

ESTRUTURAS DE DEFESA NACIONAL

— Coronel DEGAS ("Revue de Défense Nationale",
JANUÁRIO de 1963).

— Tradução do Major RUBENS MARIO JOBIM,
Oficial de Estado-Maior.

No comêço de 1964, três países vizinhos da França modificaram em profundidade as estruturas de sua Defesa Nacional: a Bélgica, em janeiro, a Alemanha Federal, em fevereiro, e a Grã-Bretanha, em abril.

Em outros países aliados, o mesmo problema é agitado periodicamente; projetos são submetidos e têm a mais variada fortuna; é o caso da Itália, onde o Parlamento adotou o princípio de uma reorganização, mas vem protelando sua execução de ano para ano, desde 1960. No Canadá, certas peculiaridades da organização da defesa não são sem interêsse; nos Estados Unidos, todo o sistema de defesa traz o cunho da forte personalidade de McNamara e está marcado pela centralização da autoridade em suas mãos, sem que para isso os textos constitucionais ou legislativos tenham sido modificados.

Não se trata de apresentar em pormenor as novas organizações adotadas ou consideradas. Perder-nos-íamos no denso emaranhado de subordinações, de ligações laterais, de coordenações complexas. Parece-nos preferível reduzir as soluções adotadas por nossos aliados a alguns problemas bem definidos, problemas que, com freqüência, são idênticos aos nossos. Dentre êstes, selecionamos os seguintes:

— Prerrogativa e função do Ministro da Defesa Nacional;

— Grandes Subordinados a êsse Ministro e maneira pela qual a autoridade é exercida sôbre os Chefes de Estado-Maior de cada Fôrça Armada;

— Por fim, casos particulares apresentados pelas questões de armamento e de informação.

Para que o leitor possa acompanhar melhor algumas observações desta exposição, os organismos muito simplificados das defesas nacionais da Grã-Bretanha, Bélgica, República Federal Alemã e dos Estados Unidos são reproduzidos adiante.

I — OS MINISTROS DE DEFESA NACIONAL

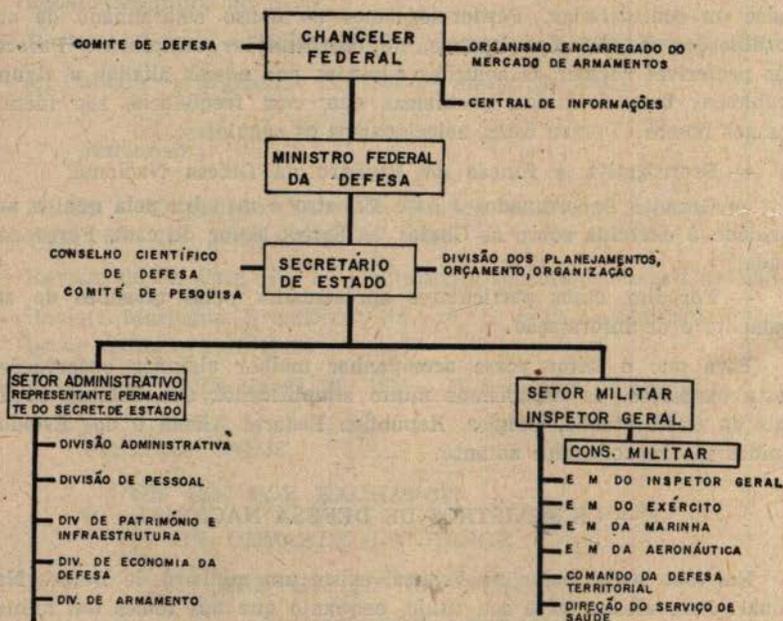
Em tôda parte, salvo na França, existe um ministro de Defesa Nacional. Pelo menos tal é seu título, enquanto que nós temos um ministro das Fôrças Armadas.

Da análise, entretanto, parece que, no exterior, estes dois termos são equivalentes. A noção francesa de defesa nacional implica em profunda coordenação entre os departamentos militares e os departamentos civis. O Primeiro-Ministro reserva-se esta função de coordenação interministerial. Ele só poderia confiá-la a um membro do governo, sob a condição de lhe delegar uma parte de sua autoridade sobre os ministérios não militares.

