OPEN ACCESS

PUCRS | ESCOLA DE HUMANIDADES

CIVITAS
Revista de Ciências Sociais
Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política

Civitas, Rev. Ciênc. Soc. 26: 1-13, jan.-dez. 2026
e-ISSN: 1984-7289 | ISSN-L: 1519-6089

ARTIGOS

O congresso e a defesa nacional no Brasil: dinâmicas civis-militares nas audiências públicas da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (2003-2022)

Congress and national defense in Brazil: civil-military dynamics in the Committee on Foreign relations and National Defens public hearings (2003-2022)

El congreso y la defensa nacional en Brasil: dinámicas civil-militares en las audiencias públicas de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (2003-2022)

Marina Gisela Vitelli[1]
orcid.org/0000-0001-8827-6279
marina.vitelli@ufrrj.br

Recebido em: 22 jan. 2025.
Aprovado em: 15 jun. 2026.
Publicado em: 17 nov. 2026.

Resumo: O artigo analisa a atuação do Congresso brasileiro na defesa nacional a partir das audiências públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Credn) da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2022. Partindo do debate sobre a limitada influência do Legislativo na política de defesa e o persistente protagonismo político das forças armadas no Brasil, o trabalho propõe compreender o Parlamento como arena institucional de expressão de dinâmicas civis-militares. Com base em um banco de dados original, as audiências são analisadas segundo área temática, tipo, tema abordado e perfil civil ou militar dos convidados. Os resultados indicam que, embora os temas de relações exteriores predominem, a defesa ocupa espaço significativo na agenda da comissão, combinando mecanismos regulares e reativos de supervisão parlamentar. Além disso, a forte presença de militares, especialmente em audiências sobre política de defesa, sugere padrões persistentes de protagonismo militar e deferência civil. O artigo conclui que a análise do Legislativo como espaço de produção e legitimação de concepções sobre autoridade política na área da defesa oferece um caminho promissor para o estudo das relações civis-militares no Brasil.

Palavras-chave: Legislativo. Defesa nacional. Brasil. Forças armadas.

Abstract: This article analyzes the role of the Brazilian Congress in national defense through the public hearings held by the Foreign Affairs and National Defense Committee (Credn) of the Chamber of Deputies between 2003 and 2022. Drawing on the debate about the legislature's limited influence on defense policy and the persistent political prominence of the armed forces in Brazil, the study proposes understanding Congress as an institutional arena for the expression of civil-military dynamics. Based on an original database, the hearings are analyzed according to thematic area, type, subject matter, and the civilian or military profile of invited participants. The findings indicate that, although foreign affairs issues predominate, defense occupies a significant place on the committee's agenda, combining regular and reactive mechanisms of parliamentary oversight. Moreover, the strong presence of military actors, especially in hearings on defense policy, suggests persistent patterns of military protagonism and civilian deference. The article concludes that analyzing the legislature as a space for the production and legitimation of conceptions of political authority in defense matters offers a promising path for the study of civil-military relations in Brazil.

Keywords: Congress. National defense. Brazil. Armed forces.

Resumen: El artículo analiza la actuación del Congreso brasileño en la defensa nacional a partir de las audiencias públicas realizadas por la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Credn) de la Cámara de Diputados entre 2003 y 2022. Partiendo del debate sobre la limitada influencia del Poder Legislativo en la política de defensa y el persistente protagonismo político de las fuerzas armadas en Brasil, el estudio propone comprender al congreso como una

Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob a licença CC-BY 4.0, que permite a cópia e redistribuição do material em qualquer formato e para qualquer finalidade, desde que a autoria original e os créditos de publicação sejam mantidos.

[1] Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Seropédica, RJ, Brasil.

arena institucional de expresión de dinámicas cívico-militares. Con base en una base de datos original, las audiencias son analizadas según área temática, tipo, tema abordado y perfil civil o militar de los invitados. Los resultados indican que, aunque predominan los temas de relaciones exteriores, la defensa ocupa un lugar significativo en la agenda de la comisión, combinando mecanismos regulares y reactivos de supervisión parlamentaria. Además, la fuerte presencia de militares, especialmente en audiencias sobre política de defensa, sugiere patrones persistentes de protagonismo militar y deferencia civil. El artículo concluye que el análisis del Poder Legislativo como espacio de producción y legitimación de concepciones sobre autoridad política en temas de defensa ofrece un camino prometedor para el estudio de las relaciones cívico-militares en Brasil.

Palabras clave: Congreso. Defensa nacional. Brasil. Fuerzas Armadas.

Introdução

Embora em regimes democráticos seja regra que autoridades eleitas definam as diretrizes políticas e estratégicas da defesa nacional, estudos indicam que, no Brasil, as forças armadas mantêm um papel predominante nesse processo (Pion-Berlin e Martínez 2017). Certamente, o assessoramento técnico da corporação especializada no uso da força letal é crucial para apresentar opções operacionais e táticas que permitam aos decisores civis escolherem os caminhos mais adequados aos objetivos políticos. A literatura sobre relações civis-militares tem debatido alternativas para uma divisão eficiente do trabalho entre civis e militares, garantindo a supremacia civil sem comprometer a efetividade da defesa (Bruneau e Croissant 2022).[2] Comparado aos consensos dessa literatura, o Brasil ainda está distante de alcançar uma condução civil plena nessa área.

Seguindo tendências observadas em outros países da região, a literatura sobre o predomínio militar na política de defesa brasileira divide-se entre pesquisas que atribuem o fenômeno à continuidade da autonomia militar e aquelas que enfatizam um componente civil: o desinteresse político em relação à defesa.[3] Para caracterizar o monopólio militar, estudos analisaram o funcionamento do Ministério da Defesa (MD) (Cortinhas e Vitelli 2020)tanto com relação à sua estrutura quanto no perfil dos agentes que lá atuavam. Enquanto a maioria da literatura destaca positivamente as medidas que foram adotadas naquele período, o artigo defende que o período foi marcado pela permanência da autonomia institucional das forças armadas. A divergência decorre de lacunas ontológicas e metodológicas nos modelos analisados. Ontologicamente, tais modelos privilegiam o estudo da estrutura do MD, em detrimento do exame do perfil dos agentes que a compõem. Metodologicamente, há excessiva preocupação com a comparação, que deixa de considerar peculiaridades de cada país. O primeiro objetivo do artigo é contribuir para a correção dessas lacunas. O segundo é apontar os limites dos avanços no controle civil ao longo dos governos do PT. Três variáveis embasam o argumento: a, a formulação de documentos estratégicos e o emprego de recursos para aquisições e projetos militares (Donadelli, Saint-Pierre e Vitelli 2021). Outro foco relevante tem sido o papel do Congresso Nacional, uma vez que, em democracias, o Legislativo desempenha funções importantes, como fiscalizar decisões do Executivo e participar ativamente da formulação e implementação de políticas. Essa participação promove consensos mais sólidos, maior estabilidade nas políticas de defesa e incentiva o engajamento de civis informados no debate (Born e Fluri 2002; Donadío 2004; Giraldo 2006; Llanos e Mustapic 2005; Tibiletti e Martínez 2018).

