

# O Ministério da Defesa está consolidado?

Leonardo Ramalho Rodrigues Alves\*

RESUMO

Inicialmente, o autor considera a limitação em quantidade e qualidade da produção nacional a respeito de temas sobre as relações entre civis e militares, bem como estratégia nacional e militar, associando o fato a carência de especialistas e de centros especializados na temática. Aborda, em seguida, as mudanças realizadas na estrutura de defesa norte-americana a partir do “Goldwater-Nichols Act (1986)”, destacando a polêmica e a reação entre o Executivo, o Legislativo e as Forças Armadas dos EUA. Prossegue descrevendo a evolução da estrutura militar de defesa do Brasil, considerando que os obstáculos são recorrentes e se sustentam, basicamente, no “paroquialismo” das Forças Armadas brasileiras e na ausência de preparo técnico-profissional dos civis. Conclui, defendendo a necessidade de se repensar a atual estrutura militar, buscando-se maior eficiência e eficácia no Ministério da Defesa.

PALAVRAS-CHAVE

Defesa, estrutura militar, Ministério da Defesa

*“Rara temporum felicitas, ubi sentire, quae velis; e quae sentias, dicere licet”.*

Tácito<sup>1</sup>

## Considerações preliminares

“(…) as tecnologias de informação unificam os campos antes separados da terra, do mar e do ar, que, no passado, justificavam a divisão do trabalho entre o Exército, a Marinha e a Aeronáutica.”

Mario César Flores<sup>2</sup>

Há uma grande carência de reflexão sobre temas estratégicos, militares e relações institucionais entre civis e militares no Brasil; isso se evidencia na ausência de um pólo aglutinador, catalisador e irradiador de discussões de conceitos estratégicos, pela inexistência ou, tentando ser mais ameno,

pouca projeção de nomes de referência e de publicações que abordem tais temas e pela reconhecida ausência de um projeto estratégico nacional.

No atual cenário nacional poder-se-iam arriscar mencionar nomes como Eliezer Rizzo Ribeiro, Ronaldo Mota Sardemberg, Celso Lafer, Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, Mario César Flores e Meira Mattos, normalmente militares e integrantes do corpo diplomático. Já os centros de estudos estratégicos distribuem-se pelas universidades e escolas militares de altos estudos, tais como a Escola Superior de Guerra, ligada ao Ministério da Defesa (MD), e a Universidade de São Paulo, para citar os mais significativos.

\* O autor é Tenente-Coronel de Cavalaria e de Estado-Maior.

<sup>1</sup> “Rara felicidade de uma época em que se pode pensar o que se quer e dizer o que se pensa.”

<sup>2</sup> In *Reflexões Estratégicas: repensando a defesa nacional*, São Paulo: É Realização, 2002.

Ao contrário dessa árida produção, têm-se uma vasta e diversificada bibliografia entre autores estrangeiros, mormente norte-americanos, dos quais destacar-se-ão, por serem referências permanentes no ensaio, Samuel Huntington, que trata das relações institucionais entre civis e militares, e uma enciclopédica obra sobre estratégia militar (*Princípios, práticas e perspectivas históricas*, de Jonh M. Collins, publicada pelo National War College).

No entanto, existem perspectivas favoráveis, surgidas no último quartel do século passado, a partir da criação do Ministério da Defesa (1999) e da edição política de *A Defesa Nacional* (1996). Com isso, estabeleceu-se a estrutura organizacional para administrar e pensar, sob uma perspectiva uniforme, as temáticas de defesa e segurança, bem como o instrumento legal, no nível político, para orientar as proposições, as prioridades e a atitude estratégica nacional.

Foi apenas um primeiro e importante passo, pois com isso se supera a letargia existente nos governos Sarney (1985-89), Collor (1990-92), Itamar (1992-94) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) em relação aos temas estratégicos nacionais. Naturalmente, entendendo-se que esse período representou uma longa transição institucional para o país e, como tal, determinou a prioridade para a agenda política e socioeconômica da nação.