Esta questão de delegação de autoridade do Primeiro-Ministro (antes chamado Presidente do Conselho) tem sido debatida freqüentemente, durante a IV República. Não parece que o problema tenha sido colocado com tanta acuidade no estrangeiro.

Nos Estados Unidos, é o próprio Presidente que tem a responsabilidade da Defesa Nacional, do mesmo modo que detém tôdas as responsabilidades governamentais, delegando sua autoridade a seus Secretários de Estado, segundo as circunstâncias. Mas há um limite para essas delegações, porque certos organismos dependem do Presidente e somente dêle. Trata-se do Conselho Nacional de Segurança, da Agência Central de Informações (a famosa CIA), do Bureau dos Planos de Urgência e de um Bureau de Estudos Científicos. Assim, apesar de sua grande ascendência pessoal, McNamara não é mais que o Ministro das Forças Armadas, a despeito de seu título de Secretário da Defesa.

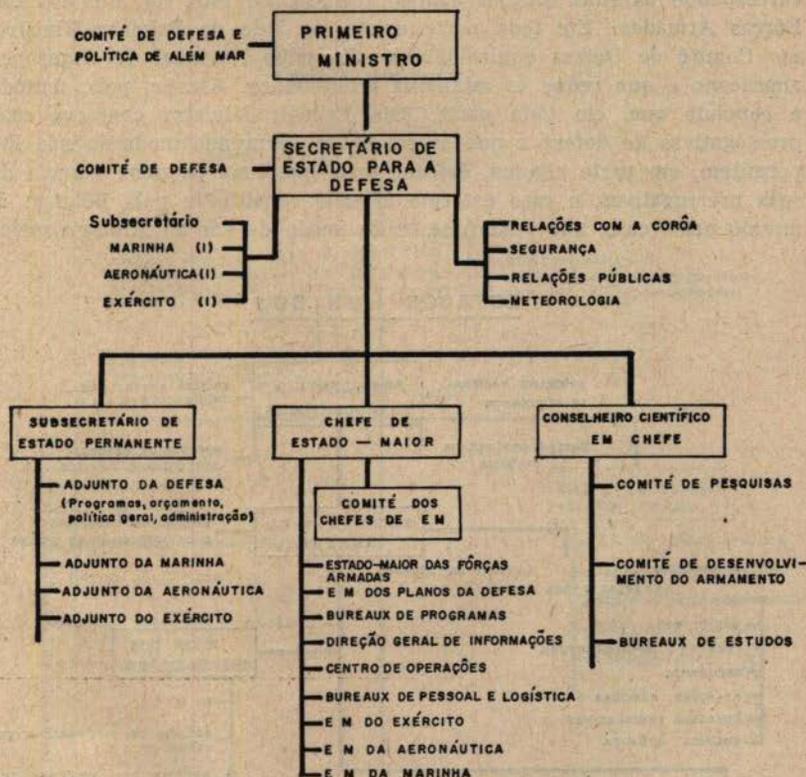
ALEMANHA FEDERAL



No Grã-Bretanha, acontece sensivelmente o mesmo, mas com algumas nuances; não se patenteia, em parte alguma, que o Secretário de Estado para a Defesa tenha recebido poder de coordenação entre todos os departamentos ministeriais. Em compensação, parece dispor de mais meios que seu homólogo americano. É assim que um organismo combinado de exploração das informações depende d'ele (com algumas exceções, é verdade) e parece que sua autoridade para a coordenação científica esteja bem firmada.

A posição do Ministro da Defesa alemão parece ser sensivelmente a mesma que na Grã-Bretanha ou nos Estados Unidos, mas sem que ele tenha autoridade sobre os serviços de informações que parecem direta-

