



## A DEFESA NACIONAL

# Ministério da Defesa — Da Conveniência e Oportunidade da sua Instituição na Administração Pública Federal Brasileira<sup>1</sup>

Herick Marques Caminha\*

*O artigo apresenta a problemática da direção em alto nível das Forças Armadas de quatro países, comenta a solução adotada no Brasil desde 1949 e revela aspectos que não podem ser deixados de considerar nos estudos e análises relativos à criação do Ministério da Defesa, particularmente quanto aos prazos de sua possível implantação.*

### NECESSIDADE DE UNIDADE DE COMANDO NA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES BÉLICAS — LIÇÃO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A Segunda Guerra Mundial fez das operações combinadas uma constante em todas as operações, por se terem tornado essenciais à vitória.

---

\* Vice-Almirante da Marinha de Guerra.

---

Para obter a necessária integração das três Forças Armadas nas operações bélicas, a solução mundialmente adotada foi uma estrutura com um Comandante Supremo, um Comandante em-Chefe em cada teatro-de-operações, e um Comandante Superior em cada operação. (Com isso se denomina Estrutura Militar de Guerra). Mas, para preparar essa integração desde o tempo de paz, cogitou-se de recorrer às seguintes soluções<sup>1</sup> (que não são alternativas, tanto que a maioria dos países adotou as três simultaneamente):

<sup>1</sup> Selecionado pelo PADECEME.

- criação de um Ministério da Defesa;
- estabelecimento de uma Junta de Chefes de Estado-Maior;
- estabelecimento de um Estado-Maior combinado de alto nível para assessorar o Comandante Supremo desde o tempo de paz.<sup>2</sup>

## AS DUAS CLASSES DE ATIVIDADES QUE CONDICIONAM A DIREÇÃO EM ALTO NÍVEL DE UMA FORÇA ARMADA

Comandar forças armadas na realização de operações bélicas exige a execução de atividades que se caracterizam pela violência, pela urgência nas decisões, pela dispensa do cumprimento de formalidades burocráticas, pela disponibilidade de uma imensa soma de recursos humanos, materiais e financeiros (sem os quais a guerra, desde logo, estará perdida). Contrastantemente, gerir o organismo militar em tempos de paz, sem que a Nação esteja mobilizada para a guerra, envolve, no mais alto nível, atividades muito distintas das atividades bélicas.

A Administração Pública normal (se se considerar normalidade o chamado "estado de paz") caracteriza-se pela obediência a inúmeros trâmites burocráticos, por uma mais demorada ponderação na tomada de decisões, pela necessidade de que os sempre escassos recursos alocados a cada força sejam gastos com especial atenção ao fator custo/benefício, e pelo maior comedimento na disposição de correr riscos.

Porém há mais: em tempo de paz, o responsável, perante o Comandante Supremo (o Presidente da República, no caso brasileiro), pela gestão (e não propriamente pelo comando) da força armada, é o respectivo Ministro de Estado, enquanto que, em tempo de guerra, são responsáveis, perante a mesma autoridade, pelo adequado emprego das forças em operações, os Comandantes de Teatro-de-Operações.

Não será ocioso destacar que, no período republicano da História do Brasil, os ministros militares exerceram, incontestavelmente, a autoridade de gestão das respectivas Forças (uns com maior dose de discricionarismo, outros com menor dose), enquanto que, em tempo de guerra, aos ministros militares não coube nenhuma responsabilidade funcional na conduta das operações bélicas (exceto, parcial ou indiretamente, na fixação da Política e da Estratégia de Guerra, como membros integrantes do Alto Comando das Forças Armadas).

Portanto, não há por que estruturar os Ministérios Militares como se fossem forças em operações bélicas, e nem assemelhar os Ministérios militares a comandantes de forças operativas. Isso não impede que, dentro de cada Ministério militar, haja embriões, núcleos ou até mesmo unidades inteiras montadas da mesma forma que as unidades operativas, e que os seus comandantes tenham atribuições análogas às de comandantes em ações de guerra.

Daí o fato de o cargo de Ministro de força armada poder ser exercido por um civil, desde

<sup>2</sup> Das palavras introdutórias do General Augusto Fragozo, Comandante da ESG, à conferência pronunciada pelo Almirante-de-Esquadra Murilo Vasco do Vale e Silva, Chefe do EMFA, em agosto de 1970.

que a estrutura organizacional do respectivo Ministério seja estabelecida com uma clara distinção entre as atribuições de gestão administrativa e as atribuições de comando militar.

No Brasil, o recurso a ministro civil tem sido rejeitado desde que se proclamou a República, com apenas duas exceções:

1ª: No governo de Epitácio Pessoa, de 1919 a 1922, quando tivemos na pasta da Marinha, sucessivamente, os Bacharéis Raul Soares de Moura e Joaquim Ferreira Chaves e o Engenheiro João Pedro da Veiga Miranda, e na pasta da Guerra o Engenheiro João Pandiá Calógeras; e

2ª: No governo Getúlio Vargas, logo após a criação do Ministério da Aeronáutica, de 1941 a 1945, o Senador Joaquim Pedro Salgado Filho, que foi o primeiro Ministro da Aeronáutica brasileiro.

Nessas duas oportunidades, esses ministros civis se desincumbiram muito bem dos cargos. Cabe, porém, desde já destacar que, dada a falta generalizada de espírito público e o rasteiro nível ético de grande número dos civis contemporaneamente envolvidos na política, no nosso País, será arriscado, na minha opinião, admitir, no futuro à vista, uma solução desse tipo para administrar as nossas Forças Armadas.

