

Artigos Dossiê

A política nacional de defesa é uma política pública?

Is the national defense policy a public policy?

Thiago Gealh Campos¹ 

¹Universidade da Força Aérea , Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Resumo

Este artigo investiga em que medida a Política Nacional de Defesa (PND) configura-se como uma Política Pública de Estado no Brasil, diante da dificuldade histórica do Brasil em definir ameaças externas e consolidar o controle civil sobre as Forças Armadas. Usando método hipotéticodedutivo e revisão bibliográfica em Ciência Política e Relações Internacionais, investiga a coerência da PND com princípios de governança democrática. A hipótese é que a PND permanece ambígua e pouco integrada ao debate público. Os resultados apontam baixa prioridade política e social, protagonismo militar, falta de comprometimento político e atualizações inerciais, concluindo que a PND ainda não se consolidou como Política Pública de Estado.

Palavras-chave: Política Nacional de Defesa; Políticas Públicas; Segurança Nacional; Relações civis-militares

Abstract

This article examines to what extent Brazil's National Defense Policy (NDP) qualifies as a State Public Policy, given the country's historical difficulty in defining external threats and consolidating civilian control over the Armed Forces. Using a hypotheticaldeductive method and a literature review in Political Science and International Relations, it examines the NDP's coherence with democratic governance principles. The hypothesis is that the NDP remains ambiguous and poorly integrated into public debate. Findings indicate low political and social priority, military prominence, lack of political commitment, and inertial updates, concluding that the NDP has yet to consolidate as a State Public Policy.

Keywords: National Defense Policy; Public Policies; National Security; Civil-military relations

INTRODUÇÃO

A formulação da atual Política Nacional de Defesa (PND) no Brasil insere-se em um longo processo histórico de construção das relações civis-militares, marcado por tensões entre profissionalização, protagonismo político das Forças Armadas e tentativas de controle civil. Desde a Guerra do Paraguai, como marco histórico relevante desse processo, passando pelas reformas inspiradas nos modelos prussiano e francês no início do século XX, até a criação da Escola Superior de Guerra (ESG) no contexto da Guerra Fria, consolidou-se uma cultura institucional que associou os militares à preservação da ordem interna e à formulação de diretrizes estratégicas para o Estado brasileiro. Essa trajetória culminou na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) nos anos 1960, que orientou o regime militar e moldou a atuação das Forças Armadas como principais agentes de reorganização nacional (Mansan, 2017; Trevisan, 2011; Svartman, 2011, 2012, 2016).

Com o esgotamento desse ciclo doutrinário e com o processo de redemocratização ao final dos anos 1980, buscou-se retomar o controle civil objetivo¹. Nesse contexto, foi aprovada, em 1996, a primeira Política de Defesa Nacional (PDN), com o objetivo de conferir transparência, publicidade e governabilidade democrática à atuação das Forças Armadas. A partir de 2005, a política passou a ser atualizada periodicamente sob a nomenclatura de Política Nacional de Defesa (PND), consolidando-se como o principal instrumento normativo e estratégico da Defesa Nacional (Pinto; Rocha; Silva, 2004).

No entanto, decorridas quase três décadas desde sua publicação inicial por um governo democrático civil, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a PND pode ser considerada efetivamente, hoje, uma Política Pública de Estado em matéria de Defesa?

Para responder a essa questão, delimita-se como recorte temporal o período de atualizações da PND entre 2005 e 2025, quando se intensificam sua publicidade e reformulações. O objetivo principal é definir em que medida a PND pode ser

¹ Em Huntington (1996), o controle civil objetivo consiste, em linhas gerais, em maximizar o profissionalismo militar e assegurar sua subordinação à direção política civil legitimamente constituída, preservando à corporação autonomia técnica em sua esfera profissional.

caracterizada como Política Pública de Estado, à luz da Administração Pública e na interseção entre as áreas de conhecimento acadêmico da Ciência Política e Relações Internacionais, por meio dos seguintes objetivos específicos: a) estabelecer uma base conceitual comum entre “Segurança Nacional”, “Defesa Nacional” e “Política Pública”; b) analisar quais elementos da PND, ao longo de suas reformulações, se inserem nessa base comum; e c) examinar a coerência da evolução da PND com os princípios de uma Política Pública de Estado, considerando o contexto político nacional e o Complexo Regional de Segurança em que o Brasil está inserido.

A investigação parte da hipótese de pesquisa de que a PND apresenta institucionalização burocrática e formal notável, mas não necessariamente sua consolidação como Política Pública, em função da ambiguidade conceitual na definição de objetivos, indefinição ameaças externas e da baixa apropriação na política por atores civis. Deduz-se, portanto, que a publicidade dos documentos e sua continuidade em ciclos de atualização coexistem com grau assimétrico de controle civil e de coerência entre instrumentos de implementação e avaliação. Estudos recentes de Silva; Teixeira Júnior, 2021; Lima; Silva; Rudzit, 2021 reforçam essa percepção ao apontar a tendência do Estado brasileiro em securitizar recursos naturais e energéticos, adotando estratégias mais simbólicas em detrimento de diretrizes operacionais e realistas.

A hipótese será considerada corroborada apenas se essa assimetria aparecer de modo consistente nas evidências documentais; e será refutada se os instrumentos revelarem integração estável entre formulação da PND, com sua execução, resultados e aprendizagem institucional. Para testá-la, a metodologia adotada é qualitativa, de caráter exploratório, com base no método hipotético-dedutivo, conforme o percurso proposto por por Castro (2012, p. 271–395) na área de Relações Internacionais. A análise parte de um conjunto de referências teóricas consolidadas (Souza, 2006; Howlett; Ramesh; Perl, 2013; Secchi, 2013; Rudzit; Nogami, 2010), que configuram o pensamento acadêmico *mainstream* na construção de uma base conceitual comum entre os campos das Políticas Públicas,

da Segurança e da Defesa. A PND então é tratada como variável dependente, em relação ao contexto político nacional e ao Complexo Regional de Segurança sul-americano como variáveis independentes do estudo.

Por fim, reconhecendo as limitações do método adotado, os resultados são apresentados como avaliação qualitativa da coerência da PND como Política Pública, e não como indicadores numéricos ou juízo definitivo sobre o desempenho da PND e das Forças Armadas. Estudos comparados, entrevistas e avaliação de programas poderão testar melhor os mecanismos causais destes aspectos sobre em pesquisas futuras, de modo a aprofundar os resultados aqui apresentados e qualificar o debate acadêmico e institucional sobre Política de Defesa no Brasil, assim o estudo se justifica ao contribuir com subsídios analíticos para os Estudos de Defesa, visando a elaboração de *policy papers* para a área de Defesa e Segurança Nacional e demonstrando a relevância desta pesquisa para a institucionalidade da Defesa Nacional como bem público, integrado à agenda política e acessível ao meio acadêmico.

REFERENCIAL TEÓRICO

Buscando sintetizar o estado-da-arte na literatura clássica e neo-institucionalista, Souza (2006, p. 22) define a ontologia do conhecimento sobre Políticas Públicas como uma subárea da Ciência Política, cuja origem acadêmica se deu nos EUA, rompendo com a tradição europeia centrada nas Teorias do Estado e com a criação da tradição federalista na Ciência Política, estruturado em três grandes eixos, que constituem a base fundamental do pensamento acadêmico em “democracia moderna”, a seguir:

O primeiro, por James Madison (1751–1836) e Stuart Mill (1806–1873), céticos que valorizavam a importância das instituições fundamentais para limitar a tirania e as paixões, consideradas inerentes à natureza humana; o segundo, por Thomas Paine (1737–1809) e Alexis de Tocqueville (1805–1859), que viam nas organizações locais dos EUA o modelo de virtude cívica para promover o “bom governo” e a participação civil voluntária dos cidadãos na construção da democracia; e o terceiro e mais novo

eixo então, o das Políticas Públicas, que está voltado à análise científica das ações governamentais, buscando compreender como e por que os governos tomam decisões, sob o pressuposto de que, em democracias, a formulação e a avaliação das políticas pode e deve ocorrer de forma racional^{II}, complementando os dois primeiros eixos fundamentais (Souza, 2006, p. 21-22).

A introdução prática da Política Pública como ferramenta de gestão surgiu no contexto da Guerra Fria, com a adoção de métodos científicos e tecnocráticos na administração pública dos EUA, com Robert McNamara sendo expoente desse movimento e ligado à criação da Rand Corporation em 1948, organização não-governamental precursora dos *think-tanks* dos EUA financiados com recurso público, que passaram a dominar os grupos de trabalho e formulações de políticas de governo dos EUA, cuja abordagem inicial aplicava a teoria dos jogos e análises racionais às decisões de governo, influenciando posteriormente diversas áreas nas políticas sociais atuais (Souza, 2006, p. 23). Cabe aqui ressaltar que McNamara foi inclusive o principal formulador de política para Defesa Nacional dos EUA e Secretário de Defesa durante a Guerra do Vietnã, definindo a Política de Defesa dos EUA nos anos 1960 e 1970 com base nas suas ideias de engenharia de produção e modelos matemáticos de produção industrial.

