

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAMILA BASSETTO GUEDES**

**A FORÇA AÉREA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL**

**RIO DE JANEIRO  
2015**

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CAMILA BASSETTO GUEDES**

**A FORÇA AÉREA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL**

Trabalho de final de curso apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Relações Cívicas-Militares

Orientador: Prof. Dr. Octavio Amorim Neto

RIO DE JANEIRO

2015

Guedes, Camila Bassetto

A Força Aérea e as relações civis-militares no Brasil / Camila Bassetto  
Guedes. – 2015.

85 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de  
Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Octavio Amorim Neto.

Inclui bibliografia.

1. Relações entre civis e militares. 2. Controle civil do poder militar. 3. Força  
Aérea Brasileira. 3. Forças Armadas – Dotações e dispêndios. I. Amorim Neto,  
Octavio, 1964- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.  
Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 322.5



**CAMILA BASSETTO GUEDES**

**A FORÇA AÉREA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL.**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 22/12/2014

Aprovada em:

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Octavio Amorim Neto**  
Orientador (a)

---

**Paulo Roberto de Mendonça Motta**

---

**João Paulo Soares Alsina Junior**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter colocado em meu caminho pessoas com as quais pude contar para concretizar o sonho do título de Mestre. Da compreensão dos meus colegas de trabalho ao incentivo irrestrito dos meus chefes. Por todos os que de alguma forma participaram, de perto ou de longe, deste momento da minha vida, sou grata a Deus.

Agradeço a Deus pela vida do Professor Octavio, pela paciência, pelo respeito e pelos conselhos pontuais e primorosos que me ofereceu.

Agradeço a Deus por me ter concedido a honra de ser filha de meus pais, Márcia e Marcos, grandes incentivadores das minhas aventuras e maiores torcedores por meu sucesso.

Agradeço a Deus porque me permitiu formar uma família ao lado de meu marido, Evânio Jr., meu amigo, amante e companheiro de todas as horas, que acompanhou de perto os dias de tensão e as noites mal dormidas, e que com carinho me ajudou a seguir em frente.

Obrigada, meu Deus!

*Como agradecer a Jesus o que fez por mim  
Bênçãos sem medida vem provar o Seu amor por mim  
Nem anjos podem expressar a minha eterna gratidão  
Tudo o que sou e o que vier a ser eu ofereço a Deus.*

(A. Crouch. Tradução: J. F. Spann; J. F. Alencar)

*“Ó Senhor dos Exércitos,  
como é feliz aquele que em ti confia!”*

Salmos 84:12 NVI

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 – As relações civis-militares (RCM).....	13
Figura 2.1 – Linha do tempo do profissionalismo militar segundo Huntington.....	22
Quadro 3.1 – Total das operações do grupo de caça brasileiro na Itália .....	33
Quadro 3.2 – Resultados obtidos pelo Grupo de Caça brasileiro na Itália.....	34
Gráfico 4.1 – Peso do gasto militar no Brasil como porcentagem do PIB.....	46
Gráfico 4.2 – Comparação do peso do orçamento das Forças Armadas com o peso do orçamento total do Ministério da Defesa, em relação ao PIB. ....	46
Gráfico 4.3 – Comparação do peso do gasto militar como porcentagem do PIB no Brasil com a média do gasto militar dos BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao CS-ONU.....	49
Gráfico 4.4 – Proporção dos gastos militares no Brasil, por Força. ....	50
Gráfico 4.5 – Comparação do peso do gasto militar no Brasil como porcentagem do PIB, por Força.....	51
Gráfico 4.6 – Proporção dos gastos de defesa em investimentos, despesas com pessoal e encargos sociais (Desp. Pessoal/Enc Soc) e demais despesas.....	53
Gráfico 4.7 – Comparação do orçamento total do Exército, Marinha e Força Aérea com os investimentos realizados por cada Força Armada, em valores absolutos (milhões de reais). ....	54
Gráfico 4.8 – Porcentagem do orçamento de cada Força destinado a investimentos.....	56
Gráfico 5.1 – Percentual total de efetivo do Exército, Marinha e Aeronáutica comparado à representatividade percentual total de cada Força no Ministério da Defesa (MD) e à representatividade percentual parcial no MD dos Oficiais Gerais (Of Gen) e dos Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos (Of Sup/Int/Sub) por Força. ....	64

Gráfico 5.2 – Percentual total de efetivo do Exército, Marinha e Aeronáutica comparado à representatividade percentual total de cada Força na Presidência da República (PR) e à representatividade percentual parcial na PR dos Oficiais Gerais (Of Gen) e dos Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos (Of Sup/Int/Sub) por Força. ....	67
Quadro 6.1 – Carga horária (CH) do Curso de Formação de Oficiais Aviadores, por Campo e atividade.....	74

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS .....	47
Tabela 4.2 – Ranking do peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao Conselho, por país .....	48
Tabela 4.3 – Peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao CS-ONU .....	48
Tabela 5.1 – Distribuição dos militares da ativa de 2012 a 2014.....	61
Tabela 5.2 – Quantitativo de Oficiais Gerais fixado em Lei, por Força, desde 1980.....	61
Tabela 5.3 – Quantitativo de Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos fixado em Lei, por Força, a partir de 1980. ....	62
Tabela 5.5 – Militares da ativa em exercício no Ministério da Defesa, por Força.....	63
Tabela 5.6 – Participação relativa ao total de militares da Ativa de cada Força no Ministério da Defesa.....	65
Tabela 5.7 – Militares da ativa em exercício na Presidência da República, por Força .....	66
Tabela 5.8 – Proporção do efetivo militar da ativa de cada Força Armada, com exercício na Presidência da República.....	68

## RESUMO

Considerando que a análise do grau de democratização das relações civis-militares, conforme proposto por Barany (2012) está diretamente associada à análise das interações entre Estado e Forças Armadas; sociedade e Forças Armadas; e Estado e sociedade, e ainda, que o Brasil se encontra em estágio sólido de democratização, este trabalho buscou avaliar a influência política da Força Aérea Brasileira nas relações civis-militares, por meio de três aspectos: (1) a análise do orçamento da Força Aérea em relação ao Exército Brasileiro e a Marinha do Brasil, de 2004 a 2014, (2) a participação da Força Aérea em cargos do Executivo, comparada às demais Forças, de 2012 a 2013, e (3) a interação da Força Aérea com a Academia atualmente. A suposição de que a Força Aérea possui menos influência política em relação ao Exército e à Marinha foi rejeitada, por não terem sido identificadas evidências de precedência política de uma Força em relação às outras, nas medidas analisadas.

## **ABSTRACT**

Seeing that the examination of the degree of democratization of civil-military relations, as proposed by Barany (2012) is directly associated with the analysis of the interactions between the state and the armed forces; society and armed forces; and state and society, and also that Brazil is in solid stage of democratization, this study aim to evaluate the political influence of the Brazilian Air Force in civilian-military relations, through three aspects: (1) the analysis of the Air Force budget in relation to the Brazilians Army and Navy, from 2004 to 2014, (2) the participation of the Air Force in Executive positions, compared to the other Forces, from 2012 to 2013, and (3) the currently interaction of the Air Force with the Academy. The assumption that the Air Force has less political influence in relation to the Army and Navy was rejected because no evidence was found of policy precedence from one armed force to the others in the parameters analyzed.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>16</b>
2.1 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES.....	16
2.1.1 PRINCÍPIOS HUNTINGTONIANOS .....	18
2.1.2 MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE RELAÇÕES CIVIS-MILITARES .....	24
2.2 A DEMOCRACIA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL .....	25
<b>3. A FORÇA AÉREA BRASILEIRA .....</b>	<b>31</b>
3.1 A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL .....	32
3.2 INICIATIVAS EM CURSO PARA O APARELHAMENTO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA .....	34
3.2.1 PROGRAMA F-X2 .....	35
3.2.2 PROJETO KC-390.....	38
3.3 AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES DURANTE A CRISE AÉREA .....	39
3.4 A AVIAÇÃO NAVAL E OS CONFLITOS COM A MARINHA DO BRASIL.....	40
<b>4. O ORÇAMENTO DA FORÇA AÉREA EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>43</b>
4.1 INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL .....	45
4.2 DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ENTRE AS FORÇAS ARMADAS ....	49
4.3 INVESTIMENTOS E DESPESAS DAS FORÇAS ARMADAS .....	52
4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	56
<b>5. A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA EM CARGOS DO EXECUTIVO ....</b>	<b>58</b>
5.1 EFETIVO TOTAL DAS FORÇAS ARMADAS DE 2012 A 2014 .....	60
5.2 MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO NO MINISTÉRIO DA DEFESA .....	63
5.3 MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO NA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.....	66

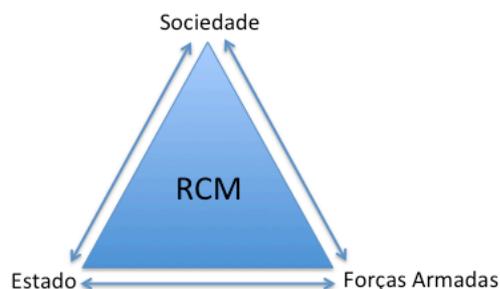
5.4	MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO EM OUTROS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO...	68
5.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	69
<b>6.</b>	<b>A FORÇA AÉREA BRASILEIRA E A ACADEMIA .....</b>	<b>72</b>
6.1	A ACADEMIA DA FORÇA AÉREA.....	72
6.2	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	75
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>81</b>

## 1. INTRODUÇÃO

“O desenvolvimento das relações civis-militares, marcadas pelo apoio das Forças Armadas ao regime democrático, é uma condição indispensável para o sucesso da democratização” (Barany, 2012). No Brasil, o processo de democratização tem avançado e, no que diz respeito às relações civis-militares, aspectos positivos podem ser observados, como, por exemplo, a ausência de indícios de que as Forças Armadas tenham interesse em tomar o poder ou que sejam contrárias ao regime democrático. Na verdade, conforme afirmam Mares e Martínez (2014), em toda a América Latina a possibilidade de ditadura militar praticamente desapareceu nas últimas duas décadas. Apesar disso, o exercício do controle civil sobre as Forças Armadas e o afastamento dos militares do poder político, essenciais para o desenvolvimento e democratização das relações civis-militares, são desafios ainda não exauridos, a despeito da criação, no Brasil, do Ministério da Defesa (em 1999) e da observável redução do papel político dos militares nos últimos anos.

Conforme definição das relações civis-militares democráticas proposta por Barany (2012), estas compõem o nexos triangular baseado em princípios democráticos entre estado, sociedade e Forças Armadas. Desta forma, a análise do grau de democratização das relações civis-militares está diretamente associada à análise das relações bilaterais do triângulo, ou seja, a interação entre: (a) estado e forças armadas, (b) sociedade e forças armadas e (c) estado e sociedade. Particularmente, as duas primeiras são o foco principal dos estudos sobre relações civis-militares.

Figura 1.1 – As relações civis-militares (RCM).



Fonte: Barany (2012). Elaboração própria.

Há escassa literatura que aborda a participação da Força Aérea Brasileira no processo de democratização das relações civis-militares. Muito embora o envolvimento da Força Aérea em cenários relevantes ao desenvolvimento das relações civis-militares no Brasil tenha sido citado e descrito em diversos estudos que abordam, por exemplo o apoio ao regime militar e as tratativas no período da chamada “crise aérea” de 2006, não houve até o momento esforço dos pesquisadores no sentido de isolar a atuação da Força Aérea das demais Forças Armadas (Exército Brasileiro e Marinha do Brasil), para identificar se o desenvolvimento das relações civis-militares em função desta é linear em relação às outras duas ou se houve momentos históricos em que a influência da primeira tenha sido consideravelmente maior ou menor do que a exercida pelas demais Forças.

Adotando medidas clássicas do poder político dos militares, como a participação de oficiais em cargos do Executivo (gabinete presidencial ou ministérios) e o peso do gasto militar como porcentagem do PIB, além de descrições históricas que possam auxiliar a exposição do tema, este trabalho buscou desenvolver o seguinte problema de pesquisa: Qual o papel da Força Aérea no processo de democratização das relações civis-militares no Brasil? Entretanto, dada a escassez de dados do período de transição do regime militar para a democracia, os resultados obtidos foram parciais e dizem respeito à influência política da Força Aérea Brasileira já no período democrático (foram analisados dados do

período de 1995 a 2014). A suposição é a de que a Força Aérea possui menor influência política do que o Exército Brasileiro e a Marinha do Brasil.

O estudo realizado carrega a responsabilidade de liderar uma análise comparativa sem precedentes, porque, mais abrangente do que o existente até agora, se candidata à vital contribuição para a identificação de fatores que têm o potencial de relacionar a influência da Força Aérea ao desenvolvimento das relações civis-militares no Brasil. O tema foi escolhido tendo em vista que os posicionamentos políticos e estratégicos de cada Força Armada podem ser diferentes entre si, com resultados diretos no relacionamento destas com os demais atores dessa relação, em especial, com o Estado (no caso brasileiro, representado fortemente pelo poder Executivo). Um exemplo da relevância do tema é o estudo realizado por Huntington (1961) acerca da competição entre os diversos ramos militares dos Estados Unidos e o seu papel político no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, que apresenta o diagnóstico da rivalidade entre Exército, Marinha e Força Aérea americanas naquela época<sup>1</sup>.

Para melhor desenvolver o tema, este trabalho foi dividido em sete capítulos. No primeiro há breve introdução, com a declaração do objetivo a ser alcançado e da suposição que se buscará confirmar ao final. No Capítulo 2 são expostos os principais fundamentos teóricos a respeito das relações civis-militares democráticas, adotados neste trabalho. O terceiro Capítulo apresenta um resumo histórico da Força Aérea Brasileira, incluindo a sua participação na Segunda Guerra Mundial e as ações em curso para garantir o seu aparelhamento. No quarto capítulo estão descritas as análises realizadas no sentido de identificar, por meio do orçamento destinado às Forças Armadas, a influência política de cada uma delas. Uma análise semelhante é apresentada no Capítulo 5, por meio dos dados da participação de militares da ativa no Executivo, em especial no Ministério da Defesa e na

---

<sup>1</sup> Huntington (1961) também cita conflitos internos a cada Força, aspecto não abordado neste trabalho.

Presidência da República. O Capítulo 6 procura descrever alguns aspectos relacionados às interações da Força Aérea com a Academia, muito embora o tema não tenha sido desenvolvido por completo e, portanto, não haver resultados conclusivos a respeito. Por fim, o capítulo 7 traz as conclusões identificadas, buscando responder ao problema proposto inicialmente.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

De forma a contextualizar as análises que serão apresentadas neste trabalho, julgou-se relevante a apresentação de um capítulo específico para discorrer sobre alguns aspectos relacionados ao tema. Nos itens seguintes, portanto, segue um extrato dos principais aspectos teóricos sobre as relações civis-militares em geral e especificamente no Brasil.

### 2.1 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

As relações civis-militares e, conseqüentemente, o impacto causado por elas, são tão antigas quanto a própria guerra. A separação entre militares e civis, acentuada pela distinção que o uso dos uniformes e insígnias confere aos primeiros e agravada pelo monopólio do uso de armas em geral exclusivo dos da caserna, culminou, ao longo da história, na tentativa de dominação dos militares sobre a sociedade, por meio da tomada do poder político e uso abusivo do poder militar. Tal prática é conhecida como pretorianismo, em referência clara às tropas romanas que ocupavam também os mais altos cargos políticos naquela sociedade. Por isso, Mares e Martinez (2013) concluíram que “uma condição crucial para o sucesso das transições para a democracia é a transformação do papel dos militares”.

Muito embora a democracia tenha alcançado quase a totalidade do globo, o pretorianismo não está extinto. De acordo com Mares e Martinez (2013), na América do Sul, por exemplo, apesar dos avanços observados nas últimas duas décadas (possibilidade de ditadura militar quase inexistente, papel político dos militares reduzido drasticamente e ausência de rebelião contrária à subordinação a uma autoridade civil, nos países em que isso ocorreu), há um contexto geral de polarização política, insegurança da população e, em alguns países, uma sensação de ausência de governabilidade, que poderia abalar os princípios democráticos ainda em desenvolvimento na região. D’Araujo (2010) também destaca os

avanços alcançados na América do Sul durante a primeira década do século XXI em que predominou um continente de paz e de democracia. A autora, entretanto, não deixa de citar o fato de que os militares continuam sendo atores políticos e sociais relevantes em muitos países tendo sido frequente e crescentemente usados para a administração de assuntos internos, de natureza civil:

[Os militares] Têm sido usados para arbitrar disputas políticas, como no caso do Equador; para coibir protestos, como na Venezuela; para zelar pela segurança pública, como no Brasil; para combater o narcocrime, como na Colômbia; para distribuir alimentos, cuidar do abastecimento e da saúde da população mais carente, além, claro, de assumir diferentes missões humanitárias. (D'ARAÚJO, 2010)

Uma forma de equilibrar as relações civis-militares, colocando um contrapeso às ações pretorianas ainda existentes mesmo em sociedades democráticas, é o fortalecimento das instituições civis, pois, conforme afirma Fitch:

Instituições civis fracas levam à intervenção militar na política, encorajando crenças antidemocráticas e minando as tentativas de encorajar a aceitação do controle civil pelos militares. Fortalecer as instituições civis, então, constitui um passo essencial para que se estabeleça um contexto em que o controle democrático das forças armadas seja uma possibilidade real, e não apenas um ideal distante. (FITCH, 1998, tradução nossa).

Nesse sentido, o desafio dos países democráticos, em especial as democracias mais recentes, como é o caso dos países da América Latina, é o de manter militares e civis comprometidos com os assuntos de defesa, já que em geral os primeiros não compreendem decisões acerca dos assuntos de defesa por outros que não eles próprios, que são os especialistas no tema. É comum que os civis, por sua vez, requeiem aos militares toda a responsabilidade sobre a defesa, colocando-se em posição de total acatamento às decisões

tomadas por eles e oferecendo, por outro lado, baixa atenção às demandas da área. Esse desequilíbrio de entendimentos e prioridades é quiçá o maior causador dos conflitos observados nas relações civis-militares.

### 2.1.1 PRINCÍPIOS HUNTINGTONIANOS

Das teorias acerca das relações civis-militares, se destacam as propostas por Samuel P. Huntington, que têm sido vistas e revistas há mais de meio século; criticadas por alguns e aclamadas por outros, o fato é que não há que se falar em estudos sobre o tema que não abordem as proposições do Autor. Isso posto, julgou-se pertinente introduzir neste trabalho os principais aspectos do clássico “O soldado e o Estado” (HUNTINGTON, 1957). Em especial, listo a seguir a definição de profissão militar proposta por Huntington, a história da profissão militar segundo o Autor e a descrição do controle civil objetivo, sendo essa última uma das principais contribuições de Huntington aos estudos das relações civis-militares.

#### Profissão Militar

Acerca dos princípios sobre os quais as relações civis-militares deveriam estar ancoradas em um Estado democrático, Huntington (1957) destaca a maximização do profissionalismo militar. Para este renomado cientista político norte americano, profissionalismo é mais do que um ofício ou uma habilidade, é um tipo especial de vocação, com características específicas que a distinguem: especialização, responsabilidade e corporatividade. De acordo com o Autor, portanto, são consideradas profissões aquelas atividades que simultaneamente, apresentam estas três características, sendo a profissão militar uma destas.

