

ADMINISTRAÇÃO GERAL

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO OTHON SERVULO DE VASCONCELOS

ORGANIZAÇÃO

Princípios de organização

Livro de JAMES D. MOONEY e ALAN C. REILEY

(Tradução de Espírito Santo Mesquita)

(Continuação)

XVII

A EVOLUÇÃO DO STAFF

O PRINCÍPIO de *staff* — estado-maior — em organização mostra a diferença que existe entre um princípio e a maneira por que foi aplicado. Como princípio é, de certo modo, universal. A sua aplicação, porém, difere em todas as formas de organização, cada uma das quais nos ensina uma lição. Vimos como se aplica na Igreja Católica o princípio de *staff*. Nela encontramos esse princípio sob uma forma que não tem similar em outras instituições. O mesmo se pode dizer com respeito à organização militar. O aspecto que assume a aplicação desse princípio nas classes armadas constitui para nós uma lição importante sobre a matéria.

O fato de terem os termos *linha* e *staff* origem militar não tem grande importância. Mesmo que tenham uma denominação diferente e sejam chamados, respectivamente, de “função de decisão” e “função de comando”, eles significariam a mesma coisa. Esses princípios não embaraçam a organização militar; mas a sua moderna aplicação, concretizada no que se chama de “estado-maior”, é algo que exige a atenção de todos os que estudam o assunto.

Pode-se facilmente ter a impressão de que o princípio de *staff* na organização militar é de data relativamente recente. Na realidade, porém, a sua aplicação na esfera militar é tão antiga quanto a própria guerra.

Um serviço de *staff* organizado apareceu pela primeira vez no exército exatamente onde nós esperaríamos mesmo encontrá-lo: relacionado naturalmente com alguma atividade comum a todos os exércitos, grandes ou pequenos, concentrados ou dispersos, na guerra ou na paz. Essa necessidade constante é a de castrametação. Um exército precisa de quartéis. A determinação dos lugares adequados e seguros para o aquartelamento — quer estejam as forças distantes, quer estejam próximas do inimigo — é função chamada de reconhecimento. Esta função é característica da atividade tipo informativa do *staff*.

E' pois certo concluir-se que a função do quartel-mestre é uma resultante de suas atribuições de “reconhecedor”, como acontece mesmo no exército moderno em que as funções de chefe do estado-maior evoluíram muito e já não são iguais as daquele encarregado do aquartelamento de exércitos antigos.

A despeito da indiscutível antiguidade dessa função, o título de quartel-mestre não apareceu antes do século dezessete. No exército de Bradenburgo que, como o prussiano e o alemão de data posterior, foi o primeiro a adotar o sistema de *staff*, o posto de quartel-mestre geral apareceu pela primeira vez em 1655. Antes do fim daquele século, os oficiais desse mesmo nível hierárquico e com os mesmos deveres surgiram em todos os grandes exércitos da Europa. O mais notável deles foi Earl Cadogan, quartel-mestre geral do Duque de Malborough.

Uma das primeiras incumbências de que foi Cadogan encarregado foi a de organizar a famosa marcha dos Aliados sobre o Danúbio antes da batalha de Blenheim (1704). Os deveres que eram atribuídos ao encarregado de planejar essa marcha definem todas as funções agora associadas com o cargo de “quartel-mestre geral”. Isto envolvia a função de reconhecimento do país e obtenção de informações militares, o que tornava o quartel-mestre um indivíduo especialmente qualificado para as funções de conselheiro militar. Isto, com o tempo, situou a função de coleta de informações militares de toda a espécie dentro da alçada desse oficial de alta patente. Acontece, porém, que estes nem sempre compreendem muito bem todos os deveres próprios do posto. Atualmente, os deveres do quartel-mestre geral são principalmente os de prover o exército de material e administrar esse material. Isto foi, decisiivamente, o resultado da função originária de “reconhecimento” e de “castrametação”. Realmente essencial é a obrigação que ele tem de providenciar a “escolta” e os planos relativos a sua chegada em tempo e lugar predeterminados. Daí até à supervisão geral do material foi um passo.

