

# COLEÇÃO THEREZINHA DE CASTRO

VOLUME I



**CURSO DE GOVERNANÇA EM DEFESA 2025**

**TRABALHOS FINAIS**

**COLEÇÃO THEREZINHA DE CASTRO**

**Volume 1**

**CURSO DE GOVERNANÇA EM DEFESA - 2025**

**TRABALHOS FINAIS**

ISBN: 978-65-01-83329-3



A standard 1D barcode representing the ISBN 978-65-01-83329-3. The barcode is black and white, with vertical bars of varying widths. Below the barcode, the numbers 9 786501 833293 are printed in a small, standard font.

**Rio de Janeiro, 2025**

**Comandante**  
General de Divisão  
Alexandre Oliveira Cantanhede Lago

**Subcomandante**  
Brigadeiro do Ar  
Ivan Lucas Karpischin

**Diretor do Instituto Therezinha de Castro**  
Professor Doutor  
Jacintho Maia Neto

**Diretor do CGED**  
Professor Doutor  
Jacintho Maia Neto

**Vice-Diretor do CGED**  
Professor Doutor  
Luis Bitencourt

**Curso de Governança em Defesa: Trabalhos Finais. Rio de Janeiro: ESG, 2025**  
(Coleção Therezinha de Castro; v. 1)

**ISBN digital 978-65-01-83329-3**

**1. Governança em Defesa. 2. Defesa Nacional. 3. Estratégia de Defesa.  
4. Segurança.**

**CDD 330.981**

#### **Corpo Docente**

Prof. Dr. Jacintho Maia Neto	Escola Superior de Guerra (ESG)	Rio de Janeiro, Brasil
Prof. PhD Luis Bitencourt	Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa William J. Perry (WJPC)	Washington, EUA
Prof.ª Dr.ª Ana Carolina Aguilera Negrete	Escola Naval (EN)	Rio de Janeiro, Brasil
Prof.ª Dr.ª Cintiene Sandes M. Mendes	Escola Superior de Defesa (ESD)	Brasília, Brasil
Prof. Dr. Danilo Marcondes de Souza Neto	Escola de Guerra Naval (EGN)	Rio de Janeiro, Brasil
Prof.ª Dr.ª Karina Furtado Rodrigues	Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME)	Rio de Janeiro, Brasil
Prof. JD Jeffrey Zinsmeister	Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa William J. Perry (WJPC)	Washington, EUA
Prof. Me. Cel Antonio dos Santos	Escola Superior de Guerra (ESG)	Rio de Janeiro, Brasil

**EDITORIA DA ESG**

**Editora Executiva**

Professora Doutora Maria Célia Barbosa Reis da Silva

**Editor Adjunto**

Professor José Augusto Pereira da Costa

**Editor Assistente**

Professor Heitor de Sá Rodrigues

**Revisão de Linguagem**

Professora Doutora Maria Célia Barbosa Reis da Silva

Professor José Augusto Pereira da Costa

Professor Heitor de Sá Rodrigues

**Revisão e Normalização**

Professora Doutora Maria Célia Barbosa Reis da Silva

**Diagramação e Arte Final**

Anério Ferreira Matos

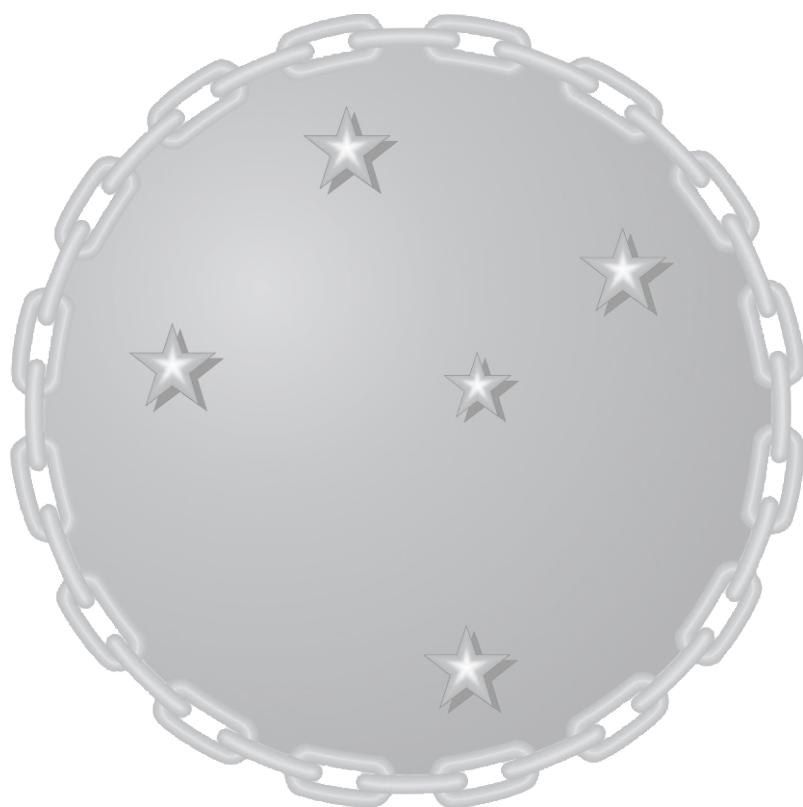
**Capa**

Anério Ferreira Matos

**Produção Gráfica**

Gráfica da ESG

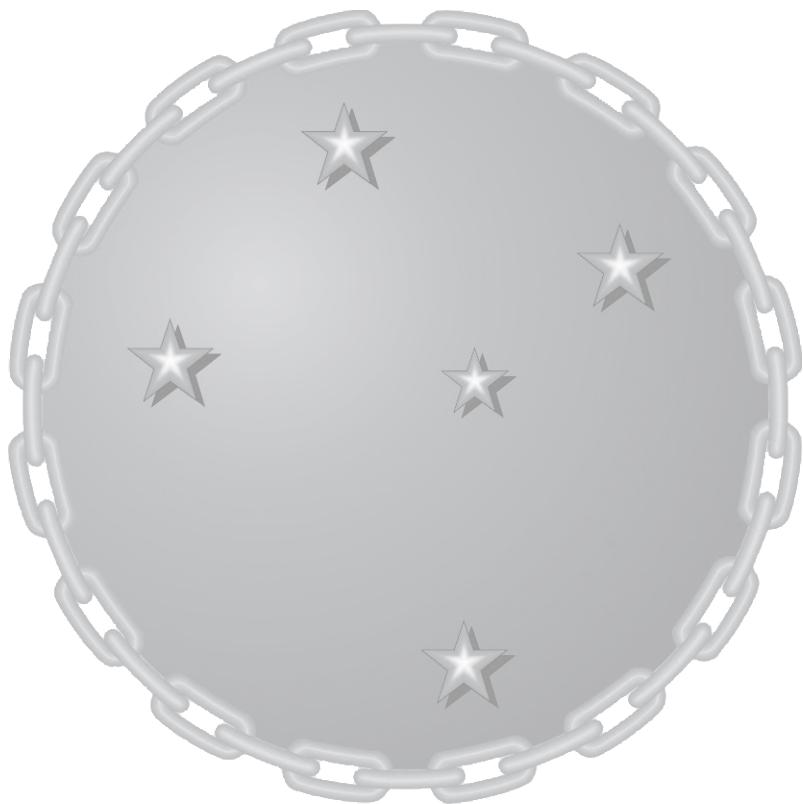
**Os textos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando necessariamente, portanto, o pensamento da Escola Superior de Guerra.**



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>1 REFLEXÕES SOBRE A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA NA INDÚSTRIA DE DEFESA BRASILEIRA – GRUPO ALFA</b>	<b>11</b>
<b>2 GOVERNO, DEFESA E SOCIEDADE – GRUPO BRAVO</b>	<b>27</b>
<b>3 GOVERNO, DEFESA E OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS – GRUPO CHARLIE</b>	<b>39</b>
<b>4 GOVERNO, DEFESA E O CONGRESSO NACIONAL – GRUPO DELTA</b>	<b>49</b>
<b>5 A INTEGRIDADE E A TRANSPARÊNCIA NA DEFESA NACIONAL BRASILEIRA – GRUPO ECHO</b>	<b>65</b>
<b>6 GOVERNANÇA NO SETOR DE DEFESA: uma análise crítica da estrutura do Ministério da Defesa e sua relação com as Forças Singulares – GRUPO GOLF</b>	<b>75</b>
<b>7 GOVERNO, DEFESA E O ATLÂNTICO SUL – GRUPO HOTEL</b>	<b>87</b>

---



## APRESENTAÇÃO

### A ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

A Escola Superior de Guerra (ESG), criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, é um Instituto de Altos Estudos integrante da Chefia de Educação e Cultura (CHEC) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Ministério da Defesa.

A ESG é uma Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), designada pela Portaria nº 4.504/GM-MD, de 19 de dezembro de 2018, do Ministro de Estado da Defesa, nos termos da Lei nº 10973 (Lei da Inovação), de dezembro de 2004, e do Decreto nº 96.283, de 07 de fevereiro de 2018 (Regulamento da Lei da Inovação). Como tal, desenvolve projetos de cooperação junto a outros entes da Administração Pública, incluindo agências reguladoras e as de fomento, bem como estimula o desenvolvimento de projetos de cooperação entre empresas, entidades privadas sem fins lucrativos, demais ICT e Instituições Superiores de Ensino (IES), com foco na geração de produtos, processos e serviços inovadores, além da transferência e difusão de tecnologia, tudo sob a égide de instrumento jurídico específico.

### O INSTITUTO THEREZINHA DE CASTRO

O ITC foi criado em 4 de dezembro de 2023, tendo por missão, realizar atividades acadêmicas voltadas ao ensino, pesquisa, extensão e difusão nos temas relacionados à área da Segurança Internacional e Defesa.

A história do ITC começa em 2017, quando a ESG propôs à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a criação de um mestrado acadêmico em Segurança Internacional e Defesa, na área de Ciência Política e Relações Internacionais.

Em 2018, a CAPES aprovou o Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID), que iniciou suas atividades em março de 2019. O programa é estruturado com uma área de concentração em Segurança Internacional e Defesa e duas linhas de pesquisa: Geopolítica e Segurança Internacional e Políticas, Estratégias e Planejamento de Defesa.

Nesse contexto, foi criado o Instituto Cordeiro de Farias para centralizar as atividades de pesquisa e de pós-graduação stricto sensu na ESG, sendo renomeado em 2020 como Centro dos Programas de Pós-Graduação (CPPG) e, posteriormente, como Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em 2022.



Além do Mestrado, o Instituto oferece um curso de especialização em Gestão, Logística e Apoio à Decisão (CGLAD) e cursos de extensão na área de Segurança Internacional e Defesa.

Alguns cursos de extensão são em parceria com outras instituições, como por exemplo os cursos de “Governança em Defesa” (CGED) e o de “Políticas e Estratégias frente às Ameaças Complexas” (CPEAC), que são realizados conjuntamente com o Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa William J. Perry (WJPC).

Com a criação do Instituto Therezinha de Castro (ITC) em 2023, as atividades relacionadas à área da Segurança Internacional e Defesa foram reunidas em uma única estrutura da Escola Superior de Guerra (ESG).

### **Professora Therezinha De Castro**

O Instituto Therezinha de Castro recebeu esta denominação em homenagem à Professora Therezinha de Castro, nascida no Rio de Janeiro, em 22 de dezembro de 1930. Diplomada em Geografia e História pela Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil (atual UFRJ), em 1954, dedicou-se ao serviço público e à docência por toda a vida.

Atuou por 27 anos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de lecionar no Colégio Pedro II, na Faculdade de Humanidades Pedro II e, a partir dos anos 90, na Escola Superior de Guerra (ESG). Foi conferencista nas principais instituições de ensino militar do país, incluindo a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), o Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), a Escola de Guerra Naval, a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica e do Exército e a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), com atuação em todo o território nacional.

Autora de diversos livros publicados no Brasil e no exterior, destacou-se como defensora da presença brasileira no Continente Antártico, por meio da formulação da “Teoria da Defrontação”, tese na qual sustentava que o Brasil deveria reivindicar o seu espaço naquela região estratégica.

A Professora Therezinha de Castro faleceu em 16 de fevereiro de 2000, em Lisboa, Portugal, durante missão oficial na qual representava o Brasil em simpósio internacional promovido pelo Instituto da Defesa Nacional daquele país.

Ao atribuir seu nome ao Instituto, a Escola Superior de Guerra reafirma seu compromisso com a valorização do pensamento geopolítico nacional, perpetuando a memória de uma mulher cujo legado permanece como referência para as gerações presentes e futuras.

O Instituto Therezinha de Castro simboliza tradição e inovação: um espaço de produção e debate acadêmico, no qual o exemplo de excelência intelectual e patriotismo de sua patrona continua a inspirar a construção do pensamento estratégico de que o Brasil necessita.

## **COLEÇÃO THEREZINHA DE CASTRO**

A Coleção Therezinha de Castro nasce com este espírito da tradição e da inovação.

Tradição por referenciar a emérita Professora Therezinha de Castro, patrona de nosso Instituto. A inovação surge da própria criação da coleção que tem por objetivo materializar a publicação dos trabalhos finais dos cursos realizados na Escola Superior de Guerra, no âmbito do Instituto Therezinha de Castro.

A publicação é composta por volumes que apresentam a produção acadêmica voltada para as áreas da Segurança Internacional e da Defesa, realizada pelos discentes do ITC. Esse 1º Volume refere-se ao Curso de Governança em Defesa.

## **CURSO DE GOVERNANÇA EM DEFESA**

A parceria da Escola Superior de Guerra (ESG) com o Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa William J. Perry (WJPC) já ocorre há alguns anos. A partir de 2018, quando a ESG recebeu o Prêmio Perry Center de Excelência em Educação de Segurança e Defesa, sendo a primeira instituição brasileira agraciada com essa honraria; os acordos, intercâmbios e cursos entre as duas instituições, se intensificaram. Em junho de 2019, a oficialização dessa parceria materializou-se no “Programa de Cooperação Acadêmica” que tem contemplado um portfólio de cursos, seminários e outras atividades, com o propósito de incrementar o intercâmbio acadêmico e cultural nas áreas de interesse mútuo, em especial nas de Segurança e Defesa.

No contexto dessa parceria, insere-se a 7ª Edição do Curso de Extensão de “Governança em Defesa” (CGED/2025) que pretendeu estimular a todos a fazerem reflexões críticas sobre uma das áreas mais significativas para a Defesa Nacional, a área de Governança, que engloba desafios complexos oriundos de demandas que surgem do mundo mais interconectado, das novas dimensões dos conflitos e, em especial, da sociedade, sugerindo instituições cada vez mais fortes, bem governadas e transparentes. Assim, produzir boa governança



em instituições de defesa e segurança - tarefa complexa por si só - deve ser prioridade do Estado. Em outras palavras, cabe aos gestores buscar respostas adequadas que possam levar a uma melhor segurança e defesa de seus países e, consequentemente, do seu entorno estratégico.

O CGED possui os seguintes objetivos:

- Explicar a natureza do “Setor de Defesa”;
- Identificar as peculiaridades do Setor de Defesa em comparação com outros setores de competência e responsabilidade do Estado democrático;
- Definir “Governança” e identificar seus fundamentos no Estado democrático moderno;
- Identificar riscos e compliances para a boa Governança em Defesa e seus efeitos na segurança do Estado democrático;
- Descrever as implicações internas e externas da relação entre Jointness e Governança em Defesa; e
- Descrever o papel das instituições e das lideranças no contexto da Governança em Defesa.

A estrutura curricular do curso de Governança em Defesa foi desenvolvida ao longo de 2 (duas) semanas, sendo a primeira fase realizada na modalidade a distância, de 30 de março a 02 de abril de 2025 e uma fase presencial de 13 a 17 de abril de 2025, preenchendo uma carga-horária total em torno de 50 (cinquenta) horas, destinadas às atividades de estudo e trabalhos complementares. Sua estrutura curricular está organizada de modo a integrar os conhecimentos necessários que permitam a melhoria da capacidade de governança institucional do Setor de Defesa e com isso possam produzir contribuições mais efetivas e sustentáveis para o setor e para a sociedade.

Destaca-se que na fase presencial, os participantes foram divididos em Grupos de Trabalho (GT), onde cada GT apresentou um trabalho final escrito sobre as seguintes áreas temáticas:

- Governo, Defesa e Indústria;
- Governo, Defesa e Sociedade;
- Governo, Defesa e as Operações Interagências;
- Governo, Defesa e Congresso Nacional;
- Governo, Defesa, Integridade e Transparência;
- Governo, Ministério da Defesa e Forças Singulares; e
- Governo, Defesa e o Atlântico Sul.

A presente publicação visa apresentar os trabalhos finais do CGED/2025 nas respectivas áreas temáticas.

## REFLEXÕES SOBRE A ESTRUTURA DE GOVERNANÇA NA INDÚSTRIA DE DEFESA BRASILEIRA

### RESUMO

A Base Industrial de Defesa (BID) teve seu apogeu nas décadas de 1970 e 1980, período de grande volume de exportações de produtos de defesa. Após vertiginosa queda entre as décadas de 1990 e 2000, ações do Ministério da Defesa e, especialmente da sua Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), têm buscado incentivar a retomada e o fomento da indústria de defesa nacional. Nesse contexto, com o marco regulatório para as contratações e desenvolvimento nacional de produtos de defesa, Lei nº 12.598/12, foram concedidos benefícios fiscais, captados financiamentos, dentre outras formas de incentivo às empresas nacionais, promovendo a melhora no ambiente de negócios dessa área. Porém, as incertezas orçamentárias têm minimizado a atratividade do setor, pois as demandas estatais têm se mostrado instáveis. Portanto, destaca-se a necessidade da adoção de medidas coordenadas, com a atuação em diversas fontes, como a ampliação dos mercados consumidores e a ampliação de benefícios fiscais e condições favoráveis de financiamento. Essas medidas, a serem debatidas entre os setores público e privado, demandam transparência, objetividade e coordenação. Enfim, precisam de Governança para garantir que a sociedade tenha os seus interesses preservados, especificamente nessa área da Defesa relacionada à Indústria de Defesa.

**Palavras-chave:** Governança; Ministério da Defesa; Forças Armadas; Base Industrial de Defesa.

### 1 ANTECEDENTES

Certamente a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, foi resultado de um processo evolutivo que já estava sinalizado na Constituição de 1946, indicando a importância de um Ministério único para as Forças Armadas.

Embora outras iniciativas para criação de um Ministério tenham sido discutidas em 1967 (estudos para projeto de lei) e durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), deixando claro que se tornava uma necessidade cada vez mais relevante, somente com o estabelecimento de um grupo de trabalho interministerial, no Governo do Fernando Henrique Cardoso, foi possível implementar o órgão, seguindo a modernização que já havia ocorrido no Estados Unidos e em países da Europa.

A criação do Ministério permitiu, também, que alguns esforços comuns às três Forças pudessem ser unificados e conduzidos de maneira mais eficiente. É o caso das ações voltadas à BID. Com a criação, na estrutura do MD, da SEPROD, em 2010, essas ações passaram a ser mais concentradas e coordenadas, alavancando o desenvolvimento dessa parcela da indústria nacional.



Antes disso, houve o período entre as décadas de 1970 e 1980 em que algumas grandes empresas se destacaram e evidenciaram o país na exportação de produtos de defesa.

**Figura 1 - Contexto Histórico**



Fonte: O Autor, 2025<sup>1</sup>.

No entanto, as empresas que se destacaram no período supracitado possuíam características distintas e seguiram histórias tão diferentes que não podemos desse cenário inferir a influência de um programa único de incentivo ou mesmo de alguma política pública aplicada.

A Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), com seu produto de emprego dual, teve na demanda da aviação civil um grande propulsor de seu crescimento. A Indústria Aeroespacial Brasileira (AVIBRAS) foi alavancada por compras de outros países, em especial do Iraque. A Engenheiros Especializados S.A (ENGESA) teve grande diversidade de clientes nas Forças Armadas nacionais e estrangeiras, mas isso não foi o suficiente para manter a sua saúde financeira. Essas características nos permitem afirmar que a demanda de defesa interna, nessa época, não se mostrou suficiente para manter as empresas equilibradas economicamente.

Nesse cenário, observa-se que a área de Defesa vem evoluindo em função de mudanças relevantes, deslocando uma atuação mais centrada na força (violência) para um foco mais equilibrado entre força e engajamento social. Sendo assim, a missão militar passa a ir além da proteção do Estado, visando também ao papel de servir à sociedade nos contextos econômico, social e industrial. Vale ressaltar que tais mudanças foram subsidiadas com a internalização de um aprimoramento no conceito da Governança em Defesa.

Um conceito de Governança em Defesa seria: O conjunto de princípios, valores, instituições, estratégias, normas e processos que asseguram a gestão e o controle

<sup>1</sup> Com base em palestra apresentada no Curso de Governança em Defesa, na Escola Superior de Guerra, no Painel “A Governança e a BID”, proferida pela Sra. Juliana Ribeiro Larenas, Secretária Adjunta de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa, em 21 de maio de 2025.

eficientes, eficazes e transparentes da Defesa em um Estado Democrático" (Curso de Extensão de Governança em Defesa, 2025).

Embora a área de Defesa tenha passado por uma evolução considerável no contexto da Governança, é importante ter em mente que precisamos trabalhar com foco na melhoria contínua das nossas instituições e processos.

Uma das áreas que demanda essa Governança em Defesa é a BID. Nesse sentido, precisamos investir esforços para que o tripé Governo, Defesa e Indústria traga os benefícios desejados. Em relação ao Governo, os atores envolvidos devem auxiliar no sentido de que os posicionamentos sejam pautados em políticas de Estado e não de Governo, buscando evitar posicionamentos que inviabilizem negociações de interesse nacional, bem como fornecendo recursos suficientes para atuação de excelência do MD. Sendo assim, a área de Defesa terá os elementos necessários para atuação sólida no setor industrial, proporcionando desenvolvimento tecnológico, criação de empregos, aumento nas exportações e contribuindo para a soberania e autonomia do Brasil.

Com um mundo que tem, cada vez mais, partido para multipolaridade e avanço de parcerias bilaterais, cresce a importância da autossuficiência na área dos produtos de Defesa, para evitar a dependência de países que podem não ter interesse ou não terem condições de vender ao Brasil, como ocorreu com as sanções impostas à Rússia em função da invasão da Ucrânia, que impediram o Brasil de comprar material militar russo.

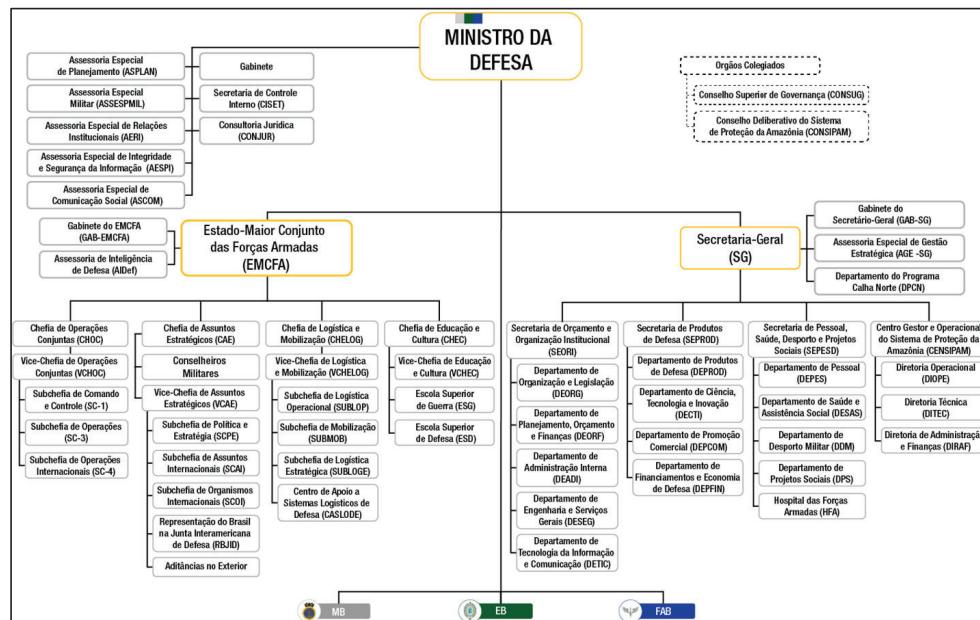
Por fim, é importante que o processo evolutivo seja mantido como um norte fundamental para que a área de Defesa tenha um papel de destaque em fóruns relacionados à indústria, tais como: Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI), Estratégia Nacional da Propriedade Intelectual (ENPI) e Organização da Propriedade Industrial (OMPI), buscando o desenvolvimento de novas tecnologias ou mesmo a nacionalização das existentes, de forma aumentar a independência do país, com relação a produtos de defesa e extrair os melhores benefícios da relação Governo, Defesa e Indústria.