No que diz respeito à especialização, o profissional é um técnico com habilidades e conhecimentos especializados em um campo significativo do esforço humano, o que só pode ser adquirido com educação e experiência prolongadas. Nesse prisma, o Oficial tem diante de si uma competência militar que o distingue dos civis a “administração da violência”<sup>2</sup>, sendo que “dentro da própria profissão existem especialistas na administração da violência em terra, no mar e no ar, assim como existem especialistas em coração, estômago e olhos dentro da Medicina” (HUNTINGTON, 1957). O profissional militar é, neste contexto, o indivíduo preparado tecnicamente para organizar, planejar e dirigir o emprego da violência, quaisquer que sejam as condições. Para ressaltar o aspecto profissional peculiar ao oficialato, Huntington (1957) destaca a diferença entre a administração da violência e o ato de violência em si, usando como ilustração o disparar de um fuzil, que é perícia basicamente mecânica, diferente da direção de operações de uma companhia de fuzileiros, que exige um tipo perícia diferente, aprendida não só nos livros, mas também com a prática e a experiência.

No espectro da responsabilidade, o Oficial é o responsável pela segurança militar da sociedade. Essa responsabilidade está diretamente relacionada à especialização, pois “o cumprimento da responsabilidade exige o domínio da especialização; o domínio da especialização impõe aceitação da responsabilidade” (HUNTINGTON, 1957).

Quanto ao caráter corporativo, o corpo de oficiais é uma estrutura orgânica complexa, que inclui a burocracia oficial além de sociedades, associações, escolas, publicações, costumes e tradições. O oficialato é uma profissão pública burocratizada, com ingresso restrito àqueles com educação e instrução indispensáveis a partir do nível mais baixo de competência profissional.

---

<sup>2</sup> A expressão “administração da violência” foi citada por Huntington (1957), creditada a Harold Lasswell.

## A história da Profissão Militar

Para Huntington (1957), não há que se falar em profissão militar em período anterior à emissão, pelo governo da Prússia, em 1808, do decreto sobre a nomeação de oficiais que, segundo o Autor, definiu o padrão básico do profissionalismo com clareza inequívoca. Dizia o Decreto:

O único título a dar direito a um posto de oficial será, em tempo de paz, o da educação e conhecimentos profissionais; em tempo de guerra, bravura e percepção exímias. De qualquer parte da nação, portanto, todos os indivíduos que possuam essas qualidades estão habilitados aos mais altos postos militares. Fica abolida toda distinção de classe anteriormente existente e todo homem, independentemente de suas origens, tem iguais deveres e iguais direitos.

Huntington (1957) classifica o oficialato existente até então como mercenário e aristocrático. Para os primeiros, o oficialato não passava de um negócio a lhes render lucros, para os últimos, um passatempo que lhes proporcionava honra e aventura. Limites para o ingresso na carreira (principalmente socioeconômicos), compra de postos e deficiência na formação militar são características do período pré-profissionalismo.

A Prússia, pioneira na profissionalização militar, reunia no século XIX todos os elementos básicos do profissionalismo militar, a saber: exigências de educação geral e especial para ingresso, exames, instituições de ensino militar superior, promoção por merecimento e desempenho, sistema aprimorado e eficiente de estado-maior, senso de unidade e responsabilidade corporativas e reconhecimento dos limites da competência profissional. A derrota na batalha de Jena, em 1806, certamente contribuiu para que fossem revistos os critérios aristocráticos para o ingresso no corpo de Oficiais prussiano, além do estabelecimento de instrução sistemática.

Ainda no início do século XIX, muitos países iniciaram um processo de profissionalização militar com a criação de instituições de ensino militar básico, entretanto, o acesso ao oficialato ainda permanecia repleto de obstáculos. Na Grã-Bretanha, por exemplo, a prática de compra de postos vigorou até 1871, quando foi extinta pelo então Secretário de Estado para a Guerra, Edward Cardwell, que havia se admirado com a atuação eficiente do exército prussiano na recente guerra com a França<sup>3</sup>. Huntington relata que, por conta de muitas críticas ainda existentes acerca da profissionalização do exército, Cardwell chegou a declarar que:

[...] se existe uma lição que aprendemos com a história da última campanha é esta – que o segredo do sucesso prussiano deveu-se mais à formação profissional dos oficiais do que a outra causa qualquer à qual possa ser atribuído. Nem bravura ou heroísmo valerá muito sem instrução profissional [...]

Já em 1875, entretanto, em todos os países europeus era possível identificar os elementos básicos do profissionalismo, embora nenhum em condições tão favoráveis como as da pioneira Prússia.

Segundo Huntington, a despeito de sua origem na Prússia, o profissionalismo era inevitável, dadas as condições naturais de evolução da sociedade como um todo. Crescimento demográfico, desenvolvimento de tecnologia e industrialização foram fatores que contribuíram para o aumento da especialização e para a divisão de trabalho em geral. Tais condições também afetaram a guerra, que passou a contar com exércitos maiores e cada vez mais diversificados e especializados (em guerra no mar ou em terra, por exemplo). “Nesse cenário, as funções do oficial tornaram-se diferentes das do político e do policial” (HUNTINGTON, 1957), dada a complexidade que cada uma delas passou a ter e a

---

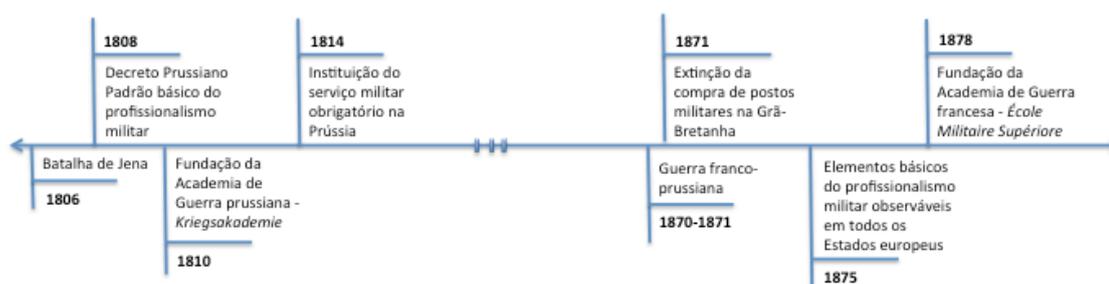
<sup>3</sup> A Guerra franco-prussiana se estendeu de 19 de julho de 1870 a 10 de maio de 1871.

impossibilidade de que todas continuassem a ser desempenhadas por um mesmo indivíduo ou instituição. O estudo avançado da guerra tornou-se uma necessidade. E na Prússia nasceu a primeira academia desta natureza, a *Kriegsakademie*, universidade militar para altos estudos da ciência da guerra, que constituía o cerne do profissionalismo prussiano. Instituição comparável à *Kriegsakademie* na Europa foi fundada apenas em 1878, na França: a *École Militaire Supérieure*.

O serviço militar obrigatório, também iniciado na Prússia, em 1814, demonstrou ter relação direta com o profissionalismo do oficialato – com exércitos maiores e com característica temporária, o papel dos oficiais como liderança capaz de treinar e gerir os conscritos foi evidenciado, assim como a descrença nos aristocratas amadores. A introdução do serviço militar obrigatório contribuiu, portanto, para acelerar o caminho à profissionalização militar.

Apesar da percepção positiva em relação as mudanças relacionadas à formação militar e ao serviço militar obrigatório, alguns países foram lentos em implementá-las, a exemplo da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos, que por serem geograficamente mais seguros, também demoraram mais a vivenciar experiência que lhes fizessem identificar os benefícios advindos delas.

Figura 2.1 – Linha do tempo do profissionalismo militar segundo Huntington.



Fonte: Huntington (1957). Elaboração própria.

## Controle civil objetivo

Huntington (1957) apresenta detalhada conceptualização do termo “controle civil” até hoje frequentemente usada nos debates acerca das relações civis-militares. Para o Autor há duas formas de controle civil, o subjetivo e o objetivo, descritos resumidamente a seguir.

O controle civil subjetivo tem como premissa a maximização do poder civil e a consequente minimização do poder militar. A desvantagem deste tipo de controle é o fato de que os civis estão organizados em grupos diversos e heterogêneos, que com frequência têm interesses conflitantes, o que prejudica a maximização de seu poder como um todo e resulta na maximização do poder de apenas um ou alguns grupos civis em particular. Huntington (1957) é categórico ao afirmar que “controle civil subjetivo é a única forma de controle civil possível na ausência de um corpo de oficiais profissional” e como a tese do Autor tem base justamente na profissionalização do oficialato, este não seria um modelo de controle civil adequado.

O controle civil objetivo, por outro lado, trata justamente da maximização do profissionalismo militar. “Um corpo de oficiais altamente profissional mantém-se pronto a realizar os desejos de um grupo civil que detenha autoridade legítima dentro do Estado”, afirma Huntington (1957). Este tipo de controle civil, ideal segundo o Autor, permanece raro até os dias hoje, dada a dificuldade de aceitação da existência de um corpo militar politicamente neutro pelos grupos civis que buscam a satisfação de seus próprios princípios e interesses.

## 2.1.2 MODELOS CONTEMPORÂNEOS DE RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

A literatura que trata de análises das relações civis-militares em diversos cenários, em geral abarca o modelo teórico proposto por Huntington, em especial no que diz respeito ao controle civil objetivo. Não é raro, portanto, identificar trabalhos, tal como este próprio, que definem o sucesso ou o fracasso das relações civis-militares em função desta única variável: o controle civil. Bruneau e Tollefson (2014), entretanto, afirmam que o “controle civil democrático é uma coisa e a capacidade dos militares brasileiros para cumprir funções e missões é outra” e, buscando preencher essa lacuna, apresentam proposta de um modelo mais amplo que, segundo os autores, é mais adequado às análises das relações civis-militares nas democracias contemporâneas. O modelo proposto abarca, além do controle civil, outras duas dimensões: a efetividade e a eficiência do poder militar. Para estes autores, o controle civil é exercido pelos seguintes mecanismos: instituições, fiscalização (*oversight*) e normas profissionais. Já a efetividade busca identificar se as Forças Armadas estão preparadas para cumprir seus principais papéis e funções: o combate em guerra ou em conflitos internos, ações antiterroristas, suporte às forças policiais na luta contra o crime, operações de paz e assistência humanitária. A eficiência, por sua vez, “se refere à capacidade de [uma instituição] cumprir seus papéis e missões pelo melhor custo” (BRUNEAU; TOLLEFSON, 2014, tradução nossa).

Uma outra questão, que embora citada por Huntington em sua definição de controle civil, não recebe deste Autor grande ênfase, é o papel dos civis nesse cenário. Na medida em que o papel dos militares em assuntos civis, especialmente políticos, é reduzido, sobra um espaço a ser ocupado pelos civis. Nesse sentido, Stepan (1988, tradução nossa) afirmou que “em uma democracia [o controle civil] é caracterizado pela baixa contestação e pelo baixo nível de prerrogativas [dos militares]. Entretanto, a ausência de conhecimento na área de defesa pelos civis, torna o controle civil problemático”. Bruneau e Tollefson (2014,

tradução nossa) também registram a importância do envolvimento dos civis com os assuntos de defesa, afirmando que “é necessário que hajam civis especialistas nas atividades estratégicas e técnicas que são desempenhadas pelos militares”. Estes autores também enfatizam a importância de que responsabilidades em assuntos de defesa sejam assumidas por civis, da mesma forma como acontece em todas as demais áreas de políticas de governo.

## 2.2 A DEMOCRACIA E AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES NO BRASIL

A respeito do estágio de democratização em que se encontra o Brasil, este trabalho acompanha a argumentação defendida por Bruneau e Tollefson (2014), que acreditam que o Brasil hoje é uma democracia consolidada e que esta democracia tem se tornado mais sólida ao longo do tempo<sup>4</sup>. Um dos argumentos principais que suportam o posicionamento dos autores é o de que há instituições<sup>5</sup> no Brasil que asseguram a estabilidade da democracia. Como exemplos, são citados: o processo eleitoral brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988; a promulgação, em 2011, da Lei de acesso à informação; a instituição da comissão nacional da verdade em 2012<sup>6</sup>; e a redução observável das prerrogativas dos militares desde que estes deixaram de governar o país<sup>7</sup>. A criação do

---

<sup>4</sup> Bruneau e Tollefson (2014) citam como exemplos de autores que discordam do fato de que o Brasil seja uma democracia consolidada, entre outros: Jorge Zaverucha, que destaca a continuidade do passado não democrático do Brasil (em *How the Military Competes for Expenditures in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier*, de 2009), e Alfred Stepan, que afirma que o Brasil é um caso de democracia não consolidada (em *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist*, de 1996).

<sup>5</sup> Para Bruneau e Tollefson (2014), instituições são “procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções incorporados na estrutura organizacional do governo ou política econômica”, conforme definição proposta por Peter Hall e Rosemary Taylor (em *Political Science and the Three New Institutionalisms*, de 1996).

<sup>6</sup> A Comissão Nacional da Verdade foi criada em 2011 (BRASIL, 2011) e instalada em 16 de maio de 2012, quando foram empossados os seus membros (O BRASIL, 2012). O relatório final das atividades da Comissão foi entregue em 10 dez 2014 à Presidente Dilma, e divulgado integralmente no mesmo dia no site da Comissão: <http://www.cnv.gov.br>.

<sup>7</sup> Para embasar a assertiva de que o Brasil é uma democracia consolidada, Bruneau e Tollefson (2014) analisaram as onze prerrogativas militares propostas por Stepan (em *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, de 1988), apresentando um quadro comparativo dos resultados obtidos por aquele Autor para os períodos de 1946 a 1964 (governo civil), 1969 a 1972 (intensa repressão) e 1985 a 1987 (transição democrática), com os resultados obtidos por eles para 2014 (consolidação democrática).

Ministério da Defesa e a atuação de instituições como o Congresso Nacional, por meio de suas Comissões, do Ministério Público e do Tribunal de Contas também são elencados pelos autores como evidências da solidez da democracia brasileira.

Mas, apesar de ser uma democracia consolidada, o Brasil ainda apresenta resquícios próprios de uma nação em processo de democratização, não tendo ainda chegado à maturidade no que se refere às relações civis-militares. Como exemplos de aspectos rumo à democratização plena ainda não concluídos, Bruneau e Tollefson (2014) destacam a presença maciça dos militares no Ministério da Defesa, a participação dos militares nos assuntos relacionados à inteligência, a influência dos militares no processo de promoção dos oficiais generais das Forças Armadas e a execução, pelas Forças, de atividades típicas de polícia.

Dentre os aspectos citados, o emprego das Forças Armadas em funções que não a sua precípua – ou seja, a guerra – parece ser o mais difícil de resolver e é frequente no Brasil, estimulado certa forma pela ausência, em décadas, de envolvimento do país em conflitos de grande vulto. A própria Estratégia Nacional de Defesa reflete a baixa probabilidade de que as Forças Armadas brasileiras exerçam sua principal função, ao introduzir o tema estratégia de defesa com a seguinte afirmação:

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro. (BRASIL, 2008)

A postura excessivamente pacifista, que parece não condizer com natureza do documento de Estado criado para estabelecer as diretrizes de defesa para o país, é possivelmente um dos fatores mais relevantes que levaram ao diagnóstico feito por D'Araujo

(2010), de que o Brasil é um dos países que demonstram uma tendência a ampliar as missões das Força para “além da defesa *stricto sensu*”. Para a autora, além de funções na segurança interna, o Brasil, assim como outros países da América Latina, “associam o desenvolvimento em termos de defesa ao desenvolvimento nacional e veem nas Forças Armadas um ator direto na formulação de um projeto nacional. (...) [Também] tendem a ampliar a ação dos militares no governo e na sociedade, o que para alguns autores é um problema para o controle civil sobre as Forças Armadas”.

Com base, principalmente, no Livro Branco de Defesa Nacional, segue alguns aspectos relacionados às relações civis-militares no Brasil.

### Controle civil

Com o fim do regime militar, em 1985, teve início o exercício do controle civil sobre as Forças Armadas, entretanto, tal controle permaneceu limitado nos primeiros anos democráticos do país, já que aos militares foi assegurada a manutenção de inúmeras prerrogativas por ocasião da transição entre regimes.

De acordo com Hunter (2001), no período de 1985 a 1999, a presença de oficiais à frente de Ministérios caiu de seis para zero<sup>8</sup>, refletindo a redução de influência e privilégios dos militares no período. Segundo este Autor, a criação do Ministério da Defesa, em 1999, formalizou o controle civil, reduzindo a influência direta e constante dos militares em decisões de alto nível, em especial aquelas não relacionadas à segurança e defesa. Desde sua criação, estiveram à frente da pasta sete Ministros, todos civis indicados pelo Presidente, em geral políticos ou diplomatas.

---

<sup>8</sup> Hunter (2001) provavelmente não contabilizou os cargos de natureza ministerial, já que há ainda um ocupado por militar da ativa, o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Como instrumentos para garantir a efetividade do controle civil, nos anos seguintes foram aprovadas a Política Nacional de Defesa<sup>9</sup>, a Estratégia Nacional de Defesa<sup>10</sup> e o Livro Branco de Defesa Nacional, em 2005, 2008 e 2012, respectivamente. Este último destaca o papel do Ministério da Defesa:

O instrumento militar com que o Brasil conta para sua defesa é constituído pelas Forças Armadas, compostas pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira, instituições que devem ter capacidade de assegurar a integridade do território e a defesa dos interesses nacionais, das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros, bem como de garantir a soberania do País. As três instituições são parte integrante da estrutura do Ministério da Defesa, que orienta, supervisiona e coordena todas as ações afetas às Forças Armadas. (BRASIL, 2012)

Para preencher os cargos civis no Ministério da Defesa, atualmente providos por servidores de carreiras diversas e por militares da ativa e da reserva contratados,

em face da importância e peculiaridade de suas atividades, a Estratégia Nacional de Defesa prevê a criação da carreira de Analista de defesa, considerada carreira de estado, com requisitos profissionais compatíveis com as atividades do Ministério da Defesa [...] Esses profissionais, após seleção em concurso e realização de curso de especialização em defesa, na sua grande maioria, preencherão cargos no Ministério da defesa. Um certo número deles poderá ser distribuído para outros Ministérios no interesse do desenvolvimento de projetos e programas voltados para defesa nacional. (BRASIL, 2012)

A criação da carreira civil, entretanto, ainda não foi efetivada pelo chefe do Executivo e o controle civil, embora formal e legalmente estabelecido, segue fragilizado,

---

<sup>9</sup> A Política Nacional de Defesa foi aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 jun. 2005 (BRASIL, 2005).

<sup>10</sup> A Estratégia Nacional de Defesa foi aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 dez. 2008 (BRASIL, 2008).

tanto pela ausência de um corpo civil que exerça essa função como também pela baixa influência política do setor de defesa, que, conforme investiga Alsina Júnior (2009), “talvez [ocorra] em face da percepção de inexistência de ameaças que justifiquem o comprometimento de recursos substanciais com as forças armadas”. O Autor segue afirmando que, neste cenário, o poder Executivo pouco tem a lucrar com uma boa condução do setor e, por isso, “as decisões sobre a configuração de cada ramo e de seu conjunto são relegadas aos próprios militares”. Parece, portanto, que um melhor e maior controle civil no Brasil depende, atualmente, muito mais do interesse dos civis em promovê-lo, do que dos militares em aceitá-lo. Estes últimos, por exemplo, apesar de não terem ficado empolgados com a ideia da criação do Ministério da Defesa, aceitaram trabalhar nesse sentido, quando houve a proposição por parte do então Presidente, Fernando Henrique Cardoso (CASTRO; D’ARAUJO, 2001), evidenciando que as atitudes dos militares brasileiros diante de questões políticas aos poucos vem se ajustando ao ideal de subordinação à supremacia civil. Cabe aos civis, portanto, a importante missão de identificar a importância das questões de defesa e assumir o seu papel na relação com os militares.

