

RECONFIGURAÇÃO DA DEFESA NACIONAL: DO ESPÍRITO DE 2008 AOS IMPACTOS DO DECRETO 12.725/25

O Decreto de 2025 consolidou a Defesa Nacional, analisando continuidades, exclusões (meta do PIB) e inclusões (tecnologia, diplomacia); este estudo avalia a transição para uma estratégia mais pragmática, destacando desafios institucionais e orçamentários.

Marco Antonio de Freitas Coutinho*



Imagem meramente ilustrativa, gerada por inteligência artificial.

O Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025, consolidou finalmente a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Mas essa consolidação representa avanço ou retrocesso?

A Defesa Nacional constitui uma política de Estado voltada à soberania, à integridade territorial e à projeção internacional do Brasil. Desde a criação da Política de Defesa Nacional (PND) de 2005, e da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008, esses instrumentos passaram por revisões periódicas, culminando em 2025 com o Decreto nº 12.725, que consolidou em um único ato normativo a PND, a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A nova base normativa reafirma continuidades estratégicas, como a presença territorial e a dissuasão, mas também introduz modificações relevantes: reforça setores tecnológicos e a diplomacia de defesa, ao mesmo tempo em que exclui compromissos explícitos da versão de 2020, como a meta de 2% do PIB para o orçamento da Defesa, além de objetivos voltados para a dissuasão estratégica e para o fortalecimento das operações conjuntas.

Nesse contexto, este estudo busca analisar a evolução normativa e substantiva da política de defesa entre 2005 e 2025, destacando como as inclusões, exclusões e modificações impactam a coerência e a credibilidade da Defesa Nacional, em meio às tensões entre a normativa oficial e os debates legislativos recentes sobre financiamento e prioridades estratégicas.

LINHA DO TEMPO DA LEGISLAÇÃO (2005–2025)

A trajetória normativa da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) revela um processo de consolidação gradual, marcado por decretos presidenciais e revisões periódicas:

2005 – Decreto nº 5.484: Atualizou a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 e instituiu formalmente a PND, reforçando seu caráter de política pública abrangente e vinculada ao Estado.

2008 – Decreto nº 6.703: Criou a END, complementando a PND com diretrizes estruturantes, como reorganização das Forças Armadas, fortalecimento da Base Industrial de Defesa e desenvolvimento tecnológico.

2016 e 2020 – Revisões enviadas ao Congresso: Atualizações referenciais da PND e END, sem força normativa autônoma, mas importantes para adequar a política de defesa ao ambiente estratégico.

2025 – Decreto nº 12.725: Consolidou em um único ato normativo a PND, END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), revogando os decretos anteriores e estabelecendo o atual “estado da arte” da legislação de defesa.

Status Jurídico dos Documentos de Defesa Nacional (2005–2025)

Ano	Documento	Instrumento Legal	Status Atual	Observações Estratégicas
2005	Política Nacional de Defesa (PND)	Decreto nº 5.484	Revogado em 2025	Reforço da defesa como política de Estado; vinculação ao recém-criado Ministério da Defesa.
2008	Estratégia Nacional de Defesa (END)	Decreto nº 6.703	Revogado em 2025	Introdução da BID e da reorganização das Forças Armadas; marco estruturante.
2016	PND e END (versões atualizadas)	Enviadas ao Congresso	Superado, sem força normativa autônoma	Atualizações referenciais; adequação ao ambiente estratégico, mas sem efeito vinculante.
2020	PND e END (versões atualizadas)	Enviadas ao Congresso	Superado, sem força normativa autônoma	Reforço da dissuasão e da presença territorial; inclusão da meta de 2% do PIB.
2025	PND, END e LBDN	Decreto nº 12.725	Em vigor	Consolidação plena; maior foco em tecnologia e diplomacia, menor em ações subsidiárias; exclusão da meta de 2% do PIB.

Tabela: BLOG VELHO GENERAL • Fonte: Marco Antonio de Freitas Coutinho • Criado com Datawrapper

Elaboração do Autor.

