

**PRIMEIRO ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DEFESA  
ABED**

**19 a 21 de setembro de 2007**

**Universidade Federal de São Carlos**

**Política e corporativismo militar no Brasil**

Maria Celina D'Araujo\*

**Resumo**

O trabalho analisa como o projeto corporativo do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) tem sido importante até hoje para que os militares brasileiros fortaleçam os interesses econômicos de sua instituição e expandam seu prestígio social. Embora não fosse originalmente um projeto militar, o corporativismo foi uma ideologia política adequada aos interesses dos militares interessados na contenção da mobilização popular e na centralização do Estado. Corporativismo e projeto político militar caminharam juntos no Brasil e foram complementares.

Mostraremos também que grande parte do que é hoje considerado projeto político autônomo dos militares brasileiros deve ser enquadrado como defesa corporativa dos interesses das Forças Armadas e não como projeto de poder. Elas se valeram da maturação

---

\* Doutora em ciência política, pesquisadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio (Cpdoc/FGV).

Quero agradecer ao CNPq e à Faperj que vêm me auxiliando com bolsas de estudos para meu trabalho sobre defesa, segurança e democracia na América do Sul. Uma versão deste trabalho foi preparada também para o Congresso Latinoamericano Y Caribeño De Ciencias Sociales, Flacso 50 anos, 29 a 31 de outubro de 2007, Quito, Equador. Agradeço a Rodrigo Faray pelo levantamento dos dados sobre a crise aérea brasileiro.

do corporativismo como política de Estado para fazer valer seus interesses e hoje utilizam esse recurso como forma de explicitar e reivindicar demandas da corporação. Os episódios envolvendo a crise aérea no país em 2006 e 2007 podem ser explicados a partir deste mesmo enfoque o que nos remonta a um quadro de hibridismo institucional que examinaremos adiante.

### **Corporativismo e positivismo como ideologia de Estado autoritário**

O grande formulador da doutrina corporativa que deu unidade teórica ao Estado Novo de Vargas (1937-1945) foi o romeno Mihail Manoilescu, através do clássico *O século do corporativismo*, traduzido para o português por Azevedo Amaral em 1938.<sup>1</sup> Nesta obra o autor recomendava uma recuperação do passado, particularmente do senso de comunidade gerado na Idade Média, através das corporações de ofício que articulariam a atividade econômica com a necessária sociabilidade e espírito de comunidade que teriam sido destruídos pela frieza e impessoalidade da sociedade liberal. O corporativismo de Manoilescu procurava associar um espírito medieval de comunidade e de corporações de ofício à idéia de Estados nacionais fortes e centralizados. Estado forte, dentro da perspectiva brasileira, seria construído com Forças Armadas fortes, bem equipadas e prestigiadas. E, na crítica à democracia liberal, as instituições representativas como sufrágio ampliado, representação, competição eleitoral, partidos políticos e parlamento deveriam ser banidos.

Nossos militares partilhavam da idéia de que o Brasil era uma sociedade imatura, e isso ficara indelevelmente inscrito na instituição pela mão de outra corrente ideológica, o positivismo de Augusto Conte. Aqui também era central a idéia de um Estado forte e de Forças Armadas como “guia” da Nação, principalmente pelo saber científico que seriam capazes de produzir acerca do país. No final do século XIX a Escola Militar da Praia

---

<sup>1</sup> Azevedo Amaral é um dos principais teóricos do Estado autoritário no Brasil.

Vermelha, na cidade do Rio de Janeiro, onde se formou o grupo de jovens militares que desferiu o golpe final contra a Monarquia, era conhecida como Tabernáculo da Ciência.<sup>2</sup>

Dentro da teoria de Conte dos “três estados”, grande parte do país era enquadrado nas fases teológica ou metafísica, faltando ainda muito tempo histórico a ser percorrido para que alcançasse o “estado positivo”. A influência dessas idéias foi tão forte entre a elite que depôs a Monarquia que a bandeira nacional brasileira republicana virá com a inscrição positivista “ordem e progresso”, o que se mantém até hoje.

Com o positivismo os militares entravam na política apoiados na ciência e na crença de que seriam portadores de uma superioridade intelectual e moral. Com o corporativismo político em marcha a partir dos anos 1930 apóiam um projeto centralizador de Estado que teria as Forças Armadas como árbitro. Mais do que isso, usam seu novo papel político como instrumento para a modernização bélica e profissional da instituição. Um Estado nacional moderno deveria ter o monopólio da força bruta e o braço armado desse Estado deveria ser prestigiado e ter equipamentos modernos.

Os militares foram grandes beneficiários do regime autoritário de Vargas. De um lado, as negociações para o apoio do Brasil aos Aliados durante a segunda guerra mundial permitiu que novos armamentos entrassem no país. De outro, a segunda revolução industrial brasileira permitiu que o Brasil iniciasse sua indústria de base, em especial a do aço, o que possibilitou o início de um novo tipo de indústria voltado para as necessidades bélicas dos militares brasileiros.<sup>3</sup>

Nos anos 1930 as Forças Armadas brasileiras eram constituídas apenas pela Marinha e pelo Exército - a Aeronáutica foi criada em 1941. A Marinha fora tradicionalmente uma força militar da elite enquanto o Exército era formado por setores mais pobres da população. Carente de prestígio social e de recursos materiais, o Exército, durante a Primeira República (1889-1930), estivera dividido em facções regionais opondo generais entre si. Não era uma instituição nacional nem possuía a disciplina e a hierarquia que caracterizam esse tipo de organização. O Exército, que veio a se consolidar na Era Vargas, alcançaria maior capacidade de comando nacional e teria um poder de interferência política que nem o

---

<sup>2</sup> CASTRO, 1999.

