a realização da política por outros meios e o objetivo político é o fim, enquanto a guerra é um meio, não se podendo conceber o meio independente do fim."

Clausewitz

Retornou à pauta de debates a criação do Ministério da Defesa. Apesar de ser um dos mais controvertidos temas e, provavelmente, um dos menos compreendidos, não constitui novidade. De longa data, volta ciclicamente à discussão, seguindo a conjuntura política vivida.

Após a bem sucedida invasão da Normandia — Operação *Overlord* —,

Eisenhower sentenciou que haviam terminado os dias da atuação isolada de cada força singular — Exército, Força Aérea ou Marinha. Mas o problema de integração das forças armadas numa única pirâmide é, talvez, dos mais complexos de todas as questões organizacionais, tanto psicológica como logisticamente.

Desde a antiga Roma, que proibia às legiões cruzarem o Rubicão, e dos tempos de Cromwell, os militares são vistos com suspeita pelos políticos. Nos

(*) Selecionado pelo PADECEME

bastidores do poder há um conflito permanente para subordinar o militar no político. As tentativas de colocar o Exército e a Marinha sob a égide de um Ministério da Guerra vêm dos idos do conservador Disraeli, em 1856, no reinado da Rainha Vitória. Todavia, os ingleses — precursores na coordenação e controle unificados das três forças — só lograram implantar o Ministério da Defesa com o trabalhista Attlee, sucessor de Churchill, em 1946. Assim mesmo, na realidade, o Exército britânico, a *Royal Navy* e a *RAF* continuaram desfrutando de grande liberdade de manobra. Prolongados e controversos debates ainda se seguiram, durante certo período, em que se argumentava o risco de perda do espírito-de-corpo de cada uma das forças singulares. Só em 1962, o conservador Macmillan obteve efetivamente a integração completa das forças armadas — um dos mais importantes feitos de seu gabinete —, abolindo o tradicional cargo de “Primeiro Lorde do Almirantado”, cassando a autonomia das três forças e instalando a direção unificada delas num edifício acinzentado de *Whitehall*.

Os norte-americanos criaram o Departamento da Defesa em 1947, mas encontraram o arqui-racionalizador do Pentágono no Secretário de Defesa do governo Kennedy — Robert McNamara. A administração McNamara caracterizou-se por eleger o custo-benefício como fator determinante do sucesso na tomada de decisões e por levar em conta o custo marginal no desenvolvimento de sistemas de armas estratégicas competitivos. Tais medi-

das reduziram o orçamento do Departamento de Defesa em mais de 1 bilhão de dólares, diminuíram consideravelmente o efetivo de funcionários civis de seus quadros, padronizaram e simplificaram o material usado pelas forças armadas (da cueca verde-oliva de côs alto com seis botões, distribuída então pelo Exército, aos mais sofisticados artigos), resultando tudo em maior eficiência e eficiência operacional. Duas revoluções principais ocorreram com a nomeação de McNamara em 1961: a remodelação da estratégia e das forças de Tio Sam e a revisão absoluta do processo de tomada de decisões no Pentágono.

O exemplo histórico da mais completa integração nas Forças Armadas é o canadense, verificado em 1968. Chegou ao extremo de centralizar a formação básica dos cadetes das três academias militares e de padronizar o fardamento de soldados, marinheiros e aviadores, com um uniforme verde escuro brilhante e galões dourados nas mangas. Essa experiência não foi bem sucedida. Levou o moral dos militares ao fundo do poço e acabou sendo revista.

Cá entre nós, a criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), em 1946, sob a denominação de Estado-Maior Geral, assinala apenas o surgimento de uma assessoria militar combinada do Comandante Supremo das Forças Armadas — o Presidente da República. Decorreu, ao término da II Guerra Mundial, da necessidade sentida de um órgão militar de cúpula que coordenasse e integrasse as ações das Forças Armadas, parti-

cularmente em caso de operações bélicas. Contudo, por interesse ou desinteresse do governo, falta de amadurecimento e vontade política, conflitos e disputas interforças, o EMFA, de fato, jamais ganhou a devida expressão nos círculos político-militares nacionais.

Somente vinte anos mais tarde, em 1967, voltou-se a pensar seriamente na integração das Forças Armadas, com a promulgação do famoso Decreto-Lei 200, cujo texto estabelecia o seguinte:

“Art 168 — O Poder Executivo promoverá estudos visando à criação do Ministério das Forças Armadas para oportuno encaminhamento do projeto de lei ao Congresso Nacional.

Art 169 — Como medida preparatória e preliminar à criação do Ministério, a garantia da mais perfeita integração das Forças Armadas e a coordenação de suas atividades poderão ser asseguradas na forma dos arts 36, 37 e parágrafo único e 50 da presente lei.”

A idéia nunca saiu do papel. Castelo Branco, temeroso do agravamento da crise gerada com a questão da aviação embarcada e mais preocupado em manter a união das Forças Armadas, perdeu a oportunidade de promover a integração militar.

Por ocasião dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, da qual resultou a Constituição de 1988, foi proposta a criação do Ministério da Defesa. A proposta teve pouca receptividade e terminou arquivada.

Agora, o Planalto faz ressurgir promessa de campanha eleitoral — criar o Ministério da Defesa.

O tema, portanto, não é novo. Embora de natureza polêmica, indica uma tendência natural. Suscita a apresentação de uma miríade de opiniões contrárias e favoráveis ou a formulação de um sem número de vantagens e desvantagens. A propalada tese de se obter maior profissionalismo dos especialistas no “manejo da violência” e, por conseguinte, melhor desempenho das Forças Armadas, é relativa. Poder-se-ia apontar uma série infundável de exemplos históricos de países do primeiro e terceiro mundos dotados de Ministério da Defesa, que nem por isso se cobriram somente de glórias ao longo de sua existência.