A linha do tempo mostra que, entre 2005 e 2020, houve incrementos normativos parciais, enquanto em 2025 ocorreu uma consolidação, reunindo os três instrumentos centrais da Defesa Nacional em um único decreto.

EVOLUÇÃO DA PND E END: DA VERSÃO 2020 À CONSOLIDAÇÃO DE 2025

CONTINUIDADE DOS EIXOS CENTRAIS

Entre 2020 e 2025, observa-se que alguns eixos estratégicos da Defesa Nacional foram mantidos sem alterações substantivas, reafirmando a lógica de continuidade da política de Estado.

Presença Territorial: A estratégia de presença segue como fundamento, com o Exército na Amazônia Verde e a Marinha na Amazônia Azul. A END 2025 reafirma essas áreas como prioritárias para a soberania nacional.

Dissuasão Estratégica: Programas estruturantes como o submarino nuclear, a aviação de combate e os sistemas de mísseis permanecem centrais, reforçando a capacidade de dissuasão global.

Interoperabilidade: Desde a criação do EMCFA em 2010, a interoperabilidade das Forças Armadas é reiterada como requisito essencial, porém, alguma exclusões que

veremos mais a frente revelam uma redução da prioridade atribuída às operações conjuntas.

Cooperação Internacional Genérica: Tanto em 2020 quanto em 2025, os documentos evitam nomear aliados ou ameaças específicos, optando por formulações gerais sobre cooperação regional e global.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), versão 2025, reafirma os pilares já presentes em 2020: presença territorial, dissuasão estratégica, interoperabilidade e cooperação internacional genérica. Isso revela que, apesar das exclusões e reformulações, há continuidade nos fundamentos da política de defesa brasileira.

EXCLUSÕES RELEVANTES EM 2025

A transição da END de 2020 para a de 2025 revela um conjunto de exclusões que reduzem compromissos explícitos e alteram prioridades estratégicas.

Orçamento: Foi retirada a meta de vincular o orçamento da Defesa ao patamar de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) (Ação Estratégica de Defesa – AED 14, Estratégia de Defesa – ED 3/2020). A versão de 2025 mantém apenas a diretriz genérica de previsibilidade, sem parâmetro numérico vinculante.

Território: A ação voltada para a integração da Amazônia com as demais regiões (AED-17, ED-4/2020) não reaparece, sendo substituída por menções mais amplas à presença estatal em áreas de baixa densidade demográfica.

Recursos Humanos: Foram excluídas as iniciativas de valorização institucional, meritocracia e consolidação do Instituto de Doutrina de Operações Conjuntas (IDOC) (AED-30/31/32/33, ED-6/2020).

Mobilização e BID: Saíram da agenda as ações importantes voltadas para a mobilização industrial e fortalecimento do sistema nacional de mobilização. A extensão das prerrogativas da Base Industrial de Defesa (BID) para produtos de segurança pública, bem como o fomento a núcleos de mobilização em órgãos públicos (AED-37/38/44/46) foram excluídos.

Diplomacia e Dissuasão: O ED-2 – Fortalecimento da capacidade de dissuasão foi

suprimido, juntamente com diversas ações estratégicas correlatas: capacidade expedicionária, adestramento para operações internacionais, segurança das linhas de comunicação marítimas, presença naval em apoio à diplomacia e atuação em organismos multilaterais (AED-63/65/66/68/82/84/85/86). Essa exclusão reduz a articulação entre diplomacia e dissuasão, limitando a projeção internacional das Forças Armadas.

Segurança Interna: A ação estratégica de enfrentamento às redes criminosas transnacionais (AED-25, ED-5/2020) não foi mantida na versão de 2025.

As exclusões observadas na END 2025 concentram-se em compromissos explícitos de financiamento, integração territorial, institucionalização de recursos humanos, mobilização industrial e segurança interna. O ponto mais sensível é a supressão do ED-2 (Fortalecimento da capacidade de dissuasão) e de suas ações correlatas, que reduz a contribuição da diplomacia para a dissuasão e enfraquece a capacidade de projeção internacional do Brasil.

