

# DESAFIOS DA MARINHA DO BRASIL NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA NACIONAL: REFLEXOS DE UMA CRISE NACIONAL MULTIDIMENSIONAL

Roberta Lopes da Cruz Antonio<sup>1</sup>

## RESUMO

---

Este artigo visa a destacar os desafios atuais enfrentados pela Marinha do Brasil no cumprimento de suas atribuições constitucionais. A primeira parte discute as consequências do problema orçamentário para o sucesso das missões da Força. Com os recentes cortes no orçamento da Defesa, vários projetos foram adiados e a Marinha está reformulando o planejamento de despesas para manter seu adequado funcionamento. Em seguida, aborda-se a segunda questão, relacionada ao emprego rotineiro de militares da Marinha em operações para garantia de lei e ordem. Apesar da existência de uma autorização constitucional para o uso das Forças Armadas em contextos de segurança pública, tal situação deve ser a exceção, e não a regra. Finalmente, sugestões são apresentadas — o desenvolvimento de uma mentalidade pró-defesa entre os brasileiros e a necessidade de o governo pôr em prática o que está escrito e, ao menos teoricamente, vigente.

**Palavras-chave:** Marinha do Brasil; Desafios; Orçamento; Garantia da Lei e da Ordem; mentalidade pró-defesa.

---

<sup>1</sup> Mestre. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), São Paulo, SP, Brasil e Georgetown University, Washington, DC, Estados Unidos da América. robertadacruz@gmail.com

## CONTEXTO LEGAL

As Forças Armadas Brasileiras (Marinha, Exército e Força Aérea) destinam-se “à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”<sup>2</sup>. Em consonância com o disposto na Lei Maior, a Marinha do Brasil descreve como sua missão: “[p]reparar e empregar o Poder Naval<sup>3</sup> a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e ordem; para o cumprimento das atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoio da política externa”<sup>4</sup>.

Em 2005 e 2008, respectivamente, o Governo Brasileiro publicou os documentos que estabelecem as diretrizes que devem ser seguidas a fim de orientar a Defesa no Brasil: A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Ambas foram revisadas em 2012 (atualmente em vigor) e a minuta de uma nova versão aguarda apreciação pelo Congresso Nacional e posterior aprovação por Decreto Presidencial. Enquanto a PND estabelece os objetivos de Defesa Nacional e direciona o Estado para alcançá-los, a END indica como deve ser implementado o estabelecido pela PND.

Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. [...] a edição [conjunta] da Política e da Estratégia também procura atender a um dos principais objetivos da Defesa Nacional: conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância dos temas do setor para o País. Os

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 set. 2017.

<sup>3</sup> “O Poder Naval é um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar; nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente, visando a contribuir para a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais de Defesa, identificados na Política Nacional de Defesa (PND), conforme as diretrizes estabelecidas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). O Poder Naval compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as infraestruturas de apoio; e as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa.” BRASIL. Marinha do Brasil. Doutrina Militar Naval (EMA-305), Capítulo 1, item 1.3. Rev.2, 13 set. 2017.

<sup>4</sup> BRASIL. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (EMA-300), Capítulo 2, item 2.2.2. Rev. 3, 22 jun. 2017.

textos partem, portanto, de um pressuposto comum: o de que a Defesa não deve ser assunto restrito aos militares ou ao governo. Diferentemente, deve ser uma preocupação de toda a sociedade.<sup>5</sup>

Conforme indicado pela END, “[n]ão é evidente para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se”. Referido extrato evidencia como o contexto histórico brasileiro compromete a adequada compreensão a respeito da importância de se ter Forças Armadas bem estruturadas.

No Brasil, sobretudo no presente momento, a maior preocupação em matéria de segurança está relacionada à violência interna (resultante de desigualdade social versus incapacidade de políticas públicas efetivas que garantam uma existência digna para todos os cidadãos; crime organizado; disputas pelo controle do tráfico de drogas em certas áreas, entre outros fatores). Enquanto os cidadãos brasileiros e seus governantes comemoram as operações do Exército e da Marinha no Rio de Janeiro para “pacificar as favelas” que foram dominadas pelo crime organizado, restabelecendo a ordem, esquecem completamente de avaliar a preparação dessas Forças para cumprir sua missão principal.

## AS TRADICIONAIS E NOVAS AMEAÇAS À SEGURANÇA NACIONAL PARA A MARINHA DO BRASIL

A extensão da costa brasileira equivale a 7.491 km (a 16a maior área de costa nacional no mundo)<sup>6</sup> e o meio de transporte marítimo é responsável por mais de 95% do comércio exterior do país<sup>7</sup>. Desse modo, “[n] a área marítima brasileira, sobre o oceano Atlântico, cruzam importantes rotas de navegação, vitais para a economia nacional. Aí estão localizadas as reservas do pré-sal brasileiro, de alto significado econômico, político e estratégico<sup>8</sup>.” Em síntese, cabe à Marinha do Brasil uma complexa atuação

---

<sup>5</sup> BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.7. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 29 ago. 2017.

<sup>6</sup> CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

<sup>7</sup> BRASIL. Marinha do Brasil. Amazônia Azul. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/content/amazonia-azul-0>>. Acesso em: 29 out. 2016.

<sup>8</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: <http://www>.

relacionada à segurança nacional.

No intuito de cumprir sua missão, a Marinha do Brasil enfrenta vários desafios, seja no combate a ameaças convencionais ou prevenindo a ocorrência das chamadas “novas ameaças”<sup>9</sup>. Nesse sentido, faz-se estrategicamente importante a concepção de uma Marinha preparada para enfrentar situações das mais diversas no mar, mormente pelo fato de que a Marinha tem por missão a proteção do país em uma área onde as fronteiras não são visíveis, havendo de se considerar que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, da qual o Brasil é signatário

aumentou as áreas marítimas sob jurisdição nacional dos estados costeiros, com a criação da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e dos direitos sobre a Plataforma Continental. Da mesma forma, a globalização tem aumentado acentuadamente o fluxo do comércio mundial através dos mares, cuja segurança é fundamental para a economia mundial [...] Em paralelo, espera-se um incremento na poluição marinha e no uso dos mares pelo crime organizado e por organizações terroristas.<sup>10</sup>

Ao refletir sobre o tema, o Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal enfatizou a alta vulnerabilidade do Brasil frente às novas ameaças (como é o caso do terrorismo e da pirataria), cuja repressão, a seu ver, estaria “associada a um amplo sistema de patrulha envolvendo as

---

defesa.gov.br/arquivos/estado\_e\_defesa/livro\_branco/lbdsn\_2013\_ing\_net.pdf. Acesso em: 03 set. 2017.

<sup>9</sup> A esse respeito, o Contra-Almirante Antonio Ruy de Almeida Silva afirma que: “Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos da América (EUA), a agenda internacional passou a dar maior importância às chamadas “novas ameaças”, comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria. Estas atividades afetam a segurança dos mares e vêm sendo motivo de ações no campo internacional, promovidas principalmente pelos EUA, que, diretamente envolvidos na “Guerra Global Contra o Terrorismo”, vem liderando o movimento para incrementar a cooperação marítima internacional, com o propósito de tornar mais seguros os oceanos. SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

<sup>10</sup> SILVA, Antonio Ruy de Almeida. “As novas ameaças” e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

águas jurisdicionais”<sup>11</sup>.

O Livro Branco de Defesa Nacional também aborda o assunto na mesma direção, indicando que “[n]o século XXI, a complexidade geopolítica do País e a importância do mar para o desenvolvimento do Brasil conduzem a múltiplos cenários para a atuação da Força Naval. Estes, somados às imensas extensões marítimas, trazem grandes desafios ao cumprimento da missão da Marinha do Brasil”<sup>12</sup>.

