

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

LEONARDO PINHEIRO DE OLIVEIRA, Cel QOAV

**A importância dos acordos de cooperação na manutenção e na revitalização de Bases
Aéreas: alinhamento com a Política Nacional de Defesa e com a Estratégia Nacional de
Defesa**

Rio de Janeiro
2024

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

LEONARDO PINHEIRO DE OLIVEIRA, Cel QOAV

A importância dos acordos de cooperação na manutenção e na revitalização de Bases Aéreas: alinhamento com a Política Nacional de Defesa e com a Estratégia Nacional de Defesa

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais.

Orientador: Cel Av Líbero Onoda Luiz
Caldas

Rio de Janeiro
2024

1 INTRODUÇÃO

A distribuição geográfica das Organizações Militares (OM) e a infraestrutura das Bases Aéreas são fundamentais para a capacidade operacional das Forças Armadas (FA) brasileiras. No entanto, com a reestruturação da Força Aérea Brasileira (FAB) em 2016, diversas bases aéreas perderam suas capacidades plenas, transformando-se em "Bases de apoio" com infraestrutura degradada e capacidades limitadas. Essa realidade impôs desafios significativos para o cumprimento das missões constitucionais das FA e a efetivação da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Diante desse cenário, este ensaio defende a tese de que os acordos de cooperação ou de parceria são importantes para manter ou revitalizar as Bases Aéreas de Apoio, em virtude de suas capacidades operacionais haverem reduzido por degradação de infraestrutura e por transferência de meios para outras Bases; além de existir potencial interesse público ou privado de uso ou de compartilhamento dessas Bases distintas. Primeiramente, levantou-se a redução das capacidades operacionais dessas bases e os impactos dessa reestruturação sobre a defesa nacional. Em seguida, verificou-se o potencial interesse público e privado no uso dessas instalações, explorando exemplos de iniciativas bem-sucedidas de cooperação, como a criação de um campus do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) na Base Aérea de Fortaleza (BAFZ) e a instalação do Parque Tecnológico Aeroespacial na Base Aérea de Salvador.

Por fim, foram analisados os desafios e oportunidades relacionados à implementação de tais acordos, destacando a necessidade de que esses sejam economicamente viáveis, socialmente aceitos e eficazes na promoção da interoperabilidade e da eficiência administrativa das FA. A revitalização das bases de apoio por meio de parcerias não é apenas uma solução para a atual redução das capacidades, mas também uma estratégia para fortalecer a defesa nacional de forma sustentável.

2 Redução das Capacidades

A recente reestruturação da FAB reduziu a quantidade de Bases que abrigavam Unidades Aéreas pelo Brasil, concentrando os Esquadrões em Bases com capacidade de abrigar mais de uma Unidade. Assim, as Bases sem Unidade Aérea passaram a ser consideradas como "Bases distintas ou Bases de apoio". Entretanto, a escassez de recursos e a transferência de meios para outras Bases degradou a própria infraestrutura existente. Sem apontar responsáveis ou as localidades, foram realizadas pesquisas junto a essas Bases de apoio, nas quais pôde se constatar as seguintes reduções de capacidades: hangares com risco