## 2 SITUAÇÃO ATUAL

A estrutura do Ministério da Defesa (MD) é hierárquica, com o Ministro da Defesa chefiando a pasta, tendo o comando das Forças Singulares ligados a ele. Além de seu gabinete e assessorias, o Ministério é dividido em duas grandes vertentes: o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), que trata da área finalística do ministério, ligado ao emprego das Forças; e a Secretaria-Geral, que abrange as outras funções do MD.

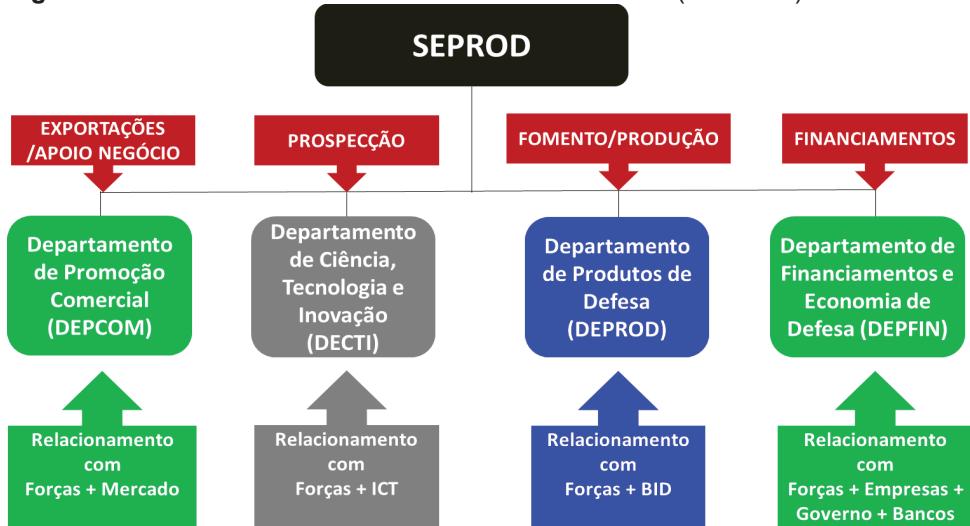


**Figura 2 - Estrutura Organizacional**



Fonte: Ministério da Defesa, 2025

No contexto das principais atribuições do órgão central do MD relacionado com a Indústria de Defesa está inserida a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD). Recentemente, o Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, contemplou direcionamentos relevantes em relação às competências relacionadas com a indústria nos Artigos 43, 44, 45, 46 e 47.

**Figura 3 - Estrutura da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD)**

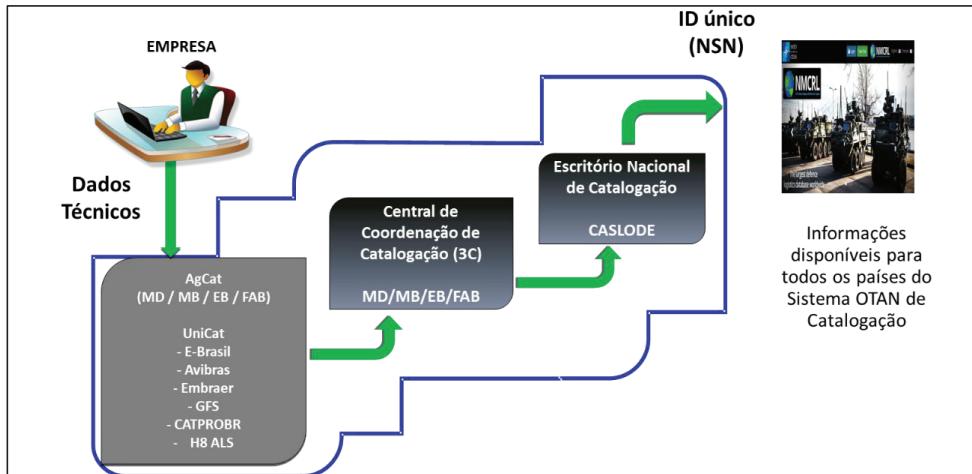
Fonte: O Autor, 2025.<sup>2</sup>

Observa-se, na estrutura da SEPROD, a existência de departamentos que tratam das diversas fases e contexto para desenvolvimento da BID nacional. Há preocupação em ajudar na divulgação a outros países, há incentivo ao desenvolvimento tecnológico, há acompanhamento dos produtos fabricados e há preocupação em captação de recursos para viabilizar a produção.

Outro elemento importante na temática da Governança em Defesa é a catalogação. O Sistema de Catalogação de Defesa (SISCADE) contribui, entre outras funções, para a unitização da gestão do material de Defesa, permitindo uma melhor governança do material entre as Forças Armadas nacionais e estrangeiras. Basicamente, ao seguir um regramento internacional, o sistema permite entre outras funções, “a interoperabilidade e o apoio logístico em Operações Conjuntas e Multinacionais; e reduzir custos de manutenção de estoques ao evitar a duplicidade de estoques imobilizados em Depósitos ou Bases Logísticas” (Brasil, 2025).

**Figura 4 - Governança (Sistema de Catalogação de Defesa (SISCADE) versus Empresas Civis**

<sup>2</sup> Com base em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/conheca-a-secretaria-de-produtos-de-defesa-seprod>



Fonte: O Autor, 2025<sup>3</sup>

A catalogação é uma atividade governamental, para facilitar e padronizar aquisições e manutenção, que é dependente de informações das indústrias. Isso torna um ponto de contato de confiança mútua entre Defesa e Sociedade, em particular com a BID.

Nesse contexto de catalogação, existe o Centro de Apoio aos Sistemas Logísticos de Defesa (CASLODE) como órgão central, que realiza a consolidação dos dados catalogados. Na ponta da linha, as Agências de Catalogação, das Forças e do MD, realizam o contato com as empresas da BID para coleta dos dados a serem catalogados. Os Centros de Coordenação de Catalogação (3C) fazem a ligação das agências com o CASLODE.

Com arcabouço documental já estabelecido, fica evidente que a Estrutura de Governança do MD vem atuando de forma propositiva no ambiente da indústria de Defesa, nesse sentido o Ministério tem algumas frentes importantes, tais como:

- Elaboração do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED);
- Incentivo à BID; e
- Proposição de legislação para regulamentar a BID, como a Lei 12.598/12, que criou um marco legal amplamente favorável aos investimentos privados nesse setor.

No contexto do PAED, o Ministério da Defesa realiza a governança dos projetos estratégicos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), os quais constam do portfólio do Setor de Defesa (MD e Forças Singulares), com base na Estratégia Nacional de Defesa (END).

O MD, através da SEPROD, atua no ambiente da indústria de Defesa, nas frentes de atuação mencionadas acima, com o apoio dos seus departamentos, buscando a reorganização da Base Industrial de Defesa (BID) para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas, apoiado em

<sup>3</sup> Com base em: <https://www.gov.br/caslode/pt-br/catalogacao/sistema-de-catalogacao-de-defesa-siscade-1/sistema-de-catalogacao-de-defesa-siscade>

tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente de emprego dual, como forma de manter uma demanda que torne o negócio atrativo.

Nesse contexto, a Estratégia Nacional de Defesa (END) elegeu os setores nuclear, cibernético e espacial como prioritários - porém não únicos - para modernizar a estrutura nacional de defesa.

O documento delegou à Marinha do Brasil a gerência do programa nuclear; ao Exército Brasileiro, a liderança da defesa cibernética em território nacional, e à Força Aérea, o programa espacial. Nos três setores, a prioridade é elevar a capacitação científica e tecnológica do país e preparar os recursos humanos para atuar, sempre que exigido, no limite do conhecimento.

Para exemplificar abordamos o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval da Marinha do Brasil. Esse programa possui caráter estratégico e abrange diversos subprogramas e projetos voltados à obtenção e à modernização de meios operacionais, como o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa de Obtenção das Fragatas Classe Tamandaré (PCT), o Programa de Obtenção de Meios Hidroceanográficos (PROHIDRO), bem como iniciativas destinadas à consolidação das capacidades do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), a exemplo do PROADSUMUS, que visa ampliar a capacidade operacional da Marinha do Brasil no cumprimento de sua missão constitucional.

Sob a ótica econômica, uma das principais características desse programa é o seu potencial de alavancar o desenvolvimento da indústria nacional e de segmentos correlatos, favorecendo o surgimento de "clusters marítimos" e gerando empregos qualificados, diretos e indiretos.

Como exemplo, destacamos o PROSUB, criado em 2008 a partir da parceria firmada entre o Brasil e a França, cujo objetivo é a construção de quatro submarinos convencionais, além da fabricação do primeiro submarino brasileiro convencionalmente armado com propulsão nuclear.

O programa ainda possibilitou a implantação de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, na região de Itaguaí/RJ, que engloba os estaleiros, a Base de Submarinos da Ilha da Madeira (BSIM) e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM).

O PROSUB proporcionará à indústria brasileira de Defesa acesso à tecnologia nuclear de ponta. A concretização do programa fortalece, ainda, setores da indústria nacional considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico do país. Ao priorizar a aquisição de componentes fabricados no Brasil, o programa representa um importante incentivo ao fortalecimento do parque industrial nacional.

Os dois primeiros submarinos do programa, Riachuelo e Humaitá, já foram entregues ao setor operativo da Marinha do Brasil. Em março de 2024, foi lançado ao mar o terceiro submarino da classe, o Tonelero, e o quarto, Almirante Karam, encontra-se em fase de construção, com previsão de término em 2025. Já o primeiro Submarino Convencionalmente Armado com Propulsão Nuclear (SCPN), o Álvaro Alberto, tem entrega prevista para 2036.

O Ministro da Defesa, José Múcio Monteiro, afirmou que o vigoroso avanço nos projetos do PROSUB é "resultado do profissionalismo e da seriedade com que a Marinha, as empresas e as universidades se posicionaram desde o início da jornada"<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgdnim/node/371>. Acesso em: 03 jun. 2025.



Ressalta-se que essa trajetória produziu muito mais do que modernos submarinos, promovendo também a geração de milhares de empregos diretos e indiretos, a capacitação profissional e o desenvolvimento econômico de uma vasta região do estado do Rio de Janeiro.

Entre os benefícios para a população brasileira, o PROSUB tem gerado empregos (mais de 20 mil diretos e indiretos) e renda; formado mão de obra especializada; promovido o avanço tecnológico; incentivado a nacionalização e a transferência de tecnologia; e impulsionado o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, integrando diversas empresas nacionais à cadeia produtiva e estimulando a produção local de componentes e sistemas.

Como exemplo de empresas que participaram e ainda participam desse processo, citam-se: Itaguaí Construções Navais (ICN), Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), Sistemas Integrados de Alto Teor Tecnológico (SIATT), ATECH – Grupo Embraer, Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), Indústrias Nucleares do Brasil (INB), entre outras.

Porém, é necessário um trabalho conjunto com diversos atores para atender os objetivos da Governança em Defesa, conforme o conceito estabelecido da BID:

A BID é definida como o conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizam ou conduzem pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (PRODE) no País" (Brasil, 2020).

**Figura 5 - Governança na Base Industrial de Defesa (BID)**



**Fonte:** O Autor, 2025.

No Brasil, existem diversas instituições financeiras, públicas e privadas, que atuam como agentes financiadores de projetos e investimentos do setor privado. Em

que pese todos esses agentes seguirem leis, normas e boas práticas nacionais e internacionais, é fato que cada agente as implementa de modo específico. Tal encaminhamento decorre do fato de que se trata de uma questão tanto de estratégia de negócios, como de gestão de riscos.

É notório que, ainda nos dias de hoje, há alguma resistência dos setores financeiro e bancário brasileiros em financiar, ou suportar de qualquer outra forma, projetos e investimentos ligados a empresas de defesa, seja de forma direta ou indireta. Alegações como “risco de imagem” e “questões de compliance” são comuns e, não raramente, infundadas, posto que tais instituições desconhecem quase que por completo os setores de defesa e segurança.

De todo modo, o Ministério da Defesa vem trabalhando, como o apoio de diversas instituições, entre elas a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), o Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa (SIMDE) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) no sentido de aumentar o conhecimento das instituições financeiras relativamente à Base Industrial de Defesa brasileira.

A título de agilidade e facilidade de acesso, listamos, abaixo, os principais agentes financeiros brasileiros públicos, que, habitualmente, trabalham com os setores de defesa e segurança. A presente lista é meramente ilustrativa: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco da Amazônia; Banco do Nordeste; Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii).

No cenário do financiamento, o Ministério da Defesa, em parceria com o Departamento de Defesa e Segurança (DESEG/COMDEFESA), da FIESP, tem trabalhado na constituição de uma *fintech* privada vocacionada para atuar nos mercados de defesa e segurança. Tendo em vista que aqueles setores são majoritariamente constituídos por micros, pequenas e médias empresas (MPME), a ideia é formatar uma instituição privada que ofereça serviços financeiros acessíveis, customizados para os setores de defesa e segurança de forma enxuta e ágil. Nesse sentido, MD e FIESP assinaram, em 2020, um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) que viabilizou a criação da Fintech Defesa<sup>5</sup>.

Além da dificuldade no financiamento, há uma preocupação com a regularidade da demanda. As incertezas orçamentárias da defesa nacional, que é apenas um extrato das incertezas econômicas do país, tornam grande o risco de apoiar a viabilidade de um produto na compra governamental nacional. Não faltam exemplos de redução de demanda ou dilação de prazo para aquisições de produtos de defesa pelas Forças Armadas Brasileiras. A Iveco construiu sua fábrica no Brasil sob o acordo de vender ao Exército Brasileiro mais de duas mil unidades do blindado Guarani. Passados mais de dez anos da construção da fábrica, pouco mais de seiscentas unidades foram adquiridas. O projeto ASTROS, para aquisição de lançadores, mísseis e foguetes da Avibras, tinha sua conclusão marcada para 2020 e encontra-se inconcluso até os dias atuais.

<sup>5</sup> Para saber mais, disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/nova-fintech-vai-atender-setores-da-defesa-e-da-seguranca#:~:text=%E2%80%93%20Fruto%20de%20iniciativa%20do%20Minist%C3%A9rio%20da,%C3%A0s%20demandas%20de%20financiamentos%20e%20investimentos%20dos>



A Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), empresa estatal que produz armamentos, munições, explosivos, eletrônicos, dentre outros, não conseguiu ser financeiramente autossuficiente, tornando-se empresa pública dependente do orçamento em 2008.

### **3 RECOMENDAÇÕES**

É possível identificar avanços na estrutura de Governança no ambiente da indústria de Defesa, no entanto, sugere-se as seguintes recomendações para o Setor de Defesa:

- Aumentar a integração da indústria de Defesa com os atores responsáveis pela propriedade intelectual (Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC));
- Estimular a participação mais ativa em fóruns vinculados à propriedade intelectual; Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual (GIPI), Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI);
- Disseminar os conceitos de propriedade intelectual nas instituições de ensino vinculadas ao Ministério da Defesa e às Forças Singulares, tais como o Instituto Militar de Engenharia (IME) e Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA);
- Incluir uma estrutura de Governança em Propriedade Intelectual, em especial no Sistema de Patente, buscando ampliar o número de pedidos de patente na área de Defesa, bem como definir tecnologias duais e estabelecer regras para patentes de interesse da defesa nacional;
- Articular medidas com os órgãos do centro de governo que visem alcançar a adequabilidade, a estabilidade e a regularidade dos recursos orçamentários, de forma a evitar o comprometimento da implementação e da execução dos projetos de Defesa;
- Garantir a obtenção de compensação tecnológica, industrial e comercial nas aquisições provenientes do exterior;
- Atuar junto às instâncias competentes para a obtenção de mecanismos de financiamento e garantias para as empresas nacionais fornecedoras de produtos e sistemas de Defesa;
- Ampliar os investimentos do Setor de Defesa, com o objetivo de obter recursos e previsibilidade orçamentária em percentual compatível com a estatura político-estratégica do País;
- Promover a exportação dos produtos de Defesa, com pragmatismo diplomático e sem comprometer a neutralidade do País;
- Buscar formas de incentivar a BID, no ambiente de extinção do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID) pela reforma tributária; e
- Incentivar a aquisição de produtos de defesa nacionais, fortalecendo o Termo de Licitação Especial (TLE) e outras formas de desenvolver essa indústria.

Com tais melhorias, os benefícios ao Brasil seriam enormes, com geração de emprego e renda, independência tecnológica, maior soberania e liberdade de ação, desenvolvimento tecnológico, dentre outros.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, após essa breve análise da Base Industrial de Defesa, sua evolução histórica, sua curva ascendente no passado recente e o momento atual, podemos concluir que há um caminho positivo sendo percorrido, mas ainda há muito a ser feito.

Nesse contexto, ferramentas que se mostraram úteis, como o Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa (RETID) estão prestes a ser extintos, onerando a indústria de defesa. Por isso, torna-se essencial a adoção de medidas que tornem esse mercado atrativo.

Além dos consideráveis benefícios econômicos, uma BID forte também traz valores intangíveis, relacionados à soberania, independência e liberdade de ação de um país.

Todas essas medidas, de intensa interação entre público e privado, carecem de Governança, de forma a garantir princípios, valores, estratégias, normas e processos que assegurem a gestão e o controle eficientes, eficazes e transparentes dos interesses públicos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. BRASIL. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2020.

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, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 24 nov. 2010.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Dispõe sobre medidas de estímulo à indústria de defesa e altera dispositivos das Leis nos 12.249, de 11 de junho de 2010, e 9.991, de 24 de julho de 2000. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 22 mar. 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que dispõe sobre medidas de estímulo à indústria de defesa. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 1º abr. 2013.



BRASIL. Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013. Regulamenta o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa – RETID. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 17 out. 2013.

BRASIL. Decreto nº 11.169, de 10 de agosto de 2022. Institui a Política Nacional da Base Industrial de Defesa – PNBID. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 11 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 5.904, de 6 de dezembro de 2022. Estabelece as diretrizes para o Termo de Licenciamento de Empresas (TLE). *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 7 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria GM-MD nº 3.693, de 2 de agosto de 2024. Dispõe sobre o credenciamento, descredenciamento e avaliação de Empresas de Defesa (ED) e Empresas Estratégicas de Defesa (EED), bem como sobre a classificação e desclassificação de Produtos de Defesa (PD) e Produtos Estratégicos de Defesa (PED). *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Sistema de Catalogação de Defesa (SISCADe)*, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/caslode/pt-br/catalogacao/sistema-de-catalogacao-de-defesa-siscade-1/sistema-de-catalogacao-de-defesa-siscade>. Acesso em: 4 jun. 2025.

## AUTORES

### **Ana Carolina Aguilera Negrete**

Pós-Doutora e Doutora em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo Instituto de Economia (IE) da UFRJ. Mestre em Economia Internacional pela UERJ e Graduada em Ciências Econômicas pela UERJ. Professora Associada II de Ciências Econômicas da Escola Naval – Marinha do Brasil. Atualmente também participa como docente do Curso de Gestão, Logística e Apoio à Decisão (CGLAD) da Escola Superior de Guerra (ESG). Atua nas seguintes linhas de pesquisa: Base Industrial de Defesa (participou do Mapeamento da BID brasileira em 2016), Operações de Paz e Governança em Defesa.

E-mail: anacarolina\_aguilera@yahoo.com.br

### **Angela Dotto Bianco**

Capitão de Corveta (IM) da Marinha do Brasil. Graduada em Administração pela UnB, possui curso de pós-Graduação em Novas Tendências do Direito Público pelo UNICEUB, curso de pós-Graduação em Gestão Pública pela UFRJ, curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários pela EGN, curso de Aperfeiçoamento em Intendência para Oficiais pelo CIANB, curso de Especialização em Intendência para Oficiais pelo CIAW. Servindo atualmente na Subchefia de Assuntos Internacionais, no Estado-Maior da Armada.

E-mail: angeladeltabravo@gmail.com

### **Bruno Henrique Oliveira Da Silva**

Advogado e pós-graduando em Gestão Pública. Atuou em sua trajetória profissional em órgãos do Poder Judiciário e há 7 anos exerce o cargo de Assessor Técnico do Departamento de Produtos de Defesa do Ministério da Defesa.

E-mail: bruno.henrique@defesa.gov.br

### **Daniel Mata Roque**

Cineasta e Historiador. Doutor em Ciências, em estágio pós-doutoral na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra do Ministério da Defesa e professor do Centro de Estudos de Pessoal e Forte Duque de Caxias do Exército Brasileiro. Diretor da Pátria Filmes e do Festival Militum. Associado Titular do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil e da Academia de História Militar Terrestre do Brasil, exercendo cargos de diretoria nas duas instituições. Desde o ano de 2018, ocupa a 2ª Vice-Presidência da Direção Central da Associação Nacional dos Veteranos da Força Expedicionária Brasileira.

E-mail: daniel.roque@esg.br



### **Filipe De Castro Quelhas**

Doutor em Administração pela PUC-PR. Mestre em Administração pelo IBMEC-RJ. Pós-Graduado em Gestão do Conhecimento e Inteligência Empresarial pelo CRIE / COPPE/UFRJ. MBA em Cidades Inteligentes pelo LARES / IE / UFRJ. Pós-Graduado em Gestão Empresarial pela AVM/UCAM. Pós-Graduado em Gestão de Recursos Humanos pela UCAM. MBA em Gestão pela Qualidade Total e MBA em Desenvolvimento Gerencial Avançado, ambos pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-Graduado em Docência do Ensino Superior e Pós-Graduado em Gestão Competitiva no Varejo, ambos pela UCAM. Professor universitário na Área de Administração.

E-mail: jdquelhas@gmail.com

### **Isaque Regis Ouverney**

Economista graduado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em Economia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Experiência em projetos com foco em análise econômica de infraestrutura e fatores de competitividade. Gerente de Infraestrutura na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e assessor dos Conselhos Empresariais de Infraestrutura e Defesa e Segurança Pública da Firjan.

E-mail: iouverney@firjan.com.br

### **Jean Dias Do Rosário**

Capitão de Corveta (FN) da Marinha do Brasil. Formado na Escola Naval em 2012, com Curso de Especialização em Equipamentos de Engenharia em 2017, Curso de Aperfeiçoamento Avançado de Oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais em 2019 pelo CIASC, Curso de Estado-Maior para Oficiais Intermediários em 2023 pela EGN e pós-graduação em Gestão de Operações Logísticas da FURG. Servindo atualmente no Departamento de Curso de Aperfeiçoamento Avançado de Oficiais do Corpo de Fuzileiros Navais.

E-mail: fnrosario@gmail.com

### **Juliana Souza Mota**

Administradora. Pós-graduada em Sociopsicologia pela FESPSP (ênfase em origem de conflitos). Possui o Curso de Gestão dos Recursos de Defesa (CGERD) pela ESG, e o Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) pela ESD. Atuação profissional, desde 2003, em projetos voltados ao fomento da indústria de defesa e segurança. Há 8 anos exerce o cargo de Coordenadora do Departamento de Defesa e Segurança da FIESP.

E-mail: jusmota@gmail.com

### **Marcus Cesar Alves Ribeiro**

Major do Exército Brasileiro. Formado na Academia Militar das Agulhas Negras em 2004, com curso de especialização em equipamentos de engenharia em 2009, curso de aperfeiçoamento de oficiais em 2013 pela EsAO e curso de comando e estado-

maior pela ECEME em 2019/20. Servindo atualmente na 4<sup>a</sup> Subchefia do Estado-Maior do Exército.

E-mail: marcus.cesar.eng@gmail.com

**Pedro Leal de Lima Soares:**

Pesquisador em propriedade industrial do INPI desde 2013. Possui graduação em Engenharia - Habilitação Industrial Elétrica - Ênfase Eletrônica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (1994), Mestrado em Controle de Processo, Automação e Robótica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - COPPE (1998) e Doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Propriedade Intelectual e Inovação da Academia da Propriedade Intelectual do INPI (Tese com Foco em Suficiência Descritiva). Tem experiência na área de Engenharia Elétrica, com ênfase em Automação Industrial. Além disso, está envolvido com atividades de pesquisas na área de Propriedade Industrial.