As novas ameaças têm provocado crescente preocupação para vários países ao redor do mundo no que se refere ao seu preparo. Entretanto, os investimentos advindos da conscientização para essa realidade não podem subestimar a continuada necessidade de proteção contra as ameaças tradicionais. A fim de cumprir sua missão relativa à promoção da segurança nacional, a Marinha do Brasil enfrenta diversos desafios, dentre os quais dois demandam especial análise no cenário atual.

## O PROBLEMA ORÇAMENTÁRIO

*O bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente.*<sup>13</sup>

Uma das grandes preocupações atuais possui natureza pecuniária. As Forças Armadas, a fim de atingir seus objetivos futuros — comumente denominados de “visão de futuro”<sup>14</sup> —, demandam maiores investimentos. O Brasil, na condição de nona economia do mundo<sup>15</sup>, requer

---

<sup>11</sup> VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, n. 16. 2010. p.13.

<sup>12</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.82. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 13 set. 2017.

<sup>13</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 09 set. 2017.

<sup>14</sup> The Brazilian Navy indicates as its “Future Vision”: “ The Brazilian Navy will be a modern force, well-balanced, and should have naval, naval air, and marines compatible with the political and strategic insertion of our country in the international arena and in line with the desires of Brazilian society, will be permanently ready to act at sea and on inland waters, natural or jointly, in order to meet the purposes defined in its mission.” BRASIL. Marinha do Brasil. Missão e visão de futuro da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>. Acesso em: 02 out. 2017.

<sup>15</sup> Posição em 2016, de acordo com os indicadores do Grupo Banco Mundial. World Bank Group. Gross Domestic Product 2016. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

um orçamento de Defesa compatível com sua grandeza e relevância. Contudo, o país atravessa um momento crítico em sua economia e política, com reflexo em diversos setores, e a concepção do Brasil como uma “nação pacífica” constitui um argumento comum utilizado por aqueles que apoiam os sequenciais cortes orçamentários na área de Defesa. Tal lógica é, no mínimo, ingênua. Considerando a importância do transporte marítimo no Brasil para o comércio exterior, não é difícil imaginar o impacto na economia nacional caso uma dessas rotas vitais fosse prejudicada por alguma das novas ou tradicionais ameaças.

Não obstante a existência de uma inflação em torno de 6%, em 2014 e 2016, e de 10%, em 2015<sup>16</sup>, o orçamento das Forças Armadas tem sido reduzido nos últimos três anos. Em 2014, o orçamento das Forças Armadas totalizou US\$25.201.000.000,00; em 2015, US\$24.618.000.000,00; e em 2016, US\$22.839.000.000,00<sup>17</sup>. Por óbvio que esse cenário paradoxal afeta negativamente o preparo da Marinha do Brasil, comprometendo a adequada manutenção de embarcações, a estrutura de instalações (como Organizações Militares em terra) e a capacidade de desenvolvimento de novas tecnologias.

Os recentes cortes no orçamento da Defesa também contradizem os princípios estabelecidos na Estratégia Nacional de Defesa, ao pontuar que um projeto forte de desenvolvimento deve perseguir, dentre outros requisitos, “[i]ndependência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. **Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento.**” [grifo nosso]<sup>18</sup>

De acordo com o ex-Ministro da Defesa, Aldo Rebelo — em audiência pública realizada em 7 de Abril de 2016 —, as Forças Armadas têm sido duplamente afetadas pelas restrições orçamentárias. Elas não apenas sofrem com os cortes impostos à Defesa, como referidos cortes também representam o desenvolvimento de uma tendência de redução

---

<sup>16</sup> GLOBAL Rates. Tabelas - IPC Brasil actuais e histórico. Histórico de números de inflação. Disponível em: <http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/indice-de-precosao-consumidor/ipc/brasil.aspx>. Acesso em: 07 nov. 2017.

<sup>17</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m., 2007-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>. Acesso em: 01 out. 2017.

<sup>18</sup> BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.44. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2017.

desses investimentos quando comparados ao Produto Interno Bruto (PIB)<sup>19</sup>.

A média de investimentos do Brasil em suas Forças Armadas tem sido menor do que a de outros membros do BRICS<sup>20</sup>, bem como de outros países da América do Sul. Nos termos da pesquisa divulgada pelo Instituto Internacional de Investigação sobre a Paz, (SIPRI, Estocolmo, Suécia), denominado “Military expenditure by country as a percentage of GDP, 2003-2016”<sup>21</sup> (Gastos militares por país como percentual do PIB, 2003-2016), é possível concluir que, em 2014 e 2015, o Brasil investiu apenas 1,4% de seu PIB em Defesa; e, em 2016, somente 1,3%, dados que traduzem os menores percentuais de todo o período compreendido pelo estudo (isto é, desde 2003).

Dados da CIA (Central Intelligence Agency) relacionados aos gastos militares de países como percentual de seus PIBs<sup>22</sup>, revelam que o Brasil ocupa a 65ª posição, de um total de 132 nações compreendidas na classificação. Nesse contexto, pode-se verificar a disparidade entre a posição do Brasil enquanto economia — 9º maior PIB — e seus investimentos em Defesa.

Por exemplo, “em 2011, o total do gasto em investimento e custeio no reaparelhamento e adestramento das Forças foi de 10,8%”<sup>23</sup> do total de recursos alocados ao Ministério da Defesa.

É, portanto, um desafio muito grande (para não dizer impossível) desenvolver programas estratégicos e manter as despesas das Forças Armadas com esse panorama. Infelizmente, a realidade das Forças Armadas no Brasil contradiz a intenção do legislador ao conceber suas necessidades fundamentais. Nessa toada, o artigo 14 da Lei Complementar

---

<sup>19</sup> MAGALHÃES, Marcos. Forças Armadas são ‘duplamente atingidas’ por cortes orçamentários, adverte Aldo Rebelo. Agência Senado. (última modificação 7 de Abril de 2016, 17h39). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/07/forças-armadas-são-duplamente-atingidas-por-cortes-orçamentários-adverte-aldo-rebelo>. Acesso em: 27 ago. 2017.

<sup>20</sup> Países membros do BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

<sup>21</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>. Acesso em: 29 set. 2017.

<sup>22</sup> CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

<sup>23</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.224. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbndn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 09 set. 2017.

nº 97/99 (que estabelece as regras gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas) cataloga os parâmetros básicos que orientam o preparo das Forças Armadas:

- I — permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;
- II — procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;**
- III — correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada.<sup>24</sup>(grifo nosso)

Em 2012, ano em que o Livro Branco de Defesa Nacional foi publicado, a Marinha do Brasil contava com um efetivo de sessenta mil militares. O documento indica que a Força “[p]laneja aumentá-lo gradualmente até 2030, de forma a se adequar aos desdobramentos da Estratégia Nacional de Defesa, com prioridade ao atendimento do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), em especial, aos programas Nuclear da Marinha (PNM), de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e de Reaparelhamento da Marinha (PRM).” Há de se reconhecer, no entanto, a dificuldade da Marinha no aumento de seu quantitativo frente a uma redução orçamentária constante.

O estabelecimento de um “Plano de Articulação e Equipamento da Defesa” tem por finalidade reunir planos detalhados com vistas à recomposição da capacidade operacional das Forças Armadas. As prioridades selecionadas pela Marinha do Brasil são as seguintes: “1. Recuperação da Capacidade Operacional (RCO); 2. Programa Nuclear da Marinha (PNM); 3. Construção do Núcleo do Poder Naval; 4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz); 5. Complexo Naval da 2ª Esquadra / 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra (2ª FFE); 6. Pessoal; 7. Segurança da Navegação”<sup>25</sup>.