INCLUSÕES E REFORMULAÇÕES EM 2025

Apesar das exclusões observadas, a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2025 também trouxe novas inclusões e reformulações que redefinem prioridades e ajustam o foco da política de defesa brasileira.

Diplomacia de Defesa: A versão de 2025 trouxe pela primeira vez para a normativa de defesa os termos Diplomacia Naval e a Diplomacia Militar, reforçando o papel das Forças Armadas na sua atuação internacional, sempre subordinada à direção geral da Política Externa. Mas ainda se observa a ausência de uma maior discussão sobre o próprio conceito de Diplomacia de Defesa, Diplomacia Naval, Diplomacia Militar e Diplomacia Aeroespacial, e o papel de cada uma delas como instrumentos essenciais para a própria composição do *soft power* brasileiro.

Setores Estratégicos: Houve reafirmação dos setores nuclear, cibernético e espacial como áreas prioritárias. A inclusão de uma ação estratégica voltada para o desenvolvimento da Inteligência Artificial na área da defesa foi um grande avanço. Contudo, a ausência de menções explícitas às tecnologias quânticas ainda deixa uma lacuna importante, frente às demandas da quarta revolução industrial.

Infraestruturas Críticas: A END 2025 detalhou de forma mais abrangente a proteção de áreas como biossegurança, governo digital e sistema financeiro, ampliando o escopo da segurança nacional para além do campo militar tradicional.

Base Industrial de Defesa (BID): Foi reforçada a lógica de inovação aberta e integração tecnológica, estimulando maior cooperação entre Estado, academia e setor privado, em linha com a tríplice hélice de desenvolvimento.

As inclusões e reformulações da END 2025 deslocam o foco da política de defesa para tecnologia, inovação e diplomacia militar, ao mesmo tempo em que deixam lacunas em áreas emergentes como IA e quântica. O resultado é uma estratégia mais pragmática e voltada à modernização, mas menos abrangente em compromissos sociais e ambientais.

SÍNTESE ANALÍTICA

A comparação entre a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2020 e a de 2025 evidencia uma mudança de ênfase, com avanços relevantes:

A **END 2020** apresentava caráter mais normativo e abrangente, com compromissos explícitos como a meta de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) para o orçamento da Defesa, a integração territorial e a criação de uma carreira civil de Defesa.

A **END 2025** assume perfil mais pragmático e tecnológico, destacando-se pela inclusão de ações voltadas à inovação e ao fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID). Entre os avanços, figuram:

- AED-19: prosseguimento dos projetos estratégicos com envolvimento da academia e da BID;
- AED-20: integração do Setor de Defesa com órgãos públicos e privados em operações interagências;
- AED-36: estímulo ao desenvolvimento de tecnologias críticas para a Defesa;
- AED-41: promoção da inteligência artificial (IA) para a Defesa Nacional;
- AED-46: aprimoramento das leis de incentivo à inovação e pesquisa científica nos

Programas Estratégicos de Defesa (PRODE);

- AED-47: pesquisa sobre mudança do clima relacionada às atividades de Defesa.

No campo da diplomacia de defesa, ainda que o termo não tenha sido utilizado, a END 2025 reforçou iniciativas importantes:

- AED-72: intensificação da atuação do Setor de Defesa em organismos internacionais, em coordenação estreita com o Ministério das Relações Exteriores;
- AED-73: desenvolvimento de atividades de cooperação em Defesa no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS);
- AED-74: acompanhamento dos debates internacionais sobre pesquisas científicas, mudança do clima e governança da Antártica.

A interoperabilidade permanece como princípio, mas perdeu espaço como prioridade explícita diante da supressão de diversos dispositivos relacionados às operações conjuntas.

A evolução de 2020 para 2025 mostra o deslocamento da Defesa Nacional de uma agenda normativa ampla para uma estratégia pragmática e tecnológica. O destaque positivo está na ênfase em inovação, integração com a academia e setor privado, na introdução da inteligência artificial como vetor estratégico, e na consolidação da diplomacia de defesa como instrumento de inserção internacional, especialmente no Atlântico Sul e nos debates sobre clima e Antártica. Enquanto a normativa oficial suaviza compromissos orçamentários, o Congresso Nacional discute legislações para reintroduzir parâmetros como a meta de 2% do PIB, buscando maior previsibilidade e credibilidade para o setor de Defesa.