E-mail: pedrollsoares@yahoo.com.br

**Ricardo Rodrigues De Brito**

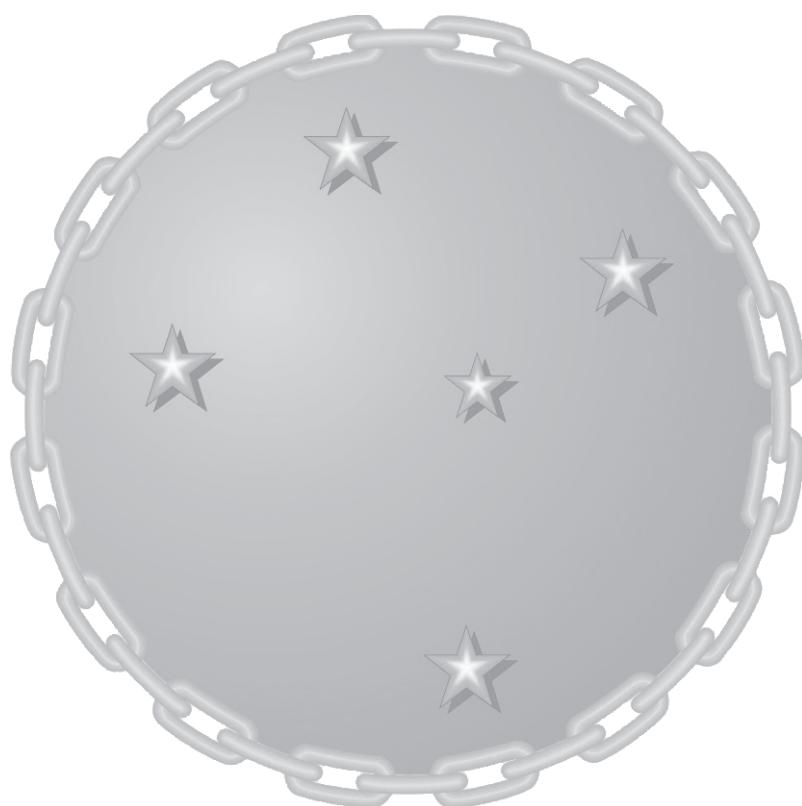
Oficial de Justiça Federal (STM), Professor de Direito Militar do (CBEPJUR - Centro Brasileiro De Estudos E Pesquisas Jurídicas) - Especialista em Direito Militar (Escola Mineira de Direito) - Especialista em Direito Penal e Processo Penal (Universidade Cândido Mendes) - Bacharel em Direito (UFRJ) - Investigador Criminal (1º Batalhão de Polícia do Exército/RJ).

E-mail: rodrix73@gmail.com

**Romulo Sardinha Hermes**

Major Policial Militar do Estado do Rio de Janeiro. Formado na Academia de Polícia Militar Dom João VI em 2008, com curso de aperfeiçoamento de oficiais em 2023 pela ESPM. Servindo atualmente no Centro de Instrução Especializada e Pesquisa Policial como Chefe da Divisão de Pesquisa Policial.

E-mail: hermes.h0683@gmail.com



## GOVERNO, DEFESA E SOCIEDADE

### RESUMO

A criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 representou um marco na modernização da governança em defesa no Brasil, integrando as Forças Armadas sob liderança civil. Essa mudança institucional visou fortalecer o controle democrático e promover maior integração entre civis e militares. Avanços posteriores, como o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e as atualizações quadriennais dos documentos de defesa, têm contribuído para a coordenação das atividades entre o MD e as Forças Singulares, possibilitando uma maior coordenação dos esforços, otimização de recursos e a busca crescente pela interoperabilidade. Nesse contexto é que surge a Chefia de Educação e Cultura para exercer um central na formação e interação educacional do ensino de defesa. Contudo, desafios permanecem, como a necessidade de fortalecer a comunicação estratégica, ampliar o debate sobre os assuntos de defesa entre as instituições militares e civis, aumentar a participação cidadã na elaboração dos documentos de defesa e institucionalizar a formulação de políticas públicas na área. Ao final, apresentam-se recomendações sobre o tema ao Ministério da Defesa.

**Palavras-chave:** Governança; Governo; Forças Armadas; Sociedade; Ministério da Defesa.

### 1 ANTECEDENTES

A criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999 representou uma mudança significativa na estrutura do setor de Defesa brasileiro, ao reunir sob uma mesma pasta a Marinha, o Exército e a Aeronáutica, antes subordinados a ministérios distintos.

Além disso, a criação do MD coincide como período da redemocratização do Brasil e o governo Fernando Henrique Cardoso. Período em que se pensava na coordenação entre as forças militares sob a égide civil. Somado a isso, havia a mentalidade de defesa integrada entre civis e militares onde as forças militares estariam subordinadas ao Ministério da Defesa (Dórea, 2018)

Essa reformulação institucional deu início a um processo de modernização e integração das Forças Armadas, com impactos relevantes sobre a governança em defesa e, por consequência, sobre os interesses estratégicos nacionais no contexto das relações entre Governo, Defesa e Sociedade, sendo aprofundado com a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) em 2010, responsável por planejar e coordenar operações conjuntas, promover interoperabilidade e contribuir para o desenvolvimento de doutrinas militares comuns.

No ano de 2013 foi criado o Instituto Brasileiro de Estudos em Defesa Pandiá Calógeras. Este assessorava o Ministério da Defesa na análise política e estratégica da segurança internacional e da defesa nacional (Dórea, 2018). Além disso, adensava a relação entre civis e militares.



Tal integração favoreceu a unidade de comando, a racionalização de recursos e a articulação estratégica, garantindo uma maior eficiência administrativa e operacional, além de planejamento estratégico unificado. Em longo prazo, tal coordenação pode fortalecer a capacidade de resposta nacional frente a ameaças híbridas e transnacionais, como ciberataques, crime organizado e terrorismo.

Ademais, um dos pilares fundamentais da governança democrática é o controle civil sobre os militares. A criação do MD sob a liderança de civis consolidou institucionalmente essa diretriz. Ainda que, por muitos anos, militares tenham ocupado o cargo de Ministro da Defesa, a estrutura ministerial permitiu consolidar o princípio de subordinação das Forças Armadas ao poder político constitucional.

Esse avanço reforçou a lógica da governança democrática da defesa, ao diferenciar os papéis do poder civil (formulação de políticas e diretrizes) e dos militares (execução e operação), fortalecendo a maturidade institucional do Estado brasileiro. A autoridade civil não apenas favorece a transparência das ações militares, como também amplia o controle político e social sobre o orçamento, planejamento e uso das Forças.

Algumas ações são desenvolvidas pelo Ministério da Defesa para a aproximação entre civis e militares, tais como: projetos Rondon, Calha Norte, Soldado Cidadão, Forças no Esporte, debates na Escola Superior de Guerra e na Associação Brasileira de Estudos da Defesa e integração acadêmica entre instituições civis e militares (Dórea, 2018).

Em perspectiva futura, esse modelo amplia a estabilidade democrática e a legitimidade da Defesa Nacional como política pública de Estado, e não de governo.

Assim, com o fortalecimento da governança em defesa, o Brasil ampliou sua capacidade de articulação internacional em temas de segurança. A atuação em missões de paz da ONU (como no Haiti), a participação em fóruns multilaterais e o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional contribuíram para consolidar o país como ator relevante no cenário internacional. Também passou a investir em capacidades autônomas de defesa, como o desenvolvimento de sistemas estratégicos (submarinos, satélites, aviões de combate, programas espaciais), em articulação com políticas industriais e de inovação.

Esse protagonismo regional e internacional contribui para a defesa dos interesses do Brasil no mundo, promovendo a soberania, a paz e a cooperação internacional. No futuro, essas capacidades serão essenciais para enfrentar disputas tecnológicas, defender recursos estratégicos (como a Amazônia e a área do pré-sal) e afirmar a posição do Brasil em um sistema internacional multipolar.

## 2 SITUAÇÃO ATUAL

O Ministério da Defesa do Brasil possui uma estrutura organizacional responsável por coordenar as atividades das Forças Armadas e formular políticas voltadas à segurança e à soberania nacional. A Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) coordena o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, instrumentos essenciais à transparência e à definição de diretrizes estratégicas. A Assessoria Especial de Relações Institucionais (AERI) promove o diálogo entre o MD, os Poderes da República e a sociedade civil, fortalecendo a participação social nas políticas de defesa. Já a Assessoria de

Comunicação Social (ASCOM) contribui para a conscientização da sociedade por meio de uma comunicação eficaz e acessível (Ministério da Defesa, 2025).

No que se refere à disseminação da Cultura de Defesa (CD), destaca-se a atuação da Chefia de Educação e Cultura (CHEC), que está subordinada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). A CHEC é o órgão responsável pela coordenação das atividades de educação e cultura no âmbito da Defesa.

Entre as suas principais atribuições, a CHEC coordena políticas e diretrizes voltadas ao ensino de defesa nas Forças Armadas. Além disso, promove a interação entre o meio acadêmico e o setor de defesa, sendo responsável por programas como o PRODEFESA (Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa em Defesa Nacional), que apoia financeiramente projetos de pesquisa acadêmica voltados à temática da defesa.

A CHEC, através da Escola Superior de Guerra (ESG) e da Escola Superior de Defesa (ESD) estimula os estudos de defesa, realizando jornadas estratégicas, seminários, assim como publicações acadêmicas, além de firmar convênios com diversas instituições nacionais e internacionais.

As Forças Singulares — Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira — também possuem estruturas voltadas ao ensino, à formação e à pesquisa que contribuem para a disseminação da Cultura de Defesa. Na Marinha do Brasil, a Diretoria de Ensino da Marinha (DEnsM) é responsável pela formação militar e promoção de estudos estratégicos, com destaque para a atuação da Escola de Guerra Naval (EGN), que desenvolve reflexões e pesquisas voltadas ao pensamento estratégico naval. No Exército Brasileiro, o Departamento de Educação e Cultura do Exército (DECEEx) coordena as atividades educacionais da força, com apoio de instituições como a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), que desenvolve pesquisas em estratégia, política e defesa. A Força Aérea Brasileira, por sua vez, conta com a Diretoria de Ensino da Aeronáutica (DIRENS), responsável pela gestão do ensino militar e técnico, além da Universidade da Força Aérea (UNIFA), que estimula a reflexão acadêmica sobre temas de defesa e segurança.

Cada Força mantém, também, setores dedicados à preservação histórica e cultural (DPHDM na Marinha, DPHCEEx no Exército, INCAER na Aeronáutica)<sup>1</sup>, bem como centros de comunicação social que fortalecem a imagem institucional e a interação com a sociedade.

Além disso, programas como o PROMAR e instituições como a FUNCEB reforçam a mentalidade de defesa e ampliam o alcance social das atividades militares (Marinha do Brasil, 2025; Fundação Cultural Exército Brasileiro, 2025). Os departamentos de ciência e tecnologia das Forças contribuem para a inovação e a soberania nacional, completando esse esforço articulado de fortalecimento da cultura e governança em defesa no Brasil.

No âmbito do MD, suas duas escolas, a ESG e a ESD, possuem como principal missão a interação acadêmica entre militares e civis, seja com programas de pós-graduação, nível mestrado acadêmico, seja com cursos de especialização e extensão. As duas escolas promovem estudos avançados nos campos da segurança, do

<sup>1</sup> DPHDM: Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha, DPHCEEx: Diretoria do Patrimônio Histórico do Exército e INCAER: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica.



desenvolvimento e da defesa, sendo os principais instrumentos de difusão da Cultura de Defesa do MD.

Com isso, o Ministério da Defesa, por meio da CHEC e com o apoio das Forças Singulares, desempenha um papel central na promoção da consciência nacional sobre temas de soberania, segurança e defesa, fortalecendo a integração entre os setores civil e militar da sociedade brasileira.

O Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023, materializou em um marco legal as competências da CHEC, em especial as seguintes:

Art. 31. À Chefia de Educação e Cultura compete

[...]

IX - incentivar o intercâmbio e a cooperação das escolas e das instituições de ensino militares com instituições congêneres públicas ou privadas, em âmbitos nacional e internacional, de interesse da defesa;

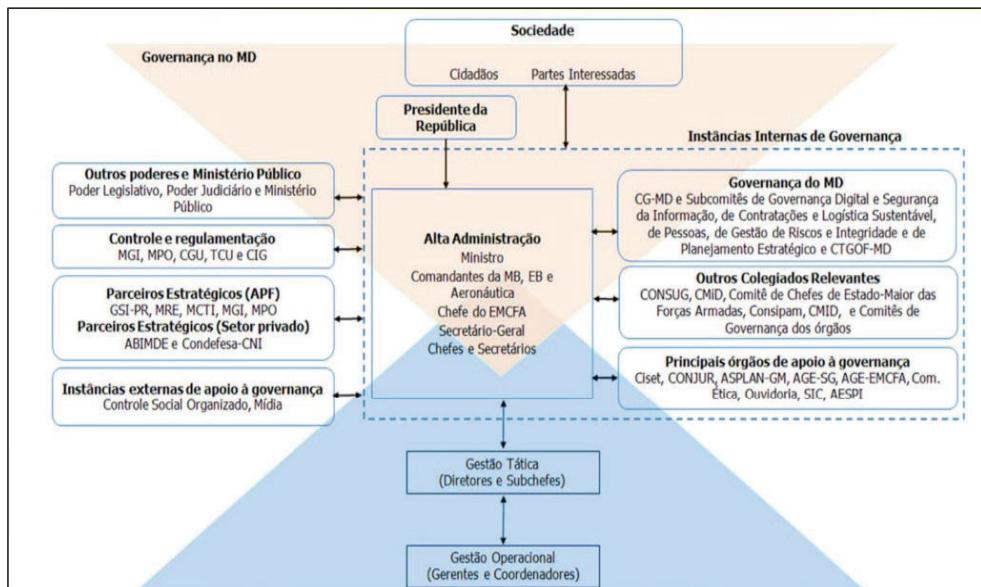
X - promover o desenvolvimento dos estudos de defesa no âmbito do setor de defesa e colaborar para o seu desenvolvimento na sociedade brasileira, principalmente no meio acadêmico;

XI - promover a interação das escolas e das instituições de ciência, tecnologia e inovação das Forças Armadas e destas com as instituições civis de interesse da defesa, no que se refere às atividades pertinentes à área da educação e da cultura;

XII - colaborar para o fortalecimento da interação das instituições de ciência, tecnologia e inovação com a Base Industrial de Defesa, na área da educação e da cultura (Brasil, 2023).

Após essa apresentação sucinta da estrutura de ensino do MD e das Forças Singulares, importante se faz entender como ocorre a governança no setor de defesa.

Abaixo, apresenta-se a estrutura de governança do Ministério da Defesa, bem como sua relação com o ambiente externo e a gestão do setor de defesa.

**Figura 1 - Governança no Ministério da Defesa**

Fonte: Ministério da Defesa, 2024.

Especificamente em relação aos principais atores na área de ensino, destaca-se, abaixo, seu respectivo papel na contribuição de ampliar a cultura de defesa junto à sociedade:

**Quadro 1 - Atores e governança da cultura de defesa**

Autor	Papel na Governança da Cultura de Defesa
MEC	Parceria com o MD para inserir conteúdos de defesa nos currículos escolares e incentivar projetos educativos em escolas e universidades.
CAPES	Apoia financeiramente programas como o PRODEFESA, que fomenta cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) com foco em defesa.
Universidades e Instituições de Ensino Superior	Desenvolvem cursos, pesquisas, eventos e extensão voltados à cultura de defesa, com financiamento do MD e da CAPES.
Pesquisadores, Professores e Estudantes	Producem conhecimento científico e participam ativamente de redes acadêmicas, seminários e publicações sobre defesa.
Cidadãos, ONGs e Mídia	Participa de debates públicos, conferências, fóruns, iniciativas de educação para a paz e soberania nacional.
Congresso Nacional	Responsável pelo controle democrático da Defesa, articulação de políticas públicas e aprovação do orçamento e da legislação sobre defesa.

Fonte: os Autores, 2025.



### 3 RECOMENDAÇÕES

As recomendações propostas buscam contribuir com a disseminação da cultura de defesa na sociedade, considerando o conceito proposto por Paiva (2017):

[A cultura de defesa] significa a conscientização da sociedade como um todo da tradição, do conhecimento, e da mentalidade de defesa. Isso engloba todo o complexo que inclui o conhecimento, o estado da arte, o conjunto de ideias, as leis, os programas e projetos, os costumes, comportamentos, símbolos, práticas militares e sociais adquiridas e/ou desenvolvidos pela Defesa Nacional ao longo de sua construção histórica na formação do Estado e sociedade brasileira.

Portanto, “o objetivo da promoção da cultura de defesa é de se fazer assimilar essa cultura pelos distintos grupos sociais da sociedade brasileira” (Paiva, 2017). Segundo o autor, um dos objetivos dessa promoção seria “gerar entendimentos compartilhados entre o grupo social militar e civis, a fim de atingir uma conscientização popular e tentar democratizar mais ainda a construção social – conjunta entre civis e militares – do papel das Forças Armadas” (Paiva, 2017).

Nesse sentido, “A percepção e o grau de importância atribuído pela sociedade aos assuntos relacionados à Defesa Nacional e às Forças Armadas têm impacto significativo no processo decisório do Estado brasileiro nas questões relacionadas ao tema” (Silva, 2022). Entende-se que a cultura de defesa pode ser tanto agente quanto estrutura (Paiva, 2017).

A seguir, apresentam-se as recomendações.

#### 3.1 Aprimorar a comunicação estratégica para disseminar a cultura de defesa

A percepção é que a comunicação estratégica da Defesa no Brasil ainda se mostra limitada. Para ampliar seu alcance e despertar o interesse da sociedade civil, é necessário reformular a abordagem comunicacional, tornando-a mais acessível, transparente e integrada aos meios digitais e às redes sociais, e não meramente informativa e institucional.

Para uma mudança de cenário é fundamental que se desenvolva uma comunicação mais voltada para o cidadão, que demonstre a relação da defesa com temas do cotidiano (como ajuda humanitária e proteção cibernética), utilizando-se de múltiplas linguagens e mídias.

Além disso, a comunicação junto à sociedade deve incorporar elementos pedagógicos e de diálogos, promovendo espaços de escuta e interação, para que não fique restrita somente à divulgação.

A comunicação estratégica acessível evita o desconhecimento e a indiferença da população, e ainda ajuda a promover a construção de uma cultura de defesa inclusiva e participativa.

#### 3.2 Firmar parcerias com a rede pública de ensino básico

A educação básica é fundamental para a formação de uma consciência cidadã crítica, e, portanto, deve ser parte central da estratégia para difundir a cultura de defesa.

Firmar parcerias entre o Ministério da Defesa, instituições de ensino e secretarias de educação pode permitir a elaboração de materiais didáticos adequados, à formação contínua de professores e inclusão de conteúdos relacionados à defesa nacional de forma interdisciplinar.

Depreende-se que a atual desconexão entre a temática da Defesa e a Educação Básica pode ser um entrave significativo para a construção de uma cultura de defesa no Brasil. A escola como espaço de debate e formação evita que o tema fique restrito às classes políticas e militares.

### **3.3 Inserir a população na construção de diretrizes de Defesa: consulta pública, fóruns, congressos**

A formulação de políticas públicas de defesa em sociedades democráticas deve incluir mecanismos de participação social, a fim de assegurar legitimidade, pluralidade e transparência. No entanto, no Brasil, o debate sobre defesa ainda é marcado por baixa participação popular e escassa transparência nas instâncias decisórias.

A inclusão cidadã por meio de consultas públicas, fóruns de discussão e congressos acadêmicos podem ampliar a legitimidade das políticas de defesa, e ainda promover maior pluralidade de opiniões sobre ameaças, prioridade e estratégias. Tais práticas também auxiliam na aproximação da defesa em relação às demais políticas públicas, não restringindo a temática somente ao ambiente militar.

### **3.4 Criar um centro de políticas públicas de Defesa (institucionalização)**

A criação de um centro civil, multidisciplinar e permanente para análise, formulação e monitoramento de políticas públicas é uma medida estruturante. Tal centro poderia atuar como interface entre o Estado, o ambiente militar e a sociedade civil, produzindo conhecimento técnico, promovendo debates e subsidiando decisões estratégicas.

A ausência de uma estrutura institucional voltada à formulação de políticas públicas, possivelmente, impacta nos planos estratégicos e contribui ainda mais para o distanciamento entre governo, sociedade e instituições militares. A sua criação ajudaria a fortalecer a maturidade democrática no campo de defesa.

## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No que tange à cultura de defesa, o Ministério da Defesa (MD) exerce papel central na sua promoção e na governança do setor, articulando estratégias e ações por meio de suas assessorias e chefias especializadas. A Chefia de Educação e Cultura, por sua vez, articula as instituições de ensino e cultura do setor, promovendo a integração entre civis e militares, o reconhecimento de cursos no sistema educacional nacional, e a valorização da memória e inovação no ensino da defesa, reforçando a cultura de defesa como parte da identidade nacional.



As Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) contribuem significativamente para a construção e difusão da cultura de defesa por meio de órgãos especializados em patrimônio, comunicação, ensino e ciência e tecnologia. As escolas de altos estudos do MD e das Forças, como a Escola Superior de Guerra, a Escola Superior de Defesa, a Escola de Guerra Naval, a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e a Universidade da Força Aérea promovem a educação e a difusão em temas de interesse da Defesa Nacional, integrando civis e militares.

Por fim, a democratização da cultura de defesa no Brasil exige ações estruturadas e de longo prazo, ancoradas na transparência, participação cidadã e educação pública. A defesa nacional não pode ser compreendida apenas como função militar, mas como uma política pública transversal que demanda envolvimento de toda a sociedade. Para isso, é essencial aprimorar a comunicação institucional, firmar parcerias educacionais, ampliar os mecanismos de participação social e institucionalizar o debate técnico e estratégico por meio de centros de excelência em políticas públicas de defesa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 11.337, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções de Confiança e das gratificações do Ministério da Defesa, e remaneja cargos em comissão, funções de confiança e gratificações. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/d11337.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11337.htm). Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Ciência e tecnologia*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/ciencia-e-tecnologia/ciencia-e-tecnologia#:~:text=Para%20fortalecer%20esse%20elo%2C%20,tec-nol%C3%B3gicos%20que%20envolvem%20sua%20participa%C3%A7%C3%A3o.> Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Chefia de Educação e Cultura*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/composicao/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas-emcfa/chefia-de-educacao-e-cultura/chefia-de-educacao-e-cultura>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Comunicação Social – ASCOM*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relacionamento-com-a-sociedade/assessoria-especial-de-comunicacao-social-ascom>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Institucional*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Governança do Setor de Defesa*. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/governanca-do-setor-de-defesa>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Relatório de gestão 2024*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2024.

CASTELLS, M. *O poder da comunicação*. São Paulo; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

DIRETORIA DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E DOCUMENTAÇÃO DA MARINHA – DPHDM. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dphdm/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

DÓREA, L. H. C. *A evolução histórica do Ministério da Defesa e as ações desenvolvidas para a conscientização da sociedade brasileira sobre os assuntos de defesa*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.

FUNDAÇÃO CULTURAL EXÉRCITO BRASILEIRO. *Institucional*. Disponível em: <https://www.funceb.org.br/quemsomos-funceb>. Acesso em: 3 jun. 2025.



MARINHA DO BRASIL. *Promoção da mentalidade marítima*. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/pt-br/promar>. Acesso em: 1 jun. 2025.

PAIVA, F. *A promoção da cultura de defesa no Brasil: 2008–2016*. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS), Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uni-ceub.br/jspui/bitstream/13564/1/21322570.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2025.

PICON, M. C. R. Cultura de defesa e educação: desafios para a formação da cidadania. *Revista da Defesa Nacional*, n. 832, 2012.

RABELO, M. G. Instituições de pesquisa em defesa: desafios e oportunidades no Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 62, n. 2, 2019.

SILVA, M. *Cultura de defesa: caminhos para o desenvolvimento da mentalidade de Defesa Nacional*. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola Superior de Defesa (ESD), Brasília, 2022. Disponível em: [https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1606/1/48%20TCC%20CAED%202022\\_FERNANDO\\_MARISALVO\\_revbib.pdf](https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1606/1/48%20TCC%20CAED%202022_FERNANDO_MARISALVO_revbib.pdf). Acesso em: 3 jun. 2025.

## AUTORES

### **Jacintho Maia Neto**

Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1986). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2002) e Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas (2015). Pesquisador Líder do Observatório de Segurança e Defesa (ESG). Atualmente, é Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa, Diretor do Instituto Therezinha de Castro e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola Superior de Guerra.

E-mail: [jacintho.neto@esg.br](mailto:jacintho.neto@esg.br)

### **Alexandre Barbosa de Oliveira**

Doutor e professor do magistério superior da UFRJ, Líder do grupo de ensino, pesquisa e Extensão de Saúde em Emergências e Desastres e professor permanente do programa de pós-graduação da Escola de Enfermagem Anna Nery (UFRJ).

E-mail: [alexbaroli@gmail.com](mailto:alexbaroli@gmail.com)

### **Bruno Caetano Accioly**

Major do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, Assessor do Chefe do Estado-Maior Geral e Subcomandante-Geral do CBMERJ.

E-mail: [brunocaetanobm@gmail.com](mailto:brunocaetanobm@gmail.com)

### **Daniela Marques Da Silva**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da UFF (PPGEST/UFF).

E-mail: [marquesdaniela@id.uff.br](mailto:marquesdaniela@id.uff.br)

### **Danilo Pereira Bezerra**

Capitão de Fragata, Ajudante da Divisão de Tecnologia e Sistemas Navais do Estado-Maior da Armada.