#### A defesa e a Academia

“Desde os anos 1920, pelo menos, ficava claro para os militares que a soberania e a modernização seriam conquistadas como desenvolvimento econômico e com a tecnologia. (...) a industrialização era fator necessário para manter a independência nacional e, para tanto, as instituições de pesquisa precisavam ser incentivadas. (...) A industrialização brasileira, portanto, não pode ser pensada sem a presença de militares pesquisadores e de institutos militares de pesquisa, a exemplo do Instituto Tecnológico da Aeronáutica, criado em 1950, e do Instituto Militar de Engenharia, de 1959.” (D’ARAUJO, 2010).

“Em uma sociedade democrática, a Academia desempenha importante papel junto às instituições do estado, produzindo conhecimentos e análises que permitem romper os limites das verdades estabelecidas.

Embora houvesse acadêmicos que, isoladamente, se concentrassem no estudo e na pesquisa de temas relacionados à defesa nacional, não havia cursos, programas e infraestrutura que permitissem a produção de resultados robustos.

A produção de trabalhos acadêmicos relacionados ao tema defesa nacional aumentou significativamente em período recente, e se tornou sensível particularmente após a criação da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED)<sup>11</sup>.”

---

<sup>11</sup> A ABED é uma sociedade acadêmica civil sem fins lucrativos que congrega professores e pesquisadores voltados para os estudos das instituições militares, políticas de Defesa e temas estratégicos. Mais informações em: <http://www.abedef.org>.

### 3. A FORÇA AÉREA BRASILEIRA<sup>12</sup>

Em uma disputa futura entre países, o controle sobre as áreas oceânicas vai depender de uma batalha decisiva entre as Aviações de Caça oponentes. A fim de conseguir isso toda a força do ar que uma nação possui terá de ser concentrada no ponto decisivo. (MITCHELL, 1921, tradução nossa)

Muito embora a aviação fosse parte do Exército Brasileiro desde 1919, quando foi criada a Escola de Aviação Militar, apenas em 1927 foi criada a Arma de Aviação. Semelhantemente, na Marinha do Brasil, a Escola de Aviação Naval existia desde 1916, entretanto, apenas em 1931 foi criado o Corpo de Aviação. A institucionalização da aviação nas então duas Forças Armadas brasileiras, associada ao prazo de dois anos estabelecido em Portaria do Ministério da Viação e Obras Públicas, em 1931, para que as aeronaves nacionais fossem tripuladas por aeronautas brasileiros, fez aumentar o número de pilotos.

Inspirados principalmente pelos contemporâneos Giulio Douhet e William “Billy” Mitchell, que contestavam o papel de serviço auxiliar até então visualizado para a aviação, ainda no começo da década de 20 os estrategistas brasileiros começaram a considerar a emancipação do Poder Aéreo. Mas apenas em 1928 foi publicada na imprensa a primeira manifestação pública nesse sentido, assinada pelo Major-Brigadeiro do Ar Lysias Augusto Rodrigues, à época Major-Aviador do Exército.

O discurso tomou vulto e em janeiro de 1941, durante a segunda guerra mundial, foi criado o Ministério da Aeronáutica, nascido da união dos meios aéreos e recursos humanos do Exército, da Marinha e do Departamento de Aeronáutica Civil<sup>13</sup>. Seu braço

---

<sup>12</sup> Este capítulo foi escrito com base no Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012), dos registros históricos do Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica (HISTÓRIA, 1991) e de matérias divulgadas pelo DECEA em revista especial (A HISTÓRIA, 2011).

<sup>13</sup> O Departamento de Aeronáutica Civil havia sido criado em 1931, durante o governo do presidente Getúlio Vargas e era subordinado diretamente ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

armado foi denominado, inicialmente, Forças Aéreas Nacionais e, em junho do mesmo ano, passou a chamar-se Força Aérea Brasileira.

Com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, o Ministério da Aeronáutica, similarmemente ao ocorrido com as demais Forças, foi transformado no Comando da Aeronáutica (COMAER).

Cabe à Força Aérea Brasileira manter a soberania no espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria, impedindo o uso do espaço aéreo brasileiro para a prática de atos hostis ou contrários aos interesses nacionais. Para tanto, dispõe de capacidade de vigilância, controle e defesa do espaço aéreo, com recursos de detecção, interceptação e destruição.

Os atuais desafios a serem enfrentados pela Força Aérea são proporcionais às dimensões do País. Com a extensão continental de espaço aéreo a ser vigiado, controlado e defendido, aliada à complexidade do cenário internacional atual, criam-se múltiplas dimensões para a atuação da Força, que deverá ser capaz de responder às demandas com meios modernos e eficientes.

### 3.1 A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL<sup>14</sup>

No dia 20 de janeiro de 1941, os herdeiros de uma Força Aérea autônoma, independente da Marinha e do Exército, viram-se diante de uma Força sem força para participar do segundo grande conflito do século, no qual, de imediato, a Força Aérea se viu inteiramente envolvida. (HISTÓRIA, 1991)

---

<sup>14</sup> Esta seção foi escrita com base no opúsculo “A participação da Força Aérea Brasileira na II Guerra Mundial”, disponível em [https://www.incaer.aer.mil.br/opusculo\\_fab\\_seg\\_guerra.pdf](https://www.incaer.aer.mil.br/opusculo_fab_seg_guerra.pdf)

A segunda guerra mundial já se estendia por quase dois anos quando foi criada a Força Aérea Brasileira, em janeiro de 1941. Cerca de um ano e meio depois, em 22 de agosto de 1942, o Governo Brasileiro declarou guerra à Alemanha e à Itália<sup>15</sup> e, em fins de 1943, decidiu enviar forças brasileiras para a Campanha da Itália.

Um contingente da Força Aérea seria enviado para a luta na Europa, ao lado da Força Expedicionária Brasileira, tendo sido, para este fim, criado, em 18 de dezembro de 1943, o 1º Grupo de Aviação de Caça brasileiro, que desembarcou no Teatro de Operações em 06 de outubro de 1944<sup>16</sup>.

Quadro 3.1 – Total das operações do grupo de caça brasileiro na Itália

Missões executadas	445
Saídas ofensivas	2.546
Saídas defensivas	4
Horas de voo em operações de guerra	5.465
Horas de voo realizadas	6.144
Bombas lançadas	4.442
Munição calibre 50	1.180.200
Foguetes lançados	850

Em 02 de maio de 1945 cessou a guerra na Itália. Entre os 48 pilotos do Grupo de Caça brasileiro que realizaram missões de guerra houve um total de 22 baixas. O Quadro 3.1 apresenta um resumo das operações realizadas e o Quadro 3.2 um resumo dos resultados alcançados pela Força Aérea Brasileira na Campanha da Itália, onde atuou por cerca de 6 meses, com destaque para o desempenho acima da média durante o último mês da Guerra.

---

<sup>15</sup> A declaração de Guerra pelo Governo brasileiro ocorreu em resposta aos ataques sucessivos ocorridos entre 15 e 17 de agosto de 1942 a navios mercantes brasileiros com mais de 600 vítimas fatais.

<sup>16</sup> Numa rara ocasião, o Grupo de Caça Brasileiro teve oportunidade de apoiar diretamente a Força Expedicionária Brasileira (FEB); na véspera da conquista do Monte Castelo pela FEB, a 20 de fevereiro de 1945, o ataque de esquadrilhas brasileiras tinha eliminado a resistência inimiga numa elevação no flanco da tropa brasileira.

Quadro 3.2 – Resultados obtidos pelo Grupo de Caça brasileiro na Itália.

	De 06 a 29/04/45 (último mês antes do fim da Guerra)		Total	
	Destruidos	Danificados	Destruidos	Danificados
Aviões	-	-	2	9
Locomotivas	1	13	13	92
Transportes motorizados	470	303	1.304	686
Vagões e carros tanques	63	163	250	835
Carros blindados	-	-	8	13
Viaturas de tração animal	79	19	79	19
Pontes de estradas de ferro e de rodagem	4	14	25	51
Cortes em estradas de ferro e de rodagem	-	-	412	-
Plataformas de triagem	-	-	3	-
Edifícios ocupados pelo inimigo	129	92	144	94
Acampamentos	-	-	1	4
Postos de comando	2	2	2	2
Posições de artilharia	43	7	85	15
Alojamentos	-	-	3	8
Fábricas	4	3	6	5
Diversas instalações	39	4	125	54
Usina elétricas	-	-	5	4
Depósitos de combustível e munição	6	2	31	15
Depósito de material	-	-	11	1
Refinarias	1	1	3	2
Estações de radar	-	2	-	2
Embarcações	-	-	19	52
Navio	-	-	-	1

### 3.2 INICIATIVAS EM CURSO PARA O APARELHAMENTO DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

Dos grandes projetos recentes no sentido de manter e melhorar o poder aéreo brasileiro se destacam o F-X2 e o KC-290, brevemente descritos nos itens seguintes. Os dois projetos são evidências do relacionamento do Comando da Aeronáutica com o Poder Executivo, que é importante ponto de veto no processo orçamentário brasileiro.

### 3.2.1 PROGRAMA F-X2

Em 18 de dezembro de 2013, foi anunciado, em Nota Oficial da Força Aérea:

por meio do Programa F-X2, o Governo brasileiro confirmou a aquisição do avião militar supersônico GRIPEN-NG, caça de última geração que atenderá às necessidades operacionais da Força Aérea para os próximos 30 anos e que faz parte do Programa de Articulação e Equipamento da Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa, com vistas à defesa da Pátria. (GOVERNO, 2013)

Mais de cinco anos antes, em 27 de junho de 2008, a Força Aérea havia noticiado, que o processo de escolha da aeronave vencedora levaria em conta, principalmente, o atendimento aos requisitos operacionais estipulados pela Força (PROGRAMA, 2008). A notícia esclareceu ainda que outros critérios a serem utilizados na avaliação diziam respeito à logística, aos custos, às condições das ofertas de compensação comercial e ao grau de transferência de tecnologia para a indústria aeronáutica brasileira. Tomada a decisão pelos GRIPEN, a Força Aérea destacou que “durante todo o processo de seleção, o Comando da Aeronáutica sempre se pautou pela busca do melhor conhecimento dos aspectos técnicos, operacionais e logísticos atinentes às aeronaves participantes da escolha” (GOVERNO, 2013).

#### Histórico da aquisição dos GRIPEN<sup>17</sup>

A necessidade de reequipar a Força Aérea com uma aeronave de defesa e superioridade aérea compatível com a destinação e importância geopolítica do País configurou-se, definitivamente, no ano 2000, com a denominação Projeto F-X, fruto dos estudos iniciados em 1992, quando a Força Aérea delineou os primeiros requisitos das

---

<sup>17</sup> Esta seção reproduz parcialmente Nota Oficial da Força Aérea (GOVERNO, 2013). Mais informações e detalhes sobre a aquisição dos GRIPEN podem ser obtidos em <http://www.gripennng.fab.mil.br>.

aeronaves que deveriam substituir os F-103 MIRAGE III, operados desde o início da década de 70.

Em agosto de 2001, o Comando da Aeronáutica iniciou a seleção das empresas ofertantes de equipamentos compatíveis com os requisitos então definidos. No final do mesmo ano foram selecionadas as seguintes aeronaves, apresentadas por ordem alfabética: GRIPEN, F-16, MIG-29, MIRAGE 2000 e SUKHOI 30.

No início do ano de 2003, o processo foi suspenso pelo Governo Federal, tendo sido retomado em 1º de outubro do mesmo ano e em 31 de dezembro de 2004, com o término dos prazos válidos das propostas sem ter ocorrido a escolha de uma aeronave, o Governo decidiu preencher a lacuna decorrente da desativação dos F-103 MIRAGE III, que ocorreria em 2005, com a compra de doze Mirage 2000-C usados, fabricados na década de 80 e oriundos da Força Aérea Francesa. Na Força Aérea, esta aeronave recebeu a designação de F-2000 e foi operada a partir de 2006, tendo sido desativada em 31 de dezembro de 2013 (HISTÓRIAS, 2014).

Em 2007, o Estado-Maior da Aeronáutica reiniciou os estudos sobre as necessidades operacionais e características concernentes ao novo avião de caça multiemprego que deveria reequipar a Força Aérea e, em 15 de maio de 2008, instituiu a Comissão Gerencial do Projeto F-X2, com o objetivo de conduzir os processos dessa aquisição. A aeronave escolhida precisaria oferecer condições para atender ao cronograma de desativação de aeronaves de combate da Força Aérea, bem como dotar a Instituição de uma frota padronizada de aviões de caça de multiemprego. Assim, ainda em 2007, seis empresas com seus respectivos produtos foram pré-selecionadas<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Foram pré-selecionadas as empresas norte-americanas BOEING (F-18 E/F SUPERHORNET) e LOCKHEED MARTIN (F-16), a francesa DASSAULT (RAFALE), a russa ROSOBORONEXPORT (SUKHOI SU-35), a sueca SAAB (GRIPEN NG) e o consórcio europeu EUROFIGHTER (TYPHOON).

No final de 2008, considerando os aspectos referentes às áreas operacional, logística, técnica, de compensação comercial (*offset*<sup>19</sup>) e transferência de tecnologia para a indústria nacional, foram selecionadas três aeronaves para compor uma *short-list* para prosseguirem no certame: BOEING (F-18 E/F SUPERHORNET), DASSAULT (RAFALE) e SAAB (GRIPEN NG). Em 5 de janeiro de 2010, o Comando da Aeronáutica remeteu ao Ministério da Defesa o Relatório Final do Projeto F-X2, instrumento de assessoria à decisão do Governo Federal.

As análises prosseguiram e, em 18 de dezembro de 2013, a Presidente Dilma anunciou a decisão de adquirir as aeronaves GRIPEN-NG, da empresa SAAB-AB. Na ocasião, a oferta da empresa sueca, orçada em US\$ 4,5 bilhões (cerca de R\$ 11,6 bilhões), era considerada a mais barata entre as concorrentes (STOCHERO, 2014).

A partir de então, tiveram início negociações diretas com a empresa vencedora para acertos comerciais e refinamento de requisitos<sup>20</sup>, culminando com a assinatura do contrato em 24 de outubro de 2014<sup>21</sup>, cujo objeto inclui o fornecimento de 36 aeronaves (28 unidades *monoplace*, para um piloto, e 8 *biplace*, para dois tripulantes), além de logística inicial, treinamento, simuladores de voo e projetos de transferência de tecnologia e cooperação industrial. A primeira aeronave deverá ser entregue em 2019, e a última em 2024.

O investimento total será de aproximadamente 13 bilhões de reais (US\$ 5 bilhões). As 36 aeronaves multimissão serão utilizadas pela Força Aérea Brasileira em atividades de defesa aérea, policiamento do espaço aéreo, ataque e reconhecimento. A primeira unidade aérea a receber o novo modelo deverá ser o 1º Grupo de Defesa Aérea, com

---

<sup>19</sup> *Offset* ou compensação: “É toda e qualquer prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens e serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica e comercial” (DCA 360-1, 2005).

<sup>20</sup> Representantes, 2014; Força, 2014a; Força, 2014b; Brasil, 2014a.

<sup>21</sup> Brasil, 2014b.

sede em Anápolis, Goiás, que está sem aeronaves desde dezembro de 2013, quando foram aposentados os caças Mirage 2000. Atualmente, a defesa aeroespacial brasileira é realizada por jatos F-5EM e há negociações em andamento entre as Forças Aéreas do Brasil e da Suécia para a cessão temporária de caças Gripen nas versões C/D para uso até o recebimento das aeronaves novas. A expectativa é que algumas destas aeronaves já estejam no Brasil para uso durante os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016.

### 3.2.2 PROJETO KC-390

Em 14 de abril de 2009, o Comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro-do-Ar Juniti Saito, assinou contrato com a Empresa Brasileira de Aeronáutica, EMBRAER, para o desenvolvimento do avião cargueiro KC-390, que substituirá os C-130 Hércules. O projeto do KC-390 prevê o desenvolvimento da aeronave, conforme as especificações da Força Aérea, e a construção de dois protótipos, no prazo de sete anos, ao custo estimado de R\$ 3 bilhões, à época da assinatura do contrato (COMANDANTE, 2009).

O primeiro protótipo do KC-390 foi apresentado no dia 21 de outubro de 2014, na fábrica da EMBRAER, quando pela primeira vez, a imprensa e representantes de mais 32 países tiveram a oportunidade de ver de perto o maior avião já desenvolvido e fabricado no Brasil. Estiveram presentes ao evento o Ministro da Defesa, Celso Amorim; o Comandante da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro do Ar Juniti Saito, além dos ministros da Defesa da Argentina e Portugal, e do Comandante da Força Aérea da República Tcheca (NOVO, 2014).

### 3.3 AS RELAÇÕES CIVIS-MILITARES DURANTE A CRISE AÉREA

A chamada “crise aérea” ou “apagão aéreo”, teve seu estopim no grave acidente com 154 vítimas fatais, ocorrido em 29 de setembro de 2006, que envolveu duas aeronaves: um Boeing 737-800 da empresa aérea brasileira GOL e um jato executivo EMBRAER Legacy 600, recém adquirido pela empresa americana de taxi aéreo ExcelAire.

Nos dez meses seguintes ao acidente, ocorreram dez paralisações ou semiparalisações em vários aeroportos do país, com motivações diversas (panes em equipamentos, “operações-padrão” dos controladores de tráfego aéreo, demandas salariais), embora produzindo os mesmos resultados: caos e insegurança na população (D’ARAÚJO, 2010). Sob os holofotes da imprensa e aproveitando o momento de pressão da população sobre o governo, controladores de tráfego aéreo traziam à tona com as paralizações o debate acerca da gestão militar sobre a atividade – falava-se na desmilitarização do setor. O controle de tráfego aéreo esteve aos cuidados da Força Aérea desde sua criação, muito embora sua execução fosse compartilhada entre militares e civis, estes últimos quase em sua totalidade funcionários da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, a INFRAERO.

Nesse contexto de instabilidade política aconteceu o “motim dos controladores”, em março de 2007, cujo desenrolar promoveu a “crise aérea” à exemplo atual de estremecimento das relações civis-militares no Brasil. Isso porque houve tratativas diretas do Palácio do Planalto com os controladores que haviam paralisado por horas suas atividades e permaneciam “aquartelados voluntariamente”, em um ato que, para os civis significava uma greve, enquanto para os regulamentos militares, a recusa para cumprir a tarefa de controlar o tráfego aéreo caracterizava “recusa de obediência individual, desacato e motim” (MOTIM, 2007).

A negociação direta do Presidente Lula com os controladores, intermediada pelo Ministro do Planejamento, incluiu a promessa de que para os amotinados não haveria punição. Um misto de distorções nas relações civis-militares pôde ser observado claramente a partir dessa iniciativa do Chefe do Executivo. Dentre elas, as mais evidentes são a ausência, nas negociações com os controladores e no assessoramento ao Presidente, das autoridades civis diretamente associadas ao controle civil (Ministério da Defesa e Agência Nacional de Aviação Civil); e a desautorização explícita do Comandante da Aeronáutica quanto à punição dos amotinados.

O período de crise continuou, agora agravado pelo desconforto em relação ao motim, e perdurou até momento posterior ao acidente de 17 de julho de 2007, envolvendo uma aeronave Airbus A320, da empresa aérea brasileira TAM, que causou a morte das 187 pessoas a bordo, além de mais 12 no solo. Apenas recentemente houve a confirmação, pelo STM, da condenação dos militares diretamente envolvidos no motim de 2007 (STM, 2014).