Assim surgiram os “pais fundadores” desse terceiro eixo do pensamento democrático liberal na Ciência Política, dos quais destacam-se H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, que fundaram o campo acadêmico das Políticas Públicas (*public policies*), introduzindo os conceitos de *policy maker* (formuladores de Política Pública) e *policy analysis* (análise de Política Pública); e definiram Política Pública como um sistema, que transforma *inputs* de diversos atores em *outputs* no ambiente social, sendo que este campo acadêmico busca compreender e orientar como os governos formulam e executam ações públicas, traduzindo propósitos e plataformas políticas em programas e resultados reais práticos, consolidando uma abordagem científica para o processo decisório político de Estado (Souza, 2006, p. 24–26).

^{II} Aqui, esse termo “racional”, deve ser entendido na tradição anglo-saxã da Ciência Política que segue o sentido capitalista e econômico, do tipo ideal de Max Weber, que decorre do nexos preciso entre a conduta moral do protestantismo cristão e o comportamento econômico liberal, consistindo no “racional-legal” da Administração Pública (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 144; Weber, 2004).

Dada esta explanação sobre as origens e ontologia desse conhecimento, a despeito da evolução atual em pesquisas acadêmicas sobre Políticas Públicas, que inclui o desenvolvimento de ferramentas mais elaboradas, como em *policy design*, por exemplo, sugerido por Howlett; Ramesh; Capano (2020), para fins de embasamento teórico do processo de análise dedutiva deste trabalho,

“pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” (Souza, 2006, p. 26).

Distingue-se, assim, a relação entre o que o governo pretende fazer (intenção do *policy maker*), e o que efetivamente realiza (objeto de *policy analysis*), sendo que os mecanismos que “colocam o governo em ação” são entendidos neste trabalho como variáveis independentes, resultando na PND formalizada em seus documentos oficiais, traduzidas (ou não) em realidade.

Seguindo esse referencial, a PND é tratada enquanto Política Pública, neste estudo, cuja manifestação empírica como objetos de *policy analysis* se expressa em um conjunto articulado de instrumentos normativos e de planejamento, destacando-se: a) Constituição de 1988, especialmente os Arts. 91 e 142 (Brasil, 1988); b) Lei Complementar nº 97/1999, que disciplina a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas; e c) as sucessivas versões dos documentos oficiais da PND que serão citados ao longo da análise deste trabalho.

Já a definição de ciclo contínuo para a PND brasileira é caracterizada na intenção manifesta pela própria Lei Complementar nº 97/1999, que determina em seu art. 9º, § 3º, determina que o Poder Executivo encaminhe à apreciação do Congresso Nacional, a cada quatro anos a partir de 2012, as atualizações da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 1999).

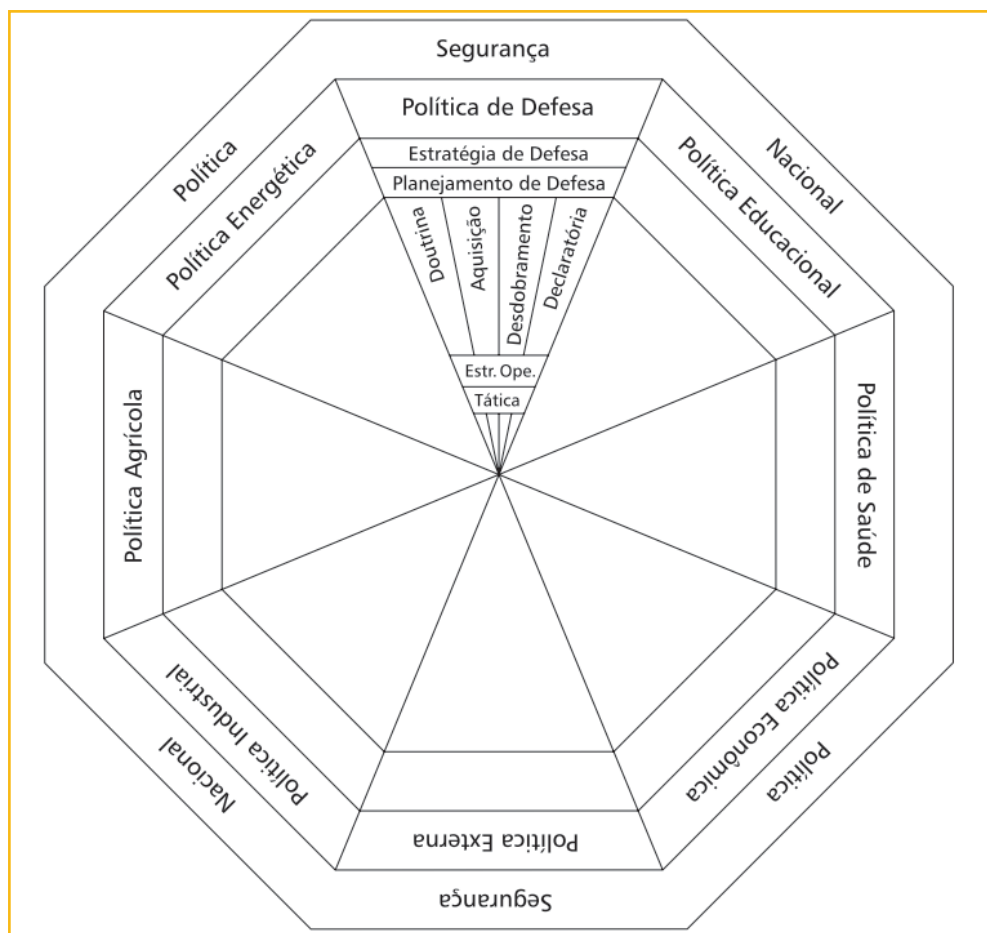
Nessa mesma toada, a definição dos objetivos que a PND pretende atingir, requer uma definição conceitual do que o bem público “Defesa Nacional”, em tese,

pretende oferecer à sociedade como Política Pública que, segundo Almeida (2010, p. 223–224), pode ser abordada genericamente por três aspectos: primeiramente, o político, que define a Defesa Nacional como uma atividade típica e indelegável a ser feita pelo Estado para sua autodefesa e autodeterminação, do qual decorre o segundo aspecto; o jurídico, que fundamenta-se na estrutura constitucional e legal, formalizada na Constituição Federal, que confirma a Defesa Nacional como responsabilidade do Estado brasileiro; e por fim, a econômica, que é o aspecto que melhor define Defesa Nacional como um “bem público típico”, dentro de uma análise econômico-liberal capitalista, dotado de “não-rivalidade” e “não-exclusividade”,

“ou seja, o fato de um cidadão “usufruir” da Defesa não significa que outro cidadão não possa fazer o mesmo (bem não-rival) e, também, o Estado não é capaz de impedir um ou outro cidadão de usufruir do mesmo bem (bem não-exclusivo)” (Sandler; Hartley, 1995; Mankiw, 2006 *apud* Almeida, 2010, p. 224).

Aqui cabe aqui uma ressalva quanto à caracterização da Defesa Nacional como “bem público”, de modo a permitir a mensuração de seus objetivos à luz das Políticas Públicas e em consonância com os Estudos de Segurança e Defesa. Apesar de controvérsias na literatura, a tradição anglo-saxã — base da teoria de Políticas Públicas — reconhece a Defesa como política setorial subordinada à Segurança Nacional (Rudzit; Nogami, 2010). Isso implica que a Defesa deve se submeter à autoridade civil e às diretrizes mais amplas da Segurança, evitando que as Forças Armadas definam autonomamente a agenda nacional com suas prioridades militares de Defesa (Rudzit; Nogami, 2010, p. 11-14). Essa hierarquia conceitual é ilustrada pelo modelo em “teia de aranha”, que explicita a articulação entre esferas políticas e a centralidade da autoridade civil no planejamento estratégico.

Figura 1 – Relação entre Segurança Nacional e Política de Defesa



Fonte: Neuman (1984, p. 7) *apud* Rudzit; Nogami (2010, p. 14)

Nessa perspectiva, a percepção da Defesa Nacional como “bem público típico” varia conforme os interesses de diferentes setores da sociedade — civis, militares, políticos ou econômicos — ainda que sua provisão beneficie coletivamente todos os cidadãos. Essa diversidade de interpretações reforça a necessidade de articular os conceitos de “Defesa Nacional”, “Segurança Nacional” e “Política Pública” sob uma perspectiva ampliada. Desse modo, a abordagem construtivista da Escola de Copenhague, nos Estudos de Segurança Internacional, contribui para essa análise ao entender a segurança como uma construção social. Nessa ótica, ameaças e prioridades são definidas por atores capazes de moldar o discurso público, determinando quais questões são percebidas como existenciais e, portanto, legitimadas como objetos de políticas emergenciais. (Buzan; Weaver; Wilde, 1997, p. 27).

Com base em uma ideia clara da natureza da segurança, a securitização visa obter uma compreensão cada vez mais precisa de quem securitiza quais questões (ameaças), para quem (objetos referentes), por que, com quais resultados e, não menos importante, sob quais condições (ou seja, o que explica quando a securitização é bem-sucedida) (Buzan; Weaver; Wilde, 1997, p. 32, tradução nossa).

