

**O período McNamara (1961-68) e a preeminência de autoridades civis na
formulação e implementação da política de defesa dos Estados Unidos da América:
um esboço de pesquisa^{1 2}**

Shênia Kellen de Lima

Introdução e problemática

Uma questão recorrente quando se discute política externa, particularmente no que se refere à sua componente denominada política de segurança nacional, ou política de defesa, é a tensão existente entre autoridades civis³ e burocracias militares durante a formulação e implementação de políticas. Para Jordan, Taylor Jr. e Korb (1989:177), civis e militares estão envolvidos em um “importante dilema”. Nas palavras dos autores:

The military's political responsiveness to civilian authority and its functional expertise as an instrument of policy are complementary values – yet they are always in tension. Some circumscribed sphere of institutional autonomy within which the military can develop its professional ethos and organizational expertise may be necessary to ensure the military's functional effectiveness as an instrument of the national security policy process. What civilian authorities want and value is important; what the objective facts allow is also important.

O estudo e análise da referida tensão se justificam não somente por ter a relação entre civis e militares impacto sobre o processo de decisão política, mas também pelo potencial que tem esta relação de afetar a própria consecução dos objetivos políticos estabelecidos e perseguidos pelo Estado. Nesse sentido, a proposta deste trabalho consiste, fundamentalmente, em estudar a relação entre as autoridades civis e as burocracias militares na formulação e implementação das políticas ligadas à defesa nos Estados Unidos, no período compreendido entre 1961 e 1968. Busca-se, com isso, compreender sob que circunstâncias e por quais mecanismos se deu a institucionalização da crescente preeminência civil no período em questão. Pretende-se

¹ Agradeço aos professores Bruno Reis (UFMG), meu orientador, Eugenio Diniz (PUC-MG), meu coorientador, e Fátima Anastasia (UFMG) pelas valiosas contribuições prestadas ao longo das minhas reflexões sobre o tema deste artigo, bem como pelos comentários que fizeram a este trabalho.

² Este artigo consiste em um recorte da dissertação que está sendo desenvolvida pela autora, mestranda em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Portanto, que não se tem a pretensão de apresentar conclusões definitivas acerca do problema de pesquisa proposto.

³ Por autoridades civis entenda-se ocupantes de cargo no governo, seja ele conquistado por meio de eleições ou por indicação de autoridades eleitas como, por exemplo, o presidente.

também identificar os elementos que favoreceram tal preeminência, bem como as consequências desta última.

Os Estados coexistem e interagem no sistema internacional, caracterizado pela ausência de uma autoridade central que se situe num nível hierarquicamente superior às unidades estatais e que possa assegurar a sobrevivência das últimas (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001). Desse modo, uma vez que os Estados são os responsáveis por prover sua própria segurança, diz-se que eles atuam num sistema de auto-ajuda (WALTZ, 1979). Com efeito, é na esfera da política de defesa que o Estado desenvolve a importante relação entre instrumentos militares e os objetivos políticos a serem perseguidos. Tal relação se insere na chamada “grande estratégia”, que “é uma cadeia de fins e meios político-militares, a teoria de um Estado sobre como este pode melhor “causar” segurança para si” (POSEN, 1984:13; tradução nossa).

Posen (1984), em seu estudo sobre “doutrina militar”⁴ e o lugar que esta ocupa no interior da grande estratégia do Estado, identifica três de seus aspectos mais importantes: *i*) seu caráter ofensivo, defensivo ou de dissuasão; *ii*) sua coordenação com a política externa; e *iii*) seu grau de inovação. Quanto ao primeiro aspecto, doutrinas ofensivas são aquelas que visam a desarmar o adversário, ou seja, destruir suas forças armadas. Doutrinas defensivas são as que tencionam negar ao adversário o objetivo por ele perseguido. Quando o propósito de uma doutrina é punir um agressor, elevando os custos da ação deste último sem, contudo, reduzir o custo para aquele que a emprega, tem-se uma doutrina de dissuasão (p.14). Quanto à inovação, esta pode resultar tanto da iniciativa de uma autoridade civil quanto da de organizações militares e sua ocorrência tem potencial para afetar a integração político-militar. Referindo-se a esta integração (aspecto que mais interessa ao propósito deste trabalho), o autor destaca que, uma vez adotada uma doutrina militar, o grau de integração estabelecido entre ela e os objetivos do Estado é extremamente relevante, já que uma conciliação insatisfatória nesse sentido pode levar à guerra e à derrota, ameaçando, assim, a própria sobrevivência do Estado (p.25).