Todavia, referidos cortes orçamentários acarretam o adiamento de projetos que deveriam ser desenvolvidos, bem como o atraso daqueles

---

<sup>24</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

<sup>25</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.195. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 07 set. 2017.

já em curso. A conclusão do projeto para a construção de um submarino nuclear era esperada para ocorrer até 2025, mas no presente momento sua conclusão está adiada por prazo indeterminado. Esse é um exemplo dos prejuízos experimentados pela Marinha do Brasil, considerando-se que o submarino de propulsão nuclear proporcionará “mais capacidade e agilidade para patrulhar e defender a zona costeira do País”<sup>26</sup>. Ele deve ser o primeiro submarino de propulsão nuclear do Hemisfério Sul.

Nessa linha de raciocínio, vale mencionar outro problema sensível advindo da restrição orçamentária: a capacidade da Marinha do Brasil de proteger satisfatoriamente a imensa costa brasileira contra as inúmeras espécies de ameaças. Nesses termos, a intensificação da fiscalização relativa à exploração de petróleo em alto mar — sobretudo a região-chave denominada Pré-Sal — também foi impactada. A força teve de se readaptar a essa nova realidade para ser capaz de manter uma adequada patrulha na área, tendo em vista que o plano para a construção de vinte e sete embarcações precisou ser adiado<sup>27</sup>.

A Marinha do Brasil desenvolveu um projeto conhecido pelo acrônimo SisGAAz, que significa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, e estabelecido como uma de suas prioridades (conforme retromencionado). Tal programa fora concebido para funcionar como

um sistema de monitoramento e controle relacionado ao conceito internacional de segurança marítima e para a proteção do litoral brasileiro. Foi projetado para se tornar o principal sistema de comando e controle da Marinha e prevê a gestão das atividades ligadas

---

<sup>26</sup> BALBINO, Fernanda. Corte no orçamento prejudica projetos da Marinha do Brasil. Poder Naval. (4 de Novembro de 2015). Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2015/11/04/corte-no-orcamento-prejudica-projetos-da-marinha-do-brasil/>. Acesso em: 30 set. 2017.

<sup>27</sup>Tal situação claramente contradiz os preceitos inseridos no Livro Branco de Defesa Nacional: “Um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo, tais como os aplicados em submarinos, viaturas blindadas e aeronaves. Esses equipamentos têm um determinado tempo de vida útil, considerando-se as degradações naturais e avanços tecnológicos. Dessa forma, precisam ser renovados periodicamente e, de preferência, em datas pré-programadas. Consequentemente, a dotação de recursos ao setor de Defesa deve idealmente observar os três princípios descritos a seguir: [...] regularidade - o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.73/74. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 08 set. 2017.

ao mar que envolvam vigilância, monitoramento, prevenção da poluição, recursos naturais, entre outras<sup>28</sup>.

É evidente que os cortes orçamentários também impactam esse projeto e dificultam os planos da Marinha referentes ao “incremento do conhecimento sobre o ambiente marítimo e o posicionamento, caso necessário, dos meios operativos disponíveis, para responder prontamente às crises ou emergências que ocorram no litoral brasileiro”<sup>29</sup>.

Porém, o principal risco decorrente de tais restrições é o seu impacto na “capacidade dissuasiva” da Marinha. A principal finalidade em se ter uma Força compatível com a relevância de seu país diz respeito à sua capacidade de inibir aventureiros (quer sejam atores estatais ou não-estatais) que pretendam causar qualquer dano ao Brasil (seus cidadãos e recursos), de levarem a cabo seus planos.

A mensagem da ex-Presidente Dilma Rousseff, a qual estava à frente da Presidência da República por ocasião da promulgação do Livro Branco de Defesa Nacional, reforça o descompasso entre teoria e prática. Nas suas palavras, “[u]m Brasil plenamente desenvolvido e com presença externa cada vez maior necessitará de adequada capacidade militar dissuasória. Empenhado na construção de uma ordem global mais pacífica e próspera, **o Brasil não pode descuidar da Defesa**”<sup>30</sup> (grifo nosso). A mesma lógica encontra-se expressa na Estratégia Nacional de Defesa, ao estabelecer como uma das diretrizes, o desenvolvimento do “potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas. [...] [O] Brasil e suas Forças Armadas deverão estar prontos para tomar medidas de resguardo do território, das linhas de comércio marítimo e plataformas de petróleo”<sup>31</sup>.

Os reflexos no Setor da Defesa da crise política e econômica vivida pelo Brasil parecem óbvios. Em vez de ampliar suas despesas com investimentos e manutenção, a Marinha do Brasil sofre com as restrições

---

<sup>28</sup> Idem.

<sup>29</sup> Ibidem., p.74.

<sup>30</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.11. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 12 set. 2017.

<sup>31</sup> BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.60. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 02 set. 2017.

orçamentárias, sendo impedida de cumprir as metas estabelecidas em 2011, no Livro Branco de Defesa Nacional<sup>32</sup>.

Há de se considerar, outrossim, que este é um momento especialmente delicado para melhor desenvolver uma mentalidade voltada para a Defesa entre os cidadãos brasileiros. São inúmeras as áreas nas quais o Brasil não atende requisitos mínimos à garantia de uma existência digna: os setores de Saúde e Educação são um bom exemplo disso (assim como a segurança pública)<sup>33</sup>. Apesar da premissa de que cada setor tem suas próprias prioridades e desafios, e da impossibilidade de se estabelecer hierarquia entre eles, o problema é que os brasileiros sofrem diariamente as consequências de políticas públicas ineficazes (e, por vezes, até inexistentes) relacionadas à educação e saúde. Em contraste, não veem diariamente os efeitos de uma estrutura de Defesa deficiente: isso é o que ensina o já mencionado pensamento equivocando no sentido de que o Brasil não precisaria investir em Defesa por ser uma nação pacífica ou por haver outros setores que necessitem intervenções mais urgentes. A verdade é que, como dito, não há hierarquia entre os diferentes setores do governo, e os resultados de uma Marinha mal preparada podem acarretar consequências desastrosas e inevitáveis, caso alguma ameaça bata à porta antes que se esteja devidamente preparado para enfrentá-la.<sup>34</sup>

Com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (originada pela PEC 241, da Câmara dos Deputados) a situação ficou ainda pior, eis que a EC estabelece um limite anual de despesas públicas para os

---

<sup>32</sup> “[P]ara se efetuar a transformação da Defesa dentro das vertentes indicadas, há necessidade de incrementar os gastos com investimentos. As despesas com custeio também devem aumentar, em função das maiores demandas de manutenção com a aquisição de novos equipamentos.” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.229. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 08 set. 2017.

<sup>33</sup> Há de se consignar que, em 2014, o Brasil registrou 59.627 homicídios, o número mais alto em toda a sua história. (29.1 homicídios por grupo de 100 mil habitantes). Em 2015, o total caiu para 59.080 homicídios. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atlas da Violência 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Março de 2016). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160322\\_nt\\_17\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2016\\_finalizado.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf). Acesso em: 27 set. 2017.

