

UMA REORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Ten-Cel JUAN MANUEL SUCRE F (Revista de las Fuerzas Armadas de Venezuela, agosto-outubro de 1964)

Tradução do Ten-Cel PAULO GAUCHO DE OLIVEIRA MESQUITA, Oficial de Estado-Maior

1. INTRODUÇÃO

“A TÁTICA MUDA CADA DEZ ANOS”. Toda organização militar que se considere eficiente não pode passar pelo alto esta máxima militar, de imponderável valor, devida ao gênio do “Grande Corso”! Do contrário, corre o risco de ficar estagnada, com tudo o que de nocivo e de perigoso uma tal situação traz, pelos vícios decorrentes da ociosidade de seus componentes humanos, e porque as ações para sair dela, além de serem sempre violentas em maior ou menor grau, geralmente não são satisfatórias, o que complica ainda mais o problema.

Daí ser necessário e conveniente que a organização mantenha em dia a continuidade de propósito, por um estado de permanente evolução, tornada palpável mediante um ininterrupto trabalho criador e vivificador, uma oportuna renovação de homens e de ações e uma constante revisão de conceitos; tudo dentro dos princípios que regem a organização, sim; mas sempre em evolução. Só assim poder-se-á obter o melhoramento, a elevação, o progresso da entidade a que a organização serve.

Dentro destes conceitos, vale a pena pensar em uma reorganização, tão completa quanto possível, de nosso Ministério da Defesa.

2. DESENVOLVIMENTO

Várias são as idéias que servem como um guia para um trabalho desta natureza. Não é propósito deste artigo pormenorizá-las; apenas trazer algumas a lume e explicar em linhas gerais sua aplicação ao problema, buscando despertar interesse pelo mesmo. Consideramos fundamentais, entre outras, as seguintes:

- Natureza e valor do Ministério;
- Sua missão, finalidade e objetivo;
- Equilíbrio e harmonia do pessoal que o integra;
- Funções do Ministro.

Vejamos o que são e como incidem estas idéias no problema em tela.

Natureza e valor do Ministério

As Fôrças Armadas (FA) constituem uma instituição criada, organizada e mantida pelo Estado com o objetivo de:

- Garantir a segurança da Nação Venezuelana;
- Assegurar o respeito à Constituição;
- Contribuir para o desenvolvimento do País.

Elas representam, pois, em função do seu objetivo, “a última razão do Estado” em sua obrigação de manter a soberania da Nação e aumentar seu poderio.

Sendo de características diferentes, as Fôrças serão organizadas em função de suas peculiaridades e de suas missões específicas. Assim sendo, poderá parecer que não guardam entre si relação alguma. Entretanto, pelo menos o fim a que foram criadas e a que são organizadas e mantidas, lhes é comum. Devem, portanto, embora conservando suas próprias características, compor um conjunto único e compacto, capaz de satisfazer as exigências de sua finalidade.

Como expressão UNITÁRIA do poder militar da Nação, as FA não podem atuar isolada ou independentemente, isto é, cada uma procedendo por conta própria e risco; pelo contrário, tem que se constituir em um todo orgânico, sob a direção de uma autoridade que assegure a harmonia e a consonância do conjunto, e a coordenação de seus esforços para alcançar a finalidade comum.

A centralização dêste todo orgânico é realizada pelo “Ministério da Defesa” (MD). Assim, pois, são as FA, e suas necessidades de direção no sentido mais amplo e completo que dão lugar e justificam a existência do MD.

Por outro lado, os efetivos das FA, isto é, sua magnitude, influirão sobre as dimensões e composição do Ministério. Com efeito, quando até poucos anos as FA eram apenas escassos milhares de homens e seu comando limitava-se a umas tantas medidas simples, o então “Ministério da Guerra e Marinha” restringia-se a alguns poucos órgãos e a reduzido grupo de oficiais e de funcionários civis.

À medida que as FA foram crescendo e ficando mais técnicas nos diversos aspectos que lhe são próprios, o MD foi também aumentando; atualmente, merece uma revisão a fundo de sua organização, de modo a satisfazer sem solução de continuidade as necessidades cada vez maiores das FA, em particular as exigências de uma alta direção das mesmas, hoje tão complicada pela diversidade e complexidade dos problemas relacionados com essa direção.