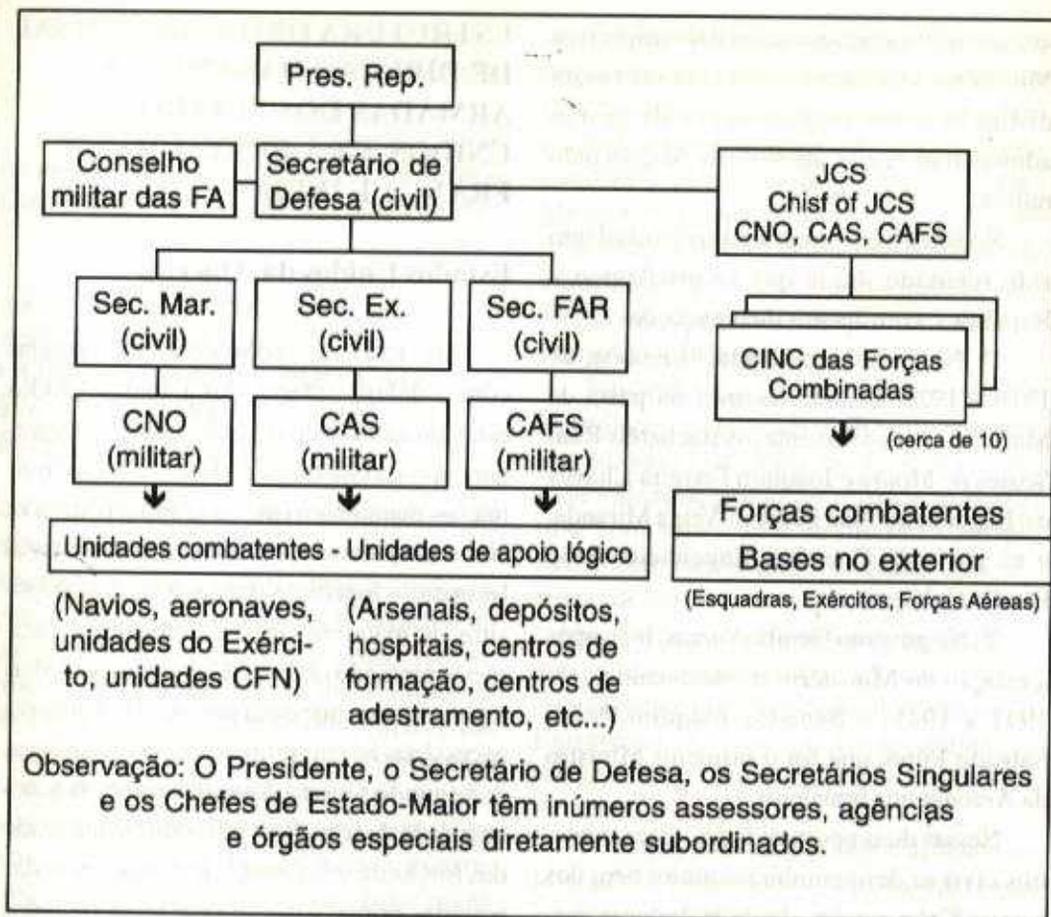
## ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE DIREÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS DOS ESTADOS UNIDOS, GRÃ-BRETANHA, FRANÇA E ÍNDIA

### Estados Unidos da América

Até 1947, as atribuições relacionadas com a defesa externa dos Estados Unidos estavam afetas a duas instituições: os Departamentos da Guerra e da Marinha. Essas instituições mantinham entre si grande rivalidade: elas multiplicavam o número de seus estabelecimentos logísticos (bases, hospitais, depósitos de materiais, etc.) e competiam duramente tentando obter do Congresso as verbas orçamentárias que cada um, de per si, julgava necessárias ao cumprimento das suas missões. A Segunda Guerra Mundial mostrou a necessidade de se realizar um controle unificado das forças de terra, mar e ar, assim como das matérias-primas e das fábricas produtoras dos equipamentos que elas tivessem de utilizar.

Em 1947, a Lei de Segurança Nacional (*National Security Act*) estabeleceu uma Organização Militar Nacional (*National Military Establishment*) para atingir tal propósito. Dois anos mais tarde, as atribuições dessa organização foram ampliadas, e seu nome trocado para Departamento de Defesa (DOD).<sup>3</sup>

3 Resumo do verbete *Defense, Department of* da *The World Book Encyclopedia*, Field Enterprises Inc. — 1957. Na exposição que se segue, os "departamentos" correspondem a órgãos que, no Brasil, chamamos de "ministérios".



**ORGANOGRAMA 1: Estrutura organizacional de gestão e comando das Forças Armadas dos Estados Unidos da América**

Foram instituídos três departamentos como agências do DOD: o Departamento da Marinha, o Departamento do Exército (antigo Departamento da Guerra) e o Departamento da Força Aérea (no qual se concentrou a maior parte das aeronaves militares, bases e estabelecimentos de apoio dessas aeronaves, deixando, contudo, com os seus irmãos mais velhos as aeronaves necessárias à realização das suas operações específicas).

Criaram-se, ainda, independentes do Departamento de Defesa, algumas juntas e

comissões destinadas a exercer controle de alto nível da Organização Militar Nacional "em assuntos tais como munições, pesquisas e desenvolvimento, etc." — juntas e comissões essas que foram extintas em 1953, passando suas atribuições para o controle direto do DOD.

Desde 1949, portanto, DOD passou a ser uma estrutura extremamente complexa (eu diria mesmo: complicada), que reúne os Departamentos da Marinha, do Exército e da Força Aérea do Governo dos Estados Unidos,

com o declarado propósito de "melhorar o trabalho em equipe e reduzir as diferenças de opinião, as duplicações de esforços e os desperdícios das Forças Armadas dos Estados Unidos". Se conseguiu de fato alcançar esses intentos, tem sido assunto de muita controvérsia entre os políticos e os jornalistas daquele país.

O Secretário da Defesa tem de ser um funcionário civil, nomeado pelo Presidente com aprovação do Senado. A ele cabe gerir o Departamento da Defesa, e ser o principal assessor do Presidente nos assuntos relacionados com a Defesa Nacional (outros órgãos e pessoas complementam essa assessoria).

Os Departamentos da Marinha, do Exército e da Força Aérea continuaram a existir dentro do DOD. Em cada um deles há um chefe militar (Chefes de Estado-Maior do Exército e da Força Aérea e Chefe de Operações Navais), subordinado ao respectivo Secretário singular. Os Departamentos singulares têm por atribuição fornecer o pessoal e os equipamentos necessários para defender o país contra qualquer ataque inimigo, resguardar o patrimônio material dos Estados Unidos no mar e em terras estrangeiras, e prestar apoio à consecução das políticas interna e externa do Governo.

A Junta de Chefes de Estado-Maior (*Joint Chiefs of Staff*), integrada pelos Chefes de Estado-Maior singulares, planeja a estratégia e a direção unificada das operações militares a realizar.

É importante destacar que, na estrutura militar norte-americana, faz-se clara distinção entre órgãos administrativos e unidades operativas. Na Marinha, por exemplo, é nítida a distinção entre o *Department of the Navy* e a *U.S. Navy*: os papéis burocráticos das forças, navios e estabelecimentos navais

trazem no seu cabeçalho a marca *U.S. Navy* e não *Department of the Navy*.

