

# A MARINHA DO BRASIL E AS NOVAS ESTRUTURAS DE DEFESA<sup>(\*)</sup>

EDUARDO ITALO PESCE  
Professor<sup>(\*\*)</sup>

---

## SUMÁRIO

Introdução  
Antecedentes  
Reestruturação do Ministério da Defesa  
Estrutura Militar de Defesa  
Implicações imediatas  
Implicações para a Marinha  
Restrições financeiras  
Conclusão  
Anexo: Organogramas I, II e III

## INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999, dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas brasileiras. Este texto legal, que já havia sido alterado pela Lei Com-

plementar nº 117, de 2/9/2004, foi novamente revisto pela Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010, que reformulou a estrutura do Ministério da Defesa.<sup>1</sup>

Além disso, o Decreto nº 7.276, de 25/8/2010, aprovou a nova Estrutura Militar de Defesa, em substituição à Estrutura Militar

---

<sup>(\*)</sup> Trabalho submetido à *Revista Marítima Brasileira* em junho de 2011.

<sup>(\*\*)</sup> Especialista em Relações Internacionais, professor no Centro de Produção da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Cepuerj), colaborador permanente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Escola de Guerra Naval (CEPE/EGN) e colaborador assíduo da *RMB*.

<sup>1</sup> Cf. Presidência da República/Congresso Nacional, Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999 – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Brasília, 9 jun. 1999). Alterada pela Lei Complementar nº 117, de 2/9/2004, e pela Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010.

de Guerra prevista no Decreto Reservado nº 8, de 17/2/1980.<sup>2</sup> As modificações na cadeia de comando e na organização da Defesa Nacional, introduzidas pela legislação revista, terão profundas implicações para o preparo e o emprego das Forças Armadas.<sup>3</sup>

Em função da perspectiva de criação de Comandos Conjuntos em tempo de paz, a estrutura orgânica – em particular o setor operativo – das três forças singulares deverá ser repensada. No caso da Marinha, provavelmente haverá necessidade de reavaliar o papel do Comando de Operações Navais (ComOpNav) e de seus componentes subordinados.

O presente artigo examina as alterações mais relevantes, introduzidas recentemente, e procura avaliar as possíveis implicações de tais alterações para o preparo e o emprego do Poder Naval brasileiro. O texto baseia-se em fontes e bibliografia ostensivas, sendo as opiniões e os conceitos de caráter estritamente pessoal.

## ANTECEDENTES

A Lei Complementar nº 69, de 23/7/1991, que anteriormente dispunha sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas no Brasil, foi revogada pela Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999.<sup>4</sup> No dia seguinte à edição da nova legislação, foi ativado o Ministério da Defesa (MD),

em substituição aos antigos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ao Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa) e à Casa Militar da Presidência da República.

A criação do Ministério da Defesa em nosso país poderia privar o comandante supremo das Forças Armadas (isto é, o Presidente da República) de assessoria militar de alto nível. A fim de evitar tal inconveniente, procurando manter a estrutura leve e evitando misturar os assuntos operacionais (operativos) com os demais, foram criados, no âmbito do novo ministério, o Conselho Militar de Defesa (CMD), o Estado-Maior de Defesa (EMD) e várias secretarias político-administrativas.<sup>5</sup>

O CMD, constituído pelo ministro da Defesa, pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e pelo chefe do EMD, prestaria assessoria estratégica ao Presidente com relação ao emprego das Forças Armadas. O EMD seria um Estado-Maior operacional (operativo), que coordenaria as operações conjuntas ou combinadas. A coordenação dos demais assuntos seria atribuição das secretarias do MD.

Após a criação do novo ministério, diversos documentos doutrinários e de planejamento das Forças Armadas foram editados ou atualizados. A atual Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30/6/2005, substituiu a anterior,

<sup>2</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 7.276, de 25/8/2010 – Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências (Brasília, 25 ago. 2010). Cf. também Presidência da República, Decreto Reservado nº 8, de 17/1/1980 – Aprova a diretriz para o estabelecimento da Estrutura Militar de Guerra (Brasília, 17 jan. 1980).

<sup>3</sup> Cf. Eduardo Italo Pesce, “Novas estruturas de Defesa”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 9, 10 e 11/7/2011, p. 2 (Opinião).

<sup>4</sup> Cf. Presidência da República/Congresso Nacional, Lei Complementar nº 69, de 23/7/1991 – Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (Brasília, 23 jul. 1991). Revogada pela Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999.

<sup>5</sup> Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista”, *Revista Marítima Brasileira* 129 (10/12): 91-104. Rio de Janeiro, out./dez. 2009. Cf. também Mauro César Rodrigues Pereira, *Mudanças no MD* (Rio de Janeiro, 30 ago. 2010). Texto divulgado pelo autor na Internet via correio eletrônico.

divulgada em 7/11/1996 sem edição de nenhum decreto ou outra norma jurídica.<sup>6</sup>

A PDN de 1996 deu suporte à decisão favorável à Marinha do Brasil, quanto ao seu pleito de voltar a contar com aviação de asa fixa própria.<sup>7</sup> Na ocasião, a Marinha editou um documento mostrando a inserção do Poder Naval na nova política. Amplamente distribuído (inclusive com edição em inglês), aquele documento pode ser considerado um precursor do Livro Branco.<sup>8</sup>

No final de 2008, foi editada a Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18/12/2008.<sup>9</sup> Este documento propôs (Diretriz nº 7) uma revisão da estrutura do MD, que poderia conferir ao ministro da Defesa atribuições privativas e (segundo constitucionalistas) indelegáveis do Presidente da República<sup>10</sup>, bem como transformar o EMD num Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que seria, ao mesmo tempo, estratégico e operacional.