E-mail: [danilopbezerra@gmail.com](mailto:danilopbezerra@gmail.com)

### **Fabio Elissandro Cassimiro Ramos**

Diretor da Escola de Gestão Pública, cursando doutorado e mestre em Segurança e Defesa Interamericana, pelo Colégio Interamericano de Defesa Washigton DC/USA em 2022.

E-mail: [fabiocassimiroramos@gmail.com](mailto:fabiocassimiroramos@gmail.com)



### **Francielle Araújo Pains**

Departamento de Migrações/Ministério da Justiça e Segurança Pública, Assistente Técnica da Diretora do Departamento de Migrações.

E-mail: [francielle.pains@gmail.com](mailto:francielle.pains@gmail.com)

### **Leandro De Souza Lemos**

Capitão-Tenente, aluno do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra.

E-Mail: [leandro.s.lemos5@gmail.com](mailto:leandro.s.lemos5@gmail.com)

### **Livia Maria Zahra Barud Torres**

Capitã do Exército Brasileiro, mestrado em Ciências Militares da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército e Pós-Graduação em Ciências Militares, ESAO-RJ. Pós-Graduação MBA em Segurança Pública e Defesa Nacional, IMES, MG.

E-Mail: [Barudtorres@yahoo.com.br](mailto:Barudtorres@yahoo.com.br)

### **Loide De Sousa Santiago**

Servidora Civil da Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN) do Ministério da Defesa (MD).

E-mail: [loidesantiag@gmail.com](mailto:loidesantiag@gmail.com)

### **Marcio Alexandre Sarmento D'avila**

Consultor/Diretor da RESILIENCE ACADEMY.

E-mail: [marcio.davila@gmail.com](mailto:marcio.davila@gmail.com)

### **Marcio Pereira Basilio**

Doutor em Engenharia de Produção pela UFF, Servidor Público da CGE/RJ, Coordenador da CGE/CRE/Coordenadoria de Responsabilização de Pessoas Jurídicas.

E-Mail: [marciopbasilio@gmail.com](mailto:marciopbasilio@gmail.com)

### **Walter Januzzi**

Assessor do Gabinete da Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa (MD).

E-mail: [Walter.januzzi@defesa.gov.br](mailto:Walter.januzzi@defesa.gov.br)

## GOVERNO, DEFESA E OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

### RESUMO

A criação do Ministério da Defesa, em 1999, representou um marco institucional e político na história republicana brasileira. Ao substituir os antigos ministérios militares por uma estrutura única e civil, buscou-se alinhar o setor de defesa aos princípios democráticos, garantir maior eficiência na formulação de políticas estratégicas e inserir o Brasil em um contexto internacional de defesa cooperativa desempenhando, dessa forma, um papel decisivo na modernização da governança da Defesa no Brasil. Ao integrar política, planejamento e comando sob uma estrutura civil, o país avançou em direção a um modelo de defesa moderno, integrado e voltado para os interesses nacionais. As operações Interagências no contexto “Governo e Defesa” passaram a ser mais dinâmicas, favorecendo respostas coordenadas a ameaças multidimensionais e promovendo a inserção soberana do Brasil no cenário internacional, alinhando respostas a uma nova dinâmica complexa de ameaças transnacionais. Esse trabalho analisa os impactos dessa transformação, suas bases normativas, os avanços na governança em defesa e as projeções para o futuro da política nacional de defesa com impacto nas relações interagências.

**Palavras-chave:** Governança; Governo; Ministério da Defesa; Forças Armadas; Operações Interagências.

### 1 ANTECEDENTES

Antes da criação do Ministério da Defesa (MD), o Brasil possuía três ministérios autônomos responsáveis pelas Forças Armadas: Ministério do Exército, Ministério da Marinha e Ministério da Aeronáutica, respondendo diretamente ao Presidente da República. Essa estrutura era herança do período militar e refletia a autonomia operacional e política das Forças, dificultando a coordenação interforças, o planejamento conjunto e o controle civil efetivo. A ausência de uma governança integrada impactava negativamente a articulação com outras áreas estratégicas do Estado.

O Ministério da Defesa foi instituído pela Lei Complementar (LC) nº 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999a), por meio da qual foi estabelecida a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, além de instaurar uma nova estrutura administrativa onde os comandos militares passaram a ser subordinados a uma autoridade civil superior.

No processo de reestruturação institucional, foi promulgada a Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999 que, com função instrumental e acessória, veio a promover adequações com a finalidade de estabelecer as regulamentações administrativas imprescindíveis à consolidação da nova estrutura organizacional da defesa nacional.

Neste contexto, a LC nº 97/1999 teve a função específica de construir o fundamento jurídico central que balizou a criação do Ministério da Defesa (MD),



enquanto a MP nº 1.911-10/1999 (Brasil, 1999b) surgiu como um ato normativo transitório e complementar, com fulcro na operacionalização da execução inserida nas mudanças estruturais impostas pela Lei Complementar.

Após a criação do MD, foi possível observar uma mudança considerável na governança dos setores de Segurança e Defesa no país, já que visou consolidar a integração das Forças Armadas à sociedade. A estrutura estabelecida, desde então, tem permitido maior articulação e, com êxito, foi possível formular a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) devidamente postas de acordo com os principais interesses da nação - soberania, dissuasão e presença regional, orientando os rumos da segurança nacional. A elaboração desses instrumentos institucionais também incentivou o envolvimento da sociedade civil e da comunidade acadêmica nos debates sobre defesa, ampliando a transparência e a legitimidade das ações do setor.

Nesta situação, é possível observar que a governança em defesa passa a incorporar uma abordagem de ações estratégicas interagências, por meio da qual estabelece a participação das Forças Armadas, de órgãos civis e agências governamentais, em atuação conjunta para o alcance de um objetivo comum (político ou estratégico), que atendem ao interesse nacional: a segurança nacional. Essa atuação, por meio de ações coerentes e consistentes, que podem abranger diversas áreas como desenvolvimento, segurança e ajuda humanitária, permite uma resposta mais eficaz às ameaças e problemas, fortalecendo a soberania nacional.

As ideias-chave associadas a Interagências são **coordenação** – que facilita a troca de informações e o alinhamento de esforços entre diferentes órgãos; **colaboração** – interação profunda, com compartilhamento de responsabilidades e recursos visando um objetivo comum, e **prevenção da dispersão de recursos** – busca pelo uso mais eficiente de recursos entre diferentes entidades.

Assim, constata-se a aproximação do MD a outros órgãos governamentais, tais como o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça e Segurança Pública, e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), os quais interagem de forma efetiva com as Forças Armadas em diversas ações no âmbito da segurança e defesa. Entretanto, esta interação ainda é considerada incipiente, faltando normativas integradas, mecanismos de infraestrutura e tecnologia conjunta, compartilhamento de informações, base de dados ainda separadas, capacitação conjunta.

A mudança de procedimento, que privilegia a interação entre órgãos civis e militares, evidencia a possibilidade de promover uma abordagem interagências que pode ampliar a capacidade de enfrentamento das ameaças que ultrapassam as questões militares tradicionais alcançando os ciberataques, os crimes transnacionais e os crimes ambientais, além de atingir o crime organizado.

Contudo, a partir da análise foi possível levantar lacunas que apontam para vulnerabilidades e sensibilidades que evidenciam dificuldades do Estado em solucionar determinadas ameaças, tais como questões relacionadas à garantia da saúde e à segurança das fronteiras, além da evasão de tecnologias de aplicação dual geradas no âmbito das Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) no país.

Neste contexto, evidencia-se a importância da interação entre o Setor de Defesa (MD e Forças Singulares) e a sociedade como pilar da nova governança a ser proposta. Este direcionamento viabilizará a aproximação com a academia e os

diversos setores da indústria nacional com objetivo de legitimar a aplicabilidade das políticas estabelecidas no Setor de Defesa com vistas a incentivar o investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação fortalecendo a tripla hélice, o que caracteriza um esforço conjunto entre Estado e sociedade.

## 2 SITUAÇÃO ATUAL

O Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) possuem estrutura organizacional desenhada para assegurar a condução integrada da Defesa Nacional. No contexto das operações interagências, essa estrutura é essencial para coordenar esforços entre as Forças Singulares e os demais órgãos governamentais e civis.

Na estrutura organizacional relacionada às Operações Interagências coordenadas pelo Ministério da Defesa, em nível político, este é responsável por planejar, estabelecer diretrizes, coordenar e conduzir a política de defesa nacional. Os principais elementos com ligação direta com as operações interagências da estrutura do MD são:

a) O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) que atua como principal órgão de planejamento e coordenação de ações conjuntas e interagências. Em nível estratégico, atua na integração das Forças Armadas, coordena o emprego conjunto das Forças com órgãos civis, elabora planos estratégicos e propõe diretrizes para capacitação conjunta. Na estrutura do EMCFA, destacam-se a Agência de Inteligência de Defesa (AIDef) e a Chefia de Operações Conjuntas (CHOC). A partir de sua criação, missões conjuntas, como operações de fronteira, ciberdefesa e participação em forças de paz, passaram a ser planejadas e executadas com maior sinergia, eficiência no uso de recursos e capacidade de resposta.

b) A Marinha do Brasil, por meio do Comando de Operações Navais (ComOpNav), atua na segurança marítima, no combate ao tráfico, no controle costeiro e no apoio humanitário. Também coopera com Polícia Federal (PF), a Receita Federal e órgãos ambientais. Além disso, pela necessidade de atuação conjunta a MB criou o Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), que passou por transformações vindo a se tornar o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAZ).

c) O Exército Brasileiro através do Comando de Operações Terrestres (COTER), lidera operações com órgãos civis e atua em Garantia da Lei e da Ordem (GLO), em combate a crimes ambientais e em apoio à Defesa Civil.

d) A Força Aérea Brasileira com o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) realiza patrulha do espaço aéreo juntamente com a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA). Além disso, executa evacuações médicas e apoio logístico em emergências.

Os Comandos das Forças Singulares e os Comandos Conjuntos são o nível operacional da estrutura relacionada a interagências, cabendo às tropas empregadas nas ações propostas em cada missão o nível tático. Assim, a estrutura organizacional do MD e das Forças Singulares permite a atuação coordenada e eficaz em operações interagências. O EMCFA é o principal articulador dessas ações, assegurando que as diretrizes do MD se convertam em operações sinérgicas e estratégicas.



O ambiente interagências que se consolida a partir da parceria estabelecida entre as forças armadas e os órgãos e agências externas exige a colaboração entre militares e civis. O MD, através do EMCFA, coordena e atua em parceria com diversas agências e órgãos federais, estaduais e municipais, estabelecendo um fluxo de informações e decisões entre os níveis estratégico, operacional e tático. Pode-se citar exemplo de agências governamentais e não governamentais: Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Ministério das Relações Exteriores (MRE), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, IBAMA/ICMBio, Defesa Civil/Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR), Receita Federal, Ministério da Saúde, ANVISA, Comissões Interministeriais e centros de coordenação conjunta do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

### **3 RECOMENDAÇÕES**

Uma análise crítica da estrutura de governança no ambiente das operações interagências no Brasil revela avanços institucionais relevantes, mas também aponta desafios persistentes de integração, coordenação e cultura organizacional entre os diversos atores envolvidos. Podemos citar os avanços e os pontos positivos, bem como as fragilidades e os desafios estruturais:

**a) Avanços e Pontos Positivos:**

- Existência de alguns marcos estratégicos: o Brasil conta com documentos fundamentais como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional, que reconhecem a importância da atuação interagências e da integração entre o setor militar e civil.

- Criação e fortalecimento do EMCFA: o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas representa um avanço na articulação e no planejamento conjunto, pois atua como elo entre o Ministério da Defesa e as Forças Singulares, fomentando a interoperabilidade com órgãos civis por meio de exercícios e simulações integradas.

- Histórico de cooperação em operações reais: as Operações Ágata, as de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), as de segurança de grandes eventos e as missões humanitárias mostram que a estrutura, apesar de imperfeita, é funcional em contextos específicos.

**b) Fragilidades e Desafios Estruturais:**

- Falta de um arcabouço normativo consolidado: a inexistência de legislação clara e abrangente que regule sistematicamente as operações interagências gera ambiguidades e sobreposições de competências.

- Baixo nível de institucionalização da cultura interagências: a falta de uma doutrina comum e permanente compartilhada entre civis e militares acarreta a tomada de ações improvisadas ou conduzidas em contextos emergenciais.

- Barreiras burocráticas e disputas institucionais: a compartmentalização dos órgãos e a disputa por protagonismo comprometem a integração e a eficácia das ações conjuntas.

- Limitações na capacitação conjunta: são escassos os programas permanentes de formação integrada entre civis e militares, prejudicando a sinergia operacional.

- Ausência de uma Estratégia de Segurança Nacional que norteie a compreensão dos órgãos sobre segurança nacionais e o impacto das ameaças em políticas públicas.

Por conseguinte, considerando que as operações interagências são essenciais para o enfrentamento de desafios complexos — tais como a defesa cibernética, os desastres naturais que exigem a proteção das infraestruturas críticas, bem como as questões atinentes à segurança pública —, este trabalho tem como objetivo propor ações que viabilizem uma maior integração entre a sociedade civil, o Estado e o setor de Defesa.

A partir do diagnóstico inicial, observa-se que o Governo e a Defesa possuem estruturas organizacionais estabelecidas e consolidadas, o marco legal e as políticas públicas vigentes que atendem às demandas específicas do setor e, apresentam capacidade de integrar as expertises no âmbito do planejamento específico em análises de cenários e gestão de crises.

Contudo, cabe ressaltar alguns pontos fracos tais como fragmentação institucional, burocracia, deficiência nas comunicações, entraves na interoperabilidade, além da ausência de uma cultura integrada que propicie a aproximação entre as Forças Armadas e a Sociedade.

Neste contexto, há que se propor algumas ações relevantes para a melhoria desta interação as quais perpassam primordialmente o aprimoramento da estratégia de comunicação entre as Forças Armadas e a Sociedade Civil, a partir da qual será possível, estruturar esta parceria em conjunto, quais sejam:

- a) Proceder a adequação dos marcos legais específicos para as operações interagências.
- b) Propor que a Casa Civil da Presidência da República, ou uma agência própria para assuntos interagências, lidere a construção de uma doutrina interagências, coordenando a participação interministerial, para posterior debate e aprovação através de um Comitê Interministerial de Relações Interagências.
- c) Reestruturar a interoperabilidade, por meio do desenvolvimento de sistemas integrados de comunicação e compartilhamento de informações.
- d) Aperfeiçoar o sistema de capacitação e formação conjunta dos agentes militares e civis criando centros permanentes interagências compostos por equipes mistas por meio dos quais será possível fomentar a cultura interagências e a construção de confiança nas academias e cursos de formação.
- e) Adotar tecnologias de comando e controle integradas.
- f) Proceder a estruturação do EMCFA em seções clássicas de Estado-Maior, de acordo com a Doutrina de Operações Conjuntas (MD-30) e a Doutrina de Operação Interagências (MD-33) com vistas a aprimorar a governança das operações interagências civis e militares.

No que tange à estruturação, ainda é possível empenho no estabelecimento de plataformas de comunicação social e de campanhas de conscientização junto às instituições civis, com vistas a restabelecer a confiança entre a sociedade e as instituições militares e, fortalecer a interação entre os órgãos.



Ademais, considerando a governança da Base Industrial de Defesa é imprescindível estabelecer incentivos à inovação tecnológica com intuito de fomentar o desenvolvimento de novas soluções tecnológicas para o setor a partir de parcerias estabelecidas com as Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICTs) e que tenham como principal característica a interoperabilidade sistêmica.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em face do exposto, considera-se relevante salientar que a articulação entre as competências institucionais e a sociedade civil representa o diferencial para a estruturação das operações interagências no Brasil. Assim, as sugestões aventadas têm por finalidade apresentar um modelo que contempla integração e transparência com intuito de gerir os entraves encontrados no processo atual.

Desta forma, entende-se que as propostas apresentadas têm a capacidade de aprimorar a governança, modernizar as bases das relações interagências no Brasil e fortalecer a interoperabilidade com a participação efetiva e constante da sociedade civil, pois o futuro da Governança Interagências depende da capacidade de adaptação às novas ameaças e da construção de uma cultura de cooperação entre as instituições.

## REFERÊNCIAS

BOCK, Carlos; LIMA JUNIOR, H. S. *A atuação integrada das forças de segurança pública no Brasil a partir de 2019 e os impactos na ordem pública e na defesa nacional*. Brasília: ESD/CAED, 2021.

BRASIL. *Decreto nº 4.566, de 3 de dezembro de 2002*. Aprova a Estrutura Regimental do Comando da Aeronáutica e dá outras providências. Institui o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), anteriormente denominado Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 dez. 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4566.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4566.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 60.900, de 12 de julho de 1967*. Aprova a Estrutura Regimental do Exército Brasileiro. Cria o Comando de Operações Terrestres (COTER), subordinado ao Comando do Exército. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 14 jul. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1960-1969/D60900.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1960-1969/D60900.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 7.974, de 1º de abril de 2013*. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e dá outras providências. Cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 abr. 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7974.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7974.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 88.545, de 25 de julho de 1983*. Dispõe sobre a organização básica da Marinha do Brasil e dá outras providências. Cria o Comando de Operações Navais (ComOpNav). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 jul. 1983. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d88545.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d88545.htm). Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999a*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1999.

BRASIL. *Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012*. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 mar. 2012.

BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: DF: Ministério da Defesa., 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso em 21 maio 2025.



BRASIL. *Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999b*. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. *Operações interagências. MD33-M-12*. Brasília: DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a\\_ma\\_12a\\_opa\\_interagenciasa\\_2a\\_edo\\_2017.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_edo_2017.pdf). Acesso em 21 maio 2025.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: 1 jun. 2025.

BRASIL. *Portaria nº 1.478/MD, de 22 de maio de 2020*. Cria a Chefia de Operações Conjuntas (CHOC), no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 maio 2020.

BRASIL. *Portaria nº 3.045/MD, de 9 de julho de 2020*. Dispõe sobre a organização e funcionamento da Agência de Inteligência de Defesa (AIDef). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jul. 2020.

BRASIL. *Portaria Normativa nº 1.820/MD, de 23 de dezembro de 2014*. Aprova a Estrutura Regimental do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 24 dez. 2014.

CEPIK, Marco. *Segurança e Defesa: conceitos e convergências. Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 265-288, jul./dez. 2011.

DINIZ, Eugênio. *A nova arquitetura institucional da defesa no Brasil. Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, p. 69-96, 2003.

## AUTORES

### **Cintiene Sandes Monfredo Mendes**

Professora Adjunta da Escola Superior de Defesa (ESD), Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa - PPGSDD/ESD. Coordenadora Acadêmica do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências (CCOPI/ESD). Doutora pelo Programa de Pós-graduação em História Comparada (UFRJ). Mestre em História Comparada -UFRJ/2011 e graduada em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2008). Tem experiência na área de História, Relações Internacionais e Defesa, atuando principalmente nos seguintes temas: Integração regional, Mercosul, Mecanismos de Solução de Controvérsias, Cooperação e Defesa na América do Sul, Cooperação Interagências, Métodos e Técnicas dos Estudos de Defesa, Modelagem e Simulação, Wargaming, Policy Making e Governança em Defesa.

### **Alexandre Teixeira Barbosa**

MSc Engenharia Química, CEO da EMMATECH.

E-mail: alexandre@emmatech.com.br

### **Aristóteles Prestes Dos Santos Júnior**

Coronel do Exército Brasileiro, Pós-graduação em Altos Estudos de Política e Estratégia, Chefe da 3ª Seção/Estado-Maior do Comando de Defesa Cibernética.

E-mail: arist2268@gmail.com

### **Christiane Xavier Da Luz Rodrigues**

Tenente Coronel da Força Aérea Brasileira, Especialista em Comando, Estado-Maior e Política e Estratégia Aeroespaciais (ECEMAR), Chefe da Seção de Faturamento da Assessoria para Tarifas de Navegação Aérea do DECEA (EMAER).

E-mail: christiane\_luz@yahoo.com.br

### **Fabio Goulart Villela**

Mestre em Ciências Jurídicas - Universidade Autónoma de Lisboa. Procurador-Chefe do Ministério Público do Trabalho do Estado do RJ e Secretário de Segurança Institucional do Gabinete do Procurador-Geral do Trabalho

E-mail: fabiovillela@hotmail.com

### **Fabio Tayarol Marques**

Comandante de Mar-e-Guerra, Mestre em Ciências Navais - Escola de Guerra Naval. Encarregado da Divisão de Análise e Desenvolvimento de Conceitos, Estratégias e Doutrinas do Estado-Maior da Armada



E-mail: fabio.tayarol@hotmail.com

**Henrique de Souza Lima Junior**

Coronel da Polícia Militar de Tocantins, Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – UFT/Esmat. Assessor Parlamentar Federal

E-mail: henrique.oficial@hotmail.com

**Jedaias Emerson Ferreira**

Bacharel em Direito Faculdade da Cidade – RJ. Coordenador da Polícia Judicial do TRT1

E-mail: jemersonferreira007@gmail.com

**Leila Barbieri de Matos Frossard**

Mestre em Administração Pública - ênfase em Orçamento – Universidade de Brasília (UnB)

E-mail: lbfrossard@hotmail.com

**Luciene Ferreira Gaspar Amaral**

Doutora em Química de Produtos Naturais. Especialista Sênior em Propriedade Intelectual

E-mail: luciene.amaral@mdic.gov.br

Maxwell Denigres

Ministério da Defesa. Mestrado na Universidade de Turim (ITA) 2024. Secretário-Executivo da SPP (EGN)

E-mail: maxdenigres@gmail.com

**Nelson Roberto Bianco Junior**

Major do Exército Brasileiro. Pós-graduação em Artilharia Antiaérea e Comunicação Social, Chefe da Divisão de Apoio ao Comando-ECEME

E-mail: nrbiancojunior@gmai.com

**Ricardo Salvador De Toma-García**

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

Pesquisador Pós-doc - Segurança Integrada Fronteiras (ECEME (IMM)

E-mail: de\_toma7@hotmail.com.br

## GOVERNO, DEFESA E O CONGRESSO NACIONAL

### RESUMO

Desde a sua criação em 1999, o Ministério da Defesa (MD) representou um marco transformador para o Setor de Defesa brasileiro, especialmente no que tange à Governança em Defesa. Naquele momento, quatro ministérios militares (Estado-Maior das Forças Armadas, Marinha, Exército e Força Aérea) foram unificados no MD. Ao longo do tempo, mais mudanças ocorreram na estrutura do ministério. Neste sentido, este trabalho tem como objetivo sintetizar as mudanças ocorridas e analisar o seu impacto na capacidade de defesa do país, considerando a dinâmica entre o Governo, o MD e o Congresso Nacional (CN). Serão apresentadas as estruturas existentes no MD e Forças Singulares, destacando-se os setores que possuem interação com o CN e, ao final, sugerem-se proposições para o aprimoramento das relações entre o CN e o Setor Defesa, na busca por uma melhor Governança.

**Palavras-chave:** Governança; Governo; Ministério da Defesa; Forças Armadas; Congresso Nacional.

### 1 ANTECEDENTES

O contexto histórico da criação do Ministério da MD e seus objetivos podem ser destacados em três aspectos: a situação das Forças Armadas brasileiras antes de 1999, as motivações políticas por trás deste processo e documentos estratégicos publicados e consequências da criação do Ministério da Defesa (MD).

#### 1.1 Situação das Forças Armadas Brasileiras antes de 1999

Antes da instituição do Ministério da Defesa em 1999, a organização das Forças Armadas brasileiras era caracterizada pela existência de ministérios separados para cada uma das três forças: Marinha do Brasil (MB), Exército Brasileiro (EB) e Força Aérea Brasileira (FAB). Conforme exposto pela (Brasil, 1999c), essa estrutura, embora tradicional, apresentava desafios significativos em termos de coordenação estratégica unificada e desenvolvimento de uma doutrina de emprego combinado eficaz.

Na tramitação do projeto de lei complementar de reformulação das Forças Armadas, de iniciativa do Executivo, Senador Iris Rezende (PMDB-GO), em seu parecer à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), observou que a experiência histórica brasileira demonstrava que a organização das Forças Armadas em ministérios distintos, ligados apenas por um elo político, dificultava e retardava “o necessário desenvolvimento da doutrina de emprego combinado das três forças” (Brasil, 1999c). Neste contexto, surgiu a criação do Ministério da Defesa.

A fragmentação do comando e da administração sob ministérios independentes potencialmente levava a uma alocação de recursos menos eficiente e a uma complexidade na supervisão política das atividades militares. A existência de ministérios separados para o Exército, Marinha e Aeronáutica (Brasil, ([2025f]), antes de 1999, conforme indicado em diversas fontes, reforça a compreensão de que a



criação do MD representou uma mudança estrutural fundamental na forma como o setor de defesa era organizado e governado.