Observação: no Brasil, entre 1952 e 1968, o Ministério da Marinha adotou uma estrutura organizacional até certo ponto inspirada na organização norte-americana. Diretamente subordinados ao Ministro, havia o Chefe do Estado-Maior da Armada, ao qual ficava afeto o comando militar da Marinha de Guerra, e o Secretário Geral da Marinha, ao qual cabia o controle administrativo da mesma (essa estrutura pode ser classificada como bipolar ou binária). Além de instituir essa bipolaridade, a lei que a fixou (Lei 1.658, de 4 de agosto de 1952) tentou estabelecer os conceitos diversificados de controle técnico e controle de coordenação a serem exercidos, respectivamente, pelas Diretorias Técnicas e pelos Distritos Navais. Todavia, a redação dessa lei mostrou-se incompleta e obscura, o que deu lugar a numerosas dúvidas e confusões.

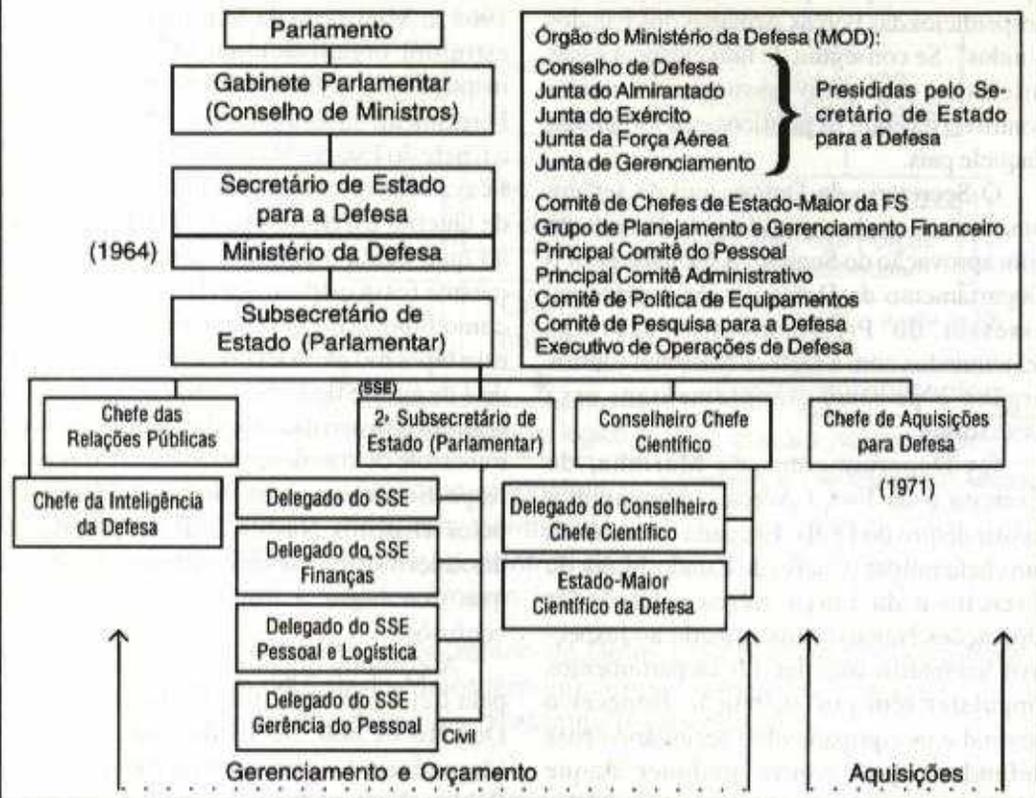
A estrutura organizacional estabelecida pela Lei 1.658/1952 foi substituída pela do Decreto 62.860, de 18 de junho de 1968 (decorrência dos princípios da Administração Pública Federal firmados pelo Decreto-lei 200, de 15 de fevereiro de 1967), o qual eliminou a estrutura bipolar na Administração Naval Brasileira.

## Reino Unido

Até o século XVI, a Marinha de Guerra inglesa tinha dois fulcros: os navios de combate e os arsenais de marinha (isto é, arsenais de beira-mar). A jurisdição marítima (inclusive o comércio marítimo) ficava em mãos do *Lord High Admiral*. Em 1546, Henrique VIII criou a *Navy Board* (Junta da Marinha de Guerra), com atribuição de

## REINO UNIDO - ESTRUTURA DE DEFESA NACIONAL

(Esta súmula não inclui as forças operacionais)



ORGANOGRAMA 2: De um folheto de divulgação sobre MOD

supervisionar as atividades administrativas do serviço naval, permanecendo com o *Lord High Admiral* a política naval, o controle operacional da Marinha de Guerra e a jurisdição marítima da Inglaterra. A partir de 1624, as atribuições do *Lord High Admiral* passaram a ser frequentemente exercidas por um comitê<sup>4</sup> de lordes comissionados (isto é, nomeado *ad*

*hoc*), a *Admiralty Board* (Junta do Almirantado), presidida pelo Primeiro Lorde, que era o chefe político da Marinha de Guerra. Por mais de dois séculos, a Marinha inglesa foi dirigida por essas duas juntas: a *Navy Board*, nos assuntos administrativos, e a *Admiralty Board*, nos assuntos políticos e operacionais. Essa organização atendeu

<sup>4</sup> Comitê e comissão não são sinônimos perfeitos: comitê é um órgão colegiado deliberativo, e comissão, um órgão colegiado de assessoramento.

bastante bem durante as guerras com os espanhóis, os holandeses e os franceses, mas o inter-relacionamento das duas juntas nem sempre foi harmonioso. Em 1832, um Primeiro Lorde reformador aboliu a *Navy Board*, passando as suas atribuições para a *Admiralty Board*.

O primeiro dirigente do *War Office* (Escritório da Guerra), responsável pela força terrestre inglesa, morreu no mar, em 1666, em combate contra os holandeses. De início, o *War Office* não pesava no orçamento inglês: em 1673, em seis meses gastou apenas 14 libras e 19 shillings (!). Adquiriu, porém, crescente importância no controle político do Exército, embora não fosse o único departamento governamental com este envolvimento (em 1815, eram 15 (!), os departamentos com os quais a força terrestre inglesa tinha que se ver). Esse sistema não se mostrou (e nem podia se mostrar) eficiente e, em 1954, o *War Office* passou a exercer todo o controle político e financeiro do Exército britânico. Mesmo assim, não obteve grande sucesso. Em 1859, a enfermeira Florence Nightingale (que participou intensamente da Guerra da Criméia), em carta ao Secretário da Guerra descreveu o *War Office* como "uma repartição muito lerda, dispendiosa e pouco eficiente". Após vários anos de graduais e pequenas mudanças, em 1904 o *War Office* foi reformado segundo o mesmo modelo da *Admiralty Board*.