No início do século 21, surgiram estudos sobre a atuação do parlamento brasileiro na defesa, com foco nas comissões temáticas do Congresso (Amorim Neto 2010; Flemes 2005; Fuccille 2007; Madruga 2015; Rocha 2011; Santos 2005). A avaliação geral indicava uma participação limitada, embora crescente, em um momento marcado

[2] Cabe apontar que as expectativas sobre a distribuição do poder e da autoridade entre civis e militares nas democracias se baseiam nas contribuições basilares para a área de Samuel Huntington (1957) — com destaque para sua conceitualização de controle civil subjetivo e objetivo — bem como de Morris Janowitz (1960). Uma segunda geração de pesquisas adaptou parte importante dos supostos teóricos ao arcabouço teórico-metodológico da teoria do agente-principal, entre os quais destacamos a obra de Peter Feaver (2005).

[3] Por motivos de espaço, este trabalho cita apenas pesquisas recentes, mas cabe esclarecer que se trata de trabalhos que atualizam discussões originalmente desenvolvidas por pesquisadores como Alfred Stepan (1988) e José Murilo de Carvalho (2019).

pela consolidação do Ministério da Defesa, evolução da formulação dos documentos estratégicos e afastamento relativo dos militares da política, quadro que se alterou a partir de 2012. Desde então, o protagonismo político das forças armadas brasileiras cresceu, acompanhado de prerrogativas ampliadas, maior presença no governo e tensões com atores civis (Brandão 2023; Martins Filho 2021; Vitelli 2021)O contexto de relações civis-militares tensionadas e a necessidade de atualizar as pesquisas sobre o tema justificam este estudo do Legislativo brasileiro como espaço de debate sobre defesa e palco das dinâmicas civis-militares no século 21. Nesse contexto, a pergunta orientadora deste trabalho é: de que forma a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Credn) estrutura institucionalmente o debate sobre defesa e forças armadas e que dinâmicas civis-militares emergem dessa estrutura? Dada a limitação de espaço de um artigo acadêmico e o volume de informações sobre quase duas décadas de atividades parlamentares, optamos por uma análise inicial das audiências públicas promovidas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. O objetivo é mapear padrões de atuação parlamentar, prioridades temáticas e participação de atores civis e militares nas audiências públicas da Credn enquanto espaços de debate sobre defesa e forças armadas.

Após uma revisão da literatura sobre a atuação do Congresso brasileiro na defesa, apresentamos os resultados do levantamento e análise dos temas e convidados das audiências públicas realizadas pela Credn entre 2003 e 2022. O estudo abrange a distribuição das audiências entre as áreas temáticas da comissão – relações exteriores e defesa –, os tipos de audiências, os temas tratados e a análise do perfil civil ou militar dos convidados. Os resultados são discutidos à luz dos debates relativos ao controle civil democrático, à condução política da defesa e ao papel do Congresso no Brasil.

Política de defesa, relações civis-militares e o parlamento

Nas democracias modernas, a política de defesa geralmente é atribuição do Poder Executivo, dado que o chefe de governo atua como comandante em chefe das forças armadas e pela relação íntima dessa política com a soberania e o interesse nacional. Contudo, nos regimes democráticos, o Legislativo também desempenha funções importantes, especialmente no controle democrático das forças armadas e na política de defesa (Born e Fluri 2002; Donadío 2004; Giraldo 2006; Llanos e Mustapic 2005; Tibiletti e Martínez 2018). Esse papel é exercido, em grande medida, no âmbito das comissões temáticas, por meio de atividades como requerimentos de informação, audiências públicas e propostas de fiscalização, além de ações para influenciar a formulação e aprovação de documentos estratégicos e leis relacionadas à política de defesa. McCubbins e Schwartz (1984) classificam essas atividades em controles "alarme" (*fire alarm*), derivados de denúncias pontuais, e controles "patrulha" (*police patrol*), ações rotineiras e diretas de fiscalização.

No Brasil, o Legislativo conta com três comissões relacionadas à defesa: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CRE) e a Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência (Ccai), sendo a primeira a mais ativa das três (Flemes 2005; Santos 2005). Estudos sobre relações civis-militares no Brasil têm analisado essas comissões, em sua maioria buscando avaliar o grau de sucesso no controle do Executivo e na formulação de políticas. Flemes (2005) concluiu que, embora a atuação do Congresso seja, no geral, insatisfatória, a Credn apresenta desempenho mais sofisticado que a CRE.

Amorim Neto (2010) apontou que o Congresso brasileiro não exerce plenamente a autoridade atribuída pela Constituição em matéria de defesa, algo evidenciado, entre outros indicadores, pelo padrão de votações de matérias de defesa em ambas as casas legislativas, com médias de maiorias que aprovam os projetos votados

muito próximas da unanimidade. Rocha (2011) e Madruga (2015) reforçaram esse cenário, indicando baixa participação parlamentar nas questões de defesa. Madruga (2015) destacou ainda que as comissões não utilizam satisfatoriamente os mecanismos de controle, como requerimentos e audiências públicas. Por sua vez, Santos (2005), ao examinar audiências públicas com militares entre 1995 e 2004, concluiu que a presença de militares e o tom democrático dos discursos contribuíram positivamente para as relações civis-militares.

As pesquisas mencionadas foram contribuições fundamentais para iniciar o debate sobre o papel do Congresso e, portanto, dos atores civis na formulação da política de defesa. De forma geral, esses trabalhos focaram as análises no grau de influência e interesse dos parlamentares na formulação e implementação da política de defesa e no controle do Executivo brasileiro, e observaram que, em termos de influência efetiva na política de defesa, o Congresso não é um poder relevante, em parte devido ao desinteresse dos seus membros.