### 3.4 A AVIAÇÃO NAVAL E OS CONFLITOS COM A MARINHA DO BRASIL

A despeito do trabalho conjunto e cooperativo das Forças Armadas observado durante o regime militar, não deixaram de existir conflitos internos entre as três forças, que ficaram mais visíveis na Nova República (CASTRO; D'ARAUJO, 2001). Na verdade, ao se estudar o histórico das Forças Armadas brasileiras, há de se concordar com a afirmação de Alsina Júnior (2003), de que “as divergências entre as forças singulares serão quase tão comuns quanto as convergências”.

O conflito entre Forças de maior vulto envolvendo a Força Aérea é, sem dúvidas, aquele com a Marinha brasileira acerca da aviação naval. Os desentendimentos entre as duas Forças sobre este assunto teve início nos primórdios da criação do Ministério da

Aeronáutica, em 1941, e se sustentou até meados de 1997, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A Marinha havia sido a primeira Força Armada brasileira a investir na área de aviação, e foi a criadora da primeira escola de aviação do país, em 1916, a Escola de Aviação Naval. O apoio à criação de um poder aéreo unificado, por parte da Marinha, teria sido restrito aos militares diretamente envolvidos com a aviação e que, por isso, acabavam afastados das atividades carreiristas da Força. Os Almirantes da época, por sua vez, não se agradavam da ideia, mas diante da aprovação do governo e do forte apoio dado pelo Exército brasileiro, viram seu braço aéreo ser incorporado ao recém criado Ministério da Aeronáutica, em 1941.

Em 1946, quando foi criado o Estado-Maior das Forças Armadas, a Marinha já sinalizava o seu anseio por dispor de uma aviação naval própria. O discurso ganhou força com a primeira aquisição de um porta-aviões pelo Brasil<sup>22</sup>, em 1956, seguido de muita tensão entre as duas Forças, que resultou na definição, por meio de Decreto do Presidente Castelo Branco, em 1965, de que à Marinha caberia apenas a operação de aeronaves de asa rotativa, enquanto à Força Aérea foi assegurado o monopólio sobre a operação de aeronaves de asa fixa (BRASIL, 1965). O acaloramento do debate teria, inclusive, acarretado na demissão de ministros militares (CASTRO; D'ARAUJO, 2001).

No primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a antiga reivindicação da Marinha, de uma aviação naval própria, ressurgiu com vigor e o Decreto do presidente Castelo Branco, que ainda vigia, foi, então, revogado (CASTRO; D'ARAUJO, 2011; BRASIL, 1998).

---

<sup>22</sup> Em fins de 1956, o Brasil adquiriu a embarcação da Marinha Real Britânica, rebatizando-a de *Minas Gerais*. O primeiro porta-aviões brasileiro foi desativado em 2001.

Apesar do aparente fim do conflito, as duas Forças permaneceram distanciadas, resultando na definição de estratégias isoladas e distintas, principalmente acerca dos processos de aquisição de aeronaves para ambas. Apenas recentemente, após definição da compra, para a Força Aérea, dos aviões de caça GRIPEN, tem havido maior aproximação com a Marinha no sentido de adotar o mesmo tipo de aeronaves para missões semelhantes nas duas Forças (FAB, 2014), o que certamente acarretaria na otimização dos recursos empregados, principalmente no que diz respeito à formação de pessoal e à manutenção dos equipamentos.

#### **4. O ORÇAMENTO DA FORÇA AÉREA EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS**

A participação no orçamento é um forte indicativo da importância estratégica e política que se confere a uma instituição. Essa medida é um importante indicador de uma das dimensões das relações civis-militares conforme o modelo proposto por Barany (2012), pois reflete aspectos relevantes à compreensão das interações entre as Forças Armadas e o Estado, este último representado principalmente pela figura do Chefe do Executivo, na definição das diretrizes orçamentárias para o setor.

Ao setor de defesa de um país, é esperado um investimento de cerca de 2% do PIB. Essa meta é o valor recomendado pela Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN aos seus 27 países membros<sup>23</sup> e, portanto, perseguida pelos países em desenvolvimento, que buscam ser equiparados às grandes potências que integram aquela Organização, como é o caso do Brasil. O índice de 2% é, em geral, perseguido pelos líderes militares e, no caso do Brasil, também é fortemente defendido pelo Ministro da Defesa. Os líderes civis, por sua vez, não oferecem a atenção devida ao assunto, que não possui grande apelo político no país, dada a ausência de conflitos recentes e a baixa probabilidade de envolvimento em novos conflitos. Isso posto, fica evidente que o orçamento destinado à cada Força armada possui um componente político que depende diretamente do grau de relacionamento entre os líderes militares e civis, ficando com os primeiros a responsabilidade de evidenciar aos últimos a importância do tema e, conseqüentemente, a necessidade de maiores investimentos na área.

---

<sup>23</sup> São membros da OTAN: Albânia, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Reino Unido, República Tcheca e Turquia. (Fonte: <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>)

Na tentativa de identificar alguns dos aspectos relacionados à distribuição de orçamento para a área de defesa, em especial para a Força Aérea, buscando identificar elementos que possam destacar o papel desta Força no processo de democratização do país, foram realizadas análises acerca dos investimento em defesa no Brasil, da distribuição do orçamento de defesa entre as Forças Armadas e dos investimentos e despesas por Força, descritos ao longo deste Capítulo.

Para a realização das análises que seguem, foram utilizados os dados disponibilizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>24</sup> de execução orçamentária referentes ao período de 2004 a 2013 e de dotação orçamentária para 2014. Em complemento, foram utilizados os dados de execução orçamentária do período de 1995 a 2008, do SIDOR/SIAFI<sup>25</sup>, informados por Brustolin (2009). Os dados do PIB nominal utilizados são os divulgados pelo IBGE<sup>26</sup>, para o período de 1995 a 2014. Adicionalmente, alguns dos resultados foram comparados aos do banco de dados de gastos militares divulgado pelo SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*)<sup>27</sup>, conceituado instituto de pesquisa na área de segurança e defesa.

Para todas as análises apresentadas neste trabalho, o total de investimentos em defesa no Brasil foi considerado como sendo igual à soma dos orçamentos destinados a cada uma das três Forças Armadas, não incluídos aí os demais gastos associados ao Ministério da

---

<sup>24</sup> Os dados de execução orçamentária estão disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s1154>.

<sup>25</sup> SIDOR: Sistema Integrado de Dados Orçamentários; SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

<sup>26</sup> Dados do PIB brasileiro são divulgados pelo IBGE no site Séries Históricas e Estatísticas: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>.

<sup>27</sup> SIPRI é um instituto internacional independente dedicado a pesquisas sobre conflito, armamento, controle de armas e desarmamento. Fundado em 1966, o SIPRI fornece dados, análises e recomendações, com base em dados abertos, para o público interessado. A base de dados sobre gastos militares está disponível em: [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)

Defesa<sup>28</sup>. Cabe destacar que o orçamento total destinado às Forças Armadas representa mais de 90% do total atribuído à pasta da defesa, portanto, sendo, representativo dos gastos em defesa no Brasil.

#### 4.1 INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL

Acerca dos investimentos em defesa no Brasil foram obtidos os resultados apresentados no Gráfico 4.1, em que o índice percentual de gasto em defesa é comparado ao índice calculado dos gastos das Forças Armadas em relação ao PIB, no período de 1995 a 2008.

Conforme observado no Gráfico 4.1, o gasto total das Forças Armadas atualmente é inferior a 1,4% do PIB. Mesmo considerando o orçamento total destinado ao Ministério da Defesa, o montante não chega aos 1,5%, conforme apresentado na Gráfico 4.2.

Observa-se ainda no Gráfico 4.1, que nos últimos 20 anos, o investimento em defesa no Brasil alcançou os 2% recomendados pela OTAN apenas nos anos 2001 e 2002, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo caído a partir do primeiro mandato do Presidente Lula. Ao final do 2º mandato do Presidente Lula, havia leve tendência de aumento neste índice, entretanto, a partir do governo da Presidente Dilma, a distribuição cai novamente, alcançando a marca mais baixa no período analisado ao terceiro ano do primeiro mandato da Presidente Dilma, de 1,34%, com leve tendência de queda.

---

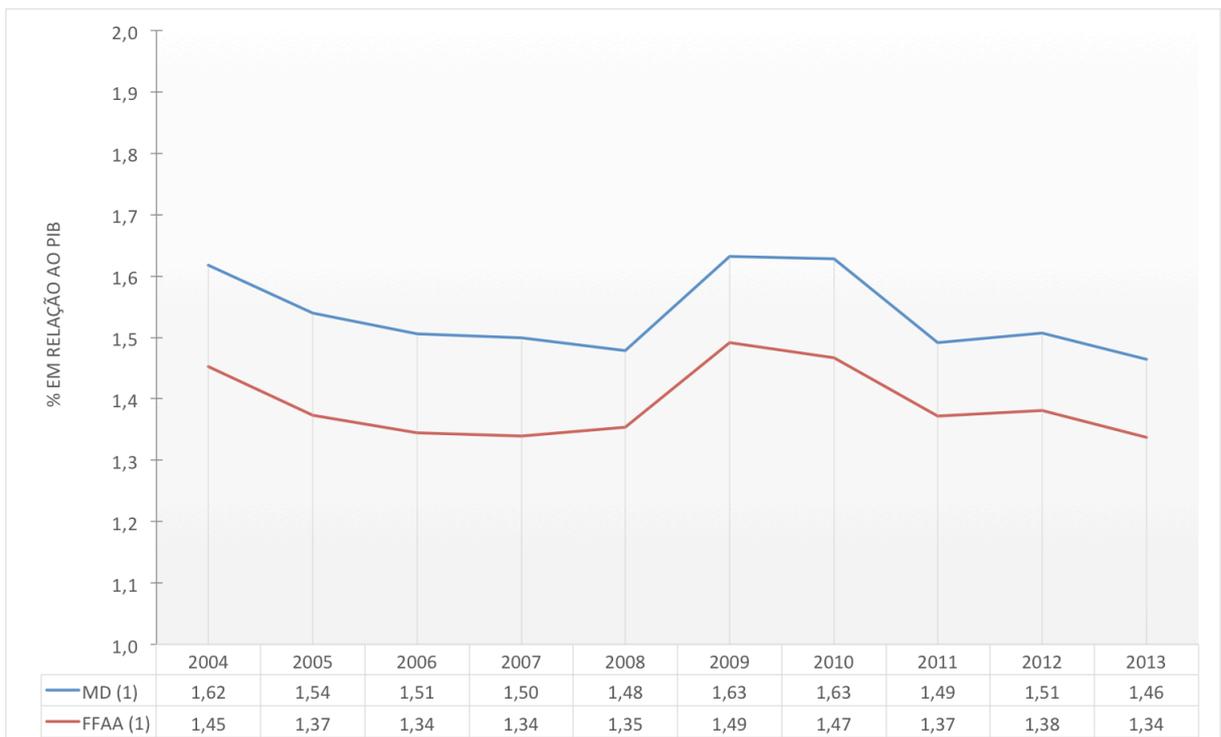
<sup>28</sup> O gasto total do Ministério da Defesa considera também o orçamento destinado à sua administração central, além daquele atribuído às seguintes instituições: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, à Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica, à Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL, à Fundação Osório, à Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha – CCCPM, à Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. – AMAZUL e aos Fundos do Ministério da Defesa, de Administração do Hospital das Forças Armadas, do Serviço Militar, Aeronáutico, Aeroviário, do Exército, Naval e de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

Gráfico 4.1 – Peso do gasto militar no Brasil como porcentagem do PIB.



Fontes: (1) SIPRI, (2) SIDOR/SIAFI (Brustolin, 2009), (3) MPOG. Elaboração própria.

Gráfico 4.2 – Comparação do peso do orçamento das Forças Armadas com o peso do orçamento total do Ministério da Defesa, em relação ao PIB.



MD: Ministério da Defesa; FFAA: Forças Armadas. Fonte: (1) MPOG. Elaboração Própria.

O cenário do investimento em defesa no Brasil acontece a despeito dos esforços do atual Ministro da Defesa, Celso Amorim, que desde que assumiu a pasta em 2011, defende que o Brasil venha a atingir o investimento de 2% do PIB em 10 anos<sup>29</sup>, chegando, assim, a patamar equivalente ao dos demais países integrantes do BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul), cuja média de investimentos em defesa é de cerca de 2,3% do PIB. Atualmente, entre os países integrantes do grupo, o Brasil fica à frente apenas da África do Sul, no que se refere à investimentos em defesa (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 – Peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS

<b>País (BRICS)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
África do Sul	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2
Brasil	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
China	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0
Índia	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5
Rússia	4,1	3,8	3,7	3,9	4,1
<i>Média</i>	<i>2,4</i>	<i>2,3</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>

Fonte: SIPRI. Elaboração própria.

Dois dos BRICS são membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU: China e Rússia. Tendo em vista o pleito do Brasil para ser incluído entre os países com poder de veto no Conselho, seria plausível buscar equiparar seus gastos em defesa ao daqueles países. A Índia, por exemplo, que também briga por uma cadeira cativa no Conselho de Segurança e integra os BRICS, emprega atualmente 2,5% de seu PIB em defesa, superando outras potências como a China (2%), a Alemanha (1,4%) e o Japão (1%), conforme apresentado na Tabela 4.2.

<sup>29</sup> Agência Senado, 2012; Amorim, 2014.

Tabela 4.2 – Ranking do peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao Conselho, por país

	<b>País</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Média (2009- 2013)</b>	
<b>1º</b>	Estados Unidos*	4,8	4,8	4,7	4,4	3,8	4,5	CS-ONU
<b>2º</b>	Rússia	4,1	3,8	3,7	3,9	4,1	3,92	BRICS CS-ONU
<b>3º</b>	Índia	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5	2,64	BRICS Aspirante CS-ONU
<b>4º</b>	Reino Unido*	2,6	2,5	2,4	2,4	2,3	2,44	CS-ONU
<b>5º</b>	França*	2,6	2,4	2,3	2,3	2,2	2,36	CS-ONU
<b>6º</b>	China	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	2,06	BRICS CS-ONU
<b>7º</b>	Brasil	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,52	BRICS Aspirante CS-ONU
<b>8º</b>	Alemanha*	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,38	Aspirante CS-ONU
<b>9º</b>	África do Sul	1,3	1,2	1,1	1,2	1,2	1,2	BRICS
<b>10º</b>	Japão	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	Aspirante CS-ONU

\*País membro da OTAN. Fonte: SIPRI. Elaboração própria.

Dos membros permanentes no Conselho de Segurança da ONU (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China), o que menos investe em defesa é a China, com cerca de 2% de seu PIB. A média atual de investimento desses países em defesa é de cerca de 3%, conforme apresentado na Tabela 4.3.

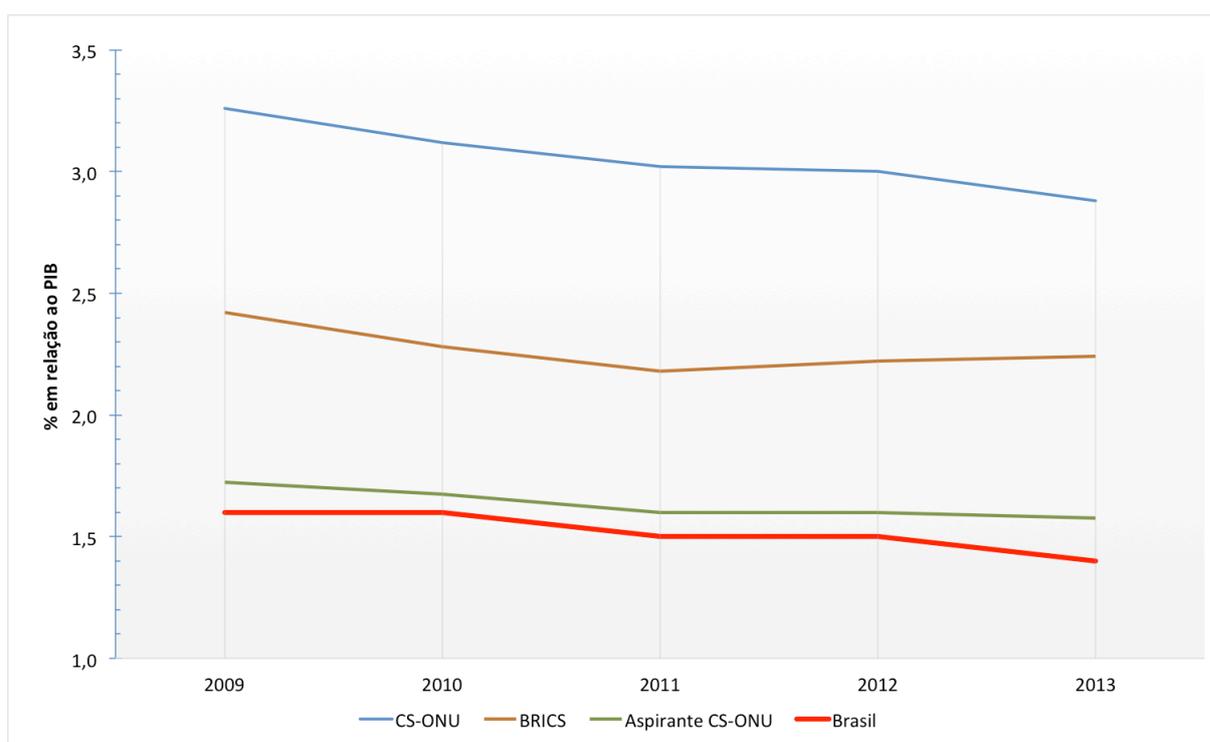
Tabela 4.3 – Peso do gasto militar como porcentagem do PIB – BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao CS-ONU

	<b>País</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Média 2009-2013</b>
<b>CS-ONU</b>	Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China	3,3 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %	2,9 %	3,1 %
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul	2,4 %	2,3 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,3 %
<b>Aspirantes ao CS-ONU</b>	Alemanha, Brasil, Índia e Japão	1,7 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,6 %

Fonte: SIPRI. Elaboração própria.

O Brasil também apresenta índices de investimento em defesa baixos quando comparado às médias observadas para os países do BRICS, para os países membros do Conselho de Segurança da ONU, para o grupo de países aspirantes ao Conselho, conforme Gráfico 4.3 a seguir.

Gráfico 4.3 – Comparação do peso do gasto militar como porcentagem do PIB no Brasil com a média do gasto militar dos BRICS, membros do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU) e aspirantes ao CS-ONU.



Fonte: SIPRI. Elaboração própria.