A alta especialização e a intensa burocratização que caracterizam o Estado moderno têm reflexos significativos sobre os processos decisórios realizados no âmbito governamental, incluindo aqueles desenvolvidos na esfera da política externa. No

⁴ Segundo Posen (1984:13; tradução nossa), “‘doutrina militar’ [é] a componente da grande estratégia que lida explicitamente com meios militares. Duas questões são importantes: *Quais* meios serão empregados? e *Como* eles serão empregados?”.

interior desta, em se tratando das deliberações concernentes à política de defesa, é razoável que se espere uma influência expressiva das burocracias militares. Estas 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, além do conhecimento técnico de seus membros em assuntos militares, estas burocracias têm competência para determinar questões como a utilização de armamentos e forças e a maneira como eles devem ser combinados e efetivamente empregados no teatro de operações em caso de uma ação militar. São elas as responsáveis tanto pela formulação da doutrina militar quanto por sua execução em tempos de guerra. Por isso, tais burocracias não só tendem a ser consultadas quando da tomada de decisão em questões de política de defesa, mas vêm, em diversas circunstâncias, a oportunidade de determinar as políticas adotadas neste campo.

Isto posto, emergem dois pontos importantes para discussão que estão, na verdade, vinculados: o primeiro se associa à possibilidade de que a busca dos objetivos das burocracias militares conflite com os objetivos associados à segurança do Estado, o que pode colocar em risco a sobrevivência estatal; e o segundo concerne ao princípio da supremacia civil nas democracias. Nas palavras de Posen (1984), “some aspects of the structure of modern states make it difficult, though not impossible, for civilians to exercise their authority along the dimensions of military doctrine selected for study.” Em Estados em que vige o regime democrático, a concretização do controle civil implica que as burocracias militares assumam um papel subsidiário no processo de tomada de decisão (LONGLEY, 1974). Implica também que a definição das prioridades e objetivos políticos de um Estado democrático seja feita fundamentalmente por autoridades civis. Adicione-se ainda que os recursos disponibilizados para a condução das atividades das diversas organizações situadas no interior de um governo democrático são, via de regra, controlados por estas autoridades.

Em seu trabalho sobre a política de segurança (national security policy) dos Estados Unidos, Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989:86) afirmam que, na condução de questões abarcadas pela complexa esfera desta política, três funções principais podem ser delineadas: a alocação de recursos, o planejamento de políticas e a coordenação e monitoramento das operações. Em todas elas, a atuação da autoridade civil é essencial, porém não exclusiva. A influência das burocracias militares pode-se fazer sentir

especialmente na função de planejamento, com a qual elas podem contribuir a partir do conhecimento técnico que detêm sobre questões militares. Entretanto, a atuação destas burocracias, sobretudo quando da execução ou implementação das decisões tomadas, é, por vezes, objeto de monitoramento das autoridades civis, as quais são responsáveis pela promoção da coordenação dos meios militares com o objetivo de segurança do Estado.

A intervenção de autoridades civis em política de defesa — fortalecendo sua presença na formulação e implementação de políticas e, por conseguinte, promovendo uma articulação entre meios militares e fins políticos — 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). Contudo, os autores indicam diferentes condições para que tal intervenção se efetive.

Posen (1984) se propõe a testar o poder explanatório de duas teorias tradicionalmente utilizadas na análise de política externa, quais sejam, a teoria das organizações e a teoria do equilíbrio de poder, a partir dos três elementos da doutrina militar por ele identificados (os quais foram abordados acima). Como estudos de caso, o autor seleciona e compara as doutrinas militares desenvolvidas pela França, Grã-Bretanha e Alemanha no período entreguerras. A teoria das organizações, tal como enunciada por Allison (1969), prevê uma tendência à adoção de doutrinas militares 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 (p.40). Já a teoria do equilíbrio de poder, conforme enunciada 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 desta teoria são a de uma maior integração da doutrina militar com os aspectos políticos da grande estratégia e a tendência à inovação em tal doutrina (p.40).

Nos casos estudados, 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 de fato emergiram e inovações marcantes ocorreram no período observado. O motivo para isto residiria na capacidade dos civis de afetar e alterar a doutrina militar, gerando resultados que não seriam

alcançados numa situação hipotética em que os militares atuassem sozinhos — livres do controle das autoridades civis (p.227). Acerca das condições para a intervenção civil, o argumento do autor é de 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, em que as dinâmicas organizacionais encontram um ambiente propício para florescerem, tais organizações são freqüentemente ignoradas (p.241).