<sup>34</sup> “Os riscos da não prontidão para a Defesa podem implicar custos maiores. Apesar de possuir uma tradição pacífica, o Brasil não pode ser visto como uma Nação indefesa e desarmada. A Defesa Nacional representa o “seguro” que o Estado brasileiro deve renovar permanentemente, com estabilidade, regularidade e previsibilidade, de forma a garantir um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento econômico e social.” BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.235. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 09 set. 2017.

próximos vinte anos, de modo que os gastos não poderão aumentar além da inflação do ano anterior. Evidentemente que, em vista da crise generalizada e amplamente divulgada vivenciada por setores como Saúde e Educação, outros — no caso, a Defesa — sofrerão ainda mais as consequências dessa medida. Isso porque a Emenda prevê a possibilidade de o orçamento de determinado setor subir além da inflação desde que o teto global seja respeitado. Em outras palavras, será possível ampliar gastos com Saúde e Educação desde que o governo gaste menos em outros setores. A ideia incentiva os setores a se degladiarem na defesa de suas próprias prioridades (a fim de que possam justificar gastos superiores à inflação), valorizando suas necessidades e subestimando as dos demais.

Concomitantemente, esse ambiente indesejado também facilita a ocorrência de fatalidades. Desse modo, podem ocorrer situações em que a Marinha não seja capaz de reagir no tempo e com a infraestrutura desejados, em razão da recorrente necessidade de a Força readaptar-se a essa realidade de restrições. Na sua atividade de patrulha costeira, por exemplo, é possível vislumbrar eventuais consequências negativas, tendo em conta o direito de o cidadão requerer do Estado determinada prestação positiva visando à proteção de sua vida e integridade (os chamados direitos fundamentais de segunda geração). Quando suas razoáveis expectativas não são atendidas, essa pessoa pode se socorrer do Poder Judiciário para reclamar da União o pagamento de indenização por eventual dano sofrido em decorrência de uma omissão na responsabilidade da Marinha em garantir sua segurança. Nesse caso, se comprovada a omissão do Estado, além do impacto ao erário (uma vez que, ao invés de se destinar verba à capacitação da Força, despender-se-á com a reparação de danos sofridos em virtude de sua omissão), há ainda os efeitos intangíveis experimentados pela Força no que se refere ao abalo provocado em sua credibilidade e imagem.

Como poderia a Marinha se resguardar contra esse tipo de situação? Há algo que a Força possa fazer para evitar ser responsabilizada por negligência quando não dispunha dos meios necessários para prevenir um evento indesejado?

Vários ajustes têm sido feitos para se adequar a Marinha às atuais condições orçamentárias e, ao mesmo tempo, garantir a proteção das águas brasileiras. No entanto, não há como resistir incólume aos cortes, isto é, sem aumentar as vulnerabilidades relativas à eficiência da Defesa.

Como se pode ver, a realidade dos investimentos em Defesa é

diametralmente oposta aos ditames das várias legislações existentes<sup>35</sup> e às expectativas das Autoridades do Setor. Todas essas palavras de nada valem se o país não se empenhar na implementação de suas provisões. O Brasil precisa ser consciente no que tange às suas necessidades de Defesa. O General de Exército Carlos Alberto Pinto Silva, ao comentar o comprimido orçamento, usou como analogia o exemplo da Argentina: “Um coronel argentino me disse que eles aprenderam na guerra nas Malvinas que, se não existe a capacidade mínima de responder, não dá tempo para adquirir”<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Por exemplo, os principais objetivos dessas legislações no que atine à Base Industrial de Defesa são os seguintes: “**Política Nacional de Defesa - PND (2012)**: estimular o investimento do Estado em setores de tecnologia avançada; promover a atualização permanente e o aparelhamento das Forças Armadas com ênfase no apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento da BID; **desenvolver a BID orientada para a obtenção da autonomia de tecnologias indispensáveis**; assegurar que o setor industrial contribua para garantir que o atendimento às necessidades de **produtos de defesa seja apoiado em tecnologia sob domínio nacional**; assegurar a capacitação da BID, incluído o domínio de tecnologia de uso dual, para alcançar o abastecimento de produtos de defesa; e promover a integração da indústria de defesa sul-americana como objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas. **Estratégia Nacional de Defesa - END (2012)**: fortalecer três setores de importância estratégica: espacial, cibernético e nuclear; e **capacitar a indústria de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa. Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID (2005)**: fortalecer a Base Industrial de Defesa; conscientizar a sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte Base Industrial de Defesa; **diminuir progressivamente a dependência externa no que tange a produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente**; ampliar a capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; melhorar a qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; aumentar a competitividade da Base Industrial de Defesa brasileira para expandir as exportações; e melhorar a capacidade de mobilização industrial na Base Industrial de Defesa. **Política de Desenvolvimento-Produtivo - PDP (2008) Plano Brasil Maior (2001)**: desonerar os investimentos e as exportações; ampliar e simplificar o financiamento ao investimento e às exportações; aumentar os recursos para inovação; aperfeiçoar o marco regulatório da inovação; estimular o crescimento de pequenos e micronegócios; fortalecer a defesa comercial; criar regimes especiais para agregação de valor e de tecnologia nas cadeias produtivas; e regulamentar a lei de compras governamentais para **estimular a produção e a inovação no País.**” (grifo nosso) BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.217. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 11 set. 2017. A mesma ideia pode ser encontrada no Artigo 14 da **Lei Complementar nº 97/99**, a qual estabelece as regras gerais para a organização, preparo e emprego das Forças Armadas: “Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos: [...] II - **procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional.**” (grifo nosso) BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

<sup>36</sup> STOCHERO, Tathiane. Sucateado, Exército não teria como responder a guerra, dizem generais. G1. (última modificação em 21 de Agosto de 2012, 15h49). Disponível em: <http://>

Essa é a mentalidade que o Governo Brasileiro, bem como seus cidadãos, deve desenvolver: a ideia de que, pelo fato de o Brasil não colecionar guerras em sua história recente, não há ameaça, deve ser transformada na noção de que o país deve estar preparado para enfrentar quaisquer ameaças que porventura surjam. Espera-se que o Brasil — conforme abordado na Introdução da Estratégia Nacional de Defesa — mantenha o perfil pacífico adquirido ao longo do tempo. Contudo, ainda nesse cenário, a necessidade de se ter Forças Armadas bem estruturadas e equipadas para enfrentar ameaças — que se espera nunca se concretizem — deve ser uma constante.

## O EMPREGO DE MILITARES DA MARINHA EM ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA

*[A] patrulha parapolicial típica do dia a dia da segurança pública não condiz rigorosamente com a lógica que alicerça as Forças Armadas, naturalmente direcionada para ações de combate a inimigo, e não ao controle do povo de seu próprio país<sup>37</sup>.*

Outro aspecto negativo consiste no mau uso de Militares da Marinha e seus veículos blindados — regularmente — no combate ao crime organizado. A Carta Magna admite o uso das Forças Armadas em atividades de segurança pública apenas excepcionalmente e por um período limitado, considerando que a função compete originariamente às Forças Auxiliares. Contudo, tal requisito não tem sido devidamente observado, e a Marinha (assim como o Exército e a Aeronáutica) tem de lidar com o emprego de parte de seu efetivo em atividades que não refletem suas funções centrais.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 144, as atribuições dos Órgãos de Segurança Pública, consignando que a segurança pública “é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”<sup>38</sup>.

---

g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/sucateado-exercito-nao-teria-como-responder-guerradizem-generais.html. Acesso em: 06 out. 2017.

<sup>37</sup> FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral/logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 set. 2017.