Crê-se que o atual cenário nacional permite repensar, reorganizar e reavaliar a estrutura militar de defesa. Para tanto, convinha superar ou minimizar:

- a clivagem entre pensadores militares e civis;
- os resquícios, por parte dos primeiros, da visão messiânica e salvacionista do Tenentismo (1920-1930) e do instinto político-ideológico de Góis Monteiro (1889-1956) e de Golbery do Couto

e Silva (1911-1987), optando-se por postura exclusivamente técnico-profissional;

- os estereótipos atribuídos de parte a parte, pois tanto a guerra quanto à paz são assuntos sérios demais para serem tratados com exclusividade por uns e outros;

- o alheamento dos dirigentes políticos e da sociedade, de maneira geral, dos assuntos de segurança e defesa.

Enfim, ambos deveriam parar de olhar pelo retrovisor da História, superar, efetivamente, animosidades e sublimadas as idiosincrasias, buscar unanimidade na elaboração de um projeto nacional de poder que supere “os quinhentos anos de periferia” a que se refere o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.<sup>3</sup>

É dentro dessa perspectiva que este ensaio pretende emergir a discussão das circunstâncias atuais e as perspectivas para o MD, tomando-se como parâmetro conceitual e prático *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act*, promulgada em 1986 pelo Congresso norte-americano após um longo e desgastante período de discussões pela sociedade, congresso e Forças Armadas dos Estados Unidos, mas que, segundo um ex-Secretário de Defesa, representou “a maior mudança na história do Exército norte-americano desde que o Congresso Continental criou o Exército Continental em 1775”.<sup>4</sup>

### **Goldwater-Nichols Reorganization ACT: a revolução na estrutura institucional e militar de segurança norte-americana**

“A long habit of not thinking a thing wrong gives a superficial appearance of being right, and raises at first a formidable outcry in defense of custom.”

*Thomas Paine, Common Sense*<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Referência feita na obra *Quinhentos anos de periferia*. Editora da Universidade/UFRGS - Porto Alegre, 2001.

<sup>4</sup> “The greatest sea change in the history of the American military since the Continental Congress created the Continental Army in 1775”. *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act - A Ten-Year Retrospective*, p. 8.

<sup>5</sup> “O hábito antigo de não refletir sobre um erro dá a aparência superficial de estar certo e cria, a princípio, um clamor formidável em defesa dos costumes.” *Idem*, p. 35.

### **Antecedentes históricos**

A polêmica em torno do *Goldwater-Nichols* estendeu-se por exatos 4 anos e 241 dias, desde que em 3 de fevereiro de 1982, o General David Jones, então “chairman” da Junta de Chefes do Estado-Maior, manifestou-se pela necessidade de reformas na doutrina para as operações combinadas com a seguinte colocação:

“Não basta ter recursos, dinheiro, sistemas de defesa; devemos ter também uma organização que nos permitirá desenvolver estratégia própria, plano necessário e capacidade total de combate.”<sup>6</sup>

O General David Jones, inicialmente, não obteve êxito e, mais tarde, pela controvérsia provocada seria demitido pelo Presidente Reagan.

As resistências se apresentaram no Legislativo, no Executivo e, naturalmente, nas próprias Forças Armadas. É sintomática a opinião de James R. Locher III, assistente do Secretário de Defesa entre 1989-93, ao assinalar que “era revelador que a maioria dos militares estavam priorizando os interesses das forças em detrimento dos genuínos interesses nacionais e que como eles acreditavam que o seu comportamento era correto”.<sup>7</sup>

*O desgaste para a aprovação do polêmico decreto em 1986 foi tanto que o Presidente Reagan não o assinou em uma cerimônia pública. A fricção para levar-se adiante as propostas no Goldwater-Nichols Act decorreu, segundo William K. Brehm, consultor do Departamento de Defesa em 1981 e 1982, de duas conhecidas barreiras às mudanças (p. 48):*

- “Tradição”, carregada de sentimentalismo que entorpece o bom senso.