O texto da END suscitou alguns questionamentos. Caso os chefes dos estados-maiores da Armada, do Exército e da Aeronáutica ficassem subordinados, ao mesmo tempo, aos seus respectivos comandantes e ao chefe do Estado-Maior

Conjunto, a cadeia de comando das Forças Armadas se tornaria ambígua. Além disso, a possível criação de núcleos de comandos operacionais unificados em tempo de paz consumiria recursos escassos e criaria encargos administrativos adicionais.<sup>11</sup>

## REESTRUTURAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

A proposta centralizadora da END prosperou. A Presidência da República encaminhou a matéria ao Congresso Nacional por intermédio da MSG nº 988/2009, que na Câmara dos Deputados passou a denominar-se PLP nº 543/2009. Foi apresentada ao Senado Federal em 17/3/2010, passando a ser denominada PLC nº 10/2010. Aprovada em votação nominal em 4/8/2010, foi sancionada pelo Presidente da República em 25/8/2010, gerando a norma jurídica LCP nº 136/2010.<sup>12</sup>

Apesar das opiniões discordantes e da escassez de recursos, a revisão da legislação relativa à organização, ao preparo e ao emprego das Forças Armadas foi aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República sem dificuldade. A Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010, introduziu diversas modificações:<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 5.484, de 30/6/2005. Aprova a Política de Defesa Nacional (PDN) e dá outras providências (Brasília, 30 jun. 2005). Cf. também Ministério da Defesa, Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1/2/2007 – Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa MD 51-M-04 (Brasília, 01 fev. 2007). Revoga a Portaria Normativa nº 414/MD, de 31/7/2001, publicada no Boletim Reservado MD nº 7, de 31/7/2001.

<sup>7</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 2.538, de 8/4/1998 – Dispõe sobre os meios aéreos da Marinha e dá outras providências (Brasília, 8 abr. 1998). Revoga o Decreto nº 55.627, de 26/1/1965. Cf. também Mauro César Rodrigues Pereira, *Como encarar o Livro Branco da Defesa Nacional – Texto preparado para o seminário “O Livro Branco de Defesa” – Escola de Guerra Naval* (Rio de Janeiro, 29 jun. 2011).

<sup>8</sup> Cf. Pereira, *Como encarar o Livro Branco da Defesa Nacional*, Op. cit.

<sup>9</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 6.703, de 18/12/2008 – Aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END) e dá outras providências (Brasília, 18 dez. 2008).

<sup>10</sup> Cf. Art. 84, item XIII (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99) e Art. 142, caput – In: Assembleia Nacional Constituinte, Constituição da República Federativa do Brasil (Brasília, 5 out. 1988).

<sup>11</sup> Cf. Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. também Eduardo Italo Pesce, “Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa”, *Segurança & Defesa* 25 (93): 24-28. Rio de Janeiro, [abr./jun.] 2009.

<sup>12</sup> Cf. Senado Federal/Sistema de Tramitação de Matérias, Projeto de Lei da Câmara nº 10 de 2010 – Complementar. Disponibilizado em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>. Acesso em 23/6/2011.

<sup>13</sup> Cf. Presidência da República/Congresso Nacional, Lei Complementar nº 136, Op. cit.

– O Conselho Militar de Defesa (CMD) passa a incluir o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Capítulo I, Seção II, Art. 2º, item II, § 1º).

– Em lugar do EMD, é criado – como órgão de assessoramento permanente do ministro da Defesa – o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), cujo chefe é indicado pelo ministro e nomeado pelo Presidente da República. Sob a coordenação do chefe do EMCFA, há também um comitê integrado pelos chefes de Estado-Maior das três forças singulares (Capítulo II, Seção I, Art. 3º-A, caput).

– Ao chefe do EMCFA, oficial-general do último posto, é assegurado o mesmo grau de precedência hierárquica e as mesmas prerrogativas dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (Art. 3º-A, §§ 1º, 2º e 3º).

– Os comandantes das três forças singulares passam a ser indicados pelo ministro da Defesa, mas continuam sendo nomeados pelo Presidente da República (Art. 4º).

– Compete agora aos três comandantes de forças singulares apresentar ao ministro da Defesa a Lista de Escolha para promoção aos postos de oficial-general, além de propor-lhe os oficiais-generais para nomeação aos cargos que lhes são privativos (Art. 7º).

– O ministro da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo CMD, pelo EMCFA e pelos demais órgãos do MD (Seção II, Art. 9º, caput).

– Cabe ao ministro implantar o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), de caráter ostensivo, contendo dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais sobre as Forças Armadas (Art. 9º, §§ 1º e 2º).

– O Poder Executivo encaminhará ao Congresso, a cada quatro anos a partir de 2012, as atualizações da PDN, da END e do LBDN (Art. 9º, § 3º).

– Compete ao EMCFA elaborar o planejamento do emprego conjunto das Forças

Armadas e assessorar o ministro da Defesa na condução de exercícios conjuntos e quanto à atuação de forças brasileiras em operações de paz (Art. 11).

– Ao MD compete formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa (armamento, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e outros materiais de uso individual e coletivo) empregados em atividades operacionais das Forças Armadas (Art. 11-A).

– O orçamento anual da pasta da Defesa atenderá às prioridades definidas pela END, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Capítulo III, Art. 13, caput).

– A proposta orçamentária das três forças singulares será elaborada conjuntamente com o MD, que a consolidará, segundo as prioridades estabelecidas pela END e explicitadas na LDO (Art. 13, § 2º).

– O emprego das Forças Armadas se subordinará ao comandante supremo, por intermédio do ministro da Defesa, no caso de Comandos Conjuntos, e diretamente ao ministro, para fins de adestramento, em operações conjuntas ou quando da participação brasileira em operações de paz (Capítulo V, Art. 15, itens I e II).

– A atuação dos militares nas operações de garantia da lei e da ordem e nas atividades de defesa civil é considerada atividade militar para os fins do Art. 124 da Constituição Federal (Art. 15, item III, § 7º).

– Cabe às Forças Armadas atuar na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, executando ações de patrulhamento, revista de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves e prisões em flagrante delito, inclusive ao zelar pela segurança pessoal de autoridades (Capítulo VI, Art. 16-A, itens I, II e III, e Parágrafo único).