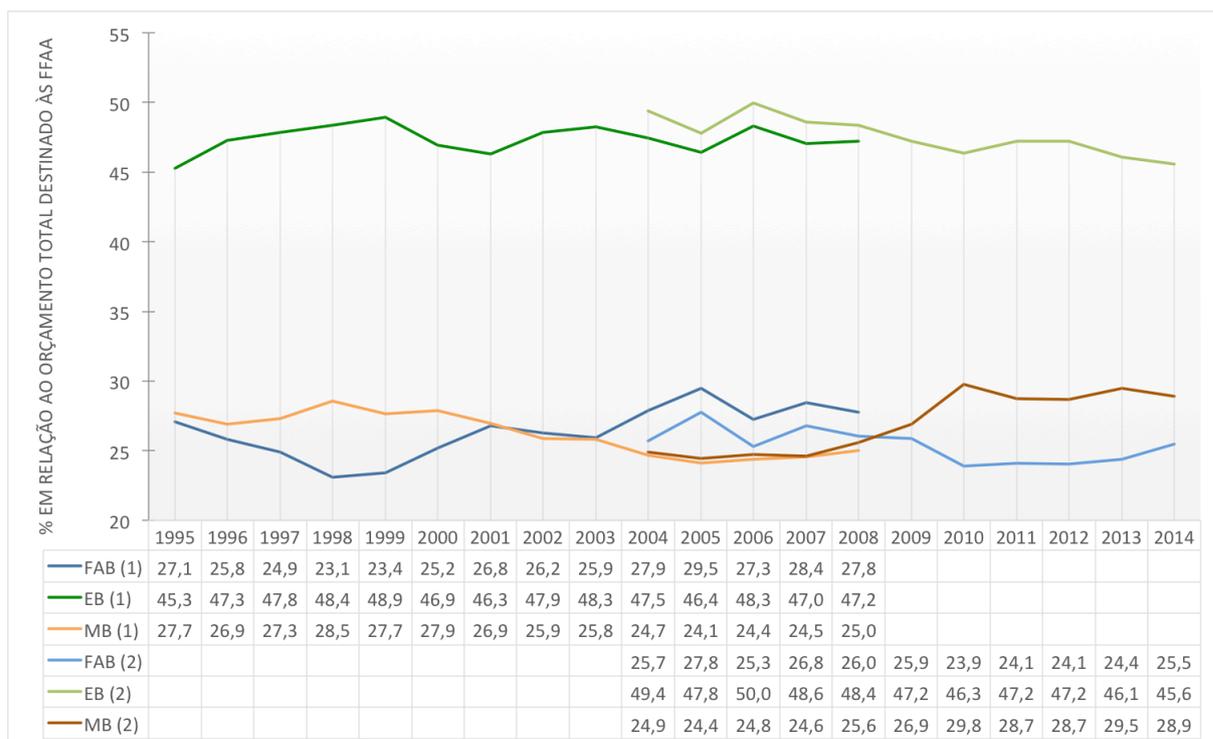
#### 4.2 DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO DE DEFESA ENTRE AS FORÇAS ARMADAS

O comportamento da distribuição do orçamento destinado à defesa entre as Forças Armadas foi avaliado de duas formas. Na primeira foram comparados o total do orçamento destinado a cada Força com o orçamento total destinado às três Forças Armadas. Já na segunda análise, buscou-se averiguar o peso do orçamento destinado a cada Força como porcentagem do PIB, comparando o resultado ao investimento total em defesa no Brasil.

O orçamento de defesa do Exército, Marinha e Força Aérea em relação do total destinado às Forças Armadas

Nesta análise, foi avaliada a proporção da distribuição do orçamento destinado à defesa entre as três Forças Armadas. Os resultados estão apresentados na Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4 – Proporção dos gastos militares no Brasil, por Força.



FAB: Força Aérea Brasileira, EB: Exército Brasileiro, MB: Marinha do Brasil.

Fontes: (1) SIDOR/SIAFI; (2) MPOG. Elaboração própria.

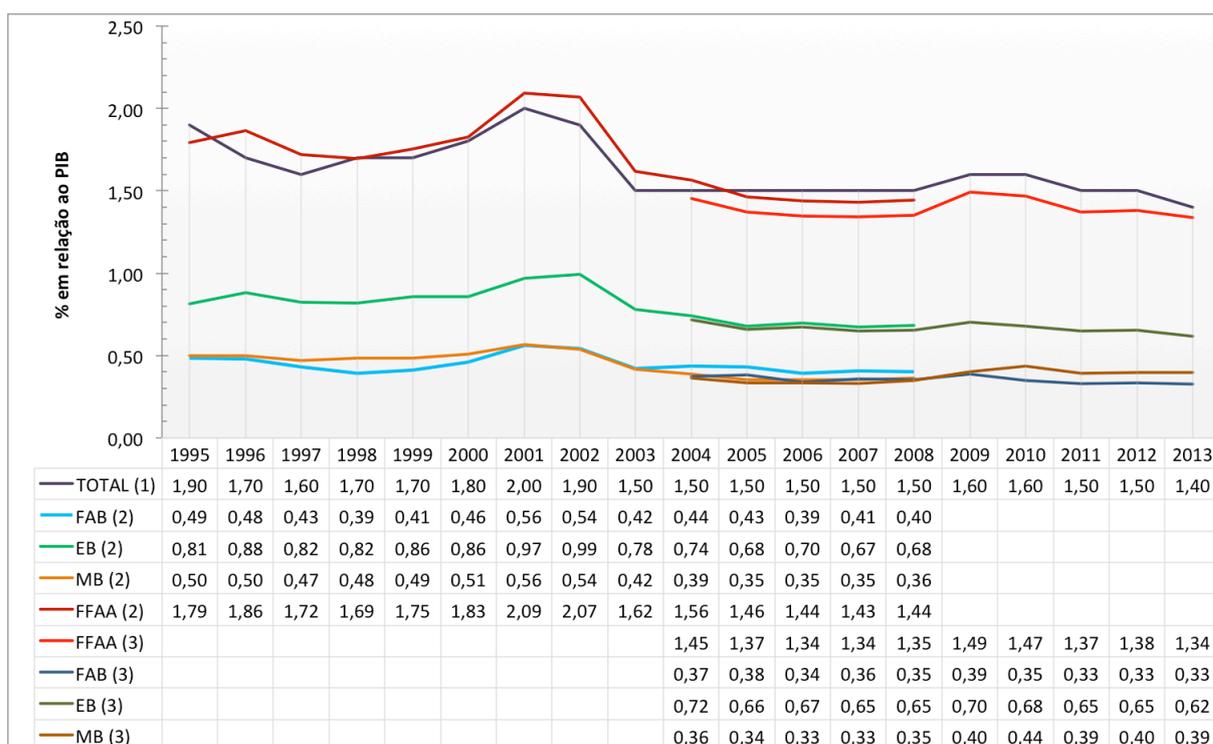
Observa-se que o Exército mantém-se ao longo do tempo sempre próximo à marca dos 50%, enquanto Marinha e Força Aérea se alternam na faixa dos 25 a 30% restantes. Apesar de permanecer com a maior parcela do orçamento destinado à defesa, fica evidenciado nos últimos três anos uma pequena redução do orçamento destinado ao Exército em relação às demais Forças. Também é possível observar tendência de aumento na parcela de orçamento destinado à Força Aérea nos últimos dois anos, aumento este que deve se manter nos próximos anos, por conta dos dois projetos de grande vulto em desenvolvimento por essa

Força: o projeto KC-290, cujo contrato foi assinado em 2009, e o projeto FX-2, que após mais de 10 anos em discussão culminou com a contratação, em 2014, do grupo sueco SAAB, para o fornecimento das aeronaves de caça Gripen NG.

### O orçamento de defesa das Forças Armadas como porcentagem do PIB

O resultado da comparação do orçamento de cada Força em relação ao PIB é apresentado no Gráfico 4.5. O resultado mostra que a distribuição do orçamento entre as Forças Armadas é linear em relação ao orçamento total destinado à defesa. Há leve tendência de queda no orçamento destinado à defesa a partir de 2012, sendo o Exército a Força mais afetada, já que o orçamento destinado à Marinha e à Força Aérea se mostram estáveis desde 2011, corroborando o resultado obtido na análise anterior.

Gráfico 4.5 – Comparação do peso do gasto militar no Brasil como porcentagem do PIB, por Força.



FAB: Força Aérea Brasileira, EB: Exército Brasileiro, MB: Marinha do Brasil, FFAA: Forças Armadas.

Fontes: (1) SIPRI; (2) SIDOR/SIAFI; (3) MPOG. Elaboração Própria.

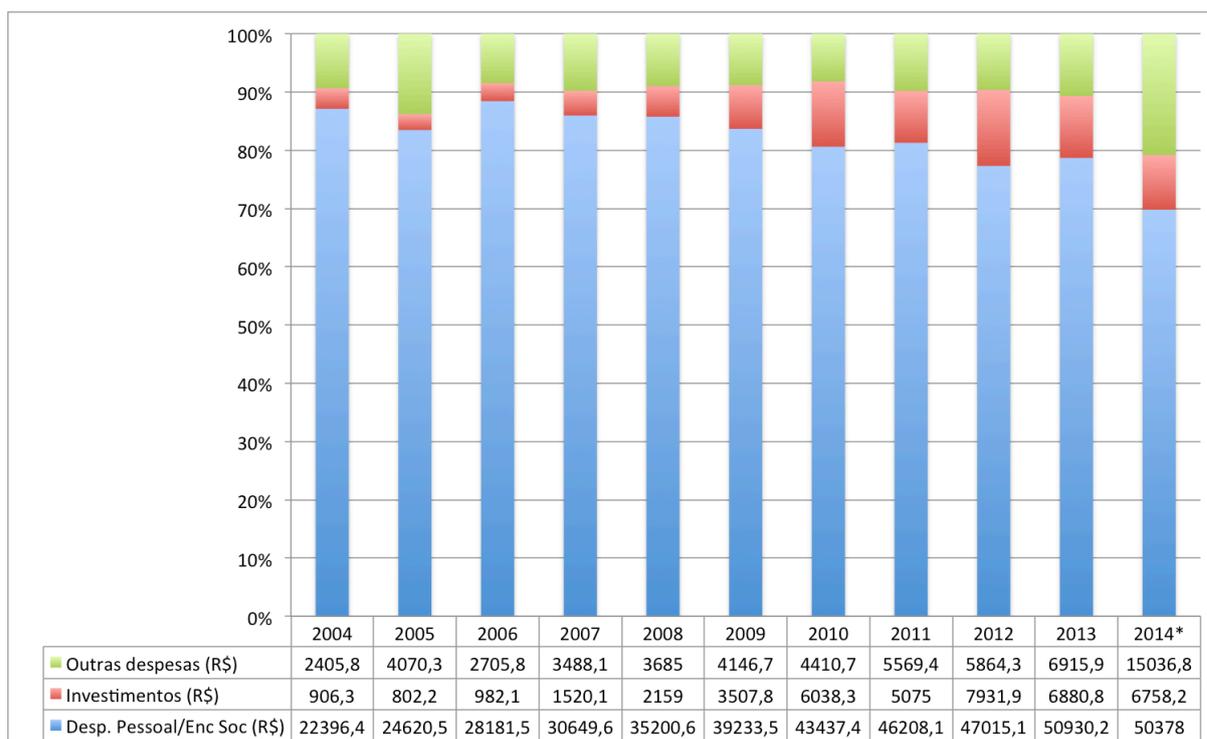
### 4.3 INVESTIMENTOS E DESPESAS DAS FORÇAS ARMADAS

Investimentos são “despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à realização de programas especiais de trabalho e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente. São os gastos em bens e serviços que acumulam ou aumentam a riqueza da instituição” (GLOSSÁRIO, 2008). No caso da Força Aérea, por exemplo, é considerado como investimento o orçamento empregado nos projetos KC-290 e FX-2. Já as despesas de custeio são aquelas “necessárias à prestação de serviços e à manutenção da ação da administração como, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros” (GLOSSÁRIO, 2008).

Para que as Forças Armadas sejam mantidas em pronto emprego, é preciso que haja orçamento destinado a investimentos, que proporcionam o aparelhamento das Forças, em especial por meio da aquisição de equipamentos de guerra (aeronaves, navios e tanques).

Em termos absolutos, o orçamento das Forças Armadas vem crescendo nos últimos anos, acompanhando o crescimento do país. Entretanto, quando se fala especificamente em investimentos, a taxa de crescimento não se mantém, conforme se observa no Gráfico 4.6, apresentando, inclusive, leve tendência de queda a partir de 2011. O motivo do fenômeno é, em geral, atribuído ao aumento crescente de despesas com pessoal observado no mesmo período.

Gráfico 4.6 – Proporção dos gastos de defesa em investimentos, despesas com pessoal e encargos sociais (Desp. Pessoal/Enc Soc) e demais despesas.

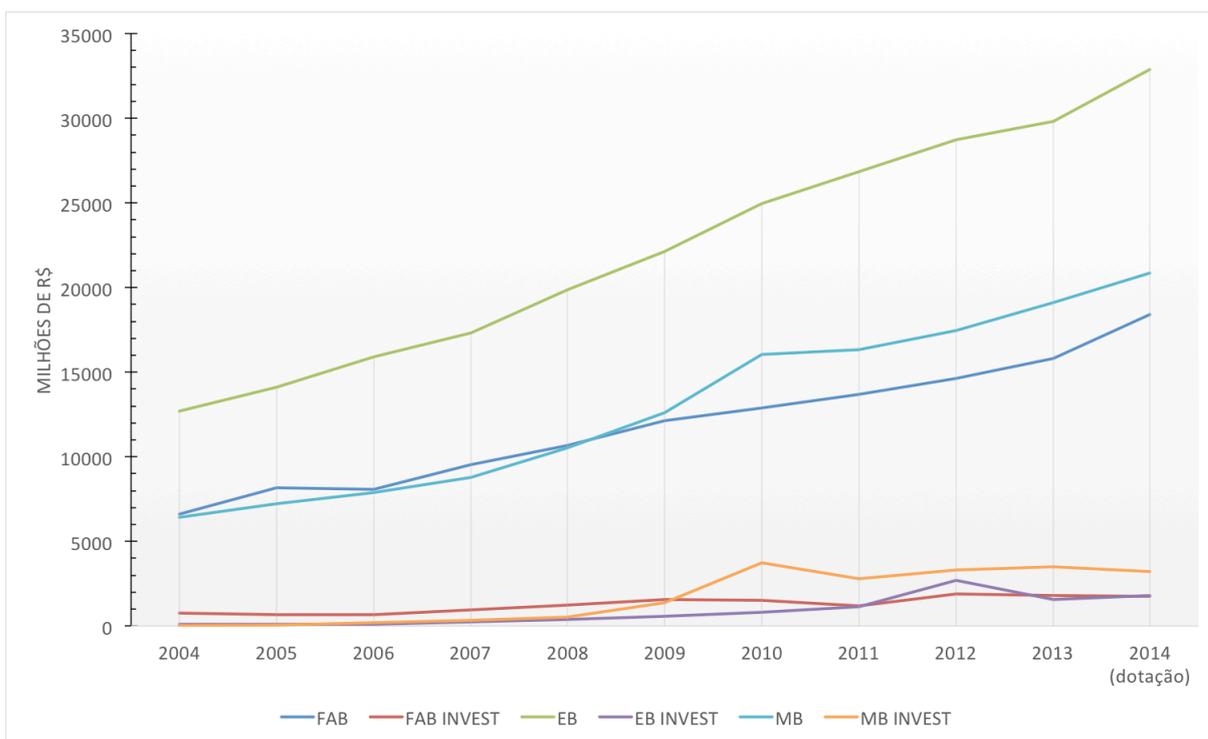


Fonte: MPOG. Elaboração própria.

O cenário (aumento do orçamento total e manutenção dos investimentos) se reproduz na comparação entre as Forças Armadas, como se observa no Gráfico 4.7, em que também é possível observar que a Marinha é a Força que destina maior proporção de seus recursos em investimentos, desde 2009, possivelmente impulsionada pelo acordo firmado entre Brasil e França ao final de 2008 (PEIXOTO, 2008), que deu origem ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)<sup>30</sup>, em desenvolvimento por esta Força.

<sup>30</sup> Mais informações sobre o PROSUB podem ser obtidas no site da Marinha do Brasil, em: [http://www.marinha.mil.br/sites/default/files/imagens/banner\\_publicidade/prosub.pdf](http://www.marinha.mil.br/sites/default/files/imagens/banner_publicidade/prosub.pdf).

Gráfico 4.7 – Comparação do orçamento total do Exército, Marinha e Força Aérea com os investimentos realizados por cada Força Armada, em valores absolutos (milhões de reais).



FAB: Força Aérea Brasileira (orçamento total), FAB INVEST: Investimentos da FAB, EB: Exército Brasileiro (orçamento total), EB INVEST: Investimentos do EB, MB: Marinha do Brasil, MB INVEST: Investimentos da MB. Fonte: MPOG. Elaboração própria.

Conforme se observa no Gráfico 4.8, proporcionalmente ao seu orçamento, cada uma das Forças Armadas destina para investimentos apenas uma pequena parcela de seus recursos. Chama a atenção o fato de ser o Exército a Força que menos aplica em investimentos, a despeito de ser maior captadora de recursos. O resultado pode se explicar pelo volume de efetivo desta Força singular, que é três vezes maior que o das outras duas Forças, o que lhe confere volume maior de despesas com pessoal e encargos sociais.

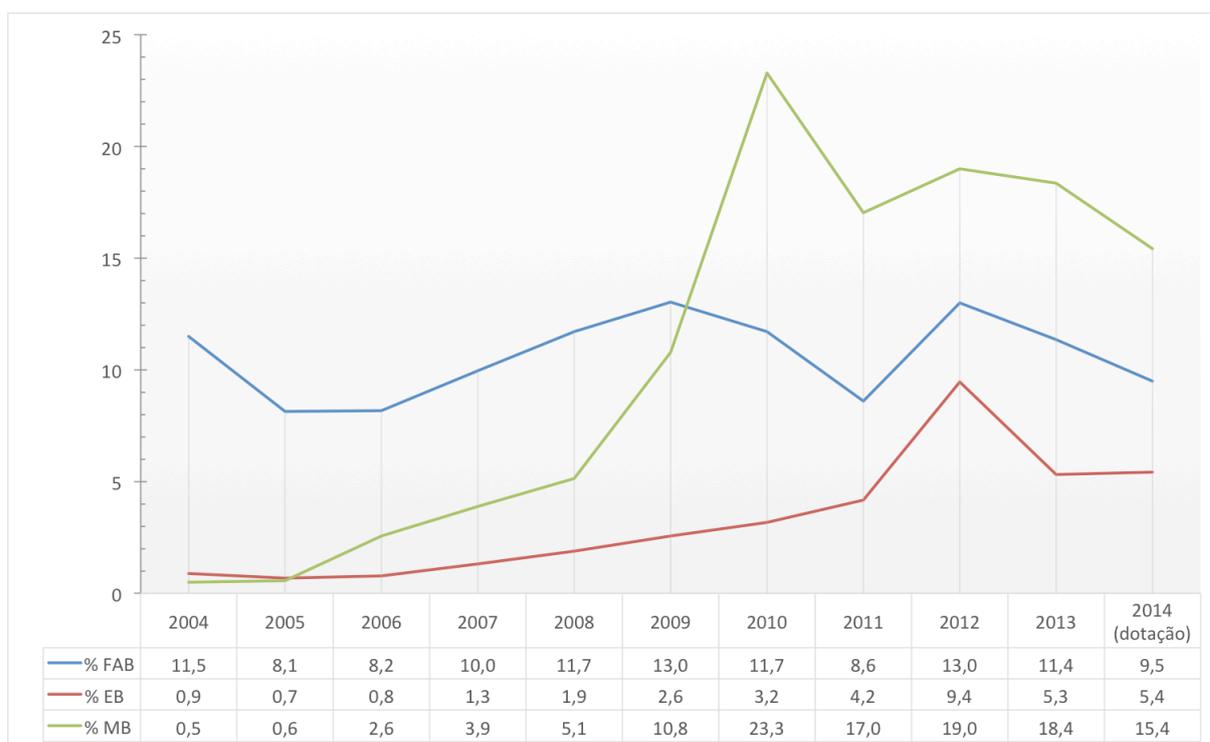
A Marinha é a Força que atualmente destina uma parcela maior de seu orçamento a investimentos, posição que mantém desde 2009, certamente impulsionada pelo PROSUB.