A securitização é o processo pelo qual uma questão politizada é elevada à condição de ameaça existencial, justificando medidas emergenciais fora das normas políticas usuais. Na perspectiva da Escola de Copenhague, a securitização não se limita à elevação de prioridade estatal, mas envolve a construção discursiva de um problema como questão de segurança. Esse processo também permite rebaixar temas securitizados ao status não politizado, conforme a percepção do público alvo. O modelo analítico apresentado a seguir ilustra essas etapas e critérios que definem o sucesso, ou não, da securitização e o eventual rebaixamento do tema para esferas de menor prioridade, que será utilizado para testar a hipótese de pesquisa.

Figura 2 – Processo de Securitização



Fonte: Autor (2026)

Aplicada ao caso brasileiro, essa abordagem permite tratar a PND e seus documentos correlatos (Livro Branco, END, PMID, etc.) como arenas privilegiadas de disputa discursiva em que se define: se, como e em que medida a “Defesa Nacional” é percebida e avaliada como problema público, passível de securitização. Desse modo, a Defesa é interpretada como “bem público típico”, cuja provisão depende não apenas de capacidades materiais das Forças Armadas, mas também da capacidade do Estado de construir, por meio de instrumentos de política, a legitimidade necessária para que a sociedade aceite os custos e as prioridades militares associadas aos temas da agenda de Defesa Nacional.

Sobre isto, os modelos clássicos da Geopolítica, tais como os desenvolvidos por Mahan, Mackinder e Spykman^{III}, que constituíram referências centrais na definição das ameaças para enfrentamento pela Defesa desde o século XIX, foram questionados no pós-Guerra Fria com o surgimento de novas ameaças, não convencionais (terrorismo, crime organizado, meio ambiente etc.), culminando em novas tipologias de guerra, como as Guerras de 4ª Geração, com a prevalência de atores não-estatais, assim surgindo, no âmbito da Escola de Copenhague, o conceito de Complexo Regional de Segurança (CRS), para melhor definir a securitização e as prioridades em segurança e Defesa Nacional, num novo ambiente multipolarizado (Buzan; Waever, 2003).

Segundo Buzan; Waever (2003, p. 6–13), a CRS passou a ser um conjunto de unidades (Estados e/ou outros atores), cujos principais processos de securitização e dessecuritização são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser analisados ou solucionados separadamente. A proximidade geográfica tende a concentrar a interdependência de ameaças e respostas, estruturando padrões regionais prevalentes, ainda que inseridos no sistema internacional.

Assim, o Brasil figura como uma das potências centrais do subcomplexo regional do Cone Sul e como polo que tende a “centralizar” a interação entre o Cone Sul e o subcomplexo Andino-Norte, caracterizando um CRS sul-americano “centrado”

^{III} As principais teorias clássicas da geopolítica: a teoria do poder marítimo [de Mahan], a teoria do poder terrestre [de Mackinder] e a teoria do Rimland [de Spykman] [...] desenvolvidas entre o final do século XIX, com Mahan, e na década de 1940, com Spykman, é fundamental, não apenas para entender a Guerra Fria, mas também para perceber a nítida articulação entre a geopolítica e as estratégias política e militar do século XX, produtoras de geoestratégia (Teixeira Júnior, 2017, p. 92).

no Brasil, termo utilizado que denota que o país exerce papel de referência regional, mas sem ser uma potência global e sem exercer de fato uma liderança, numa região de baixa intensidade de conflitos interestatais externos e predominância de ameaças difusas, notavelmente mais ligadas a instabilidade política interna, criminalidade transnacional e disputas por recursos naturais, do que a guerras convencionais (Buzan; Waeber, 2003, p. 304–340).

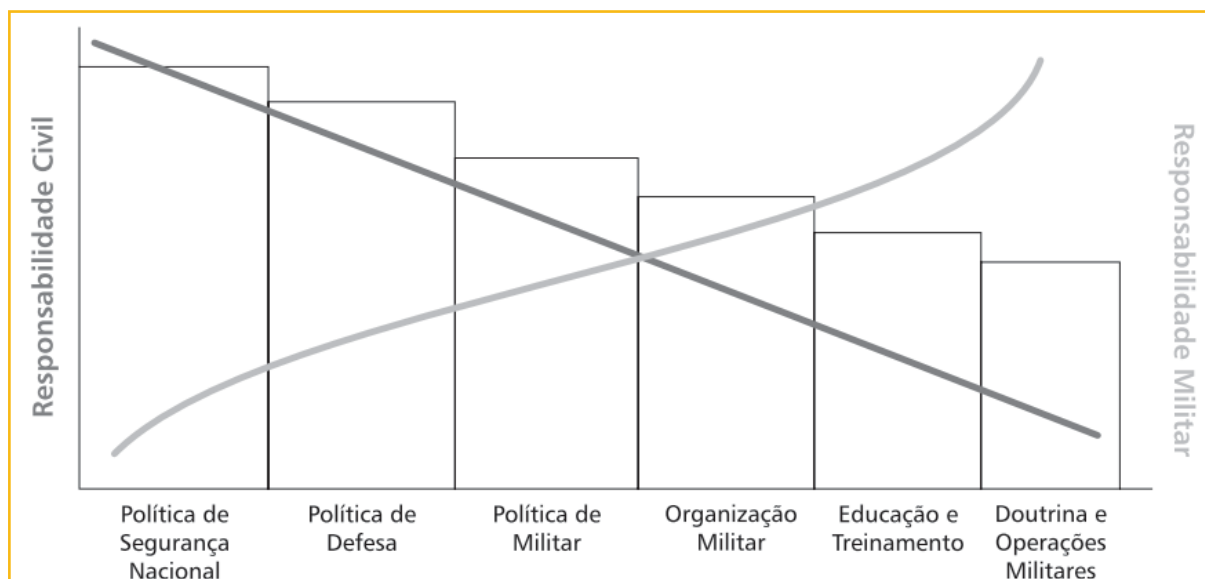
Nesse contexto, a securitização brasileira tenderia a priorizar ameaças contra a proteção da Amazônia, das fronteiras e dos recursos energéticos, tendendo a ser moldada menos por inimigos externos definidos e mais por desafios regionais e estruturais internos de Segurança Nacional, notadamente no tocante ao seu desenvolvimento socioeconômico e na consolidação das instituições democráticas de Estado (Buzan; Waeber, 2003, p. 304–340).

Prosseguindo agora na definição *mainstream* de controle democrática sobre a Defesa Nacional, conforme Rudzitis; Nogami (2010), o conceito baseia-se no princípio da subordinação das Forças Armadas à autoridade civil eleita, assegurando que as decisões sobre o emprego do poder militar estejam submetidas ao controle civil objetivo do Estado. Esse modelo democrático depreende que os *policy makers* civis e eleitos é quem devem definir as prioridades, diretrizes políticas e objetivos estratégicos do país, enquanto o estamento burocrático militar atua na execução profissional e técnica dessas prioridades e orientações, na forma de Doutrina e Operações, preservando sua autonomia funcional, mas dentro dos limites da legalidade democrática e da hierarquia e disciplina militar.

Embora haja debates sobre diferentes modelos possíveis, como Feaver (2003), por exemplo, que trata a relação como um problema de delegação, no qual supervisão e mecanismos de monitoramento reduzem a possibilidade de divergência entre preferências civis e execução militar, estas abordagens podem ser utilizadas como tipos analíticos, mas não como padrões rígidos e isolados para classificar normativamente uma instituição inteira. Contudo, para fins de definição de referencial adotado para

este trabalho, convencionalmente, a tipologia ideal weberiana, desenvolvida por Samuel Huntington (1996), avalia a efetividade do controle democrático civil sobre os militares a partir do equilíbrio entre o “*ethos* guerreiro” do Soldado Profissional e sua vocação para administrar a guerra, e a vocação política da autoridade civil para governar. Esse equilíbrio garante a lealdade institucional das Forças Armadas, dentro de sua competência técnica, às decisões do regime democrático em matéria de Segurança e Defesa.

Figura 3 – Relação de responsabilidade civil x militar



Fonte: Rudzit; Nogami (2010, p. 19)

Sendo assim, estabelece-se a base conceitual comum, de tipo ideal, na qual, em um Estado democrático de direito, a Segurança Nacional define o marco político-estratégico básico do país em seus diversos setores, conforme o processo de securitização de cada um (vide Figura 1), sendo que, no caso da Defesa Nacional as ameaças são concentradas como objetos de interesse do setor militar, que em democracias modernas correspondem sobretudo a riscos externos à soberania nacional. Já a Política Pública oferece o modelo analítico para compreender a Política de Defesa Nacional sob controle civil objetivo, subordinado ao poder político legitimado pelo voto.