Essa atividade é desempenhada pelos órgãos elencados no mesmo artigo, quais sejam: a polícia federal; a polícia rodoviária federal; a polícia ferroviária federal; as polícias civis; as polícias militares e corpos de bombeiros militares. Nesse diapasão, “a atuação ininterrupta dos seis Órgãos permanentes de segurança pública, [...] e, até mesmo, a atuação do órgão facultativo municipal das Guardas Municipais, são o escudo e a espada da sociedade no combate ao crime em geral e, em particular, ao crime organizado”<sup>39</sup>.

Um outro órgão, no entanto, também exerce esse papel de segurança pública: a Força Nacional de Segurança Pública, um corpo militar nacional. A Força Nacional de Segurança Pública, criada em 2004, é composta por policiais militares, bombeiros militares, policiais civis e peritos forenses<sup>40</sup>. Sua principal tarefa é responder a necessidades emergenciais dos Estados, em casos que demandem interferência mais incisiva das autoridades públicas ou quando um aumento da segurança em caráter urgente é preciso. Trata-se de uma tropa de elite, composta pelos melhores policiais militares e bombeiros militares, os quais são submetidos a um treinamento rigoroso e específico<sup>41</sup>.

Conforme já registrado, o artigo 142 da Constituição, ao prescrever as atribuições das Forças Armadas, acrescentou que, por iniciativa de qualquer dos poderes constitucionais, tais Forças poderiam ser empregadas na garantia da lei e da ordem (expressão comumente representada pelo acrônimo GLO). Outras leis também abordam a questão <sup>42</sup> e, especificamente a fim de regulamentar essa

---

<sup>39</sup> ROTH, Ronaldo João. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias. Crime Organizado. São Paulo: Saraiva, 2012. p.441-461.

<sup>40</sup> A Força Nacional de Segurança Pública é subordinada à Secretaria Nacional de Segurança Pública, que pertence ao Ministério da Justiça.

<sup>41</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Garantia da Lei e da Ordem. Agência Brasil. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 02 out. 2017.

<sup>42</sup> Por exemplo, a diretriz número 17 da Estratégia Nacional de Defesa dispõe acerca da preparação de “efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição. O País cuida para evitar que as Forças Armadas desempenhem papel de polícia. Efetuar operações internas em garantia da lei e da ordem, quando os poderes constituídos não conseguem garantir a paz pública e um dos Chefes dos três Poderes o requer, faz parte das responsabilidades constitucionais das Forças Armadas. A legitimação de tais responsabilidades pressupõe, entretanto, legislação que ordene e respalde as condições específicas e os procedimentos federativos que deem ensejo a tais operações, com resguardo de seus integrantes. (grifo nosso). BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.58. Disponível em <<http://>

regra geral, o Decreto 3.897/2001 foi criado.

O artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99 postula que “[o] emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais [...]”<sup>43</sup>.

Os parágrafos subsequentes ao mencionado dispositivo legal explicam como, quando e por que tal uso suplementar ocorre. O parágrafo primeiro esclarece que o emprego das Forças Armadas em GLO é de decisão exclusiva do Presidente, por iniciativa própria ou mediante solicitação feita por qualquer dos poderes constitucionais (“por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados”)<sup>44</sup>. O parágrafo segundo, por sua vez, evidencia que tal emprego deve ocorrer apenas “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no Artigo 144 da Constituição”<sup>45</sup>, os quais se destinam à preservação da ordem pública e à segurança da propriedade. Tais instrumentos consideram-se esgotados, nos termos do parágrafo terceiro, quando, em um dado momento, são reconhecidos pelo respectivo Presidente do Poder Executivo Federal ou Estadual como

---

[www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2017. Ademais, a Publicação do Ministério da Defesa que regulamenta a GLO (MD33-M-10) define o seguinte: A fim de facilitar o entendimento desde a parte inicial, destacam-se as seguintes conceituações: Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presume ser possível a perturbação da ordem. (grifo nosso) BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf). Acesso em: 07 out. 2017. O Livro Branco de Defesa Nacional também aborda a questão das GLO: “O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República, nos termos do art. 15 da Lei Complementar nº 97/1999. A Lei especifica que, após mensagem do Presidente, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado desejado.” (grifo nosso) BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.156. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbndn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 21 set. 2017.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 15, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

<sup>44</sup> Idem

<sup>45</sup> Idem.

indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao regular desempenho de sua missão constitucional (parágrafo terceiro). O parágrafo quarto enfatiza que, em caso de emprego das Forças Armadas em GLO, seus respectivos órgãos operacionais serão ativados após mensagem do Presidente da República, os quais **“desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem”**<sup>46</sup>.

O Decreto 3.897/2001 fixa as orientações para emprego das Forças Armadas. Parte significativa da regra apenas reitera o que outras normas já explicitaram (o que não é raro no Brasil), unindo em um documento toda a informação relevante pertinente ao tema de forma esparsa no ordenamento jurídico pátrio. Todos os procedimentos e requisitos nele contemplados seguem o disposto na LC nº 97/99. O Decreto, todavia, inaugura alguns detalhes relevantes: quando empregadas em GLO, as Forças Armadas desempenharão atividades de ações de polícia ostensiva, de natureza preventiva ou repressiva (Artigo 3º); o emprego das Forças Armadas em GLO também abrange outras hipóteses em que se verifique perturbação da ordem, como é o caso de eventos públicos/oficiais, em especial quando envolverem a participação de Chefes de Estado e/ou Governo estrangeiros, ou nos casos de eleições em que o apoio for solicitado.

Parece evidente que as operações de GLO garantem aos militares das Forças Armadas poder de polícia, a fim de que possam atuar de tal forma até que a ordem seja restabelecida. O caráter subsidiário desse emprego significa que referida atuação não pode se tornar medida regular de preservação ou restauração da ordem<sup>47</sup>. Sua ocorrência apenas

---

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> A fim de que o emprego das Forças Armadas em operações de GLO se dê corretamente, diversos passos devem ser seguidos. A título de argumentação, segue exemplo: “1. Início da crise de segurança pública; 2. Solicitação do Governador de Estado ao Ministro de Justiça, mediante ato formal, de envio de tropas federais da FNSP; 3. Diante da solicitação do Governador de Estado, o MJ autoriza o emprego de tropas federais de segurança pública (FNSP/MJ); 4. Intensificação da crise com o esgotamento dos instrumentos previstos no art. 144 da CF/88 destinados à preservação da ordem pública; 5. Declaração pelo Governador de Estado da situação de indisponibilidade, insuficiência ou inexistência de meios dos OSP; 6. Solicitação do Governador de Estado ao Presidente da República, mediante ato formal, de envio de tropas das FA; 7. Exposição de Motivos (EMI) do GSI/MD para o Presidente da República, justificando o emprego de tropas das FA; 8. Diretriz do Presidente da República, por intermédio de Aviso do GSI/PR, ao MD e ao MJ, com a decisão de emprego das FA. O GSI/PR articula com o Governo de Estado a passagem do controle; 9.

deve se concretizar após a exaustão de todos os instrumentos regulares. Em outras palavras, deve ocorrer somente quando um dos Estados reconhecer à Presidência (ou quando a Presidência pessoalmente decidir pela necessidade do emprego, sponte própria ou mediante provocação do Supremo Tribunal Federal, Senado ou Câmara dos Deputados por intermédio de seus respectivos Presidentes) a incapacidade de seus órgãos para o enfrentamento — em seu território — de determinada ameaça à ordem (considerando-se tais órgãos indisponíveis, inexistentes ou insuficientes).

Referidas regras visam a evitar o uso indiscriminado das Forças Armadas no contexto de segurança pública. Lamentavelmente, isso não é o que se tem observado. É público e notório que no Brasil o apoio federal aos estados deve ser primariamente prestado pela Força Nacional de Segurança Pública<sup>48</sup>. No entanto, a prática tem se distanciado da teoria, e o emprego de militares das Forças Armadas em atividade de segurança pública tem se tornado regra.