Embora concordemos com a avaliação da literatura a respeito da baixa influência do Legislativo na defesa nacional, entendemos que, ao nos concentrarmos exclusivamente na efetividade da comissão, corremos o risco de ignorar nuances importantes relacionadas às características específicas e às razões por trás do suposto desinteresse civil e do predomínio militar. Compreender essas dinâmicas micro das relações civis-militares requer, antes de tudo, levantamentos detalhados de dados específicos sobre o caso, desafiando, em certa medida, a tendência metodológica predominante na área, que prioriza a identificação de padrões gerais a partir de dados abrangentes de múltiplos casos. Partindo da valorização de estudos de caso aprofundados, a proposta aqui é abordar essas questões por meio da identificação de padrões preliminares dos tipos, temas e convidados das audiências públicas realizadas pela Credn no período de 2003 a 2022 para, na sequência, refletir sobre outros caminhos de pesquisa possíveis.

Com esse intuito, foi construído o banco de dados das audiências públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional entre 2003 e 2022, composto por duas planilhas: a primeira, reunindo todas as audiências realizadas pela comissão no período, sejam exclusivas ou conjuntas; e a segunda, sistematizando as informações dos convidados das audiências relacionadas a temas de defesa e forças armadas. A base inicial foi construída a partir de documento fornecido pelo serviço de informações da Câmara dos Deputados, mediante solicitação realizada em 2020, contendo registros das audiências entre 1999 e 2019. Esses dados foram complementados com os relatórios anuais da comissão e informações disponíveis em seu *site* para o período de 2020 a 2022.[4]

A partir desse material, procedeu-se à catalogação das audiências segundo sua área temática – relações exteriores, defesa ou interface entre ambas –,[5] permitindo dimensionar o lugar da defesa no trabalho da comissão em comparação com a política externa. Em seguida, as audiências relacionadas à defesa foram classificadas, de forma indutiva, em três tipos: audiências sobre assuntos gerais da defesa, audiências sobre temas específicos e audiências voltadas a conjunturas críticas, estas últimas associadas à função de *fire alarm*.

Paralelamente, as audiências foram classificadas segundo os temas abordados, a partir da leitura das pautas e da identificação de padrões, permitindo mapear tendências de discussão, com destaque para política de defesa, orçamento e projetos estratégicos, além de outros temas recorrentes. Por fim, os convidados de cada audiência foram catalogados segundo nome, cargo,

[4] Parte importante do levantamento e da organização dos dados contou com a participação da bolsista do Programa de Iniciação Científica da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Ana Beatriz Veloso, a quem agradecemos imensamente.

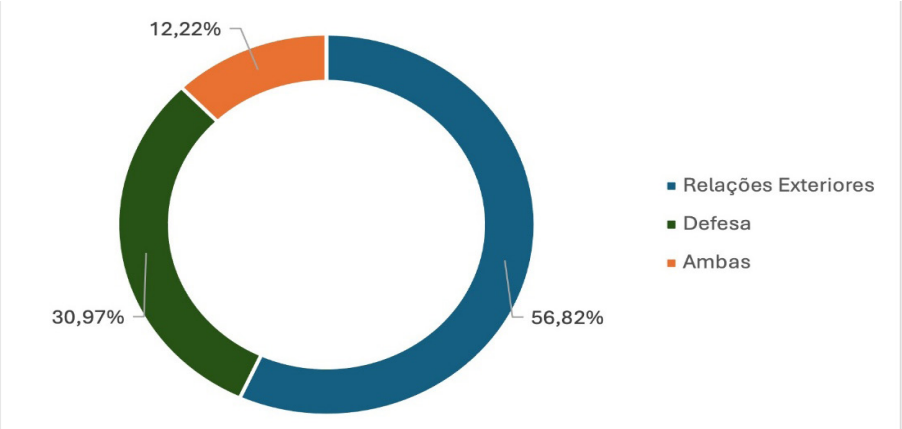
[5] A partir daqui, as referências às audiências de defesa incluem aquelas que tratam de temas na interface entre as relações exteriores e a defesa. Quando a intenção for abordar apenas as audiências sobre defesa, faremos o esclarecimento de que as audiências dos temas "híbridos" não estão inclusas.

instituição e condição civil ou militar, permitindo analisar o perfil das vozes autorizadas no debate parlamentar sobre defesa. Nas seções seguintes, esses dados são mobilizados para examinar o lugar da defesa nas audiências da Credn, seus principais temas e a presença de atores militares ao longo do período.

Análise dos tipos e temas das audiências públicas da Credn

Entre 2003 e 2022, a Credn realizou um total de 352 audiências públicas, sendo que 56,82% (200) delas trataram de assuntos de relações exteriores, 31,97% (109) de defesa nacional e forças armadas e 12,22% (43) de assuntos na interface das duas áreas. Dessa forma, fica visível o predomínio das questões de política externa na comissão híbrida.

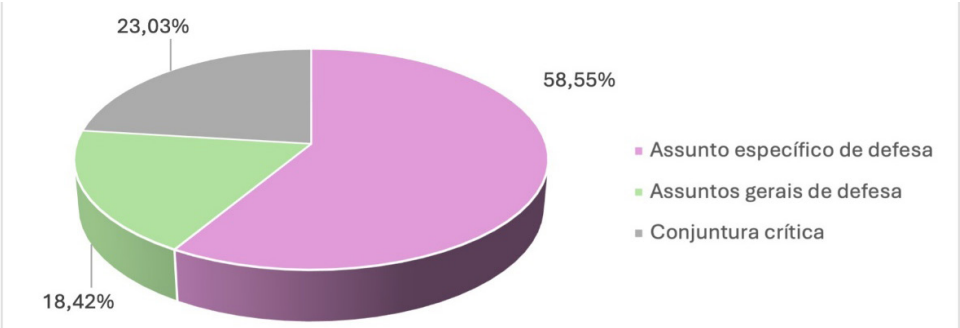
Gráfico 1 – Audiências por área temática (2003-2022)



Fonte: Elaboração própria.

Uma vez identificada a área temática à qual pertence cada reunião, analisamos as características gerais das audiências sobre defesa no intuito de entender sua função no contexto das duas principais funções do Legislativo: controlar o Poder Executivo e participar da formulação de políticas. Assim, definimos três categorias de audiências: aquelas que tratam de assuntos gerais da defesa; as que versam sobre um assunto específico da área; e as que são convocadas em razão de um tema de conjuntura, que pode ser uma crise ou um episódio de interesse público que se desenvolve no momento. No Gráfico 2, é possível observar a distribuição das audiências por tipo. Já no Gráfico 3, desagregamos as audiências da área temática por tema.[6]

