



A Política dos SISTEMAS

É melhor não saber nada,
que saber muita coisa pela
metade.

NIETZSCHE

Ten Brig do Ar JOÃO SOARES NUNES

Em meados de 1968, os Oficiais de Estado-Maior que compunham a Subchefia de Planejamento Plurianual do EMAER receberam de seu Chefe, o Brigadeiro Horácio Monteiro Machado, veterano da Campanha da FEB na Itália, uma tarefa que lhes pareceu, à primeira vista, uma missão impossível: elaborar o *Plano Básico para a Implantação da Política dos Sistemas no Ministério da Aeronáutica*, “de preferência, devendo ficar pronto ontem”.

A ordem ressoou como um planejamento de guerra, com os quais convivera o Chefe Horácio, mas, já começando atrasado e com

um mínimo de informações disponíveis. Na ocasião, dispunha-se apenas da DIPLAN 67-01 e do fascículo de autoria do Professor Hélio Beltrão - *Contribuições ao Estudo da Reforma Administrativa* - Documento N.º II - novembro de 1964, que abordava as chamadas atividades-meio, sua estruturação e funcionamento, evoluindo para a conceituação de Sistema.

Ainda hoje, o fascículo faz parte, como anexo, do *Plano Básico para a Implantação dos Sistemas no Ministério da Aeronáutica*, aprovado em 1975 (PLN BAS 001/75), que, por sua vez, veio a substituir o Plano Básico 002/68, aquele que tinha que ficar pronto ontem...

Publicado no Boletim do Ministério da Aeronáutica N.º 10, de 31 Out 68, o PLN BAS 002/68 obedecia à Diretriz Básica de Planejamento N.º 1, de 1967 (DIPLAN 67-01), que estabelece, na sua Quarta Parte, a “Política dos Sistemas”.

Para termos uma idéia da relevância da implantação dos Sistemas, não apenas na Aeronáutica, mas em toda a Administração Pública, mercê da Reforma Administrativa que teve início em 1967, o Decreto-lei N.º 200 dedica ao assunto o Título V; e mais, pelo Plano Básico 002/68, as Normas dos Sistemas deveriam ser aprovadas no mais alto nível, isto é, em princípio, pelo Ministro da Aeronáutica.

As primeiras dificuldades para a perfeita compreensão de filosofia aparentemente tão revolucionária correram por conta de uma resistência generalizada, muito comum quando, por desconhecimento, o homem reage às inovações. Na época, apenas alguns poucos sabiam que a Manutenção em nossas Bases e Esquadrões sempre funcionou como elo de um grande Sistema, cujo Órgão Central era a antiga Diretoria do Material, e as suas Normas eram as Ordens Técnicas, as conhecidas TO, assinadas pelo Diretor-Geral do Material, de cumprimento compulsório, independente da cadeia de comando. Portanto, o funcionamento da atividade Manutenção, segundo a estrutura de um Sistema, não chegava a ser novidade na Aeronáutica: mudavam-se apenas os nomes.

Outra dificuldade para a perfeita assimilação e implantação dos Sistemas, e esta persiste há 20 (vinte) anos, está relacionada com o significado da palavra, que admite dezenas de conotações diferentes. Dentro do próprio Ministério da Aeronáutica, criaram-se Sistemas que não são Sistemas; melhor dizendo: há Sistemas, assim chamados, apenas, porque constituem conjuntos ordenados de elementos e métodos de ação que levam ao fim desejado, e nunca porque alguém pretendesse estruturá-los como prolongamento de uma Organização, isto é, da forma como preconiza a Política em questão.

É o caso do Sistema de Controle Aero-tático (SCAT), muito familiar aos aviadores, e dos múltiplos sistemas de Processamento de Dados. Um outro exemplo é o SICONFAC, Sistema de Controle e Fiscalização da Aviação Civil, que consiste de um conjunto de métodos de ação necessários ao controle e à fiscalização que competem ao Departamento de Aviação Civil, também, sem qualquer conotação com a Política dos Sistemas.

Mas, o melhor exemplo, que classificamos como fato gerador de "interpretações equivocadas", foi a implantação do Sistema DACTA, resultante de um estudo encomendado às empresas THOMSON-CSF/Hidroservice, que foi

aprovado pela Portaria N.º 103/GM-4, de 07 de dezembro de 1972.

Essa Portaria, no seu artigo 2.º, criou a Comissão para coordenar os trabalhos relativos à implantação do Sistema supracitado e, no artigo 11, aprovou o Regimento Interno da CIS-DACTA (Comissão de Implantação do Sistema de Defesa Aérea e de Controle de Tráfego Aéreo).