A título de ilustração, cumpre destacar ocasiões recentes (pós 2010) em que as Forças Armadas atuaram sob o contexto de GLO: 1. Força de Pacificação no Complexo da Penha e do Alemão<sup>49</sup> (emprego de 148 militares da Marinha), em 2010; 2. Operação Ágata<sup>50</sup> (total de 27.389 militares das Forças Armadas, destacando-se a utilização de 7 navios e 57 embarcações em diferentes etapas da operação), em 2011 e 2012; 3. Operação São Francisco para a Pacificação do “Complexo da Maré”, em 2014; 4. Greve

---

MD expede Diretriz para o emprego das Forças Armadas e ativa órgãos operacionais. As Forças empregam seus recursos operacionais. O Comando da Operação assume o controle; 10. O MD solicita recursos necessários ao MPOG e ao MF. Mantém o MRE informado. A AGU prestará ao MD a assistência jurídica necessária; 11. A atuação das FA dar-se-á por intermédio de ações preventivas e repressivas, mediante a adoção de: a) Patrulhamento ostensivo; b) Revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves; e 12. O MD, mediante acompanhamento da evolução dos acontecimentos, deverá assessorar o PR quanto à desativação da operação e determinar a desmobilização dos meios empregados.” BRASIL. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/viii\\_cedn/ffaagloviicedn.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviicedn.pdf). Acesso em: 28 set. 2017.

<sup>48</sup> FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

<sup>49</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.166. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 16 out. 2017.

<sup>50</sup> Idem.

dos Órgãos de Segurança Pública do Estado — Maranhão (em novembro de 2011), Rondônia (em dezembro de 2011), Ceará (em dezembro de 2011) e Bahia (em janeiro de 2012); 5. Operação Campo de Libra, em 25 de outubro de 2013; 6. Operação Tucuruí, em 2016.

Acrescenta-se aos eventos acima descritos — em que se pretendia o restabelecimento da ordem em contextos relacionados ao crime —, outro espectro das operações GLO, qual seja a sua aplicação com vistas à manutenção da ordem em eleições e eventos de grande monta. Dentro dessa gama de responsabilidade, outros eventos podem ser destacados, tais como: 7. Copa do Mundo da FIFA, em 2014; 8. Olimpíadas Rio 2016; 9. Eleições 2012 (contou com a participação de 929 militares da Marinha)<sup>51</sup>; 10. Visita do Papa Francisco a Aparecida, durante a Jornada Mundiais da Juventude, em 2013; 11. Convenção das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012; 12. Copa das Confederações da FIFA, em 2013; 13. Rebeliões em Presídios no Brasil, no final de 2016 e início de 2017 (O Decreto do Presidente Michel Temer, publicado em 18 de Janeiro de 2017, autorizava, por até 12 meses, o emprego das Forças Armadas em operações de GLO destinadas à busca por armas, aparelhos de comunicação móvel, drogas e outros materiais ilícitos)<sup>52</sup>; 14. Operação para conter atos de vandalismo e violência em manifestações na capital federal, contra os prédios dos ministérios da Integração Nacional, do Trabalho e da Agricultura, em 2017; 15. Operação na Favela da Rocinha, em 2017 (contou com a participação de 550 militares das Forças Armadas). Em síntese, de acordo com o sítio da Presidência da República, houve vinte e nove Operações GLO entre os anos de 2010 e 2017.<sup>53</sup>

Diante desse cenário, deve-se considerar razoável a frequência de tais intervenções? É normal que, em tantas ocasiões, os Órgãos de Segurança Pública sejam considerados incapazes de cumprir suas atribuições? Não seria o caso de se repensar essa rotineira incapacidade

---

<sup>51</sup> BRASIL. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/viii\\_cedn/ffaagloviiiicedn.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviiiicedn.pdf). Acesso em: 30 set. 2017.

<sup>52</sup> BRASIL. Decreto de 17 de Janeiro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] 18.1.2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=18/01/2017>. Acesso em: 15 out. 2017.

<sup>53</sup> BRASIL. Planalto. Presidência da República. Entenda como funciona a operação de Garantia da Lei e da Ordem. (última modificação: 25/05/2017, 17h30). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 11 out. 2017.

(indisponibilidade, insuficiência ou inexistência)?

Não se podem admitir como regra disposições concebidas para ser exceção. Ademais, essa intervenção ordinária das Forças Armadas traz riscos que, à primeira vista, passam despercebidos. O ex-Ministro da Marinha, Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores, realça dois problemas: o primeiro seria um risco cultural, enquanto o segundo — complemento do primeiro — seria “a tendência à complacência com as restrições que vêm cerceando o preparo militar para a defesa nacional, obviamente a contragosto nas Forças”. No que atine ao risco cultural, o autor destaca:

Povo e políticos tendem a ver as Forças (novamente, sobretudo o Exército) mais – o povo menos informado, até apenas – como instrumento da segurança pública do que da defesa nacional clássica. Essa tendência é transparente na mídia: a participação das Forças Armadas na esfera policial é objeto de referência frequente, aprovando-a ou criticando eventuais falhas. **A conveniência da participação nunca é posta em dúvida. Já os percalços do preparo para a defesa nacional raramente merecem atenção. É a mídia refletindo a preocupação do povo com o nível da insegurança pública atualmente vigente no País e sua despreocupação com a defesa**<sup>54</sup>. (grifo nosso)

Somado a tais perigos, é possível citar, ainda, outro. O uso rotineiro de modo distorcido de militares das Forças Armadas em situações que não refletem sua atividade central os distancia das Organizações Militares em que servem, não apenas comprometendo o aprimoramento de sua prática funcional, mas exigindo, daqueles que lá permanecem, esforços adicionais no acúmulo de tarefas com vistas à manutenção do bom andamento dos trabalhos. Ambos os lados perdem: sofrem aqueles empregados em atividade diversa daquela que optaram por exercer (para desempenhar função que compete às polícias) e para a qual foram preparados e treinados e também sofrem os que se veem obrigados a desempenhar suas próprias atividades e aquelas deixadas pelos militares empregados na GLO. A

---

<sup>54</sup> FLORES, Mario Cesar. *Lógica Militar*. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>. Acesso em: 11 set. 2017.

longo prazo, esse cenário pode ensejar desmotivação entre os militares das Forças Armadas.

Havia, ainda, um quarto problema — de desamparo jurídico-militar—, recentemente corrigido pela Lei nº 13.491/2017<sup>55</sup>. Referida legislação altera o Artigo 9º do Código Penal Militar e confere à Justiça Militar competência para julgar crimes dolosos cometidos por militares das Forças Armadas contra civis, no contexto de operações militares específicas (dentre elas, as operações de GLO, conforme art. 9º, §2º, III, CPM). Até então, inexistia jurisprudência pacífica a respeito da natureza de tais crimes, em que pese o §7º do artigo 15 da Lei Complementar nº 97/99 ser claro no sentido de que a atuação do militar das Forças Armadas em operações para a garantia da lei e da ordem é considerada atividade militar para fins de competência da Justiça Militar. Além disso, a Publicação MD33-M-10 (publicação do Ministério da Defesa destinada à regulamentação das operações de GLO) também apresentava a mesma lógica<sup>56</sup>, definindo a GLO como uma operação militar. Todavia, o Supremo Tribunal Federal dispunha de decisões nos dois sentidos: reconhecendo a competência da Justiça Militar, em um momento, e negando-a, em outro, sob o fundamento de que ao desempenhar atividades de segurança pública, os militares das Forças Armadas não estariam desempenhando atividade militar. A recém-sancionada legislação coloca um ponto final na discussão, reforçando a eficácia das normas já vigentes que tratavam do assunto.