de desabamento, sem iluminação ou já destelhados; degradação da pavimentação dos pátios operacionais, com desgaste na pintura e no balizamento; viaturas “*follow-me*” obsoletas ou inoperantes; ausência de fonte de força ou de equipamentos de apoio ao solo (EAS). Ressalta-se que essas reduções de capacidades não se restringem apenas às Bases com pistas exclusivamente militares, mas também àquelas com pistas compartilhadas com aeroportos civis, visto que o foco está na infraestrutura dessas próprias Bases. Considerando que a Base Aérea de Canoas (BACO) desempenhou um papel crucial durante a recente calamidade no Rio Grande do Sul, oferecendo suporte vital às operações de socorro e funcionando temporariamente como aeroporto civil para voos comerciais domésticos devido à interrupção das operações no aeródromo Salgado Filho, torna-se evidente a importância dessas infraestruturas em situações de emergência. Caso ocorresse uma situação semelhante em Santa Catarina, a Base Aérea de Florianópolis (BAFL) também poderia fornecer suporte essencial, embora limitada por sua atual condição de Base de Apoio. Nesse contexto, a Política Nacional de Defesa (PND) e a END destacam a importância de assegurar a capacidade de defesa necessária para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas, conforme definido no Objetivo Nacional de Defesa II (OND 2). A fim de atingir esse objetivo, foi estabelecida a Estratégia de Defesa 5 (ED-5), que abrange o dimensionamento do setor de defesa, incluindo a estrutura operacional e administrativa do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas, com o intuito de garantir a capacidade de cumprimento de suas missões constitucionais e subsidiárias. Para tanto, é crucial considerar a distribuição das Organizações Militares (OM) e unidades pelo território nacional, bem como a dotação dos equipamentos que compõem as Forças Armadas. Além disso, é necessário aprimorar a integração logística entre as Forças, fortalecendo a interoperabilidade, conforme preconizado pela Ação Estratégica de Defesa 19 (AED-19). Assim, a capilaridade e a interoperabilidade das Forças Armadas devem ser asseguradas por meio de uma distribuição racional e eficiente das Bases ao longo do país.

O principal desafio para consecução desse objetivo é orçamentário, pois não há recurso disponível para construção de estruturas de novas Bases. Tendo em vista a Defesa haver recebido 1,05% do PIB em 2024, as restrições orçamentárias se fazem presentes para consecução dos objetivos estratégicos, **impactando inclusive na manutenção das Bases existentes** e impedindo a criação de novas OMs. Não obstante a escassez de recursos, a maioria dessas Bases estão posicionadas próximo do litoral, sofrendo a agressão constante da maresia local, comprometendo as estruturas das áreas operacionais (hangares, refletores,

cercas, pátio, hangares, auxílios, balizamento). Contribuindo para redução das capacidades também ocorreu a transferência de equipamentos de apoio ao solo (EAS) e de manutenção que seguiram acompanhando as Unidades Aéreas para suas novas OM de destino.

3 Potencial Interesse Público Privado

Em virtude de haver potencial interesse público ou privado para uso ou compartilhamento de Bases Aéreas, os acordos de parceria são importantes para viabilizar a manutenção e a revitalização dessas OM. Sendo assim, uma alternativa é o aproveitamento de Bases Aéreas já existentes. Nesse contexto pode-se considerar também qualquer Base Aeronaval, de Aviação do Exército ou da FAB que possam ser revitalizadas, compartilhadas ou operadas conjuntamente pelas três Forças, promovendo, ainda, a interoperabilidade.

Conforme a DCA 11-45 2018, documento em vigor na FAB que traça um horizonte para os próximos 20 anos da Força e que norteia o Planejamento Estratégico Militar da Aeronáutica - PEMAER:

4.2.5 As capacidades futuras são desdobramentos lógicos das atuais, no entanto, buscam atingir outros níveis de maturidade operacional, visando, principalmente, obter melhores resultados com menor quantidade de meios, materiais ou humanos. As capacidades militares da FAB deverão ser somadas às capacidades das demais Forças, para o alcance das Capacidades Nacionais de Defesa.

Cabe então ao MD e às FA identificarem a necessidade de novas capacidades militares, alinhadas com a END, sendo desdobramentos lógicos das capacidades atuais, porém, com melhores resultados e menos meios materiais ou humanos. Nesse diapasão há que se considerar a infraestrutura, aeronaves, recursos humanos, localizações e equipamentos de apoio existentes nas 03 (três) Forças e que possibilitem o compartilhamento eficiente nas áreas de segurança, armamentos, manutenção, viaturas, saúde, alimentação, alojamentos e demais equipamentos de uso militar.