Missão, finalidade e objetivos do Ministério

O MD não é um componente a mais das FA e sim o meio de conjugação delas, o organismo onde estas se conjugam em todo harmonioso e consonante.

Por outro lado, o alcance e a responsabilidade da defesa nacional já não são hoje em dia da exclusiva competência das FA. É certo que estas representam a pedra angular, a parte primordial na segurança da Nação; mas não a única. Tôdas as entidades oficiais e privadas e, em geral, todos e cada um dos cidadãos, têm sua quota de responsabilidade no problema.

Portanto, haverá outro organismo, de nível superior ao MD, que assumirá o encargo — entre outros — de coordenar tôdas as atividades que, provenientes de diversas fontes, participam da segurança da Nação e contribuem para ela.

É por estas razões que resulta mais apropriado chamar ao atual MD, "Ministério das Fôrças Armadas" (MFA), nome que por si só responde melhor à idéia que se aduz sôbre a missão que a êle compete, a qual pode definir-se assim:

— Exercer, por delegação de autoridade do Presidente da República ao Ministro e de acôrdo com suas instruções, a direção das Fôrças Armadas.

Entendendo-se por "Direção" destas o cumprimento cabal das atividades relativas à direção e condução da política, administração, inspeção e segurança das mesmas.

Mas, "a missão não é concebida e sim imposta dentro dos limites da manobra do escalão superior; e esta imposição responde ao fim que o escalão superior procura alcançar mediante sua manobra". Isto leva-nos a pensar que tôda missão tem uma finalidade, vale dizer, um objetivo, o porquê de sua execução.

Ora, o escalão superior ao MFA é o Presidente da República, quem por preceito constitucional "é o Chefe do Estado" e, portanto, seu representante. E já vimos que é o Estado quem cria, organiza e mantém as FA. Pois bem:

— Permitir às FA garantir a segurança da Nação, assegurar o respeito à Constituição e contribuir para o desenvolvimento do País, é a **finalidade** da missão do MFA.

Tendo em vista a missão e sua finalidade, surgirão os objetivos. Corresponde ao MFA, no quadro de suas principais tarefas a cumprir, as seguintes:

- Obter a integração das FA em um eficiente grupo de trabalho;
- Permitir a direção estratégica das FA;
- Tornar exequível a operação conjunta das FA sob um comando unificado;
- Estabelecer comandos unificados ou específicos para o combate, e suas respectivas e bem definidas linhas de subordinação;
- Obter uma efetiva, eficiente e econômica administração das FA;

— Tomar medidas para:

- conservar a integridade territorial da Nação;
- contribuir para a consecução e manutenção dos interesses nacionais;
- preservar e manter a ordem legal interna;
- apoiar e proteger as autoridades e funcionários públicos legitimamente constituídos;
- proteger as pessoas e seus direitos, os recursos e riquezas do País.

Equilíbrio e Harmonia do Pessoal que integra o Ministério

O espírito de integração que deve caracterizar o MFA leva a bem considerar-se os problemas de pessoal (oficiais) que serve, ou melhor, que é chamado a servir nêle.

Por um lado, êsse conjunto de oficiais deve ser constituído por frações mais ou menos iguais de cada Fôrça. Isto atende à condição de equilíbrio do pessoal qualificado necessário para uma eficiente organização do Ministério. É oportuno assinalar que o atendimento dêste requisito, como fator de integração, tem concreta aplicação nos serviços comuns e no Estado-Maior Conjunto, do qual se falará mais adiante.

Por outro lado, êsse pessoal deve ser selecionado entre os oficiais que reúnam reconhecidos dotes de capacidade profissional, elevados atributos morais e grande experiência nas funções próprias da profissão. A disciplina intelectual, o respeito às idéias dos demais e a compreensão, devem ser qualidades de tal modo manifestas, que sejam garantia da harmonia que deve existir entre os oficiais designados para servir no MFA.

Uma escolha assim realizada é um excelente indício de que o sistema funcionará eficientemente. **Em princípio, tôda a organização é boa; o que a põe a perder, o que faz com que funcione mal, são os homens encarregados de servi-la.** Daí a importância de seleção dos oficiais para o Ministério, com base nas condições acima assinaladas.