Já a Força Aérea é a Força que apresenta, nos últimos 10 anos, maior estabilidade no que diz respeito a investimentos. Esta estabilidade lhe confere o primeiro lugar quando consideradas as médias de investimentos proporcionais ao orçamento de cada Força, no período de 2004 a 2013, quando a Força Aérea totaliza 10,7%, a Marinha 10,1% e o Exército apenas 3%.

É esperado que a Força Aérea mantenha ou aumente seus índices de investimento nos próximos anos, devido, principalmente, a recente aquisição dos aviões de caça GRIPEN NG, para o que já estaria assegurado o valor de R\$ 1 bilhão no orçamento de 2015 (ORÇAMENTO, 2014).

O baixo volume do orçamento de defesa destinado a investimentos observado de 2004 a 2009 corrobora o atual estado das Forças Armadas, em que seus respectivos Comandantes se empenham na tentativa de tentar recuperar a capacidade operacional de cada Força (AUDIÊNCIA, 2013). Apesar da leve melhora a partir de 2010, os investimentos ainda são baixos e insuficientes para o aparelhamento das Forças Armadas.

Gráfico 4.8 – Porcentagem do orçamento de cada Força destinado a investimentos.



FAB: Força Aérea Brasileira, EB: Exército Brasileiro, MB: Marinha do Brasil.

Fonte: MPOG. Elaboração própria.

#### 4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O orçamento destinado à defesa no Brasil fica aquém do que seria ideal para um país que busca ser equiparado às grandes potências mundiais, corroborando com o cenário de baixo interesse político no assunto, motivado, principalmente, pela baixa probabilidade de conflitos atualmente percebida pela população e líderes políticos.

A dificuldade das Forças singulares em destinar seu orçamento a investimentos fica mantida, caso seja mantida, nos próximos anos, a destinação de menos 1,5% do PIB para defesa, já que as despesas com pessoal e encargos sociais tendem a aumentar, ainda que o quantitativo de efetivo fosse mantido.

Considerando o peso político atribuído à captação de orçamento, a influência da Força Aérea em relação ao Exército e Marinha permanece estável ao longo do tempo. Não

há evidência de que o cenário de influência política de cada Força tenha sofrido mudanças no período analisado em função da distribuição de orçamento entre as Forças Armadas, sendo que o Exército mantém, ao longo do tempo, posição de destaque em relação à Força Aérea e à Marinha, considerando o total de recursos atribuídos a cada uma das Forças Armadas.

Entretanto, cabe destaque à Força Aérea e à Marinha em relação ao Exército no que diz respeito ao percentual de recursos de cada Força destinado a investimentos, o que pode significar uma maior sintonia destas duas Forças com o Executivo atualmente, e, no caso da Força Aérea, uma maior sintonia ao longo do tempo, já que é a Força que mantém mais estável seus índices de investimentos nos últimos 10 anos. Essa análise, entretanto, não é plena. Na tentativa de estabelecer qual a Força conta com maior apoio político, caberia incluir outras variáveis, como, por exemplo, o custo dos equipamentos necessários ao aparelhamento de cada Força<sup>31</sup>. Ainda, assim, o resultado de evidência da Força Aérea surpreende, mesmo tendo em vista o caráter estritamente ligado à tecnologia próprio desta Força, que demanda naturalmente os investimentos realizados, já que o esperado seria a prevalência do Exército sobre as demais, tal como acontece na distribuição bruta dos recursos.

---

<sup>31</sup> Para exemplificar, cabe comparar a previsão de custos dos grandes projetos em andamento atualmente em cada Força: O Programa ASTROS, do Exército, tem custo total orçado em R\$1,4 milhões (EXÉRCITO, 2014), o PROSUB, da Marinha, chegará aos R\$ 28 bilhões (INAUGURADO, 2014), enquanto a aquisição do GRIPEN NG, pela Força Aérea, totalizou R\$13 bilhões (STOCHERO, 2014).

## 5. A PARTICIPAÇÃO DA FORÇA AÉREA EM CARGOS DO EXECUTIVO

A presença de militares em cargos do executivo é um indicio da influência da caserna em assuntos que extrapolam os relacionados à segurança e defesa. Esse cenário tanto prejudica o controle civil, como interfere no profissionalismo do militar, que passa a dividir seus interesses e prioridades entre questões militares e não militares. Além disso, cabe citar que a atuação dos militares em áreas tipicamente civis prejudica a efetividade e a eficiência<sup>32</sup> das Forças Armadas, muito embora essas duas dimensões não sejam objeto deste estudo. Claramente, portanto, essa é, assim como a questão do orçamento analisada no capítulo anterior, mais uma forma de avaliar o vetor de interação entre as Forças Armadas e o Estado, conforme modelo de relações civis-militares proposto por Barany (2012).

Embora a participação de oficiais militares em cargos do executivo tenha sido bastante reduzida desde o fim do período de ditadura militar<sup>33</sup>, ainda há significativa presença dos militares em diversas outras funções no Executivo, em cargos comissionados ou como requisitados, o que motivou as análises apresentadas a seguir.

Não foi possível obter dados acerca do efetivo das Forças Armadas que possibilitassem isolar cada uma das Forças Armadas, anteriores à 2012, quando entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011). Os dados de cadastro dos militares da Marinha, Exército e Aeronáutica passaram a ser divulgados pelo Governo Federal no Portal da Transparência<sup>34</sup>, mensalmente, a partir de 30 de julho de 2012 (REMUNERAÇÃO, 2012), e estes foram os dados utilizados nas análises apresentadas a seguir.

---

<sup>32</sup> Os conceitos de efetividade e eficiência citados neste trabalho se referem às definições propostas por Bruneau e Tollefson (2014).

<sup>33</sup> Por exemplo, Amorim Neto (2014) evidencia a redução na participação ministerial de militares a partir de 1995, chegando ao valor mais baixo observado durante o governo Lula, cenário que se mantém até os dias de hoje, com apenas um cargo ministerial ocupado por um Oficial General do Exército: o Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

<sup>34</sup> <http://www.portaltransparencia.gov.br>

De forma a viabilizar a análise, e tendo em vista que o quantitativo de efetivo não sofre variações extremas mês a mês, optou-se por uma amostragem a cada seis meses, a contar de dezembro de 2012. Portanto, foram utilizados os dados referentes ao meses de dezembro de 2012, junho de 2013, dezembro de 2013 e junho de 2014. A presença de militares da reserva no executivo não foi objeto de análise neste trabalho, dada a ausência de dados a esse respeito.

Os dados do Portal da Transparência foram baixados no formato de planilha eletrônica, totalizando 4 planilhas com cerca de 360 mil registros cada. Foi necessário um trabalho preliminar à análise, para verificar inconsistências e eliminar registros em duplicidade. Foram considerados todos os registros de militares da ativa, sendo que estes foram agrupados por círculo, nas seguintes categorias: a) oficiais gerais, b) oficiais superiores, intermediários e subalternos e c) praças. Na categoria ‘praças’ foram incluídos os alunos, aspirantes, cadetes e soldados-recrutas, da Força Aérea e do Exército, e os alunos, aprendizes, aspirantes, marinheiros-recrutas, guardas-marinha, da Marinha.

Tendo em vista o curto período de tempo abrangido, não foi possível estabelecer um padrão histórico de relação entre as Forças Armadas ou realizar a análise da atuação da Força Aérea em relação ao Exército e Marinha nos períodos de relevante atuação militar na política, seja durante o regime militar (1964 a 1985) ou nos primeiros anos de redemocratização. Entretanto, foi possível realizar uma análise consistente da situação atual, com aspectos relevantes no que diz respeito a questões de relacionamento entre as Forças, contribuindo, ainda que de forma parcial, para o desenvolvimento das discussões sobre o tema. Os resultados são apresentados a seguir.

## 5.1 EFETIVO TOTAL DAS FORÇAS ARMADAS DE 2012 A 2014

No período observado, de 2012 a 2014, o quantitativo total de efetivo das Forças Armadas permaneceu constante (Tabela 5.1), com uma representação aproximada de 60% para o Exército e os 40% restantes distribuídos quase igualmente entre Marinha e Força Aérea.

Tomando apenas o quantitativo de Oficiais, observa-se que para os generais a distribuição se torna um pouco mais equilibrada entre as Forças, com cerca de 45% do total de vagas ocupado pelo Exército, ficando a Marinha e a Força Aérea com entre 25 e 30% de representatividade cada. Já o total de Oficiais superiores, intermediários e subalternos mantém proporção mais próxima à referente ao total do efetivo, com mais de 55% de representatividade para o Exército e o restante distribuído quase que igualmente entre Marinha e Força Aérea.

A proporção de distribuição dos oficiais entre as Forças parece se manter ao longo do tempo, quando comparadas ao quantitativo fixado em Lei, conforme apresentado na Tabela 5.2. Aproximadamente, desde a década de 80, dois quartos do total de Oficiais Generais são do Exército, um quarto da Marinha e o quarto restante da Força Aérea.

Tabela 5.1 – Distribuição dos militares da ativa de 2012 a 2014.

		Exército		Marinha		Força Aérea		TOTAL
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.
Dez/12	<i>TOTAL</i>	210.311	60,1	70.037	20,0	69.514	19,9	349.862
	Of Gen	170	46,1	104	28,2	95	25,7	369
	Of Sup/Int/Sub	25.942	57,4	8.874	19,7	10.340	22,9	45.156
	Praças	184.199	60,2	61.059	20,1	59.079	19,6	304.337
Jun/13	<i>TOTAL</i>	218.328	45,7	72.936	25,5	71.108	28,8	362.372
	Of Gen	165	56,7	92	20,7	104	22,6	361
	Of Sup/Int/Sub	24.929	59,5	9.080	20,5	9.951	20,0	43.960
	Praças	193.234	45,0	63.764	28,7	61.053	26,3	318.051
Dez/13	<i>TOTAL</i>	211.559	57,0	72.806	20,7	70.974	22,3	355.339
	Of Gen	168	60,3	107	20,4	98	19,3	373
	Of Sup/Int/Sub	26.650	43,3	9.697	28,0	10.413	28,8	46.760
	Praças	184.741	55,8	63.002	21,1	60.463	23,1	308.206
Jun/14	<i>TOTAL</i>	221.829	60,1	75.096	20,0	71.057	19,9	367.982
	Of Gen	167	46,1	108	28,2	111	25,7	386
	Of Sup/Int/Sub	25.756	57,4	9.724	19,7	10.675	22,9	46.155
	Praças	195.906	60,2	65.264	20,1	60.271	19,6	321.441

Of Gen: Oficiais Gerais, Of Sup/Int/Sub: Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos, Quant.: Quantidade. Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Tabela 5.2 – Quantitativo de Oficiais Gerais fixado em Lei, por Força, desde 1980.

Lei (nº e data)	Força Aérea	Exército	Marinha
Lei 6.837, de 29 out. 1980	65	-	-
Lei 7.130, de 26 out. 1983	75	-	-
Lei 7.150, de 01 dez. 1983	-	182	-
Lei 7.151, de 01 dez. 1983	-	-	70
Lei 7.200, de 19 jun. 1984	76	-	-
<i>Cenário em 1984</i>	<i>76 (23%)</i>	<i>182 (55%)</i>	<i>70 (21%)</i>
Lei 11.320, de 06 jul. 2006	87	-	-
Lei 12.216, de 11 mar. 2010	-	-	87
<i>Cenário em 2014</i>	<i>87 (24%)</i>	<i>182 (52%)</i>	<i>87 (24%)</i>

Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Elaboração própria.

Já em relação aos Oficiais superiores, intermediários e subalternos, a relação se aproxima e se mantém ao longo do tempo à dois terços do total para o Exército e um terço para cada uma das outras Forças Armadas (Tabela 5.3).

Tabela 5.3 – Quantitativo de Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos fixado em Lei, por Força, a partir de 1980.

<b>Lei (nº e data)</b>	<b>Força Aérea</b>	<b>Exército</b>	<b>Marinha</b>
Lei 6.837, de 29 out. 1980	5.914	-	-
Lei 7.130, de 26 out. 1983	7.580	-	-
Lei 7.130, de 26 out. 1983	-	25.986	-
Lei 7.150, de 01 dez. 1983	-	-	5.698
<i>Cenário ao Final do Governo Figueiredo</i>	<i>7.580 (19%)</i>	<i>25.986 (66%)</i>	<i>5.698 (15%)</i>
Lei 9.247, de 26 dez. 1995	-	-	7.478
Lei 9.510, de 26, nov. 1997	-	-	7.120
<i>Cenário ao Final do Governo FHC</i>	<i>7.580 (19%)</i>	<i>25.986 (64%)</i>	<i>7.120 (17%)</i>
Lei 11.320, de 06 jul. 2006	8.155	-	-
Lei 12.216, de 11 mar. 2010	-	-	10.620
Lei 12.243, de 25 maio 2010	11.000	-	-
<i>Cenário ao Final do Governo Lula</i>	<i>11.000 (23%)</i>	<i>25.986 (55%)</i>	<i>10.620 (22%)</i>
Lei 12.918, de 10 dez. 2013	-	40.000	-
<i>Cenário Atual – Governo Dilma</i>	<i>11.000 (18%)</i>	<i>40.000 (65%)</i>	<i>10.620 (17%)</i>

Fonte: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Elaboração própria.

Cabe enfatizar que o quantitativo de efetivo fixado em Lei não representa de forma ideal a realidade. No Exército, por exemplo, o aumento no quantitativo de efetivo de oficiais superiores, intermediários e subalternos autorizado por Lei em 2013, ainda não está refletido nas fileiras da Força, que possui atualmente menos de 26.000 oficiais desta categoria.

Do total de militares na ativa em junho de 2014, cerca de 0,5% (1.768) estão em exercício em órgãos diversos do Executivo, por meio de cargos comissionados ou como requisitados. Destes, 94% estão no Ministério da Defesa ou na Presidência, o que motivou o destaque para estes dois órgãos, conforme apresentado a seguir.

## 5.2 MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO NO MINISTÉRIO DA DEFESA

Um quantitativo expressivo de militares da ativa exerce funções no Ministério da Defesa, por meio de cargos comissionados ou como requisitados pelo Ministério. Um extrato dessa participação é apresentado na Tabela 5.5, onde se observa que do total de militares da ativa em exercício no Ministério da Defesa, cerca de 50% pertence ao Exército, 26% à Marinha e 24% à Força Aérea.

Tabela 5.5 – Militares da ativa em exercício no Ministério da Defesa, por Força

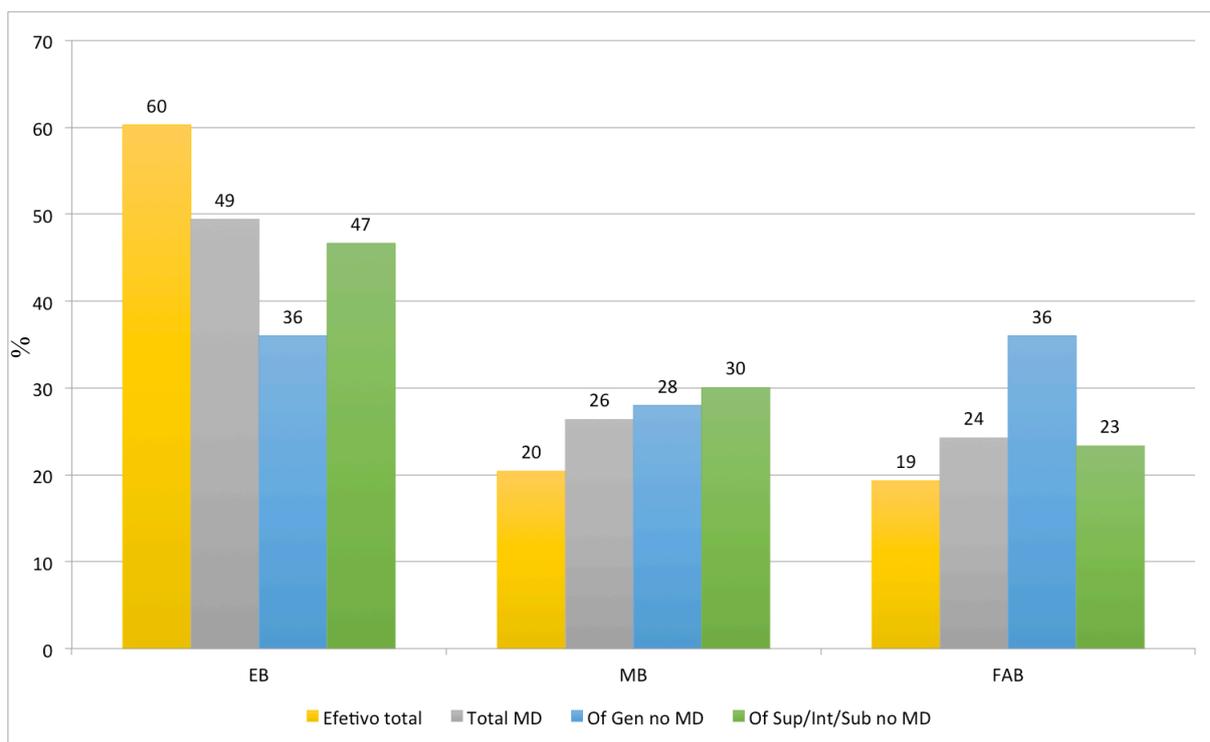
		Exército		Marinha		Força Aérea		TOTAL
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	Quant.
Dez/12	<i>TOTAL</i>	293	51	150	26	127	22	570
	Of Gen	7	41	6	35	4	24	17
	Of Sup/Int/Sub	91	45	64	32	46	23	201
	Praças	195	55	80	23	77	22	352
Jun/13	<i>TOTAL</i>	338	49	192	28	157	23	687
	Of Gen	9	36	8	32	8	32	25
	Of Sup/Int/Sub	106	43	79	32	60	24	245
	Praças	223	53	105	25	89	21	417
Dez/13	<i>TOTAL</i>	339	47	200	28	179	25	718
	Of Gen	9	38	7	29	8	33	24
	Of Sup/Int/Sub	113	44	81	31	64	25	258
	Praças	217	50	112	26	107	25	436
Jun/14	<i>TOTAL</i>	373	49	199	26	183	24	755
	Of Gen	9	36	7	28	9	36	25
	Of Sup/Int/Sub	132	47	85	30	66	23	283
	Praças	232	52	107	24	108	24	447

Of Gen: Oficiais Gerais, Of Sup/Int/Sub: Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos, Quant.:

Quantidade. Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Ao comparar a representatividade de cada Força no Ministério da Defesa ao seu peso referente ao efetivo total de militares, se observa redução do índice associado ao Exército, como apresentado no Gráfico 5.1. Já a Marinha e a Força Aérea contam com uma representatividade maior no Ministério da Defesa em comparação à sua participação no efetivo total das Forças Armadas.

Gráfico 5.1 – Percentual total de efetivo do Exército, Marinha e Aeronáutica comparado à representatividade percentual total de cada Força no Ministério da Defesa (MD) e à representatividade percentual parcial no MD dos Oficiais Generais (Of Gen) e dos Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos (Of Sup/Int/Sub) por Força.



FAB: Força Aérea Brasileira, EB: Exército Brasileiro, MB: Marinha do Brasil.

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

A redução da representatividade do Exército na participação no Ministério da Defesa em relação ao peso que seu efetivo tem no total entre as Forças é mais acentuada quando falamos apenas dos Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos. Neste cenário, o Exército permanece sendo a Força mais representativa, entretanto a Marinha ganha peso, alcançando 30% do total do efetivo militar no Ministério da Defesa. Considerando apenas os

Oficiais Gerais, a tendência é a distribuição igualitária entre as Forças, apesar da Marinha contar atualmente com peso um pouco inferior às outras Forças.