- “Falta de convicção e coragem” que “falam por si mesmas”.

### **Resultados obtidos**

As operações Eldorado Canyon (1983), no Líbano, e Urgent Fury (1983), em Granada, sinali-

zaram para a necessidade de mudanças na estrutura militar norte-americana e na doutrina para as operações combinadas. Particularmente, verificou-se a necessidade de maior interoperabilidade, unidade de comando e integração do planejamento das forças atuantes em um teatro de operações.

*Goldwater-Nichols Act* promoveu uma verdadeira revolução e os efeitos desta já se manifestaram de imediato na invasão e liberação do Panamá, Operação Just Cause (1989) e, logo em seguida, na Desert Storm (1991).

Substantivamente, o que mudou na estrutura militar de defesa?

De modo geral, as relações de comando entre o presidente (chefe do Executivo), o Conselho Nacional de Segurança, o secretário de Defesa, o chefe (*chairman*) da Junta de Chefes do Estado-Maior (JCS) e o comandante-em-chefe (CINC) ou *combatant commanders* tornaram-se mais claras. Isso se traduziu, basicamente, nos seguintes aspectos:

- O *chairman* da JCS tornou-se o principal conselheiro militar do presidente e do secretário e passou a ter ascendência sobre a Junta de Chefes (comandantes das forças).

- Os CINC, que correspondem aos comandos geográficos ou específicos, que por sua vez são combinados e organizados desde o tempo de paz, passaram a ter mais autoridade sobre as forças, do Exército, da Marinha, dos fuzileiros navais e da Força Aérea, sob sua responsabilidade, incluindo adestramento e distribuição de recursos.

- Os planejamentos no nível estratégico-nacional, estratégico-militar e estratégico-operacional foram integrados.

- Os recursos para a defesa foram integrados e orientados por uma visão comum (*joint vision*) para as forças singulares sobre: doutrina, educação, adiestramento, tecnologia e unidade de planejamento.

<sup>6</sup> “It is not sufficient to have just resources, dollars, and weapon systems; we must also have an organization which will allow us to develop the proper strategy, necessary planning, and the full warfighting capability”. The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act - A Ten-Year Retrospective, p. 13.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 12.

Enfim, para promover a reforma houve necessidade “do sentimento se submeter ao bom senso”,<sup>8</sup> ficando claro que o processo desenvolveu-se com as seguintes características primordiais:

- Houve mobilização e envolvimento do Poder Legislativo, que diferentemente do Congresso brasileiro, interfere e participa, por intermédio de comissões no Senado e na Câmara Federal, intensivamente do debate sobre os assuntos de segurança e defesa.

- Foi imposto “de fora para dentro” das Forças Armadas norte-americanas, que acorrentadas aos “paroquialismos” resistiram tenaz e emocionalmente às mudanças institucionais.

### O pensamento de defesa no Brasil

“Para dizer o que vai acontecer é preciso saber o que ocorreu antes.”

Maquiavel (1469-1527)

#### **Antecedentes históricos**

A baliza temporal para os antecedentes históricos será referenciada em obra de Alcides Gentil denominada *As idéas (sic) de Alberto Torres*, escrita em 1938.<sup>9</sup> Vale transcrever algumas citações para ilustrar a percepção de um ativista político civil na primeira metade do século XX sobre questões de segurança e defesa:

“A defesa militar implica uma hipótese de guerra, provavelmente impossível, o que torna essa defesa, por sua vez, provavelmente desnecessária.” (p. 436)

“O tema de nossa defesa será sempre impedir desembarques e impedir o estabelecimento de ocupações.” (p. 439)

“(…) toda a nossa organização militar deve ser uma organização militar de defesa (...) a for-

ma preferida para essa organização é a milícia cívica.” (idem)

Naturalmente, as assertivas não são concepções “a-históricas” ou “atemporais”, existindo todo um contexto que condiciona o ânimo de Alberto Torres (1865-1917). Mas, na sua essência, amalgama “antimilitarismo” e “desconfiança” com as instituições militares, sinalizando para um hiato entre o civil e o militar; como também reflete mentalidade “defensivista”, exclusivamente regional e idealismo, revelando pruridos com a “realpolitik”.