– Cabe à Aeronáutica (Força Aérea) atuar contra todo tipo de tráfico aéreo ilícito, podendo efetuar revistas e prisões em fla-

grante delito. Para o trato de tais assuntos, o comandante da Aeronáutica é designado como “Autoridade Aeronáutica Militar” (Art. 18, item VII e Parágrafo único).

## ESTRUTURA MILITAR DE DEFESA

Em substituição à antiga Estrutura Militar de Guerra prevista no Decreto Reservado nº 8, de 17/1/1980, uma nova Estrutura Militar de Defesa foi aprovada pelo Decreto nº 7.276, de 25/8/2020.<sup>14</sup> Esta estrutura visa ao preparo e ao emprego do Poder Militar de acordo com os preceitos legais (Art. 1º).

A Estrutura Militar de Defesa inclui o Presidente da República, o ministro da Defesa, o Conselho Militar de Defesa (CMD), os comandantes das três forças singulares, o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e os comandantes dos Comandos Operacionais (Art. 2º, itens I a VI). Conforme as necessidades, os Comandos Operacionais poderão ser conjuntos ou singulares (Art. 2º, § 2º).

Ao Presidente da República compete decidir sobre o emprego das Forças Armadas, determinar a ativação de Comandos Operacionais e designar seus comandantes, bem como emitir diretrizes que orientem suas ações e aprovar o planejamento estratégico de emprego (Art. 3º, item I, incisos “a” até “e”).

Além de assessorar o Presidente da República, cabe ao ministro da Defesa emitir diretrizes para o emprego das Forças Armadas, bem como ativar os Comandos Operacionais e designá-los para planejamento de emprego ou para exercícios em operações conjuntas, aprovar os planejamentos estratégicos realizados pelo EMCFA e adjudicar meios aos Comandos

Operacionais, de acordo com as necessidades (Art. 3º, item II, incisos “a” até “f”).

Ao Conselho Militar de Defesa cabe assessorar, quanto ao emprego de meios militares, o Presidente da República e o ministro da Defesa (Art. 3º, item III, incisos “a” e “b”). Aos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica compete fornecer meios, prestar apoio logístico e – quando da ativação de um Comando Singular a eles subordinado – emitir diretrizes para o planejamento operacional de emprego (Art. 3º, item IV, incisos “a”, “b” e “c”).

Ao chefe do EMCFA, por sua vez, cabe assessorar o ministro da Defesa, propor o planejamento estratégico para as hipóteses de emprego e para operações reais, acompanhar o planejamento e as ações dos Comandos Operacionais e propor, coordenar e avaliar a realização de exercícios de emprego conjunto (Art. 3º, item V, incisos “a” até “d”).

Aos comandantes dos Comandos Operacionais compete apresentar ao ministro da Defesa os planejamentos operacionais e as propostas de meios a serem adjudicados a estes comandos. Cabe-lhes também planejar, controlar, coordenar e executar o emprego das forças sob seu comando, de acordo com o planejamento estratégico e as diretrizes presidenciais e ministeriais, assim como os exercícios, conforme as diretrizes do ministro da Defesa (Art. 3º, item VI, incisos “a”, “b” e “c”).

A cada Comando Operacional ativado será atribuída uma área de responsabilidade de natureza geográfica (não menciona áreas funcionais), devendo constar da diretriz presidencial as circunstâncias e as limitações de emprego. Quando do emprego de forças sob a égide de organismos internacionais, caberá às respectivas au-

<sup>14</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 7.276, Op. cit. Cf. também Presidência da República, Decreto Reservado nº 8, Op. cit.

toridades (com as ressalvas previstas na legislação brasileira) a definição da área de responsabilidade e dos limites de atuação (Art. 4º, §§ 1º e 2º).

O texto prevê ainda que o Ministério da Defesa defina os núcleos de Estados-Maiores Conjuntos, coordenados pelo EMCFA, que serão ativados, desde o tempo de paz, para a elaboração e a atualização do planejamento e do adestramento de nível operacional, em atendimento aos planos estratégicos (Art. 5º, *caput* e Parágrafo único).

### IMPLICAÇÕES IMEDIATAS

O texto final da reestruturação do MD foi menos radical do que algumas das sugestões e propostas que vinham circulando, desde a divulgação da END no final de 2008. Uma proposta polêmica seria conferir atribuições demasiadamente amplas ao chefe do EMCFA – em detrimento dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Coisas desse tipo ficaram amenizadas no texto aprovado pelo Congresso.

Apesar disso, a substituição do EMD – que tratava exclusivamente dos assuntos de natureza operacional – pelo EMCFA criou um órgão burocratizado, cujas atribuições misturam outros assuntos com as preocupações operacionais.<sup>15</sup> Problemas relacionados com a complexidade e o excesso de atribuições já comprometiam a eficácia do antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), extinto quando da criação do MD.

O novo EMCFA tem três chefias subordinadas, também ocupadas por oficiais-generais de quatro estrelas: a de Preparo e

Emprego (CPE), que herdou as atribuições do antigo EMD; a de Assuntos Estratégicos (CAE), oriunda da antiga Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI); e a de Logística (Chelog), originária da antiga Secretaria de Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (Selom).<sup>16</sup>

A reestruturação manteve as secretarias de Coordenação e Organização Institucional (Seori) e de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd), criando uma nova Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) e um Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Anteriormente subordinada ao MD, a Secretaria de Aviação Civil (SAC) ganhou *status* ministerial no início de 2011.<sup>17</sup>

Ao contrário do EMCFA e seus componentes, chefiados por militares, todas as secretarias do MD são, após a reformulação, chefiadas por civis. O rodízio entre militares e civis nos cargos não deve mais ocorrer. Com isso, a estrutura balanceada, estabelecida em 1999, é praticamente substituída por duas estruturas paralelas, sendo uma civil (gabinete, assessorias e secretarias) e a outra militar (EMCFA e comandos das três forças singulares).<sup>18</sup>

Outra inovação introduzida foi a criação da Seprod, para atuar junto à indústria de defesa, visando ao desenvolvimento de tecnologias de interesse para a Defesa Nacional. Entretanto, a padronização dos equipamentos empregados pelas Forças Armadas nem sempre é possível, pois os requisitos específicos de cada força singular são frequentemente incompatíveis com os das demais forças.