Funções do Ministro

Já tem sido dito que são as FA que dão lugar e justificam a existência do Ministério que as governa. Mas a figura central da organização do mesmo é o Ministro, quem, como principal auxiliar e "órgão direto" do Presidente da República na execução da política para com aquelas e sob suas instruções, exercerá a autoridade, a direção e controle do Ministério em tôda sua plenitude.

Para realizar sua atribuição de chefia, compete ao Ministro cumprir as seguintes funções principais:

- político-administrativa;
- operacional;

- de inspeção;
- de segurança.

A função POLÍTCO-ADMINISTRATIVA é, em realidade, a primordial; as demais são derivadas dela, mas de tal modo importantes, que devem ser apreciadas cada uma em particular.

Para maior clareza em sua explicação, vamos considerar a primordial das funções, separadamente, em suas duas partes.

1) A parte POLÍTICA pròpriamente dita é assumida e dirigida pelo próprio Ministro, através das normas, instruções e ordens que, sôbre a matéria, êle mesmo determina ou dá, diretamente.

2) Para a parte ADMINISTRATIVA, como para as demais funções, também é êle quem ditará as normas gerais de ação correspondentes e delegará autoridade a diversos auxiliares que serão os encarregados de conduzir a política do Ministério em matéria de administração geral das FA.

Tôdas as atividades de administração geral podem ser classificadas em função de suas peculiaridades, e agrupadas, de acôrdo com a afinidade que guardem entre si, em um ou mais órgãos, conforme o caso.

Assim, poderiam constituir-se os seguintes departamentos:

- Departamento Geral de Assuntos de Pessoal (DGAP)
- Departamento Geral de Finanças (DGF)
- Departamento Geral Técnico (DGT)
- Departamento Geral de Assuntos Cíveis (DGAC)
- Departamento Geral de Assuntos Especiais (DGAE)
- Assessoria Jurídica (AJ).

Os titulares dêstes departamentos — Diretores — seriam os auxiliares e conselheiros principais e diretos em todos os assuntos que, dentro de seus respectivos campos de ação, tenham que ver com a administração geral das FA.

Êste grupo de colaboradores imediatos constitui o "GABINETE DO MINISTRO". Cada um dêles é responsável perante o Ministro, pelo cumprimento de suas respectivas atribuições, que em linhas gerais seriam as seguintes:

- O DGAP trata de tudo que se relaciona com as atividades de pessoal e assuntos correlatos.
- O DGF trata de tudo que se relacione com a economia, orçamento, bens e propriedades do Ministério e assuntos correlatos.
- O DGAC trata de tudo que se relacione com a defesa cívica, ação cívica, relações públicas e assuntos correlatos.
- O DGT trata de tudo que se relacione com as atividades dos Serviços Técnicos comuns e assuntos correlatos.

— O DGAE trata de tudo que se relacione com a ordem interna, a ação psicológica, assuntos internacionais e outros que tenham relação com o MFA.

— A AJ trata de todos os assuntos legais do Ministério, ou com êle relacionados.

A função OPERACIONAL consiste no exercício das atividades de comando sôbre as FA, quanto a:

- Oranização e composição das Fôrças;
- Instrução e doutrina específicas;
- Designação de trabalhos a realizar;
- Fixação dos objetivos a atingir;
- Contrôle dos meios disponíveis;
- Direção necessária para levar a cabo a missão recebida.

Esta função será cumprida pelo Ministro através de uma "JUNTA DE COMANDANTES DE FÔRÇA" (JCF), a qual será integrada pelos:

— respectivos Comandantes de Fôrça, sob a direção de um "Chefe de Operações Conjuntas" (JOC), que cumprirá sua função diretora por autoridade delegada pelo Ministro.

Esta JCF é o órgão executivo para a condução operacional das FA. Como tal, será assistida por um "ESTADO-MAIOR CONJUNTO" (EMC), no que normalmente se entende por "Estado-Maior": "o principal órgão auxiliar do Comandante", cujas atribuições serão as próprias de todo Estado-Maior: planejamento, assessoramento, coordenação e supervisão de trabalho do Comandante, de acôrdo com as normas por êle ditas. O EMC não tem atribuição de comando alguma sôbre as FA.