Será que essa percepção não tem caráter permanente, pouco se modificando nos dias atuais?

#### **O advento do Ministério da Defesa (MD)**

A criação do Estado-Maior Geral,<sup>10</sup> em 1946, decorrência imediata das experiências colhidas durante a Segunda Guerra Mundial, é o marco inicial da busca de maior integração das Forças Armadas brasileiras. Segue-se, dois anos após, a transformação em Estado-Maior das Forças Armadas, que a despeito da grandiloquência do nome, “não cumpria sua tarefa com facilidade”.<sup>11</sup>

Poder-se-ia atribuir tal dificuldade aos seguintes fatores:

- “incompreensão do real papel do órgão”;
- “desconhecimento de sua atuação como órgão de assessoramento do Governo”;
- “temor de que representasse o embrião do MD”;
- “ausência do espírito de força armada”.<sup>12</sup>

Posteriormente, na década de 1950, esboça-se, por intermédio da criação de comandos combinados para diversas zonas de defesa estabelecidas no País, maior efetividade na aproximação das forças, mas a idéia soçobrou nas incompreensões interforças.

Enfim, desde 1948, ou seja, há mais de cinquenta anos, buscava-se no Brasil maior integração

<sup>8</sup> General George C. Marshall, citado na p. 35 em *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act - A ten years Retrospective*.

<sup>9</sup> In *As idéas (sic) de Alberto Torres*. Alcides Gentil. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1938.

<sup>10</sup> O chefe do Estado-Maior Geral seria escolhido pelo Presidente da República. Decreto 1.950, jul., 1946.

<sup>11</sup> In Paulo da Motta Banha, *História do Estado-Maior das Forças Armadas*, 1987.

<sup>12</sup> Idem, p. 12.

institucional das Forças Armadas em uma estrutura organizacional que efetivamente orientasse, coordenasse e controlasse, em nome do Presidente da República, o preparo e o emprego das mesmas, tanto quanto estabelecesse as prioridades estratégicas, e não somente acomodasse as idiossincrasias, nem funcionasse por consenso.

Tal estrutura somente foi estabelecida em 1999, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, que dessa forma cumpriu compromisso de campanha e tornou efetivo o que, de longa data, vinha sendo protelada: a criação do MD.

Vale registrar essa manifestação nos prelúdios do MD, colhida em uma revista do Clube Militar, em 1996, e esposada por um ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, para se perceber a sensibilidade do tema:

“A criação do MD era, naquela conjuntura (1974), imprópria e inoportuna, sobretudo em razão de *violentar* a tradição da instituição militar brasileira, já centenária, e de não produzir efeitos compensadores do *trauma* que se originaria” (os grifos são do autor).

Dado o primeiro e significativo passo, o processo precisa ser consolidado e ganhar credibilidade para enfrentar recalitrâncias que podem ser identificadas nos seguintes fatores retardadores e protelatórios:

- A Lei Complementar nº 97 (1999).

O dispositivo legal define as atribuições das Forças Armadas sob a égide do Ministério da Defesa. O espírito dessa lei foi acomodar o Ministro da Defesa na estrutura militar, preservando, nos limites possíveis, a autoridade dos comandantes militares. Ademais, preserva o preparo e o emprego isolado das forças sob autoridade do comandante da mesma.

Acrescente-se, como deficiência, a parca definição das atribuições do Ministro da Defesa, Conselho Militar de Defesa, do chefe do Estado-Maior de Defesa e dos comandantes opera-

cionais em caso de ativação da Estrutura Militar da Defesa, a qual, em nenhum momento é referenciada no corpo da Lei.

Enfim, a Lei é um dispositivo legal de transição, elaborado com prudência e temperado pelo temor com o futuro das instituições militares diante de uma nova realidade, que se apresentava, no mínimo, desfavorável.