Em contraste com esse perfil técnico e apolítico do Soldado Profissional dos países anglo-saxões, Finer (2002, p.33-45; 110-128), no entanto oferece uma análise tipológica social e comparativa do papel dos militares na política, discutindo motivos, tipos de intervenção e justificativas morais, que argumentava, nos anos 1960, que fatores culturais e históricos de países sul-americanos com “baixa cultura política” induziram a uma forte politização nas Forças Armadas em relação ao tipo ideal huntingtoniano, pelo contexto de relação civil-militar no qual os militares, durante séculos, foram frequentemente associados ao que autor denomina “*Manifest Destiny of the Soldiers*”.

A leitura sobre este padrão de ocorrência no *ethos* profissional militar brasileiro pode ser evidenciada diversas vezes em relatório desclassificados da Central Intelligence Agency (CIA) sobre as Forças Armadas brasileiras: “*The military hierarchy views its exercise of political influence as both a right and an obligation, in line with the armed forces’ traditional role of intervention in the political system when it becomes unbalanced.*” (CIA, 1988, p. 2).

Após a redemocratização, esperava-se que o setor político brasileiro assumisse o controle civil objetivo dos temas ligados à Segurança e Defesa.

After twenty one years in power, Brazil's military returned to the barracks in 1985 as part of a lengthy transition to freely elected civilian government, but it did not relinquish its protective authority over the nation's well-being. Key officers continue to play a decisionmaking role and, indeed, in recent months have increasingly involved themselves in national affairs. (CIA, 1988, p.1).

Por se tratar de uma avaliação produzida em contexto histórico específico, o documento da CIA é empregado aqui como evidência situada, na definição da tipologia profissional das Forças Armadas brasileiras. Ela não autoriza concluir que exista uma cultura organizacional militar homogênea nem inadequada em relação a um padrão profissional militar. Contudo, a literatura brasileira em Sociologia, Antropologia e Ciência Política aprofundou esse debate nas décadas seguintes e identificou tensões entre profissionalização, identidade corporativa e participação política das Forças

Armadas. Os resultados variam segundo a Força Singular avaliada, o período, nível hierárquico e objeto de pesquisa, o que recomenda evitar a transposição direta de uma tipologia para toda a organização militar.

Estudos apontam que a direção civil da Defesa se consolidou de modo desigual após a redemocratização e variou conforme o período, o desenho institucional e o envolvimento das autoridades eleitas (Donadelli; Saint-Pierre; Vitelli, 2021; Lima; Silva; Rudzit, 2021). A literatura sustenta assimetria e oscilação, mas não a inexistência absoluta de protagonismo civil. Zaverucha; Teixeira (2003) e Penido; Costa; Janot (2021) discutem a coexistência, no Brasil, entre profissionalização e participação política de militares. Seidl (2010) e Carvalho (2019) examinam o papel histórico do Exército Brasileiro na construção do Estado; Santos (2004) e Castro (2021) analisam dimensões simbólicas e identitárias do ensino e da socialização militar nas escolas de formação militar. Já Santos, Kubik e Cunha (2024) associam elementos de culto e mitologia ao militarismo que foram observados especificamente durante o período histórico mais recente, do governo Bolsonaro. Em conjunto, essas obras sustentam a existência de padrões e disputas internas entre profissionalização militar e participação política, mas não uma conclusão normativa e uniforme do profissionalismo militar brasileiro.

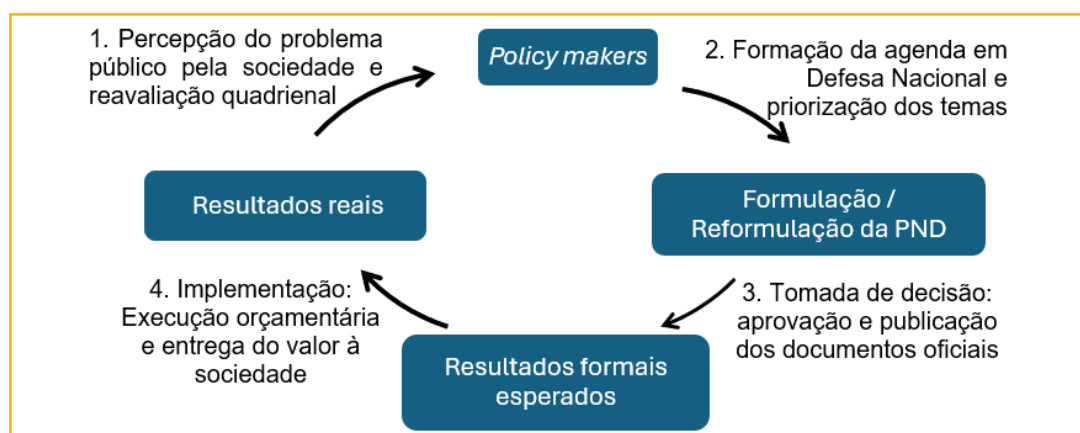
Por fim, partindo deste referencial teórico adotado como premissa básica, no tópico seguinte o estudo aplicará o método hipotéticodedutivo para testar empiricamente seus pressupostos até aqui estabelecidos. Trata-se a dinâmica do CRS e o grau de controle civil sobre as Forças Armadas como as variáveis independentes que influenciam a PND, cuja análise operacionaliza comportamentos observáveis dessas variáveis no recorte 2005–2025 para identificar quais foram os padrões de securitização, avaliar a coerência entre prioridades militares e políticas de Estado e verificar se as evidências observadas confirmam ou refutam os pressupostos conceituais, para apontar em que medida se encontra a institucionalização Defesa Nacional dentro do que se espera em Política Pública.

ANÁLISE DA PND

A análise dedutiva da PND será orientada pela comparação sistemática de seus elementos constitutivos com a tradição inaugurada por Lasswell e sistematizações posteriores, tais como a de Capella (2018), que tratam o processo de Políticas Públicas como um modelo analítico heurístico, não rigidamente linear, mas organizado em fases interdependentes, quais sejam: formação da agenda; formulação e seleção de alternativas; tomada de decisão; implementação; e avaliação. Da mesma forma, neste artigo, essas fases serão utilizadas como categorias diagnósticas para examinar a trajetória institucional da PND, sem pressupor linearidade rígida entre elas, mas como instrumento analítico para identificar como o tema da Defesa Nacional ingressa na agenda estatal, é convertido em decisão governamental, executado por meio de instrumentos normativos e submetido a processos de avaliação e *policy analysis*.

Conforme representado no fluxograma a seguir (Figura 2): 1º) O problema público da Defesa Nacional é percebido pela sociedade, passando então a ser construído pelos interesses dos *policy makers*; 2º) Estes *policy makers* traduzem esta percepção em objetivos, prioridades e alternativas para a Defesa Nacional; 3º) Executivo encaminha esta formulação da PND para tomada de decisão em aprovação do Congresso sobre a agenda formal e a expectativa de execução da PND, END, PPA e do orçamento aprovado; e 4º) Os resultados são avaliados e confrontando com as expectativas por meio de indicadores, prestação de contas, capacidade de aprendizagem e adaptação da sociedade e dos *policy makers*, retroalimentando positiva ou negativamente o ciclo da Política Pública em Defesa Nacional.

Figura 4 - Modelo explicativo de ciclo de Política Pública da PND



Fonte: Autor (2026)

Percepção do problema público pela sociedade e reavaliação quadrienal da PND

A pesquisa Datafolha mostrou que em 2025 a violência foi apontada por 16% dos entrevistados como o principal problema do país, atrás apenas da saúde (20%) e à frente da economia (11%). Em paralelo, o Stockholm Institute for Peace Research (SIPRI) registrou que, em 2024, Brasil e México foram os países das Américas com maior número de fatalidades relacionadas à violência, predominantemente associadas à criminalidade armada, e não a conflitos interestatais. Em conjunto, esses dados reforçam um padrão que se repete no imaginário social por anos, com as prioridades de segurança recaindo sobre a criminalidade e violência (G1, 2025; CNN Brasil, 2025; O Globo, 2025; SIPRI, 2025, p. 3).

Já o debate sobre Defesa Nacional no Brasil permanece difuso e ambíguo no espaço público, conforme demonstram estudos da percepção social sobre o tema. Embora Vasconcellos (2014, p. 2) afirme que “a cultura de defesa segue incipiente no ideário popular” e que as relações entre meio acadêmico e meio militar ainda são “protocolares”, os dados da pesquisa do Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) permitem diagnosticar melhor esse quadro empiricamente.

A pesquisa revela percepções ambivalentes sobre o papel das Forças Armadas, ao mesmo tempo vistas tanto como “fonte de soluções” para problemas não resolvidos por outras políticas, como também instituição “guardiã de valores nacionais, sem necessariamente se vincular às funções específicas desempenhadas pelos militares”, mostrando que o tema ganhou maior projeção na esfera civil desde o final dos anos 1990, mas ainda requer aprofundamento por meio de debate democrático (IPEA, 2014; p. 37-41). Assim, o problema central, aqui, não é a ausência do tema, mas sua confusão e baixa especialização no imaginário social.