O qualificativo "Conjunto" dado a êste Estado-Maior obedece às características e funcionamento do comando (JCF) ao qual serve basicamente. Com efeito, já tem sido dito que o MFA é o organismo de integração das FA e que um dos requisitos para tornar realidade esta integração é o equilíbrio quanto a pessoal (oficiais) que, provenientes das diferentes Fôrças, servem nas diversas dependências do Ministério. Pois bem, é nos Serviços comuns — por conseguinte, conjuntos — e no EMC que esta condição é decisiva, imprescindível, se se quer obter, na verdade, integração almejada e os benefícios dela decorrentes.

Um dos fatores mais contrários ao êxito desta integração seria a existência, nas dependências do Ministério, de mais pessoal de uma Fôrça em relação às outras. Traduz uma situação de hegemonia, além de antipática e desagradável, inconcebível entre os que são co-partícpes iguais de uma mesma responsabilidade; dá lugar a rivalidades, choques e desconfianças mútuas que levam, pelo menos, a tratar superficialmente os problemas que lhe são privativos, com tudo o que de prejudicial à missão das FA implicaria uma atitude tão insensata.

Não seria viável, por exemplo, que qualquer dos serviços de utilidade comum a tôdas as Fôrças, venha a ser servido apenas por elemen-

tos de uma delas. Tampouco seria próprio que as diferentes seções em que se divide o EMC não tenham a devida e efetiva representação de cada Fôrça e funcionem sem o sentido de atuação diretorial que lhes é característico. Em tais condições, não seria possível falar da integração que deve, necessariamente, haver nos órgãos auxiliares do Comando Unificado das FA.

Sabe-se que o comando implica em três encargos básicos para quem o exerce:

- prever,
- dar ordens e
- cuidar da execução destas.

São precisamente as atividades próprias deste terceiro encargo que levam o Ministro a cumprir sua função de INSPEÇÃO, para o exercício do qual delegará a autoridade necessária ao "INSPECTOR GERAL DAS FÔRÇAS ARMADAS" (IGFA).

O IGFA será, pois, o órgão principal do Ministro para a verificação da disciplina, moral, instrução e unidade de doutrina das FA e, em geral, de todos os assuntos da administração geral ou outras atividades das mesmas, para os que recebam instruções expressas do Ministro.

Todo Comando tem a responsabilidade de proporcionar os meios de proteção de suas tropas, em todos os momentos e circunstâncias, contra as surpresas ou agressões imprevistas de elementos adversários.

Para as FA, as medidas para tal proteção são da responsabilidade do Ministro. Ao exercê-las realiza sua função de SEGURANÇA. Para isso, disporá do "SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DAS FÔRÇAS ARMADAS", (SIFA), delegando a seu Chefe ou Diretor a autoridade necessária ao cumprimento de tal função, delicada ao extremo.

As medidas de segurança se fundamentam nas informações. "A Informação representa, hoje em dia, a primeira linha de defesa de um país, seja na guerra, seja na paz"; e constitui "o elemento básico para decidir o emprêgo das tropas". E, por outro lado, devido à missão e finalidade das FA, e aqui as atividades próprias desta função ultrapassam seu campo específico e se confundam com as da segurança do Estado, é essencial que o SIFA esteja muito bem e completamente organizado, sem economizar nas despesas necessárias para ter e manter uma organização de alta categoria.

Embora consideradas sumariamente, essas quatro funções dão uma ampla idéia do volume de trabalho do Ministro, no MFA. Não bastam, porém, os órgãos auxiliares de que dispõe. Ele próprio, como executivo por excelência que deve ser, despenderá grande parte de seu tempo em atividades de sua função. As freqüentes visitas às inúmeras dependências do Ministério em toda a sua amplitude tomar-lhe-ão muito desse tempo; mas deverá efetuá-las porque representam um meio eficaz de cumprir suas próprias obrigações e fazer cumprir as dos escalões subor-

dinados, não só pelas verificações e observações que fará, como pela dose elevada de entusiasmo e moral que, com seu exemplo de atividade, impregnará seus subordinados.

Para cumprir um tal programa de trabalho, o Ministro necessita da colaboração imediata de um auxiliar geral que responda perante êle pela **supervisão e coordenação** das atividades do Ministério, de acôrdo com suas instruções.

Êste imediato, chame-se "Diretor Geral do Ministério" ou "Auxiliar Geral do Ministro", ou "Vice-Ministro", ou de qualquer outra maneira, terá, além das atribuições já assinaladas, outras que o Ministro lhe confira, e a de **substituí-lo** em suas ausências temporárias.