Em outras palavras, a Lei nº 13.491/2017 desloca a competência para processar e julgar crimes dolosos praticados por militares das Forças Armadas contra civis, no contexto de operações militares específicas, da Justiça Comum para a Justiça Militar, por entender o legislador, no caso em estudo, que os atos praticados por militares das Forças Armadas em operações de GLO são considerados atividade militar para fins de aplicação do Código Penal Militar. Apesar da polêmica em torno da lei, haja vista sua recentíssima sanção, pode-se conceber o reconhecimento, por parte do legislador, da existência de um objeto de tutela penal diferenciado nessas

---

<sup>55</sup> BRASIL. Lei nº 13.491/2017, de 13 de outubro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.10.2017.

<sup>56</sup> “3.4 Assistência Jurídica e Judicial [...] No que concerne às contestações ou representações judiciais decorrentes das Op GLO, as FA e seus integrantes deverão procurar a assistência da AGU, de acordo com a legislação em vigor. BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf). Acesso em: 09 out. 2017.

hipóteses, que enseje proteção do Direito Penal Militar.

Depreende-se, portanto, dessa breve análise, a existência de vários efeitos adversos advindos do emprego rotineiro de militares das Forças Armadas em operações de GLO. Não se pretende aqui esgotar todos os aspectos negativos decorrentes desse mau uso, mas provocar a reflexão do leitor a respeito da questão.

## POSSÍVEIS SOLUÇÕES

### A. A NECESSIDADE DE UMA “REVOLUÇÃO PARADIGMÁTICA”<sup>57</sup> NA MENTE DOS BRASILEIROS

A sociedade brasileira deve passar por um processo de revolução mental, a fim de mudar o paradigma em vigor — intensificado pela Emenda Constitucional 95/2016— relativo à equivocada hierarquização das necessidades do país conforme os setores, como se a prioridade conferida a determinado projeto em um Setor, excluísse as de outros. Vários setores no Brasil carecem de políticas públicas eficientes, mas isso não significa que um deve ser priorizado em detrimento do outro. Da mesma forma que áreas como a Saúde e a Educação requerem melhorias, a Defesa necessita de investimentos que lhe permitam dar continuidade ao cumprimento de sua missão. Ademais, dispensa alongada digressão a constatação de que há diversas formas mais eficientes de a União reorganizar seu orçamento, que não o mero redirecionamento de verba de um setor para outro.

É imprescindível que os cidadãos estejam alertas aos riscos relacionados ao despreparo das Forças Armadas. As Forças Armadas são, na linguagem popular, “o último recurso”. Deve-se levar a população à reflexão quanto à importância de que esse último recurso, caso necessário, seja eficaz. Conforme mencionado na Estratégia Nacional de Defesa, “[a] base da defesa nacional é a identificação da Nação com as Forças Armadas e das Forças Armadas com a Nação. Tal identificação exige que a Nação compreenda serem inseparáveis as causas do desenvolvimento e da defesa”<sup>58</sup>.

Digna de nota é a catalogação, pelo Livro Branco de Defesa

---

<sup>57</sup> Analogia ao conceito de revolução científica, desenvolvido por Thomas Kuhn, como forma de superação de um antigo paradigma científico ante o surgimento de um novo. KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. V. 115 da Coleção Debates: Ciência. 9ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. 260p.

<sup>58</sup> BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.107. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2017.

Nacional, da conscientização dos cidadãos como um de seus objetivos: “VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País”<sup>59</sup>. A mesma lógica encontra-se expressa na Estratégia Nacional de Defesa: “Não é evidente para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se [...] Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências, para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil”<sup>60</sup>. (grifo nosso)

A Marinha do Brasil já desenvolveu um programa conhecido pelo acrônimo PROMAR, o qual se trata de um Programa destinado ao desenvolvimento de uma mentalidade marítima entre a população. Tem por objetivo

estimular, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, o desenvolvimento de uma mentalidade marítima na população brasileira, consentânea com os interesses nacionais e voltadas para um maior conhecimento do mar e seus recursos, da sua importância para o Brasil, da responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo.<sup>61</sup>

A proposta oferecida neste artigo seria, no entanto, a ênfase no desenvolvimento de uma mentalidade atenta à importância do investimento em Defesa, inclusive em nações pacíficas, especialmente de modo a permitir a preservação desse estado de paz — no caso da Marinha mediante a proteção das águas contra novas e tradicionais ameaças. Tal visão vai ao encontro do exposto no Livro Branco de Defesa Nacional: “É essencial que a sociedade perceba que os gastos em Defesa devem ser vistos como investimento indispensável ao desenvolvimento socioeconômico, à proteção dos recursos naturais e à garantia da soberania nacional”<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.27. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbndn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 16 set. 2017.

<sup>60</sup> BRASIL. Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.43. Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2017.

<sup>61</sup> BRASIL. Marinha do Brasil. Programa de Mentalidade Marítima. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/promar.html>. Acesso em: 11 out. 2017.

<sup>62</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.235. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbndn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbndn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 19

Nesse panorama, propõe-se a disseminação de uma mentalidade — em meio à sociedade — consciente dos riscos aos quais uma Força ineficaz está exposta e seus reflexos à nação (ao mesmo tempo em que se ressalte a importância da dissuasão), a fim de angariar apoio popular para melhores investimentos em Defesa, fortalecendo os laços entre militares e população civil mediante o desenvolvimento de uma consciência situacional.

Uma solução prática seria o enfoque, por parte das Forças Armadas, em transparência e publicidade no que tange a informações relativas às Forças, divulgando-se mais ações de prevenção e repressão de ameaças diuturnamente desempenhadas por seus militares, as quais, muitas vezes são completamente ignoradas pelo público. Essa divulgação também auxiliaria no conhecimento da atual situação orçamentária da Defesa, evitando-se, com isso, o desconhecimento do atual panorama das capacidades da Marinha versus o considerável desafio a ela imposto.

## **B. A NECESSIDADE DE O GOVERNO POR EM PRÁTICA O QUE ESTÁ ESCRITO**

*O bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente*<sup>63</sup>.

Conforme exaustivamente demonstrado, diversas regras apontam a necessidade de investimentos em Defesa, caso o Brasil intente atuar como protagonista no cenário internacional. A extensão de seu território somada à abundância de recursos naturais não pode, por si só, projetar o país internacionalmente, se não houver meios capazes de proteger tais recursos. Se o Brasil deseja estar preparado para enfrentar ameaças que porventura surjam, este é o momento para se investir em Defesa. Reação não é a melhor opção; proatividade é indispensável para eliminar os riscos. Tudo já está escrito, fazendo-se necessário colocar em prática.

Assim sendo, deve-se considerar como prioridades: o investimento no reaparelhamento da Marinha; o adequado emprego de seus militares em suas atividades centrais (tornando-se as operações de GLO situações

---

set. 2017.

<sup>63</sup> BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf). Acesso em: 17 set. 2017.

efetivamente episódicas e excepcionais), a fim de preservar a continuada qualificação de seus profissionais e o bom funcionamento da Força<sup>64</sup>; e, principalmente, o desenvolvimento uma “Base Industrial de Defesa” — a fim de viabilizar a autonomia técnica da Defesa no Brasil, de modo a promover sua independência — algo que o Brasil atualmente não detém (como é o caso, por exemplo, de satélites e sistemas de armamento) — enfatizando-se a importância de se ter a capacidade de desenvolver suas próprias tecnologias, ao invés de permanecer adquirindo produtos estrangeiros. Tal requisito está intrinsecamente relacionado ao preparo das Forças Armadas.