Ora, o fato da implantação de um Sistema ter sido contratada com um consórcio de engenharia binacional é suficiente para evidenciar que a Alta Administração da Aeronáutica não cogitava, no caso, da Política dos Sistemas. Tanto assim é que, o artigo 4.º daquele Regimento Interno conceitua o Sistema DACTA da seguinte forma:

"CAPÍTULO II - CONCEITUAÇÃO

Art 4.º - O Sistema DACTA é o conjunto de equipamentos e serviços constituindo a Rede Integrada de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo da Zona de Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo".

Enquanto isso, o Decreto-lei N.º 200, com o qual se compunha a DIPLAN 67-01, estabelecia, e ainda hoje estabelece, o seguinte:

"TÍTULO V: DOS SISTEMAS DE ATIVIDADES AUXILIARES

Art 30 - Serão organizadas sob a forma de Sistemas as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras ATIVIDADES AUXILIARES comuns a TODOS os órgãos da administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central".

Portanto acreditamos que uma interpretação correta do assunto deveria satisfazer as seguintes afirmativas:

1 - A Política dos Sistemas preconiza um tipo de estrutura para ordenar o exercício e a prática de ATIVIDADES determinadas, comuns a todos os Órgãos;

2 - As atividades a serem estruturadas em forma de Sistema são as ATIVIDADES-AUXILIARES, que passaram a ser identificadas como ATIVIDADES-MEIO;

3 - A estruturação dos Órgãos não é cogitada na Política dos Sistemas, e constitui um equívoco pretender atribuir-lhes uma estrutura de Sistema, quando o que deve ser estruturado é a ATIVIDADE; logo, não faz sentido a criação de Subsistemas.

A implantação dos Sistemas não surgiu para competir com a estrutura hierarquizada, vertical. Qualquer Órgão do Ministério da Aeronáutica, antes de se intitular Órgão Central de Sistema, deve ostentar sua condição de Escalão de Comando, Direção ou Chefia, administrando, em primeiro lugar, as tarefas atribuídas a si e àqueles que lhe são diretamente subordinados; depois, isto é, numa segunda etapa, é que irão permear-se na estrutura da Organização maior, configurando a condição de Sistema. Uma Força Armada não deve transigir, permitindo que a sua estrutura militar, hierarquizada verticalmente, venha a sofrer a concorrência de métodos de organização e administração que deram bons resultados na condução de atividades auxiliares, e para os quais já está reservado um espaço limitado, e legalmente definido.

Quando nos referimos a "interpretações equivocadas", estamos falando da criação, mais recente, de outros Sistemas que, também, não se referem a Atividades-meio; nos referimos a sistemas implantados, cuja estruturação interfere com a cadeia de comando; e de documentos oficiais, cuja redação induz o executor a entender a filosofia dos Sistemas de forma distorcida.

Como exemplos, podemos citar:

- o próprio SISDACTA que, de Rede Integrada de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (1972), passou, em 1983, pela Portaria 1391/GM-3, de 16 de novembro, a figurar entre os Sistemas instituídos no Ministério, obedecendo ao Plano Básico 001/75;

- o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), que trata da Defesa Aérea e Antiaérea, que não são Atividades-meio;

- as Normas de Sistema, que estabelecem o posto do militar a ocupar a Chefia de um elo desse Sistema em um Órgão que não lhe diz respeito;

- uma nova terminologia, que procura especificar as subordinações técnica e disciplinar para uma mesma Organização (vide Regulamento de Comando Aéreo Regional), quando a estruturação do tipo Sistema soluciona essa questão;

- a futura implantação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, que entendemos como a principal das Atividades-fim do Ministério da Aeronáutica; e,

- finalmente, o estágio em que se encontram os Sistemas já implantados.

Atualmente há cerca de 20 (vinte) Sistemas implantados, de acordo com o PLN BAS 75/001 que, juntos, não produziram mais de 36 (trinta e seis) Normas; cerca de 6 (seis) Sistemas não produziram sequer uma Norma (vide relação de NSMA - Normas de Sistema do MAer - TMA 0-1, de 05 Jan 87, pág 4-27). Isto significa uma média de menos de 2 (duas) Normas por Sistema, o que nos parece insuficiente para um Comandante supervisionar a execução das múltiplas Atividades-meio praticadas em sua Unidade.

A apresentação desses dados visa apenas ressaltar a tese da persistência das dificuldades para o perfeito entendimento da Política dos Sistemas, alertando para a necessidade de sobrepujá-las.