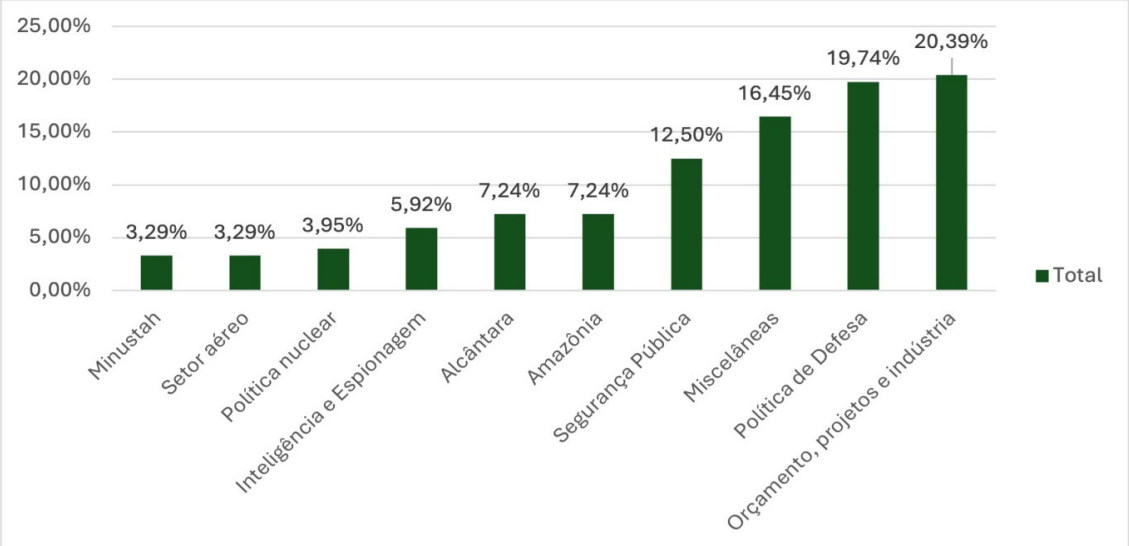
Gráfico 2 – Audiências da área da defesa por tipo



Fonte: Elaboração própria.

[6] Para maiores informações sobre as audiências específicas de cada categoria, sugerimos consultar o banco de dados disponibilizado junto com este artigo.

Gráfico 3 – Distribuição de audiências da área da defesa por tema



Fonte: Elaboração própria.

Das 152 audiências envolvendo assuntos de defesa, 28 delas (18,42%) foram catalogadas como audiências sobre assuntos gerais da defesa, que podem ser desdobradas em cinco subtipos. Em primeiro lugar, reuniões nas quais o ministro da pasta é convidado para apresentar os encaminhamentos gerais de sua gestão, reuniões que costumam ser realizadas no início do ano legislativo ou, nos casos de ministros recentemente nomeados, pouco depois de sua chegada ao ministério. Em segundo lugar, há audiências que convidam o ministro da defesa – ou outras autoridades relevantes, civis ou militares – para responder a diversos requerimentos sobre assuntos pontuais. Uma terceira modalidade dentro desse tipo são as audiências realizadas para tratar dos documentos estratégicos do país. Em quarto lugar, incluímos nessa categoria três audiências com os comandantes das forças, com uma pauta geral. Por fim, há duas audiências sobre o assunto "Pressupostos da Soberania Nacional" e uma audiência com o ministro de estado da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). É importante apontar que há uma grande interface entre o tipo de audiência sobre assuntos gerais da defesa e o tema "Política de Defesa". Com efeito, as trinta audiências catalogadas com esse tema incluem as 28 referentes a assuntos gerais, uma sobre um assunto de conjuntura[7] e outra sobre um assunto específico.[8]

A partir desses dados, observa-se um padrão regular de atuação da Credn associado ao controle parlamentar do Executivo na área de defesa, pontualmente por meio da convocação do ministro da pasta e de outros altos funcionários para prestar esclarecimentos sobre a agenda da defesa nacional e discutir documentos estratégicos. Esse padrão sugere a institucionalização de mecanismos de supervisão legislativa da política de defesa no âmbito da comissão. Certamente, pesquisas qualitativas das dinâmicas de interação entre parlamentares, ministros da pasta e outras autoridades do Executivo podem aprofundar a compreensão a respeito da qualidade e efetividade do controle parlamentar, ou seja, até que ponto os membros da comissão aproveitam a presença do ministro e das demais autoridades para pedir esclarecimento, cobrar avanços, questionar decisões, entre outras manifestações de controle.

Em relação às audiências públicas com o

[7] Tratar das bases americanas na Colômbia.
[8] Audiência pública para debater os objetivos e resultados alcançados na viagem empreendida por ambos à Rússia e à França.

propósito de debater assuntos que, naquele momento, geraram crises de algum tipo – categoria conjuntura crítica –, a Credn realizou 25 reuniões desse tipo, representando 23,03% do total. Os assuntos críticos abordados, em ordem cronológica, foram os seguintes: o acidente ocorrido na Base de Alcântara, no dia 22 de setembro; incidentes relacionados ao narcotráfico e à guerrilha colombiana na fronteira entre o Brasil, a Colômbia e o Peru; inspeções realizadas pelos Estados Unidos em instalações nucleares brasileiras; a situação econômico-financeira da Varig e o projeto de recuperação da companhia; segurança de voo e tráfego aéreo; a demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol e a questão indígena na Amazônia; a assinatura do acordo para estabelecimento de bases militares dos Estados Unidos na Colômbia; a construção do submarino nuclear e o teste nuclear da Coreia do Norte; o incidente radioativo ocorrido em 15 de maio de 2009, na Usina Nuclear Angra 2; a necessidade de ampliação do capital, bem como os andamentos para o uso da Base de Alcântara; o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos 3, que inclui a criação da Comissão Nacional da Verdade; denúncia da revista Veja sobre a atuação de redes terroristas no Brasil; a divulgação, pela imprensa internacional, da espionagem realizada pelo governo dos Estados Unidos – caso Snowden –; a situação da Estação Comandante Ferraz, localizada no continente Antártico, após o incêndio ocorrido em 2012; a assinatura do contrato para o desenvolvimento e a produção dos caças Gripen NG; a edição do Decreto n. 8.515 (2015) (e outros), que atribui ao ministro da defesa a decisão sobre promoções militares; a crise do setor naval brasileiro; as negociações do acordo de salvaguardas entre o Brasil e os Estados Unidos para o uso da Base de Alcântara; a apreensão de drogas em aeronave militar; as pistas de pouso em terras indígenas e aeródromos na região amazônica; tecnologia 5G; as supostas ameaças às eleições de 2022; e os impactos do conflito Rússia e Ucrânia.