<sup>3</sup> TRONCA, 1981.

próprio Getúlio seria capaz de conter. A partir de 1930, os militares jamais deixariam de estar presentes nas grandes questões políticas nacionais e, em 1964, transformaram-se em governo.<sup>4</sup>

Iniciava-se nos anos 1930, segundo vários analistas, um processo de nacionalização e de modernização das Forças Armadas. Nas palavras de um dos principais mentores desse processo, o general Góis Monteiro, era preciso acabar com a política *no* Exército e impor a política *do* Exército. Ou seja, eliminar a absorção da política que vinha da sociedade para dentro do Exército e impor a política do Exército à sociedade.<sup>5</sup>

O país, durante o Estado Novo de Vargas (1937-1945), vivia um regime de exceção apoiado pelo militares, um governo semicivil, um tipo de tutela.<sup>6</sup> O *Diário* de Getúlio Vargas mostra claramente o quanto o presidente se sentia desconfortável e inseguro com o poder militar. Boris Fausto (2006) lembra que Getúlio, um homem calculista, por diversas vezes demonstra sua insegurança. Isso fica claro na passagem abaixo registrada em seu *Diário* em 29 de maio de 1939:

*Estou à mercê do Exército, sem força que o controle e sem autoridade pessoal e efetiva contra ele. Estou só e calado para não demonstrar apreensão. As próprias pessoas de minha família passeando na maior despreocupação. O inimigo esparso e difuso procura diluir as resistências.*<sup>7</sup>

## **Os militares no poder (1964-1985) e o corporativismo intocado**

Getúlio Vargas deixou o poder em 1945 por meio de um golpe de Estado com apoio militar. O país iniciou um período de democracia ampliada que ainda contava com os militares como protagonistas políticos de primeira grandeza. Até 1964 foram dezenas de

---

<sup>4</sup> D'ARAÚJO, 1998.

<sup>5</sup> CARVALHO, 2005.

<sup>6</sup> Os termos tutela, autonomia e subordinação foram inicialmente definidos por HUNTINGTON (1996).

<sup>7</sup> FAUSTO, 2006:90. Este trecho corresponde à anotação do dia 29 de maio de 1939. O *Diário* de Getúlio Vargas foi publicado em 1995 pela Editora da Fundação Getúlio Vargas (RJ).

pronunciamentos e manifestos militares e várias tentativas de golpe envolvendo as Forças Armadas.<sup>8</sup>

O pós-guerra, marcado pela guerra fria, redimensionava a questão do comunismo. Durante toda a República brasileira esse foi o tema que mais mobilizou os quartéis e também o argumento mais importante para justificar o corporativismo e as interrupções autoritárias na política brasileira. Desde a revolução russa de 1917 o Brasil começou a experimentar, na sociedade civil e nos quartéis, organizações e movimentos contra “o perigo vermelho”. O anticomunismo transformou-se em plataforma política nacional, apoiada em bases políticas, religiosas e, principalmente, militares.<sup>9</sup>

Mas, apesar da argamassa do anticomunismo, até 1964 as Forças Armadas não estavam politicamente coesas a ponto de se manterem no poder. Nos anos 1950 as disputas políticas dentro dos quartéis eram imensas comprometendo a disciplina e a hierarquia. Um observador na época assim se expressava:

*O Exército é, hoje, um campo aberto à conquista. (...) Há, hoje, um perigo dentro do Exército, um grande, sombrio perigo para toda a Nação. E este perigo não é o clássico perigo político, a solicitação dos políticos que sempre esteve, em toda a vida republicana, como uma nuvem que não se dissolve, sobre as tendas militares do Brasil. Hoje, no Exército, o que assusta não é a intromissão na política, fenômeno sempre ocorrente, com mais ou menos intensidade, em todas as épocas. Hoje, o que avulta, o que se acentua como uma doença que progride, é o perigo da luta interna, quartel contra quartel, região contra região, chefe contra chefe, homem contra homem, em todas as posições, em todo o quadro interno do Exército.*<sup>10</sup>

O golpe de 1964 foi acima de tudo um golpe anticomunista. Mas foi também um golpe visando à manutenção da unidade das Forças Armadas comprometidas e divididas pelo embate político-partidário.<sup>11</sup> Por 21 anos os militares governaram o país e em todo esse

---

<sup>8</sup> MARTINS FILHO, 2003.

<sup>9</sup> A esse respeito ver o excelente trabalho de MOTTA, 2002.

<sup>10</sup> João Duarte Filho, *Tribuna da Imprensa*, 16 de julho de 1956.

<sup>11</sup> D'ARAUJO, SOARES e CASTRO, orgs., 1994.

período não alteraram o modelo econômico estadocêntrico da Era Vargas nem seu corporativismo sindical. Valeram-se do arranjo corporativo varguista para impor o seu projeto autoritário.

Os governos militares deram novos contornos ao autoritarismo brasileiro no exercício da repressão e da institucionalidade política, mas preservaram, e até redimensionaram, um modelo hierárquico e concentrador de renda e que fortalecia a idéia de “bons” cidadãos em contraposição ao “inimigo interno”. Ao mesmo tempo acentuava a clivagem entre as várias categorias de cidadão.

A crise econômica e a espiral inflacionária iniciada ainda nos anos 1970 tiram a legitimidade do governo e aceleram o processo de abertura.