GRÃ — BRETANHA



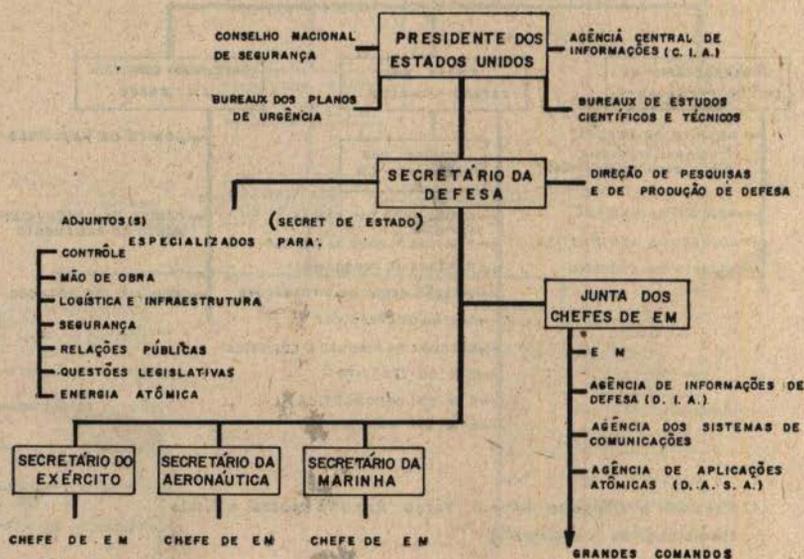
(1) Preside o Conselho de sua Fôrça Armada (possui o título tradicional de "Ministro")

mente dependentes da Chancelaria federal. No caso da Alemanha Federal, nem tôdas as estruturas estão estabelecidas. Um Conselho científico de defesa e um Comitê de pesquisa estão previstos. Pode-se, entretanto, admitir que ficarão subordinados ao Ministro.

É na Bélgica que o Ministro da Defesa parece ter, talvez, orgânicamente maior poder de coordenação interministerial. Com efeito, preside êle uma "Comissão para os problemas nacionais e internacionais de defesa", composto de militares e de funcionários dos departamentos ministeriais interessados. Isto pressupõe uma certa delegação do Primeiro Ministro, ainda mais que esta Comissão possui um secretariado militar permanente, desconhecendo-se suas funções e sua importância; talvez se trate de um organismo comparável ao secretariado geral da Defesa Nacional francesa.

Assim, em todos os países considerados, o título de Ministro não corresponde às suas funções exatas: trata-se, de fato, de Ministro das Forças Armadas. Em tôda parte existe, ao lado do Primeiro-Ministro, um Comitê de Defesa equivalente ao Conselho Nacional de Segurança americano e que reúne os ministros interessados. Fica-se, pois, tentado a concluir que, em tôda parte, êste Primeiro-Ministro conserva suas prerrogativas de defesa e que as condições do mundo moderno não lhe permitem, em parte alguma, delegar mais que uma pequena parcela de suas prerrogativas, o caso extremo estando constituído pela Bélgica. E mesmo neste caso, não poderá se tratar senão de dar ao Ministro meios

ESTADOS UNIDOS



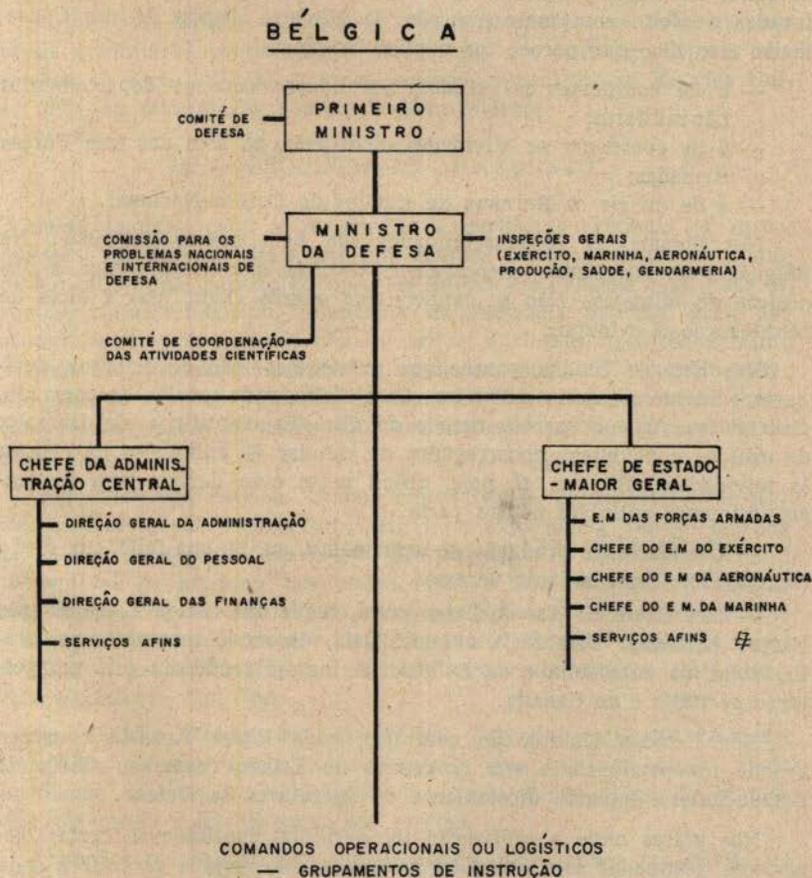
de estudo que lhe permitam melhor informar seu Primeiro-Ministro, que conservaria, somente ele, poder de decisão.