## 1.2 Motivações Políticas por trás da criação do Ministério da Defesa

A criação do Ministério da Defesa em 10 de junho de 1999, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi resultado de um processo que envolveu significativa vontade política e considerações estratégicas, conforme destacado por Vasconcellos (2014).

Durante sua campanha eleitoral, FHC já havia sinalizado a necessidade de adaptar as Forças de Defesa às demandas futuras, o que culminou na Lei Complementar nº 97/99, que instituiu o Ministério da Defesa (Brasil, 1999a). O projeto de lei enviado ao Congresso Nacional, com a exposição de motivos assinada por oito ministros, incluindo os da Marinha, Aeronáutica e Relações Exteriores, explicitava os objetivos centrais da iniciativa (Brasil, 1999c).

A mesma Agência do Senado (Brasil, 1999c), menciona que, dentre esses objetivos, destacavam-se a “otimização da capacidade de defesa do país, a modernização e racionalização das Forças Armadas e o abandono de estruturas administrativas pesadas visando à redução de despesas”. O mesmo debate acrescenta que o ministério recém-criado ficaria encarregado das tarefas tipicamente militares, da implantação do Plano Plurianual e da elaboração do perfil da defesa nacional.

O Senador Pedro Piva (PSDB-SP) também ressaltou, em reportagem da Agência do Senado (Brasil, 1999b), que a ideia era estabelecer um ministério capaz “de planejar o futuro da defesa nacional em bases sustentáveis e promover um relacionamento ágil e harmônico com a sociedade”. A mesma matéria destaca a necessidade premente e antiga de dotar as Forças Armadas de uma estrutura eficiente, conforme enfatizada pelo Senador Iris Rezende e que a capacidade de as Forças Armadas realizarem operações conjuntas era vista como um fator fundamental para o sucesso das operações militares e para a economia dos meios empregados.

Buscou-se trazer reportagens do Senado Federal para deixar claro ao leitor do envolvimento dos representantes legais da sociedade brasileira no processo de criação do MD e unificação dos antigos ministérios militares, que implicou na transformação dos então existentes ministérios em comandos militares, subordinados à nova pasta. A Lei Complementar nº 97/99 formalizou essa mudança estrutural, estabelecendo que as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, seriam subordinadas ao Ministro de Estado da Defesa, dispondo de estruturas próprias (Brasil, 1999a).

Essa unificação visava centralizar o controle político e estratégico sobre os três ramos das Forças Armadas, mantendo, ao mesmo tempo, a autonomia operacional de cada comando militar. A existência prévia de ministérios militares separados, como o Ministério do Exército, do Ministério da Marinha e do Ministério da Aeronáutica (Brasil, [2025f]), demonstra a magnitude da mudança implementada com a criação do MD. Essa centralização sob uma única estrutura ministerial tinha o potencial de simplificar a tomada de decisões, aprimorar a coordenação entre as forças e aumentar a eficácia estratégica geral do setor de defesa.

### **1.3 Documentos estratégicos publicados e consequências da criação do Ministério da Defesa**

Desde 1999, documentos estratégicos cruciais como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) passaram por um processo significativo de desenvolvimento e evolução (Brasil, 2020). A Política de Defesa Nacional (PDN) já havia sido criada e divulgada em 1996, precedendo o MD e estabelecendo uma nova visão para o setor de Defesa do Brasil. Após a criação do Ministério da Defesa, a PDN foi atualizada em 2005.

A partir da Lei Complementar nº 136/2010, os documentos de defesa passaram a ser atualizados de quatro em quatro anos, tendo a primeira revisão ocorrida em 2012. A PND e a END foram reunidas em um único documento, consolidou-se definições de Defesa, Segurança e Poder Nacional, manteve a relação entre desenvolvimento e defesa e foram estabelecidos 11 (onze) Objetivos Nacionais de Defesa (Brasil, 2012).

Desde então, os documentos de defesa são encaminhados ao Congresso Nacional para serem apreciados. Um decreto legislativo aprova o parecer da Comissão Mista de Controle dos Assuntos de Inteligência (CCAI), após este passar pelo plenário da Câmara e do Senado. Com essa sistemática, o CN tem desempenhado um papel crescente na análise e sugestão de aprimoramentos para esses documentos.

Além da elaboração de documentos estratégicos para a Defesa, a criação do MD representou um avanço significativo na integração dos diversos agentes envolvidos no Setor de Defesa, tais como o desenvolvimento de várias políticas públicas relacionadas ao setor, a aprovação de importantes instrumentos jurídicos, a promoção da interoperabilidade entre as Forças Armadas e outros organismos, contribuindo para simplificar a tomada de decisões do Setor de Defesa.

Com a existência do MD, a comunicação com o CN se tornou mais eficaz, permitindo, entre outras coisas, uma maior influência na obtenção de aumentos orçamentários para as Forças Armadas, além de promover mais transparência, uma melhor gestão e, consequentemente, a melhoria da Governança. Isso também facilitou uma cooperação mais robusta, tanto em nível nacional quanto internacional.

O impacto dessas mudanças no futuro, apesar dos desafios, aponta para o fortalecimento da capacidade de Defesa do país e para o aumento de sua influência geopolítica, bem como para a proteção dos interesses nacionais.

## **2 SITUAÇÃO ATUAL**

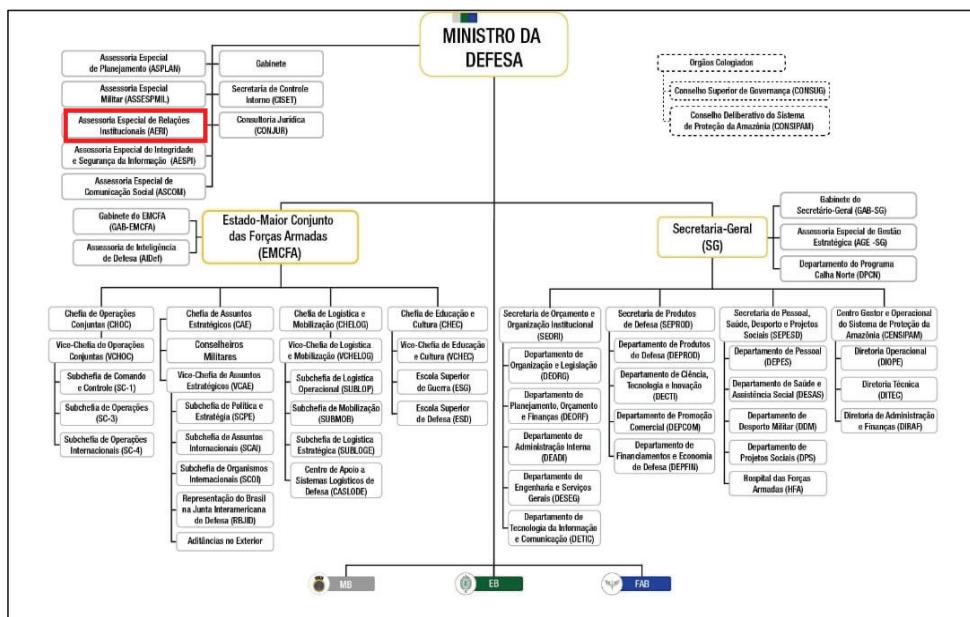
Inicialmente, será apresentada a estrutura organizacional do Ministério da Defesa e das Forças Singulares que possuem relação com o Congresso Nacional, citando as principais atribuições desses órgãos com o CN.

Primeiramente, convém destacar que tais órgãos estão alocados sob o controle direto do Comandante de cada Força ou do Ministro da Defesa, em condições de realizar o assessoramento direto e imediato aos seus chefes em temáticas de alto grau de importância para as suas respectivas instituições.



No MD, o órgão responsável chama-se Assessoria Especial de Relações Institucionais (AERI) e é chefiado por um Oficial-general do primeiro posto.

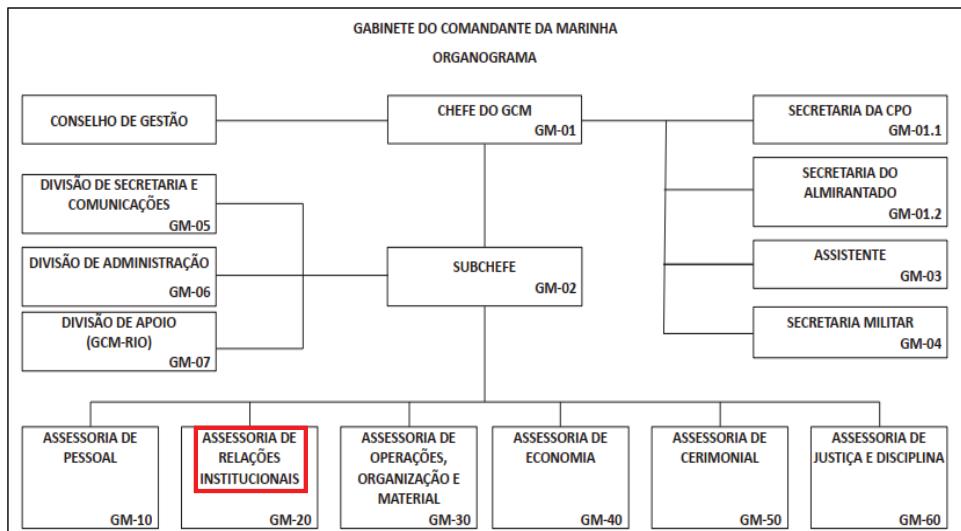
**Figura 1 - Organograma do Ministério da Defesa - Assessoria Especial de Relações Institucionais (AERI)**



**Fonte:** Brasil (2025e).

Na Marinha do Brasil (MB), situa-se no Gabinete do Comandante da Marinha sob o nome de Assessoria de Relações Institucionais (GM-20) tendo como seu chefe um Oficial Superior no posto de Capitão de Mar e Guerra.

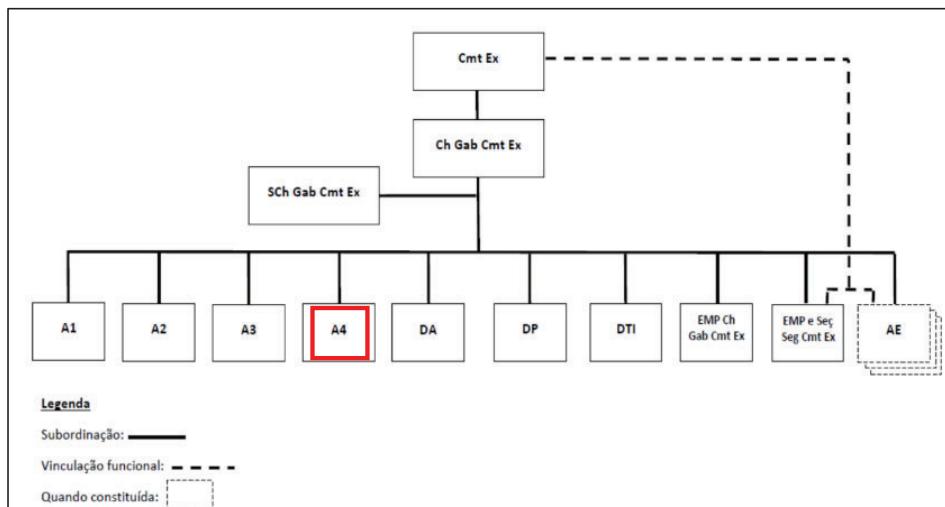
**Figura 2 - Organograma do Gabinete do Comandante da Marinha - Assessoria de Relações Institucionais (GM-20)**



**Fonte:** Adaptado do organograma da Marinha do Brasil, Brasil (2025c)

No Exército Brasileiro (EB), chama-se Assessoria Parlamentar (A4), está subordinada ao Gabinete do Comandante do Exército e tem como Chefe um Oficial-general do primeiro posto (General de Brigada).

**Figura 3 - Gabinete do Comandante do Exército - Assessoria Parlamentar (A4)**

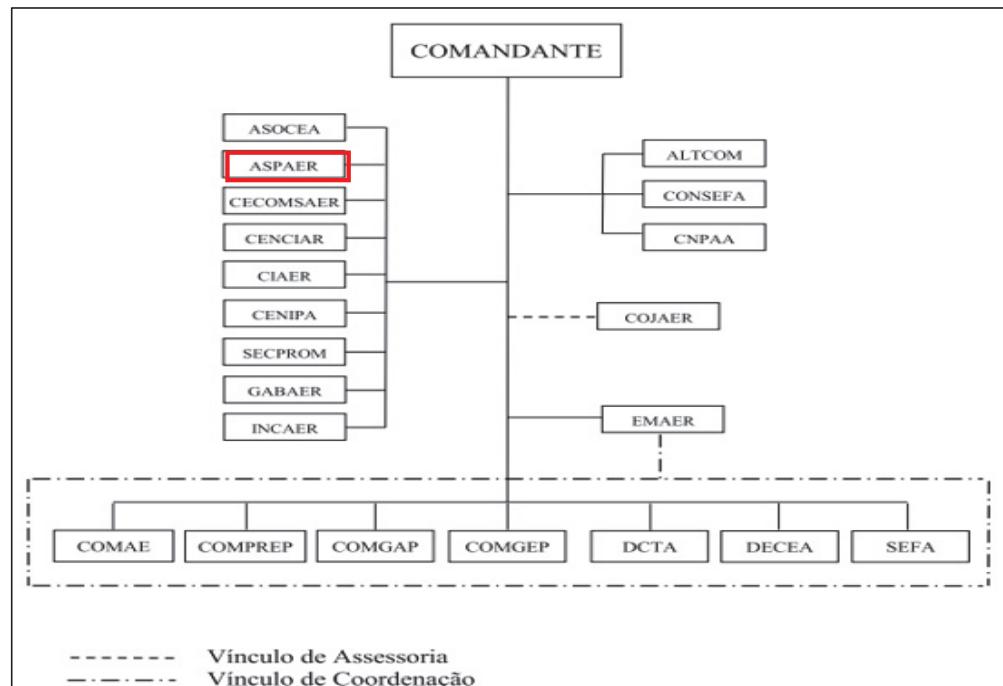


**Fonte:** Brasil (2025b)



Por fim, na Força Aérea Brasileira (FAB), o setor é a Assessoria Parlamentar da Aeronáutica (ASPAER), chefiado por um Oficial-general do primeiro posto (Brigadeiro do Ar), e tem como diferencial, ser uma organização militar à parte do Gabinete do Comandante da Aeronáutica, embora seja subordinada diretamente ao seu Comandante.

**Figura 4 - Organograma do Comando da Aeronáutica - Assessoria Parlamentar da Aeronáutica (ASPAER)**



**Fonte:** Brasil (2025a)

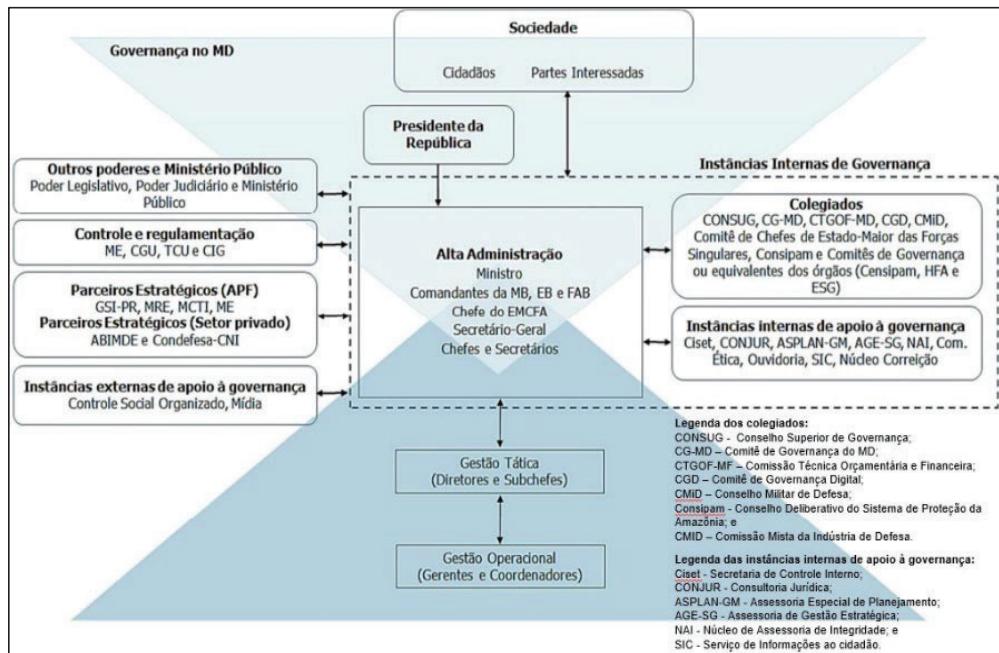
Entre as competências presentes no trabalho destas organizações, estão o desenvolvimento de estratégias para atuação no parlamento bem como no acompanhamento de projetos nas comissões e no plenário, coleta e análise de subsídios para formulação de proposições legislativas, assessoria nas votações e na interlocução com partidos políticos, parlamentares e Instituições Públicas.

O Assessoramento e coordenação da presença do Ministro da Defesa e demais autoridades do Ministério bem como dos Comandantes das Forças e das autoridades das Forças Singulares nas duas casas do Congresso Nacional também é atividade integrante das atribuições destas Assessorias.

Desta forma, verifica-se que as Assessorias de Relações Institucionais/Parlamentares do MD e das Forças Singulares são peças fundamentais na defesa dos interesses não só do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, como também, dos seus integrantes junto ao Congresso Nacional.

Em adição, apresenta-se a estrutura de Governança do Ministério da Defesa no contexto de suas relações com o Congresso Nacional.

**Figura 5 - Visão geral da Governança no Ministério da Defesa**



Fonte: O Autor, 2025<sup>1</sup>.

A estrutura de governança do MD brasileiro, no que tange sua interface com o Congresso Nacional, revela uma complexa rede de instâncias internas e externas que asseguram a interação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Internamente, o MD dispõe de órgãos como o Gabinete do Ministro, a Assessoria Parlamentar e as Secretarias, responsáveis por organizar, assessorar e preparar a interlocução com os parlamentares. Essas estruturas possibilitam ao MD fornecer informações, responder a requerimentos e acompanhar projetos legislativos de interesse da pasta, garantindo a eficiência e a transparência das relações. Na figura acima, pode-se ter uma visão geral sobre a complexa rede de Governança no MD.

Externamente, o CN, por meio de suas comissões permanentes, especialmente a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)<sup>2</sup> na Câmara dos Deputados e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)<sup>3</sup> no Senado Federal, atua como instância política e de controle. Essas comissões recebem e analisam informações enviadas pelo MD, promovem debates sobre políticas de

<sup>1</sup> Com base no Relatório Integrado de Gestão (Distrito Federal, 2023).

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn>. Acesso em: 21 maio 2025.

<sup>3</sup> Disponível em: Termo: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo-/legislativo/termo/senado\\_federal\\_sf](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-legislativo-/legislativo/termo/senado_federal_sf). Acesso em: 31 maio 2025.



defesa e podem convocar representantes do ministério para audiências públicas, de modo a prestar contas sobre suas ações e políticas.

Destaca-se que a CREDN tem competência para opinar sobre proposições pertinentes em diversos assuntos, os quais destacam-se: a) a política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contrainformação; b) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; e c) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra. De modo similar, à CRE compete opinar sobre proposições pertinentes ao tema Defesa Nacional, entre os quais se destaca aqueles relacionados às Forças Armadas de terra, mar e ar, requisições militares, passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional, questões de fronteiras e limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo, declaração de guerra e celebração de paz, conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 2025d), em seu artigo 49, inciso II.

Um elemento fundamental da governança democrática e do controle externo é a competência constitucional do CN prevista no mesmo artigo supracitado, porém no inciso IX, da Constituição Federal (Brasil, 2025d), de julgar as contas do Presidente da República, ato que envolve o exame do uso dos recursos públicos e da eficácia das políticas governamentais. Esse julgamento ocorre com base no parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que, por sua vez, considera os dados e relatórios enviados pelos diversos ministérios, incluindo o da Defesa. O TCU, como órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo da administração pública, também exerce controle direto sobre a gestão do MD, realizando auditorias, fiscalizações e julgando as contas do Ministro da Defesa e dos Comandantes das Forças Armadas, promovendo a responsabilização individual e institucional, além de contribuir para a melhoria da governança pública.

No ambiente político, os principais atores dessa relação são os ministros da Defesa, os parlamentares que integram as comissões relacionadas à área de defesa, os líderes partidários e, em casos de investigações, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI). A relação entre eles é caracterizada por negociações institucionais, alinhamentos estratégicos e, por vezes, tensões em torno de temas sensíveis, como orçamento, operações militares e políticas de defesa nacional. A transparência e a responsabilização são fomentadas pelo cumprimento de prazos regimentais, pela divulgação pública de informações e pelas respostas formais a questionamentos e convocações do Congresso.

Em síntese, a governança do Ministério da Defesa no ambiente político é marcada por uma estrutura que integra órgãos internos para organizar a interlocução e instâncias externas, com o Congresso Nacional e o TCU exercendo papel essencial de controle, fiscalização e prestação de contas. Essa dinâmica reforça os princípios democráticos de separação de poderes e de responsabilidade institucional, assegurando que as ações do MD estejam alinhadas com o interesse público e sujeitas ao escrutínio legislativo e técnico, conforme apresentado no quadro abaixo.

**Quadro 1 - Relação de Governança entre MD, CN e TCU**

Governança Interna (MD)	Governança Externa correspondente	Relação/Interface principal
<b>GM Defesa</b>	CN/CCAI/TCU	Articulação política e institucional de alto nível, aprovação de documentos estratégicos e julgamento de contas.
<b>EMCFA</b>	CREDN / CRE	Coordenação de operações conjuntas, cooperação internacional/ comércio de Prode.
<b>SEORI</b>	CMO do CN	Elaboração e negociação do orçamento de defesa.
<b>AERI</b>	CREDN / CRE / CMO / Deputados e Senadores	Acompanhamento legislativo e apoio técnico ao Congresso.
<b>CISET</b>	TCU	Interlocução e Apoio ao Controle Externo.
<b>Todas</b>	TCU	Fiscalização pelo órgão de controle externo.

**Fonte:** O Autor, 2025.

## 2 RECOMENDAÇÕES

Observando-se estruturas, atribuições e relações institucionais existentes, nota-se que há carência de uma governança unificada e eficaz que realmente coordene as ações e atividades relacionadas à Defesa Nacional junto ao Congresso Nacional. É fundamental reconhecer que essas ações não se restringem apenas ao MD e às Forças Armadas, mas também envolvem setores da sociedade civil, outros poderes e diversas esferas de governo.

É imprescindível fortalecer a estrutura organizacional do MD para a proposição e acompanhamento dos assuntos do setor de Defesa no CN, garantindo assim um alinhamento dos interesses desse setor, como por exemplo, no orçamento de defesa.

Naturalmente, em que pese os 25 anos de existência, é necessário aprimorar as competências do MD e sua interação com as outras esferas de governança relacionadas ao Setor de Defesa, a fim de aprimorar medidas de comunicação com a Sociedade e com o Congresso, com o objetivo de aumentar a percepção de valor do setor.

Neste sentido, o grupo recomenda três ações no tocante ao orçamento de Defesa. Inicialmente, que a elaboração do orçamento seja discutida e definida de forma transparente e inclusiva, com a fundamental participação das Forças Singulares, além da Base Industrial de Defesa, motor de desenvolvimento do país. Esta conexão possibilitará uma melhor alocação de recursos considerando-se a direta conexão entre as demandas militares com as capacidades da indústria de defesa.

Uma segunda recomendação diz respeito a criação de mecanismos de governança que envolvam o CN e o MD, de forma a permitir a tal sonhada previsibilidade orçamentária. Sem que isso ocorra, os contingenciamentos, por



exemplo, continuarão a ser um empecilho ao adequado planejamento, e correspondente execução, dos recursos alocados para o setor de Defesa.

Por fim, sugere-se uma apresentação pública da proposta orçamentária do MD ao CN, com espaço para sugestões e debates. Esta ação valoriza a transparência das discussões e das decisões, em prol de um setor de defesa forte e adequado ao tamanho do país.

Além das sugestões ao orçamento, o grupo sugere duas proposições relacionadas ao aprimoramento da Governança em Defesa. A primeira é a necessidade de órgãos de apoio técnico efetivo ao CN, com produção de informações, dados e pesquisas sobre defesa nacional, subsidiarem adequadamente a tomada de decisão dos congressistas. Para que esta assessoria seja eficiente, necessita ter técnicos e consultores legislativos especializados nas questões de Defesa, ou seja, devem ter a capacitação adequada. Neste sentido, as Escolas de Altos Estudos de Defesa subordinadas ao MD são uma real opção.

A segunda proposta é a da realização de audiências públicas obrigatórias com os Comandantes das Forças Singulares e do Ministro da Defesa de forma periódica.