- Corporativismo institucional militar.

O corporativismo retarda o estabelecimento de uma visão comum de defesa, pois alimenta a competição interforças e digere com dificuldade qualquer mudança sugerida ou imposta de fora para dentro das instituições militares, além de alimentar uma predisposição cultural e endógena para o monopólio dos assuntos castrenses.

Outra manifestação desse corporativismo revela-se no fato de que a criação do Ministério da Defesa não alterou a estrutura organizacional dos antigos ministérios militares, ou seja, os gabinetes dos comandantes, os estados-maiores e os órgãos de direção setorial permaneceram com as mesmas atribuições e competências. Na realidade, o que ocorreu foi a inserção de um novo órgão nos processos de planejamento e de decisão, o que pressupõe a existência de redundâncias e interferências mútuas.

Por fim, permanece a histórica desconfiança na qualidade da atividade política nacional, associada a uma visão exacerbada de que “enquanto todas as outras profissões são, em certa medida, regulamentadas pelo Estado, a profissão militar é monopolizada pelo Estado”,<sup>13</sup> daí decorrendo a permanência de uma certa inspiração, nos meios castrenses, de natureza messiânica e salvacionista.

- Despreparo técnico do pessoal civil.

A causa do despreparo está na ausência de cursos de nível superior na área de segurança e defesa, o que se traduz na falta de especialistas e de uma carreira específica nessa área. Dessa forma, no próprio Congresso Nacional, a discussão sobre temas relativos à estratégia, à segurança e à defesa é rarefeita, carecendo-se também de par-

<sup>13</sup> In *O Soldado e o Estado*, Samuel P. Huntington, p. 33.

lamentares e assessores afinados com assuntos de natureza militar.

Agrava esse quadro, o clientelismo de natureza política, açodado nas alternâncias do Poder Executivo, que tende a hipertrofiar a burocracia administrativo-militar no MD, sem a observância da necessária qualificação técnica para tratar dos temas atinentes à segurança e à defesa.

- Controle Civil.

Essa questão é significativamente melindrosa, não sendo possível ainda, no atual contexto histórico ser discutida sem desenfreadas paixões, cabendo, portanto, uma abordagem parcimoniosa.

Joaquim Nabuco (1849-1910) manifesta sua visão política sobre a questão da seguinte forma:

“Ter o Exército como força ativa é tê-lo demais, tirar ao Exército todo caráter político, é tê-lo de menos; a temperatura exata seria tê-lo como força política de reserva – o que na prática é uma espécie de quadratura de círculo.”<sup>14</sup>

Embora a declaração seja de 1895, ela é tão clara e atual que dispensa maiores comentários. Curiosamente, Samuel Huntington, quando trata do tema “As Variedades do Controle Civil”, no Capítulo 4, no clássico *O Soldado e o Estado*, explicita e dissecou a dúvida de Joaquim Nabuco sobre maximizar o poder civil ou maximizar o profissionalismo militar.

Na verdade, as elites civis não refletem com profundidade sobre o tema, não lhe dispensam atenção permanente, sendo o mesmo tratado de forma extensiva, conjuntural, superficial e, mormente, com execrável oportunismo.

### Considerações finais

“O formato que assumirá o Estado nacional em países de grandes dimensões territoriais e demográficas como o Brasil ainda está por se definir.”

Celso Furtado,  
*O longo amanhecer* (p. 10), 1999.

O atual modelo da estrutura militar de defesa, estabelecido pela leitura satisfatória das circunstâncias históricas, respondeu adequadamente as demandas de segurança e defesa até o final do século passado. No entanto, isso não garante que é eficiente para atender a dinâmica revolucionária do cenário internacional neste início de século. Na verdade, a nossa percepção da realidade é extremamente conservadora e nossa postura é reativa às mudanças.

A menção a Celso Furtado vale pela incerteza, indefinição e instabilidade subjacentes na sua visão prospectiva sobre o cenário internacional no atual século, o que aponta para a necessidade de construir-se uma visão mais ampla, comum e de longo prazo sobre os conceitos de defesa, segurança e as concepções estratégicas e militares.