II — OS GRANDES SUBORDINADOS DO MINISTRO

PODER DE UM CHEFE DE ESTADO-MAIOR ÚNICO

É no nível dos grandes subordinados do Ministro que os organogramas publicados são mais claros. Sem dúvida, este problema de subordinação e de articulação foi o que fez correr mais tinta; as idéias foram muito debatidas, mas o resultado surge com mais evidência.

Três reorganizações (Grã-Bretanha, Bélgica, Alemanha Federal) apóiam-se sobre noções idênticas e é fácil definir uma tendência.



É assim que na Bélgica existe, ao lado do Ministro, Inspetores gerais (um para cada Força Armada). Na Grã-Bretanha, os Ministros da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica foram mantidos, mas seu papel parece limitar-se à presidência dos diversos conselhos de cada Força Armada e à defesa dos interesses de cada uma no seio do Gabinete.

Deve-se sublinhar igualmente as peculiaridades de emprêgo das Forças.

Na Alemanha Federal e na Bélgica, o Corpo de Batalha está à disposição da OTAN. Os Grandes Comandos nacionais (Território, Instrução) estão na dependência seja do Ministro (Bélgica), seja do Inspetor geral (Alemanha). Na Grã-Bretanha, o Chefe de Estado-Maior parece dispor de uma grande autoridade quanto ao emprêgo, enquanto que nos Estados Unidos a autoridade militar suprema é colegiada: está confiada à Junta dos Chefes de Estado-Maior, cujo presidente não pode agir só.

Assim, com alguma semelhança nos pormenores, os governos são levados a confiar a preparação e a colocação em condição de suas forças a um só chefe militar. A única exceção notável são os Estados Unidos, onde as resistências são ainda bem visíveis.

III — PRODUÇÃO DE ARMAMENTO

Neste domínio, cada nação chegou a estruturas originais. É quase impossível comparar o que existe nos Estados Unidos com o que é adotado em tal ou qual país da Europa. Há fatores em demasia com pesos diferentes: riqueza nacional, orientação da indústria privada, grau das nacionalizações, produção ou não de armas nucleares, tradições enfim.

Seria vão pretender mostrar os esquemas adotados em cada país. Dois dêles, os Estados Unidos e a Alemanha Federal, apresentam características, das quais se pode tirar ensinamentos aplicáveis em outras partes.

Com efeito, os Estados Unidos empenham-se desde muito no processo nuclear e, sob êste prisma, têm uma experiência que se estende sobre todos os aspectos dos novos armamentos. A Alemanha Federal está proibida de produzir tais armas. Mas o interesse de seu sistema reside no fato de ter sido criado recentemente, sem ter de prestar contas a organismos preexistentes. As estruturas adotadas apóiam-se, mais que alhures, na experiência dos outros e estão subordinadas mais claramente a algumas diretrizes.

Nos Estados Unidos, as três Forças Armadas estudam, fabricam ou mandam fabricar seu armamento, cada uma por sua conta. Cada uma dispõe de organismos distintos de estudo, de pesquisa, de planificação, de ensaio e de colocação em serviço.

A unificação não parece, pois, realizada, pelo menos no papel. De fato, acontece de modo diferente. É preciso, com efeito, levar em conta,

aqui como em outros domínios, a autoridade de McNamara, da equipe e dos órgãos de coordenação de que dispõe. Dois desses últimos merecem ser mencionados:

- a “Direção de pesquisa e produção para a defesa” (1)
- e o “Bureau do emprêgo atômico para a defesa” (2).