<sup>15</sup> Cf. Pereira, *Mudanças no MD*, Op. cit.

<sup>16</sup> Cf. Ministério da Defesa, Portaria nº 1.430-MD, de 6/9/2010 (Brasília, 6 set. 2010). Cf. também Ministério da Defesa, Portaria nº 1.423-MD, de 6/9/2010 (Brasília, 6 set. 2010).

<sup>17</sup> Cf. Daniela Jinkings, “Governo cria Secretaria de Aviação civil com *status* de ministério”, *UOL Notícias* (Brasília, 21/3/2011). Disponibilizado em <http://www.noticias.uol.com.br/politica/>. Acesso em 25/5/2011.

<sup>18</sup> Cf. Pereira, Op. cit.

Sem dúvida, constitui medida bastante salutar a obrigatoriedade legal de produzir um Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e de submetê-lo ao Congresso Nacional, juntamente com uma nova Política de Defesa Nacional (PDN) e uma nova Estratégia Nacional de Defesa (END), a cada quatro anos a partir de 2012.<sup>19</sup> Tal medida, porém, não será capaz de assegurar um fluxo contínuo de recursos para os investimentos em defesa.

A recente reformulação da legislação também conferiu poder de polícia limitado às três forças singulares, em áreas de fronteira ou em situações específicas.<sup>20</sup> Os militares atuando na garantia da lei e da ordem ou na defesa civil respondem agora à Justiça Militar.<sup>21</sup> Contudo, isso não pode servir de justificativa para o desvio das Forças Armadas de sua atividade-fim, que é a Defesa Nacional.

É visível a influência anglo-saxônica sobre a estrutura reformulada do MD e sobre a nova Estrutura Militar de Defesa, inclusive quanto às denominações usadas. Sem dúvida, procurou-se valorizar as operações sob comando unificado, segundo o Modelo Eisenhower, adotado pelos Estados Unidos e pelos países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan).

**Um Comando Conjunto é constituído por forças navais, terrestres e aéreas de um mesmo país, sob comando unificado. Um Comando Combinado, por sua vez, é constituído por forças de diferentes países**

Para tal está prevista a ativação, em caso de necessidade, de Comandos Operacionais conjuntos ou singulares, assim como a ativação, em tempo de paz, de núcleos de Estados-Maiores Conjuntos, coordenados pelo EMCFA.<sup>22</sup> Um Comando Conjunto é constituído por forças navais, terrestres e aéreas de um mesmo país, sob comando unificado. Um Comando Combinado, por sua vez, é constituído por forças de diferentes países.<sup>23</sup>

A partir da END, as Forças Armadas brasileiras passaram a empregar os termos “conjunto” (*joint*) e “combinado” (*combined*)

com o significado que lhes dá a Otan. Os termos anteriormente empregados, “combinado” e “interaliado”, poderiam causar certa confusão no planejamento de operações multinacionais.<sup>24</sup>

Contudo, a inclusão do ministro da Defesa (normalmente um político civil) na cadeia de comando da Estrutura

Militar de Defesa, entre os comandantes dos Comandos Operacionais (Teatros de Operações) e o Presidente da República, pode privar este último de assessoria militar profissional, especializada e independente.<sup>25</sup>

A criação de núcleos regionais de Estados-Maiores Conjuntos também poderá apresentar problemas. A questão da padronização de comandos por áreas, dentro da visão de cada força singular, estava entre

<sup>19</sup> Ibidem. Cf. também Pereira, *Como encarar o Livro Branco da Defesa*, Op. cit.

<sup>20</sup> Cf. Pereira, *Mudanças no MD*, Op. cit. Cf. também Pesce, “Novas estruturas de Defesa”, Op. cit.

<sup>21</sup> Cf. Pereira, *Mudanças no MD*, Op. cit.

<sup>22</sup> Cf. Presidência da República, Decreto nº 7.276, Op. cit.

<sup>23</sup> Cf. Pesce & Da Silva, Op. cit.

<sup>24</sup> Cf. Presidência da República, *Decreto nº 6.703*, Op. cit. Cf. também Pesce & Da Silva, Op. cit. Cf. ainda Pesce, “Comentários sobre a END”, Op. cit.

<sup>25</sup> Cf. Pereira, Op. cit.

os assuntos que foram examinados na 4ª Reunião do Comitê dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Singulares, em março de 2011. Este comitê tem por finalidade coordenar o planejamento de ações conjuntas e incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas.<sup>26</sup>

## IMPLICAÇÕES PARA A MARINHA

Com exceção do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (Comdabra), subordinado ao Ministério da Aeronáutica em tempo de paz, a antiga Estrutura Militar de Guerra existia apenas no papel. Já a nova Estrutura Militar de Defesa, ao que tudo indica, deve ser posta em prática. Isso terá profundas implicações para a estrutura orgânica das três forças singulares – em particular quanto ao Órgão de Direção Setorial (ODS) do setor operativo.

Na Marinha do Brasil, tal órgão é o Comando de Operações Navais (ComOpNav), ao qual estão subordinadas as Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais. No Exército Brasileiro e na Força Aérea Brasileira existem, respectivamente, o Comando de Operações Terrestres (COTer) e o Comando-Geral do Ar (Comgar).<sup>27</sup> Ao Comgar está ainda vinculado o Comdabra, único Comando Conjunto ativado em tempo de paz.