O quartel-mestre geral foi o primeiro militar a ser considerado oficial de *staff* (estado-maior) sendo, até hoje, um oficial de grande importância que só está em segundo plano em face do chefe do estado-maior. É fato recente aquela última arrancada do exército alemão em 1918. Hindenburgo era então chefe e Lundendorf era o seu quartel-mestre geral. Nas operações de fato, porém, a visão do segundo era muito mais ampla do que a do primeiro.

EVOLUÇÃO DO ESTADO-MAIOR GERAL

Os termos “estado-maior geral” (*general staff*) e “chefe de estado-maior” (*chief of staff*) datam de antes de seu emprêgo com o sentido atual. Nos exércitos do século dezessete, “estado-maior” significava simplesmente “todos os oficiais gerais e altas autoridades”. Um estado-maior no moderno sentido foi pela primeira vez criado na França em 1790. Na Prússia, êle data da mesma época. O estado-maior francês tomou, porém, forma diferente com Napoleão, mal aparecendo realmente nos seus exércitos dêsse período a função de *staff* consultivo. Os serviços de *staff* nos exércitos napoleônicos eram apenas “uma certa espécie de trabalho executado pelos ajudantes de campo e secretários”. O mais proeminente oficial dêsse tipo foi o Marechal Berthier que ocupou o pôsto de chefe de estado-maior de Napoleão. As funções de Berthier, comparadas com as dos atuais chefes de estado-maior, eram pouco mais do que as de um chefe burocrata. O grande Imperador não dependia dos conselhos de Berthier ou de qualquer outra pessoa. Como todos os indivíduos de temperamento igual ao seu, êle bastava a si mesmo. Vitor Hugo disse que o excessivo valor dêsses homens na escala dos destinos humanos perturba o seu equilíbrio. Sua atividade é mais pròpriamente uma lacuna em vez de um elo na cadeia do progresso humano. A criação do moderno estado-maior foi obra de outros homens.

Um estado-maior, no sentido moderno, significa “serviço informativo, consultivo e supervisor”, perfeitamente organizado e incluindo tôdas as funções de *staff* pertinentes a um serviço dessa espécie, tudo coordenado por um chefe: o *chefe de estado-maior*. Esta foi a contribuição prussiana para a moderna organização militar. Na história da evolução do estado-maior alemão sobressaem quatro nomes: Scharnhorst, Gueisenau, Clausewitz e von Moltke. Pode parecer que os três primeiros não tiveram importância igual a dos grandes comandantes da história; mas, para o estudioso de organização, todos êles foram muito superiores a êsses grandes comandantes.

Scharnhorst atingiu um pôsto de evidência como chefe da comissão de reforma na hora mais negra da Prússia, isto é, depois da paz de Tilsit (1807) quando se entregou ao grande trabalho de reconstrução. O sistema Krumper, com o qual o pequeno exército de 43.000 que Napoleão consentiu que a Prússia mantivesse, exército êste

que forneceu ao país meios para que êle se preparasse militarmente, foi obra de Scharnhorst. Também foi obra sua a criação de um método mais eficiente de preparo de oficiais de estado-maior e o de rodízio dêsses oficiais pelos postos de *linha*. Scharnhorst percebeu os males de se permitir que os oficiais de *staff* e os de *linha* formassem grupos a parte ou classes diferentes. O estado-maior francês, organizado em 1790, obedecia a um sistema similar. Vimos, porém, que todo o serviço de *staff* deixou de existir no exército de Napoleão e quando foi nêle restaurado no ano de 1818, o foi sem a restauração do rodízio dos oficiais entre os cargos de *staff* e os de *linha*. Não é preciso nada mais dizer para explicar a deficiência dos exércitos franceses na guerra de 1870, a importância do estado-maior francês e a maneira por que os generais de *linha* o ignoravam completamente.