O Chefe do primeiro desses organismos é muito conhecido nos Estados Unidos. Harold Brown faz parte, com efeito, do grupo de jovens civis dinâmicos que rodeiam o Secretário de Defesa. Sua missão é aconselhar o Secretário em tudo quanto toca a armamento. Para este fim, dispõe êle de meios consideráveis de estudos e pesquisa, particularmente equipes encarregadas de analisar o valor dos diversos sistemas de armas concebidos em função das prováveis etapas do desenvolvimento científico. A este papel de conselheiro, junta-se uma função de coordenação entre as três Fôrças Armadas, para evitar os duplos empregos, a superposição de atribuições e o desperdício de créditos.

O segundo organismo mencionado, o “Defence Atomic Support Agency (DASA), apresenta um interesse ainda maior, pois encontra-se no ponto de ligação entre a Comissão de Energia Atômica e o Departamento da Defesa. Quanto a isto, pode-se estimar que esta fórmula é o resultado lógico de uma organização de Fôrças Armadas, dispondo de um sistema de armas completo.

A DASA depende do Secretário da Defesa, através da Junta dos Chefes de Estado-Maior. Seu papel é considerável. Define a orientação das pesquisas; determina os programas de fabricação; prepara os ensaios e estuda os efeitos das armas; supervisiona a instrução técnica, mantém em dia o inventário das armas e define os critérios de estocagem.

A adaptação das armas às necessidades militares é efetuada, segundo as diretivas da DASA, por uma sociedade privada que depende da Comissão de Energia atômica: a SANDIA. Esta sociedade é, pois, o organismo de execução, a um tempo, da Comissão de Energia Atômica e do Secretário da Defesa.

Sem ser preciso entrar nos pormenores desta organização, pode-se constatar que existe, na mão do Secretário da Defesa, dois meios poderosos montados para controlar e orientar tudo quanto diz respeito ao armamento das Fôrças Armadas.

A crítica comumente formulada, quanto à organização americana, diz respeito à superabundância de meios e de estruturas rivais, ao excesso de pessoal, à necessidade de criar Bureaux de coordenação para assegurar as ligações indispensáveis dentro da floresta densa dos organogramas. É exato, mas somente em parte, pois, atualmente, esta complexidade está largamente compensada pelo dinamismo da equipe diri-

(1) Director of Defence Research and Engineering

(2) Defense Atomic Support Agency (DASA)

gente e pelo desejo de eficácia dos executantes, mesmo quando aparentam ser rivais.

Na Europa, país algum pode pretender dispor de meios equivalentes. Com organizações mais modestas, a concepção adotada na Alemanha Ocidental surge como nova e simples.

Na fabricação dos armamentos, três estágios são claramente definidos:

— **O da pesquisa e da determinação das possibilidades futuras de fabricação.** Neste nível, o Ministro dispõe de um Conselho Científico de Defesa que lhe fornece pareceres sobre as eventualidades oferecidas pelo desenvolvimento científico e técnico;

— **O da realização de um estudo, visando a criação de um protótipo;** parece agora que o assunto passa pelas mãos da Divisão de Armamento, que depende do Chefe do Setor Administrativo (cf. organograma). Chega-se, assim, à apresentação de um protótipo pela indústria privada. Um parecer é dado sobre esse protótipo pelo Conselho Militar do Inspetor Geral Chefe das Forças Armadas.

— **Enfim, o da execução.** Se o protótipo é aprovado e o Ministro decide realizar a fabricação, o **dossier** é encaminhado a um organismo muito importante: o **"Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung"**, instalado em Coblença e cujo papel é fazer as encomendas, supervisionar a execução, receber e experimentar os materiais entregues, estocá-los e distribuí-los à tropa.

Este organismo civil depende diretamente do Ministro e o papel que desempenha entre a indústria privada e as Forças Armadas, fez dele o maior comprador da Europa.

Não falta lógica a um tal sistema. É certamente possível dele tirar úteis ensinamentos, com a condição, entretanto, de se levar em conta as críticas formuladas na própria Alemanha.