Nesse tipo de audiência, é possível observar mais claramente o exercício do papel de controle do Executivo, porém mais associado ao controle *fire alarm*. Ou seja, quando ocorre algum incidente ou surge na agenda pública um assunto de interesse, a Credn decide realizar uma reunião para pedir esclarecimentos ao Executivo, com destaque para o ministro da defesa e outras pastas, bem como chefes de agências governamentais como a Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Esse conjunto de reuniões sugere a existência de uma prática recorrente de supervisão parlamentar por parte da comissão diante de conjunturas críticas ou eventos de alta visibilidade pública. Mais do que respostas pontuais, essas audiências indicam a capacidade da Credn de operar como espaço institucional de fiscalização política do Executivo em temas sensíveis da defesa nacional, convocando autoridades civis e militares a prestar esclarecimentos. De forma similar ao tipo de audiência anterior, trata-se de um indício de função fiscalizadora que vale a pena ser avaliado em futuras pesquisas voltadas à análise de formas, dinâmicas e efeitos da fiscalização parlamentar em contextos críticos.

O terceiro tipo de audiência inclui aquelas reuniões que abordam um assunto determinado, sem estabelecer uma conjuntura crítica. Como era de se esperar, é nesse tipo de audiência que observamos os diversos temas que interessaram à comissão. O principal assunto específico, tanto considerando o total de audiências de defesa (31)[9] quanto o tipo de audiência sobre assunto específico (29), é a categoria orçamento, projetos estratégicos e indústria de defesa. Algumas audiências são de caráter mais geral e tratam da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do financiamento da indústria de defesa, do reaparelhamento de cada uma das forças e dos projetos estratégicos de cada uma delas. Outras se concentram na indústria nacional de defesa como um todo ou

[9] Além das mencionadas na sequência, estas incluem outras duas audiências: uma realizada em 09/12/2014, sobre a assinatura do contrato para o desenvolvimento dos caças Gripen, e outra em 15/06/2016, sobre a crise do setor naval brasileiro.

em empresas específicas, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer). Há também audiências sobre os projetos estratégicos das forças armadas: uma geral; outra para o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam); o Programa Nuclear da Marinha e a construção do submarino; o Projeto FX-2; o Veículo Aéreo Não Tripulado; e a Amazônia Azul. Incluímos nesse tema também a única audiência realizada pela Credn sobre a reforma da previdência dos militares.

O grupo de audiências públicas que tratou de assuntos de segurança pública inclui reuniões sobre a Política Nacional de Drogas que o país iria expor em uma reunião na Organização das Nações Unidas (ONU); uma audiência sobre o tema "Globalização, crime organizado e tráfico de drogas: os desafios do Brasil"; uma audiência pública sobre vários assuntos de política externa e segurança pública; uma audiência pública com o ministro da defesa sobre a presença das tropas do Exército no Morro da Providência, no Rio de Janeiro; uma audiência para discutir uma nova política de combate às drogas; três audiências sobre a segurança dos grandes eventos; normas relativas a armas de fogo; segurança nas fronteiras; e, por fim, uma audiência sobre o Projeto de Lei n. 1.595 (2019), que dispõe sobre ações contraterroristas.[10]

Continuando com o tema "Amazônia e povos indígenas", o período começou com uma audiência sobre a alteração do Estatuto do Índio. Entre 2008 e 2010, a Credn realizou quatro audiências que parecem ter sido influenciadas pela demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em razão de as pautas fazerem referência explícita à política indigenista, aos direitos territoriais ou à própria reserva. Houve também audiências sobre "Os meios de transporte na Amazônia: problemas e soluções"; outra sobre o papel do exército brasileiro na Amazônia e nas fronteiras, na qual o único expositor foi o Comandante Militar da Amazônia; uma audiência para "Debater o reflexo da proposta de privatização do Sistema Eletrobras na segurança estratégica da região amazônica", também com a presença do Comandante Militar da Amazônia; uma audiência sobre "Soberania da Amazônia brasileira"; e outra sobre as "Pistas de pouso em terras indígenas e aeródromos na região amazônica". Por fim, em novembro de 2021, o vice-presidente da República e coordenador do Conselho Nacional da Amazônia Legal, general Hamilton Mourão, foi o único expositor em uma audiência destinada a debater política externa, meio ambiente e soberania.

O período estudado inclui onze audiências sobre a Base de Lançamentos de Alcântara, seis delas sobre generalidades, enquanto as demais foram convocadas como resultado de crises ou eventos conjunturais envolvendo a base, tais como o grave incêndio e as explosões ocorridos em 2003, os impactos da base nas comunidades tradicionais localizadas na região e a negociação do acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos.

No caso das audiências sobre assuntos relativos à inteligência e à espionagem, incluímos nessa categoria quatro audiências sobre assuntos de conjuntura crítica e cinco reuniões sobre assuntos gerais envolvendo a Abin e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Por sua vez, as audiências sobre política nuclear incluem um debate sobre desarmamento nuclear, a apresentação do Programa Nuclear da Marinha, segurança nuclear e a emenda à Convenção sobre Proteção Física do Material Nuclear, além de duas audiências sobre assuntos críticos. As reuniões sobre o setor aéreo correspondem ao tipo de audiência de conjuntura crítica.

A respeito da Minustah, a Credn realizou cinco audiências, sendo que quatro delas contaram com a presença dos Force Commanders, e a penúltima convidou representantes de três ministérios – Relações Exteriores, Justiça e Trabalho e Emprego – e a diretora executiva da Conectas.

Por fim, catalogamos como miscelâneas 16 audiências públicas que trataram dos seguintes

[10] Cabe lembrar que houve duas audiências públicas de conjuntura crítica sobre assuntos de segurança pública: uma sobre o combate aos refluxos do narcotráfico e da guerrilha colombiana na fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru (02/10/2003); e outra para tratar de denúncia da revista Veja que mostra a atuação de redes terroristas no Brasil (17/05/2011).

assuntos, em ordem cronológica: imóveis em terreno de Marinha; bombas de fragmentação feitas pelo Brasil; desarmamento mundial; pleito do Brasil por uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU; Programa Antártico; novas regras internacionais de navegação da Organização Marítima Internacional; munições Cluster; Programa Atletas de Alto Rendimento; possíveis reformas dos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar; Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicação; armas químicas e biológicas; e possível adesão do Brasil à Convenção de Budapeste sobre o Crime Cibernético.