**Não há como negar a necessidade de expansão quantitativa e qualitativa dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais da Marinha, assim como de aumento do seu efetivo de pessoal militar**

Ao ComOpNav estão subordinados o Comando em Chefe da Esquadra (Comemch) e o Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra (ComFFE), sediados no Rio de Janeiro, além dos nove Comandos de Distritos Navais (ComDN), do Comando de Controle Naval do Tráfego Marítimo (Comcontram) e do recém-criado Centro de Guerra Eletrônica da Marinha (CGEM). Atualmente, o Comandante de Operações Navais (CON) acumula o cargo de Diretor-Geral de Navegação (DGN).<sup>28</sup>

O ComOpNav pode ser considerado um embrião de Comando de Teatro, e seu Estado-Maior já dispõe de um Centro de Comando de Teatro de Operações Marítimo (CC-TOM). Um núcleo de Estado-Maior Conjunto poderia, sem dificuldade, ser acrescentado a esse embrião. Só que o ComOpNav inclui áreas marítimas e baías fluviais sob sua responsabilidade – a qual se estende a todo o território nacional e às águas sob jurisdição brasileira. Isso complicaria um pouco as coisas.

O Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (Paemb) prevê um investimento total de US\$ 84,4 bilhões, dos quais US\$ 68,8 bilhões na moldura temporal 2010-30 e US\$ 15,6 bilhões após 2030. Além da expansão dos meios operativos e do efetivo de pessoal, está prevista a criação de um segundo núcleo operativo de

<sup>26</sup> Cf. “4ª Reunião do Comitê dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Singulares”, *NoMar XLVII* (827): 5 – Brasília, mar. 2011.

<sup>27</sup> Cf. organograma disponível no sítio oficial da Marinha do Brasil em <http://www.mar.mil.br/>. Cf. também organogramas nos sítios oficiais do Exército Brasileiro em <http://www.eb.mil.br/> e da Força Aérea Brasileira em <http://www.fab.mil.br/>.

<sup>28</sup> Cf. organograma disponível em <http://www.mar.mil.br/>.

Poder Naval, sediado no litoral Norte/Nordeste do Brasil. Para isso, seria necessário rever a articulação das forças e ampliar a infraestrutura de apoio.<sup>29</sup>

Um horizonte temporal até 2030 talvez não seja realista para a concretização do projeto de duplicação da Esquadra e da Força de Fuzileiros da Esquadra. Todavia, não há como negar a necessidade de expansão quantitativa e qualitativa dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais da Marinha, assim como de aumento do seu efetivo de pessoal militar.<sup>30</sup>

De acordo com o espírito da nova legislação, a ênfase nas atribuições das forças singulares passaria a ser o preparo dos componentes do Poder Militar, ficando o emprego (especialmente no caso de operações reais) a cargo dos Comandos Operacionais previstos na Estrutura Militar de Defesa. Dessa maneira, o papel do ComOpNav (e de seus congêneres nas outras duas forças singulares) teria que ser reavaliado.

A possível concretização – em algum momento no futuro – do projeto de criar um segundo núcleo operativo de Poder Naval, no Norte/Nordeste do País, tornaria necessário introduzir modificações no organograma do setor operativo da Marinha. Em princípio, isso poderia ocorrer de duas maneiras: (1) mantendo o atual ComOpNav, acrescido de novos componentes; ou (2) substituindo o ComOpNav por dois Comandos Navais de Área autônomos, com seus respectivos componentes subordinados.

As duas possibilidades estão ilustradas nos Organogramas I e II, em anexo. Em ambos os casos, o emprego das forças em operações conjuntas ficaria subordinado ao comandante de um Teatro de Operações Marítimo (TOM),

cujas estrutura é mostrada no Organograma III. O Comando da Marinha e seus componentes subordinados ficariam responsáveis pelo preparo das forças e por seu emprego em operações singulares restritas.

No Organograma I, o ComOpNav seria mantido, o Comemch e o ComFFE seriam acrescidos de componentes adicionais e os ComDN seriam agrupados sob dois comandos subordinados ao Comandante de Operações Navais, denominados Comando Naval Setentrional (Conase) e Comando Naval Meridional (Coname). No Organograma II, sem o ComOpNav, os componentes operativos estariam subordinados ao Conase e ao Coname, que seriam comandos de quatro estrelas.

A área do Conase incluiria os 3º, 4º e 9º Distritos Navais, enquanto que a do Coname abrangeria os 1º, 2º, 5º, 6º, 7º e 8º Distritos Navais. Na prática, o Brasil possui dois litorais – separados pela cintura Natal-Dacar e formando uma cunha que aponta em direção à África. A área marítima setentrional (ao norte de Natal) defronta-se com o Atlântico Norte e a extremidade sudeste do Caribe, enquanto que a meridional (ao sul de Natal) situa-se inteiramente no Atlântico Sul.<sup>31</sup>

Em qualquer das duas situações visualizadas, pressupõe-se a ativação – em caso de conflito ou grave crise internacional – de um Teatro de Operações Marítimo (TOM), em cuja estrutura estariam incluídos o Comando do Teatro, com seu respectivo Estado-Maior Conjunto, e os vários componentes subordinados – constituídos por elementos das três forças singulares e de outros órgãos governamentais, conforme as necessidades (ver Organograma III em anexo).