A primeira diz exatamente respeito à distribuição das autoridades. Os militares não parecem satisfeitos com a Divisão de Armamento subordinada ao Chefe da Administração. Toma corpo a tendência para que o Ministro disponha de três Grandes subordinados, em lugar de dois; ao lado do Inspetor geral e do Chefe da Administração, criar-se-ia um Diretor geral do Armamento, que controlaria todas as operações, da concepção da arma à entrega às unidades. (Isto, afinal, lembra o sistema francês).

Uma crítica mais forte veio recentemente somar-se à precedente. Alguns consideram o sistema demasiado pesado, pois tem permitido favorecimentos e coloca os usuários (militares) demasiado longe dos fabricantes (privados).

Não é possível, dentro das linhas modestas deste artigo, discutir se há fundamento em tais críticas. Pareceu-nos, somente, interessante mencioná-las.

Para completar, seria preciso estudar as estruturas britânicas, belgas, italianas (e soviéticas, se possível). Mas à análise, não se torna evidente que trariam mais subsídios que o rápido exame acima dos dois casos mais interessantes. Constata-se, contudo, que em toda parte pareceu essencial ter o Ministro da Defesa perto de si um adjunto, com autoridade para prever, conceber, coordenar os sistemas de armas, permanecendo, entretanto, dentro dos limites dos orçamentos e dos programas, sempre demasiado apertados para o gosto dos beneficiários. Mas é preciso, também, que os estados-maiores e organismos dos quais dispõe esse adjunto, não concebam sistemas de armas senão em estreita ligação com os usuários. Esta preocupação é, com efeito, mencionada nas normas em vigor em diversos países.

IV — ORGANISMOS DE INFORMAÇÃO

Se aos governos repugna divulgar a organização pormenorizada de seu sistema de informação, é preciso reconhecer que a escolha mesma de um tal sistema é complexa. Fica-se, pois, limitado a dar algumas indicações muito generalizadas sobre esta delicada questão.

Os diversos países considerados parecem, aliás, encontrar alguma dificuldade em resolver duas questões. Primeiramente, a escolha entre a descentralização e a centralização dos dois aspectos da Informação: a busca e a exploração. Ao mesmo tempo, convém definir a subordinação dos organismos encarregados de uma e outra dessas atividades ou das duas ao mesmo tempo.

A busca engloba quantidade de atividades diversas, indo da espionagem à análise da imprensa, e passando pela escuta das rês e outras interceptações eletrônicas. A exploração compreende o conjunto dos trabalhos de confrontação, de reconstituição, de apreciação, depois de sintese.

A doutrina francesa preconiza uma separação nítida entre essas duas ordens de atividade, chegando mesmo a confiá-las a organismos muito diferentes, isto por razões técnicas, intelectuais, e mesmo políticas. A busca, em proveito de todos os ministérios civis ou militares, está confiada a um organismo único, dependente diretamente do Primeiro-Ministro. A Exploração, ao contrário, está distribuída entre os ministérios, para as informações de sua competência; a informação governamental é tratada seja no Quai d'Orsay, seja na Secretaria Geral da Defesa Nacional, conforme sua natureza.

Os países estrangeiros, aqui considerados, não parecem ter adotado esse tipo de organização. Quase que em toda parte, a distinção entre Busca e Exploração é menos marcante que na França, salvo na Grã-Bretanha.

Nos Estados Unidos, na Itália, na Alemanha, com efeito, é encontrada uma importante agência de informações, no nível do Primeiro-Ministro (como na França), mas, nesses três países essa agência central

parece se entregar ao trabalho de síntese e fornecer não somente informações em bruto mas também apreciações globais. Nesses países, é verdade, existem outros organismos de estudos que, sem se entregar à busca, exploram por conta de uma autoridade. É assim que o Ministro da Defesa americano dispõe da D. I. A. (**Defence Intelligence Agency**) e que por toda parte subsiste a 2ª Seção de cada Força Armada.

Na Grã-Bretanha, o sistema é um pouco diferente. Tanto quanto se possa saber, os serviços de busca seriam independentes e subordinados a ministérios "civis". Ao contrário, todos os organismos de exploração teriam sido reagrupados e colocados sob as ordens do Chefe de Estado-Maior Geral (Lord Mountbatten). É verdade que o responsável por essa exploração tem o privilégio "de acesso direto" ao Ministro da Defesa e ao Primeiro-Ministro. Na Bélgica e no Canadá, idêntica integração teria sido realizada, ou está em vias de sê-lo, pelo menos para os organismos militares de exploração.