### **Fora da política, mas protegendo a instituição**

A preocupação dos militares desde o início da abertura política era, de um lado, impedir divisões internas, e de outro garantir que não houvesse “revanchismos” à sua ação no poder. Queriam resguardar sua unidade e se proteger de futuros processos judiciais envolvendo a questão dos direitos humanos e dos atos discricionários praticados durante a ditadura. Era uma transição que colocava como inegociável a imunidade militar. Para isso a coesão era imprescindível. O discurso precisava ser monolítico. Era a retirada do poder de uma instituição que tinha seus conflitos internos, quer entre as Forças – Exército, Marinha e Aeronáutica – quer dentro de cada Força mas que queria responder coesamente pelo seu papel e lugar na política. Nessa retirada, nenhum grupo poderia reivindicar bravuras ou denunciar interesses escusos.

A instituição não poderia ser submetida a qualquer julgamento e usaria o consenso acerca disso como estratégia de transição. A abertura política seria “lenta, gradual e segura” como a definiu o general Ernesto Geisel logo após tomar posse em março 1974.<sup>12</sup> Por isso mesmo, nossa transição foi a mais longa entre todas aquelas praticadas pelas ditaduras que caíram na época.

---

<sup>12</sup> D'ARAÚJO e CASTRO, 1997.

Ponto alto nesse processo foi a negociação para a concessão da anistia que aconteceria em agosto de 1979, já no governo Figueiredo (1979-1985). Aqui estavam dados os limites para a transição. A anistia seria “ampla, geral e irrestrita”. Não haveria indagações sobre o passado, os militares estariam protegidos.

A Lei da anistia de 1979,<sup>13</sup> permaneceu praticamente intocada garantindo imunidade aos militares que estiveram no poder. A Carta de 1988 manteve o direito de não serem atingidos pelas leis dos direitos humanos criadas pela democracia emergente.

Com o fim da ditadura os militares afastaram-se da política e isso se deve a duas razões básicas: a lei de carreira militar de dezembro 1965 e a criação do Ministério da Defesa em dezembro de 1998. A lei da carreira militar em vigor impede que um militar permaneça por mais de 12 anos no posto de oficial-general. Com isso evita-se que a longevidade em um posto de prestígio signifique a formação de redes de lealdade e de “clientela” que impeçam ou comprometam o profissionalismo. Dito de forma mais simples, tenta-se evitar que as Forças Armadas produzam seus próprios caudilhos. A lei ainda impede que os militares de carreira possam ocupar funções políticas, uma tradição no país até 1965. A lei de 1965 tornou a carreira militar exclusiva.

A geração de militares que ocupou e ocupa os cargos de direção em comandos militares no Brasil desde a redemocratização de 1985 foi formada quando essa lei já estava em vigor e reflete uma nova forma de pensar menos intervencionista do ponto de vista político. É importante registrar, portanto, que a mudança de atitude desses novos chefes não se explica apenas pela questão geracional. Foi produto de uma importante mudança institucional.

Outra medida importante que ajuda a explicar o maior absenteísmo político dos militares brasileiros na atualidade brasileira foi a criação do Ministério da Defesa em dezembro de 1998.<sup>14</sup>

Embora a profissionalização dos militares do Brasil seja visível, ela passou por várias etapas desde o início da Nova República inaugurada em 1985. A presença militar na política foi gradativamente ficando menos evidente até que os ministros militares

---

<sup>13</sup> Lei 6.683.

<sup>14</sup> O novo Ministério foi criado inicialmente por Medida Provisória e aprovado no Congresso em 13 de maio de 1999.

passassem a ser simplesmente desconhecidos da maior parte da sociedade e deixassem de freqüentar o noticiário.

Alguns autores discordam do ponto de vista aqui defendido e insistem em afirmar que continua em vigor um vigoroso projeto militar com conotações políticas e autoritárias. Zaverucha (2000:37), por exemplo, aponta para a permanência de uma lista de 15 prerrogativas militares que estariam, segundo ele, praticamente inalteradas ao longo dos governos da Nova República – Sarney, Collor, Itamar, FHC, até 1998 - e que evidenciariam um processo de tutela militar.<sup>15</sup>

A presença, em maior ou menor parte, de algumas dessas características pode ocorrer mesmo em democracias e não significa militares preparados para um golpe ou em função de tutela. Representa sim a capacidade corporativa de defenderem seus interesses e, de outra parte, a incapacidade do poder civil em dar direção às Forças Armadas. No nosso caso, torna explícita a difícil modelagem institucional que foi montada no país para tratar dos temas da aviação civil e da segurança pública, por exemplo. Estas são duas áreas em que a ação civil e a militar se sobrepõem, nem sempre de maneira clara.

### **Tensões com o passado: Comissão dos Desaparecidos e Comissão de Anistia**

---

<sup>15</sup> 1) Forças Armadas garantem os poderes constitucionais, a lei e a ordem; 2) Potencial para os militares se tornarem uma força independente de execução durante intervenção interna; 3) Militares controlam principais agências de inteligência; parca fiscalização parlamentar; 4) Polícia Militar e Bombeiros sob parcial controle das Forças Armadas; 5) Alta possibilidade de civis serem julgados por tribunais militares mesmo que cometam crimes comuns ou políticos; 6) Baixa possibilidade de militares federais da ativa serem julgados por tribunais comuns; 7) Falta de rotina legislativa e de sessões detalhadas sobre assuntos militares domésticos e de defesa nacional; 8) Ausência do Congresso na promoção de oficiais-generais; 9) Forças Armadas são as principais responsáveis pela segurança do presidente e vice-presidente da República; 10) Presença militar em áreas de atividade econômica civil (indústria espacial, navegação, aviação etc.); 11) Militares da ativa ou da reserva participam do gabinete governamental; 12) Inexistência do Ministério da Defesa; 13) Forças Armadas podem vender propriedade militar sem prestar contas totalmente ao Tesouro; 14) Política salarial do militar similar à existente durante o regime autoritário; 15) Militar com direito de prender civil ou militar sem mandado judicial e sem flagrante delito nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar. (ZAVERUCHA, 2000:37).