Historicamente já houve uma Unidade Aérea da FAB sediada em uma Base da Marinha. A 2ª ELO foi ativada em 31 de maio de 1957, na BAGL, tendo como missão precípua a cooperação e operação conjunta com a Marinha do Brasil. A Esquadilha foi transferida para a Base Aeronaval de São Pedro da Aldeia, no Rio de Janeiro, em 24 de agosto de 1965. Em 1986, a Esquadilha intensificou o estudo no emprego da aeronave AT-27 TUCANO como plataforma de armas, contribuindo com grande elevação operacional, sendo referência para outros operadores da aeronave e para própria Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER). No ano seguinte, em 1987, iniciou o emprego operacional das

aeronaves AT-27 com a Marinha do Brasil, desenvolvendo e aprimorando essa doutrina (AEROVISÃO, 1995).

Atualmente, há o inverso. Existe o Acordo de Cooperação 01/ 2018 entre o 1º Comando Aéreo Regional e o 4º Distrito Naval, para a operação de aeronaves H225M da Marinha, compartilhando a infraestrutura e operando conjuntamente com as Unidades Aéreas da FAB já sediadas na Base Aérea de Belém (BABE). Além de promover a interoperabilidade das FA, o relatório de estudo realizado pelo Grupo de trabalho instituído pela Chefia de Logística e Mobilização do MD em 2019 constatou as seguintes vantagens no compartilhamento da Base (BRASIL, 2019):

1. As Unidades que operam projeto comum podem compartilhar peças, ferramentas, EAS instruções e treinamentos;
2. Deve haver **acordo de cooperação** entre as FA, definindo as responsabilidades de cada Força e os termos do compartilhamento;
3. Pode disponibilizar PNR para os militares da outra Força, mantendo todos os PNR ocupados, **evitando a degradação e a falta de manutenção pelo não uso**;
4. Há disponibilidade de Hangar para compartilhar;
5. Utilização de viaturas operacionais e dos serviços de OPO e contra-incêndio;
6. Não há necessidade de custos com construção de novas Bases ou Unidades;
7. Todas as instalações disponibilizadas pela FAB para Unidade hóspede deverão ser mantidas e custeadas pela Força irmã.

Há outras opções de compartilhamento, já vislumbradas entre as Forças e que também são viáveis, alinhadas com as Estratégias do MD e que respeitam a economicidade para as FA, justificando a revitalização de algumas "Bases de apoio". A Base Aérea dos Afonsos (BAAF) e a BAFL, por exemplo, já foram objeto de avaliação e de relatórios técnicos. A Marinha do Brasil concluiu que a BAFL, em função das infraestruturas de aviação existentes e das facilidades disponíveis, possui viabilidade técnica e operacional para mais um acordo de cooperação, dependendo logicamente da decisão do MD e dos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica. (BRASIL, 2019).

A BAAF é também uma oportunidade de compartilhamento com o Exército Brasileiro (EB), em virtude da proximidade com a Brigada de Infantaria Paraquedista (Bda Inf Pqdt). Sem Unidade Aérea desde 2017 e contando operacionalmente apenas com o Grupo de Segurança e Defesa, a BAAF continua sendo a principal zona de lançamento (ZL) para

treinamento da Bda Inf Pqdt, podendo haver acordo de cooperação para o compartilhamento e manutenção da ZL e das instalações que já são rotineiramente utilizadas pelo EB.

Todavia, nos casos das "Bases de apoio" que até o momento não abrigam Unidade aérea nem são objeto de acordo de cooperação pelas FA para compartilhamento, é necessária uma abordagem diferente, mas que mantenha a economicidade e a integridade do gestor público. Nesse caso se enquadram a BAFZ e a BASV que vão se tornar espaços de incremento tecnológico. Sem unidades aéreas sediadas desde 2013 e 2018, respectivamente, Em dezembro de 2023, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o governo do estado do Ceará assinaram um convênio, no valor de R\$ 50 milhões, para a realização da primeira etapa de construção das instalações do Campus CE do ITA. Nessa fase inicial serão executadas obras de construção dos alojamentos, das salas de aulas e dos laboratórios necessários à implantação dos cursos de Engenharia das Energias Renováveis e Engenharia de Sistemas. Além desse montante, o MEC já firmou o compromisso de repassar mais R\$ 30 milhões em 2024 e R\$ 35 milhões em investimentos para o ano de 2025. A escolha da BAFZ para sediar os novos cursos do ITA é fruto de estudos técnicos realizados pelo MD e pelo MEC, detentores da jurisdição da unidade de ensino. A pesquisa demonstrou a viabilidade da primeira expansão do Instituto fora de São Paulo. O campus avançado do ITA no Ceará será a segunda unidade do Instituto e a primeira fora da cidade de São José dos Campos (SP). A assinatura do decreto pelo Presidente da República formaliza a criação do campus cearense, a fim de possibilitar as reformas e ampliações para plenas atividades em 2027. (Portal Gov.br, 2024).

