



A História Por Trás do Ato de Segurança Nacional de 1947

Dr. Charles A. Stevenson

NO SÁBADO, 26 de julho de 1947, Harry Truman estava no Aeroporto Nacional de Washington, D. C., esperando impacientemente para voar para casa no estado de Missouri e ver a sua agonizante mãe. Primeiro, contudo, ele quis assinar um ato legislativo, que já tinha sido muito adiado, que reorganizaria o governo para lidar com o assunto de segurança nacional. O Congresso tinha completado a tramitação deste ato legislativo, mas a tipografia oficial estava fechada, por isso havia um atraso na preparação do ato para a assinatura de Truman.

Logo após o meio-dia, funcionários do Congresso trouxeram o ato a bordo do *Sacred Cow*, o avião presidencial quadrimotor C-54. Truman o assinou imediatamente, bem como uma ordem executiva [No Brasil, o documento equivalente é o Decreto-Lei] designando os papéis e missões das Forças Armadas e um documento nominando James Forrestal o primeiro Secretário de Defesa. Uma hora mais tarde, a caminho de Missouri, Truman soube que sua mãe tinha falecido. Nesse meio-tempo, pouco antes de adiar as sessões até novembro, o Senado rapidamente aprovou a nomeação de Forrestal com um voto oral.¹

A imprensa elogiou o Ato de Segurança Nacional de 1947, a lei pública nº 80-253, como uma importante realização. As manchetes o chamaram um “Ato de Unificação”, embora tenha falhado em fundir as Forças Armadas. De fato, criou uma Força Aérea independente e preservou a autonomia do Exército, Marinha e do Corpo de Fuzileiros Navais. A nova lei nem mesmo criou o Departamento de Defesa — criando somente o desastrosamente chamado Estabelecimento Nacional Militar, liderado pelo Secretário de Defesa, tendo somente três assistentes especiais. O secretário tinha somente poderes limitados para “estabelecer políticas e programas gerais” e “exercer direção, autoridade e controle gerais” sobre os departamentos das instituições militares.²

Em 1949, emendas à lei deram mais poder à posição e criaram um Departamento de Defesa regular. Contudo, houve poucas mudanças significativas nos 60 anos desde que Truman assinou a lei original.

A história por trás do ato é uma narração de rivalidade entre forças singulares, construção de engenhosas alianças com o Congresso, confrontos de ambição — e, claro, o desejo de reforçar as defesas dos EUA para que pudessem exercer liderança global e se opor à ameaça soviética.

A Experiência dos Tempos de Guerra

O Presidente Franklin D. Roosevelt administrou a II Guerra Mundial diretamente da Casa Branca, trabalhando com e por meio de quatro

Dr. Charles A. Stevenson, professor de muitos anos na Escola de Guerra Nacional, agora leciona na Escola Nitze de Estudos Internacionais Avançados da Universidade John Hopkins. Ele é autor de SecDef: The Nearly Impossible Job of Secretary of Defense (Potomac Books, 2006); Warriors & Politicians: U.S. Civil-Military relations Under Stress (Routledge, 2006); e Congress at War: The Politics of Conflict Since 1789 (Potomac Books, 2007).

O Presidente Harry S. Truman assina a Emenda do Ato de Segurança Nacional de 1949, 10 de agosto de 1949.

NARA

oficiais militares de alta-hierarquia — dois almirantes da Marinha, Ernest King e William Leahy, e dois generais do Exército, o Chefe do Estado-Maior, George Marshall, e o Chefe da Força Aérea do Exército, Hap Arnold. Esses

O final, certamente, deve ser a integração de cada elemento da defesa dos EUA em um departamento sob um líder responsável e com autoridade.

—Presidente Harry S. Truman, 1944

quatro se tornaram os Chefes do Estado-Maior Conjunto (*EMC*), mas o Presidente nunca emitiu uma ordem que descrevesse os seus papéis ou poderes. Eles se reuniam pelo menos uma vez por semana para desenvolver recomendações de consenso ao Presidente e se encontravam com as suas contrapartidas britânicas como os Chefes do Estado-Maior Combinado. Embora o sistema parecesse funcionar extremamente bem, George C. Marshall e outros no Exército começaram a defender precocemente uma estrutura centralizada e clara.

Marshal acreditava que a unidade de comando dos vários teatros de guerra necessitava se estender a Washington também — na forma de um único chefe do estado-maior, que poderia resolver disputas entre as forças militares e designar prioridades nítidas para planos e orçamentos. Os reformistas também queriam criar uma estrutura policial que reduzisse o papel das peculiaridades pessoais e alcançasse o ponto máximo do planejamento estratégico racional. O estilo de administração do Presidente Roosevelt consternava até seus admiradores mais leais, como o Secretário de Guerra Henry Stimson. Stimson escreveu no seu diário em 1943, “O Presidente é o pior administrador para qual eu já trabalhei em relação a procedimento metódico e rotina de seu desempenho. Ele faz más escolhas de pessoal e não sabe como usá-los com coordenação.”³ Muitos líderes experientes não queriam que o mesmo caos organizacional continuasse sob Harry Truman.