Comparando a participação do Exército, Marinha e Força Aérea no Ministério da Defesa em relação ao efetivo total de cada Força, conforme apresentado na Tabela 5.6, se observa que atualmente o Exército empresta ao Ministério da Defesa cerca de 0,2% do total de seu efetivo, enquanto Marinha e Força Aérea cerca de 0,3% cada. Portanto, à despeito do Exército ser o que mais cede efetivo em termos absolutos, é a Força proporcionalmente menos representativa no Ministério da Defesa.

Tabela 5.6 – Participação relativa ao total de militares da Ativa de cada Força no Ministério da Defesa.

		<b>Exército</b>	<b>Marinha</b>	<b>Força Aérea</b>
<b>Dez/12</b>	% TOTAL	0,1	0,2	0,2
	% Of Gen	4,1	5,8	4,2
	% Of Sup/Int/Sub	0,4	0,7	0,4
<b>Jun/13</b>	% TOTAL	0,2	0,3	0,2
	% Of Gen	5,5	8,7	7,7
	% Of Sup/Int/Sub	0,4	0,9	0,6
<b>Dez/13</b>	% TOTAL	0,2	0,1	0,3
	% Of Gen	5,4	6,5	9,2
	% Of Sup/Int/Sub	0,4	0,8	0,6
<b>Jun/14</b>	% TOTAL	0,2	0,3	0,3
	% Of Gen	5,4	6,5	8,1
	% Of Sup/Int/Sub	0,5	0,9	0,6

Of Gen: Oficiais Gerais, Of Sup/Int/Sub: Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos.

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

O Exército também perde posição às outras duas Forças ao se considerar apenas os quantitativos de Oficiais. A Marinha é a que mais dispõe de seus Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos ao Ministério da Defesa, com cerca de 0,9%, sendo seguida pela Força Aérea, com 0,6% e pelo Exército, com 0,5%. Já em relação aos Oficiais Gerais é a Força Aérea a mais representativa, com 8,1%, seguida da Marinha, com 6,5% e do Exército, com 5,4%.

### 5.3 MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO NA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Na Presidência há atualmente 902 militares da ativa em exercício, como comissionados ou requisitados, quase todos lotados no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujo Ministro-Chefe é um Oficial General do Exército. Este órgão também poderia ser beneficiado com profissionais oriundos de uma carreira civil na área de defesa e, portanto, na inexistência desta, se justifica a maciça presença do efetivo militar. Um extrato dessa participação é apresentado na Tabela 5.7, onde se observa que do total de militares da ativa em exercício no Ministério da Defesa, cerca de 74% pertence ao Exército, 10% à Marinha e 15% à Força Aérea.

Tabela 5.7 – Militares da ativa em exercício na Presidência da República, por Força

		Exército		Marinha		Força Aérea		TOTAL
		Quant.	%	Quant.	%	Quant.	%	
<b>Dez/12</b>	Of Gen	2	50	1	25	1	25	4
	Of Sup/Int/Sub	94	64	25	17	29	20	148
	Praças	549	79	52	7	95	14	696
	<b>TOTAL</b>	<b>645</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>9</b>	<b>125</b>	<b>15</b>	<b>848</b>
<b>Jun/13</b>	Of Gen	2	50	1	25	1	25	4
	Of Sup/Int/Sub	103	65	26	16	29	18	158
	Praças	554	78	59	8	97	14	710
	<b>TOTAL</b>	<b>659</b>	<b>76</b>	<b>86</b>	<b>10</b>	<b>127</b>	<b>15</b>	<b>872</b>
<b>Dez/13</b>	Of Gen	3	60	1	20	1	20	5
	Of Sup/Int/Sub	112	67	27	16	29	17	168
	Praças	595	78	66	9	97	13	758
	<b>TOTAL</b>	<b>710</b>	<b>76</b>	<b>94</b>	<b>10</b>	<b>127</b>	<b>14</b>	<b>931</b>
<b>Jun/14</b>	Of Gen	2	40	1	20	2	40	5
	Of Sup/Int/Sub	109	66	24	15	31	19	164
	Praças	560	76	68	9	105	14	733
	<b>TOTAL</b>	<b>671</b>	<b>74</b>	<b>93</b>	<b>10</b>	<b>138</b>	<b>15</b>	<b>902</b>

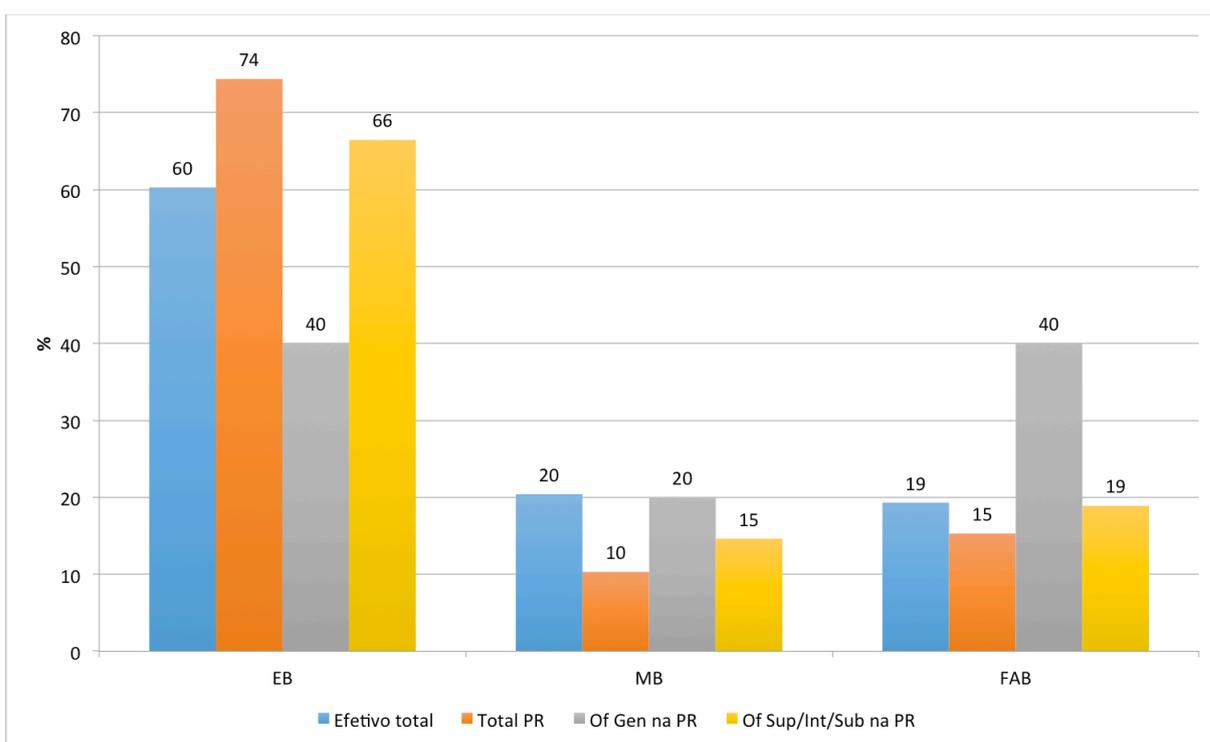
Of Gen: Oficiais Gerais, Of Sup/Int/Sub: Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos.

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

Comparando a representatividade de cada Força na Presidência da República ao seu peso referente ao efetivo total de militares, se observa preponderância notável do Exército, que representa cerca de 60% do total de efetivo militar, mas ultrapassa os 75% do

efetivo militar na Presidência da República. A Marinha e a Força Aérea contam com uma representatividade na Presidência da República inferior à sua participação no efetivo total das Forças Armadas (Gráfico 5.2).

Gráfico 5.2 – Percentual total de efetivo do Exército, Marinha e Aeronáutica comparado à representatividade percentual total de cada Força na Presidência da República (PR) e à representatividade percentual parcial na PR dos Oficiais Gerais (Of Gen) e dos Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos (Of Sup/Int/Sub) por Força.



Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

A representatividade do Exército na Presidência da República em relação ao peso que seu efetivo tem no total entre as Forças fica mais equilibrada entre as Forças quando tomamos apenas os Oficiais Gerais.

Comparando a participação do Exército, Marinha e Força Aérea na Presidência da República em relação ao efetivo total de cada Força, se observa que atualmente o Exército representa à Presidência da República cerca de 0,3% do total de seu efetivo, enquanto Força

Aérea cerca de 0,2% e Marinha cerca de 0,1%. O Exército, portanto, se mantém como a Força mais representativa na Presidência da República.

O Exército mantém a posição quando se consideram apenas os Oficiais superiores, intermediários e subalternos, com cerca de 0,4% de representatividade, contra os cerca de 0,3% da Força Aérea e da Marinha. Por outro lado, o Exército perde o posto para a Força Aérea quando se tomam apenas os Oficiais Gerais, com apenas 1,2% de representatividade, contra os 1,8% da Força Aérea. Cabe destacar que o cenário de evidência da Força Aérea nesse quesito se apresenta apenas a partir de dez. 2013, não tendo sido observado nos dois primeiros períodos da amostra (dez. 2012 e jun. 2013).

Tabela 5.8 – Proporção do efetivo militar da ativa de cada Força Armada, com exercício na Presidência da República.

		<b>Exército</b>	<b>Marinha</b>	<b>Força Aérea</b>
<b>Dez/12</b>	% TOTAL	0,31	0,11	0,18
	% Of Gen	1,18	0,96	1,05
	% Of Sup/Int/Sub	0,36	0,28	0,28
<b>Jun/13</b>	% TOTAL	0,30	0,12	0,18
	% Of Gen	1,21	1,09	0,96
	% Of Sup/Int/Sub	0,41	0,29	0,29
<b>Dez/13</b>	% TOTAL	0,34	0,04	0,18
	% Of Gen	1,19	0,93	2,04
	% Of Sup/Int/Sub	0,42	0,28	0,28
<b>Jun/14</b>	% TOTAL	0,30	0,12	0,19
	% Of Gen	1,20	0,93	1,80
	% Of Sup/Int/Sub	0,42	0,25	0,29

Of Gen: Oficiais Gerais, Of Sup/Int/Sub: Oficiais Superiores, Intermediários e Subalternos.

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração própria.

#### 5.4 MILITARES DA ATIVA EM EXERCÍCIO EM OUTROS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO

Embora pouco representativo numericamente, convém citar o quantitativo de militares da ativa lotados em organizações onde exercem funções distintas daquelas diretamente relacionadas à sua formação e missão:

- a) Advocacia-Geral da União: 2 oficiais e 2 praças do Exército, 9 praças da Marinha e 1 praça da Força Aérea;
- b) Agência Espacial Brasileira: 1 oficial da Força Aérea;
- c) Agência Nacional de Aviação civil: 1 oficial da Força Aérea;
- d) Autoridade Pública Olímpica: 1 oficial general, 3 oficiais e 30 praças do Exército;
- e) Defensoria Pública da União: 1 praça da Força Aérea;
- f) Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: 3 oficiais da Força Aérea;
- g) Ministério da Educação: 1 praça do Exército;
- h) Ministério da Fazenda: 1 oficial do Exército;
- i) Ministério da Justiça: 2 praças da Força Aérea;
- j) Ministério da Saúde: 2 oficiais da Força Aérea;
- k) Ministério das Comunicações: 1 praça da Marinha;
- l) Ministério das Relações Exteriores: 1 oficial da Força Aérea.

## 5.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A presença maciça de militares da ativa no Ministério da Defesa chama a atenção, já que o órgão foi criado a mais de 15 anos justamente para proporcionar um ambiente institucional de maior controle civil sobre os militares. Embora a ausência de quadro próprio de servidores especializados em defesa justifique a situação atual, não se pode desconsiderar a resultante fragilização do controle civil. Por outro lado, também é imperioso citar que nenhum dos ministros que estiveram à frente da pasta desde sua criação em 2005 é

militar<sup>35</sup>, de certa forma contrabalanceando os efeitos da participação dos militares no Ministério.

A criação da carreira de Analista de Defesa está prevista na Estratégia Nacional de Defesa e o assunto vem sendo tratado no âmbito do Ministério da Defesa, que inclusive estabeleceu recentemente em Instrução Normativa, entre outras, a seguinte diretriz para 2014: “dar celeridade às providências que visam à criação da Carreira de Analista de Defesa Nacional, que tem como objetivo dotar o Ministério da Defesa de quadro próprio de profissionais civis especializados na área de Defesa”<sup>36</sup>, evidenciando a importância do tema para os gestores daquela Organização. O atual Ministro da Defesa, Celso Amorim, declarou em diversas ocasiões a importância da criação da carreira civil para a consolidação do Ministério da Defesa<sup>37</sup>. O ponto de vista do Ministro denota a evolução das autoridades civis no que diz respeito aos assuntos de defesa, entretanto, a falta de apoio do chefe do Executivo, mais uma vez, destaca o baixo impacto político do tema.

Quando tomadas as participações de cada uma das Forças no Ministério da Defesa, observa-se leve redução do Exército em relação ao efetivo total, alterando de uma participação de 60% para o Exército, 20% para a Marinha e 20% para a Força Aérea em relação ao efetivo militar total, para a proporção de 50% para o Exército, 25% para a Marinha e 25% para a Força Aérea em relação ao total de efetivo militar presente no Ministério da Defesa. Apesar de não ser possível confirmar a partir dos dados analisados, tal redução não

---

<sup>35</sup> Ministros da defesa no Brasil: Elcio Tavares, político, de 10 jun.1999 a 23 jan. 2000; Geraldo Magela da Cruz Quintão, advogado, de 24 jan. 2000 a 31 dez. 2002; José Viegas Filho, diplomata, de 01 jan. 2003 a 8 nov. 2004; José Alencar, empresário e político, de 08 nov. 2004 a 31 mar. 2006; Waldir Pires, político, de 31 mar. 2006 a 25 jul. 2007; Nelson Jobim, jurista e político, de 25 jul. 2007 a 04 ago. 2011; Celso Amorim, diplomata, a partir de 08 ago. 2011.

<sup>36</sup>

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=17&data=06/06/2014&captchafield=firistAccess>

<sup>37</sup> <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/10801/CRE---Amorim-Apresenta-Projetos-da-Defesa-Nacional>

parece refletir uma menor influência do Exército, mas sim o interesse do Ministério da Defesa em contar com quantitativo mais equilibrado de representantes de cada Força.

Na Presidência, entretanto, o destaque para o Exército é bastante evidente (75%), justificado pela atuação dessa Força no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR), cujo Ministro-Chefe é um Oficial General do Exército, assim como outros 4 cargos na estrutura regimental do Gabinete. Entre suas atribuições, o GSI-PR é responsável por exercer algumas atividades que são mais afins à Força Terrestre, como, por exemplo, realizar a segurança pessoal do Presidente da República e dos palácios presidenciais e das residências do Presidente da República e do Vice-Presidente da República<sup>38</sup>. Aqui também não parece haver evidências de maior influência de uma Força sobre a outra, sendo que o Exército se sobressai tão somente por ter missão mais compatível com as funções a serem exercidas no âmbito da Presidência da República. Essa percepção parece se confirmar pelo fato de que o quantitativo de Oficiais Generais de cada Força na Presidência da República se equivalem.

---

<sup>38</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8100.htm)

## 6. A FORÇA AÉREA BRASILEIRA E A ACADEMIA

“O profissionalismo apenas não é suficiente para garantir a subordinação política dos militares na América Latina. Um profissionalismo democrático requer o compromisso de defender a democracia, não o Estado ou alguma outra concepção ideológica para a pátria. Portanto, o treinamento militar, nas academias e escolas militares em particular, devem incluir instrução”. (Fitch, 1998, tradução nossa).

A análise da interação das Forças Armadas com a Academia proporciona o diagnóstico parcial do vetor Forças Armadas – Sociedade, conforme modelo de relações civis-militares proposto por Barany (2012). É parcial pois há outras medidas que afetam essa relação e que não serão abordadas neste trabalho, como, por exemplo, o serviço militar obrigatório.

Dito isso, cabe destacar que o propósito deste Capítulo é tão somente introduzir o assunto, com foco exclusivo na Força Aérea e ênfase na formação dos Oficiais Aviadores, já que o tempo de pesquisa não seria suficiente para aprofundar o tema ou realizar a comparação com as demais Forças. Segue, portanto, os resultados obtidos.

### 6.1 A ACADEMIA DA FORÇA AÉREA

#### Histórico

Em 25 de março de 1941, cerca de dois meses após a criação do Ministério da Aeronáutica, foi criada a Escola de Aeronáutica, que absorveu os recursos humanos e materiais da Escola Militar de Aviação e da Escola de Aviação Naval, então vinculadas ao Exército e Marinha, ambas extintas nesse mesmo ano. A Escola de Aeronáutica centralizava

toda a formação de oficiais aviadores e em 1969 passou a denominar-se Academia da Força Aérea (AFA), mesmo ano em que foi transferida do Campo dos Afonsos, no Rio de Janeiro, para Pirassununga, no interior de São Paulo, local em que se situa até hoje<sup>39</sup>.

Em 1981 os cursos de formação de Oficiais da AFA foram equiparados pelo MEC a cursos superiores de graduação plena, tendo sido o curso de Formação de Oficiais Aviadores assemelhado às áreas de Engenharia<sup>40</sup>. Já em 2011 foi estabelecido em Lei<sup>41</sup> que aos concluintes do Curso de Formação de Oficiais Aviadores, seria conferido a graduação de bacharel em ciências aeronáuticas, com habilitação em aviação militar, e a graduação de bacharel em administração, com ênfase em administração pública.

Na AFA são formados, além dos Oficiais Aviadores, os Oficiais de Intendência e os Oficiais de Infantaria. Iremos, entretanto, discorrer apenas sobre a formação dos Oficiais Aviadores, já que estes são os que chegam aos mais altos postos da carreira em maior número e, portanto, exercem maior influência dentro da Força.

#### Currículo atual do Curso de Formação de Oficiais Aviadores da Aeronáutica (CFOAV)<sup>42</sup>

O CFOAV é desenvolvido com base em um Currículo composto pelas Instruções do Campo Geral (Científica), do Campo Técnico-Especializado e do Campo Militar, contempla as seguintes áreas do conhecimento: Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Engenharias, Linguística, Letras e Artes, Ciências da Saúde, Ciências Aeronáuticas, Ciências Militares e Engenharia Aeroespacial.

---

<sup>39</sup> [http://www.afa.aer.mil.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27&Itemid=233](http://www.afa.aer.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=27&Itemid=233)

<sup>40</sup> Parecer nº 326/81 do Conselho Federal de Educação, de 02 de julho de 1981.

<sup>41</sup> Artigo 25 da Lei nº 12.464, de 04 de agosto de 2011, que dispõe sobre o ensino na aeronáutica.

<sup>42</sup> Esta seção foi escrita com base no currículo mínimo do CFOAV da AFA (COMAER, 2014).

A Instrução do Campo Geral (Científica) tem por objetivo fornecer suporte teórico e o embasamento científico e cultural, necessários à formação do Oficial Aviador da Aeronáutica, qualificando-o para o uso de modernas ferramentas da Gestão Pública e para o aperfeiçoamento dos processos Administrativos da Aeronáutica; a Instrução do Campo Técnico-Especializado tem por objetivo a formação teórica e prática da Atividade Aérea de maneira a obter, como produto final, um Piloto Militar habilitado a desempenhar as diversas atividades inerentes ao Quadro de Oficiais Aviadores da Aeronáutica; e a Instrução do Campo Militar tem por objetivo a formação do combatente, envolvendo permanentes treinamentos, constante doutrinação e controle dos valores ético e moral exigidos pela vida militar.