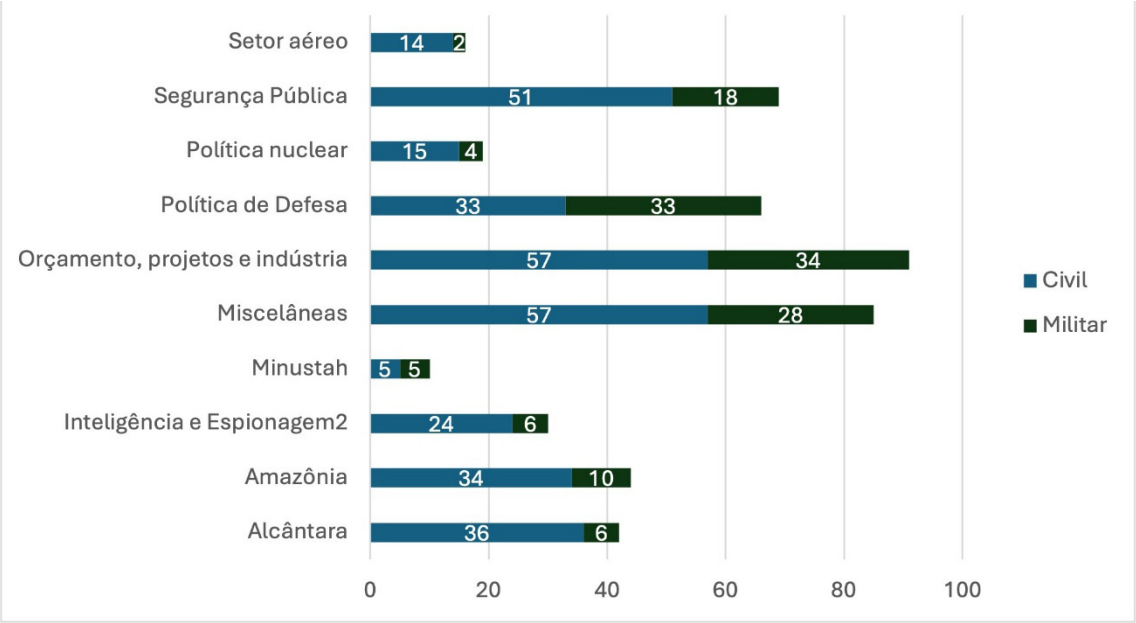
Neste ponto, cabe perguntar o que explica a escolha, por parte dos membros da comissão, de temas que não são diretamente provocados pela conjuntura. O levantamento realizado permite identificar padrões de priorização temática que oferecem pistas relevantes sobre interesses e dinâmicas políticas que estruturam a agenda da comissão. Por exemplo, o predomínio do tema orçamentário e de equipamentos é consistente com os estudos que destacam o poder de *lobby* das forças armadas no parlamento (Penido et al. 2021). Esse padrão sugere que parte importante da atuação da Credn se organiza em torno de agendas associadas aos interesses institucionais das forças, abrindo uma agenda de pesquisa voltada a examinar o papel das assessorias parlamentares militares na convocação dessas audiências e sua possível articulação com a destinação de emendas parlamentares para o aparelhamento da defesa.

Civis e militares na defesa nacional

Nesta seção, são apresentados, por um lado, os resultados do levantamento dos convidados às audiências públicas realizadas pela Credn entre 2003 e 2022 e, por outro, a variação ao longo dos anos da distribuição da área temática das audiências – defesa ou relações exteriores – e do perfil civil ou militar dos convidados. Enquanto os primeiros dados são indicadores iniciais da preferência dos membros da comissão por ouvir vozes civis ou militares sobre a defesa, os segundos permitem observar se existiu alguma correlação entre o aumento do protagonismo político das forças armadas, iniciado em 2015, e a maior presença delas e de seus interesses na Credn.

O total de 152 audiências sobre defesa envolveu a participação de 472 pessoas convidadas a expor. No Gráfico 4, é possível observar o número de convidados por tema, bem como seu perfil civil/militar.

Gráfico 4 – Convidados civis e militares às audiências sobre defesa da Credn



Fonte: Elaboração própria.

Em termos absolutos, a grande maioria dos convidados foi composta por civis (68,5%). Entretanto, quando observamos quantas audiências contaram com ao menos um militar, vemos que 62% das reuniões cumprem esse critério, o que indica que a presença de vozes militares esteve assegurada em mais da metade dos debates, sugerindo uma importante legitimação das forças armadas como atores fundamentais dessa política.

Quando desagregamos por tema, vemos que o predomínio dos civis é generalizado em todos os assuntos, com exceção de dois empates: nas audiências sobre a Minustah e a política de defesa. No primeiro caso, de um total de dez convidados, os cinco militares correspondem a Force Commanders da missão, o que é coerente com a centralidade militar na condução operacional da missão. Já a importante presença de militares nas audiências que tratam de política de defesa precisa ser analisada com mais detalhe, considerando que seria recomendável uma presença maior de civis como indicador de condução política da defesa e de um Ministério da Defesa composto por esse público, em particular nos cargos de decisão.

Por um lado, a presença militar nesse tipo de audiência se explica pelo fato de 22 dessas 30 audiências incluírem a presença do ministro da defesa, sendo que, entre 2018 e 2022, houve militares chefiando a pasta, de forma que, nas últimas seis dessas reuniões, houve a presença de um militar na função de ministro. Por outro lado, a presença militar nas audiências sobre política de defesa responde ao fato de algumas dessas reuniões terem convidado os comandantes das forças, incluindo três audiências com apenas a presença deles individualmente; audiências nas quais os comandantes acompanhavam o ministro da defesa; e uma audiência sobre a implementação dos documentos estratégicos.[11] No caso dos 33 convidados civis a essas audiências, 16 eram os então ministros da pasta, dois foram chamados na qualidade de ex-ministros; dois como funcionários do ministério; três ministros de outras áreas; um funcionário do Ministério das Relações Exteriores (MRE), um ex-embaixador; cinco representantes de empresas da área da defesa; e dois especialistas acadêmicos, presidente e ex-presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed).

Por fim, analisamos a evolução da distribuição das áreas temáticas das audiências e do perfil civil-militar dos convidados ao longo do tempo, com o intuito de observar como esses dados se comportaram conforme aumentava o protagonismo político das forças armadas no cenário nacional desde 2015.