Em abril de 1945, um comitê do EMC sobre a “reorganização da defesa nacional” recomendou a criação de um único Departamento das Forças Armadas com um chefe civil acima do comandante militar. O membro mais antigo da Marinha discordou do relatório unânime, e o comitê observou que a maioria dos oficiais do Exército, mas somente a metade dos oficiais da Marinha, estavam a favor de um único departamento.⁴ A divisão entre o Exército e a Marinha era a característica limitante da disputa sobre a organização da defesa pós-guerra.

O Novo Comandante-em-Chefe

Somente 82 dias depois de prestar juramento como vice-presidente, Harry Truman tornou-se presidente. Ele trouxe vigorosas opiniões e valiosa experiência em assuntos militares à Casa Branca. Como capitão na I Guerra Mundial, ele comandou uma bateria de artilharia de campanha na França e permaneceu no Componente da Reserva do Exército desde então. Como Senador, serviu no Comitê de Assuntos Militares e liderou um painel de investigação em contratos durante tempos de guerra. Ele era a favor do Exército, em contraste do seu predecessor que era a favor da Marinha.

Truman também tinha pouca consideração pelo Corpo de Fuzileiros Navais. Uma vez, depois de perder numerosas disputas com os partidários do Corpo de Fuzileiros Navais no Capitólio, ele expressou seus verdadeiros sentimentos numa carta a um congressista que estava defendendo um assento para o comandante do Corpo dos Fuzileiros Navais na EMC: “O Corpo de Fuzileiros Navais é a força policial da Marinha e enquanto eu for Presidente permanecerá assim. Eles possuem uma máquina de propaganda que se compara a de Stalin.”⁵

Mesmo antes das eleições de 1944, Truman esclareceu que ele apoiava a unificação das Forças Armadas. Em um artigo numa revista, ele escreveu: “O final, certamente, deve ser a integração de cada elemento da defesa dos EUA em um departamento sob um líder responsável e com autoridade. Que o designem Departamento de Guerra, Departamento de Segurança Nacional ou o que quiserem; contanto que seja somente um departamento... Um grupo com todas as rédeas numa só mão.”⁶ Mais tarde, ele disse ao seu grupo de trabalho que as suas experiências

em batalha tinham reforçado as suas opiniões: “Nós não podemos travar outra guerra da forma que travamos as duas últimas,” ele disse ao seu grupo administrativo. “Eu tenho a impressão que se o Exército e a Marinha tivessem lutado contra nossos inimigos com tanta dureza como lutaram uns contra os outros, a guerra teria terminado muito mais cedo.”⁷

O Desafio Pós-Guerra

A II Guerra Mundial convenceu grande parte dos líderes políticos e militares norte-americanos que o isolamento não era mais possível e que a segurança pós-guerra requeria envolvimento e liderança dos EUA. Roosevelt queria especialmente evitar a repetição dos erros cometidos depois da I Guerra Mundial, quando os EUA recuaram do palco mundial e se recusaram a unir-se com a Liga das Nações. Dessa forma, a administração consultou líderes congressistas em 1943 e 1944 para ganhar apoio para as instituições pós-guerra promoverem segurança e crescimento econômico. Os EUA assumiram o comando e construíram novas organizações internacionais que refletiram e ajudaram a manter sua posição de superpotência. Uma conferência em Bretton Woods, New Hampshire, EUA, em 1944, planejou o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. Uma conferência em São Francisco, em 1945, estabeleceu as Nações Unidas, um corpo global para manter a paz e dissuadir agressão, mas sujeito ao veto norte-americano.

O papel do poderio militar no mundo pós-guerra não estava claro em 1945 e 1946. A União Soviética, que tinha sido um aliado durante a guerra, estava começando a demonstrar a sua falta de cooperação em reconstruir a Europa democrática. Somente os EUA possuíam armas nucleares, mas ainda havia debate se essas eram somente explosivos mais poderosos ou um salto quântico que requereria uma estratégia completamente nova. Alguns teóricos — a maioria partidários do poder aéreo — argumentavam que tudo que seria necessário em conflitos futuros seria uma Força Aérea, mas a maioria dos militares previa a necessidade de capacidades terrestres, aéreas e navais de amplo espectro.