OBSERVAÇÕES DO AUTOR

O espírito de 2008, época em que os ex-ministros Nelson Jobim e Mangabeira Unger discutiam a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END), era marcado por uma visão de futuro: buscava-se superar a fragmentação orçamentária, fortalecer as operações conjuntas e consolidar o Ministério da Defesa como centro de formulação e execução de políticas públicas. Naquele período, eu acompanhava de

perto as discussões realizadas, pois fui inicialmente integrante do gabinete do comandante do Exército e, depois, integrante do próprio gabinete do ministro da Defesa. A nascente END projetava um horizonte de integração institucional, considerado essencial para o fortalecimento da Defesa Nacional. Foi ali que surgiu o Estado-Maior de Defesa e, posteriormente, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. As reuniões do Comitê de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas foram um prenúncio de mudanças estruturais, e o início de uma fase de fortalecimento de uma visão cada vez mais conjunta.

Entretanto, constato com frustração que esse horizonte não se concretizou. O orçamento da Defesa permanece fatiado entre as Forças, que hoje se mostram cada vez mais amarradas com despesas de pagamento de pessoal, reproduzindo lógicas de comandos autônomos e alimentando disputas internas por orçamento, e por consequência, por poder. Como observa Lima (2025):

“No contexto da execução orçamentária da defesa brasileira, mais de um terço dos fundos é alocado para despesas de pessoal, destacando-se os gastos com pessoal inativo. Apenas cerca de 10% são dedicados aos investimentos. Esse é um orçamento com poucas opções de realocação, já que a redução dos custos com pessoal é impraticável na maioria das situações. Tal modelo de execução orçamentária impõe sérias dificuldades ao reequipamento das Forças Armadas brasileiras.”

A versão de 2025 da PND e da END, ao retirar dispositivos como OND, ED e AED voltados à integração e às operações conjuntas, agrava a descoordenação e torna mais distante a perspectiva de uma Defesa plenamente integrada. As reuniões do Comitê de Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas se tornaram um evento de calendário, sem qualquer avanço estrutural. Nesse sentido, Lima (2025) também ressalta:

“Os governos brasileiros, historicamente, têm pecado na formulação e aplicação de políticas coordenadas nas áreas de inteligência, defesa nacional e segurança pública, falhando em criar uma política de segurança nacional integrada.”

O contraste entre o espírito de 2008 e a realidade de 2025 evidencia uma lacuna. Avançou-se em tecnologia e inovação, mas perdeu-se a oportunidade de consolidar a interoperabilidade e a centralização estratégica, pilares indispensáveis para o

futuro da Defesa Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) entre 2020 e 2025 revela uma transição importante no modo como o Brasil estrutura sua política de defesa. Considerando que esses documentos são a base de um planejamento estratégico, chama atenção o fato de que não houve uma avaliação sistemática dos resultados alcançados nas metas anteriores. Sem esse mecanismo de aferição, torna-se difícil validar se a mudança de rumos era necessária ou se a continuidade de determinadas diretrizes teria sido mais adequada.

Em 2020 predominava uma lógica normativa e declaratória, marcada por compromissos explícitos como a meta de 2% do PIB para o orçamento da Defesa, a integração territorial e a criação de uma carreira civil. Já na versão de 2025, observa-se uma guinada para uma abordagem mais pragmática e tecnológica, materializada na ênfase em inovação e modernização, no fortalecimento da BID, no envolvimento da academia em projetos estratégicos e na introdução da inteligência artificial como vetor de transformação. A incorporação de ações voltadas ao desenvolvimento de tecnologias críticas, à integração em operações interagências e à pesquisa sobre mudança do clima reforça o papel da Defesa como indutora de modernização nacional.