O Ministério da Defesa não deve ser visto, pois, como símbolo da queda do regime militar ou da frustração de soldados profissionais transformados em marionetes nas mãos de políticos. Sem dúvida, o poder acumulado pelo Ministério da Defesa, em particular nos países carentes de estabilidade política, é certamente sem paralelo. Dispõe de vultosos recursos financeiros e materiais, controla ponderável efetivo de servidores públicos espalhados por todo o país, e exerce grande influência nos círculos políticos. O cargo requer autoridade, competência e equilíbrio para lidar com problemas estratégicos, administrativos, técnicos, diplomáticos e de relações humanas, além de exigir profundo sentimento do trabalho de pesadas burocracias, acentuado pelas naturais rivalidades intramuros e exteriores, para não aludir às

pressões internacionais. No passado, almirantes, brigadeiros e generais, na guerra silenciosa dos gabinetes, costumavam até sonegar informações entre as três forças, na defesa de interesses e do prestígio respectivos. As funções do Ministro da Defesa trazem no seu bojo desafios dos mais variados matices, de difícil solução a médio prazo.

O cargo tanto pode ser exercido por civil como por militar. Calógeras, à testa da Pasta da Guerra, exemplifica a feliz administração de soldados por um civil, em que pese se atribuir os louros colhidos, na época, ao Marechal Hermes. É preciso cuidado para não se cair na tentação de rodízio no cargo de representantes de cada força singular (no caso de se valer de militares), com o intuito de amainar arestas. Tal prática, em outros países, mostrou-se inconveniente, levando ao cargo homens nem sempre credenciados por reais méritos, não raro cansados pelo peso da idade, sem criatividade e combatividade, alçados a tais funções elevadas em razão simplesmente de antiguidade hierárquica.

Admitir que a criação do Ministério da Defesa colocará fim às disputas normais interforças é ledó engano. Ministério da Defesa é caricatura de uma organização de componentes rivais sob comando único. Sua instituição não implica a anulação das forças singulares. A identidade, as características orgânicas e as tradições de cada força ditam as respectivas missões e doutrinas de emprego, razões pelas quais têm de ser preservadas e respeitadas.

O Ministério da Defesa ensinará a ampliação da guerra de papéis, com

volumosa tramitação de memorandos, ofícios, estudos, relatórios, pareceres etc. Exigirá maior número de coordenadores, oficiais de ligação, grupos de trabalho, comissões e mais comissões. Dizem que quanto menos engenhos bélicos, mais pessoal é imprescindível para administrá-los e mantê-los em boas condições de emprego. Impõe-se, assim, não cometer o pecado de reduzir os minguados efetivos combatentes em benefício de maior número de "tigres de papel" — os burocratas que costumeiramente emperram o processo administrativo-decisório. Não se deve esperar esvaziamento de estados-maiores. O EMFA deverá ganhar a merecida importância que lhe cabe e transformar-se no suporte do Ministério da Defesa. Os estados-maiores das três forças singulares serão mantidos e, conforme o modelo adotado, poderão assumir outros encargos e responsabilidades. Certamente, surgirão novos comandos e estados-maiores combinados.

Queiram ou não, a Nação jamais prescindirá da figura do soldado. A História aí está para isto comprovar. A expressão militar do Poder Nacional é parte de um todo indivisível e integra o Executivo. Está na moda falar-se em "desmilitarização". Mas as Forças Armadas constituem o braço armado da Política Nacional e suas missões constitucionais são definidas e perenes, variando apenas as prioridades a elas dadas em função do regime que garantem e da conjuntura atravessada.

A criação do Ministério da Defesa em si não traduz menosprezo pelas

Forças Armadas. Independe de sistema presidencialista ou parlamentarista. A solução não está em copiar-se modelos alienígenas. Há a considerar, antes de tudo, as peculiaridades do País, as nossas tradições, cultura e mentalidade para determinar o que nos convém. O tema pede que seja tratado de maneira racional e escoimado de paixões. O assunto reclama análise aprofundada.

Criar o Ministério da Defesa por mero casuismo *revanchista* ou simplesmente para honrar compromissos de planque, a fim de afastar os militares do processo de tomada de decisões políticas, não faz sentido. Até porque não será o fato de se ter um civil à frente dos negócios da caserna que inibirá as Forças Armadas de tomar a iniciativa para cumprir com a sua inarredável destinação constitucional.

Os ministérios militares ou o Ministério da Defesa serão sempre uma pedra no sapato ou no caminho dos políticos até se reconhecer o papel dos

militares na sociedade. As Forças Armadas refletem tão somente as sociedades de onde dimanam. Resta fazer o que se tem de fazer, na hora certa, e acabar com a mania de tapar o sol com a peneira. Hesitações e improvisações não conduzem a bom termo. Urge uma política para as Forças Armadas e não política nas Forças Armadas. Anseia-se por uma doutrina militar coerente com a realidade nacional e exequível, para que as Forças Armadas se organizem de modo a poderem ser empregadas consoante o estabelecido.

Se o pretendido Ministério da Defesa vier a propiciar maior economia — o que é questionável —, eficiência, eficácia, racionalidade e operacionalidade, é louvável e desejável. Caso contrário, *resultará em mais uma frustrante reforma ministerial que cairá no vazio, com grande descrédito para o governo.*



LUIZ PAULO MACEDO CARVALHO, p.s.c., é pós-graduado pelo "Staff College", Camberley, Reino Unido, e secretário do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil; foi membro do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, de Londres, e do corpo permanente da Escola Superior de Guerra. É Coronel da Reserva do Exército.