Como organizar e equipar essas forças era outro desafio. As disputas da época de guerra fizeram

que os líderes do Exército ficassem determinados em centralizar o comando e controle. Eles também pensavam que uma lei orçamentária única para todas as forças singulares seria melhor para proteger os programas do Exército, pois já tinham testemunhado o entusiasmo político por navios e aeronaves em medidas distintas nos anos anteriores. Os aviadores do Exército, por muito tempo invejosos da posição independente da Força Aérea Real desde 1918, estavam determinados a obter uma Força Aérea separada, mas acreditavam que a meta era ter um ramo igual dentro de um departamento unificado.⁸

A Marinha valorizava a sua autonomia e tradições e resistia à mudança, como Franklin Roosevelt reconheceu: “O Ministério da Fazenda e o Departamento de Estado juntos não são nada quando comparados com a Marinha. É difícil lidar com os almirantes — e isso eu sei sem dúvida alguma. Para mudar qualquer coisa na Marinha é como esmurrar um colchão de penas. Você esmurra com a sua direita e esmurra com a sua esquerda até ficar exaurido e então você descobre que o colchão está da mesma forma que quando você começou a esmurrar.”⁹ O Corpo de Fuzileiros Navais, que tinha sobrevivido às primeiras tentativas de Roosevelt de amalgamá-lo dentro da Marinha e reduzir o seu papel drasticamente, também estava determinado a proteger o seu tamanho e sua identidade separada.¹⁰

Partidários do poder aéreo... argumentavam que tudo que era necessário para conflitos futuros era uma Força Aérea, mas a maioria dos militares previa a necessidade de capacidades terrestres, aéreas e navais de amplo espectro.

O Plano do Exército

O General Marshall tinha apresentado a sua própria proposta para um único departamento militar em 1943, e o Exército publicamente anunciou o seu plano em 1944 perante o Comitê Legislativo da Câmara sobre Políticas Militares Pós-Guerra. O plano pedia um Secretário das Forças Armadas acima dos subsecretários e



NARA

O Secretário da Marinha James Forrestal saindo da Casa Branca após uma reunião com o gabinete ministerial, 10 de agosto de 1945.

chefes de estado-maior para o Exército, Marinha e Aviação. O ato concederia, aos chefes de estado-maior e a mais um militar chefe do estado-maior do presidente, o papel de recomendar estratégias e orçamentos diretamente ao presidente.¹¹

O Secretário de Guerra Stimson argumentou a favor da mudança, discutindo que havia “muitas duplicações de tempo, material e recursos humanos, com perda de eficiência, recursos e capacidades, que tais duplicações inevitavelmente produzem.” Ele também disse que a atual harmonia entre as forças singulares era “não devido à forma da presente organização, mas pelas personalidades dos líderes militares, sua boa vontade e seus esforços devotados e inteligentes.” Stimson sabia que muitos almirantes eram opostos à unificação, mas o Secretário da Marinha, Knox, tinha lhe dito que ele era favorável a um único departamento. No dia anterior ao que Knox testemunharia, contudo, ele sofreu um ataque cardíaco fatal.¹²

O novo secretário da Marinha, James Forrestal, que tinha se alistado como um marinheiro em 1917 e mais tarde feito treinamento para piloto, era um forte oponente da unificação. Ele passou os três anos seguintes liderando a luta contra essa união.

O Contra-Ataque da Marinha

A Marinha tinha razões culturais, orçamentárias e estratégicas para se opor à unificação. A navegação marítima, especialmente nos dias anteriores ao rádio, incutia nos oficiais ardorosos hábitos de independência e auto-suficiência. Quando o navio desaparecia no horizonte, o capitão se tornava o deus onipotente. Era impensável que qualquer outro, e certamente não um guerreiro baseado na terra ou um civil, pudesse dizer a um marinheiro o que fazer, ou como fazer. Para preservar a sua autonomia, a Marinha precisava de recursos, os quais até 1947 eram canalizados por meio do Departamento da Marinha, que tinha fortes aliados nos Comitês de Assuntos Navais no Congresso, dominados por pessoas de regiões com grandes estaleiros. Um único departamento militar, financiado por um só projeto de lei de dotação de defesa, arriscava colocar a Marinha em competição com os outros serviços militares, possivelmente com prejuízo para a Marinha. Estrategicamente, a Marinha temia a perda de seus componentes aéreos e terrestres: A Aviação Naval e o Corpo de Fuzileiros Navais. O que a Marinha visava como uma poderosa sinergia de capacidades de terra, mar e ar, era interpretada por outros como uma desnecessária repetição. Contudo, Forrestal acreditava que a perda desses componentes poderia ser “fatal” para o serviço marítimo.¹³

O presidente do Comitê do Senado de Assuntos Navais, Senador David Walsh, compartilhava essas preocupações e sugeriu uma estratégia de oposição a Forrestal. Numa carta datada de 15 de maio de 1945, Walsh disse, “Eu duvido muito que qualquer propósito útil será alcançado só pela mera objeção aos planos que sugerem a consolidação dos Departamentos de Guerra e Marinha.” Ao invés disso, Walsh sugeriu um Conselho de Defesa Nacional para o planejamento e coordenação e incitou um estudo desse assunto pela Marinha.¹⁴

Forrestal viu o potencial valor de tal postura e imediatamente apelou para um antigo amigo, Ferdinand Eberstadt, que tinha servido na Comissão de Munições do Exército e Marinha e na Comissão da Produção para a Guerra, para conduzir esse estudo. Ele também designou 30 membros da Marinha para auxiliar na preparação do relatório. Eberstadt não era um simpatizante da Marinha e obteve a garantia de Forrestal que ele “não deveria tentar controlar os eventos e deixar que o destino tomasse o seu rumo.”¹⁵ Porém, seu relatório, ao ampliar o assunto de uma reorganização militar para um do governo tomando conta da segurança nacional, proporcionou à Marinha uma alternativa pela qual poderia argumentar que era mais importante que a unificação militar e suficiente por si mesma para reforçar o governo para desafios futuros.