<sup>29</sup> Cf. Eduardo Italo Pesce, “Articulação do Poder Naval brasileiro: dúvidas e comentários”, *Revista Marítima Brasileira* 130 (10/12): 50-61 – Rio de Janeiro, out./dez. 2010.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

## RESTRIÇÕES FINANCEIRAS

A Lei Orçamentária Anual para 2011 (Lei nº 12.381, de 9/2/2011) previa uma dotação autorizada de R\$ 61,92 bilhões para o Ministério da Defesa. Deste total, R\$ 44,32 bilhões destinavam-se a pessoal e encargos sociais, R\$ 8,50 bilhões a outras despesas correntes e R\$ 6,96 bilhões a investimentos. Os encargos financeiros e a reserva de contingência totalizavam pouco mais de R\$ 1,71 bilhão.<sup>32</sup>

No dia 28 de fevereiro, porém, o Governo Federal anunciou cortes de R\$ 15,76 bilhões nas despesas obrigatórias e de R\$ 36,20 bilhões nas despesas discricionárias previstas para este ano. O MD foi o segundo ministério mais atingido, perdendo R\$ 4,38 bilhões de seu orçamento para custeio e investimentos em 2011.<sup>33</sup> Os cortes seriam distribuídos pelas três forças singulares, cujos planos de articulação e equipamento ficariam seriamente – talvez irreversivelmente – afetados.<sup>34</sup>

Na melhor das hipóteses, teria que ser adiada a construção de um lote inicial de 11 belonaves previstas no Programa de Obtenção de Meios de Superfície (Prosuper) da Marinha do Brasil – assim como a obtenção de um novo caça polivalente para a

Força Aérea Brasileira (Projeto F-X2), uma “novela” que já se estende há pelo menos quatro mandatos presidenciais.<sup>35</sup>

No Brasil, o Orçamento da União não é impositivo, mas apenas autorizativo. Os frequentes cortes e contingenciamentos dificultam muito o acompanhamento da execução orçamentária ao longo do exercício. **Em valores atualizados até 27 de julho, a dotação autorizada do MD para este ano era de R\$ 61,71 bilhões, dos quais haviam sido efetivamente pagos R\$ 26,57 bilhões.**<sup>36</sup>

A dotação orçamentária da pasta da Defesa para 2011 inclui diversos encargos, determinados pelo Governo Federal. Para a função Defesa Nacional, que corresponde à atividade-fim das Forças Armadas, está prevista uma dotação autorizada de apenas R\$ 32,15 bilhões – dos quais haviam sido pagos, até 27/7/2011, um total de R\$ 11,76 bilhões.<sup>37</sup>

**Como já advertia Samuel P. Huntington em 1957, “sociedades há que podem ser inentemente incapazes de prover eficazmente a própria segurança militar – falta-lhes apreço pela sobrevivência numa era de ameaças contínuas”.**<sup>38</sup> A advertência serve perfeitamente para o Brasil, país cuja elite dirigente aparentemente acredita que as Forças Armadas são um luxo caro e desnecessário.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Cf. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Congresso Nacional, Lei nº 12.381, de 9/2/2011 – Lei Orçamentária Anual para 2011 (Brasília, 9 fev. 2011). Cf. também Pesce, “Novas estruturas de Defesa, Op. cit.

<sup>33</sup> Cf. Luciana Cobucci, *Cortes no Orçamento: Cidades, Defesa e Educação sofrem mais* (Brasília, 28 fev. 2011). Disponibilizado em <http://not.economia.terra.com.br/noticias/>. Acesso em 28/2/2011. Cf. também Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Congresso Nacional, Op. cit. Cf. também Pesce, Op. cit.

<sup>34</sup> Cf. Pesce, Op. cit.

<sup>35</sup> Cf. Eduardo Italo Pesce & Iberê Mariano da Silva, “Forças Armadas continuarão na penúria?”, *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 18/2/2011, p.2 (Opinião).

<sup>36</sup> Cf. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Sistema de Informação Geral Atualizado (Siga Brasil), *Orçamento Geral da União – Exercício 2011*. Dados e planilhas disponibilizados em <http://contasabertas.uol.com.br/>. Último acesso em 6/8/2011.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Samuel P. Huntington, *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares* (Rio de Janeiro: Bibliex, 1996), p. 21.

<sup>39</sup> Cf. Pesce, Op. cit.

## CONCLUSÃO

O Ministério da Defesa reformulado e a Estrutura Militar de Defesa constituem as “novas estruturas de defesa” do Brasil. No contexto político brasileiro, seria conveniente evitar que o ministro da Defesa ficasse demasiadamente fortalecido – em detrimento da autoridade do Presidente da República como Comandante Supremo das Forças Armadas. Além disso, o novo EMCFA – cujas atribuições são demasiadamente amplas – possui características de um Estado-Maior estratégico e, ao mesmo tempo, operacional.<sup>40</sup>

A valorização das operações conjuntas pode ser considerada uma evolução positiva. Entretanto, a possível ativação de Comandos Operacionais ou núcleos de Estados-Maiores Conjuntos em tempo de paz – sem vinculação com ameaças ou hipóteses de emprego definidas – pode tornar-se problemática. Atualmente, o Comando de Defesa Espacial Brasileiro (Comdabra) é o único Comando Conjunto ativo em tempo de paz.

Talvez a ativação de um Teatro de Operações Marítimo (TOM) no Atlântico Sul – possivelmente associada à percepção de ameaças aos recursos naturais (especialmente petróleo) localizados na Plataforma Continental brasileira – fosse menos pro-

blemática que a de Comandos Conjuntos em outras áreas do nosso entorno estratégico. O planejamento de longo prazo da Marinha inclui a perspectiva de criação de um segundo núcleo operativo de Poder Naval, sediado no litoral Norte/Nordeste do País.<sup>41</sup>

A edição de um Livro Branco de Defesa

Nacional (LBDN), a exemplo do que já ocorre em outros países, é outro aspecto positivo. Entretanto, a escassez crônica de recursos pode transformar o LBDN em mais um “protocolo de intenções”, como vem ocorrendo com o Orçamento da União, que, por não ser impositivo, não reflete as reais prioridades do planejamento dos gastos e investimentos públicos no Brasil.

Dentro de alguns anos, após uma avaliação do desempenho das novas estruturas de defesa, talvez se torne necessário revê-las novamente, a fim de corrigir possíveis excessos ou distorções. Uma oportunidade seria por ocasião da revisão periódica do LBDN e das políticas e estratégias para o setor. De qualquer modo, todo o esforço despendido para a elaboração de tais documentos terá sido em vão, se o descaso da elite dirigente com relação à defesa no Brasil não for revertido.