Neste contexto ainda, as Forças Armadas são historicamente vistas como a instituição mais confiável do país, com 37% de confiança plena da sociedade em 2024 (Exército Brasileiro, 2025), embora essa percepção não se traduza em preocupação com temas de Defesa propriamente ditos. Assim, a sociedade, em geral, tende a confundir as pautas de Defesa com Segurança Pública, combate à corrupção, dentre outras pautas de Segurança.

Portanto, os dados revelam uma contradição notável na percepção do problema público sobre Defesa pela sociedade no Brasil: a população confere elevada estima e confiança nas Forças Armadas para resolver problemas diversos, mas não reconhece a Defesa como uma prioridade estratégica para a soberania do país diante do cenário internacional, logo, favorecendo aval social para ações contra “inimigos internos”, como combate à corrupção, ao crime organizado e à violência, etc. Senão, vejamos: somente entre 2005 a 2025 houve mais de 88 operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e 3 intervenções federais, sem definição clara de objetivos militares atingidos, objetivos publicados, ou com resultados positivos atestados e verificáveis decorrentes dessas ações, conforme os próprios dados divulgados pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Defesa (Brasil, 2025).

Algumas evidências flagrantes desta relação civil-militar, socialmente patológica em relação ao tipo ideal estabelecido no referencial teórico deste trabalho, já foram também claramente exemplificadas em contestações das urnas eletrônicas pelo Ministério da Defesa, bem como protestos pedindo por “intervenção militar” entre populares civis, visível nos últimos acampamentos em frente aos quartéis em 2023, além da ocupação de cargos civis da Administração Pública por militares da ativa, e conluio entre Oficiais gerais do Alto Comando das Forças Armadas e membros do alto escalão do governo para questionar a autoridade do Estado e o próprio Estado democrático de direito (CNN Brasil, 2022).

Figura 5 – Acampamento militar em frente a um quartel em Brasília em 2023



Fonte: Jornal de Brasília (2023)

Por fim, a “baixa prioridade política da defesa nacional” revela a percepção de que **“defesa não dá votos”** (Alsina Júnior, 2009; Oliveira, 2005 *apud* Borelli; De Freixo, 2021, p. 177, grifo nosso). Igualmente, Figueiredo; Mendes (2024), confirmam esta evidência revelando que a reavaliação quadrienal da PND dentro do recorte temporal estudado não apresentou revisão estratégica para a Defesa Nacional, reforçando a irrelevância do tema para a agenda política eleitoral e a consequente apropriação militar do assunto pelo vácuo de poder civil, assim como Donadelli, SaintPierre e Vitelli (2021, p. 143) que evidenciam esta “inércia no esforço de modernizar a política de defesa do país”, explicando a permanência das diretrizes centrais ao longo dos ciclos documentais, sem nenhuma mudança fundamental. Houve, contudo, inflexões relevantes na atualização de 2025 que contemplaram grupo interministerial, consulta pública e maior ênfase em infraestruturas críticas, defesa cibernética e Base Industrial de Defesa (BID), mas esse avanço permanece convivendo com a notável irrelevância política e percepção social deturpada sobre o tema, visto o exemplo do ponto culminante desse processo em 2023 e 2024, com protestos populares nos quartéis pedindo por intervenção militar e oficiais generais julgados pelo STF e presos por tentativas de golpes de Estado, dentre vários fatos marcantes.

Formação da agenda em Defesa Nacional e priorização dos temas

Segundo Almeida (2010); Figueiredo; Mendes (2024), Silva; Teixeira Júnior (2021), os atores institucionais que formam o núcleo duro dos *policy makers* da PND, que podem ser identificados ao longo das fases de formação da agenda política formal da Defesa Nacional são: Gabinete do Ministério da Defesa; Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Comandantes das Forças; Conselho de Defesa Nacional; e ao final do processo apenas como forma de ratificar e formalizar as decisões, o Congresso Nacional. Atores como ESG, comunidade acadêmica, base industrial de defesa e *think tanks* aparecem apenas como *policy influencers* em Defesa Nacional, como os principais grupos que buscam mudanças, mas são bloqueados da jurisdição legítima na agenda decisória sobre os temas de Defesa, não tendo praticamente relevância nenhuma na construção da PND e priorização dos temas, em comparação com os *policy makers* centrais, conforme modelo explicativo abaixo.

Figura 6 – Níveis de formação de agenda de Políticas Públicas



Fonte: Adaptado de Birkland (2005, p. 111) *apud* Capella (2018, p. 30)

Ainda assim, a formalização da agenda política declaratória em Defesa Nacional segue alinhada com as premissas esperadas para o Brasil no seu CRS sul-americano nos documentos de defesa brasileiros, em todos os ciclos de atualização da PND e da END desde 2005, sem se ancorar em ameaças militares convencionais imediatas, ou em percepção clara de ameaças externas ao Estado brasileiro, mas em riscos difusos, ambíguos, associados à uma certa “cobiça internacional” sobre recursos naturais e infraestruturas críticas ligadas à segurança energética do país, mas sem uma ameaça definida, o que revela a cautela estratégica na política declaratória desses assuntos, porém de forma vaga, com destaque para termos como a “Amazônia Verde” e a “Amazônia Azul”, redefinindo o problema público em Defesa Nacional como uma necessidade de garantir a segurança dos recursos naturais, infraestruturas e espaços estratégicos sob uma postura dissuasória. (Silva; Teixeira Júnior, 2021).

Assim, a agenda formal da Defesa brasileira no seu “entorno estratégico” (como o termo é definido nos documentos da PND) é uma combinação entre estas prioridades internas (Amazônia, fronteiras, recursos naturais e infraestruturas críticas) frequentemente elevados à condição de objetos referentes securitizados no discurso dos *policy makers* centrais e das Forças Armadas, cuja proteção envolve risco à soberania nacional, passando a ser formulada também como requisito simultâneo de desenvolvimento sustentável e vinculados à uma pretensão de assumir um papel de liderança regional como potência central do seu CRS.

Na prática, esta agenda política formal em Defesa contrastou com a permanência de mecanismos hemisféricos historicamente estruturados sob forte influência dos Estados Unidos, notadamente a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CDMA), dentre outros, que impediu a construção de uma posição regional comum sobre o sistema interamericano de defesa. De modo mais diretamente observável, Frenkel; García Scrimizzi (2024) demonstram que os Estados Unidos empregaram a diplomacia militar para incorporar as chamadas “novas ameaças” (narcotráfico, terrorismo e crime organizado) à agenda obrigatória da CDMA

e patrocinaram exercícios como PANAMAX, FA-HUM, PKO-A, etc., definindo a maior parte das responsabilidades de preparo, treinamento e gestão a serem atribuídas pela Defesa dos países sul-americanos.

Portanto, embora a PND e a END tenham atribuído prioridade ao desenvolvimento da América do Sul e associado a cooperação regional à ampliação da projeção do Brasil em seu entorno estratégico, esta agenda formal não correspondeu às intenções pretendidas, na prática, em liderança regional estável, acompanhada de *followership* duradouro sob liderança do Brasil, sendo os fatos verificáveis, segundo Rodrigues; Santos, (2020) pelo esvaziamento da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) finalizado em 2018 e pela incapacidade do CDS de se consolidar como instância decisória real em temas de Defesa. Enquanto a liderança brasileira permaneceu dependente da continuidade política da UNASUL e do CDS, os Estados Unidos prevaleceram com maior capacidade institucional, financeira e operacional de definir as pautas de Defesa no hemisfério e a agenda a ser executada por meio da JID, CDMA e demais organizações de diplomacia militar.

Tomada de decisão: aprovação e publicação dos documentos oficiais

No desenho institucional vigente, a PND deve ser encaminhada pelo Executivo ao Congresso a cada quatro anos, conforme a Lei Complementar nº 97/1999 e a LC nº 136/2010, o que, em tese, articula iniciativa executiva, deliberação parlamentar e aprovação legislativa para garantir controle civil e *accountability*.

Na prática, porém, o Legislativo tem atuado mais como ratificador do que como revisor do núcleo decisório: A versão de 2012 foi aprovada com quase um ano de atraso pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. A versão de 2016 foi formalmente encaminhada pela Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, sem sequer ter encaminhamento presidencial formal (não foi assinado pelo Presidente) e só foi aprovada no Congresso depois de quase dois anos de atraso, pelo Decreto Legislativo nº 179/2018. Já a versão de 2020 só foi aprovada quatro anos depois,

encaminhada pela Mensagem nº 398, de 16 de julho de 2020, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61, de 23 de maio de 2024. A versão de 2024, no entanto, sendo a mais coerente, tramitou pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), com aprovação no Senado só em junho de 2025 e formalização pelo Decreto nº 12.725/2025.

Esse percurso indica que houve uma continuidade institucional da agenda de Defesa, mas notável falta de vontade política estatal na efetiva revisão pela Presidência da República e demais políticos eleitos na condução sobre as prioridades de Defesa para o país, além de revelar a morosidade.

Apesar das evidências de falhas de regularidade e baixa participação do rito decisório, o processo preserva ainda a sua legalidade e o seu caráter público e transparente. Todos os documentos da PND foram publicados pelo Executivo, permitindo acesso e verificação por qualquer cidadão que queira acompanhar o tema e a lisura do processo. Essa publicidade assegura controle social e preserva o princípio democrático de acesso à informação, permitindo o debate público, mesmo diante das limitações institucionais e do baixo interesse da sociedade civil e do setor político pelos temas de Defesa Nacional.