O nome de Gueisenau, chefe do estado-maior de Blücher, é importante porque êle foi o que Cadogan fôra cem anos antes: chefe ideal do estado-maior de seu tempo. De um modo geral, a despeito da campanha de Waterloo, foi Gueisenau que planejava o que Blücher executava.

Se foi Scharnhorst que instituiu o sistema de rotatividade dos oficiais nas funções de *linha* e de *staff* e que deu à organização uma doutrina, foi certamente Clausewitz, seu disciplinador, que deu a essa doutrina uma expressão formal. Sua principal contribuição foi Vom Kriege, uma reconhecida autoridade em matéria de doutrina militar. O Marechal Foch foi um Clausewitz avançado quanto à aplicação de doutrina similar. Foi introduzida por Clausewitz no sistema militar prussiano a seguinte máxima: “o homem doutrinado que compreende os princípios não necessita de regras”.

Os três prussianos a que nos referimos foram contemporâneos. Von Moltke, que apareceu mais tarde, teve importância de outra espécie. Os três que o precederam criaram o sistema; coube a von Moltke demonstrar como êle funcionava. A resposta veio com a vitoriosa campanha alemã de 1866-1870. Esta teria sido decisiva se não fôsse um único e certo fato. Ninguém se apoiava em princípios. A contra-resposta surgiu com a Guerra Mundial (1914-1918). Podemos agora levar em conta o que é característico na organização de estado-maior. Para isto, é preciso considerar tôda a doutrina de organização militar de *staff*.

A primeira questão a ser notada é a de que o estado-maior militar não é simplesmente um grupo de conselheiros cujos pareceres o comandante pode acatar ou respeitar mas aos quais pode recusar ouvir caso lhe agrade proceder assim. Num estado-maior organizado pelo figurino alemão o comandante não pode agir sem consultar seu estado-maior como também não pode o abade de um mosteiro beneditino, de acôrdo com os regulamentos de sua ordem, deixar de pedir o conselho dos monges.

Êste exemplo só não basta para definir claramente a relação entre o comandante militar de *linha* e um *estado-maior*. É concebível que o

abade beneditino, depois de cumprir o regulamento que o obriga a pedir a opinião daqueles que o cercam, tome a decisão que quiser e a ponha em execução sem levar em conta o conselho dos monges. Isto não pode acontecer na organização militar pelas duas razões que expomos adiante.

COORDENAÇÃO DO STAFF

A primeira razão é a de que o parecer de um *staff* militar não pode ser tido como *facultativo* ou *gracioso*. Não lhe cabe manifestar-se somente quando lhe agrada fazê-lo ou quando é solicitado. Na organização militar a relação entre *linha* e *staff*, é constante. No campo de ação militar, o elemento vital é o plano e a preparação dêste, o que exige um esforço coletivo e coordenado do *staff*. Isto não significa que o *staff* determina os principais objetivos ou mesmo a principal estratégia da guerra. Esta é sempre uma função de *linha*. O *staff* submete o resultado de seu trabalho executado em equipe mas o comandante em chefe — a suprema autoridade de *linha* — é o único que diz *Sim* ou *Não*. “Vá por aqui e faça isto”. A posse e o exercício dêsse direito de decisão final presume que o comandante de *linha* é, como planejador, superior a qualquer membro de um *staff*. A necessidade de planos realmente coordenados, porém, mostra o motivo por que a moderna organização militar aperfeiçoou o sistema de estado-maior e já não mais depende de indivíduos ou serviços separados.

A segundo razão é a de que o *staff* não é simplesmente o coordenador consultivo dos planos. E' também o meio através do qual as decisões, baseadas nestes planos, são cumpridas. Clausewitz assim formula o princípio: “o estado-maior tem por fim converter as idéias do comando em ordens, não somente transmitindo essas ordens às tropas mas também tratando de tôdas as questões de minúcias, aliviando assim o general de uma grande dose de preocupações”. Isto define o propósito de todos os serviços de *staff*, o que pode ser expresso com a palavra “facilitação”. Dizer que o *staff* é um prolongamento de personalidade do chefe executivo é outra maneira de definir seu propósito.