Há muitas atividades do Ministro cujo desenvolvimento não se acha enquadrado em nenhum dos órgãos auxiliares até agora considerados, seja em razão de sua natureza, seja por conveniência do serviço, ou por qualquer outro motivo justificável.

No entanto, não pode deixar de cumpri-las. Para atendê-las, disporá o Ministro de um "ESTADO-MAIOR PESSOAL" (EMP), constituído por oficiais qualificados, a êle diretamente subordinados e com a missão de auxiliá-lo, de acôrdo com suas determinações, nos assuntos reservados pessoalmente ao Ministro, ou que não possam ser enquadrados — de início pelo menos — em nenhum dos outros órgãos auxiliares de que dispõe.

Ao seu EMP poderá atribuir, entre outras, a importante missão de criar ou descobrir, estudar e apresentar **inovações** que contribuam para a efetiva e constante melhoria do serviço que lhe toca desempenhar em benefício, primeiramente, da Instituição Armada e, depois, dos homens que a servem.

Como órgão máximo de consulta e assessoramento do Ministro sôbre a política a ser seguida pelo Ministério para o cumprimento de sua missão, haverá um "CONSELHO SUPERIOR DAS FÔRÇAS ARMADAS" (CSFA), cuja composição normal poderá ser a seguinte:

- o Ministro;
- o Auxiliar Geral do Ministro;
- o, ou os Diretores Gerais, a quem compete a matéria a ser tratada;
- o Inspetor Geral das Fôrças Armadas;
- o Chefe de Operações Conjuntas;
- os Comandantes em Chefe de Fôrça.

3. CONCLUSÕES

São muitas as conclusões a que se pode chegar desta exposição; mencionaremos apenas algumas.

Em primeiro lugar, êste trabalho representa sômente **uma forma** de focalizar, muito por alto, a necessidade e a conveniência, a juízo do

autor, de reorganizar o atual Ministério da Defesa. A apreciação foi feita com base nos seguintes fatores:

- as FA como razão de ser do Ministério;
- a missão, finalidade e objetivo desse organismo;
- a necessidade de equilíbrio e harmonia entre os oficiais designados para servir no Ministério propriamente dito;
- as principais funções do Ministro.

Da reorganização assinalada decorre uma **delegação de autoridade** bem pronunciada, mas perfeitamente justificada pelas inúmeras atividades que deve cumprir o Ministro e que, por conseguinte, êle próprio não poderá fisicamente atender.

Essa delegação de autoridade deve permitir ao Ministro dispor de tempo para portar-se como **executivo** e para realizar, por outro lado, uma de suas mais importantes e privativas tarefas: a de pensar.

Pois, se é bem certo que conta com órgãos específicos para auxiliá-lo em seu trabalho, êle, como cabeça da organização, é o único responsável por sua direção, e deve, portanto, por si mesmo ter consciência dos graves problemas que lhe cabem. E para isto e para impulsionar a organização necessita indiscutivelmente de tempo para pensar e para atuar.

De nada vale a excelência de uma organização, se o pessoal encarregado de servi-la carece do indispensável **senso de responsabilidade**, para assegurar o seu funcionamento com eficiência. Tal senso de responsabilidade será dado, no caso em tela, pela moral e aptidão profissional dos oficiais chamados a servir no Ministério.

O MD — ou MFA — não é um componente a mais das FA e sim o organismo de sua integração num todo harmonioso e consonante.

Para isso, é fundamental que se realize a necessária integração das Fôrças, na JCF e seus órgãos auxiliares.

BIBLIOGRAFIA

1. Curso de Comando e Estado-Maior (Exército Brasileiro, 1961).
2. Manual de Estado-Maior (Exército Espanhol, 1962).
3. Unified Action Armed Forces (JCS Pub 2, USA, 1959).
4. Organization for National Defense (MCS 1-6, USA, 1961).
5. Informações Militares (General Idálio Sardenberg, Exército Brasileiro, 1961).
6. Pensamentos e Máximas Militares de Napoleão (Manuais Avilés-Castilho, 1909).
7. Lei Orgânica das Fôrças Armadas Nacionais (1947).
8. Constituição Nacional (1961).