Além desse interesse já demonstrado, o Governo do Ceará, o MD, o Comando da Aeronáutica (COMAER), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI - Ceará) assinaram o Acordo de Cooperação para a instalação de um Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT) vinculado ao SENAI, dentro do campus cearense do ITA (Portal FAB, 2024), no perímetro da BAFZ, reforçando a importância dos Acordos de cooperação para as Bases de apoio.

Já em Salvador, foi formalizado o acordo de parceria com o Governo do Estado da Bahia e o Centro Integrado de Manufatura e Tecnologia do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai Cimatec) para criação do Parque Tecnológico Aeroespacial da Bahia. Esse Parque terá o foco de promover o desenvolvimento da indústria aeroespacial nacional. Serão utilizadas as instalações da Base Aérea e a previsão é de que no primeiro semestre de 2025 já seja possível ter operações no local. (ASAS, 2024). Nesse intento, os

acordos de cooperação ou de parceria vem para propor solução, com referência no princípio da eficiência administrativa, relacionado ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2005, p. 84).

Infelizmente não foram todas as Bases que receberam interesse público ou privado inicial para realizar ações que possam aumentar a eficiência na gestão do patrimônio imobiliário. A Base Aérea de Recife (BARF) e a Base Aérea de Santos (BAST) se encontravam nesta situação. O Comando da Aeronáutica buscou então destinar a BARF para o DECEA, seguindo a vocação do Terceiro Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo - CINDACTA III já posicionado no local.

Entretanto, ainda havia a BAST, que mesmo sem o interesse público-privado inicial, foi contemplada pelo acordo de cooperação entre a FAB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES, para planejamento preliminar de projetos de estruturação imobiliária. Novamente é confirmada a tese de que os acordos de cooperação ou de parceria são importantes para manter ou revitalizar essas Bases Aéreas de Apoio. Neste caso foi vislumbrada a destinação econômica temporária de parte dos ativos imobiliários da BAST. Para tanto, o BNDES poderá aportar conhecimento relevante no enfrentamento desse problema, figurando como principal agente executor do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), por possuir notória especialização da estruturação de projetos desse porte (BRASIL, 2004).

Uma vez que os empreendimentos sejam qualificados no PPI, eles serão tratados como prioridade nacional. Os órgãos e entidades envolvidos devem atuar para que os processos e atos necessários à estruturação, liberação e execução do projeto ocorram de forma eficiente e econômica (Portal Gov.br, 2024). O principal objetivo deste tipo de acordo com o BNDES é a otimização das áreas pretendidas, com aproveitamento da iniciativa privada e retorno patrimonial considerável, podendo ser empregado em todo território nacional, dadas as latentes necessidades de obras e serviços de engenharia em diversas instalações do COMAER.

4 CONCLUSÃO

Devido a reestruturação ocorrida na FAB, algumas Bases se tornaram bases de apoio e perderam a capacidade de abrigar uma Unidade Aérea ou de fornecer o suporte necessário para um Esquadrão Aéreo deslocado. Essa redução de capacidade pela degradação da infraestrutura existente e pela transferência de meios para outras Bases comprometeu o cumprimento da PND e da END no que tange o dimensionamento das Forças e a

interoperabilidade. Em virtude de haver potencial interesse público-privado no uso ou no compartilhamento dessas Bases, foi constatado que os acordos de cooperação são de suma importância para a manutenção e revitalização dessas OM. Seja pela cooperação entre as FA para o compartilhamento de Bases, seja pela parceria público-privada, esses acordos trazem investimentos e viabilizam a retomada plena das condições de suporte operacional dessas Bases. Essas ações atendem às demandas da política e da estratégia nacional e militar de defesa e estão no nível de decisão do Comandante da Força.