O serviço de “facilitação” é de importância vital na guerra. A execução rápida dos planos requer que as instruções sejam funcionalizadas. Assim, o plano percorre, de cima a baixo, a escala de *linha* enquanto os detalhes técnicos são observados pelas *linhas* laterais, até que atinjam os técnicos encarregados do desempenho dessas funções. No exercício de sua própria função, o estado-maior (ou autoridade de *staff*) pode dar ordens em nome da autoridade superior. Isto não significa que, por si mesmo, êle possua qualquer poder de comando. Sua função é a de transmissão e interpretação. A isto êle alia o dever de supervisão, para verificar se os planos são executados; mesmo êste dever porém não lhe dá autoridade de *linha*. A função de *staff* é sempre informativa e consultiva.

A função de *transmissão* na organização militar de *staff* é, em si mesmo, um serviço organizado, executado pelo general ajudante adido ao Estado-Maior Geral e pelos outros que fazem parte dos estados-maiores das unidades mais baixas de comando. Esta função antigamente deu ao cargo uma importância quase comparável ao do chefe de estado-maior. A organização do estado-maior americano em 1930 pôs fim a esta situação; mas o ajudante geral, no atual sistema, continua sendo o coordenador da transmissão.

Um estado-maior significa simplesmente um serviço de *staff* organizado e coordenado, ajustando-se tôdas as suas funções num plano geral. Tal coordenação implica numa autoridade coordenadora suprema exercida através da chefia e isto nos conduz à questão do grau e da qualidade da autoridade de que está investido o chefe do *staff*.

Nos estados-maiores de cada unidade situada abaixo do nível da Divisão há um chefe que é diretamente subordinado ao respectivo comandante. Nesse caso, o chefe do *staff* é simplesmente o diretor e coordenador das atividades e o elemento de contato entre o *staff* e o chefe executivo. Outras condições aparecem, porém, no supremo estado-maior, conhecido, em termos militares alemães, por Grande Estado-Maior, para distingui-lo dos estados-maiores das unidades subordinadas. Neste caso, o chefe do *staff*, que é o coordenador de todos os planos, exerce uma função que é própria de uma verdadeira autoridade de *linha*.

No exército dos Estados Unidos, o chefe do estado-maior ocupa o mais alto posto militar em tempo de paz e é o comandante supremo de tôdas as forças militares em tempo de guerra. O correspondente americano do Grande Estado-Maior do exército alemão é o Estado-Maior do Departamento da Guerra e o seu chefe é o conselheiro imediato do Secretário da Pasta em cujo nome são expedidas tôdas as ordens administrativas. Esta relação consultiva com um superior civil não altera porém a posição do chefe do Estado-Maior como oficial militar dentro da organização. O fato de ser o chefe do *staff* o comandante das forças militares em campanha não serve para realçar sua posição de oficial de *linha*. Esta transição não é peculiar à organização militar. E' sempre um requisito de ação eficiente. “E' essencial, tendo-se em vista fins de ordem militar”, diz Schellendorf, “que o mesmo homem que se encarrega das preparações necessárias na paz seja o encarregado de conduzir as operações na guerra”.