Como último obstáculo à aplicação adequada da Política dos Sistemas, da forma como foi concebida, surge a dificuldade de compreensão da conceituação de ATIVIDADE-MEIO e ATIVIDADE-FIM. A letra b do item 2-1 do Plano Básico 001/75 chama a atenção para a necessidade do perfeito entendimento dessas conceituações, e para isso recorre ao folheto do Prof. Hélio Beltrão.

Os resultados práticos sugerem que a bibliografia oferecida como suporte não foi suficiente. No entanto, encontra-se no próprio Ministério da Aeronáutica um excelente exemplo para ilustrar o exercício de Atividade-meio e de Atividade-fim: a Atividade AVIAÇÃO CIVIL, que gerou o primeiro Sistema implantado na Aeronáutica, a 12 de setembro de 1969.

Como todos sabemos, a gerência dessa Atividade, considerada no Plano Básico 001/75 como Atividade-meio, é da competência do Departamento de Aviação Civil (DAC). Mas, com toda razão, muitos argumentam que, sendo o DAC responsável pela atividade Aviação Civil, essa é a sua finalidade, ou seja, a sua Atividade-fim. Como entender, então, um Órgão Setorial responsável por uma Atividade-meio, praticá-la como Atividade-fim?

De fato, essa ambivalência do DAC, e de outros Órgãos do Ministério da Aeronáutica, resulta do enfoque atribuído à atividade considerada: a AVIAÇÃO CIVIL será uma ATIVIDADE-MEIO quando fonte e sede da reserva mobilizável do Ministério da Aeronáutica (Decreto N.º 65.144, de 12 Set 69), isto é, QUANDO TAREFA DE APOIO EM PROVEITO DA MISSÃO PRINCIPAL, QUE É A AVIAÇÃO MILITAR; mas Aviação Civil será a Atividade-fim, quando referida à extensa e complexa gama de tarefas que a gerência do Transporte Aéreo Civil exige.

Parece claro, portanto, que o DAC, para cumprir a Atividade-fim que lhe é inerente, está estruturado na vertical: Direção Geral, Subdepartamentos, e Órgãos subordinados (Ex: Instituto de Aviação Civil).

Entretanto, a Atividade-meio que lhe cabe conduzir é estruturada horizontalmente: Órgão Central (Direção Geral, Subdepartamentos e Órgãos subordinados) e Órgãos ou Elementos Executivos, elos do Sistema, que não lhe são diretamente subordinados: Serviços Regionais de Aviação Civil (vide Regulamento de Comando Aéreo Regional), Fiscais de Aviação Civil, e outros elos.

A ambivalência de alguns Órgãos, entre os quais citamos o DAC como exemplo, nos leva a deduzir que o correto seria, em primeiro lugar, identificar esses Órgãos como executores "da sua Atividade-fim" e, secundariamente, como responsáveis por uma Atividade-meio, ou seja, como Órgãos Centrais de Sistema.

Vale dizer que, antes de tudo, tais Órgãos representam escalões hierárquicos, na estrutura do Ministério da Aeronáutica, que comandam ou dirigem áreas específicas, verticalmente, ocupando um espaço importante, vital para a Organização Militar prevalecer, e que não pode ser disputado ou repartido em função de interpretações que maximizam sua condição de Órgão Central de Sistema.

Portanto, entendemos que, qualquer Órgão responsável pela execução de uma Atividade-meio, ao conduzir essa atividade, antes de tudo, terá um fim em vista, que representa a finalidade para a qual foi criado.

Essa finalidade, objetivo ou meta a atingir, é a sua razão de ser, é o "combustível" que move o elemento humano envolvido na atividade, é a missão daquele que foi designado para gerenciá-la. Assim sendo, para que um Órgão seja capaz de conduzir uma ATIVIDADE-MEIO é preciso que, antes, ele pratique essa atividade como "a sua ATIVIDADE-FIM". E, por essa razão, o Órgão ostentará uma condição primeira, que poderá ser Comando Geral, Departamento, Diretoria, e assim sucessivamente, até o menor escalão compatível com a Atividade-meio; em segundo plano, então, virá a condição de Órgão Central do Sistema.

Nesta abordagem da Política dos Sistemas, nossa principal intenção foi reavivar laços que unem o presente da Força Aérea Brasileira ao seu passado recente que, possivelmente, muitos Oficiais estudiosos não conhecem bem, envolvidos que estão no dinamismo que caracteriza o dia-a-dia das gerações mais novas. Assim, embutida nessa intenção maior, a nossa certeza de que as jovens gerações, cada vez mais bem preparadas, saberão melhor do que ninguém quando, e o quê modificar, para não distorcer. ■