Há outras recomendações pensadas pelo grupo, visando a uma participação mais efetiva do congresso, por meio de (a):

- Advocacy institucionalizada por parte do MD, com capilaridade e interlocução direta com o Congresso a fim de assegurar a consecução dos investimentos e interesses da Defesa;

- Promoção da cultura de defesa parlamentar, ampliando a capacitação de parlamentares que estão envolvidos com questão da Defesa, de forma a fortalecer o interesse e incentivo do tema pelos parlamentares;

- Valorização política com a criação do “Prêmio Congresso e Defesa Nacional”, entregue anualmente a parlamentares e técnicos que se destacarem no tema Defesa, além de outras atividades; e

- Melhora da relação do MD com a participação popular por meio do Congresso de forma a aumentar a proximidade da sociedade com as questões da Defesa.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde a criação do Ministério da Defesa até os dias atuais passaram-se cerca de 25 anos e pode-se considerar que houve uma evolução no trato dos temas de Defesa Nacional com os demais atores da República, especificamente o Congresso Nacional. As reflexões e recomendações apresentadas no texto tem como objetivo destacar àquelas com maior visibilidade e que podem ser aprimoradas.

Os autores salientam como essencial para a consolidação do entendimento pela sociedade, representada pelo Congresso Nacional, da importância de um setor de defesa forte e qualificado e o fortalecimento de uma cultura de defesa sólida e madura. Somente com ampla participação da sociedade civil o orçamento de defesa será diferenciado e não será apenas assunto dos militares, mas de todo o povo brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Organização Principal*. RICA 20-36. Brasília, DF. Ministério da Defesa (2025a). Disponível em:

<https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=3685>. Acesso em: 4 jun. 2025

BRASIL. Comando do Exército. *Organograma*. Brasília, DF (2025b). Disponível em: [https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001\\_estatuto\\_regulamentos\\_regimentos/03\\_regimentos/regimentos.html#:~:text=PORTARIA%20%2D%20C%20Ex%20N%C2%BA%201.874,\)%2C%202%2C%2AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%2C%202022](https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/001_estatuto_regulamentos_regimentos/03_regimentos/regimentos.html#:~:text=PORTARIA%20%2D%20C%20Ex%20N%C2%BA%201.874,)%2C%202%2C%2AA%20edi%C3%A7%C3%A3o%2C%202022). Acesso em: 4 jun. 2025.

BRASIL. Comando da Marinha. *Organograma*. Brasília, DF (2025c). Disponível em: <http://www.gcm.mil.br/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho 1999*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1999/leicomplementar-97-9-junho-1999-377583-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. CRE e CCJ aprovam criação de Ministério da Defesa. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 26 maio 1999b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/05/26/cre-e-ccj-aprovam-criacao-de-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Plenário discute Projeto de Lei que cria Ministério da Defesa. *Senado Notícias*, Brasília, DF, 31 maio 1999c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/05/31/plenario-discute-projeto-de-lei-que-cria-ministerio-da-defesa>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estrutura organizacional*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025e. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/acesso-a-informacao/institucional-2/estrutura-organizacional>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 61 de 23 de maio de 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf). Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Governo Fernando Henrique Cardoso - Ministérios*. Brasília, DF: Biblioteca da Presidência da República, [2025f]. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de->



conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/ministerios-fhc. Acesso em: 14 maio 2025.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Polícia Civil. *Relatório Integrado de Gestão - 2023*. Brasília, DF: PCDF, 2023. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=srGi7Y9TWAZoZ4gO5keLGDnQF9yGMamaZhlqsiSaSJE,&dl>. Acesso em 06 jun. 2025.

Vasconcellos, Carlos A. R. *Sociedade e defesa: uma aproximação, após a criação do Ministério da Defesa*. Brasília, DF: ABED, 2014. Disponível em: [SociedadeeDefesaUmaAproximaoApsaCriaodoMinistriodaDefesa.pdf](http://www.abed.org.br/abed/producao/13333/SociedadeeDefesaUmaAproximaoApsaCriaodoMinistriodaDefesa.pdf). Acesso em: 14 maio 2025.

## AUTORES

### **Jacinto Maia Neto**

Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1986). Mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (2002) e Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas (2015). Pesquisador Líder do Observatório de Segurança e Defesa (ESG). Atualmente, é Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa, Diretor do Instituto Therezinha de Castro e Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola Superior de Guerra.

E-mail: [jacintho.neto@esg.br](mailto:jacintho.neto@esg.br)

### **Alexandre Robson Reginaldo Oliveira**

Mestre em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, Especialista em Controle Governamental - Tecnologias para Inovação (Instituto Serzedelo Corrêa). Diretor da Diretoria de Fiscalização da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da União (TCU)

E-mail: [alexandrerr@tcu.gov.br](mailto:alexandrerr@tcu.gov.br)

### **André Augusto de Menezes Ferreira**

Coronel do Exército Brasileiro, Mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Pós-graduado em Relações Institucionais e Governança e Planejamento Estratégico (UNINTER). Assessor Parlamentar e de Relações Institucionais do Ministério da Defesa.

E-mail: [aaprof10@gmail.com](mailto:aaprof10@gmail.com)

### **Ângelo Campos Gabriel Quimbine**

Doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) - Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF).

E-mail: [aquimbine@id.uff.br](mailto:aquimbine@id.uff.br)

### **Bruno Ariel Esquivel Marchesini**

Mestrando em Segurança Internacional e Defesa pela ESG. Coordenador Operacional da Equipe de Intervenção em Eventos Massivos da Cruz Vermelha Brasileira.

E-mail: [bruno.marchesini98@gmail.com](mailto:bruno.marchesini98@gmail.com)

**Geyse Monteiro Pedroso.** Especialista em Direito Processual Civil (UNINTER). Assessora Jurídica do Estado-Maior da Aeronáutica.

E-mail: [silveygue@gmail.com](mailto:silveygue@gmail.com)



### **Ilana Danielle Soares Santos**

Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora-Geral de Articulação e Avaliação da Governança, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

E-mail: [llana.soares@gestao.gov.br](mailto:llana.soares@gestao.gov.br)

### **Osmar da Cunha Penha**

Capitão de Mar e Guerra (FN) da Reserva da Marinha do Brasil, Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (INEST-UFF). Assessor de Planejamento Estratégico Setorial do Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais.

E-mail: [osmcupe@gmail.com](mailto:osmcupe@gmail.com)

### **Priscila Suzano da Silva**

Tenente Coronel de Intendência da Força Aérea Brasileira, Especialista em Planejamento e Gestão Estratégicos, em Administração Pública e em Gestão de Projetos e Processos, todos pela FGV. Chefe da Assessoria de Controle Interno da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

E-mail: [prisuz2502@gmail.com](mailto:prisuz2502@gmail.com)

### **Rodolfo Milhomem de Sousa**

Doutorando em Ciências Jurídicas Políticas (Universidade Autónoma de Lisboa). Chefe Substituto da Divisão de Vantagens Pecuniárias, Secretaria de Relações de Trabalho, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

E-mail: [rodolfo.milhomem@hotmail.com](mailto:rodolfo.milhomem@hotmail.com)

### **Reginaldo Pinto Sampaio**

Capitão de Mar e Guerra da Reserva da Marinha do Brasil, Mestre em Ciência Navais pela Escola de Guerra Naval. Diretor do Curso de Economia e Planejamento de Defesa, da Escola Superior de Defesa.

E-mail: [rpsaffs@gmail.com](mailto:rpsaffs@gmail.com)

### **Rodrigo Magalhães Reisch Luna Paes da Costa**

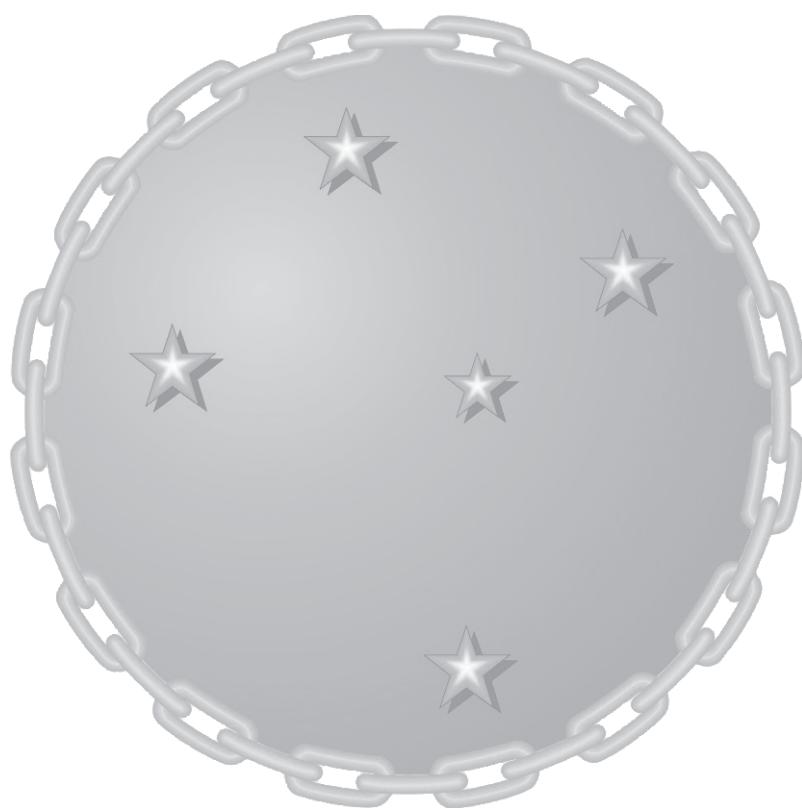
Major da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), Pós-graduado em Administração Pública pela FGV. Chefe da Agência de Inteligência do Comando de Operações Especiais da PMERJ.

E-mail: [magalhanzluna@gmail.com](mailto:magalhanzluna@gmail.com)

### **Vannei de Almeida Silva Junior**

Capitão de Mar e Guerra (FN) da Marinha do Brasil, Mestre em Relações Internacionais (IREL-UnB) e Especialista em Políticas Públicas (UnB). Subchefe do Gabinete do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

E-mail: [vannei.junior@defesa.gov.br](mailto:vannei.junior@defesa.gov.br)



## A INTEGRIDADE E A TRANSPARÊNCIA NA DEFESA NACIONAL BRASILEIRA

### RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise das transformações ocorridas na governança da defesa nacional brasileira após a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999. Destaca-se a evolução institucional e normativa no tratamento da integridade e da transparência como pilares da boa governança. A estrutura do MD e das Forças Singulares foi detalhada, revelando avanços, desafios e práticas adotadas para maior alinhamento com os princípios democráticos. A atuação das unidades de integridade e dos centros de comunicação social foi analisada sob a ótica da prestação de contas e da cultura organizacional. São apontadas ainda questões críticas como a sobreposição de sigilo, a necessidade de capacitação técnica e o papel da sociedade no controle. Ao final, serão apresentadas recomendações objetivas ao MD visando o aprimoramento da governança no Setor de Defesa.

**Palavras-chave:** Governança, Ministério da Defesa, Forças Armadas; Integridade; Transparência.

### 1 ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS NO BRASIL PÓS-CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (1999)

A criação do Ministério da Defesa (MD), por meio do Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999, representou um marco na estrutura administrativa e política de defesa do Brasil.

As Forças que antes atuavam de forma relativamente autônoma, com uma estrutura de comando dispersa e pouca coordenação, ao centralizar sua estrutura política e administrativa sob uma única pasta, iniciou um processo de alinhamento às práticas de governança adotadas por democracias consolidadas, promovendo maior articulação interforças, eficiência operacional e racionalização de recursos.

Esse novo arranjo institucional viabilizou avanços gradativos na incorporação dos princípios da boa governança — como integridade, transparência, participação social e prestação de contas (Anselli; Torfing, 2022) — no contexto da Defesa Nacional. Ao inserir os interesses da sociedade nas decisões estratégicas do setor, o MD contribuiu para o fortalecimento da legitimidade democrática e da confiança pública nas instituições militares, passando a reconhecer a governança como um instrumento necessário à construção coletiva do interesse nacional.

No entanto, a governança em defesa demanda mais do que estrutura formal: requer também uma mudança de paradigma. Historicamente, o Setor de Defesa demonstrou aversão à transparência, justificada por razões de segurança nacional. Contudo, estudos recentes evidenciam que é possível compatibilizar o sigilo legítimo com o dever de prestar contas à sociedade. Isso exige a substituição da cultura de aversão ao risco por uma cultura de cálculo racional do risco, com revisão contínua da classificação de documentos, gestão eficiente da informação e fortalecimento dos canais de diálogo com a sociedade civil (Rodrigues, 2020a; 2024).



Além disso, a percepção social sobre o papel da Defesa ainda é limitada no Brasil. A cultura política nacional carece de uma compreensão mais profunda da Defesa como política pública essencial à preservação da soberania, da integridade territorial e da autodeterminação do Estado. Essa lacuna de consciência estratégica por parte da população e de tomadores de decisão democraticamente eleitos compromete o apoio sistêmico ao fortalecimento do setor. Por isso, a defesa deve ser tratada como política de Estado de longo prazo, apoiada por uma governança moderna, integrada e transparente.

A institucionalização da governança foi reforçada por instrumentos normativos importantes, como o Decreto nº 9.203/2017, que estabeleceu a política de governança na administração pública federal, e o Decreto nº 9.628/2018, que criou o Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa. Tais marcos proporcionaram diretrizes para o aperfeiçoamento da gestão pública no setor, incluindo a integração de práticas de integridade, gestão de riscos e avaliação de desempenho.

Como exemplo de iniciativas realizadas após a criação do MD, que reforçam os princípios de integridade, transparência e boa governança no Setor de Defesa do Brasil, tem-se:

a) Sistema de Gestão de Riscos e Controles Internos (SGRC), que foi implementado para identificar, avaliar e monitorar riscos relacionados à gestão de recursos e operações militares, promovendo maior controle interno e prevenção de irregularidades.

b) O Portal da Transparência do Ministério da Defesa, o qual disponibiliza informações detalhadas sobre orçamentos, contratos, convênios e licitações, permitindo que a sociedade monitore de forma acessível as ações do setor de defesa.

c) O Programa de Integridade e *Compliance* do Ministério da Defesa, que foi desenvolvido para promover uma cultura de ética e conformidade, onde inclui treinamentos, códigos de conduta e canais de denúncia para combater corrupção e irregularidades.

d) Auditorias e Fiscalizações do Tribunal de Contas da União (TCU), onde O TCU realiza auditorias periódicas nas contas do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, garantindo transparência na gestão dos recursos públicos e responsabilização por eventuais irregularidades.

e) O Sistema de Ouvidorias Militares, criado para receber denúncias, reclamações e sugestões de militares e civis, promovendo maior participação social e controle externo sobre as ações das Forças Armadas.

f) O Programa Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNCC) que embora seja de âmbito mais amplo, esse programa inclui ações específicas voltadas ao setor de defesa, fortalecendo a integridade e a transparência nas operações militares e na gestão de recursos.

g) Capacitações e treinamentos em ética e transparência, onde as Forças Armadas promovem cursos e workshops para seus servidores, reforçando a importância da ética, da responsabilidade e da transparência na administração pública de defesa.

O impacto futuro dessa transformação é promissor. Ao adotar práticas de governança mais transparentes e participativas, o Setor de Defesa contribui para o fortalecimento da democracia, legitima suas ações perante a sociedade e amplia sua

capacidade de articular políticas públicas estratégicas em sintonia com os interesses nacionais. A governança democrática implica condução interativa entre Estado, sociedade e economia por meio de objetivos negociados coletivamente — um princípio fundamental para garantir que a Defesa atue como instrumento legítimo de proteção da ordem constitucional.

Assim, a governança em defesa consolida-se como uma ponte entre a estabilidade institucional própria do setor militar e a instabilidade criativa característica da democracia, abrindo caminho para uma Defesa mais íntegra, transparente e alinhada aos valores do Estado Democrático de Direito.

## 2 SITUAÇÃO ATUAL

No âmbito da governança pública, a transparência e a integridade são componentes essenciais a qualquer Estado consolidado democraticamente. No contexto da defesa nacional, a integridade representa a conduta ética, honesta e justa das instituições, enquanto a transparência garante a prestação de contas à sociedade por meio da divulgação acessível de informações e processos.

No Ministério da Defesa, a estrutura organizacional voltada à integridade e à transparência é liderada pela Assessoria Especial de Integridade e Segurança da Informação (AESPI), unidade setorial do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), que está diretamente subordinada ao Ministro da Defesa. Suas principais atribuições envolvem a gestão da integridade, transparência, riscos, ouvidoria e corregedoria. A criação da AESPI, consolidada pelo Decreto nº 11.337/2023, representa um avanço na centralização e coordenação de políticas de integridade no nível ministerial.

Nas Forças Singulares, a estrutura de integridade e transparência segue uma lógica descentralizada, mas com vinculação direta aos seus respectivos Estados-Maiores. A Marinha do Brasil possui a Assessoria de Governança subordinada ao Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada (EMA), com atribuições de integridade, ética, conflito de interesses e controle interno. No Exército Brasileiro, a Assessoria de Gestão e Governança é vinculada ao Chefe do Estado-Maior do Exército (EME) e atua nas áreas de integridade e governança. Já na Força Aérea Brasileira, a função é desempenhada pelo Escritório de Governança ligado ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), com foco em integridade, riscos e formação de valores.

Neste ínterim, a Força Aérea Brasileira (FAB), sabendo que a promoção da cultura de integridade no serviço público é requisito essencial para aumentar a confiança da sociedade no Estado e em suas instituições, além de manter o alto nível de Integridade Institucional, sustentado por valores elevados e padrões de conduta rigorosos — instituiu ao seu efetivo o Programa de Fortalecimento de Valores (PFV).

O Programa de Fortalecimento de Valores (PFV) na FAB é disciplinado pelo Manual do Comando da Aeronáutica - MCA 909-1, e tem por finalidade definir e desenvolver um conjunto de valores morais, ligados ao preceito de ética militar, relacionados intimamente às instituições militares, mais especificamente à Força Aérea Brasileira (FAB), estabelecendo ações necessárias e orientando o efetivo das Organizações Militares do Comando da Aeronáutica (COMAER) na execução das



atividades relativas à implantação e disseminação do Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (PFV).

No viés “Formação”, o programa abrange o esforço conjunto de todos os que participam, direta ou indiretamente, da formação dos alunos por meio de uma abordagem sistêmica, complementar e simultânea dos valores propostos. No viés “Fortalecimento”, procura sensibilizar o efetivo, em todos os níveis, quanto à importância e a necessidade do culto, ao longo de toda a carreira, aos valores fundamentais que norteiam a vida dos militares da Força Aérea Brasileira, e que fazem parte da Cultura Organizacional da Instituição.

Quanto à transparência, cada força conta com um Centro de Comunicação Social (CCS) vinculado diretamente aos seus respectivos Comandantes — CCSM na Marinha, CCOMSEX no Exército e CECOMSAER na Aeronáutica — responsáveis por ações de ouvidoria, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e transparência ativa.

O relacionamento com a sociedade ocorre por meio de diversos atores e ferramentas institucionais: assessorias de controle interno, comissões de ética, ouvidorias, núcleos de integridade e os próprios SICs. Esses canais promovem ações cívico-sociais, campanhas institucionais, audiências públicas e prestação de contas. O Portal da Transparência e as plataformas digitais também fortalecem o acesso público à informação.

O modelo de governança do MD é orientado por marcos legais como os Decretos nº 9.203/2017 (governança pública), nº 11.337/2023 (estrutura interna do MD) e nº 11.529/2023, que institui o SITAI em toda a administração pública federal. Além disso, a participação do Brasil nas Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança (MFCS) no âmbito da OEA reafirma o compromisso com a transparência internacional.

Por fim, destaca-se a necessidade de capacitação contínua dos profissionais da área, com ênfase na gestão de riscos e na compreensão das limitações da transparência. É preciso atentar-se a dilemas como o da Teoria do Mosaico, que alerta para a possibilidade de reconstrução de dados sensíveis a partir de fragmentos públicos, exigindo critérios técnicos no trato da informação. O princípio romano "*Quis custodiet ipsos custodes?*" — quem vigia os vigilantes — segue atual, apontando para a necessidade de controles internos independentes e fortalecidos.

Dessa forma, a estrutura de governança em defesa, embora ainda em evolução, já possui um arcabouço formal robusto, em processo de amadurecimento institucional, que busca alinhar a defesa nacional aos valores da integridade e da transparência republicana.

### 3 RECOMENDAÇÕES

A estrutura de governança do MD e das Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica) está inserida em um contexto organizacional peculiar, marcado por uma cultura hierárquica rígida, pela sensibilidade de determinadas informações estratégicas e pelo protagonismo das estruturas militares na formulação e execução de políticas de segurança nacional. Essas características tornam o ambiente institucional altamente especializado e complexo, ao mesmo tempo em que impõem desafios substanciais à efetivação de práticas modernas de governança pública, especialmente no que se refere à integridade e à transparência.

Do ponto de vista formal, o MD tem demonstrado esforço na incorporação dos princípios da boa governança à sua estrutura administrativa. Há evidências de alinhamento com políticas públicas transversais, como a Política Nacional de Integridade, a Estratégia de Governo Digital, e a Política Nacional de Gestão de Riscos. Além disso, o MD e suas Forças contam com estruturas administrativas estáveis, com canais de ouvidoria consolidados e serviços de informação ao cidadão que funcionam regularmente, conforme exigido pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Contudo, ao se observar criticamente a aplicação prática desses elementos de governança no cotidiano das organizações militares, verifica-se uma série de fragilidades estruturais e culturais que dificultam a consolidação de um ambiente verdadeiramente íntegro e transparente. Uma dessas fragilidades é a limitação de autonomia das estruturas de integridade existentes, que, por vezes, estão subordinadas a hierarquias funcionais com potencial conflito de interesse, comprometendo sua independência funcional. Isso é agravado por restrições orçamentárias e pela escassez de capacitação contínua voltada especificamente para a temática da integridade pública no contexto militar.

Outro ponto crítico diz respeito à cultura organizacional, que ainda valoriza majoritariamente o cumprimento da hierarquia e da disciplina interna, em detrimento de práticas modernas de responsabilização administrativa, controle social e ética gerencial. Segundo o Modelo de Maturidade em Integridade Pública, proposto pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2023), a maturidade de um programa de integridade requer não apenas a presença de estruturas formais, mas sobretudo uma cultura que incentive comportamentos éticos, denuncie irregularidades e atue preventivamente com base em riscos mapeados e monitorados.

No que se refere à transparência, embora os portais institucionais cumpram os requisitos mínimos da LAI, como a publicação de relatórios, despesas e contratos, é evidente a necessidade de avanços. As informações ainda são pouco acessíveis em termos de linguagem, formato e estrutura. A baixa interoperabilidade entre os sistemas utilizados por diferentes Forças e a fragmentação dos dados disponíveis comprometem tanto a inteligibilidade quanto o uso efetivo das informações por parte do cidadão comum e até de órgãos de controle.

Além disso, as políticas de gestão de riscos implementadas carecem de maior aderência operacional. Ainda que o Decreto nº 9.203/2017 determine a integração da gestão de riscos como eixo estruturante da governança pública federal, sua implementação no âmbito do MD é desigual e muitas vezes relegada ao cumprimento burocrático, sem integração real às práticas decisórias estratégicas. Essa lacuna torna as organizações mais vulneráveis a riscos de integridade, especialmente em áreas como licitações, contratos e convênios.

O Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU (2020) reforça que a governança pública exige liderança, estratégia e controle para a avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação da gestão, com foco na entrega de valor público. No contexto das Forças Armadas, isso implica promover não apenas o cumprimento legal, mas a busca ativa por eficiência, ética e responsabilidade institucional.

Em relação à governança digital, a Estratégia de Governo Digital (Decreto nº 10.332/2020) estabelece metas ambiciosas de interoperabilidade, digitalização de processos e transparência de dados. No entanto, o setor de defesa ainda apresenta



significativa defasagem tecnológica, com sistemas fechados, ausência de integração entre plataformas e baixa capacidade analítica. Esse cenário limita a eficiência dos processos internos e compromete o acesso tempestivo e confiável a dados estratégicos — tanto para uso interno quanto para prestação de contas à sociedade.

A governança em defesa, considerando a inclusão da transparência e da integridade, alinha o Brasil a outras democracias consolidadas, aprimora a legitimidade do Setor de Defesa e fortalece políticas públicas visando à construção coletiva do interesse nacional.

No Setor de Defesa, a aversão à transparência precisa passar por uma mudança de paradigma: da anterior aversão ao risco para uma percepção de cálculo do risco. É preciso tornar eficiente o processo de gestão da informação, evitando a sobreclassificação ou subclassificação de documentos, melhorar os processos de implementação da transparência e tornar o acesso à informação um mecanismo de diálogo com a sociedade, equilibrando o interesse público com o interesse nacional (Cunha Filho; Antunes, 2021; Rodrigues, 2020a; 2024).