Eberstadt submeteu um relatório de 250 páginas em setembro, que foi enviado ao Congresso em outubro de 1945. O relatório de Eberstadt organizou os argumentos contra a consolidação e incitou a idéia de um conselho de segurança nacional (*NSC*) como um substituto. Eberstadt argumentou que a unificação militar “parece boa no papel”, porém “nunca foi posta à prova numa guerra moderna.” Ele afirmou que a idéia “ataca profundamente nossas tradições, fibra, moral e operações das nossas forças singulares militares.” Ele também observou que somente países que tinham usado tais sistemas eram aqueles dominados pelas forças militares e não havia controle civil. Ele duvidava que uma só pessoa pudesse gerenciar o enorme departamento consolidado. “O solitário Secretário civil poderia correr o risco de se tornar uma simples marionete completamente controlada pelo estabelecimento.” E ele advertiu “sob a unificação, o Congresso receberia somente uma única ‘linha organizacional’”¹⁶

O argumento para um conselho de segurança nacional era convincente por seus próprios méritos. Eberstadt argumentava que “planos estratégicos e execução operacional eram bons” durante a guerra, mas que “havia sérias fraquezas na coordenação.” Ele citou “lacunas entre política exterior e militar” — entre o Departamento de Estado e os Estabelecimentos Militares. Lacunas entre planejamento estratégico e sua implementação logística — entre os Chefes de Estado-Maior Conjunto e as agências civis e

militares responsáveis pela mobilização industrial. Lacunas entre e dentro das forças singulares — principalmente no campo de aquisição e logística. Lacunas em informação e inteligência — entre os ramos legislativo e executivo do nosso Governo, entre diversos departamentos e entre o Governo e o povo.”¹⁷

Eberstadt propôs um *NSC* para formular e coordenar diretivas nos campos político e militar; para avaliar e apreciar objetivos, compromissos e riscos externos dos EUA; e mantê-los em equilíbrio com o poder militar norte-americano. “Seria um órgão consultivo e de formação de política, mas não executivo.” Também, ele disse que tal estrutura poderia se envolver na paz ou na guerra. Os membros seriam o presidente como chefe, mais os secretários de estado e dos três departamentos militares, o presidente da nova Comissão de Recursos de Segurança Nacional, que iria planejar a mobilização da defesa, e a Junta de Chefes de Estado-Maior.¹⁸

Os defensores da unificação imediatamente aceitaram a proposta do *NSC* — com exceção, curiosamente, de Harry Truman. O Presidente suspeitou que Forrestal na verdade queria um gabinete de estilo britânico — um sistema que o forçaria a dar ouvidos a pessoas como Forrestal. De fato, depois da aprovação do ato de 1947, Forrestal esperava liderar o *NSC* e sua administração e até mesmo colocá-los no Pentágono.¹⁹ No entanto, o presidente não permitiria isso. Apesar do seu trabalho no Senado, o Presidente Truman era um defensor forte dos privilégios e responsabilidades presidenciais. Ele fez pouco uso do *NSC* antes da guerra da Coreia, em parte porque acreditava que somente o presidente poderia tomar decisões ou ser responsável. “Havia muito nessa idéia,” Truman escreveu em sua autobiografia. “De

Por que então precisamos da Marinha?...Hoje em dia, falar em travar a próxima guerra nos oceanos é uma presunção ridícula. Será travada no ar e pela Força Aérea.

— Carl Spaatz, Comandante Geral das Forças Aéreas do Exército 1946



Os Generais da Força Aérea do Exército (da esquerda para a direita) Hap Arnold, Tooev Spaatz e Hoyt Vandenberg, em 1946.

algumas formas um governo de Conselho de Ministros é mais eficiente — porém, sob o sistema britânico, existe uma responsabilidade coletiva do Conselho de Ministros. Sob nosso sistema, a responsabilidade fica com um homem — o Presidente.” Nos estágios finais da legislação, Truman fez o seu quadro administrativo insistir em mudanças de palavras para fazer o NSC claramente consultivo, sem poder de coordenar ou integrar políticas.²⁰

Durante os dois anos seguintes, Truman se engajou num hábil jogo político, forçando Forrestal e seus homólogos do Exército a chegarem a alguma forma de entendimento, mas nunca fazendo exigências que poderiam levar o seu secretário da Marinha a renunciar em protesto, pois sabia que isso arriscaria o esforço de unificação.