**A escassez crônica de recursos pode transformar o LBDN em mais um “protocolo de intenções”, como vem ocorrendo com o Orçamento da União, que, por não ser impositivo, não reflete as reais prioridades do planejamento dos gastos e investimentos públicos no Brasil**

### CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO

<FORÇAS ARMADAS>; Ministério da Defesa; Missão das Forças Armadas; Poder militar; Legislação; Política nacional;

<sup>40</sup> Ibidem.

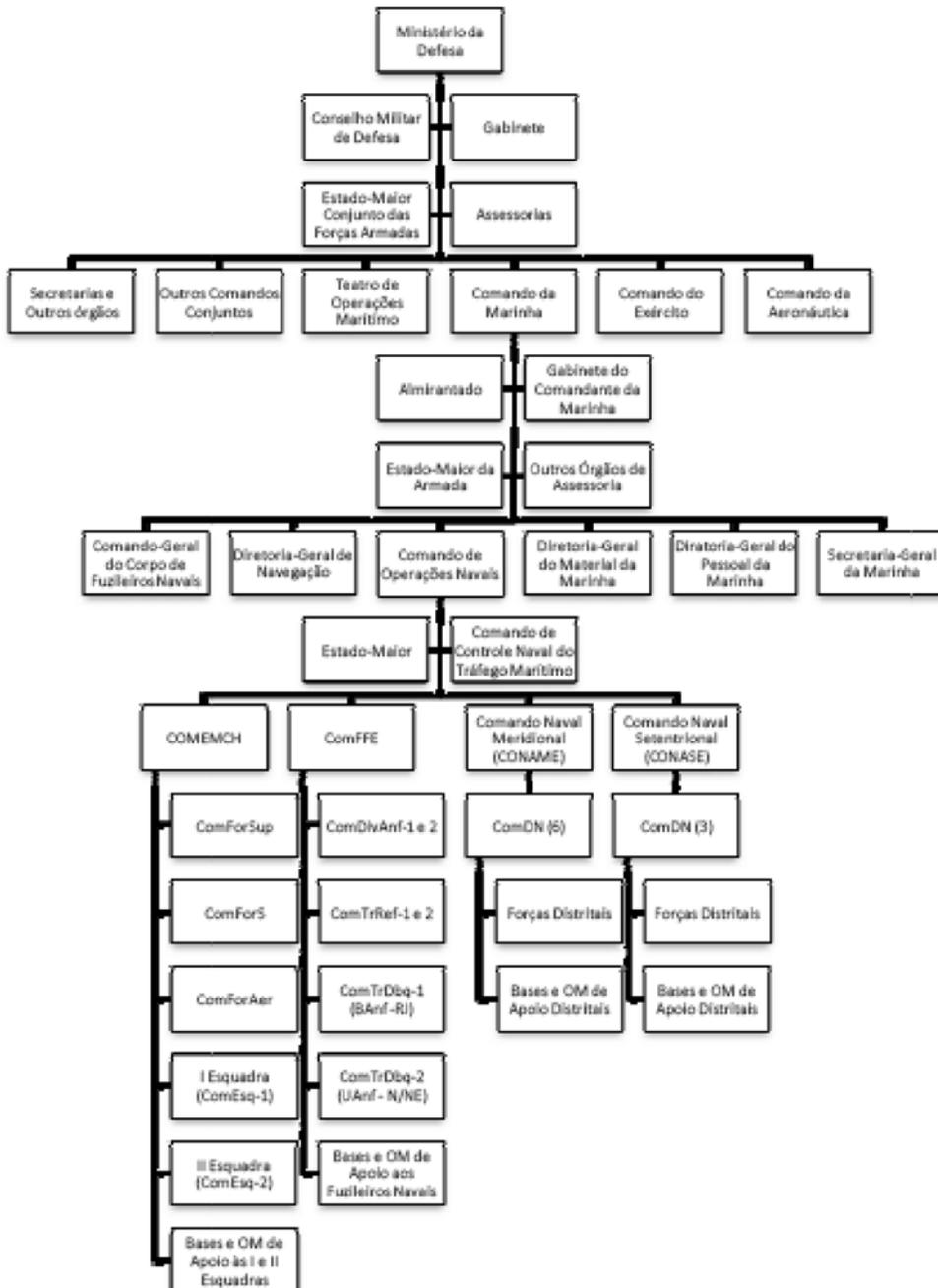
<sup>41</sup> Ibidem.