As estruturas administrativas para integridade e transparência do MD e das Forças são similares, mas há necessidade de incrementar a comunicação, uniformização e o nivelamento entre elas, promovendo melhor implementação das ações. É necessário ampliar a visibilidade externa desses programas, fomentar sua avaliação crítica com participação de entidades civis e utilizar ferramentas de consulta pública e aprimoramento contínuo dos processos. Além disso, é imprescindível fortalecer iniciativas de capacitação dos colaboradores na cultura de governança de defesa no que se refere à integridade e ao trato com a transparência.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base neste breve estudo histórico da integridade e transparência na defesa nacional brasileira, recomenda-se, portanto:

- a) Fortalecer a independência funcional das estruturas de integridade.
- b) Aprimorar a transparência ativa e passiva.
- c) Promover a interoperabilidade dos sistemas administrativos e de controle.
- d) Implementar política efetiva de gestão de riscos.
- e) Estabelecer metas de integridade alinhadas ao Modelo de Maturidade da CGU.
- f) Criar ambientes seguros e incentivadores para denúncias de irregularidades.
- g) Investir na formação ética e técnica dos servidores.

O aprimoramento da governança no setor de defesa exige inovação, compromisso político-institucional e uma cultura organizacional que valorize o interesse público acima de quaisquer interesses corporativos.

## REFERÊNCIAS

ANSELL, Christopher; TORFING, Jacob (ed.). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing, 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 12.527*, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 10.332*, de 28 de abril de 2020. Aprova a Estratégia de Governo Digital da administração pública federal para o período de 2020 a 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm). Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Manual do Comando da Aeronáutica – MCA 909-1: Programa de Formação e Fortalecimento de Valores – PFV*. Brasília, DF: Comando da Aeronáutica, 2022. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Acervo/Detalhe/44827?returnUrl=/termalcendoc/Home/Index&guid=1662076800590>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Modelo de Maturidade em Integridade Pública (SIP-MMIP)*. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/ministro-da-cgu-anuncia-modelo-de-maturidade-em-integridade-publica/SIPMMIP.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo; ANTUNES, Luiz Fernando Toledo. Regime legal de classificação de informações no Brasil: problemas teóricos, empíricos e (in)compatibilidade com a ordem jurídica democrática. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 19, p. 138-151, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3232/323266357011/323266357011.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebapec/cebapec/a/x7BckSpN4dvNMqQmkM5QHcq/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

RODRIGUES, Karina Furtado. A política nas políticas de acesso à informação brasileiras: trajetória e coalizões. *Revista de Administração Pública*, v. 54, p. 142-161, 2020b. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/rap/a/nsqxzWDSh4yVPRLMhNZJkkB/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

RODRIGUES, Karina Furtado. O sigilo nas Forças Armadas brasileiras: normas e procedimentos para classificar informações com base na segurança do Estado e da sociedade. *Revista Direito GV*, v. 20, p. e2415, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/g5Dhh8MH89m8c7XfMg3tMKr/>. Acesso em: 2 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Referencial básico de governança organizacional: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 2 jun. 2025.

## AUTORES

### **Prof.<sup>a</sup> Karina Furtado Rodrigues**

Professora no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares do Instituto Meira Mattos, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), e coordenadora do Laboratório de Governança, Gestão e Políticas Públicas em Defesa Nacional (Lab GGPP). É doutora e mestre em Administração pela EBAPE/FGV, com um período de doutorado-sanduíche na *University of California San Diego*.

E-mail: [karinafrodrigues@gmail.com](mailto:karinafrodrigues@gmail.com)

### **Ana Patrícia Freitas Oliveira**

Especialista em Direito Militar pelo Centro Universitário do Distrito Federal – Udf, Especialista em Direito Público e em Segurança Pública pela Faculdade Unyleya. Assessora Jurídica do Estado-Maior da Aeronáutica.

E-mail: [anapfoliveira.adv@gmail.com](mailto:anapfoliveira.adv@gmail.com) - [anapatriciaapfo@fab.mil.br](mailto:anapatriciaapfo@fab.mil.br)

### **Bruno Martini Moreira**

Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos (Cee) da Universidade Da Força Aérea (UNIFA). Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da UNIFA.

E-mail: [brunofarnel@gmail.com](mailto:brunofarnel@gmail.com)

### **Camilla Rodrigues Marques**

Graduação em Gestão Pública. Coordenadora de Apoio Técnico e Administrativo do Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

E-mail: [camilla.marques@mj.gov.br](mailto:camilla.marques@mj.gov.br) / [marques.camilla@outlook.com](mailto:marques.camilla@outlook.com)

### **Felipe Cunha Da Silva**

Pós-Graduação *Lato Sensu*. Auditor Federal de Controle Externo lotado na Diretoria de Fiscalização da Defesa Nacional do Tribunal de Contas da União (TCU).

E-mail: [felipecs@tcu.gov.br](mailto:felipecs@tcu.gov.br)

### **José Rubens Marques**

Pós-Graduação *Lato Sensu*. Assessor da Assessoria Especial de Planejamento (Asplan) do Ministério da Defesa (MD).

E-mail: [jose.rubens@defesa.gov.br](mailto:jose.rubens@defesa.gov.br)



**Thamyres Pereira Quintão**

Pós-Graduação *Lato Sensu*. Assessora do Ministério da Defesa.

E-mail: [thamyres.quintao@defesa.gov.br](mailto:thamyres.quintao@defesa.gov.br)

## GOVERNANÇA NO SETOR DE DEFESA: uma análise crítica da estrutura do Ministério da Defesa e sua relação com as Forças Singulares

### RESUMO

Este trabalho analisa criticamente o Setor de Defesa brasileiro a partir das recentes transformações institucionais no âmbito da governança pública. Com base nos marcos legais como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa 2024–2035, e utilizando ferramentas como o Índice de Construção de Capacidades Militares de Defesa (IndCMD), o trabalho avalia a estrutura organizacional do Ministério da Defesa e das Forças Singulares, suas relações interinstitucionais e os desafios à efetividade da gestão estratégica. O documento propõe recomendações voltadas à consolidação do planejamento por capacidades, à valorização da cultura de defesa e à qualificação da governança setorial, com vistas a fortalecer a defesa nacional e ampliar a inserção estratégica do Brasil no cenário global.

**Palavras-chave:** Governança; Governo; Ministério da Defesa; Forças Singulares.

### 1 INTRODUÇÃO

O Setor de Defesa no Brasil abrange um conjunto mais amplo e complexo de atores, estruturas e políticas do que o escopo institucional do Ministério da Defesa (MD). Enquanto o MD constitui o órgão central da governança estratégica e normativa da defesa nacional — com funções de planejamento, supervisão e articulação interforças —, o Setor de Defesa compreende também as Forças Armadas. Os Autores entendem que outros atores como a Base Industrial de Defesa (BID), os sistemas de ciência, tecnologia e inovação, os centros de formação e ensino militar, bem como as políticas públicas correlacionadas, como o Programa Forças no Esporte (PROFESP) e o Projeto Soldado Cidadão, devam ser inseridos nesse contexto.

Essa diferenciação é essencial para compreender a extensão dos desafios da governança em defesa. A efetividade do MD como coordenador político-estratégico depende diretamente da qualidade da articulação entre os diversos componentes do Setor de Defesa, o que inclui a relação com as Forças Singulares, os mecanismos de financiamento e orçamento, os indicadores de desempenho e a construção de capacidades autônomas. Este estudo parte da hipótese de que os limites da governança no MD se devem, em grande parte, à ausência de um modelo sistêmico de integração com os demais segmentos do Setor de Defesa, principalmente com as Forças Singulares.

A partir dessa perspectiva, este estudo busca responder à seguinte questão-problema: **Quais são os limites e as potencialidades da estrutura de governança do Setor de Defesa na articulação entre o Ministério da Defesa**

## e as Forças Singulares para fortalecer a interoperabilidade e a efetividade estratégica?

Temos como objetivo geral identificar estratégias de otimização de interoperabilidade contínua na estrutura de governança entre o MD e as Forças Singulares. Os objetivos específicos são: identificar a estrutura organizacional do MD e suas atribuições de governança com as Forças Singulares e com o Governo Federal; verificar a estrutura interrelacional entre as Forças; e identificar óbices e propor soluções que otimizem a operabilidade entre governo, MD e Forças Singulares.

## 2 ANTECEDENTES

Nas últimas décadas, o Brasil tem vivenciado importantes transformações na governança em Defesa, especialmente a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999, e da formulação de instrumentos estratégicos como a Política Nacional de Defesa (PND)<sup>1</sup>, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e a Lei Complementar nº 136 de 2010, que reestruturaram a coordenação das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) sob uma gestão unificada, promovendo maior integração e interoperabilidade.

O MD ocupou o espaço que, anteriormente, era preenchido por três ministérios: o Ministério da Marinha, o Ministério do Exército, o Ministério da Aeronáutica bem como pelo órgão de assessoramento, que era o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). O estabelecimento do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) como órgão central de coordenação dos comandos das Forças Armadas e iniciativas como o Livro Branco de Defesa Nacional, que contém dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, fortaleceram a formulação de políticas estratégicas de longo prazo, enquanto programas de incentivo à pesquisa e à Base Industrial de Defesa (BID) buscaram autonomia tecnológica e inovação.

No médio e longo prazo, essas mudanças podem consolidar a capacidade do Brasil de responder a desafios globais, como segurança cibernética e crimes transnacionais, e fortalecer sua soberania, desde que haja maior coordenação supraministerial e engajamento político-civil, alinhando a defesa aos interesses nacionais em um contexto internacional em transição. No curto prazo, o Setor de Defesa já vem atuando de forma coordenada na desintrusão de Terras Indígenas, bem como observamos em 2024 a forte atuação nas enchentes do Rio Grande do Sul e combate ao incêndio no pantanal sul-mato-grossense.

Esses marcos institucionais expressam o esforço do Estado em integrar planejamento e ação por meio de uma doutrina orientada à construção de capacidades e à articulação entre Governo, Ministério da Defesa e Forças Singulares.

A adoção do Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD), com o apoio de ferramentas como o Índice de Construção de Capacidades Militares de

---

<sup>1</sup> PND (2005, 2012, 2016 e 2024)

Defesa (IndCMD), representa um salto qualitativo ao estabelecer metas mensuráveis, visão de futuro e um sistema de governança com o foco em uma lógica sistêmica.

As portarias GM-MD nº 5.536/2022 e nº 5988/2022 institucionalizaram os painéis de metas e os métodos de acompanhamento, fortalecendo a coerência interna das ações e sinalizando uma transição de uma lógica reativa para uma governança baseada em evidências, conforme os princípios do Banco Mundial (1992) e as dimensões propostas por Buta e Teixeira (2020). Essa reestruturação tem impactado diretamente na modernização das Forças Armadas, na inserção internacional do país e na valorização da Base Industrial de Defesa (BID) e da cultura de Defesa. Nesse contexto, este trabalho analisa criticamente a estrutura atual do Setor de Defesa, seus mecanismos de governança e suas relações interinstitucionais, apresentando recomendações ao Ministério da Defesa com base em referenciais teóricos, normativos e dados estratégicos.

### 3 SITUAÇÃO ATUAL

A estrutura organizacional do MD apresenta uma característica peculiar, uma estrutura dual que combina autonomia relativa das Forças Singulares com centralização normativa e estratégica. Essa configuração exige mecanismos de articulação e interoperabilidade contínua, e é composta pela Administração Central e pelas três Forças: Marinha, Exército e Força Aérea. Devido à especificidade de cada Força, uma estrutura de governança diferenciada é composta por órgãos diretamente subordinados ao Ministro de Estado da Defesa e tem como finalidade coordenar, planejar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas à defesa nacional.

Em 2018, após um acórdão do TCU, o MD observou a necessidade de definir diretrizes para uma política de governança pública dentro do Setor de Defesa. Essa necessidade surgiu por causa dos inúmeros projetos estratégicos das Forças e da administração central que não estavam alinhados com as melhores práticas de governança.

O Conselho Superior de Governança do MD (CONSUG), criado pelo decreto 9.628 de 26 de dezembro de 2018, exerce o mecanismo de liderança preconizado pelo decreto 9.203 seguindo o modelo de governança através de Comitês, entre eles, destacamos o Comitê de Monitoramento da Estratégia - CME e o Comitê de Chefes de Estados-Maiores. Esses comitês exercem um papel de apoio ao CONSUG e nas decisões deliberativas, por consenso. Complementarmente, a Comissão de Coordenação e Controle do PESD tem a atribuição de monitorar a implementação das metas estratégicas contidas no planejamento.

O papel estratégico do CONSUG é fundamental no contexto do MD e na articulação com as Forças Singulares, contribuindo significativamente para a otimização da interoperabilidade entre elas, pois assessorada o Ministro da Defesa na formulação de políticas e diretrizes relacionadas à Defesa Nacional, discutindo questões cruciais que impactam a integração e a colaboração entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea, facilitando a cooperação em operações

conjuntas e assegurando que possam trabalhar de maneira coesa, especialmente em situações que exigem respostas rápidas e coordenadas.

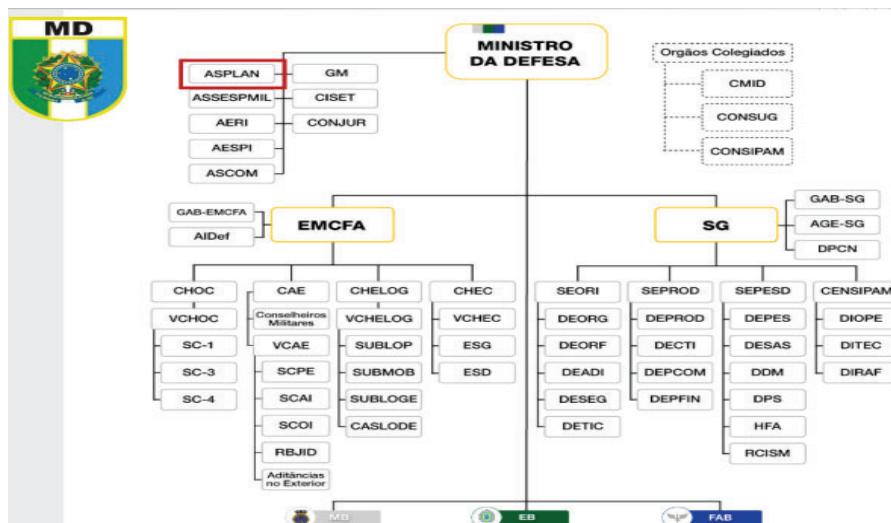
Adicionalmente, o MD ainda possui a Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN), um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Defesa cujas competências estão relacionadas à Governança do Setor de Defesa. Ao coordenar o planejamento estratégico, a ASPLAN busca alinhar as diretrizes do MD com as necessidades operacionais das Forças Armadas, promovendo uma visão integrada que é essencial para a interoperabilidade. Ao incentivar a colaboração entre as Forças Armadas e outras entidades governamentais, a ASPLAN pode facilitar a troca de informações e melhores práticas, contribuindo para um ambiente mais coeso e eficiente.

No âmbito das Forças Singulares, os Estados-Maiores da Armada (EMA), do Exército (EME) e da Aeronáutica (EMAAer) são os órgãos responsáveis por assessorar os Comandantes das Forças e coordenar as ações dos órgãos de direção setorial, como os Departamentos, nos assuntos relacionados às Forças Naval, Terrestre Aeroespacial

Além disso, o MD conta com diversas secretarias e agências vinculadas que apoiam a indústria de defesa e a pesquisa tecnológica, formando uma estrutura organizacional robusta e integrada, essencial para garantir a segurança e a soberania do Brasil em um cenário global em constante evolução.

Abaixo apresentamos, graficamente, um panorama geral da estrutura do MD e suas respectivas relações de governança.

**Figura 1 - Estrutura Organizacional do Ministério de Defesa**

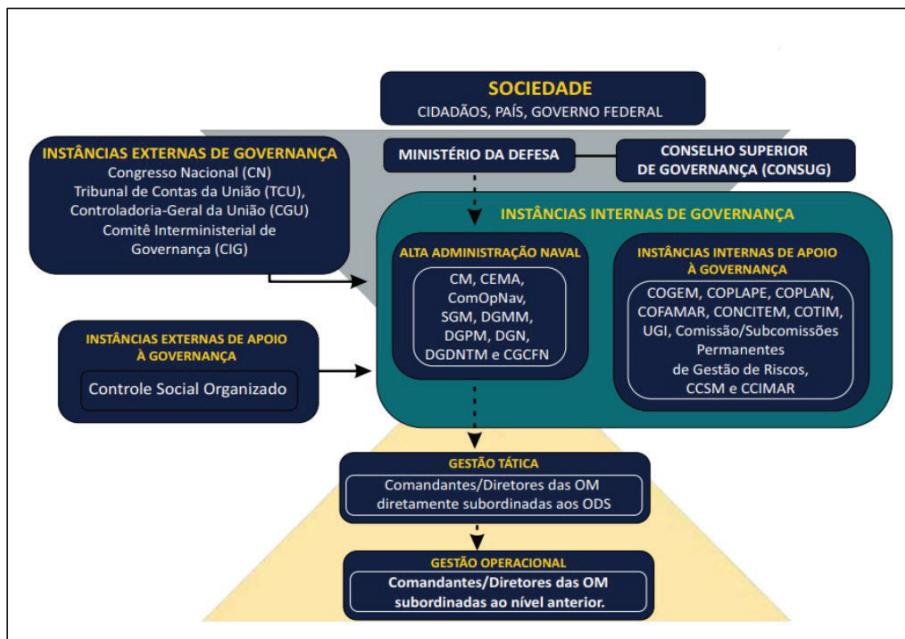


**Fonte:** Ministério da Defesa, 2025<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Site do Ministério da Defesa

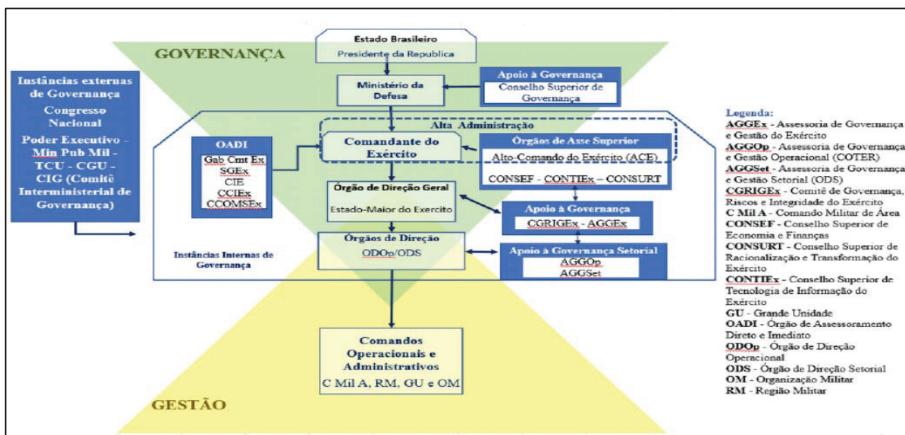
A Figura 1 apresenta a estrutura organizacional do Ministério da Defesa, destacando a relação entre a Alta Administração - Ministro, comandantes MB, EB e FAB, Chefe do EMCFA, Secretário-Geral, Chefs e Secretários; Instâncias Internas e Colegiados; Instâncias Externas (TCU, Mídia, outros poderes e ministérios públicos).

Figura 2 - Estrutura de Governança da Armada



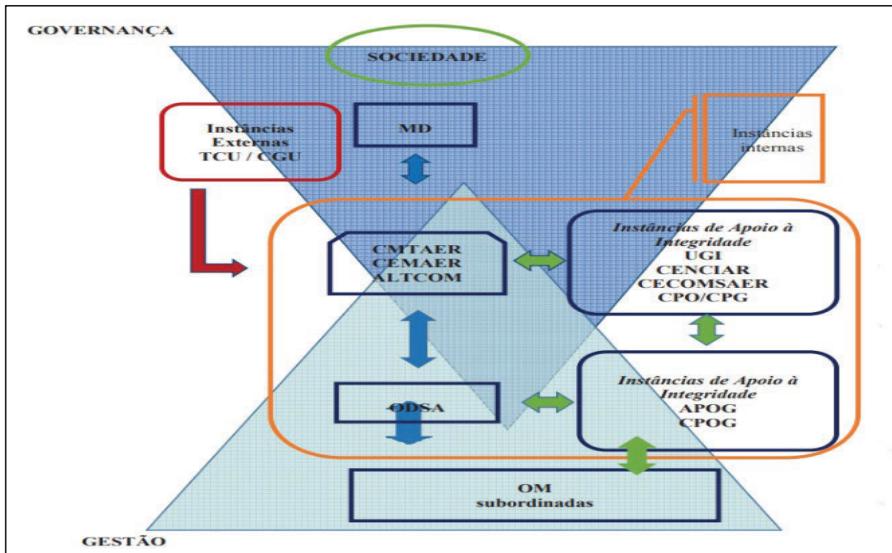
Fonte: Os Autores, 2025.

Figura 3 - Estrutura de Governança da Armada (adaptado)



Fonte: Os Autores, 2025.

**Figura 4 - Estrutura de Governança da Aeronáutica**



**Fonte:** Os Autores, 2025.

A governança se estende ainda por meio de instrumentos como o Painel de Metas e o Índice de Construção de Capacidades Militares de Defesa (IndCMD), que subsidiaram a tomada de decisão com base em evidências. A articulação entre o MD e as Forças Singulares ocorre por meio de canais técnico-administrativos e por representação institucional nos comitês e conselhos. Contudo, como aponta o PESD 2024–2035, essa articulação ainda demanda maior fluidez e integração, especialmente no que se refere à priorização de capacidades, ao alinhamento orçamentário e à padronização de processos.

Essa governança setorial se apoia, portanto, em um modelo de governança baseado em comitês onde as decisões são tomadas em consenso de forma a estabelecer o alinhamento entre o Orçamento de Defesa e os projetos estratégicos do setor de defesa.

#### 4 RECOMENDAÇÕES

A análise da estrutura de governança do MD revela avanços importantes em termos normativos e organizacionais, mas também evidencia lacunas que comprometem a efetividade do planejamento e a articulação entre os diversos atores do setor. O modelo atual ainda está fortemente ancorado em estruturas hierárquicas tradicionais e sofre com a sobreposição de competências, a fragmentação de iniciativas e a baixa integração entre civis e militares, entre órgãos centrais e comandos operacionais.

O MD, ao exercer a função de órgão central da governança em defesa, ainda enfrenta o desafio de consolidar sua autoridade e protagonismo político-administrativo perante as Forças Singulares, que mantêm alto grau de autonomia cultural e organizacional. A integração entre planejamento estratégico (como o PESD) e execução operacional ainda encontra barreiras relacionadas à rigidez estrutural, à cultura de comando e à ausência de incentivos institucionais à cooperação interforças. A governança baseada em resultados, conforme os parâmetros do Banco Mundial (1992) e de autores como Kettl (2002), requer mecanismos de coordenação horizontal e de *accountability* que ainda estão em desenvolvimento no contexto do MD.

Com base nessa análise crítica, recomenda-se:

a) Fortalecer a **governança integrada por capacidades**, com ênfase em planejamento conjunto, interoperabilidade e padronização de critérios para formulação, acompanhamento e avaliação das capacidades operacionais das Forças Armadas.

b) **Ampliar a transparência e a participação social no ciclo de governança**, por meio da divulgação de metas, resultados e relatórios de avaliação, além da inclusão de especialistas civis nos conselhos e comissões estratégicas do MD.

c) **Estruturar um quadro de servidores civis e militares com expertise técnica e estratégica em áreas como Tecnologia de Defesa, Inteligência, Logística, Planejamento Estratégico e Inovação**, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade nas atividades do setor, assegurando a continuidade das Políticas de Defesa, independentemente de mudanças governamentais, com a criação de uma Carreira de Defesa, mantendo um corpo técnico estável e comprometido com os interesses estratégicos do Brasil, liberando militares de funções burocráticas-administrativas e permitindo que civis tenham capacitação em Defesa.

d) Aperfeiçoar o papel do CONSUG e da Comissão de Coordenação e Controle do PESD, com a ampliação da representatividade técnico-estratégica (**carreira de defesa por civis**) e maior poder deliberativo na priorização de capacidades, alocação orçamentária e definição de diretrizes comuns.

Logo, a integração e a interoperabilidade não são apenas questões de eficiência administrativa, mas sim imperativos estratégicos para garantir a soberania e a segurança do Brasil em um cenário internacional complexo e dinâmico, considerando as questões de Defesa como um bem público.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar os limites e as potencialidades da estrutura de governança do Ministério da Defesa (MD) na articulação com as Forças Singulares, com o objetivo geral de identificar estratégias para otimizar a interoperabilidade contínua entre essas instâncias. A investigação partiu da hipótese de que os limites da governança no MD decorrem, em grande parte, da efetivação de um modelo sistêmico de integração, conforme evidenciado na análise da situação atual.