Sob essa perspectiva, a integração entre as forças singulares é um tema persistente e recorrente. A necessidade é incontestável; caminhos, para o atendimento dessa demanda, “já foram percorridos”; os obstáculos também estão identificados e têm base, nomeadamente, na cultura paroquial das forças singulares e na indigência de conhecimento sobre segurança e defesa por parte do Executivo, do Legislativo e da sociedade em geral.

Com esse propósito, é desejável avaliar-se com maior profundidade os efeitos da *Goldwater-Nichols Act* na estrutura militar dos EUA, embora o modelo da reforma, certamente, desencadearia entre nós reações emocionais à semelhança das manifestadas por autoridades norte-americanas, em 1986:

“(…) a legislação (*Goldwater-Nichols Act*) faria um guizado de nossa estrutura de defesa.”  
John Lehman, Secretário da Marinha.

“O caos seria criado, o que me desperta profundas preocupações pelo futuro dos EUA”. P. X. Kelley, Comandante da Marinha.

<sup>14</sup> In *Os Donos do Poder*, v. 2, de Raymundo Faoro, p. 151.

“(…) haveria conseqüências adversas para nossa defesa nacional”. Russ Rourke, Secretário USAF.<sup>15</sup>

Além disso, tem-se consciência histórica de que o pragmatismo brasileiro favorece sempre transições de *status quo* – seja político, seja socioeconômico – parcimoniosas, lentas e incompletas, particularmente, quando não há a erupção de uma crise. A Lei Complementar nº 97 é uma manifestação inequívoca dessa vocação nacional.

A despeito de tudo isso, tem-se a convicção de que uma reforma dessa natureza é perti-

nente e necessária. Orientado por essa perspectiva, busca-se, com humildade, a companhia de Mario César Flores ao finalizar-se este ensaio com suas palavras:

“(…), pois sem um trabalho integrado das Forças não há possibilidade de controle do mar, do ar e da terra do espaço nacional. Operacionalizar este trabalho integrado exige superar corporativismo das Forças por uma ação efetiva do Ministério da Defesa que, até o momento, tem sido insuficiente.”<sup>16</sup> (o grifo é do autor)

### Referências bibliográficas

BANHA, Paulo da Motta. *História do Estado-Maior das Forças Armadas*. Brasília: EMFA, 1987.

CLAUSEWITZ: trechos de sua obra. Seleção e Introdução de Roger Ashley Leonard; tradução de Delcy G. Doubrawa. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1988.

Estado-Maior do Exército. Documentos Históricos do Estado-Maior do Exército. Brasília. EME, 1996.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo. Publifolha, v. 22.000.

FREIXINHO, Nilton. *Instituições em Crise: Dutra e Góes Monteiro, duas vidas paralelas*. Rio de Janeiro, BIBLIEX, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro. Ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 3 ed. 2001.

QUINN, Dennis J. “Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986”. *National Defense University Press*. Washington, D.C., 1999.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, tradução de José Lívio Dantas, 1996.

<sup>15</sup> In *The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act - A ten years Retrospective*. p. 11.

<sup>16</sup> Celso Lafer comentando “Reflexões Estratégicas: repensando a Defesa Nacional”. *Política Externa*, v. 12, n. 1, jun/jul/ago, 2003.

## BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA – Coleção General Benício



### O Duque de Ferro

Eugênio Vilhena de Moraes

A Biblioteca do Exército Editora reuniu nesta obra duas outras do mesmo autor que retratou a vida e as ações militares de Luiz Alves de Lima e Silva, Duque de Caxias. É composta por textos escritos em diferentes momentos, guardando, entretanto, sua unidade, a qual é facilitada pela própria temática. Não se trata de uma biografia, mas de episódios da vida de Caxias, corretamente inseridos no conjunto de sua época. Esta obra revela-se uma contribuição positiva para o melhor conhecimento de Caxias.