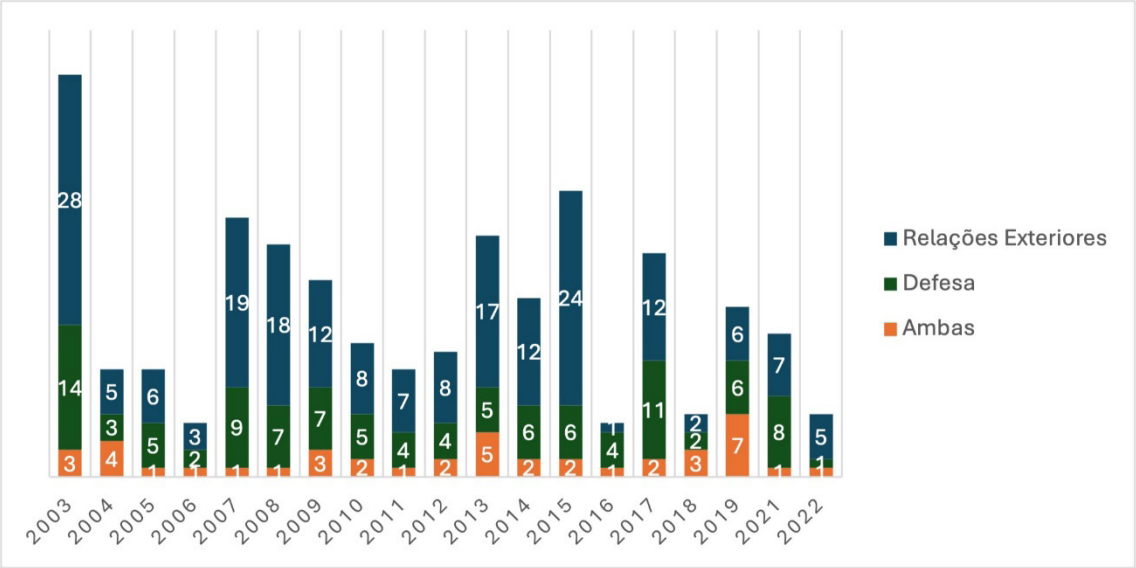
Quando analisada a distribuição das audiências por área temática e por ano, é possível observar que, entre 2016 e 2021, houve uma reversão do predomínio das relações exteriores para os assuntos de defesa.[12] Especificamente, houve empate entre defesa e relações exteriores em 2016, 2018 e 2019. Em 2017, houve apenas uma audiência de relações exteriores a mais do que de defesa e, em 2021, uma a mais de defesa, em comparação com relações exteriores. Quando somadas as audiências de defesa e ambas, a defesa superou as relações exteriores nos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2021. Assim, vemos uma correlação entre o crescimento relativo das audiências sobre defesa e forças armadas e o retorno do protagonismo político dos militares ocorrido durante os mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

---

[11] O restante dos militares convidados às audiências sobre política de defesa foram: quatro militares exercendo cargos na estrutura do MD; três em representação da sua respectiva força; um na qualidade de ex-ministro do GSI; um em representação do Instituto Sagres; dois representando a direção da Empresa Gerencial de Projetos Navais e da Indústria de Material Bélico do Brasil; e o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas.

[12] Cabe apontar que, em 2020, não houve realização de audiências devido às restrições impostas pela pandemia de Covid-19.

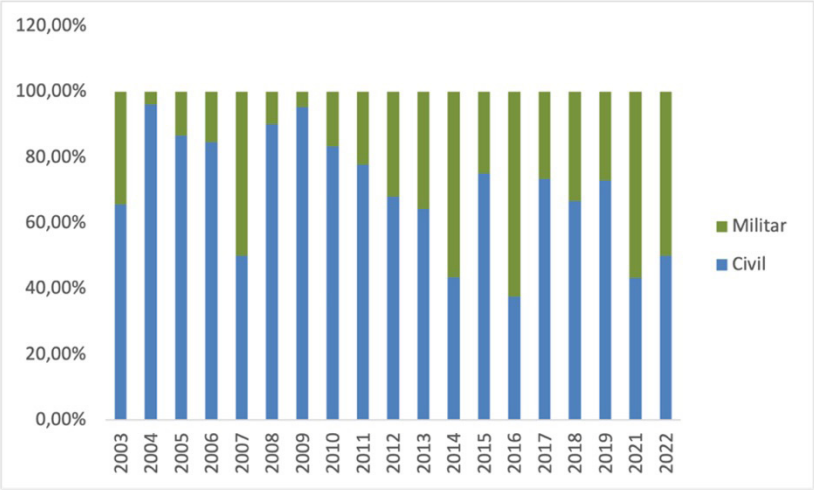
Gráfico 5 – Audiências por área temática por ano



Fonte: Elaboração própria.

De forma similar, ao analisar o perfil civil-militar dos convidados às audiências sobre defesa ao longo dos anos (Gráfico 6), observamos predomínio de convidados militares ou empate nos seguintes anos: 2016 (62,5%), 2021 (56,76%), 2014 (56,5%) e 2007 e 2022 (50%). Note-se que três dos cinco anos com maior presença militar ou empate estão no período indicado pela literatura como de protagonismo político dos militares: 2016, 2021 e 2022, o que sugere que os membros da comissão foram mais propensos a ouvir militares nas audiências conforme estes reforçavam sua presença na política nacional.

Gráfico 6 – Convidados civis e militares por ano



Fonte: Elaboração própria.

Conclusão

A análise das audiências públicas realizadas pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional entre 2003 e 2022 permite identificar padrões relevantes da atuação do Congresso brasileiro na política de defesa. Primeiro, há predomínio de temas de relações exteriores, porém

questões de defesa ocupam espaço relevante e se distribuem entre audiências de acompanhamento rotineiro da política setorial e audiências convocadas em resposta a conjunturas críticas, evidenciando a mobilização tanto de mecanismos regulares quanto reativos de supervisão parlamentar do Executivo. A predominância de temas como orçamento, equipamentos, terras indígenas e segurança pública revela prioridades consistentes na agenda legislativa de defesa e sugere a centralidade de interesses institucionais das forças armadas na estruturação desses debates.

Quanto aos convidados, os dados reforçam esse quadro de presença institucional militar, particularmente significativa nas audiências sobre política de defesa. Esse padrão indica que, em debates sobre formulação política e definição de prioridades estratégicas – esferas que, em democracias consolidadas, deveriam ser conduzidas prioritariamente por autoridades civis –, os militares mantêm posição relevante como atores autorizados a falar e influenciar. Em contrapartida, a presença dos comandantes ao lado do ministro, ou como únicos convidados, aponta para fragmentação estratégica em lugar da salutar visão conjunta e possível duplo comando entre a parte civil do ministério e a chefia militar.

Observou-se ainda correlação entre o incremento do protagonismo político das forças armadas a partir de 2015 e a intensificação de sua presença institucional no espaço legislativo, seja pela ampliação das audiências sobre defesa, seja pela maior participação de militares nos debates parlamentares. Esse achado reforça a importância de compreender o Congresso não apenas como instância de controle ou influência sobre a política de defesa, mas como arena institucional de manifestação, reprodução e disputa das dinâmicas de relações civis-militares no Brasil.