A Lei de anistia foi revista várias vezes de modo a ampliar o número de beneficiados mas a questão dos desaparecidos sempre foi um forte ponto de tensão militar. A maior parte dos “desaparecidos” era composta por civis mortos em consequência da guerrilha rural na região amazônica, a guerrilha do Araguaia, que resultou na morte de cerca de 80 pessoas. O tema permaneceu em pauta até 4 de dezembro de 1995 quando o governo Cardoso sancionou a Lei 9.140. Esta Lei instituía uma Comissão vinculada ao Ministério da Justiça, incumbida de pesquisar e elencar as pessoas desaparecidas, em decorrência de participação, ou de acusação de participação, em atividades políticas classificadas de ilegais pela ditadura. A Lei abrangia o período de 1961 a 1979, o mesmo período coberto pela Lei de Anistia.

O tema era delicado pois investigá-lo levaria obrigatoriamente a imputar responsabilidades, entre elas a de crime de ocultamento de cadáveres. A saída vislumbrada pelo governo foi reconhecer que havia desaparecidos mas que a responsabilidade não recairia sobre a instituição militar, sobre o governo militar, ou sobre seus executores diretos, mas sim sobre o Estado. O Estado brasileiro reconheceria que havia cidadãos mortos em decorrência de conflitos políticos, que seus cadáveres foram encobertos e dispunha-se a regularizar a situação legal dessas pessoas mortas e a amparar suas famílias.

A Comissão de Desaparecidos Políticos do Ministério da Justiça foi composta por representantes de vários setores da sociedade e instituições, inclusive por um representante das Forças Armadas. Começou a funcionar em 1995, com o objetivo de solucionar a situação jurídica das famílias de pessoas desaparecidas durante o regime militar, ainda sem atestado de óbito. Em 22 de novembro de 1996, o primeiro resultado prático do funcionamento da Comissão foi a entrega do atestado de óbito do ex-deputado Rubens Paiva, preso em sua casa, em 1971, e “desaparecido” desde então. Entre 1995 a 1998, a Comissão examinou 366 casos, acolheu 280 e negou 86. O valor das indenizações variou entre 100 a 150 mil reais.<sup>16</sup>

Mesmo não apurando responsabilidades, o Estado brasileiro dava uma prova de querer se recompor com a sociedade reconhecendo injustiças do passado. Simbolicamente, o próprio presidente recebeu familiares de vários desses desaparecidos, em audiências oficiais,

---

<sup>16</sup> Nesse período o valor da moeda brasileira, o Real, variou entre um dólar e 50 centavos de dólar americano.

marcando publicamente o gesto de conciliação que ali se produzira. O governo ainda ampliou até 1990 o prazo para que vítimas de atos de terrorismo ou de manifestações políticas pudessem pedir indenização ao Estado.

Em 2001 foi criada a Comissão de Anistia encarregada de analisar os pedidos de indenização formulados por pessoas impedidas de exercer atividades econômicas por motivação exclusivamente política no período compreendido entre setembro de 1946 e outubro de 1988, ano da atual Constituição brasileira. Em novembro de 2002, o Congresso aprovou nova lei de anistia, na verdade a quarta desde 1979. Nela se prevê formas de reparação financeira mais abrangentes para todas as pessoas punidas por força de critérios políticos durante esse mesmo período.<sup>17</sup> Até meados de 2007 a Comissão de Anistia havia julgado cerca de 30.000 e outros 28.500 aguardavam julgamento. Dos julgados, cerca de 55% foram considerados procedentes.<sup>18</sup> O governo planeja encerrar os trabalhos da Comissão em 2010.

De todos os casos de anistia o que mais mobilizou as Forças Armadas foi o do capitão Carlos Lamarca morto pela repressão em 1971. O capitão desertara do Exército e aderira à guerrilha. Essa concessão de anistia tem sido entendida por oficiais da reserva como uma afronta às Forças Armadas e por isso ações judiciais estão sendo iniciadas visando à sua anulação. Os militares da ativa não se pronunciaram sobre o caso. Não podem fazê-lo. Este é mais um episódio envolvendo tensões nas relações civil-militares sem que se possa falar, entretanto, de insubordinação.

### **Crise aérea e paralisia decisória**

O século XXI iniciou-se dando sinais de saturação no sistema aéreo no Brasil: falta de equipamento e de pessoal, pistas de aeroportos sem manutenção adequada, poucas verbas para melhorias e investimentos, escalas salariais fora do mercado. Ao mesmo tempo, verificava-se uma duplicação da demanda por transporte aéreo. Este grave problema que

---

<sup>17</sup> Trata-se da Lei n. 10.559 de 13 de novembro de 2003.

<sup>18</sup> <http://www.mj.gov.br/anistia/>

atinge toda a sociedade é, como veremos, um problema militar e por isso sua solução passa por lógicas que não apenas as da negociação e da transação. Uma solução civil para um problema militar.

Desde que a Aeronáutica foi criada no Brasil, em 1941, passou a ser responsável pela defesa do espaço aéreo e pelo controle do tráfego aéreo. Ou seja, os militares faziam e fazem, ao mesmo tempo, um trabalho nos setores de defesa espacial e de transportes aéreos civis. Este modelo institucional foi muito valorizado no Brasil durante a ditadura quando alguns seqüestros de aviões aconteceram no país. Com a democracia e a Carta de 1988 os militares demandaram para si a manutenção dessa tarefa que representa recursos financeiros advindos de taxas da aviação e uma reserva de mercado para uma atividade que em todo o mundo é civil. Demandaram e conseguiram. O Departamento de Aviação Civil (DAC) da Aeronáutica foi mantido com a função de ter o monopólio na atividade do controle do tráfego aéreo nacional.