O *Air Ministry* (Ministério do Ar) foi criado em janeiro de 1918, com a atribuição de supervisionar a integração do *Royal Flying Corps* com o *Royal Naval Air Service*, para formar a *Royal Air Force* (RAF), com uma organização semelhante, em linhas gerais, à da *Admiralty Board* e do *War Office*, e tendo o membro mais antigo da RAF como Chefe do Estado-Maior do Ar.

Em 1940, o suprimento de aeronaves militares (até então da responsabilidade do Ministério do Ar) passou para o novo *Ministry of Aircraft Production* (Ministério da Produção de Aeronaves) que, em 1945, integrou-se no *Ministry of Supply* (Ministério do Suprimento). Em nova reorganização, esse encargo passou, em 1939, para o *Ministry of Aviation*, em 1967, para o *Ministry of Technology* e, em 1970, para o *Ministry of Aviation Supply*. Em agosto de 1971, todas as aquisições militares (inclusive de material aeronáutico) passaram à responsabilidade do *Procurement Executive* (executivo de aquisições), integrante do MOD. Em 1981, foi criado o cargo de *Minister of State for Defense Procurement* (Ministro de Estado para Aquisições de Defesa), que preside uma junta integrada pelos três *Comptrollers* (Inspetores): da Marinha, do Armamento, e de Aeronaves, e que dirige, também, os Serviços de Exportação de Defesa.

Observação: nas atividades administrativas, os ingleses (como os norte-americanos) pouco uso fazem da subordinação em linha, substituindo-a pela supervisão funcional, exercida através de juntas, comitês, delegados, conselheiros, etc. Esse tipo de relacionamento no trabalho (a supervisão funcional) não se coaduna bem com o feito psicossocial do brasileiro em geral, devido à forma como nosso país foi colonizado pela Coroa Portuguesa, até o primeiro quartel do século XIX.

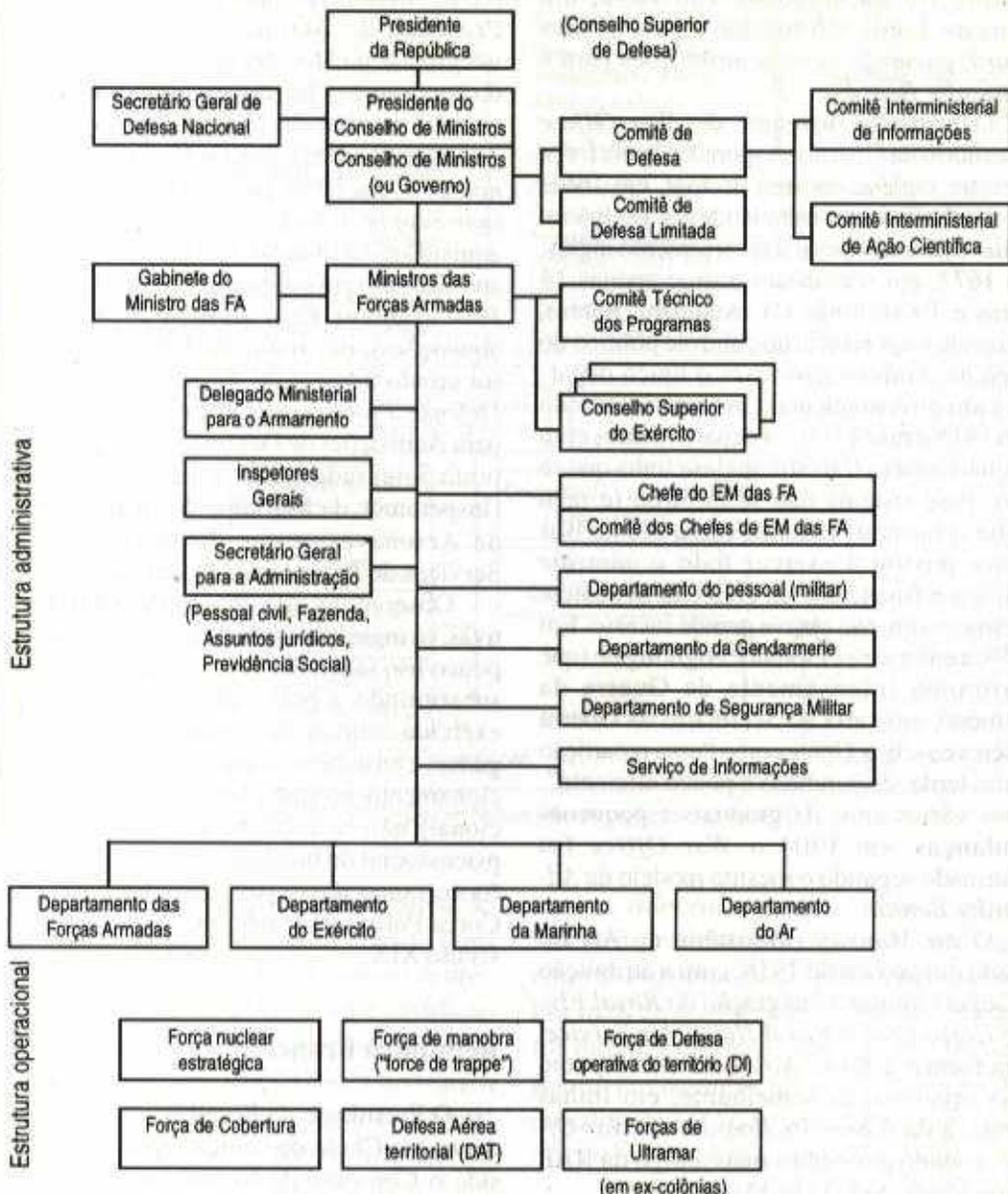
## República Francesa<sup>5</sup>

O Presidente da República é o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas e preside o Conselho de Ministros, o Conselho

5 Dados obtidos de dois folhetos informativos sobre o Ministério das Forças Armadas francês.

## FRANÇA - ESTRUTURA DE DEFESA NACIONAL

(Estrutura organizacional de direção das FA)



ORGANOGRAMA 3

Superior de Defesa, o Comitê de Defesa e o Comitê de Defesa Limitada.

O Conselho Superior de Defesa é composto de membros civis e militares, e informa o Conselho de Ministros antes que este tome decisões em assuntos de defesa nacional.

O Comitê de Defesa inclui o Primeiro-Ministro, o Ministro das Relações Exteriores, o Ministro das Forças Armadas, o Ministro do Interior (ao qual está afeta a Defesa Civil do país), o Ministro da Fazenda, outros Ministros (quando for necessário) e o Secretário Geral de Defesa Nacional; é um órgão colegiado deliberativo.