Tirar conclusões dos vários casos estudados seria muito arriscado. Se existe tendência, deve-se reconhecer que ela é a favor da centralização. As Centrais de Informação tendem a crescer e a tomar a si o encargo do conjunto do trabalho, da busca ao produto final. Isto não está isento de riscos: risco político de se ver constituir um estado dentro do estado (e como é difícil controlar este estado), risco técnico, também, no caso de uma tal Central se deixar seduzir ou intoxicar por informações tendenciosas e tirar delas conclusões sem que o governo possa dispor de meios outros de avaliação, de interpretação ou de apreciação. Não se pode deixar de evocar aqui a triste experiência americana na Baía dos Porcos.

Quanto à subordinação dessas Centrais, diversos fatores parecem entrar em jôgo, alguns dos quais às vezes se contrapõem. Antes de tudo parece lógico colocar todos os organismos que tratam da informação governamental, no mais alto escalão. Esta idéia é aplicada nos Estados Unidos e na Alemanha.

Ao contrário, os Ministros da Defesa que, como se viu, não são mais que Ministros das Forças Armadas, desejam conservar em suas mãos pelo menos todos os organismos militares de exploração. É assim que o Secretário da Defesa nos Estados Unidos criou a "**Defence Intelligence Agency**", que o Chefe de Estado-Maior britânico dispõe do organismo integrado de exploração. Na Itália, esta concepção vai ainda mais longe, já que é o conjunto da informação, inclusive a informação governamental, que depende do Ministro da Defesa.

Constata-se, assim, que existem várias maneiras de regular uma questão tornada complexa pelas distinções entre informação militar, informação de defesa e informação governamental, pelo desejo de cada autoridade de dispor de seu organismo próprio, enquanto que prevalecem, pelo menos para a busca, as idéias de unificação e de concentração de meios.

CONCLUSÃO

Algumas observações sobressaem da breve análise acima:

— No estrangeiro, a distinção entre Defesa Nacional e Fôrças Armadas não é tão clara quanto na França.

— Existe uma tendência muito difundida de dar autoridade a um Chefe de Estado-Maior geral sôbre as três Fôrças Armadas. Para o emprêgo, certos países de responsabilidade planetária conservam uma autoridade militar colegiada;

— Encontra-se, em todos os casos onde uma reorganização foi realizada recentemente, dois subordinados principais ao Ministro da Defesa: o Chefe do Estado-Maior geral e o Chefe da Administração;

— As questões científicas são acompanhadas o mais comumente por um Conselho dependente do Ministro; êste Conselho reveste-se de forma colegiada;

— Para a produção dos armamentos, parece que em diversos países sonha-se em criar o cargo de Chefe da produção de armamento, diretamente subordinado ao Ministro;

— No que concerne à Informação, e contrariamente aos princípios seguidos na França, constata-se uma certa tendência para a constituição de Centrais de Informação, cujo papel é ao mesmo tempo recolher e explorar a informação. A distinção, mais ou menos clara, entre informação militar e governamental conduz a soluções bem variadas.

Ao têrmo de nossa análise, podemos pois concluir que um movimento de idéias leva os Estados a refundir suas estruturas. Nessas reformulações, tenham sido realizadas ou continuem em projeto, ressalta que os Ministros da Defesa procuram simplificar suas ligações com as Fôrças Armadas, simultâneamente reduzindo o número dos subordinados militares (um só chefe de estado-maior geral) e cercando-se de subordinados e de conselheiros mais numerosos. A competência dêstes diz respeito a questões comuns e não estritamente militares, tais como a administração, os assuntos científicos e a produção de armamento.

Nosso propósito, aqui, não é julgar da sabedoria de tal ou qual tendência, ou ressaltar os riscos que algumas delas possam comportar. Pode-se apenas constatar o plethora considerável de meios colocados diretamente à disposição do Ministro da Defesa para lhe permitir ser informado e manter a segurança de seu país, em caso de conflito.