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.⁵ Jordan, Taylor, Jr., e Korb (1989), voltando-se especificamente para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), salientam como, desde a criação deste pela Lei de Segurança Nacional (*National Security Act*, LSN) de 1947, e com as sucessivas emendas e reorganizações desta Lei feitas em 1949, 1953, 1958 e 1987 (sobretudo as da década de 1950), foi concedido ao secretário de defesa o poder legal que favoreceu expressivamente seu controle sobre o Departamento e sobre as Forças Armadas (p.161). Neste caso, a concentração progressiva do poder nas mãos de um líder civil (secretário de defesa) teria resultado em larga medida do processo institucional associado ao DoD, movimento que ter-se-ia dado em detrimento das organizações militares, as quais teriam passado a exercer uma influência menos significativa nos processos decisórios realizados no interior do Departamento.

Estudo de caso: período McNamara (1961-68)

Tomando como pano de fundo estas hipóteses levantadas pela literatura⁶ e com vistas a fazer um diagnóstico do caso estadunidense no que respeita às relações entre autoridades civis e burocracias militares na formulação e implementação da política de defesa estadunidense, far-se-á uso de um estudo de caso, referente ao período em que Robert S. McNamara foi secretário de defesa dos Estados Unidos (1961-68). Esse período, que coincidiu com os anos de maior tensão da Guerra Fria,⁷ ficou conhecido particularmente pela revolução que McNamara gerou na maneira de produzir políticas

⁵ 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.

⁶ Na verdade, devido ao espaço restrito de que se dispõe aqui, optou-se por explorar mais sistematicamente a segunda hipótese apresentada, bem como questões a ela relacionadas.

⁷ Destaquem-se dois acontecimentos que marcaram a década: a crise dos mísseis de Cuba, em outubro de 1962, momento em que superpotências ficaram mais próximas de uma confrontação nuclear na história; e a longa guerra do Vietnã, que se caracterizou como um embate indireto entre os Estados Unidos e a União Soviética.

de defesa em Wahington. McNamara desenvolveu um conjunto de novas técnicas e um sistema analítico que, com o propósito de avaliar a contribuição das diversas alternativas ou programas que combinavam forças e armamentos militares para o alcance do objetivo político de segurança estadunidense, enfatizavam variáveis como os custos e a efetividade de cada um dos programas como determinantes para sua adoção.

De 1947 até aquele momento, o DoD tinha sido marcado por intensa rivalidade entre as Forças Armadas (Marinha, Corpo de Fuzileiros Navais, Exército e Aeronáutica), especialmente no referente à determinação das forças e programas e à aquisição de armamentos. O orçamento destinado ao DoD era determinado arbitrariamente e, posteriormente, dividido em porcentagens fixas entre os departamentos militares,⁸ os quais tomavam decisões quanto à estrutura de forças e utilizavam seus recursos de maneira independente uns dos outros. A falta de integração entre as Forças, que, inclusive, desenvolviam doutrinas conflitantes, era patente.⁹ Conforme colocam Enthoven e Smith (2005:10), cada Força contava com a sua própria rede de inteligência, seu próprio sistema de suprimentos, seus próprios programas de mísseis. Missões individuais, e não conjuntas, eram conduzidas, ao mesmo tempo em que os departamentos militares se esforçavam por incrementar a sua fatia do orçamento. Armamentos obsoletos não eram descartados e a introdução de novos armamentos implicava necessariamente aumento expressivo de custos, já que a manutenção da estrutura de forças era uma maneira que os departamentos militares viam de assegurar a parte do orçamento a eles destinada. Isso se dava ainda que a estrutura de forças existente não pudesse contar com o número de homens e os equipamentos suficientes.¹⁰

Outra tática utilizada pelas Forças Armadas com o intuito de obter mais recursos era a subestimação dos custos, aliada à superestimação do desempenho ou efetividade, dos sistemas de armamentos que cada uma delas pretendia adquirir. Em suas estimativas de custos, somente os custos iniciais – quase sempre associados aos equipamentos – eram declarados num primeiro momento pelas Forças, que, a cada ano, agregavam

⁸ Entre 1954 e 1961, 47% do orçamento da defesa eram destinados à Força Aérea (em virtude tanto do importante papel que esta desempenhou na Segunda Guerra quanto da política de “retaliação massiva” adotada por Eisenhower), 29% à Marinha e 24% ao Exército.