O Comitê de Defesa Limitada é convocado pelo Primeiro-Ministro (que escolhe os participantes de cada reunião) para deliberar sobre a administração da defesa militar.

Decreto-lei de 7 de janeiro de 1959 estabeleceu o princípio de unidade na administração, no comando e na estratégia das Forças Armadas francesas e eliminou qualquer distinção entre tempo de paz e tempo de guerra.

O Ministro das Forças Armadas tem autoridade sobre os três Serviços singulares (Departamento do Exército, Departamento da Marinha e Departamento do Ar). Para a ação unificada, os três Serviços estão organizados segundo dois critérios: 1º — na base de três sistemas de forças operacionais: a força nuclear estratégica, a força de manobra (*force de frappe*) e as forças de defesa operacional do território; 2º — na base de uma divisão territorial, em dez regiões militares, três regiões navais e quatro regiões aéreas, agrupadas em seis zonas de defesa.

As operações são comandadas por comandantes-em-chefe de teatros-de-operações, altos comandos combinados permanentes e comandos especializados (Força Aérea Estratégica, Defesa Aérea, Transporte Aéreo, Armas Especiais).

A ligação entre autoridades militares e civis faz-se, em todos os níveis, por meio de equipes mistas nos âmbitos regional e departamental,<sup>6</sup> e por uma Secretaria Permanente de Zona de Defesa em cada zona de defesa.

O Comitê de Chefes de Estado-Maior, presidido pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, trabalha em permanente ligação com a Secretaria.

## União Indiana

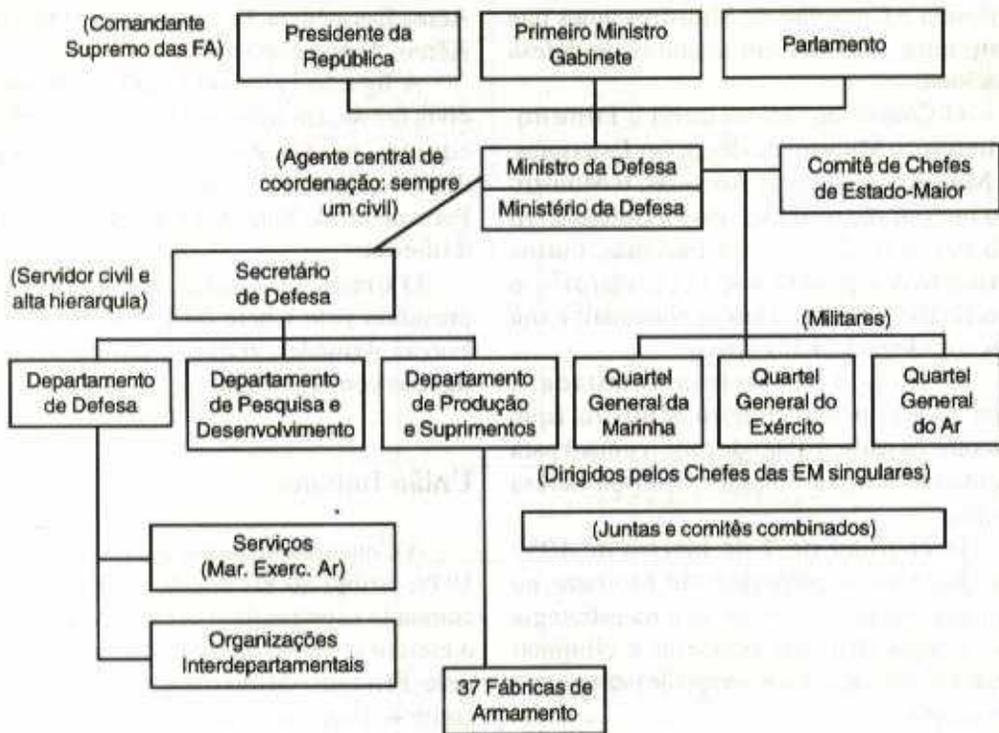
A Constituição indiana, promulgada em 1949, atribui ao Presidente da República o comando superior das Forças Armadas; mas o efetivo controle delas é exercido, de fato, pelo Primeiro-Ministro e pelo Gabinete, controle esse que se acentua pela nenhuma participação do Parlamento no sentido de estabelecer uma política de segurança nacional.

O Comitê de Negócios Políticos é a mais alta autoridade em assuntos de defesa nacional. Os Quartéis-Generais dos Serviços Singulares (Marinha, Exército e Ar), ligados ao Ministério da Defesa (que é guarnecido inteiramente por funcionários civis), permanecem fora da estrutura organizacional desse ministério. O fraco inter-relacionamento estabelecido entre os três Serviços visa a enfraquecer a preponderância numérica das

6 O território da França subdivide-se em departamentos e não em estados federativos.

## ÍNDIA - ESTRUTURA DE DEFESA NACIONAL

(De uma publicação por Gerrold F. Elkin e Andrero Ritezal)



ORGANOGRAMA 4

forças da terra. A não incorporação dos Quartéis-Generais singulares no MOD gerou conseqüências que anulam as eventuais vantagens da "integração" das FS no MOD. Os Quartéis-Generais singulares fazem propostas, geralmente relacionadas com aquisições de equipamentos e condições de serviço, que são decididas numa base de "sim" ou "não", dada a inexistência de órgãos que analisem com independência técnica as propostas feitas. Os serviços singulares não

têm atribuições de coletar informações estratégicas, mas apenas processa as que lhes são fornecidas pelas agências civis.

Ao Comitê de Chefes de Estado-Maior subordinam-se várias juntas e comitês combinados, cujas chefias, assim como as do próprio CCEM, são exercidas rotativamente por elementos das três FS.

A despeito de manterem várias fábricas de armamento, a dependência das FA indianas de fontes externas de fornecimento de

armamento moderno é grande, o que dificulta qualquer tentativa de padronização dos equipamentos em uso.

A instituição do Ministério da Defesa, na Índia, com o isolamento dos servidores militares nos Quartéis-Generais das FS e com o alheamento de cada QG em relação aos seus irmãos, não conseguiu harmonizar, umas com as outras, as FS, obter redução de despesas e nem alcançar um mínimo de eficiência na administração delas. E mais: no mais alto nível, a organização indiana da defesa nacional mostrou-se incapaz de atender às exigências das guerras que o país travou com o Paquistão e a China.