Implementação, execução orçamentária e entrega de valor à sociedade

De acordo com os últimos levantamentos do The Military Balance, de modo geral, em termos de suas capacidades, as Forças Armadas brasileiras têm o 14º maior efetivo do mundo, ocupando a liderança da América Latina em quantitativo de efetivo, material bélico e armas pesadas, sendo a maior força militar na América do Sul, ampliando projeção de poder, vigilância da Amazônia e do litoral, e buscando modernizar seus meios. São empregadas majoritariamente em operações de segurança interna contra o crime organizado, mantêm cooperação regional (treinos e intercâmbios) e parcerias notadamente com França, Suécia e EUA em aquisições, treinamento e assistência técnica. Dispõem de transporte aéreo para desdobramentos independentes no seu

entorno estratégico e contribuem com contingentes à Organização das Nações Unidas (ONU). O país possui indústria de defesa consolidada, mas em poucas empresas como Embraer, e participa de programas de Defesa relevantes como o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON), que anunciou um plano de investimentos para recapitalização e P&D (IISS, 2024; p. 416; 2025, p. 400). Esses dados reforçam a necessidade de discutir como a alocação orçamentária condiciona a conversão destas capacidades em programas de Defesa, prontidão, dissuasão e presença reais.

No recorte temporal deste estudo, os orçamentos sociais do governo federal cresceram de forma mais acentuada do que o da Defesa, que historicamente ocupa o 5º lugar no ranking de gastos governamentais, atrás apenas das pastas da Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho. Na prática, os dados agregados de fontes públicas indicam que o orçamento de Defesa brasileiro tem aumentado em valores nominais, mas não reais, além de ter declinado de 1.73% do PIB em 2000 para 1.08% em 2025, levantando debates sobre o custo-efetividade das Forças Armadas em função das prioridades estratégicas militares de Defesa do Estado brasileiro (Pereira, 2025).

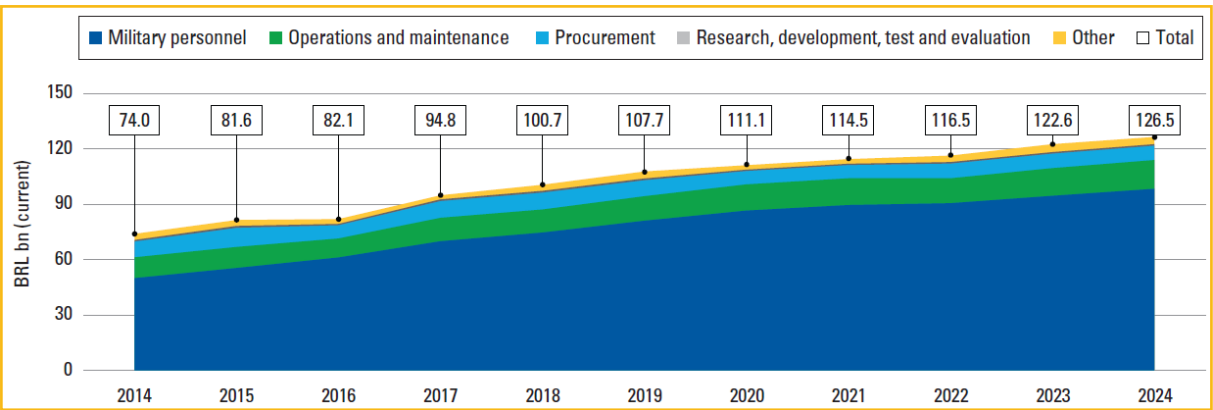
Sobre isto, o SIPRI Yearbook (2025) indica ainda que a América do Sul respondeu por US\$ 53,6 bilhões e registrou variação anual de -0,1% nos seus gastos com Defesa, sendo que o Brasil, embora distante dos gigantes militares (EUA, China, Rússia e Índia), é o maior gastador militar da América do Sul, situandose tipicamente entre os 10 e 15 maiores gastadores globais no recorte temporal deste trabalho. O anuário sublinha tendências globais relevantes para o Brasil frente ao aumento contínuo dos gastos militares globais em 2024, aumento de tensões internacionais próximas ao Brasil, em especial na Venezuela, e maior demanda por sistemas avançados (mísseis, ARPs, tecnologias de alta intensidade) que ajudam a explicar pressões por modernização das Forças Armadas brasileiras e a necessidade de avaliar se os recursos nacionais estão sendo convertidos, de fato, em capacidades operacionais concretas, com prontidão real para o combate militar.

O Plano Plurianual (PPA) e os instrumentos de planejamento do Ministério da Defesa constituem o mecanismo oficial capaz de demonstrar, em teoria, como os recursos aplicados em Defesa se traduzem em benefícios mensuráveis à sociedade e, até 2020, a qualidade ainda permanecia insuficiente para uma demonstração consistente entre dotação, empenho e execução financeira e, principalmente, da clareza dos indicadores (ex.: km de fronteira efetivamente cobertos, tempo médio de resposta a emergências, etc.) e da transparência na publicação dos relatórios de desempenho, (Silva, 2019).

Já no Programa 6012 do PPA 2020–2023, o indicador agregado de operacionalidade considerou treinamento, capacidade operacional e prontidão logística; o resultado informado alcançou 78,49% em 2022 e 79,99% em 2023, acima da meta quadrienal de 73,5%. O mesmo ciclo acompanhou entregas como submarinos convencionais, infraestrutura do Prosub, veículos Guarani, sistemas Astros, exercícios conjuntos e helicópteros (Brasil, 2023). Esses resultados constituem evidência favorável de implementação e de capacidade de aprendizado relevante no ciclo de Políticas Públicas em Defesa.

Contudo, a limitação central do orçamento de defesa brasileiro, uma perspectiva longitudinal de longo prazo, não reside apenas no seu volume, mas sim na sua rigidez interna. Pela classificação orçamentária nacional por Grupo de Natureza da Despesa, em 2005, a Consultoria de Orçamento do Congresso registrava que o perfil da Área de Defesa Nacional “permanece praticamente inalterado”, com 77,22% das dotações orçamentárias concentradas em pessoal e apenas 3,84% em investimentos (Brasil, 2005, p. 63). Duas décadas depois, o diagnóstico permanece semelhante: segundo o IISS (2025), em 2024 o Brasil alocou 77,8% do orçamento principal de defesa em pagamento de pessoal e contribuições previdenciárias, acima dos 67,5% de 2014, enquanto os investimentos correspondiam a 6,8%. (Brasil, 2005; IISS, 2025; p. 386).

Figura 7 – Ministry of Defence annual budget from Brazil's Ministry of Planning and Budget



Fonte: IISS (2025; p. 386)

*“In contrast, NATO countries are supposed to spend **at least 20% of their defence budgets on defence investments, and some countries have exceeded 30% in recent years**”* (IISS, 2025; p. 386, grifo nosso), o que revela um persistente subfinanciamento em P&D, Base Industrial de Defesa e de programas de modernização, com atraso nas entregas estratégicas previstas na END (submarino nuclear, caças Grippen, etc.), em todas as atualizações da PND, além do preparo e prontidão questionável para o emprego em combate (Folha de São Paulo, 2025; Pereira, 2025).

Embora programas como o Gripen e o Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (Prosub) envolvem integração tecnológica, transferência de conhecimento, infraestrutura, financiamento plurianual e riscos de engenharia e, considerando que alterações de cronograma podem decorrer de fatores externos como restrições orçamentárias, complexidade tecnológica e replanejamento contratual, não são utilizados como prova definitiva de inefetividade da PND, mas são evidências notáveis de risco de implementação que devem ser avaliadas.

Senão, vejamos: o contrato firmado em 2013 entre o Brasil e a empresa sueca Saab previa a entrega de 36 caças Gripen E/F até 2025, mas até 2025 menos de 10 caças foram entregues, com dificuldades orçamentárias e renegociações contratuais que postergaram a conclusão para 2032, além de um acréscimo de aproximadamente

13% no custo total, o que corresponderia à aquisição de mais seis aeronaves adicionais (Revista Força Aérea, 2026). De forma semelhante, o Prosub, inicialmente projetado para disponibilizar o primeiro submarino nuclear brasileiro em meados da década de 2020, também sofreu sucessivos adiamentos por restrições financeiras e desafios tecnológicos, com previsão atualizada de operacionalização apenas na década de 2030 (CBNN, 2025). Esses casos são exemplos que ilustram claramente a dificuldade de alinhar ambições estratégicas formalizadas pelos *policy makers* com a realidade orçamentária e tecnológica nacional, comprometendo o cumprimento das metas estabelecidas pela END.

Ratifica-se ainda que, em tempos de paz, é normal que, na maioria dos países, se atribuam “atividades subsidiárias” às Forças Armadas (Operação Pipa, Soldado Cidadão, logística eleitoral, vacinação indígena, operações assistenciais na Amazônia, etc.). Contudo, qual é a relação custoefetividade disso em comparação com órgãos civis especializados e o impacto na perda de identidade e operacionalidade nas Forças Armadas (crise de identidade)?