Aliados Congressistas

No Capitólio, as linhas de combate estavam estabelecidas. Três dos quatro presidentes dos comitês militares eram opostos à unificação. Carl Vinson tinha estado no Congresso desde 1914 e já tinha sido contrário às tentativas de unificação em 1925 e 1932. Ele assegurou que os comitês da Câmara dos Representantes engavetassem

diversas propostas de reorganização em 1945 e 1946.²¹ O Comitê de Assuntos Militares do Senado estava mais envolvido. Tinha ordenado investigações no outono de 1945 com Eberstadt e outros e parecia favorável para alguma reorganização. Truman se reuniu com Forrestal, Walsh e Vinson, em 21 de novembro, para ver a perspectiva da Marinha. Vinson acautelou o presidente a não oferecer um ato dele próprio, dizendo que tal ato não passaria “nem nesse inverno, nem no inverno próximo ou no inverno por vir”²²

Contudo, Truman seguiu em frente, em 19 de dezembro, enviando uma mensagem ao Congresso que exigia o estabelecimento de um Departamento de Defesa Nacional, combinando os Departamentos de Guerra e da Marinha. Como um gesto para seus adversários, ele consentiu em permitir a Marinha reter a sua própria aviação e manter o status do Corpo de Fuzileiros Navais como uma instituição militar separada. Também exigiu uma rotação para a posição de chefe do estado-maior conjunto entre as três instituições militares. Contudo, mais notavelmente, concedeu a Forrestal e outras testemunhas da Marinha a permissão para “expressar as suas opiniões pessoais sobre o tema sem restrições” quando se apresentassem perante os comitês do Congresso.²³

Não obstante, ambos o Exército e a Marinha mobilizaram seus partidários no setor público. Forrestal estabeleceu um gabinete especial para divulgar o ponto de vista da Marinha e a comunidade da aviação do Exército fez esforços fundamentais para influenciar o Congresso. A favor da posição do Exército havia grupos como a *Air Force Association* (Associação da Força Aérea), *American Legion* (Legião Americana), *Catholic War Veterans* (Veteranos de Guerra Católicos), *Daughters of the American Revolution* (Filhas da Revolução Americana) e a *Reserve Officers Association* (Associação dos Oficiais da Reserva). Na oposição estavam a *Navy League* (Liga Naval), *Marine Corps League* (Liga dos Fuzileiros Navais) e os *Veterans of Foreign Wars* (Veteranos de Guerras Externas).²⁴

Durante o ano de 1946, ambos os lados defenderam seus argumentos em todos os foros possíveis. Ao mesmo tempo, produzindo sua própria propaganda com grande efetividade, a

Marinha se apropriou de declarações de seus oponentes que confirmaram as suas piores suspeitas. Em março, Carl Spaatz, o novo general em comando da Força Aérea do Exército, supostamente fez de forma extra-oficial uma declaração aos escritores de aviação na qual disse, “A Força Aérea que a nação precisa para ser adequadamente protegida é a Força Aérea do Exército. Seria um desperdício de dinheiro ter duas... Por que então precisamos da Marinha?... Hoje em dia, falar em travar a próxima guerra nos oceanos é uma presunção ridícula. Será travada no ar e pela Força Aérea.”²⁵ Sua declaração não ficou extra-oficial por muito tempo.

Até mesmo Dwight Eisenhower surpreendeu, num memorando secreto ao Estado-Maior Conjunto, recomendando limitar o Corpo de Fuzileiros Navais a 50.000 ou 60.000, um décimo de seu tamanho na II Guerra Mundial. O comandante do Corpo de Fuzileiros Navais, General Alexander Vandegrift, revelou a proposta de Eisenhower num testemunho no Congresso, em maio de 1946, criando tal erupção que o projeto de lei da unificação de Truman foi posto de lado para o resto do ano.²⁶

O Presidente Elbert Thomas, do Comitê de Assuntos Militares do Senado, trouxe alguns dos seus membros para se reunir com Truman, em 4 de abril, e discutir o projeto de lei que estavam se preparando para relatar. Eles examinaram o projeto parágrafo por parágrafo, e o presidente ficou satisfeito. Ele prometeu fazer todo o possível para pressionar para que fosse aprovado. O projeto de Thomas criou um Conselho de Defesa Comum e um Departamento Unificado de Defesa Comum. Também criou um Estado-Maior Conjunto dos Chefes das Forças Singulares e um Chefe de Estado-Maior de Defesa Comum.²⁷

Em 13 de maio, Truman orquestrou uma reunião dos oficiais militares e civis mais experientes para terminar com o impasse e uni-los sob um projeto de lei comum. Sua administração o persuadiu a desistir da idéia de um único chefe de estado-maior, na esperança de obter o apoio de Forrestal para um único departamento liderado por um único secretário. Ele decidiu que seu oficial de ligação militar, Almirante William D. Leahy, sugeriria essa concessão. Então Truman mesmo disse que ele concordou que havia algum perigo do “homem montado a cavalo” [tal como

Napoleão], e a condição deveria ser excluída. O Secretário de Guerra Patterson disse que ele não estava preparado para “saltar na trincheira e morrer” pela idéia de um único chefe do estado-maior.²⁸ Forrestal e Patterson concordaram em reunir-se antes do final do mês.