⁹ Por exemplo: cada força previa e se preparava para guerras de características diferentes. Como afirma Murdock (1974:46), o Exército se preparava para uma repetição da Segunda Guerra Mundial, a Força Aérea para uma guerra nuclear repentina e curta e a Marinha para uma guerra no mar que envolveria bombardeio estratégico e armamentos mais convencionais para uma guerra de atrito.

¹⁰ 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). Ou seja, o Exército possuía poucas divisões que pudessem ser real e prontamente usadas.

outros custos – geralmente relativos a pessoal e itens de suporte – aos mesmos armamentos, aumentando substantivamente os gastos com defesa. Predominava, portanto, uma perspectiva de curto prazo quanto aos custos dos sistemas de armamentos, a qual não englobava custos adicionais de operação e manutenção destes últimos, além de pessoal etc., que estariam presentes em uma visão mais adiantada no tempo.

Tal situação acabou por comprometer o orçamento nacional e resultou em diversos casos de duplicação de armamentos – ou seja, paralelamente, as diferentes Forças pesquisavam sobre, desenvolviam e adquiriam armamentos que tinham a mesma função ou objetivo. Ademais, o que se verificava era uma relação truncada entre o orçamento, área a que praticamente se limitava a atividade e o controle das autoridades civis, e o planejamento, concentrado nas mãos dos militares. Mais importante, a existência de coordenação entre doutrina militar, ou entre o conjunto de meios militares empregados, e a segurança nacional era totalmente questionável, como se pode perceber a partir das seguintes palavras do General Maxwell D. Taylor

This method of budget-making by service has the serious defect of obscuring the impact of the budget upon the functional categories of the forces. In other words, the three services develop their forces more or less in isolation from each other, so that a force category such as the strategic retaliatory force, which consists of contributions of both the Navy and the Air Force, is never viewed in the aggregate. Similarly, *it is impossible to tell exactly how much continental air defense is being obtained from the defense budget since this is another category to which several services contribute*. In other words, we look at our forces horizontally when we think of combat functions but we view them vertically in developing the defense budget (Citado em: MURDOCK, 1974:46; ênfase nossa).

A impossibilidade de se saber quanto se obtinha em termos de defesa a partir dos recursos disponíveis se devia, sobretudo, à ausência de critérios que definissem tal relação e, portanto, que possibilitassem a avaliação dos programas adotados. A cargo dos militares, a fase referente ao planejamento não dava atenção explícita e sistemática a variáveis importantes como os custos dos sistemas de armamentos e tampouco à efetividade dos programas.

As técnicas analíticas introduzidas por McNamara no DoD provocaram uma mudança significativa na forma como se tomavam decisões atinentes à segurança dos Estados Unidos, alterando também a grande estratégia estadunidense. O Sistema Orçamentário de Planejamento e Programação (*Planning-Programming-Budgeting System*, SOPP) tinha como finalidade a reunião de informações relevantes e o desenvolvimento de critérios explícitos concernentes a questões ligadas à defesa e,

especialmente, às alternativas existentes. Dessa forma, pretendia-se que as deliberações fossem feitas de maneira mais esclarecida e fundamentada, sem que interesses individuais ou institucionais fossem determinantes durante o processo decisório, tendo-se em vista a consecução do interesse nacional. No que respeita ao orçamento militar, este passou a ser definido e destinado para determinadas forças e equipamentos a partir das missões ou dos fins a que serviam e não com base em cada Força, isoladamente. Com efeito, houve uma total reorganização do DoD.¹¹ Além disso, não foi estabelecido um teto para a fatia do orçamento direcionada para o Departamento de Defesa. Esta passou a ser determinada a partir da necessidade imposta pela própria segurança nacional. Com a introdução do Plano Quinquenal de Defesa (*Five-Year Defense Plan*), a projeção dos custos passou a ser feita não com base anual, mas quinquenal, e a projeção de forças, com base nos oito anos seguintes. Desse modo, o planejamento passou a apresentar vinculação direta com o orçamento militar, além de ser determinado a partir de evidência quantificável. Os custos e os *outputs* associados a cada alternativa eram estimados, a fim de que as alternativas mais eficientes fossem escolhidas.