O supremo comando do exército, quando é exercido por um chefe civil do Governo, representado pelo Secretário da Guerra, por exemplo, encontra paralelos nas organizações militares da maioria dos países da Europa. Uma notável exceção foi o Exército Imperial Alemão. As tradições militares da Casa dos Hohengollern, que datam do tempo de Frederico, o Grande, impuseram que fôsssem os governantes os chefes militares supremos. Foi esta tradição que causou a contra-posição de Guilherme I e von Moltke no coman-

do do exército prussiano na guerra de 1866-1870 e a repetição do mesmo caso com Guilherme II na guerra de 1914-1918. Em cada caso, um comandante militar estava presente, comandante êste que era superior ao chefe do estado-maior e sôbre o qual recaia pois a responsabilidade do supremo comando. A relação teórica de von Moltke com seu superior era a de um consultor muito embora, com exceções, seus planos fôssem

via de regra aceitos pelo primeiro. Se êsses dois Guilhermes, em vez de comandantes, fôssem civis que permanecessem em suas casas na hora da luta não haveria maneira de discutir o direito de comando de *linha* que caberia ao chefe do Estado-Maior. O fato de ser o chefe do *staff*, na realidade, um oficial de *linha* não altera a relação que existe entre *linha* e *staff*.

(Continua no próximo número)

PESSOAL

A readmissão no Serviço Público

ITAGILDO FERREIRA.

O ESTATUTO dos Funcionários, Decreto-lei número 1.713, de 28 de outubro de 1939, conceituando o instituto da *readmissão*, dispôs que se trata de "ato pelo qual o funcionário, demitido ou exonerado, reingressa no serviço público, sem direito a ressarcimento de prejuízos, assegurada, apenas, a contagem de tempo de serviço em cargos anteriores, para efeito de aposentadoria". (Artigo 77).

Esclareceu, em seguida, a aludida lei, que "o ex-funcionário só poderá ser readmitido a juízo do Governo, quando ficar apurado, em processo, ou verificado que não há inconveniência para o serviço público, quando a exoneração se tenha processado a pedido". (Art. 78).

Processar-se-á, então, a *readmissão* "de preferência no cargo anteriormente exercido pelo ex-funcionário, podendo, entretanto, ser feita em outro, respeitada a habilitação profissional, e dependendo, em qualquer caso, da existência de vaga que deva ser preenchida por merecimento, quando se tratar de cargos de carreira". (Art. 79).

Saliente-se que o instituto da *readmissão* veio no bojo da lei vigente como inovação. A legislação anterior não o conhecia. Afora o clássico instituto da reintegração, que decorre de decisão administrativa ou judiciária passada em julgado, e que sempre acarretou o reingresso no serviço do funcionário ilegalmente demitido, com ressarcimento de todos os prejuízos, não existia outro processo de movimentação de pessoal de fora para dentro do serviço público, além da nomeação — ou admissão.

O instituto da *readmissão* nasceu, portanto, "da necessidade de estabelecer-se, em lei, a diferenciação entre êsse e o da reintegração, de modo a evitar-se a confusão comumente observada".

Diversificando-a, pois, da reintegração, em que há um direito individual ferido, que deve ser curado, a jurisprudência administrativa sempre considerou a *readmissão* um ato de benevolência, situando o ex-funcionário numa simples expectativa, que só lhe trará direitos novos depois de examinada a conveniência da volta ao serviço, reatando-se, então, o vínculo jurídico que o ligava ao Estado, antes do hiato criado pelo seu afastamento.

Dispondo, à mão, de elemento habilitado, com experiência profissional já comprovada, é mais prático à Administração aproveitá-lo, evitando uma seleção quase sempre dispendiosa e nem sempre com resultados imediatamente satisfatórios, dado o treinamento que se impõe a seguir.

Com o advento do Estatuto Político de 46, a legislação vigorante teve de passar por modificação sensível, com a revogação tácita de muitas disposições em contraste com a Carta Básica, com a derrogação de outros e, finalmente, com a adaptação de outras normas ditadas para a boa execução da lei.

O instituto da *readmissão*, por exemplo, passou a ser encarado de maneira mais ampla, à vista do que dispõe o art. 185 da Constituição, que permitiu, excepcionalmente, em casos expressamente determinados, a acumulação de cargos públicos, revivendo uma tradição que havia sido proscrita pelo legislador de 37.