Uma carta de ambos, de 31 de maio, denota concordância em oito pontos, incluindo a criação de um Conselho de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência e uma Junta de Chefes do Estado-Maior Conjunto, sem um único chefe ou presidente encarregado da mesma. Contudo, Forrestal e Patterson permaneceram em desacordo no assunto de um único departamento, um único secretário civil e o status da aviação naval e o Corpo de Fuzileiros Navais. Truman respondeu duas semanas mais tarde sobre sua posição nos assuntos em disputa: ele era a favor de um único departamento e três serviços coordenados, mas também para uma aviação naval sólida e um status garantido para o Corpo de Fuzileiros Navais.²⁹

Nesse ínterim, o Comitê de Assuntos Navais do Senado manteve audições durante o verão, dando ampla oportunidade aos oponentes do ato Thomas de expressarem suas preocupações. Com o Congresso fazendo uma moção de adiamento até as próximas eleições, Truman aceitou o conselho dos líderes Democráticos que o projeto estaria parado durante aquele período.

Em 10 de setembro, Truman reuniu de novo seus oficiais mais antigos para impulsionar o plano. Ele disse que queria um acordo imediato e urgiu todos a “baixarem todas as barreiras e expressarem suas opiniões sobre este tema.” Patterson ofereceu uma concessão: limitar o Secretário de Defesa Comum para lidar com assuntos gerais de política e não permitir interferência na administração das forças singulares. Forrestal, ficando progressivamente mais emocionado, insistiu que o secretário não teria autoridade real sobre as forças singulares. Ele também advertiu que não poderia concordar em depor no Congresso em favor de qualquer projeto de lei que “contrariasse os seus princípios.” Eisenhower acalmou a situação, notando que todos tinham aceitado o conceito de um Secretário de Defesa Comum. Ele sugeriu que os detalhes poderiam ser concluídos mais tarde. Truman pediu aos secretários das Forças Armadas para que se unissem e tentassem resolver os problemas.³⁰



NARA

Presidente Truman com o Conselho Nacional de Segurança na Casa Branca, 19 de agosto de 1948.

A Ação Final do Congresso

Em janeiro de 1947, Patterson e Forrestal finalmente entraram em acordo. Eles dariam autoridade geral ao Secretário de Defesa Nacional, mas secretários individuais administrariam os três departamentos como unidades separadas. Numa vitória para a futura flexibilidade, eles concordaram em deixar uma ordem executiva ao invés de uma lei permanente para definir os papéis e missões de cada força singular.³¹ Truman mandou um ato revisado ao Congresso em 26 de fevereiro. Forrestal permaneceu desconfiado. Mesmo no dia em que o Exército capitulou para outra série de pedidos da Marinha, ele advertiu, “Nós temos que observar o Exército com muito cuidado.”³²

As mudanças no Congresso permitiram que uma ação favorável fosse mais possível em 1947. As eleições deram aos Republicanos o controle

decisivo em ambos o Senado e a Câmara dos Representantes, e o poder do Comitê de Assuntos Navais tinha sido reduzido um pouco, devido a sua fusão nos comitês das forças armadas singulares, que supervisionavam o Exército e a Marinha. Na Câmara dos Representantes, o Presidente da Câmara, Joe Martin, apoiou a reorganização e tomou decisões-chave quando desafiado por congressistas pró-Marinha.³³ Uma decisão-chave era passar a administração do projeto de lei para o Comitê de Despesas nos Departamentos Executivos ao invés do mais hostil Comitê das Forças Armadas. O Comitê de Despesas tinha jurisdição sobre a reorganização da legislação e um representante congressista de antiunificação, Clare Hoffman, que o presidia. Não obstante suas opiniões pessoais, Hoffman presidiu uma completa revisão do comitê entre abril e o início de julho.

No Senado, o presidente interino, Arthur Vandenberg, tomou outra decisão-chave, encaminhou o projeto de lei da reorganização ao recentemente unificado Comitê das Forças Armadas, cujo presidente apoiava a medida, ao invés de seu contraparte do comitê de Hoffman no Senado, cujo presidente se opunha ao projeto de lei.³⁴ Um painel do Senado teve audiências durante dois meses, e o projeto foi relatado em 5 de junho.