O quadro muda um pouco com a criação da Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC) criada em 2005 e implantada em março de 2006. A ANAC foi a última das agências reguladoras a ser criada no país. Parte de um processo decorrente da reforma do Estado, as agências reguladoras visavam a dar maior agilidade ao mercado e maior transparência e controle social às atividades econômicas e às políticas públicas.<sup>19</sup>

O Partido dos Trabalhadores, PT, sempre foi contra essas agências por considerar que enfraqueciam o papel do Estado e se prestavam ao jogo dos interesses privados. De fato,

---

<sup>19</sup> O Brasil tem dez agências reguladoras. São elas:

ANEEL [Agência Nacional de Energia Elétrica] – Criada pela [Lei 9.427 de 26 de dezembro de 1996](#).

ANATEL [Agência Nacional de Telecomunicações] – Criada pela [Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997](#).

ANP [Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis] – Criada pelo Decreto nº 2.455 de 14 de janeiro de 1998.

ANVISA [Agência Nacional de Vigilância Sanitária] – Criada pela [Lei nº 9.782 de 26 de janeiro de 1999](#).

ANS [Agência Nacional de Saúde Suplementar] – Criada pela Lei nº 9.961 de 28 de janeiro de 2000.

ANA [Agência Nacional de Águas] – Criada pela Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000.

ANTT [Agência Nacional de Transportes Terrestres] – Criada pela Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001.

ANTAQ [Agência Nacional de Transportes Aquaviários] – Criada pela Lei nº 10.233 de 5 de junho de 2001.

ANCINE [Agência Nacional do Cinema] – Criada pela Medida Provisória nº 2.228-1 de 6 de setembro de 2001.

ANAC [Agência Nacional de Aviação Civil] – Criada pela Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005 e implantada em 20 de março de 2006.

com o início do governo Lula em 2003, essas instituições emergentes não receberam muita atenção governamental e o poder dos ministérios foi fortalecido. A ANAC foi criada tendo em vista uma exigência legal que obrigava sua criação embora o desejo para que ela existisse não fosse forte quer no governo quer entre os militares. O resultado foi a introdução de um híbrido institucional – civil e militar - que trouxe mais incertezas do que vantagens para todas as partes.

Antes da criação da ANAC o controle do espaço aéreo cabia ao comando da Aeronáutica, ao DAC, Departamento de Aviação Civil, um dos oito órgãos dentro dessa Força voltados para a questão da aviação civil e militar. A INFRAERO, Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, por sua vez, ficava ligada ao Ministério da Defesa. A INFRAERO é uma empresa pública, com cerca de 25 mil funcionários e está encarregada do controle dos principais aeroportos do país. Parte dos controladores de voo, cerca de 600, são civis e são contratados por esta empresa enquanto os outros cerca de 2.100 pertencem à carreira militar. Havia e continua havendo também um Conselho Nacional de Aviação Civil, CONAC, que se reporta diretamente ao presidente da República.

Com a criação da ANAC, o DAC é extinto. A ANAC passa, por lei, a regular o funcionamento dos aeroportos, a indústria aeronáutica, os serviços de empresa auxiliares e de manutenção, as atividades de fomento, as ações das empresas de transporte aéreo regular e de táxi aéreo. Ao lado da INFRAERO, ela se reporta ao Ministério da Defesa. O controle do espaço aéreo continuou com a Aeronáutica através de dois órgãos: CENIPA, Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos, e DECEA, Departamento de Controle do Espaço Aéreo. A agência encarregada de regular o aviação civil, podia em tese, tudo, *menos* controlar o tráfego aéreo. A lei de criação também previa que gradativamente funcionários civis fossem assumindo as funções do controle aéreo sem que a atividade deixasse de ser militar. Na prática, a ANAC podia fazer pouco pensada que estava entre os interesses das empresas privadas que viam seus lucros crescer em função do aumento da demanda e entre os militares que regulavam a parte mais importante da atividade.

Uma outra fragilidade da Agência era o fato de que entre seus cinco diretores apenas um tinha carreira reconhecida no setor da aviação. Os demais, a começar pelo presidente,

tinham pouco ou nenhum contato com a aérea e suas nomeações foram resultado de indicações de líderes do partido do governo.

A hibridez do comando dessa atividade bem como as delicadas questões de infra-estrutura e as distorções salariais entre os controladores do voo vieram a público de forma dramática em decorrência de uma tragédia. Em 29 de setembro um avião Legacy da Embraer alugado por passageiros norte-americanos chocou-se com um Boeing 737-800 da companhia brasileira Gol que explodiu matando 154 pessoas. Cerca de dez meses depois, em meados de julho de 2007, outro grave acidente abalou o mundo. Um *airbus* A-320 da empresa brasileira TAM explodiu no aeroporto de Congonhas em São Paulo matando 187 pessoas. Entre as duas tragédias, quatro acidentes em aeroportos, sem vítimas fatais, foram noticiados pela imprensa.

Nesse espaço de dez meses entre uma explosão e outra, ocorreram dez paralisações ou semi-paralisações em vários aeroportos do país. Verificou-se aqui o que foi chamado de “apagão” ou “caos” aéreo. Centenas de vôos cancelados, atrasos de horas e de dias, insegurança, conflitos, desrespeito e desconforto nos aeroportos. Tensão e desconfiança, prejuízos para as empresas aéreas, para os passageiros e para os negócios em geral. As empresas de aviação processaram o governo para pedir indenização por perdas, os passageiros processam as empresas aéreas. O governo por sua vez investiga e procura os culpados pelas acidentes e incidentes. Direitos feridos, todos buscando o amparo da lei.