Em termos gerais, o conjunto de técnicas conhecido como análise de sistemas, também adotado por McNamara, opera da seguinte forma e na seguinte ordem: i) definição dos objetivos que devem ser perseguidos e determinação do propósito de cada sistema; ii) descrição e listagem dos meios alternativos viáveis por meio dos quais os objetivos possam ser atingidos; iii) avaliação das alternativas com base nos custos e efetividade associados a cada uma delas; iv) desenvolvimento de critérios para se elaborar um ranking das alternativas consideradas; v) elaboração de um modelo da situação – ou seja, o estabelecimento de relações entre objetivos, alternativas, contexto (e incertezas) e recursos; e vi) repetição do processo, explorando-se novas informações. Desse modo, com o SOPP eram, primeiramente, definidos os objetivos tais como ditados pelo interesse nacional; em seguida, diversas alternativas para alcançar estes objetivos eram consideradas e avaliadas comparativamente; e, por fim, os responsáveis pela tomada de decisão realizavam um julgamento quanto a qual seria a melhor alternativa disponível, com base em critérios específicos.

Em suma, conforme afirmam Enthoven e Smith (2005:47)

¹¹ Em 1968, os programas militares, orientados para os fins a que serviam – ou seja, com base nas missões – eram os seguintes: *strategic forces, general-purpose forces, intelligence and communications, airlift e sealift, guard and reserve forces, research and development, central supply and maintenance, training and medical services, administration and associated activities, and support of other nations* (ENTHOVEN; SMITH, 2005:48).

(...) the fundamental idea behind PPBS was decision making based on explicit criteria related to the national interest in defense programs as opposed to decision making by compromise among various institutional and parochial interest. PPBS also emphasized the consideration of real alternatives, the importance of evaluating needs and costs together, the need for a multiyear force and financial plan, the regular use of an analytical staff as an aid to decision makers at the top levels, and the importance of making analyses open and explicit.

Para implementar tais técnicas, McNamara contou com a assistência alternativa e independente do *Systems Analysis Office*. A esta agência foi atribuída competência para revisar as propostas do *Joint Chiefs of Staff* (JCS) e das Forças Armadas no tocante à aquisição de forças e armamentos, bem como o desenvolvimento de alternativas a estas propostas e a integração de informações concernentes à obtenção de armamentos, seus custos e efetividade (ENTHOVEN; SMITH, 2005:61). A adoção das novas técnicas, respaldada pelo *Systems Analysis Office*, contribuiu para o fortalecimento do controle civil e a centralização da tomada de decisão no *Office of the Secretary of Defense* (OSD); mais especificamente, nas mãos do Secretário da Defesa (ENTHOVEN; SMITH, 2005; MURDOCK, 1974). Mas estes não foram os únicos fatores que contribuíram para este movimento de centralização, fundamental para gerar as mudanças ocorridas no período McNamara.

Tendo início com a própria criação do DoD pela Lei de Segurança Nacional de 1947,¹² tal movimento – ou, em outras palavras, a preeminência progressiva das autoridades civis em política de defesa –, foi propiciado em larga medida pelas Reorganizações e Emendas à LSN. Em 1949, a reorganização da LSN implicou a remoção dos secretários dos departamentos militares do gabinete presidencial, a ampliação do *joint staff* e a criação do posto de *Chairman of the JCS*. Quatro anos depois, ao *Chairman of the JCS* foi atribuída responsabilidade pelo *joint staff* e aumentou-se o número de secretários assistentes do DoD. Finalmente, em 1958, uma emenda à LSN deu ao secretário de defesa competência para controlar diretamente o Comando Aéreo Estratégico, o Comando do Alaska e o Comando Europeu. De maneira perspicaz, Jordan, Taylor, Jr. e Korb (1989:161) afirmam que “the reforms of the 1950’s gave the secretary of defense the legal power to expand greatly his control of the department and the services. The tools of cost accounting and systems analysis

¹² Esta Lei estabeleceu o “National Military Establishment”, unificando as forças armadas sob a liderança de um secretário civil, o Conselho de Segurança Nacional e a Agência Central de Inteligência. Também foi criado o Joint Chiefs of Staff, que coordenaria as ações dos departamentos militares.

developed under Secretary of Defense McNamara in the 1960's made this control a reality.”

Particularmente, inúmeras decisões foram tomadas pelo DoD *contrariamente às posições manifestadas pelas diversas Forças*, inclusive no que se refere aos principais sistemas de armamentos (v., p.ex., ROHERTY, 1970; LONGLEY, 1974). Em termos institucionais, o período foi marcado pela consolidação e institucionalização da preeminência de autoridades civis em relação às burocracias militares evidente a partir crescente concentração de autoridade nas mãos do Secretário de Defesa (ENTHOVEN; SMITH, 2005; JORDAN; TAYLOR, JR.; KORB, 1989; LONGLEY, 1974).