Apesar dos avanços normativos e procedimentais, a governança em defesa no Brasil ainda apresenta lacunas. A previsibilidade orçamentária é limitada, dificultando a continuidade de projetos estratégicos. Há sobreposição de competências à integração entre as Forças. A cultura organizacional fortemente hierarquizada pode ser obstáculo à inovação e à *accountability*. A articulação com instituições civis, setor produtivo e meio acadêmico permanece incipiente. A governança precisa evoluir para um modelo mais horizontal, baseado em redes colaborativas, inteligência institucional, cultura avaliativa e planejamento por capacidades.

A atuação da ASPLAN, por exemplo, embora crucial para o planejamento estratégico e a gestão de recursos, revela limites na integração sistêmica entre o MD e as Forças Singulares. Barreiras burocráticas, divergências culturais e dificuldades na alocação de recursos, coordenados pela ASPLAN, exemplificam os desafios na otimização da interoperabilidade.

A estrutura de governança do MD reflete um esforço para centralizar e modernizar a gestão das FA, mas ainda carece de recursos humanos com conhecimento do Setor de Defesa, o que resulta na necessidade de se contar com militares em cargos-chave do Ministério, por causa da expertise que eles possuem. Embora haja avanços, como a criação do EMCFA e iniciativas de interoperabilidade, a falta de uma política unificada, limita a eficácia do MD. Para que o Brasil consolide uma Defesa Nacional robusta e democrática, é essencial superar essas barreiras, promovendo maior integração, transparência e a criação de uma carreira de Defesa.

A análise crítica revelou que, embora o MD desempenhe um papel central na governança da Defesa, a autonomia relativa das Forças Singulares, a sobreposição de competências e a cultura organizacional hierarquizada ainda dificultam a plena integração e a otimização da interoperabilidade. A atuação do CONSUG, embora fundamental para o alinhamento estratégico, esbarra em dificuldades na implementação efetiva de suas diretrizes, especialmente no que se refere à definição de critérios unificados de desempenho.

As recomendações apresentadas, que incluem o fortalecimento da governança por capacidades, a racionalização da distribuição de competências, o aperfeiçoamento do papel do CONSUG, a institucionalização de instâncias de articulação, o investimento em capacitação e a ampliação da transparência, visam a endereçar esses desafios. A implementação dessas medidas é crucial para a consolidação de um modelo de governança mais integrado, transparente e orientado a resultados, capaz de promover a interoperabilidade contínua e eficaz entre o MD e as Forças Singulares.

Dado o exposto, este estudo reafirma a importância da governança como condição essencial para a eficácia do Sistema de Defesa Nacional. A superação dos limites da governança do MD e a implementação e a eficácia de um modelo sistêmico de integração são imperativas para garantir a prontidão de recursos logísticos e humanos aos desafios geopolíticos e orçamentários do século XXI, assegurando a soberania e a segurança do país.

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/465041468739447676/governance-and-development>. Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Planejamento Estratégico Setorial de Defesa 2024-2035*. Brasília: MD, 2024. Disponível em: [www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/publicacoes/pesd-2024-2035](http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/publicacoes/pesd-2024-2035). Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria GM-MD nº 5.536, de 8 de novembro de 2022*. Aprova o Painel de Indicadores e Metas do PESD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 214, p. 43, 9 nov. 2022. Disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5.536-de-8-de-novembro-de-2022-442991652](http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5.536-de-8-de-novembro-de-2022-442991652). Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria GM-MD nº 5988, de 12 de dezembro de 2022*. Aprova o método de acompanhamento da implementação do PESD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 234, p. 51, 13 dez. 2022. Disponível em: [www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5988-de-12-de-dezembro-de-2022-447342351](http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5988-de-12-de-dezembro-de-2022-447342351). Acesso em: 15 maio 2025.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Mapa Estratégico Setorial – Defesa 2024*. Apresentação institucional. Brasília: MD, 2024.
- BRASIL. Presidência da República. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, 2024. Disponível em: [www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164849](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164849). Acesso em: 15 maio 2025.
- BUTA, Bruno Oliveira; TEIXEIRA, Marcos Antônio Couto. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, v. 27, n. 94, p. 370–395, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1984-92302020v27n9405>. Acesso em: 15 maio 2025.
- KETTL, Donald F. *The transformation of governance: public administration for twenty-first century America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17–28, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>. Acesso em: 15 maio 2025.

## AUTORES

### **Antonio dos Santos**

Coronel da Reserva do Exército Brasileiro, analista de Geopolítica no Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias e Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG).

E-mail: antonio.santos@esg.br

### **Carlos Lucas Mamboza**

Doutorando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança - Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF).

E-mail: carloslmamboza@gmail.com

### **Cleverson Lautert Cruz**

Secretário-Executivo de Polícia Institucional e Inteligência no Ministério Público do Trabalho.

E-mail: lautert.c@gmail.com

### **Flavio Accioly Garcia de Freitas**

Capitão de Fragata (MB), encarregado da Divisão de Administração do Tribunal Marítimo da Marinha do Brasil.

E-mail: flavioaccioly972@gmail.com

### **Julio dos Santos Moreira de Souza**

Pesquisador em Propriedade Industrial, atuando na Divisão de Estudos e Projeto do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

E-Mail: juliosms@gmail.com

### **Lívia Aparecida de Almeida e Sousa**

Professora Doutora do Quadro do Magistério da Aeronáutica na Universidade da Força Aérea (UNIFA). Líder do Grupo de Pesquisa Ensino Militar: estratégias formativas e prospectivas (CNPq/UNIFA).

E-mail: livia.a.a.sousa@gmail.com

### **Luciane Pires da Costa**

Professora Doutora do Quadro do Magistério da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Coordenadora do Laboratório de Assistência à Obesidade da Policlínica Piquet Carneiro.

E-mail: lucianepires26@gmail.com

**Luis Otávio Esteves Pardini**

Coronel da Força Aérea Brasileira, assessor na Assessoria Especial de Planejamento do Ministério da Defesa (ASPLAN).

E-mail: loepardini@gmail.com

**Milena da Silva Santos Pacheco**

Analista de Estudos Econômicos de Infraestrutura da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

E-mail: sspmilena@gmail.com

**Normando Perazzo Barbosa Souto**

Analista em Ciência e Tecnologia no Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam/MD).

E-mail: normandosouto@gmail.com

**Orlando Patricio Zaldumbide Morales**

Tenente-Coronel do Exército do Equador, atualmente é instrutor convidado do Equador na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

E-mail: opzm95@gmail.com

**Sergio Avelar Tinoco**

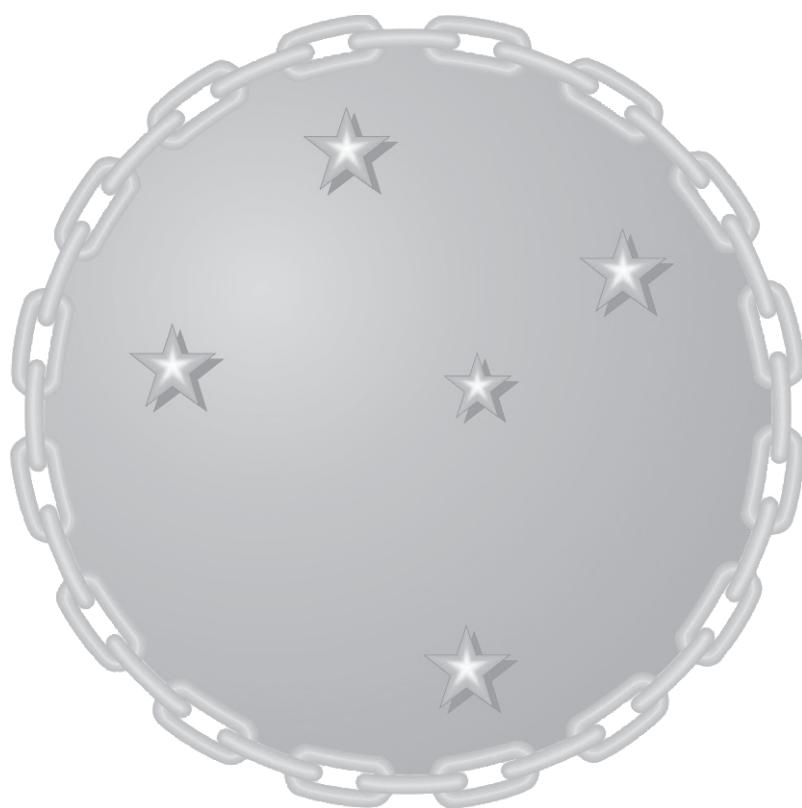
Coronel do Exército Brasileiro, atualmente, está lotado na Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), no Ministério da Defesa (MD).

E-mail: sergioatinoco1974@gmail.com

**Tiago Henrique Alves do Nascimento**

Major Exército Brasileiro, instrutor do Curso de Especialização na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

E-mail: alvescav05@gmail.com



## GOVERNO, DEFESA E O ATLÂNTICO SUL

### RESUMO

Desde a criação do Ministério da Defesa (MD), o Brasil vem promovendo transformações significativas na governança em defesa, especialmente em regiões estratégicas como o Atlântico Sul. Este trabalho analisa a evolução institucional desde 1999, a estrutura atual de governança voltada ao Atlântico Sul, seus principais atores e mecanismos de atuação, bem como os desafios enfrentados. Ao final, são apresentadas recomendações ao Ministério da Defesa para fortalecer a presença e a atuação do Brasil nessa região, reafirmando o Atlântico Sul como uma zona de paz e interesse estratégico nacional.

**Palavras-chave:** Governança; Atlântico Sul; Ministério da Defesa; Forças Armadas.

### 1 INTRODUÇÃO

Em 1999, com a criação do Ministério da Defesa (MD), o Brasil passou por transformações importantes no setor de Segurança e Defesa. A articulação das três Forças Armadas sob um órgão central visou aumentar a eficiência, a coerência estratégica e a capacidade de projeção do país, especialmente em regiões de interesse estratégico como o Atlântico Sul. Este trabalho apresenta uma síntese das mudanças institucionais, examina a estrutura organizacional e de governança do MD e das Forças Singulares relacionadas ao Atlântico Sul, e propõe uma análise crítica da atuação brasileira nessa região.

### 2 ANTECEDENTES

A criação do MD tinha como um dos objetivos consolidar a coordenação entre Exército, Marinha e Aeronáutica e visava estabelecer uma capacidade de interoperabilidade. A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, foram instrumentos centrais que surgiram nesse período. Em 2008, por exemplo, a END introduziu diretrizes para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa e a valorização da Amazônia Azul como área estratégica (Brasil, 2008).

Com relação ao Atlântico Sul, houve um reconhecimento crescente da importância estratégica da "Amazônia Azul", que representa não apenas uma fonte de recursos (como petróleo e biodiversidade), mas também um espaço geopolítico de defesa, por onde circula mais de 95% do comércio exterior brasileiro. Um exemplo prático foi a atuação da Marinha na proteção das plataformas da Petrobras, como durante a Operação "Amazônia Azul", reforçando a vigilância marítima nas áreas de exploração do pré-sal (Brasil, 2020).

Por outro olhar deve-se observar o potencial econômico, social e ambiental da Amazônia Azul. Segundo Dionisio da Silva (2015) na Estratégia Naval Brasileira (ENB), a MB entende essa área como a "última fronteira" do país, uma fronteira oriental onde se deve intensificar a relação com os países africanos atlânticos para



que a região sul atlântica pudesse ela mesma pensar e tentar solucionar seus problemas e explorar seus recursos marítimos. Assim, o Atlântico Sul passa a ser a área marítima estratégica prioritária para emprego do poder naval brasileiro e esse deve ter, entre suas capacidades, a de influenciar as Marinhas lindéiras do Atlântico Sul.

No entanto, o Atlântico Sul, desde a década de 1980, já era o elemento mais relevante na formação dos oficiais da Marinha, seja por meio de simulações, seja por meio de exercícios navais reais, isso se deve em parte aos primeiros mapeamentos do litoral brasileiro e a estimativa de potenciais recursos a proteger, a pouca probabilidade de conflitos na região do Prata resultado da aproximação política e econômica entre Brasil e Argentina.

Para a Estratégia Naval Brasileira, a MB deve ir além do emprego do poder naval, ou seja, não deve se resumir as atividades históricas primordiais de uma Marinha de Guerra para defesa nacional; deve também gerenciar uma ampla gama de atividades marítimas, tais como a pesca, as atividades de Marinha Mercante, exploração de recursos oceânicos, resgate e salvamento de naufragos, garantindo a segurança (*security e safety*).

A relevância estratégica dessa região levou o Brasil, ao longo do tempo, a defender o reconhecimento de particularidades desse espaço marítimo, buscando também minimizar riscos à sua presença e à atuação na região de potências estrangeiras. Entre as principais medidas adotadas nesse sentido, destaca-se a Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de outubro de 1986, que declarou o Atlântico Sul como uma Zona de Paz e Cooperação. Esse documento destaca que os Estados de outras regiões com grande poderio militar devem se abster de introduzir armamentos nucleares ou outras armas de destruição em massa na região.

A iniciativa da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) partiu do Brasil e foi oficialmente endossada pelas Nações Unidas (Silva; Marcondes, 2019). Poderíamos ainda chamar a atenção para o fato de que o Brasil visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindéiros da África, descrição apresentada nos documentos estratégicos brasileiros, por isso a ZOPACAS teria tanta relevância.

### **3 SITUAÇÃO ATUAL**

Em relação à situação atual das estruturas do Setor de Defesa no contexto do Atlântico Sul, segue-se uma análise sintética do MD e das Forças Armadas.

#### **3.1 Órgão Central do Ministério da Defesa**

O MD é composto por secretarias e departamentos que atuam na formulação e supervisão das políticas e estratégias aplicadas a defesa. A Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD), a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) e a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI) têm papéis relevantes na gestão de recursos e na integração interforças. A Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) também desempenha função importante ao coordenar o planejamento estratégico e as relações internacionais. A criação do Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em 2010, foi um marco na consolidação da governança interforças.

### 3.2 Marinha do Brasil

A Marinha é a principal responsável pela atuação no Atlântico Sul, com ênfase na proteção da Amazônia Azul, patrulhamento das águas jurisdicionais, combate a crimes transnacionais (como pesca ilegal e tráfico de drogas) e participação em missões de paz. Um outro aspecto relevante de ser ressaltado é que a MB é Autoridade Marítima nas águas jurisdicionais do país. O Comando de Operações Navais (CON) e o Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz) são atores fundamentais. Um exemplo concreto é a participação da Marinha na Operação “Obangame Express”, coordenada pelos Estados Unidos da América do Norte, com foco no treinamento e cooperação entre marinhas da costa atlântica africana.

### 3.3 Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira (FAB)

Embora com foco principal em outras regiões, ambas as forças contribuem para a defesa do Atlântico Sul. O Exército participa por meio da logística e apoio terrestre, enquanto a FAB contribui com a vigilância do espaço aéreo e monitoramento de áreas marítimas através do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). Um exemplo é o uso de aeronaves P-3AM Orion para patrulha marítima de longo alcance, que têm sido empregadas em missões de monitoramento da Zona Econômica Exclusiva (ZEE).

## 4 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA NO CONTEXTO DO ATLÂNTICO SUL

A estrutura de governança será analisada em relação aos principais atores nacionais, aos Organismos e Iniciativas Internacionais e aos mecanismos de cooperação.

### 4.1 Principais Atores Nacionais

Ministério da Defesa: responsável pela formulação e coordenação das políticas de defesa, incluindo a atuação estratégica no Atlântico Sul.

Marinha do Brasil: atua diretamente na proteção da Amazônia Azul, na segurança das rotas marítimas e na vigilância das áreas de exploração econômica. Esse é ator preponderante do Poder Naval brasileiro, do Poder Marítimo brasileiro e também a Autoridade Marítima brasileira.

Ministério das Relações Exteriores: constrói os marcos diplomáticos e alinha a política externa com os interesses de defesa.

Agência Brasileira de Inteligência (ABIN): fornece informações estratégicas sobre ameaças e riscos, subsidiando decisões operacionais.

Presidência da República e Conselho de Defesa Nacional: definem diretrizes de segurança nacional e garantem alinhamento com os objetivos constitucionais.



## 4.2 Organismos e Iniciativas Internacionais

**ZOPACAS:** promove cooperação entre países do Atlântico Sul e reforça a ideia de uma região livre de armas nucleares.

**Organização das Nações Unidas - ONU:** o Brasil participa de missões como a Força Interina das Nações Unidas no Líbano - UNIFIL, contribuindo para a segurança marítima internacional, com atuação, por exemplo, no Golfo da Guiné e no Chifre da África.

**Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP:** estimula o intercâmbio de conhecimento e práticas militares entre os países de língua portuguesa.

## 4.3 Mecanismos de Coordenação

**EMCFA:** coordena operações interforças, promovendo unidade de ação estratégica.

**Exercícios conjuntos e operações combinadas:** como “Atlântico Sul”, “Felino-CPLP” e “Obangame Express”, aumentam a interoperabilidade das Forças.

**Comissões bilaterais de defesa:** estreitam laços estratégicos com países africanos e sul-americanos, fortalecendo o posicionamento brasileiro.

## 5 RECOMENDAÇÕES

Apesar dos avanços institucionais, a governança de defesa no Atlântico Sul ainda enfrenta desafios que comprometem sua efetividade. A seguir, explora-se criticamente cada um dos principais pontos identificados:

**Carência orçamentária crônica:** o orçamento de defesa brasileiro, em relação ao PIB, encontra-se entre os menores da América do Sul. Essa limitação impacta diretamente na capacidade operacional das Forças, sobretudo da Marinha, cuja atuação no Atlântico Sul, uma área imensa, é essencial. Um exemplo claro é a interrupção e posterior atraso no cronograma do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e do SISGAAZ prejudicando a manutenção da dissuasão naval, a consciência situacional marítima e a proteção da Amazônia Azul.

**Ausência de uma estratégia regional integrada com países da ZOPACAS:** embora o Brasil seja líder natural nessa iniciativa, faltam ações concretas e uma agenda regular de cooperação prática, bem como se observa uma carência profunda de recursos financeiros para as ações integrativas. Assim, a ZOPACAS, criada em 1986, ainda carece de institucionalização, financiamento estável e um plano operacional comum. A falta de sinergia entre os países da região reduz a eficácia da defesa coletiva e da gestão compartilhada de ameaças transnacionais.

**Dependência de tecnologia estrangeira:** a Base Industrial de Defesa brasileira é reconhecida por sua capacidade em áreas como blindados leves e aeronaves de transporte (ex.: KC-390). Contudo, na área naval e de sensores, o Brasil ainda depende de importações, o que compromete sua autonomia estratégica. Essa dependência pode gerar vulnerabilidades logísticas e restrições em situações de crise ou conflito.

**Tensões entre política externa e interesses comerciais:** o Atlântico Sul é palco de disputas geopolíticas, com a presença crescente de potências

extrarregionais como China, Rússia e Estados Unidos. O Brasil, como potência média e país em desenvolvimento, precisa equilibrar interesses comerciais e diplomáticos com uma postura de autonomia estratégica. A adoção de um alinhamento automático com qualquer grande potência pode comprometer a soberania nacional e prejudicar relações multilaterais consolidadas. Como propõe o Almirante Vidigal (1985) é fundamental um pensamento autóctone do Brasil sobre sua área marítima estratégica.

Superposição e falta de sinergia entre estruturas civis e militares: ainda são frequentes os casos de sobreposição de competências entre ministérios, agências reguladoras e comandos militares, especialmente nas áreas costeiras e ambientais. A atuação conjunta entre Marinha, Polícia Federal, Receita Federal, Ibama e ICMBio, por exemplo, é essencial para o combate a ilícitos marítimos, mas carece de integração permanente. A ausência de um comando unificado ou centro de coordenação regional limita a eficácia das operações interagências.

Apesar dos desafios, há avanços notáveis, como a crescente interoperabilidade entre as Forças, o fortalecimento do EMCFA, a participação ativa em fóruns multilaterais e a implementação de operações combinadas com países da costa ocidental africana. Tais ações demonstram o potencial do Brasil para exercer um papel relevante e estabilizador no Atlântico Sul.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança em defesa brasileira evoluiu consideravelmente desde 1999, com impacto direto na atuação do país no Atlântico Sul, considerando principalmente como marco legal a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS). No entanto, há espaço para melhorias significativas em termos de integração, financiamento e estratégia regional. O fortalecimento da presença brasileira nessa região deve ocorrer com base em princípios democráticos, transparência institucional e cooperação multilateral, reafirmando o Atlântico Sul como uma zona de paz e de interesse estratégico nacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020.

DIONISIO DA SILVA, Daniele. *O Atlântico de Língua Portuguesa em Perspectiva Comparada de Segurança e Defesa* – dos documentos políticos às elaborações estratégicas (1996 a 2013). Tese de Doutorado PPGHC/UFRJ. 2015.



MARINHA DO BRASIL. *Amazônia Azul: o mar que nos pertence*. Rio de Janeiro: Diretoria-Geral de Navegação, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *UNIFIL Maritime Task Force*. New York: UN, 2023. Disponível em: <https://unifil.unmissions.org/unifil-maritime-task-force> Acesso em: 15 maio 2025.

SILVA, Antonio R. de A.; MARCONDES, Danilo. Globalização, segurança e defesa no Atlântico Sul. *Nação e Defesa*, Lisboa, n. 154, p. 69-88, dez. 2019.

ZOPACAS. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. *Comunicado final da reunião ministerial*. Brasília: MRE, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/forums-internacionais-1/zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas>. Acesso em: 15 maio 2025.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 103, n. 07/09, p. 31-41, jul./set.1983.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *A evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro. 3. ed.* Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985. p. 44-105.

## AUTORES

**Danilo Marcondes de Souza Neto** - Doutor em *Politics and International Studies* (University of Cambridge, CAM, Inglaterra). Professor do Magistério Superior Federal na Escola de Guerra Naval (EGN).

E-mail: [daniolomarcondes@gmail.com](mailto:daniolomarcondes@gmail.com)

### **Alex Marcolino Vespa**

Capitão de Mar e Guerra, atualmente servindo na Escola Naval (EN).

E-mail: [alex.vespa@defesa.gov.br](mailto:alex.vespa@defesa.gov.br)

### **Carlos Luiz Dias**

Mestre em Saúde e Tecnologia no Espaço Hospitalar (UNIRIO). Agente na Secretaria da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro.

E-mail: [carlos.dias@esg.br](mailto:carlos.dias@esg.br)

### **Daniele Dionisio da Silva**

Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada (UFRJ). Professora do Instituto de Relações Internacionais e Defesa da UFRJ.

E-mail: [danidds@yahoo.com.br](mailto:danidds@yahoo.com.br)

### **Filipe Florentino de Moura**

Capitão de Corveta, Mestre em Administração (PPGAD-UFF).

E-mail: [filiuemoura@gmail.com](mailto:filiuemoura@gmail.com)

### **Guilherme Sines Pires**

Mestre em Justiça e Segurança (PPGJS-UFF). Subcoordenador da Coordenadoria de Ensino do Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro.

E-mail: [gsp.foco@gmail.com](mailto:gsp.foco@gmail.com)

### **Lorenzo Augusto Zasso Cunha**

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa, Especialista em Estratégia e Relações Internacionais Contemporâneas (UFRGS). Bolsista no projeto Defesa e mudanças climáticas: interconexões e dinâmicas geopolíticas no âmbito do entorno estratégico brasileiro, dentro do projeto Pró-Defesa V, 2024.

E-mail: [lorenzocunha99@gmail.com](mailto:lorenzocunha99@gmail.com)

**Marlon Cesar Trocado Gonçalves**

Tenente-Coronel (FAB), Especialista em MBA Executivo em Planejamento e Gestão Estratégicos. (FGV, Brasil).

E-mail: marlonmctg@fab.mil.br

**Mauricio Tondin Meira**

Capitão de Fragata, Graduado em Ciências Navais pela Escola Naval (EN).

E-mail: mauricio.tondin@gmail.com

**Priscilla Oliveira**

Graduada em Pedagogia pela Universidade de Brasília (UNB). Coordenadora de Planejamento Estratégico e Avaliação do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

E-mail: priscillaoliveira.net@gmail.com

**Thiago Thierry de Queiroz Rocha**

Mestre em Relações Internacionais (PUC-Rio). Pesquisador da Escola Superior de Relações Internacionais (ESRI) e do Grupo de Economia do Mar (GEM).

E-mail: thierryrq@hotmail.com

**Wagner de Matos Salustriano**

Major do Exército Brasileiro, Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN).

E-mail: wagner.matos@eb.mil.br