O CFOAV tem duração de 4 anos e possui carga horária total de 8.600 tempos de aula (um tempo de aula tem duração de 45 minutos), distribuídos conforme apresentado no Quadro 6.1.

Quadro 6.1 – Carga horária (CH) do Curso de Formação de Oficiais Aviadores, por Campo e atividade.

CAMPOS/ATIVIDADES	CH INSTRUÇÃO		CH AVAL	CH TOTAL
	CH PRESENCIAL	CH APS		
CAMPO GERAL	2.066	461	230	2.757
CAMPO TÉCNICO-ESPECIALIZADO	2.193	20	130	2.343
CAMPO MILITAR	2.025	0	68	2.093
<b>CARGA HORÁRIA REAL</b>	<b>7.193</b>			
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	466			
ATIVIDADES COMPLEMENTARES	730			
FLEXIBILIDADE	211			
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.407</b>			
<b>CARGA HORÁRIA TOTAL</b>	<b>8.600</b>			

APS: Atividades práticas supervisionadas. Fonte: COMAER, 2014.

Convém destacar que 11 tempos são destinados à disciplina “Profissão Militar, que apresenta, entre seus objetivos específicos: distinguir as características da Profissão

Militar e distinguir a capacidade de emprego da força como aquela que diferencia fundamentalmente os militares de outros profissionais. Para atingir tais objetivos, a ementa da disciplina apresenta, entre outros, os seguintes tópicos a serem abordados: Noções de Profissão: conceito e características; história e evolução da Profissão Militar: mercenários, aristocratas e profissionalização; e responsabilidades da Profissão Militar. A estruturação desta disciplina, assim como a de outras que possuem relação direta com os conceitos de relações civis-militares, evidencia que conceitos contemporâneos estão incorporados na formação atual dos Oficiais Aviadores que chegarão ao generalato em 30-40 anos.

## 6.2 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O reconhecimento pelo MEC dos cursos de formação dos Oficiais Aviadores trouxe algumas mudanças à Força Aérea. Um aspecto negativo é que isso pode estar relacionado aos índices de evasão, que cresceram desde então<sup>43</sup>, já que Academia passou a ser um centro de excelência na formação de pilotos para o mercado privado; a Universidade de boa qualidade e gratuita atrai os jovens, mas a manutenção destes na carreira militar após sua formação se torna cada vez mais difícil, em especial por conta do mercado civil oferecer a possibilidade de salários maiores. Fenômeno semelhante se observa já há mais tempo com os egressos do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), que forma engenheiros que são extremamente cobiçados pelo mercado civil e para ele atraídos pela oferta de salários altos. A grande oferta de vagas em concursos públicos a partir do governo Lula, associada à possibilidade de ingresso em carreiras com altos salários, também pode ter favorecido a evasão em geral, e em especial dos Oficiais Intendentes, cuja formação, também realizada

---

<sup>43</sup> <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/forcas-armadas-mais-250-oficiais-pediram-demissao-em-2013-e-e-preocupante-a-saida-de-engenheiros/> e <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/forcas-armadas-249-oficiais-se-demitiram-no-ano-passado-neste-ano-ate-julho-foram-162-o-que-e-que-esta-acontecendo/>

pela AFA, possui alto nível de qualidade e imersão em temas administrativos, que são objeto de muitos dos concursos disponíveis.

Entre os aspectos positivos que podem ter sido alcançados ou impulsionados pelo reconhecimento do MEC, pode-se citar o estreitamento do relacionamento da nata do oficialato com civis, com o aumento, pois, em cumprimento aos requisitos do MEC, é necessário que a Academia conte com número maior de professores civis, que sempre estiveram presentes na Instituição, oferecendo um espectro mais amplo de visão científica e acadêmica, que favorece a formação dos novos Oficiais. Como resultante pode-se citar o fato de que não é raro, atualmente, encontrar um Oficial que possua outro curso superior, ou mesmo pós-graduação, mas esse cenário ainda é mais perceptível nos postos médios da carreira, de Tenentes a Majores, sendo mais rarefeito quando se trata dos Coronéis e Generais.

A aproximação dos Oficiais com a Academia civil, acarreta pelo menos um aspecto que pode ser considerado negativo: a iniciativa de incluir na rotina da caserna os aspectos de horizontalidade típicos do empresariado moderno, que é impulsionada pelo mito de que estruturas empresariais não são verticalizadas, quando na verdade, a maioria delas são tão verticais quanto as organizações militares. A tentativa de transformar a caserna em empresa desequilibra o binômio hierarquia e disciplina e pode, ao longo do tempo, contribuir para que em um cenário de conflito real, o controle sobre a tropa seja prejudicado.

## 7. CONCLUSÃO

Dos três vetores que definem as relações civis-militares<sup>44</sup>, este trabalho focou naquele que envolve as interações entre as Forças Armadas e o Estado, procurando evidenciar as diferenças existentes entre as três Forças Armadas e identificar o papel da Força Aérea no processo de democratização brasileiro. Houve ao final, pequeno discurso que aborda um segundo vetor, aquele entre as Forças Armadas e a sociedade, por meio de discussão sobre a Força Aérea e a Academia.

Considerando o Brasil uma democracia sólida, foi adotada a abordagem clássica de controle civil<sup>45</sup> com a análise de três medidas: a participação orçamentária (Capítulo 4), a presença de militares em cargos do Executivo (Capítulo 5) e a interação da Força Aérea com a Academia (Capítulo 6). As três medidas refletem, em uma democracia, o grau de envolvimento das autoridades civis com os assuntos relacionados à defesa nacional, além de evidenciar o padrão de relacionamento entre os líderes das Forças Armadas, os líderes civis e a sociedade.

Acerca das análises sobre o orçamento de defesa no Brasil, foi observado que este se encontra abaixo do que seria esperado para uma grande potência, o que tem levado o Brasil a sujeitar suas Forças Armadas a condições de sucateamento. Os recentes avanços nos assuntos de defesa, em especial marcados pela aprovação da Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional, não têm refletido no aumento de recursos às Forças Armadas, que conseguem aplicar apenas cerca de 10% de seu orçamento total em investimentos para manter o pronto emprego de seus respectivos braços armados, já que o valor restante é apenas o necessário para arcar com as despesas das estruturas burocráticas, sendo que as relacionadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais

---

<sup>44</sup> Barany, 2012.

<sup>45</sup> Huntington, 1957.

supera os 70% do total. Apesar da fragilidade das diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, que não foi objeto deste trabalho, fica evidenciado que o *status quo* não corrobora as estratégias formalizadas para o país, pois, para que o Brasil alcance o status de uma potência de fato, é necessário possibilitar às Forças Armadas condições orçamentárias que as possibilitem investir no seu aparelhamento.

Apesar de ser a Marinha a Força que destina maior parte de seus recursos com investimentos, chama a atenção o fato de que a Força Aérea fica com o primeiro lugar quando considerada a média dos investimentos de cada Força, em relação ao orçamento total destinado a cada uma, nos últimos 10 anos. Embora não seja possível afirmar com precisão, a maior estabilidade da Força Aérea no quesito investimentos aponta para um posicionamento político mais neutro desta Força em relação às outras duas no período analisado (2004 a 2014), o que pode ter significado maior afinidade com a liderança civil e, conseqüentemente, menores embargos aos projetos propostos e ao orçamento destinado a esta Força. Na verdade, mesmo no período de conturbada relação entre Força Aérea e Executivo, durante a crise aérea, não se observa queda nos investimentos da Força, o que corrobora o cenário de aparente afinidade entre estes atores. Outra questão que pode ter contribuído para o destaque da Força Aérea é o interesse político no tema “aviação”, já que o desenvolvimento dos aeroportos nacionais e o aumento do volume de voos no país fazem parte da agenda do Executivo há anos e envolve diretamente um grande componente da Força: o Controle do Espaço Aéreo. Enquanto as propostas para a desmilitarização do setor não forem à frente<sup>46</sup>, é provável que a FAB permaneça em evidência no que diz respeito a recursos destinados a investimentos.

---

<sup>46</sup> A questão da desmilitarização do Controle do Espaço Aéreo tomou vulto durante a crise aérea, em 2006 e foi amplamente debatida no Congresso. Recentemente, o Ministro-Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, Moreira Franco, voltou ao assunto ao afirmar que o governo tem uma política para o setor, sendo um de seus principais eixos a desmilitarização de parte do controle da aviação civil (LARCHER, 2014).

Sobre a participação de militares no Executivo ficou evidente que a presença maciça no Ministério da Defesa é muito mais devido à inércia dos civis, já que em quinze anos de existência do Ministério, este ainda não foi contemplado com uma carreira própria, do que por conta da influência ou imposição das Forças Armadas. A presença destacada do Exército na Presidência, também parece ser mais devida à característica funcional do Gabinete de Segurança Institucional do que por precedência desta Força em relação às outras duas.

A respeito da interação da Força Aérea com a Academia, apesar de não ter sido possível aprofundar o tema, há evidências de que a formação atual dos Oficiais Aviadores inclui aspectos positivos no que diz respeito aos conceitos de relações civis-militares. Cabe sugerir, para assuntos futuros, a análise aprofundada do currículo da AFA em comparação aos cursos equivalentes das outras Forças e a cursos civis de administração e engenharia, para identificar o nível de equivalência entre eles e, conseqüentemente, o grau de atualização dos cursos de formação militares, diante do cenário atual de democracia consolidada em que vive o Brasil.

Diante dos resultados obtidos, fica rejeitada a suposição de que a Força Aérea possui menor influência política do que o Exército e a Marinha. Na verdade, não foram identificados, nas medidas avaliadas, indícios de que haja precedência política de uma Força sobre a outra ou de que a Força Aérea contribua mais ou menos para a democratização das relações civis-militares do que o Exército ou a Marinha, a despeito de alguns resultados favorecerem uma ou outra Força.

Como já dito, este estudo apresenta uma tentativa inicial de isolar os principais componentes do sistema de defesa: as Forças Armadas. O esforço aqui deferido contribui para que estudos semelhantes o sucedam, ampliando o espectro alcançado, tanto em termos

históricos, como em número de variáveis avaliadas, contribuindo, desta forma, para o melhor entendimento da democratização das relações civis-militares no Brasil, em especial em relação da participação da Força Aérea neste contexto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A HISTÓRIA do controle aéreo brasileiro. **Revista Aeroespaço**. Edição Especial. Outubro de 2011. Disponível em: <[http://issuu.com/decea-impresos/docs/historia\\_do\\_controle/22](http://issuu.com/decea-impresos/docs/historia_do_controle/22)>. Acesso em: 30 mar. 2014.

AGÊNCIA SENADO. **Brasil precisa investir em defesa como os demais BRICS, diz Celso Amorim**. 26 abr. 2012. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/04/26/brasil-precisa-investir-em-defesa-como-os-demais-brics-diz-celso-amorim>>. Acesso em: 29 mar. 2014

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional. v.46, nº 2. Brasília. Jul./Dez. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200003&script=sci\\_arttext#nt32](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292003000200003&script=sci_arttext#nt32)>.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e poder militar no Brasil: Universos paralelos**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009. Coleção FGV de bolso, série Entenda o mundo.

AMORIM destaca evolução nos investimentos destinados às Forças Armadas. **DefesaNet**. 28 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/14770/Amorim-destaca-evolucao-nos-investimentos-destinados-as-Forcas-Armadas/>>. Acesso em: 29 mar. 2014.

AUDIÊNCIA pública debate orçamento de 2014 para as Forças Armadas. Força Aérea Brasileira. 07 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/16947/CONGRESSO-NACIONAL---Audiência-Pública-debate-orçamento-de-2014-para-as-Forças-Armadas>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BARANY, Z. **The Soldier and the Changing State: building democratic armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas**. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

BRASIL assina contrato para aquisição de 36 caças GRIPEN NG. **Força Aérea Brasileira**. 27 out. 2014 (a). Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/20483/REAPARELHAMENTO---Brasil-assina-contrato-para-aquisição-de-36-caças-Gripen-NG>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL e Suécia avançam nas negociações para aquisição dos caças GRIPEN NG. **Força Aérea Brasileira**. 04 set. 2014 (b). Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/19839/REAPARELHAMENTO---Brasil-e-Suécia-avançam-nas-negociações-para-aquisição-dos-caças-Gripen-NG>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 2.538, de 8 de abril de 1998. **Dispõe sobre os meios aéreos da Marinha e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2538.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2538.htm)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

- BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 55.627, de 26 de Janeiro de 1965. **Estabelece normas para o emprego de meios aéreos para as operações navais**. Revogado. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55627-26-janeiro-1965-395782-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2014.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de acesso à informação**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2014.
- BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. **Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm)>. Acesso em: 17 dez. 2014.
- BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <[www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2014.
- BRUNEAU, T. C.; TOLLEFSON, S. D. **Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment**. In: Journal of Politics in Latin America, 2/2014, p. 107-138.
- BRUSTOLIN, V. M. **Abrindo a caixa-preta: O desafio da transparência dos gastos militares no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE/ PPED, 2009. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/01-Vitlio\\_Marcos\\_Brustolin.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/01-Vitlio_Marcos_Brustolin.pdf)>. Acesso em: 26 mar. 2014.
- CASTRO, C. D'ARAUJO, M. C. **Militares e Política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/1157.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1157.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2014.
- COMAER. **Currículo Mínimo do Curso de Formação de Oficiais Aviadores da Academia da Força Aérea**. Instrução do Comando da Aeronáutica, ICA 37-113. 2014.
- COMANDANTE da Aeronáutica assina contrato para desenvolvimento do KC-390. **Força Aérea Brasileira**. 22 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/2711/Comandante-da-Aeronautica-assina-contrato-para-desenvolvimento-do-KC-390>>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- D'ARAUJO, M. C. **Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- EXÉRCITO Brasileiro assina contrato com a AVIBRAS. **DefesaNet**. 05 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/17651/Exercito-Brasileiro-assina-contrato-com-a-AVIBRAS/>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

- FAB assina Contrato de Aquisição das Aeronaves GRIPEN NG que beneficiará a Marinha do Brasil. **Força Aérea Brasileira**. Notícias da Imprensa (NOTIMP). 07 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/notimp/mostra/07-11-2014#n81671>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- FITCH, J. S. **The Armed Forces and Democracy in Latin America**. The Johns Hopkins University Press, 1998.
- FORÇA Aérea avalia proposta de empresa sueca. **Força Aérea Brasileira**. 28 ago. 2014 (a). Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/19741/GRIPEN-NG---ForçaAérea-avalia-proposta-de-empresa-sueca>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- FORÇA Aérea refina requisitos do novo caça. **Força Aérea Brasileira**. 12 maio 2014 (b). Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/18617/GRIPEN-NG----ForçaAérea-refina-requisitos-do-novo-caça>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- GLOSSÁRIO. Transparência Pública. [2008?] Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/glossario/>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- GOVERNO Federal seleciona novos caças para a FAB. **Força Aérea Brasileira**. Nota Oficial. 18 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/17469/NOTA-OFICIAL---Governo-Federal-seleciona-novos-caças-para-a-ForçaAérea>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- HISTÓRIA geral da aeronáutica brasileira. **Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica**. Rio de Janeiro: INCAER. 1991. v.3. Da criação do Ministério da Aeronáutica até o final da segunda guerra mundial.
- HISTÓRIAS do Mirage, o “Delta Supersônico” da FAB. **Blog Oficial da Força Aérea**. 09 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.forcaareablog.aer.mil.br/index.php?p=5701>>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- HUNTER, W. Reason, Culture, or Structure? Assessing Civil-Military dynamics in Brazil. In: PION-BERLIN, D. **Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001. P. 36-58.
- HUNTINGTON, S. P. **Interservice Competition and the Political Roles of the Armed Services**. The American Political Science Review, Vol 55, no 1. Mar. 1967. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1976048>>. Acesso em: 04 set. 2014.
- HUNTINGTON, S. P. **O Soldado e o Estado: Teoria e política das relações entre civis e militares**. 1957. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1996.
- INAUGURADO prédio principal do estaleiro de construção do PROSUB. **DefesaNet**. 13 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/17725/Inaugurado-predio-principal-do-Estaleiro-de-Construcao-do-PROSUB-da-Marinha/>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

- LARCHER, M. Ministro: política da aviação civil inclui desmilitarização e investimento privado. Agência Câmara Notícias. 08 abr. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ESPORTES/465585-GOVERNO-QUER-DESMILITARIZAR-CONTROLE-DA-AVIACAO-CIVIL.html>>. Acesso em 17 dez. 2014.
- MARES, D. R.; MARTINEZ, R. *Debating civil-military relations in Latin America*. Canadá: Sussex Academic Press. 2014.
- MITCHELL, W. *Our air force - The keystone of national defense*. E.P. Dutton & company, New York, 1921. Disponível em: <<https://archive.org/details/ourairforcekeys00mitcgoog>>. Acesso em: 08 de abril de 2014.
- MOTIM de controladores paralisa aeroportos brasileiros. **Portal G1**. 31 de março de 2007. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1505873-5601,00-MOTIM+DE+CONTROLADORES+PARALISA+AEROPORTOS+BRASILEIROS.html>>. Acesso em: 05 abr. 2014.
- NOVO avião da Força Aérea é apresentado em São Paulo. Força Aérea Brasileira. 21 out. 2014. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/20407/KC-390---Novo-avião-da-Força-Aérea-é-apresentado-em-São-Paulo>>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- O BRASIL e as novas gerações merecem a verdade, afirma presidenta Dilma. **Blog do Planalto: Presidência da República**. 16 maio 2012. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/o-brasil-e-as-novas-geracoes-merecem-a-verdade-afirma-presidenta-dilma/>>. Acesso em: 13 dez. 2014.
- ORÇAMENTO de 2015 assegura R\$ 1 bilhão para aquisição dos caças. Força Aérea Brasileira. 08 out. 2014. Disponível em: <[http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/20205/GRIPEN--NG---Orçamento-de-2015-assegura-R\\$-1-bilhão-para-aquisição-dos-caças-](http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/20205/GRIPEN--NG---Orçamento-de-2015-assegura-R$-1-bilhão-para-aquisição-dos-caças-)>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- PEIXOTO, F. Brasil compra da França helicópteros e submarinos. **BBC Brasil**. 24 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081223\\_lula\\_sarkozy\\_fp2\\_ep.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081223_lula_sarkozy_fp2_ep.shtml)>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- PROGRAMA F- X2: Instituição de Comissão. **Força Aérea Brasileira**. Nota Oficial. 27 jun. 2008. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/499/Programa-F--X2:-instituição-de-Comissão>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- REMUNERAÇÃO de militares está disponível no Portal da Transparência. **Portal Brasil**. 30 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/07/remuneracao-de-militares-esta-disponivel-no-portal-da-transparencia>>. Acesso em: 15 dez. 2014.
- REPRESENTANTES da SAAB fazem levantamento da estrutura da Base Aérea de Anápolis. **Força Aérea Brasileira**. 10 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/18261/GRIPEN-NG---Representantes-da-SAAB-fazem-levantamento-da-estrutura-da-Base-Aérea-de-Anápolis>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

STEPAN, A. **Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone**. Princeton University Press, 1988.

STM mantém condenação de controladores de voo e exclui militares da Aeronáutica. **Superior Tribunal Militar**. 19 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.stm.jus.br/publicacoes/noticias/noticias-de-2014/stm-mantem-condenacao-de-controladores-de-voo-e-expulsa-militares-da-aeronautica>> . Acesso em: 09 abr. 2014.

STOCHERO, T. 15 caças Gripen serão montados no Brasil, diz executivo da Saab. **Portal G1**. 27 out. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2014/10/15-cacas-gripen-serao-montados-no-brasil-diz-executivo-da-saab.html>>. Acesso em: 12 dez. 2014.