## BIBLIOGRAFIA

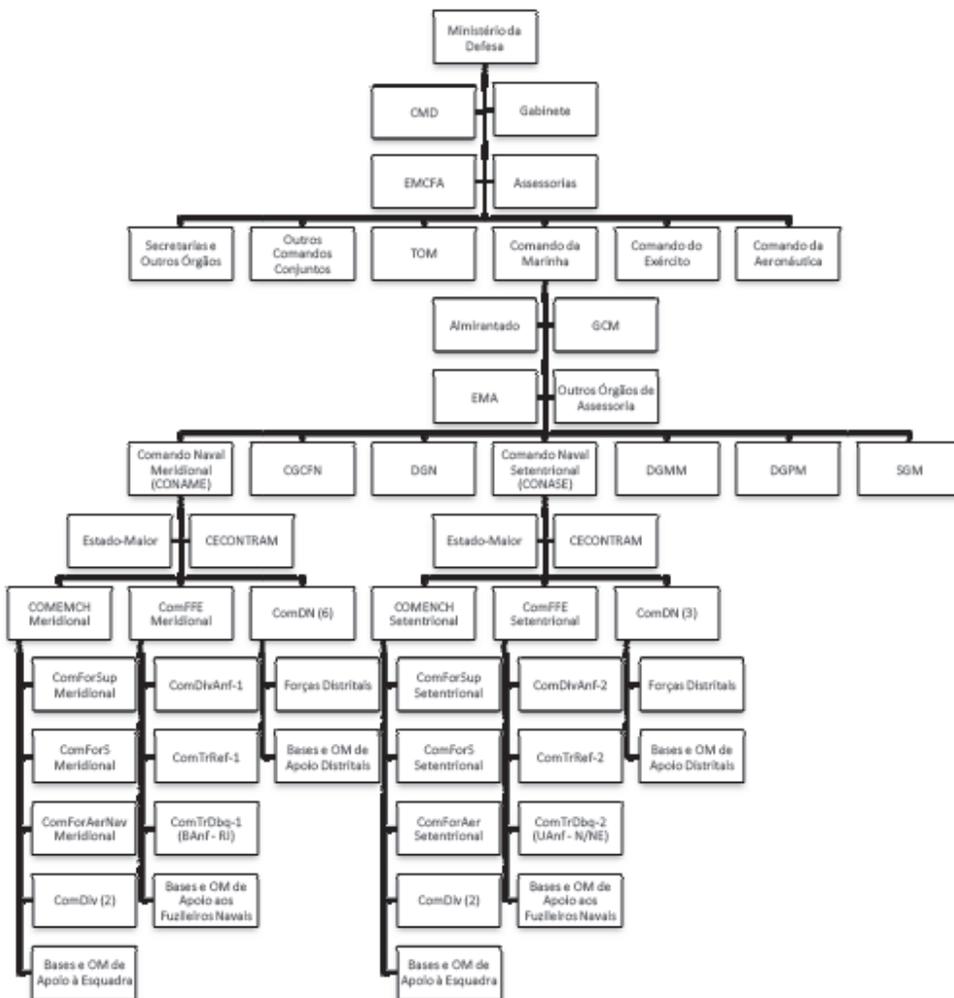
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Portaria nº 1.430-MD, de 6/9/2010*. Brasília, 6 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Portaria nº 1.423-MD, de 6/9/2010*. Brasília, 6 set. 2010.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa nº 113/SPEAI/MD, de 1/2/2007*. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa MD 51-M-04. Brasília, 1 fev. 2007. Revoga a *Portaria Normativa nº 414/MD, de 31/7/2001*, publicada no *Boletim Reservado MD nº 07, de 31/7/2001*.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Congresso Nacional. *Lei nº 12.381, de 9/2/2011*. Lei Orçamentária Anual para 2011. Brasília, 9 fev. 2011.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 7.276, de 25/8/2010* – Aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. Brasília, 25 ago. 2010.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 6.703, de 18/12/2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa (END) e dá outras providências. Brasília, 18 dez. 2008.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 5.484, de 30/6/2005*. Aprova e Política de Defesa Nacional (PDN) e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 2.538, de 8/4/1998*. Dispõe sobre os meios aéreos da Marinha e dá outras providências. Brasília, 8 abr. 1998. Revoga o *Decreto nº 55.627, 26/1/1965*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto Reservado nº 8, de 17/1/1980*. Aprova a diretriz para o estabelecimento da Estrutura Militar de Guerra. Brasília, 17 jan. 1980.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República/Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 97, de 9/6/1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 9 jun. 1999. Alterada pela *Lei Complementar nº 117, de 2/9/2004*, e pela *Lei Complementar nº 136, de 25/8/2010*.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República/Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 69, de 23/7/1991*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 23 jul. 1991. Revogada pela *Lei Complementar nº 69, de 9/6/1999*.
- \_\_\_\_\_. Senado Federal/Sistema de Tramitação de Matérias. *Projeto de Lei da Câmara nº 10 de 2010 – Complementar*. Disponibilizado em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>. Acesso em 23/06/2011.
- \_\_\_\_\_. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)/Sistema de Informação Geral Atualizado (Siga Brasil). *Orçamento Geral da União – Exercício 2011*. Dados e planilhas disponibilizados em <http://contasabertas.uol.com.br/>. Último acesso em 23/6/2011.
- COBUCCI, Luciana. *Cortes no Orçamento: Cidades, Defesa e Educação sofrem mais*. Brasília, 28 fev. 2011. Disponibilizado em <http://not.economia.terra.com.br/noticias/>. Acesso em 28/2/2011.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.
- JINKINGS, Daniela. “Governo cria Secretaria de Aviação civil com status de ministério”. *UOL Notícias*, Brasília, 21/3/2011. Disponível em <http://www.noticias.uol.com.br/politica/>. Acesso em 25/5/2011.
- PEREIRA, Mauro César Rodrigues. *Como Encarar o Livro Branco da Defesa Nacional*. Texto preparado para o seminário “O Livro Branco de Defesa” – Escola de Guerra Naval (EGN). Rio de Janeiro, 29 jun. 2011.
- \_\_\_\_\_. *Mudanças no MD*. Rio de Janeiro, 30 ago. 2010. Texto divulgado pelo autor na internet via correio eletrônico.
- PESCE, Eduardo Italo. “Articulação do Poder Naval brasileiro: dúvidas e comentários”. *Revista Marítima Brasileira* 130 (10/12): 50-61. Rio de Janeiro, out./dez. 2010.
- \_\_\_\_\_. “Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa”. *Segurança & Defesa* 25 (93): 24-28. Rio de Janeiro, [abr./jun.] 2009.

- \_\_\_\_\_ & DA SILVA, Iberê Mariano. “Forças Armadas continuarão na penúria?” *Monitor Mercantil*, Rio de Janeiro, 18/2/2011, p. 2 (Opinião).
- \_\_\_\_\_ & \_\_\_\_\_. “Defesa Nacional e Forças Armadas no sistema presidencialista”. *Revista Marítima Brasileira* 129 (10/12): 91-104. Rio de Janeiro, out./dez. 2009.
- “4ª REUNIÃO do Comitê dos Chefes dos Estados-Maiores das Forças Singulares”. *NoMar XLVII* (827): 5. Brasília, mar. 2011.

# Organograma I: Setor Operativo da Marinha – 1ª hipótese



## Organograma II: Setor Operativo da Marinha – 2ª hipótese



### Organograma III: Teatro de Operações Marítimo (TOM)