Esse ensaio não tem a pretensão de esgotar o assunto em destaque, nem de encerrar a discussão a esse respeito, sendo necessário maior aprofundamento e novas abordagens para garantir que o COMAER possa proceder da melhor forma possível, utilizando das melhores qualidades dos setores público e privado, com efetividade, eficiência e eficácia.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Acordo de Cooperação que celebra a União Federal, por intermédio do **Comando da Aeronáutica** e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Brasília, 2021.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Revista Aerovisão**, Brasília, ano XXI, n. 183, p. 20, 1995.
- BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1997.
- BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2004.
- BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2016.
- BRASIL. **Ministério da Economia**. Portal gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/sobre-o-programa>. Acesso em: 30 jun. 2024.
- BRASIL. **Ministério da Educação**. Portal gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/governo-federal-lanca-lo-campus-do-ita-no-nordeste>. Acesso em: 30 jun. 2024.
- BRASIL. Relatório de Estudo sobre a Viabilidade de Compartilhamento de Bases Aéreas de Aeronaves de Asas Rotativas, conforme deliberação da 38ª Reunião do Comitê de Chefes de Estado-Maior. Instituído pela Portaria nº 2.533 SEILOG SUBLOG CHELOG EMCFA MD, de 10 de junho de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2019.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p.145-186, out/dez 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.13.Primeiros.Passos.Reforma.Gerencial.pdf>. Acesso em: 18 jun 2024.
- DE ANDRADE, F. C.; ROBERTO, J. C. A.; DA CUNHA, E. L.; DE LIMA, O. P.; DE ARAÚJO, P. C. D.; MADURO, M. R.; DE OLIVEIRA JÚNIOR, N. J. Gestão de risco em acordo de cooperação. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 5, p. 8635–8646, 2023. DOI: 10.7769/gesec.v14i5.2239. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2239>. Acesso em: 30 jun. 2024.
- DINIZ, A. S.; PAULA, C. E. A.; ZUIN D. C.; MELO, D. Q.. As vantagens, desvantagens e cautelas na contratação das parcerias público-privadas pela gestão pública. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.12, n.1, p.186-202, 2021. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.001.0015>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/352047318_As_vantagens_desvantagens_e_cautelas_na_contratacao_das_parcerias_publico-privadas_pela_gestao_publica. Acesso em: 30 jun. 2024.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- FREITAS, Luciana F. R. **A Estratégia Nacional de Defesa e as parcerias público-privadas**, um desafio para impulsionar o preparo e emprego da expressão militar do Poder Nacional.

Artigo Científico (Curso de Comando e Estado-Maior) – Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica, Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2022.

LEITE, Humberto. FAB leva unidades de inovação tecnológica para Bases Aéreas de Salvador e Fortaleza. **ASAS**. 2024. Disponível em: https://www.edrotacultural.com.br/fab-leva-unidades-de-inovacao-tecnologica-para-bases-aereas-de-salvador-e-fortaleza/#google_vignette. Acesso em: 30 jun. 2024.

MACHADO, M. K. **A presença do Exército e da Aeronáutica na organização espacial de Santa Maria - RS**. 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2008.

MARTINS FILHO, J. R. A Defesa Nacional e o Povo Brasileiro. **Revista Sem Terra**, ano XII, N. 52, p.58-63, set/out 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. 6 ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

BASE Aérea de Florianópolis sediará o futuro APP unificado do SUL. **Revista Força Aérea**, 2024. Disponível em: <https://forcaaerea.com.br/base-aerea-de-florianopolis-sediara-o-futuro-app-unificado-do-sul/>. Acesso em: 30 jun. 2024.

TEIXEIRA, V. M. Bases militares: um entendimento na perspectiva dos grandes empreendimentos - DOI 10.5216/ag.v7i1.19253. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 7, n. 1, p. 284–307, 2013. DOI: 10.5216/ag.v7i1.19253. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/ateliê/article/view/19253>. Acesso em: 30 jun. 2024.