As paralisações que começaram logo depois do primeiro acidente, ocorriam por várias razões. Algumas tinham como motivo oficial uma pane nos equipamentos de um dos quatro centros integrados de defesa aérea e controle do tráfego aéreo (Cindactas), outras eram consequência de “operações padrão”, ou seja, os controladores alegavam estar trabalhando apenas dentro do ritmo que previsto na lei e nas normas internacionais, outras eram devido a demandas salariais mais explícitas. O resultado era o mesmo: caos, insegurança na população. Os controladores de voo deixavam claro que precisavam de melhores salários mas também de melhores condições de trabalho. O acidente com o avião da Gol em setembro de 2006, além de uma grande tragédia foi a senha para que uma caixa preta começasse a ser aberta. Gradativamente os controladores de voo, através de seus representantes sindicais e de associações profissionais, iam mostrando ao país os problemas

do setor até que a segunda tragédia levou o governo a atuar de fato no caso nomeando um novo ministro da Defesa em 30 de julho de 2007 com a missão de resolver o problema da aviação civil – o que requer verbas e autoridade.<sup>20</sup>

Esta crise pode ser examinada por vários ângulos. Vamos nos deter aqui, rapidamente, em três deles: o movimento salarial dos controladores de voo que na condição de militares não podiam fazer greves mas o fizeram (tecnicamente o nome é *motim*); o papel do ministro da Defesa e do comandante da Aeronáutica e a atuação da ANAC no decorrer desses meses de caos. Deixamos de lado questões orçamentárias e dados mais técnicos sobre a situação dos aeroportos e nos equipamentos militares e aéreos. Interessa-nos aqui analisar como estes fatos servem para ilustrar o estado da arte das relações civil-militares no Brasil e a defesa corporativa que os militares fazem de certos setores e atividades.

O “movimento” dos controladores de voo iniciou-se em fins de outubro de 2006. A explicação oficial foi uma pane nos radares do centro de controle de tráfego no sul do país, aeroporto de Curitiba. Rapidamente produziu-se um efeito cascata e os aeroportos do país praticamente param. O comandante do Exército decide, sob protestos, aquartelar os controladores. Menos de um mês depois, em meio ao feriado nacional da República (dia 15 de novembro), novos transtornos. Dias depois os aeroportos param de novo devido a uma pane nos radares de Brasília. Em meio a isso descobre-se que as empresas aéreas praticam o *overbook* de forma exagerada e que algumas de suas naves não estão em condições de voar. A retirada das naves provoca novo caos. O presidente da República reitera pedido de providências e troca o comandante da Aeronáutica em meados de fevereiro. Logo em seguida, contudo, novos tumultos e ainda mais duas paralisações parciais dos aeroportos em março seguinte, a última paralisando 49 aeroportos e cancelando 229 vôos.

Nesta ocasião o comandante da Aeronáutica quer punir os amotinados mas é desautorizado pelo governo. O ministro do Planejamento foi chamado a negociar com os grevistas, promete não haver punições para os militares e abre nova frente de conflito. Era um ministro civil admitindo que a hierarquia pudesse ser quebrada sem punição e que

---

<sup>20</sup> O novo ministro, Nelson Jobim, ligado ao governo do antecessor de Lula, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), é o quinto ministro da Defesa. Em menos de nove anos foram cinco ministros nessa pasta, um deles o vice-presidente da República.

amotinados pudessem sair ilesos do movimento. Nestas negociações o ministro da Defesa é o grande ausente. A ANAC também. São os grandes mudos.

Do ponto de vista militar a situação é delicada. Militares se amotinaram aderindo a um movimento grevista de parte da categoria que é composta por civis. Enquanto os militares não podem se fazer representar através de qualquer entidade mas apenas através de seus canais de comando, os controladores civis se pronunciavam na imprensa através de três organizações: o Sindicato Nacional dos Trabalhadores na Proteção Civil, O Instituto de Controladores de Tráfego Aéreo e a Associação dos Controladores de Tráfego Aéreo. Do ponto de vista legal houve militares amotinados e isso precisa ser tratado pela instituição dentro de suas normas e códigos. Para uma mesma categoria profissional há duas maneiras de se comportar. Os controladores civis, contratados pela INFRAERO, podem reivindicar dentro dos direitos que lhes são conferidos pelas leis trabalhistas do país. Os militares não podem.

As demandas salariais, por sua vez, não podem ser atendidas sem ferir a hierarquia militar. Os militares que trabalham como controladores de vôo têm em geral o posto de sargento. Recebem um salário de menos de mil dólares mas não podem ser aumentados pois não podem ganhar mais do que aqueles que lhes são hierarquicamente superiores dentro dos quartéis.

O Congresso promove a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o “apagão aéreo”, a polícia e os militares também dão andamento aos seus inquéritos. Vários setores políticos pedem a desmilitarização desse serviço mas os militares reagem e não aceitam.

Apesar das providências tomadas ou anunciadas, nada muda de fato até o segundo acidente. Em meados de junho novos transtornos e ameaças de paralisação nos aeroportos acontecem em protesto pela prisão de um sargento.<sup>21</sup> As demandas dos controladores não são atendidas nem são fáceis de atender em função desse hibridismo civil e militar numa mesma categoria profissional. No meio das crises militares prendem civis e civis – presidente e ministros – desautorizam decisões de comandantes militares. A agência reguladora não tem autoridade para regular ou para se impor frente às empresas aéreas e à

---

<sup>21</sup> Pelo noticiário da imprensa, ao longo de todo o movimento foram presos sete sargentos.

definição de rotas aéreas. O congestionamento de certas rotas ficou claro pouco depois com o acidente na cidade de São Paulo (17 de julho).