## PRINCIPAIS RAZÕES APRESENTADAS PELOS QUE ADVOGAM A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA<sup>7</sup>

Procurando sintetizar as principais razões geralmente apresentadas pelos que advogam a "integração" das Forças Armadas num Ministério da Defesa, podemos estabelecer o seguinte quadro:

- **razão de caráter político:** fortalecer o Poder Civil;
- **razões de caráter econômico:** racionalizar a aplicação dos recursos disponíveis e reduzir os gastos com as Forças Armadas;
- **razões de caráter militar:** coordenar, controlar e harmonizar a atuação das Forças singulares;
- **razão de caráter administrativo:** reduzir a multiplicidade de órgãos de direção

e de estabelecimentos de apoio logístico das Forças Armadas.

Em um trabalho que trata desse assunto e que tive oportunidade de consultar, é feita a seguinte observação: "O ponto de partida fundamental, ao se cogitar se convém ou não criar um Ministério da Defesa no Brasil, é procurar saber o que a Nação espera das suas Forças Armadas." Muito boa observação, do tipo daquelas que a televisão norte-americana classificava de *Thousand dollar question*.

Se ela realizasse um plebiscito, no qual se apresentassem ao povo brasileiro três ou quatro respostas àquela questão (por exemplo: 1ª — Criar o Ministério da Defesa dirigido por militar; 2ª — Criar o Ministério da Defesa dirigido por civil; 3ª — Coordenar a administração das Forças Singulares por meio de um órgão combinado de alto nível, tipo EMFA), a Administração Pública iria deslanchar uma acirrada polêmica cujo final (se chegasse a um final sem aplicação de métodos autoritários) seria ditado por motivações emocionais e não racionais. O assunto continua a "ferver", até mesmo nos países que aparentemente já resolveram a questão.

Portanto, é tão ilusória a idéia de que o povo brasileiro possa escolher uma orientação segura e eficaz para esse assunto, quanto a de que pudesse indicar qual o melhor processo de dirigir um navio no mar ou um avião nos céus. Administrar não é problema de natureza política ou "questão de gosto": é problema técnico de alta complexidade, tornado ainda mais complicado porque condicionado também por motivações corporativas e interesses pessoais.

7. *Estudo Comparativo da Alta Administração das Forças Armadas Brasileiras* — ESG-DAM, 1991.

## SOLUÇÃO ADOTADA NO BRASIL DESDE 1949

Em 1946 (governo do Presidente Eurico Dutra), Decreto-lei 9.107, de 1º de abril, estabeleceu, pela primeira vez, num ato legislativo comum, dispositivos reguladores da constituição das três Forças Singulares brasileiras. Considero este o primeiro marco de uma idéia desde então em marcha: a "integração" das nossas Forças Armadas.

Ainda em 1946, o Decreto 9.520, de 25 de julho, criou um estado-maior misto de alto nível, com o nome de Estado-Maior Geral. Em 1948, a Lei 607-A, de 24 de fevereiro, alterou a organização desse estado-maior e rebatizou-o de Estado-Maior das Forças Armadas — EMFA. O primeiro regulamento do EMFA foi aprovado em 27 de abril de 1949 (Decreto 26.607).

A Lei 785, de 20 de agosto de 1949, criou a Escola Superior de Guerra — ESG, "instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Chefe do EMFA e destinado a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício de funções de direção e para o planejamento da segurança nacional".

A Lei 1.956, de 26 de agosto de 1953 (governo do Presidente Getúlio Vargas) subdividiu o território nacional em três Zonas de Defesa, para fins de emprego combinado das Forças Armadas; e o Decreto 37.909, de 16 de setembro de 1955, instituiu Núcleos de Comando das Zonas de Defesa. Foi uma tentativa de estabelecer, desde o tempo de paz, embriões de comandos combinados. Mas essa tentativa se mostrou por demais ambiciosa, artificial, inadequada e inviável. A Zona de Defesa Norte abrangia a Amazônia e o Nordeste, até o Estado da Bahia; a Zona de

Defesa Sul, o resto do território nacional exceto os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro; e a Zona de Defesa Atlântica compreendia esses dois Estados, o Mar Territorial e as Ilhas Oceânicas. A imensa vastidão dos teatros-de-operações, a falta de um inimigo definido a enfrentar e a completa carência de meios levaram a que tais Zonas fossem extintas em 1970, quinze anos após a instituição dos Núcleos de Comando.

Não há nada mais frustrante para um comandante do que receber determinada missão e não dispor dos meios para executá-la. A experiência que tive como integrante do Conselho de Defesa da Região Sul foi muito esclarecedora: ali se tratava de coordenar algumas medidas de pequeno vulto — e não de planejar operações bélicas — o TO era menor e o inimigo estava definido: era a subversão comunista.

Potências com o poderio econômico dos Estados Unidos ou da União Soviética (antes do seu colapso recente) podem tentar instalar, desde o tempo de paz, uma "estrutura militar de guerra"; potências em desenvolvimento, como nós, não devem nem podem fazê-lo.

O Decreto 1.310, de 8 de agosto de 1962, do Presidente do Conselho de Ministros (governo João Goulart) criou o Hospital das Forças Armadas, com sede em Brasília e subordinado ao Chefe do EMFA. Seria o início de um processo de "integração" de apoio logístico às Forças Armadas Brasileiras, aparentemente fácil de realizar. Todavia, isso não germinou: o HFA, no qual se investiram recursos de certa monta, ainda sobrevive na Capital Federal, mas na companhia de outros três hospitais, um para cada Força Singular.

Com a Revolução de março de 1964, iniciou-se uma fase de maior racionalização

das atribuições do EMFA e de melhor equacionamento dos problemas a ele afetos. Uma nova Lei do Serviço Militar (Lei 4.375, de 17 de agosto de 1964) consolidou e unificou a, até então, esparsa e diversificada legislação sobre o serviço militar no País, atribuindo ao EMFA a direção geral desse serviço e estabelecendo normas quanto à repartição pelas Forças Singulares, dos conscritos que possuíssem especialização profissional.

Mas o grande marco legislativo relacionado com o EMFA foi o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967 (governo do Presidente Castelo Branco), que estabeleceu diretrizes para a Reforma da Administração Federal. Seu artigo 50 atribuiu ao EMFA autoridade para tratar de alguns assuntos até então específicos das Forças Singulares. Outros artigos lançaram as sementes para a futura criação de um Ministério das Forças Armadas.