No campo internacional, ainda que o termo “diplomacia de defesa” não tenha sido formalmente utilizado, a END 2025 consolidou iniciativas relevantes, como a intensificação da atuação em organismos multilaterais em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, a cooperação no âmbito da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o acompanhamento de debates sobre clima e governança da Antártica. Entretanto, observa-se uma divergência conceitual: enquanto o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) emprega termos como Diplomacia Naval e Diplomacia Militar, a PND e a END 2025 evitam utilizar essa nomenclatura, indicando uma possível descoordenação entre a administração central do Ministério da Defesa e as Forças Armadas. Essa assimetria sugere que ainda falta uma uniformização doutrinária capaz de consolidar a diplomacia de

defesa como instrumento integrador entre a Política Externa e a Política de Defesa.

Apesar dos avanços, persistem lacunas. A interoperabilidade, embora mantida como princípio, perdeu espaço como prioridade explícita diante da supressão de dispositivos relacionados às operações conjuntas. O orçamento da Defesa continua fragmentado entre as Forças, reproduzindo lógicas de comandos autônomos e alimentando disputas internas por poder — um problema já identificado por Lima (2025), ao destacar que mais de um terço dos recursos é destinado a pessoal inativo e apenas cerca de 10% a investimentos. Sem parâmetros vinculantes, como a meta de 2% do PIB prevista em 2020, não há garantias de que os avanços recentes serão sustentados nos anos futuros.

Em síntese, a edição do Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025, marca um avanço significativo ao reposicionar a Defesa brasileira em dois eixos complementares: a modernização tecnológica e a inserção internacional. O desafio que se coloca é assegurar que esses progressos não se percam diante de oscilações políticas ou orçamentárias e, sobretudo, que futuras revisões da política de defesa incorporem mecanismos de avaliação de resultados e enfrentem a fragmentação institucional. Sem superar a descoordenação entre as Forças e sem recuperar a prioridade das operações conjuntas, não haverá credibilidade plena no planejamento estratégico nacional. O futuro da Defesa depende de enfrentar, com a mesma energia dedicada à modernização tecnológica, o desafio de superar as lacunas institucionais.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese Imperfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ALSINA JR., João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: Universos Paralelos*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

AMORIM NETO, Octavio; **ACÁCIO**, Igor. *Política de defesa e Política Nacional, 2008–2020*. Rio de Janeiro: IREE Defesa & Segurança, 2020. Disponível em: <https://iree.org.br/defesa/octavio-amorim-neto-e-igor-acacio/>.

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

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

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral.* Diário Oficial da União, Brasília, 1965.

BRASIL. *Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, e sobre o Sistema Nacional de Armas.* Diário Oficial da União, Brasília, 2003.

BRASIL. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional.* Diário Oficial da União, Brasília, 2005.

BRASIL. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa.* Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. *Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.* Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.* Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa.* Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Doutrina de Operações Conjuntas (MD30-M-01). 2. ed.* Brasília: EMCFA, 2020.

BRASIL. *Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.* Diário Oficial da União, Brasília, 2025.

CEPÍK, Marco; BERTOL, Frederico Licks. *Defense policy in Brazil: bridging the gap*

between ends and means? Defence Studies, v. 16, n. 3, p. 229–247, 2016.

LIMA, Alexandre Ataíde de. *Considerações sobre o orçamento de defesa no Brasil*. Observatório Militar da Praia Vermelha – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://ompv.eceme.eb.mil.br/dqbrn/desastres-e-mudancas-climaticas/desastres-e-mudancas-climaticas-seminarios/69-geopolitica-e-defesa/766-consideracoes-sobre-o-orcamento-de-defesa-no-brasil>.

PION-BERLIN, David; **MARTINEZ**, Rafael. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

POSEN, Barry. *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

**Marco Antonio de Freitas Coutinho é coronel da reserva do Exército Brasileiro, bacharel em Ciências Militares pela AMAN, mestre em Operações Militares pela EsAO e em Ciências Militares pela ECEME. Coutinho é pós-graduado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e Mestre em Ciência Política Internacional pela Fundação Universitária Iberoamericana (Espanha). Pode ser contatado pelo e-mail: marccoutinho@hotmail.com. Acompanhe também seu Substack: <https://substack.com/@marccoutinho>.*