Nas reuniões mais importantes para tratar deste acidente e das providências a serem tomadas, o ministro da Defesa não comparece. Assim como a ANAC, o ministro demonstra não ter autoridade para cuidar do assunto. Mas quem teria? Por lei, o tráfego aéreo é um assunto afeito aos militares e, está portanto, sob a égide do Ministério da Defesa. É um assunto militar.

Em meio à comoção nacional, os controladores de vôo anunciam nova pane nos radares da Amazônia. Novo caos aéreo. Dias depois o ministro cai e assume um novo ministro, Nelson Jobim, disposto a demonstrar autoridade e a tomar para si a resolução da crise.

Não faremos aqui um balanço das medidas tomadas do ponto de vista legal e administrativo para resolver as questões de *overbook*, do saturamento de rotas aéreas, do desgaste de aeroportos etc. Vamos nos limitar a refletir sobre este legado do passado getulista que os militares mantêm para si: o controle do tráfego aéreo.

Em todo o conflituoso período entre os dois grandes acidentes, verificou-se que embora o serviço tenha controle militar os problemas dali decorrentes foram administrados de maneira difusa, algumas vezes passando por cima da hierarquia militar. Vimos militares fazendo greve, assinando manifesto, fazendo pronunciamento público. Vimos um ministro da Defesa (civil) sem autoridade nas Forças Armadas e no governo para manejar o assunto. Vimos um governo perdido sem saber como agir e um presidente da República dando hora e prazo para a crise acabar sem ser atendido. Não se tratou, portanto, de um específico problema militar mas de uma injunção de problemas que atestam a pouca atenção que os governos civis vêm dando ao tema militar e ao Ministério da Defesa recém criado. Se os militares resistem corporativamente para manter a manutenção de uma atividade que lhes dá recursos financeiros, prestígio social e controle sobre o país, as autoridades da República não têm se ocupado devidamente nas tarefas afeitas a administrar essa instituição. Os militares são uma organização rígida ao contrário do mundo do trabalho na sociedade de mercado cujas regras estão explícitas por contratos, negociação e transação.

O fulcro de todo o problema teve motivação salarial e funcional. Os controladores de vôo contrariados por baixos salários, usando equipamentos sem a devida manutenção e

submetidos a jornadas intensas de trabalho sabiam que, involuntariamente, faziam a sociedade correr riscos. Defendendo seus interesses mostraram os problemas do setor e a dificuldade para resolvê-los.

O resultado da crise mostra os dois ângulos pelos quais se deve examinar as relações civil-militar no Brasil: de um lado o corporativismo, tal como foi assinalado aqui. Por outro, a desarticulação das autoridades civis em relação ao tema. O corporativismo militar sobrevive com mais força na medida em que as Forças Armadas forem timidamente comandadas pelo poder civil democrático.

A questão da aviação civil no Brasil é um retrato acabado desses problemas com custos emocionais e econômicos para toda a sociedade.

### **Forças Armadas, corporativismo e política no século XXI**

Os militares brasileiros têm sido aguerridos na defesa dos interesses da corporação, de seus salários e, principalmente, na defesa de seu sistema especial de aposentadorias e pensões. Desde 1990 o Brasil tem feito várias revisões em sua política de bem-estar social alterando vários critérios na distribuição de benefícios à população civil. Até agora as Forças Armadas e o Judiciário não foram atingidos. Sintomaticamente são as duas instituições do país mais fechadas à sociedade, menos transparentes e que têm força maior institucional para se manterem à margem das reformas. Mas barganhar a manutenção de benefícios não significa que estejam sendo gestadas novas formas de intervenção política militar nem que os militares mantenham o papel político que tiveram na ditadura.

Defendem interesses da corporação, querem tratamento diferenciado nas políticas sociais e salariais, mas não explicitam projetos de poder. Estão particularmente interessadas em manter a Lei de Anistia que as isenta dos crimes do passado e em conseguir melhorias em seu orçamento. Mas devemos lembrar que o sucesso nessas demandas corporativas tem sido tão grande até agora porque nenhum governo civil tem ousado impor direção política à instituição que continua sendo tratada com deferência.

A falta de um debate maior na sociedade e na academia sobre temas militares e de defesa associado a uma tradição de afastamento dos militares dos meio civis e universitários fortalecem as tradições corporativas da instituição. Incentivam uma forma de representação corporativa em que um grupo, no caso os militares, se vale de seu acesso direto ao poder para demandar seus interesses em uma situação assimétrica em relação aos demais grupos da sociedade.

O corporativismo no Brasil ainda tem fortes tentáculos na organização da sociedade e de seus interesses. Este corporativismo tem sido para os militares uma forma de garantir o conservadorismo do país e de assegurar privilégios. Exemplo disso é os militares terem conseguido manter até hoje uma Justiça corporativa, a Justiça Militar, que integra a Poder Judiciário.

Vale ressaltar que precisamos entender os limites entre corporativismo e ação política. Defender os interesses da corporação não significa necessariamente impor-se como protagonista privilegiado no cenário político nem como instituição com funções governamentais paralelas ao poder formal. Vários outros setores organizados da sociedade, incluindo as próprias polícias, civis e militares, vêm se comportando da mesma maneira visando à manutenção de funções e “direitos” que fazem perpetuar os padrões hierárquicos de uma sociedade corporativa e desigual.

Temos, contudo, que lembrar que ao contrário de outros grupos de interesse os militares têm o monopólio das armas de guerra. Ou seja, *não* são um grupo de interesse como outro qualquer. Há que lembrar ainda que sempre que se sentem mal avaliados em seu passado político deixam claro um sentimento de injustiça. Querem justificar seu papel na história, afirmar a necessidade dos atos que praticaram no poder. Estão mais voltados para a política que fizeram no passado do que para o futuro da política da instituição. Defendem no presente maiores orçamentos, prestígio, honra e monopólio de algumas funções. O controle do tráfego aéreo, por exemplo, inclui-se nesse projeto gerando uma modelagem institucional difícil de operacionalizar que lança incerteza sobre um setor que tanto afeta a sociedade e sua economia.