Não obstante, a Marinha e especialmente o Corpo de Fuzileiros Navais ainda estavam realizando uma ação de retaguarda. Os senadores se reuniram com Forrestal e o Assessor Jurídico da Casa Branca, Clark Clifford, em 18 de abril, e exigiram uma linguagem específica para proteger o status do Corpo de Fuzileiros Navais. O Senador Millard Tydings expressou a opinião comum: “Esta não é uma questão de lógica, é de emoção. Não se pode vencer isso. Estes são os jovens que tomaram o monte Suribachi [na ilha de Iwo Jima]. O povo norte-americano não os esquecerá nem os desapontará.”³⁵

O Senado divulgou o projeto de lei unanimemente, mas os membros se reservaram o direito de oferecer emendas. A medida do comitê incluía uma linguagem para tranquilizar a Marinha, tal como a inclusão do adjetivo “geral” para modificar a “direção, autoridade e controle” do secretário, assim como uma linguagem especificamente negando a intenção de “fundir” os departamentos militares. O projeto de lei também revelou que suas cláusulas “não autorizarão a alteração ou a diminuição do existente status relativo ao Corpo de Fuzileiros Navais (incluindo a força marítima), ou da aviação naval.”³⁶

Somente um Senador, Edward V. Robertson, falou demoradamente contra o projeto de lei e finalmente desistiu depois que o Senado derrotou, com votos orais, as primeiras três das suas 25 planejadas emendas.³⁷ A aprovação final veio por um voto oral em 9 de julho.

O Congresso agora estava se movendo inevitavelmente para o término de sua sessão anual. As audiências na Câmara dos Representantes não tinham terminado até 1º de julho, em parte pelas exigências para ver documentos do EMC, como aquele no qual o General Eisenhower tinha proposto uma redução no tamanho do Corpo de Fuzileiros Navais. Uma ameaça de

paralisação do projeto de lei da reorganização levou a administração a conceder acesso a esses documentos. O comitê da Câmara dos Representantes remeteu o projeto de lei uma semana após o Senado ter aprovado a sua versão. A última versão do projeto de lei adicionou as ordens do poder Executivo nos papéis e missões como a linguagem do projeto e removeu a autoridade do secretário de “formular e finalmente determinar” as estimativas de orçamento. O líder do partido principal da Câmara então usou táticas parlamentares para abrir caminho para a votação sem a normal referência à Comissão das Regras.³⁸

O debate na Câmara durou somente sete horas, com numerosos discursos e 14 emendas, a metade das quais foram aceitas pelo comitê. Uma emenda removeu a linguagem do Senado que requeria que solicitações originais para orçamentos das forças singulares fossem incluídas nas submissões ao Congresso, e outra fortaleceu a linguagem referente à aviação naval baseada em terra. Uma votação de 190 a 36 derrotou a proposta de enfraquecer os poderes do secretário de defesa, que eliminava a linguagem que o permitia exercer direção geral e controle sobre os departamentos militares.³⁹ O projeto passou com outro voto oral.

Foram necessárias cinco reuniões durante os dias seguintes para resolver as diferenças entre as casas. Os participantes adotaram a maior parte, mas não todas as emendas da Câmara, sem nenhuma mudança fundamental no esboço básico do projeto de lei.⁴⁰ As casas aprovaram o relatório oralmente e a medida foi enviada ao presidente para a sua assinatura. Em 26 de julho, foi enviada apressadamente ao Aeroporto Nacional.

O Legado do Compromisso

Pouco depois de assinar o projeto de lei, Harry Truman assinou a ordem executiva dos papéis e missões, como tinha prometido, e também assinou o documento nomeando Forrestal como o primeiro Secretário de Defesa. O Consultor Jurídico da Casa Branca, Clark Clifford, explicou a lógica: “Se Forrestal permanecesse como Secretário da Marinha, ele faria a vida insuportável para o Secretário de Defesa; se, de outra forma, ele fosse o Secretário, ele teria que fazer com que o sistema funcionasse.”⁴¹

Forrestal tinha pressentimento das suas dificuldades. Pouco depois de assumir o novo cargo, ele escreveu para um amigo, “Esta posição provavelmente será o maior cemitério de gatos mortos na história.”⁴² Poucos meses mais tarde, e a despeito de seus esforços mais diligentes, concluiu que tinha falhado e de fato continuaria a falhar, a menos que sua posição fosse reforçada com uma nova legislação. No verão de 1948, ele disse a Clifford, “Eu estava errado, eu não consigo fazer isto funcionar. Ninguém consegue fazê-lo funcionar.”⁴³ A lei não foi mudada até 1949, quando Forrestal já tinha sido demitido do seu trabalho e tinha perdido sua vida caindo do 16º andar do Hospital Naval de Bethesda.

Os maiores receios da Marinha e as maiores esperanças do Exército não vieram a se concretizar pela aprovação do Ato de Segurança Nacional de 1947. O ato protegeu o Corpo de Fuzileiros Navais. A Marinha manteve suas aeronaves — e eventualmente obteve porta-aviões para eles. A Força Aérea obteve seu status independente e elevados orçamentos na Guerra Fria para bombardeiros e mísseis. O Exército sofreu contínuas reduções, com a maior punição imposta por seu herói de cinco estrelas, Dwight Eisenhower, que como presidente reestruturou as Forças Armadas para a guerra nuclear.