Nosso levantamento indica que, em um país com alta autonomia militar e deferência civil às forças armadas, a pergunta sobre a influência do Congresso na formulação da política de defesa pode ser menos relevante do que estudar o Legislativo como espaço de dinâmicas civis-militares. Tais dinâmicas sugerem entendimentos políticos sobre a distribuição de responsabilidades na defesa e o controle democrático sobre as forças armadas. Nesse sentido, defendemos a necessidade de mais pesquisas que analisem o papel do parlamento na produção e legitimação de determinadas concepções sobre autoridade política, divisão de responsabilidades na defesa nacional e controle democrático das forças armadas.

A agenda de pesquisa aberta por este levantamento aponta para a necessidade de aprofundar qualitativamente a análise das interações discursivas entre parlamentares, ministros e autoridades militares, de modo a compreender com maior precisão como essas dinâmicas se traduzem em padrões concretos de condução política da defesa e de controle civil democrático. O quadro atual de deterioração das relações civis-militares no Brasil justifica pesquisas focadas no caso, que permitam conhecer melhor as dinâmicas mais micro dessas relações e que possam embasar um diálogo com setores políticos e sociais interessados no controle civil democrático da defesa nacional.

Referências

Amorim Neto, Octávio. 2010. O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*, organizado por Nelson Jobim e Sergio Westaphalen Etchegoyen. FGV.

Born, Hans e Philipp Fluri. 2002. *Parliamentary oversight of the security sector: principles, mechanisms and practices*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Brandão, Priscila Carlos. 2023. *Ilegais e imorais: autoritarismo, interferência política e corrupção dos militares na história do Brasil*. Fino Traço.

Bruneau, Thomas C. e Aurel Croissant. 2022. *Civil-military relations: control and effectiveness across regimes*. Lynne Rienner Publishers.

Carvalho, José Murilo de. 2019. *Forças armadas e política no Brasil*. Todavia.

Cortinhas, Juliano da Silva e Marina Gisela Vitelli. 2020. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 7(2): 2. https://doi.org/10.26792/rbed.v7n2.2020.75239.

Donadelli, Laura Meneghim, Héctor Luis Saint-Pierre e Marina Gisela Vitelli. 2021. Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 16(2): 2. https://doi.org/10.18359/ries.5602.

Donadío, Marcela. 2004. El papel del parlamento en la defensa nacional. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18(1–2): 139–154. https://tinyurl.com/2p9r7s5s.

Feaver, Peter D. 2005. *Armed servants: agency, oversight, and civil-military relations*. Harvard University Press. https://tinyurl.com/ysh5kckn.

Flemes, Daniel. 2005. Considerações acerca do controle parlamentar das forças armadas na Alemanha e no Brasil. In *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, organizado por Mariana Llanos e Ana María Mustapic. Konrad Adenauer Stiftung.

Fuccille, Alexander. 2007. A Defesa Nacional na agenda legislativa brasileira: um balanço crítico. *A Defesa Nacional* 807: 84–111. https://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/6136

Giraldo, Jenny Kinney. 2006. Legislatures and National Defense: global comparisons. In *Who guards the guardians and how: Democratic civil-military relations*, organizado por Thomas C. Bruneau e Scott D. Tollefson. University of Texas Press.

Huntington, Samuel P. 1957. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Belknap Press. https://tinyurl.com/dvh4xaf2.

Janowitz, Morris. 1960. *The professional soldier: a social and political portrait*. Free Press.

Llanos, Mariana e Ana María Mustapic, orgs. 2005. *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Konrad Adenauer Stiftung.

Madruga, Florian Augusto de A. Coutinho. 2015. *O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)*. Dissertação em Administração, Fundação Getúlio Vargas (FGV). https://tinyurl.com/msruaza8.

Martins Filho, João Roberto, org. 2021. *Os militares e a crise brasileira*. Alameda Editorial.

McCubbins, Mathew D. e Thomas Schwartz. 1984. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science* 28(1): 165–179. https://doi.org/10.2307/2110792.

Penido, Ana, Ananias Oliveira, Emilly Firmino, Jorge Rodrigues, José Zague, Pollyana Andrade, Suzeley Mathias e Rodrigo Lentz. 2023. *O lobby dos militares no Legislativo*. Boletim Especial n.º 1/2023. Instituto Tricontinental de Pesquisa Social. Acesso em 4 de setembro de 2024. https://tinyurl.com/cm4mmuts

Pion-Berlin, David e Rafael Martínez. 2017. *Soldiers, politicians, and civilians: reforming civil-military relations in democratic Latin America*. Cambridge University Press.

Rocha, Marcio. 2011. *O poder legislativo e a defesa nacional (1985 a 2006)*. Tese em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense. https://tinyurl.com/bdhhnees.

Santos, Maria Helena de C. 2005. Controles parlamentares e os militares no Brasil: audiências públicas e requerimentos de informação, 1995-2004. In *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*, organizado por Mariana Llanos e Ana María Mustapic. Konrad Adenauer Stiftung.

Stepan, Alfred. 1988. Las prerrogativas de los militares en los nuevos regímenes democráticos. *Desarrollo Económico* 27(108): 479–504. https://doi.org/10.2307/3467076.

Tibiletti, Luis e Pablo Martínez. 2018. Parlamento e defesa. In *Dicionário de Segurança e Defesa*. Unesp.

Vitelli, Marina Gisela. 2021. Back to basics: assessing military involvement in politics in contemporary Brazil. *Brasiliana: Journal for Brazilian Studies* 10(2): 10–28. https://doi.org/10.25160/bjbs.v10i2.128162.

Marina Gisela Vitelli

Doutora pela Universidade Nacional de Rosário, Rosário, Argentina. Professora adjunta do Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e docente permanente do Programa de Pós-graduação interinstitucional em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp-Unicamp-Puc-SP), São Paulo, SP, Brasil.

Disponibilidade de dados

Link à planilha com o Banco de dados das audiências públicas da Credn 2003-2022: https://tinyurl.com/344r2fjm.

Conflito de interesse

Não há.

Como citar este artigo

Vitelli, Marina Gisela. s.d. "O Congresso E a Defesa Nacional No Brasil: Dinâmicas Civis-Militares Nas Audiências Públicas Da comissão De relações Exteriores E Defesa Nacional (2003-2022)". Civitas: Revista De Ciências Sociais, e47403. https://doi.org/10.15448/1984-7289.2026.47403.

Endereço para correspondência

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Instituto de Ciências Sociais e Humanas

Rodovia BR-465, Km 7

UFRRJ, 23.897-000

Seropédica, RJ, Brasil.

Editoras da revista

Fernanda Bittencourt Ribeiro

Teresa Cristina Schneider Marques

Os textos deste artigo foram revisados pela Texto Certo Assessoria Linguística e submetidos para validação dos autores antes da publicação.