## **Referências**

- 1964-2004: *40 anos de golpe, ditadura militar e resistência no Brasil*. (2004). RJ: 7Letras.
- BOSCHI, Renato. (1991). *Corporativismo e desigualdade, a construção do espaço público no Brasil*. RJ: RioFundo.
- CARVALHO, José Murilo de. (2005). *Forças Armadas e política no Brasil*. RJ: Zahar.
- CASTRO, Celso e D'ARAUJO, Maria Celina. orgs. (2001). *Militares e política na Nova República*. RJ: Edit. FGV.
- CASTRO, Celso, IZECKSOHN, Victor e KRAAY, Hendrik. (2004). *Nova história militar brasileira*. RJ: FGV/Bom Texto.
- CASTRO, Celso. (1999). *A proclamação da República*. RJ: Zahar.
- COSTA, Vanda Maria. R. (1991). *As origens do corporativismo brasileiro*. Textos CPDOC. RJ: FGV.
- D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso, orgs. (1997). *Ernesto Geisel*. RJ: FGV.
- D'ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dillon. e CASTRO, Celso, orgs. (1995). *A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura*. RJ: Relume-Dumará.
- D'ARAUJO, Maria Celina, SOARES, Gláucio Ary Dillon. e CASTRO, Celso, orgs. (1994). *Visões do golpe: a memória militar sobre 1964*. RJ: FGV.
- D'ARAUJO, Maria Celina. (1998). *A era Vargas*. SP: Editora Moderna.
- D'ARAUJO, Maria Celina. (2000). *O Estado Novo*. RJ, Zahar.
- FAUSTO, Boris. (2006). *Getúlio Vargas*. SP: Cia das Letras.
- FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília A. N. (2003) *O Brasil republicano*. RJ: Civilização Brasileira, 4 volumes.
- FROTA, Sylvio. (2006). *Ideais traídos*. RJ: Jorge Zahar.
- GASPARI, Elio. (2004). *A ditadura encurralada*. SP: Companhia das Letras.
- GÓES, Walder de. (1978). *O Brasil do general Geisel: estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático*. RJ: Nova Fronteira.
- HUNTER, Wendy. (1997). *Eroding military influence in Brazil – politicians against soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina.
- HUNTINGTON, Samuel. (1996). *O soldado e o Estado*. RJ: Bibliex.
- LOPES, ROBERTO. (2001). *Oportunidade para Civis na Condução de Defesa Nacional: o caso do Brasil*. Center for Hemispheric Defense Studies, REDES, Research and Education in Defense and Security Studies, May 22-25.
- MANOILESCO, Mihail. (1936). *Doctrine du corporativisme integral et pur*. Nouv. ed.- Paris: Felix Alcan.

- MARTINS FILHO, João Roberto. (2003). Forças Armadas e política, 1945-1964: a antecâmara do golpe. In FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lúcia de A. Neves. *O Brasil republicano, o tempo da experiência democrática*. RJ, Civ. Brasileira.
- MARTINS FILHO, João Roberto (org.). (2006). *O golpe de 1964 e o regime militar*. São Carlos: EduFSCar.
- MARTINS FILHO, João Roberto e ZIRKER, Daniel. (1998). *The Brazilian Armed Forces after the Cold War: overcoming the identity crisis*. Trabalho apresentado no Congresso da Lasa, Chicago.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (2002). *Em guarda contra o "perigo vermelho": o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*. SP: Perspectiva.
- OLIVEIRA, Eliézer R. de e SOARES, Samuel A. (2000). "Forças Armadas, direção política e formato institucional". In: D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000, pp. 98-124.
- OLIVEIRA, Eliézer R. de. (1994). *De Geisel a Collor: Forças Armadas, transição e democracia*. Campinas: Papyrus.
- PANDOLFI, Dulce, org. (1999). *Repensando o Estado Novo*. RJ: Edit FGV.
- SCHMITTER, Philippe. (1974). Still the Century of Corporatism? *Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 85-131.
- SCHWARTZMAN, Simon. BOMENY, Helena e COSTA, Vanda Maria R., orgs. (2000) *Tempos de Capanema*. SP: Paz e Terra; RJ: Edit. FGV.
- SOARES, Gláucio Ary D., D'ARAUJO, Maria Celina e CASTRO, Celso, orgs. (1994). *Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão*. RJ: FGV.
- STEPAN, Alfred. (1971). *The military in politics*. The Rand Corporation. Versão portuguesa (1975). Os militares na política. As mudanças de padrões na vida brasileira. RJ: Artenova.
- TOLLEFSON, Scott D. (1995). *Civil-military relations in Brazil: the myth of tutelary democracy*. Paper presented at Lasa Congress, Washington.
- TRONCA, Ítalo. (1981). O Exército e a industrialização: entre as armas e Volta Redonda (1930-1942). In Boris Fausto (org.) *O Brasil republicano*, SP, Difel.
- VIANNA, Oliveira. (1939). *O idealismo na Constituição*. SP: Cia Editora Nacional.
- VIEIRA, Evaldo. (1981). *Autoritarismo e corporativismo no Brasil*. SP: Cortez.
- ZAVERUCHA, Jorge (2000). *Frágil democracia. Collor, Itamar, FHC e os militares (1990-1998)*. RJ: Civilização Brasileira.
- ZAVERUCHA, Jorge. (1994). *Rumor de sabres: tutela militar ou controle civil?* SP: Ática.