Até George Marshall tinha dúvidas sobre a sua obra. Como Secretário de Estado, em março de 1947, ele escreveu ao Presidente Truman, reclamando que a proposta de lei “diminuiria grandemente a responsabilidade do Secretário de Estado” e o faria um “autômato do Conselho de Segurança Nacional.”⁴⁴

Existem outras ironias nesta conhecida lei. Foi desenvolvida como uma medida para reorganizar as forças armadas, no entanto, se tornou a lei básica para a política exterior e para a comunidade de inteligência. Foi concebida como uma forma de impor controles no gasto militar, entretanto, forneceu a estrutura para a formação militar da Guerra Fria. Seu oponente mais forte recebeu o trabalho de colocá-la em prática, e, no entanto, ele mesmo se tornou um defensor das mudanças que ele tinha ferozmente resistido. Tinha sido uma das mais altas prioridades para o presidente que a sancionou em lei, entretanto, ele a ignorou deliberadamente e tentou minar algumas de suas mais importantes cláusulas.

Talvez a maior ironia é que, a despeito da incerteza sobre a redação da lei até o último momento, sua linguagem permaneceu fixa por mais de 60 anos. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Os diários e calendários de Truman são acessíveis em: www.trumanlibrary.org/library.htm.
2. Seções 201, 202. A fonte mais abrangente é Alice C. Cole e outros editores, *The Department of Defense 1944-1978* (Washington, DC: Escritório do Secretário de Defesa, Escritório Histórico, 1978).
3. STIMSON, Henry L. e BUNDY, McGeorge, *On Active Service in Peace and War* (New York: Harper and Brothers, 1947-48), p. 495.
4. HAMMOND, Paul Y., *Organizing for Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961), pp. 197-201.
5. CLIFFORD, Clark, *Counsel to the President* (New York: Random House, 1991), p.156.
6. STUART, Douglas T., *Organizing for National Security*, Army War College Strategic Studies Institute, novembro 2000, p.10.
7. Clifford, p. 146.
8. HAMMOND, p. 194, p. 196.
9. HALPERIN, Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington: Brookings, Segunda Edição, 2006), p. 260.
10. STEVENSON, Charles A., *Warriors and Politicians: U.S. Civil-Military Relations Under Stress* (Londres: Routledge, 2006), pp. 146-7.
11. COLE e outros, *The Department of Defense*, p. 4.
12. CARALEY, Demetrios, *The Politics of Military Unification* (New York: Columbia University Press, 1966), p. 26; Hammond, p. 192.
13. HOOPEES, Townsend e BRINKLEY, Douglas, *Driven Patriot: The Life and Times of James Forrestal* (New York: Knopf, 1992), p. 322.
14. U.S. Senate, 79th Congress, 1st session, Naval Affairs Committee, Committee Print, “Unification of the War and Navy Departments and Postwar organization for National Security,” 22 de outubro de 1945 (daqui em diante, o Relatório Eberstadt), iii-iv.
15. CARALEY, 40, 40n.
16. O Relatório Eberstadt, p. 33, 36.
17. *Ibid.*, pp. 30, 5.
18. *Ibid.*, p.6, 7.
19. HOOPEES & BRINKLEY, p. 354.
20. Relatório Eberstadt, p. 18; HAMMOND, Paul Y., *Organizing for Defense* (Princeton: Princeton University Press, 1961), p. 230; CARALEY, p. 155.
21. CARALEY, pp. 55, 145, 199.
22. HOOPEES e BRINKLEY, p. 326.
23. CLIFFORD, pp. 148-149.
24. CARALEY, pp. 219-220, 224, 234.
25. Citado em BOETTCHER, Thomas D., *First Call: The Making of the Modern U.S. Military, 1945-1953* (Boston: Little, Brown, 1992), p. 83.
26. *Ibid.*, p. 83, 86-7.
27. CARALEY, p. 127; COLE e outros., *The Department of Defense*, pp. 52-59.
28. HOOPEES e BRINKLEY, p. 331.
29. *Ibid.*, 33; COLE et al., *The Department of Defense*, pp. 22-26, pp. 26-8.
30. CLIFFORD, pp. 153-4.
31. COLE e outros, *The Department Of Defense*, pp. 52-59.
32. CLIFFORD, p.155.
33. CARALEY, pp. 208, 210.
34. *Ibid.*, p. 208.
35. CLIFFORD, p. 156.
36. CARALEY, pp. 167-8.
37. *Ibid.*, pp. 168-9.
38. *Ibid.*, pp. 171, 178-9.
39. *Ibid.*, pp. 180-81.
40. *Ibid.*, pp. 181-2.
41. Clifford, p. 158.
42. Carta para SHERWOOD, Robert, 27 de agosto de 1947, citado em MILLIS, Walter, [ed.], *The Forrestal Diaries* (New York: Viking, 1951), p. 299.
43. CLIFFORD, p. 160.
44. *Foreign Relations of the United States, 1947*, vol. I, pp. 712-15.