Um caso concreto, que indica uma resposta para esta questão no caso brasileiro: por exemplo, cerca de R\$ 520 milhões foram alocados ao Ministério da Defesa, a partir do fundo criado para reduzir o desmatamento no país, sendo que desse montante, o custo operacional de apenas uma operação militar pelo Ministério da Defesa (a Operação Verde Brasil) foi de R\$ 60 milhões. O valor desta única operação foi maior do que todo o orçamento anual de fiscalização do Ibama (O Eco, 2020; Brasil Amazônia Agora, 2024).

O caso concerto da Operação Verde Brasil, isoladamente, não permite generalizar a relação custo-efetividade de atividades tão distintas, mas o exemplo traz relevância significativa, visto os valores envolvidos e sua baixa eficácia, na ausência de base comparativa.

Por fim, a fragilidade de indicadores de desempenho operacionais de preparo e prontidão das Forças Armadas acaba por valorizar excessivamente aspectos cerimoniais

militares rígidos nos quartéis, porém, emocionais e simbólicos, em detrimento da mensuração de resultados operacionais reais e concretos em Defesa militar (Jenne; Martínez, 2024; Succi, 2026). Portanto, a “crise de identidade” pelas Forças Armadas, no sentido de confusão quanto à atividade finalística e foco na missão, também é notável no rigor dado à rotina de cerimoniais militares nos quartéis, continências, honras militares, ocupando o espaço da operacionalidade e do treinamento militar prático para a guerra e a prontidão operacional.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A percepção pública sobre Defesa no Brasil permanece difusa e majoritariamente orientada pela agenda de Segurança Pública, com foco em crime organizado, violência e corrupção como ameaças internas prioritárias, sem estabelecer correlação com ameaças externas, mas conferindo prestígio e legitimidade às Forças Armadas como instituições confiáveis. A formação da agenda e priorização dos temas é concentrada em um núcleo duro institucional e restrito dentro do Ministério da Defesa, com participação praticamente inexistente da sociedade civil, do Congresso e do meio acadêmico. Como resultado, as sucessivas versões da PND enfatizam ameaças difusas contra Amazônia, fronteiras e recursos estratégicos, mas em termos amplos, genéricos. Essa configuração favorece uma securitização vaga para os assuntos militares em Defesa, conforme síntese sobre o tema analisado a seguir.

O processo formal de decisão sobre os temas de Defesa contém atualmente os mecanismos necessários de legalidade, publicidade e revisão quadrienal, porém, os documentos de Defesa basicamente se repetem e são copiados desde 2005, com a tramitação da PND e sua integração ao ciclo orçamentário pelo Congresso Nacional em caráter mais ratificatório do que revisional e fora do prazo. A baixa deliberação parlamentar e com atrasos nas atualizações da PND entre versões sucessivas, apesar de importantes avanços com os pareceres da CCAI em 2020 e 2024, ainda que dentro da legalidade e publicidade, denotam o descaso político do Estado com o assunto e a consequente fragilidade da PND enquanto Política Pública.

Quadro 1 – Securitização dos assuntos militares de Defesa no Brasil

Elementos do processo	Enquadramento	Nível de Securitização
Ameaças	Difusas / indefinidas.	Não percebida como real pelo público alvo.
Objeto de referência	Amazônia, fronteiras, recursos naturais, infraestruturas críticas e entorno estratégico.	Consta formalmente na PND.
Agente securitizador	Fechado no núcleo do Gabinete do Ministério da Defesa e Comandantes das Forças.	Constrói e mantém o discurso securitizador.
Público alvo	Forças Armadas, com pouco ou nenhum engajamento pela sociedade ou Congresso Nacional em temas de Defesa.	Não se envolve no debate e não participa, na prática, da construção do processo.
Estado	Referência de estabilidade da CRS sul-americana, “centrada” no Brasil.	Se envolve pouco, de forma limitada em assuntos de Defesa.
Atores funcionais	Forças Armadas.	Executa, mas não debate ou participa, na prática, da construção do processo.

Fonte: Autor (2026)

Ao mesmo tempo a sociedade civil reforça o aval para atribuir pautas aos militares que não tem nada a ver com Defesa Nacional ao longo de décadas, permitindo o aumento do exercício de funções subsidiárias (operações assistenciais, Projeto Soldado Cidadão, ações ambientais, combate à dengue, etc.), e de militarização da Segurança Pública, com diversos assuntos de segurança completamente alheios à ameaças externas (por exemplo: GLO), aproveitando-se do descompasso no entendimento limitado da sociedade sobre Defesa Nacional, e atrelando as Forças Armadas na função de garantidora da lei e de assistência social, em detrimento da sua essência como componente de poder militar para a proteção da soberania.

As implicações práticas na entrega de resultados pela Defesa Nacional enquanto Política Pública se refletem na priorização do orçamento de Defesa comprometido com pagamento de pessoal e custeio, além da transferência recorrente de funções civis para as Forças Armadas sem uma avaliação comparativa de custoefetividade das missões

subsidiárias, que compromete a vinculação entre os indicadores orçamentários e a entrega de capacidade operacional militar real das Forças Armadas para a Defesa, demonstrável ao longo do ciclo.

CONCLUSÃO

Com os resultados delimitados no tópico anterior em caráter de resumo, chega-se então à resposta sintética ao problema desta pesquisa: Conclui-se que a PND apresenta institucionalização parcial e desigual como política pública de Estado. Isto posto, as sugestões a seguir adentram em parte prescritiva deste estudo, visando auxiliar na elaboração de *policy paper* com propostas de melhorias sobre a Política de Defesa enquanto Política Pública no Brasil:

- i. Criar uma Política de Segurança Nacional para o Estado brasileiro, visando a governança democrática da Defesa Nacional no Brasil para o seu setor militar;
- ii. Aproximar as universidades para o debate acadêmico sobre Segurança e Defesa no Brasil, assegurando a participação acadêmica nas decisões e na construção da agenda formal de políticas de Defesa para o país;
- iii. Estimular a conscientização social sobre os temas de Defesa e Segurança para o Brasil, por meio das universidades e instituições de ensino que possam trazer o assunto para o campo do ensino e à luz do debate público e da participação na política nacional;
- iv. Estabelecer critérios rígidos *ex ante* e *ex post* para operações militares internas: principalmente quando não forem exclusivamente de caráter de Defesa contra inimigos externos, com freios jurídicos positivos e objetivos para atuação militar interna das Forças Armadas, e com mensuração de resultados transparentes, evitando desvio sistemático de missão finalística da Defesa e assegurando que o emprego subsidiário não substitua políticas civis, sob a pena de perda de operacionalidade da Defesa;
- v. Reformular a política de pessoal e de formação militar interna nas Forças Armadas, priorizando o debate acadêmico já existente, com as propostas acadêmicas

sobre a formação do *ethos* profissional dos militares e a competência técnica para a guerra e a prontidão para o combate.

vi. Garantir que a PND e seus instrumentos de execução contenham objetivos alcançáveis e verificáveis na entrega de capacidade operacional real de combate e prontidão pelas Forças Armadas, focando na diminuição dos gastos excessivos com custeio de rotina administrativa, sem comprovação de melhoria na eficiência operacional, tais como: desfiles militares, ordem unida, formaturas e cerimoniais.

Ratifica-se ainda a necessidade de aprofundar o estudo do tema com métodos comparados com outros países, fortalecer instrumentos de *policy analysis*, *policy design* e análise de discurso em estudos futuros, e investir em estratégias de comunicação e educação que difundam a cultura de Defesa junto à sociedade civil e à comunidade acadêmica. Tais medidas podem legitimar as prioridades da Defesa Nacional e a sua importância para a soberania do país, superar a baixa percepção social sobre o tema e permitir que a Defesa Nacional seja um instrumento efetivo de governança democrática, capaz de alinhar soberania, desenvolvimento e segurança em benefício da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORELLI, P. C.; DE FREIXO, A. As inflexões na política de defesa no governo Lula (2003-2010). **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 17, n. 34, p. 173-196, 2021.

BRASIL AMAZÔNIA AGORA. **Militares na Amazônia: mais caros e menos eficientes na luta contra o desmatamento, diz estudo da UFMG**. 30 jan. 2024. Disponível em: <https://brasilamazoniaagora.com.br/militares-amazonia-desmatamento/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 out. 1988. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. **Nota Técnica Conjunta n. 12/2005**: subsídios à apreciação da proposta orçamentária para 2006. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa; Estratégia Nacional de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Aprovado pelo Projeto de Decreto Legislativo nº 576, de 2012, e publicado em 2013 pelo Congresso Nacional.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 179, de 12 de dezembro de 2018**. Aprova a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Espelho do monitoramento do Programa 6012 – Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 61, de 11 de abril de 2024**. Aprova a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.725, de 30 de junho de 2025**. Aprova a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Atualizado em: 21 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>. Acesso em: 21 jan. 2026.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: Enap, 2018. v. 2.