## CONCLUSÃO

Em vista do exposto, muitos são os desafios encontrados pela Marinha do Brasil na preservação da segurança nacional. Ameaças convencionais e não-convencionais demandam logística e treinamento, a fim de que se esteja pronto para enfrentar contextos diversos. Atualmente, todavia, um dos principais desafios, não apenas para a Marinha, mas para as três Forças — em virtude do cenário econômico do país — diz respeito ao orçamento, o que afeta o desenvolvimento de novas tecnologias e a adequada manutenção dos meios.

Caso os investimentos no Setor de Defesa continuem a diminuir, o país poderá se tornar incapaz de enfrentar a próxima ameaça à segurança nacional tempestiva e adequadamente, quando surgir. Os cidadãos brasileiros devem familiarizar-se com esse cenário (detendo a mídia papel vital nesse processo de conscientização).

A conquista de apoio popular suficiente decorrente dessa conscientização permitirá a obtenção de apoio na demanda por melhores investimentos nas Forças Armadas. Nesse sentido, uma transformação na mentalidade da população deve ocorrer, a fim de que se compreenda que nações pacíficas também precisam manter investimentos contínuos em Defesa se desejam manter essa condição.

---

<sup>64</sup> Os problemas que ensejam as operações de GLO devem ser objeto de detalhado estudo, a fim de que sejam tratados em sua essência, em vez de se permanecer usando as Forças Armadas como um “medicamento de uso contínuo”. Políticas públicas afetas àqueles comumente esquecidos pelo Estado, bem como a adoção de punições mais severas aos que insistem em desafiar a lei e a ordem, podem ser algumas das soluções que demandam uma análise dos Poderes Constituídos, com vistas à redução da violência.

O emprego rotineiro de militares das Forças Armadas em atividades de segurança pública deve ser cuidadosamente reconsiderado. O que o legislador vislumbrou como exceção não pode se tornar regra. Um país que precisa distorcer sua concepção de Forças Armadas para admitir seu continuado emprego em situações de competência das Polícias, demonstra não apenas desorganização, mas a falência de seus mecanismos internos de preservação da ordem. Essa situação é, portanto, não somente prejudicial à imagem externa do Brasil mas às próprias Forças Armadas.

Uma nação bem estruturada deve ser capaz de reconhecer suas fraquezas e desenvolver estratégias para minimizá-las rápida e eficazmente. Deve, também, ser capaz de corrigir suas deficiências em vez de postergá-las — até que seja tarde demais.

# The Brazilian Navy Challenges in Promoting National Security: Reflexes of a Multidimensional National Crisis

## ABSTRACT

---

This paper aims to highlight current challenges that the Brazilian Navy faces when dealing with its constitutional attributions. The first part discusses the consequences of the budgetary problem for the success of the Force missions. With the recent cuts in the Defense budget, various projects have been postponed and the Navy is reformulating its expenditures in order to keep functioning. After that, the second issue is addressed, which is related to the employment of Navy personnel in operations for the guarantee of law and order. Despite the existence of a constitutional authorization for the use of the Armed Forces in law enforcement contexts, this situation should be the exception, not the rule. Finally, suggestions are presented - the development of a pro-defense mentality among Brazilians and the need for the government to put into practice what has been written and, at least theoretically, in effect.

**Keywords** Brazilian Navy; Challenges; Budget; Guarantee of Law and Order; pro-defense mentality.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINO, Fernanda. Corte no orçamento prejudica projetos da Marinha do Brasil. Poder Naval. (4 de Novembro de 2015). Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2015/11/04/corte-no-orcamento-prejudica-projetos-da-marinha-do-brasil/>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, art. 142. Disponível em .

\_\_\_\_\_. Decreto de 17 de Janeiro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] 18.1.2017. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=18/01/2017>.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, art. 14, Diário Oficial da União [D.O.U.] de 10.6.1999.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.491/2017, de 13 de outubro de 2017. Diário Oficial da União [D.O.U.] de 16.10.2017.

\_\_\_\_\_. Livro Branco de Defesa Nacional (2012), p.221. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/lbdn\\_2013\\_ing\\_net.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/lbdn_2013_ing_net.pdf).

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Amazônia Azul. Disponível em .

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Doutrina Militar Naval (EMA-305), Capítulo 1, item 1.3. Rev.2, 13 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Missão e visão de futuro da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/content/missao-e-visao-de-futuro-da-marinha>.

\_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (EMA-300), Capítulo 2, item 2.2.2. Rev. 3, 22 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Marinha do Brasil. Programa de Mentalidade Marítima. Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/portugues/promar.html>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Atuação das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem. Universidade da Amazônia - VIII Curso de Extensão em Defesa Nacional. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cedn/viii\\_cedn/ffaagloviicedn.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/viii_cedn/ffaagloviicedn.pdf).

\_\_\_\_\_.Ministério da Defesa. MD33-M-10 (2013). Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33\\_m\\_10\\_glo\\_1\\_ed2013.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf).

\_\_\_\_\_.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Atlas da Violência 2016. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Março de 2016). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/160322\\_nt\\_17\\_atlas\\_da\\_violencia\\_2016\\_finalizado.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf).

\_\_\_\_\_. Planalto. Presidência da República. Entenda como funciona a operação de Garantia da Lei e da Ordem. (última modificação: 25/05/2017, 17h30). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/entenda-como-funciona-a-operacao-de-garantia-da-lei-e-da-ordem>.

\_\_\_\_\_.Política Nacional de Defesa & Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p.7. Disponível em .

CIA. The World Factbook 2013-14. Washington, DC: Central Intelligence Agency, 2013.

FLORES, Mario Cesar. Lógica Militar. Estadão. (9 de Outubro de 2016). Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,logica-militar,10000081045>.

GLOBAL Rates. Tabelas - IPC Brasil actuais e histórico. Histórico de números de inflação. Disponível em: <http://pt.global-rates.com/estatisticas-economicas/inflacao/indice-de-precos-ao-consumidor/ipc/brasil.aspx>.

KUHN, Thomas. A estrutura das revoluções científicas. V. 115 da Coleção Debates: Ciência. 9ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 1997. 260p.

MAGALHÃES, Marcos. Forças Armadas são ‘duplamente atingidas’ por cortes orçamentários, adverte Aldo Rebelo. Agência Senado. (última modificação 7 de Abril de 2016, 17h39). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/07/forcas-armadas-sao-duplamente-atingidas-por-cortes-orcamentarios-adverte-aldo-rebelo>

ROTH, Ronaldo João. O crime organizado e a conexão com o crime militar: estruturas e estratégias. Crime Organizado. São Paulo: Saraiva, 2012. p.441-461.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. "As novas ameaças" e a Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.egn.mar.mil.br/arquivos/cepe/marinhaNovasAmeacas.pdf>.

STOCHERO, Tathiane. Sucateado, Exército não teria como responder a guerra, dizem generais. G1. (última modificação em 21 de Agosto de 2012, 15h49). Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/sucateado-exercito-nao-teria-como-responder-guerra-dizem-generais.html>.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI 2017). Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2003-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-share-of-GDP.pdf>.

\_\_\_\_\_. Military expenditure by country, in constant (2015) US\$ m., 2007-2016. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. Revista da Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, n. 16. 2010. p.13.

World Bank Group. Gross Domestic Product 2016. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>.

Recebido em: 15/11/2017

Aceito em: 25/04/2018