Num longo e sofrido processo de gestação do Decreto-lei 200, até a 6ª minuta do anteprojeto, elaborada pela Comissão Especial para Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA, interministerial, instalada em 1964), não havia dispositivo algum tendente à criação de um Ministério da Defesa. Em 1966, a Assessoria para Estudos da Reforma Administrativa (ACESTRA), do Ministério do Planejamento, reviu a referida 6ª minuta e elaborou o texto final a ser submetido ao Presidente da República. Também aí não havia nenhum dispositivo conducente à criação de um Ministério da Defesa. O Decreto-lei 200, contudo (suponho que por

expressa determinação do Presidente Castelo Branco), tratou, em diversos artigos, da nomeação de um Ministro Extraordinário para coordenar os assuntos militares, e determinhou que as Forças Singulares fossem futuramente integradas em um "Ministério das Forças Armadas".<sup>8</sup>

Outro órgão, criado pelo Decreto-lei 200, foi o Alto Comando das Forças Armadas — ACFA. Poder-se-á considerá-lo (aliás indevidamente) como uma duplicação do EMFA. O ACFA destina-se a assessorar o Presidente da República nas decisões relativas à Política Militar e à coordenação dos assuntos pertinentes às Forças Armadas. Integram-no os Ministros Militares Singulares, o Chefe do EMFA e os Chefes de Estado-Maior das Forças Singulares, que se reúnem a critério e por convocação do Presidente da República, quando este tenha de tomar decisões de suma importância e complexidade. Mas o ACFA funciona como uma espécie de "junta de diretores" de empresa privada, enquanto o EMFA funciona como um "estado-maior" militar.

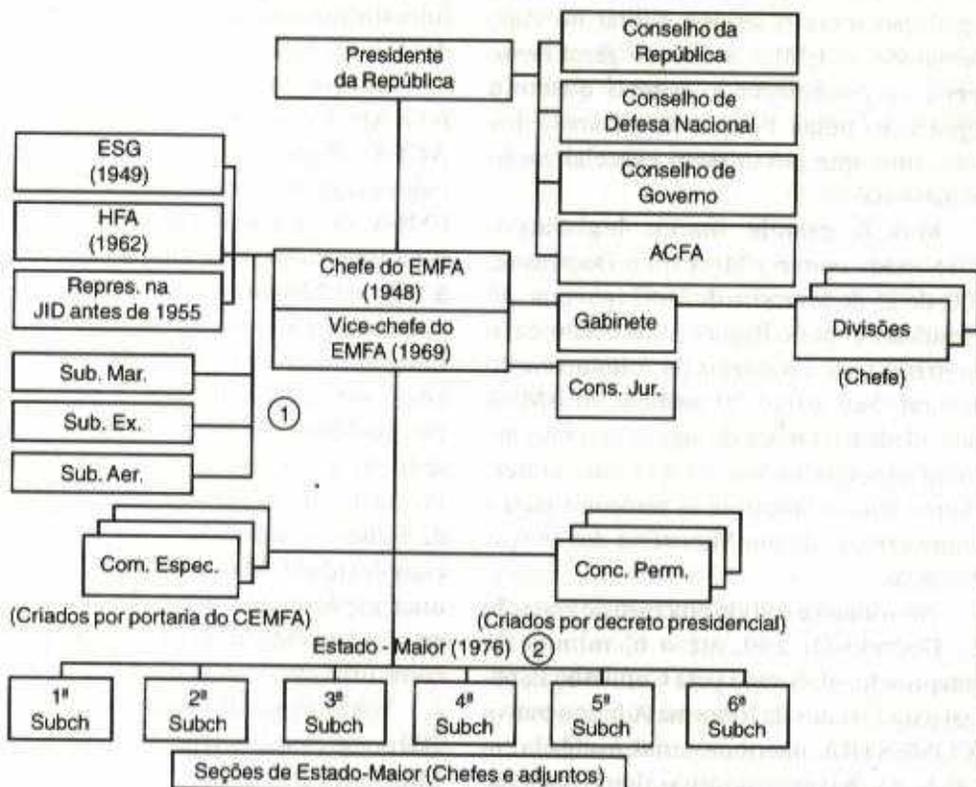
Voltando aos dispositivos do Decreto-lei 200 que pretenderam lançar o embrião de um Ministério das Forças Armadas, eles não chegaram a ser implementados: a Junta de Ministros Militares que, em virtude da doença do Presidente Costa e Silva, assumiu o exercício da Presidência da República, os revogou pelo Decreto-lei 900, de 29 de setembro de 1969.

O 2º Regulamento do EMFA foi aprovado pelo Decreto 64.775, de 3 de julho de 1969, posterior ao Decreto-lei 200 mas ante-

8 Relatório da Comissão de Estudos da Reforma Administrativa para o Ministério da Marinha — CERAM — apresentado ao Ministro da Marinha em setembro de 1966.

## ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO EMFA

(Aprovado pelo seu 4º Regulamento, em outubro 1982)



- ① Em tempo de paz, os Subchefes representantes dos Ministros Singulares acumulam funções de Subchefia do Estado-Maior.
- ② 1ª Subchefia: Doutrina e Organização  
2ª Subchefia: Informações Estratégicas  
3ª Subchefia: Operações  
4ª Subchefia: Logística e Mobilização  
5ª Subchefia: Economia e Finanças (Intendente)  
6ª Subchefia: Assuntos Tecnológicos (Engenheiro)
- ③ Os Cargos e funções são preenchidos em sistema de rodízio entre as Forças Singulares

ORGANOGRAMA 5

rior ao Decreto-lei 900. Em virtude das fundamentais alterações introduzidas nas atribuições do órgão pelo segundo desses documentos, da intenção de melhorar a sua produtividade (obtenção de melhores e mais rápidos resultados com maior economia de meios), e da conveniência de fixar claramente a forma de coordenar os assuntos de interesse comum às Forças Singulares, o Chefe do EMFA nomeou, em janeiro de 1972, um grupo de trabalho para estudar a reformulação do Regulamento. Em fevereiro de 1973, um anteprojeto foi submetido à Presidência da República, mas o 3º Regulamento do EMFA só foi aprovado quase quatro anos depois, em 23 de dezembro de 1976 (Decreto 79.031; governo do Presidente Geisel). O 4º Regulamento, atualmente em vigor, foi aprovado pelo Decreto 87.737, de 20 de outubro de 1982 (governo do Presidente Figueiredo).

O organograma 5 mostra a estrutura organizacional por ele estabelecida.

Pelo método seletivo (ou de tentativa-erro) o EMFA vem conseguindo adquirir apreciável experiência quanto à melhor maneira de estruturar-se e de funcionar. Nos problemas que envolvem muitas variáveis insuscetíveis de serem quantificadas, é este o método mais recomendável. Toda especulação teórica, nesses casos, mesmo quando muito detalhada, resulta casuística e subjetiva, e conduz a soluções que, cedo ou tarde, acabam tendo de ser modificadas pelo método seletivo.