CARVALHO, M. A. R. **Exército brasileiro: um retrato à aquarela**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 637-651, 2019.

CASTRO, C. **O espírito militar: um antropólogo na caserna**. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

CBNN. **Submarino nuclear brasileiro enfrenta atrasos, ajustes técnicos e novo cronograma no Prosub**. CBNN, 5 dez. 2025. Disponível em: <https://cbnn.com.br/2025/12/05/submarino-nuclear-brasileiro-enfrenta-atrasos-ajustes-tecnicos-e-novo-cronograma-no-prosub/>. Acesso em: 14 fev. 2026.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Brazil: growing military influence**. Washington, DC: Directorate of Intelligence, 14 Jul. 1988. Documento desclassificado. Disponível em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP04T00990R000100630001-1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

CNN BRASIL. **Manifestantes pedem intervenção militar em atos pelo país.** São Paulo, 8 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/manifestantes-pedem-intervencao-militar-em-atos-pelo-pais/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

CNN BRASIL. **Pesquisa Datafolha:** preocupação de brasileiro com segurança supera economia. São Paulo, 13 dez. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil/pesquisa-datafolha-preocupacao-de-brasileiro-com-seguranca-supera-economia/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

DONADELLI, L. M.; SAINT-PIERRE, H. L.; VITELLI, M. G. Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, Bogotá, v. 16, n. 2, p. 141-156, 2021.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Pesquisa Datafolha aponta que Forças Armadas são as instituições mais confiáveis.** Brasília, 14 dez. 2025. Disponível em: <https://www.eb.mil.br/web/noticias/w/pesquisa-datafolha-aponta-que-forcas-armadas-sao-as-instituicoes-mais-confiaveis>. Acesso em: 21 jan. 2026.

FIGUEIREDO, T. A.; MENDES, C. S. M. Impactos da ausência de uma estratégia nacional de segurança para a governança dos setores de segurança e defesa no Brasil: considerações iniciais. **Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa**, v. 1, n. 1, p. 53-62, jul./dez. 2024.

FINER, S. E. **The man on horseback:** the role of the military in politics. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

FOLHA DE S.PAULO. **Lula's military spending shift:** more investment, lower personnel costs. São Paulo, 6 fev. 2025. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/brazil/2025/02/lulas-military-spending-shift-more-investment-lower-personnel-costs.shtml>. Acesso em: 21 jan. 2026.

FRENKEL, Alejandro; GARCÍA SCRIMIZZI, Felipe Horacio. **Diplomacia militar y “nuevas amenazas”:** Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. Estado & Comunes, v. 1, n. 18, p. 81-100, 2024.

G1. **Segurança supera economia entre maiores preocupações, diz Datafolha.** São Paulo, 13 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2025/12/13/analise-preocupacoes-datafolha.ghtml>. Acesso em: 21 jan. 2026.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; CAPANO, G. **Policy-makers, policy-takers and policy tools:** dealing with behavioural issues in policy design. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 22, n. 6, p. 487-497, 2020.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUNTINGTON, S. P. O soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1996.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **SIPS 2014:** percepções da população sobre políticas públicas: sumário executivo. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2024**. London: Routledge, 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 2025**. London: Routledge, 2025.

JENNE, Nicole; MARTÍNEZ, Rafael. Domestic Military Missions in Latin America: CivilMilitary Relations and the Perpetuation of Democratic Deficits. **European Journal of International Security**, v. 7, n. 1, p. 58–83, 2024.

JORNAL DE BRASÍLIA. **Bolsonaristas reagem a desmonte de acampamento e Exército e DF recuam**. Brasília, 9 jan. 2023. Disponível em: <https://jornaldebrasil.com.br/brasil/bolsonaristas-reagem-a-desmonte-de-acampamento-e-exercito-e-df-recuam/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

LIMA, R. C.; SILVA, P. F.; RUDZIT, G. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, v. 21, n. 1, p. 84-106, 2021.

MANSAN, J. V. A Escola Superior de Guerra e a formação de intelectuais no campo da educação superior no Brasil (1964-1988). **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 70, e227041, 2017.

O ECO. **Operação Verde Brasil custou R\$ 60 milhões e superou orçamento do Ibama**. O Eco, 2020. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/forcas-armadas-receberam-orcamento-10-vezes-maior-que-ibama-mas-nao-conseguiram-frear-desmatamento/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

O GLOBO. **Igrejas, Forças Armadas e Três Poderes**: veja o índice de confiança nas instituições brasileiras. Rio de Janeiro, 11 nov. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/pulso/post/2025/11/igrejas-forcas-armadas-e-tres-poderes-veja-o-indice-de-confianca-nas-instituicoes-brasileiras.ghtml>. Acesso em: 21 jan. 2026.

OLIVEIRA, N. D. Os primórdios da doutrina de segurança nacional: a Escola Superior de Guerra. **História**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 135-157, 2010.

PENIDO, A.; COSTA, F.; JANOT, M. Forças Armadas no Brasil: profissão e intervenção política. BIB: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 96, p. 1-22, 2021.

PEREIRA, R. A. **Does Brazil spend too much on military personnel?** Commentary. London: Royal United Services Institute, 30 jan. 2025. Disponível em: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/does-brazil-spend-too-much-military-personnel>. Acesso em: 21 jan. 2026.

PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. **Reflexões sobre defesa e segurança**: uma estratégia para o Brasil. Brasília, DF: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004. v. 1.

REVISTA FORÇA AÉREA. **FAB prevê receber o último Saab F-39 Gripen E apenas em 2032.** Revista Força Aérea, 22 set. 2025. Disponível em: <https://forcaaerea.com.br/fab-preve-receber-o-ultimo-saab-f-39-gripen-e-apenas-em-2032/>. Acesso em: 23 jun. 2026.

RODRIGUES, B. S.; SANTOS, M. C. **Da segurança regional ao vácuo político:** um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-Americano. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 127-149, 2020.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-24, 2010.

SANTOS, M. **O Berços de heróis:** o papel das escolas militares na formação de “salvadores da pátria”. São Paulo: Annablume, 2004.

SANTOS, Eduardo Heleno de Jesus; KUBIK, Erika; CUNHA, Paulo Ribeiro da. Controle civil sob ameaça? Militarismo, politização e radicalização dos militares no Brasil de Bolsonaro. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa** (RBED), v. 11, n. 2, p. 107-133, jul./dez. 2024.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SUCCI J. D. P. Military Identity, Political Control, and Domestic Deployment of the Armed Forces. **Alternatives: Global, Local, Political**, v. 51, n. 2, p. 123-145, 2026. DOI: 10.1177/03043754261422523.

SILVA, H. M. **Orçamento de defesa do Brasil e gastos militares internacionais: um comparativo mundial.** 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

SILVA, R. Q. D. Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 9, n. 1, p. 2010-2018, 2019.

SILVA, H. E. M.; TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. Securitized referent objects in Brazilian defence documents: natural resources, critical infrastructure and energy security. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 77-98, 2021.

SIPRI. **SIPRI Yearbook 2025.** Solna: Oxford University Press, 2025.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

SVARTMAN, E. M. Brazil-United States military relations during the Cold War: political dynamic and arms transfers. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 75-93, 2011.

SVARTMAN, E. M. Formação profissional e formação política na Escola Militar do Realengo. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 32, n. 63, p. 281-299, 2012.

SVARTMAN, E. M. O Exército brasileiro e a emulação dos modelos francês e estadunidense no século XX. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 361-380, 2016.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **Geopolítica: do Pensamento Clássico aos Conflitos Contemporâneos**. Curitiba: Intersaberes, 2017.

TREVISAN, L. **Obsessões patrióticas: origens e projetos de duas escolas de pensamento político do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: BIBLIX, 2011.

VASCONCELLOS, C. A. R. Sociedade e defesa: uma aproximação, após a criação do Ministério da Defesa. Brasília, DF: **Associação Brasileira de Estudos de Defesa**, 2014.

VEJA. **Militares da ativa ocupam cargos civis e ampliam influência no governo**. São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/militares-da-ativa-ocupam-cargos-civis-e-ampliam-influencia-no-governo/>. Acesso em: 21 jan. 2026.

ZAVERUCHA, J.; TEIXEIRA, H. A literatura sobre as relações civis-militares no Brasil (1964-2002): uma síntese. BIB: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 55, p. 59-72, 2003.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: Fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2 ed. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa São Paulo: Editora UnB, 2004.

Autoria

1 Thiago Gealh Campos

Graduado no Curso de Formação de Oficiais Aviadores pela Academia da Força Aérea; Mestrado em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea; Piloto de Caça (Líder de Esquadrilha); Instrutor Militar; Instrutor de Aviação; Major Aviador - Força Aérea Brasileira; Professor

<https://orcid.org/0000-0002-7000-2322> • gealhthiago@gmail.com

Como citar este artigo

CAMPOS, T. G. Is the national defense policy a public policy? **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 2, e96309, p. 1-35, ago. 2026. DOI 10.5902/1980509896309. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5902/2357797596309>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.