Vale salientar que as inovações técnicas e analíticas introduzidas no DoD por McNamara não ficaram imunes a críticas contundentes (ver p.ex. ROHERTY, 1970; SCHLESINGER, 1965). Em geral, os críticos consideram que o modo em que as decisões passaram a ser tomadas a partir de 1961 tinha um caráter excessivamente racionalizante e quantificável. Ademais, eles afirmam que a implementação das técnicas desenvolvidas por McNamara ter-se-ia dado em detrimento dos aspectos políticos da tomada de decisão, atribuindo-se menor importância ao valor da negociação (*bargaining*) e do consenso, especialmente entre as Forças, ao longo do processo decisório. O SOPP é muitas vezes equiparado a processos decisórios calcados no modelo racional, uma vez que enfatiza evidência objetiva, que, presumivelmente, iria de encontro com o “julgamento político”, que levaria em consideração fatores não-quantificáveis. Por vezes ele é também contrastado com processos mais descentralizados de barganha “política” (JORDAN; TAYLOR, JR.; KORB, 1989).

Na verdade, não se deve desconsiderar que ainda que o modelo elaborado por McNamara tenha características que levam a uma associação com o modelo racional, as decisões são tomadas em um contexto político, em que os atores ocupam posições e se esforçam no sentido de atingir os seus objetivos e interesses por meio da barganha política, conforme prevê o modelo burocrático (v., p.ex., ALLISON; ZELIKOW, 1999). Tal contexto é marcado por inúmeras incertezas, as quais devem ser levadas em conta no momento da decisão; momento este em que o julgamento é o recurso final, e de forma nenhuma menos importante, de que dispõe o tomador de decisão. Com a adoção da técnica de análise de sistemas tem-se um aprimoramento significativo das informações que servem como base para a tomada de decisão, o que, definitivamente, não substitui ou compromete o julgamento feito pelo tomador de decisão. O papel do

juízo no processo decisório, que é ressaltado pelo próprio McNamara (1968), é muito bem colocado por Tucker (Citado por: MURDOCK, 1974:57)

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.

Conclusões Provisórias

Como se pode perceber a partir do exposto acima, o quadro institucional vigente durante a década de 1960 favoreceu a crescente preeminência civil – mais especificamente, o controle exercido por McNamara sobre o DoD e as organizações que o compunham. Cumpre mencionar ainda que a introdução das novas técnicas analíticas pelo Secretário de Defesa Robert S. McNamara também teve impacto significativo sobre o processo de tomada de decisão no interior do DoD, favorecendo o controle civil sobre o Departamento. Isto se deu em detrimento do poder ou influência das burocracias militares no que respeita à determinação da política de defesa estadunidense, as quais viram diminuir a sua autonomia na formulação e implementação desta política.

Embora não se tenha tratado do impacto da aproximação de crises internacionais sobre o processo de preeminência civil em política de defesa no período McNamara, associado à primeira hipótese apresentada, acredita-se que tal elemento tenha favorecido o controle civil sobre o DoD. De qualquer maneira, estudos devem ser conduzidos com o intuito de compreender de que maneira a aproximação de crises internacionais se relacionou com o crescente controle civil sobre o DoD no período estudado.

Por fim, a principal consequência da progressiva centralização do processo decisório nas mãos de autoridades civis e, particularmente, do Secretário de Defesa, foi a promoção da coordenação entre os meios militares disponíveis e os objetivos políticos perseguidos pelos Estados Unidos em termos de segurança nacional que se deu, sobretudo, a partir da integração do planejamento e do orçamento, os quais passaram a ser determinados a partir de critérios claros e objetivos que, por sua vez, passaram a informar as decisões, impedindo que estas fossem determinadas exclusivamente pelo resultado da interação e dos interesses institucionais das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. **The essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. 2nd edition. New York: Longman, 1999.

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v.63, n.3, Sep. 1969. p.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. p.40-79.

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

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

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 1953. p.413-23.

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

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

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

LONGLEY, Charles H. McNamara and Military Behavior. **American Journal of Political Science**, v.18, n.1, Feb. 1974. p1-21.

MCNAMARA, Robert S. *The essence of security: reflections in office*. New York: Harper & Low, Publishers, 1968.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great powers politics**. 1st ed. New York: Norton & Company, 2001.

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

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

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, 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. p.85-107.

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