## OBSERVAÇÕES CONCLUSIVAS

1) A título de "provocação" intelectual à meditação, e sem pretender esgotar o assunto, relacionarei, a seguir, algumas "razões" que,

a meu ver, desaconselham a criação do Ministério da Defesa na atual conjuntura nacional.

- Atravessamos momentos de grande turbulência na vida do País, nos campos político, financeiro e social. Introduzir, na Administração Pública Federal, uma alteração tão radical como esta não parece prudente. Tanto mais que ela não constitui a panacéia que alguns supõem.

- Certas atribuições não-bélicas que vêm sendo exercidas pelos Ministérios Militares em caráter complementar ou subsidiário (como, por exemplo, Capitania de Portos, serviços hidrográficos, guarda costeira, formação do pessoal da Marinha Mercante — pelo Ministério da Marinha; Aeronáutica Civil, serviços de busca e salvamento — pelo Ministério da Aeronáutica; Batalhões de Engenharia de Construção, mapeamento do território nacional — pelo Ministério do Exército) teriam de passar à alçada dos Ministérios Cíveis, o que não redundaria em economia. Quaisquer que sejam os senões que as Administrações Militar, Naval e Aeronáutica apresentem, eles não são maiores ou mais graves do que os que a Administração Civil apresenta.

- A propalada redução dos quadros de alta hierarquia, pela eliminação de cargos e funções dúplices, constitui, no nosso País, uma utopia. Numa época em que o espírito corporativista e de prevalência dos direitos individuais se apresenta tão forte, não é crível se possam reduzir os quadros de oficiais-generais e de oficiais superiores das nossas Forças Armadas: eles só tenderão a se ampliar com a criação do Ministério da Defesa. Nos quadros de oficiais intermediários e de oficiais subalternos, as vagas já existentes nunca chegaram a ser, inteira e duradouramente, preenchidas.

• O que significa "integrar" as Forças Armadas? Padronizá-las? Harmonizá-las? Sintonzá-las?

Soluções autoritárias são adequadas à realização de ações bélicas. Soluções de consenso, de concórdia, são apropriadas à consecução de ações não-bélicas (como as administrativas), e às realizadas por/e entre grupos "que jogam no mesmo time". Concórdia quer dizer convergência de corações (e, eu acrescentaria, também, de intelectos).

Em 1832-33, o Governo Imperial brasileiro unificou (isto é, integrou numa só) as escolas Militar e de Marinha. Determinada a medida pela Assembléia Legislativa, em fins de 1831, passados dois anos, a experiência mostrou tais inconvenientes que as duas escolas voltaram a funcionar separadamente por decisão da mesma Assembléia. Tentar integrar coisas díspares é tarefa vã, como o demonstram inúmeros exemplos que vêm ocorrendo no mundo contemporâneo.

"Costumamos cooperar quando ajudamos na solução de problemas que nos afetam. Apoiamos com entusiasmo aquilo que ajudamos a criar." (Eugene Reudsepp, *Arte de apresentar idéias novas* — Fundação Getúlio Vargas, 1973, p. 26).

A coordenação e racionalização de projetos comuns às nossas Forças Singulares já se vêm realizando, sob a égide do EMFA, mediante consenso. Não temos obtido maiores resultados, em virtude da falta de vontade do Poder Político, e não por deficiência estrutural do aparato administrativo. A História da Humanidade oferece muitos exemplos de

que estruturas, por si sós, nada realizam, e que concentrar nas mãos de uma só pessoa o poder de tudo decidir dá lugar a soluções perversas que, cedo ou tarde, acabam se esboroando. (Como já destaquei anteriormente, a solução dos problemas de ação bélica escapam a esta máxima, sobretudo depois de iniciada a guerra.)

• O Ministério da Defesa constituirá mais um elo interposto entre o Presidente da República e as Forças Armadas. Mas esse elo não dispensará a existência de um EMFA (ou que outro nome tenha o Estado-Maior combinado do Comandante Supremo).

• Dadas as características culturais da sociedade brasileira, uma integração nos moldes Ministério da Defesa dará acentuada predominância a uma das nossas Forças Armadas sobre as suas coirmãs, mesmo que a cúpula ministerial seja ocupada por um civil.

• Cada Força Singular tem sua organização própria, inerente às peculiaridades do seu emprego. Cada Força Singular tem seu *esprit de corps*, que estimula a própria eficiência. Cada Força Singular tem suas tradições históricas e seus vezos. É prudente respeitar as diferenciações existentes. Nos casos da Marinha e do Exército, essas diferenciações se estabeleceram ao longo de um processo secular de decantação e sedimentação. À Força Aérea, surgida muito mais recentemente, também se deve conceder o mesmo respeito.<sup>9</sup>

2) Quem se der ao trabalho de rever os estudos, pareceres e relatórios elaborados no EMFA no decorrer de sua existência de mais

<sup>9</sup> Estas idéias foram expressas pelo Almirante-de-Esquadra Luiz Teixeira Martini, quando Chefe do EMFA (1965-1966).

de quarenta anos, notará como se foi ampliando e melhorando gradativamente sua estrutura organizacional; como se foram acumulando nos seus arquivos subsídios informativos e experiência de grande valor; como se foi tornando cada vez mais objetivo o trato dos problemas nas suas seções e comissões; como se foram estabelecendo relações de trabalho mais eficazes e aperfeiçoando seus métodos de trabalho, seus procedimentos, suas maneiras de atuar. Em suma, quem consultar o acervo documental do EMFA constatará que melhorou substancialmente a

sua capacidade de apreciar os problemas que lhe são afetos. O que tem faltado, no Governo e nas Forças Singulares, é uma vontade política de acatar as soluções por ele propostas.

3) Nossa sugestão é, pois, no sentido de "manter o rumo geral até aqui seguido", submetendo-o apenas a pequenas correções de rota. Pelo menos enquanto se mostrar precária, como ainda está, a estabilidade política, econômica e social do País. □



## A Proteção que você precisa...

- respiradores e máscaras com filtros
- máscaras com mangueiras de ar comprimido
- máscaras autônomas para salvamento
- detectores para gases tóxicos e combustíveis



**Dräger Lubeca**

INDÚSTRIA, COMÉRCIO E IMPORTAÇÃO LTDA.

Rua Cidade de Bagdá, 554 - CEP 04377 - Vila Santa Catarina  
 Fone: 563-4111 (PABX) - Caixa Postal 21232 - CEP 04698  
 Telex: (11) 24259 LUBE BR - São Paulo - SP