

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 13 – TRAJETÓRIA DOS MILITARES NA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA: NOTAS INICIAIS
<b>Autores(as)</b>	Flávia de Holanda Schmidt
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo13">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/capitulo13</a>

<b>Título do livro</b>	TRAJETÓRIAS DA BUROCRACIA NA NOVA REPÚBLICA: HETEROGENEIDADES, DESIGUALDADES E PERSPECTIVAS (1985-2020)
<b>Organizadores(as)</b>	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-047-9
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## TRAJETÓRIA DOS MILITARES NA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA: NOTAS INICIAIS<sup>1</sup>

Flávia de Holanda Schmidt<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Os últimos anos testemunharam uma intensificação significativa do debate público acerca do papel dos militares e das Forças Armadas (FAs) no Estado brasileiro. De modo mais específico, o papel da ocupação dos militares no âmbito do Estado tem sido um dos grandes motes da discussão atual. Onde deveriam e onde *não* deveriam estar os militares na burocracia federal brasileira?

Em um país em que a sociedade e a classe política demonstram um interesse pouco estruturado sobre a defesa nacional, parte-se da premissa de que o foco recente nesse debate tem sido alavancado pelos recentes deslocamentos de poder e pela conjuntura política polarizada decorrente de tais deslocamentos. Parece haver maior foco em dar sentido aos papéis desempenhados pelos militares fora dos quartéis que em entender e avaliar a efetividade do que eles fizeram, têm feito e seguem fazendo dentro dos quartéis.

Assim, é frequente que, a exemplo de diversas outras pautas do debate contemporâneo, as hipóteses aventadas para a questão proposta anteriormente, isso quando não tratadas como respostas definitivas, sejam pouco informadas por evidências. A escassez de pesquisas e análises empíricas sobre o tema *militares e burocracia* não é realidade do campo apenas no Brasil. Ainda em 1970, Miewald (1970, tradução nossa, p.129) afirmava que na literatura da administração pública “não havia fundamentos teóricos suficientes nem dados empíricos adequados disponíveis para nos permitir compreender os meandros da operação” dos militares como parte do governo. Em grande medida, globalmente, pesquisas publicadas sobre o pessoal militar e as organizações militares seguem raras (Charbonneau *et al.*, 2021). No Brasil, é necessário pontuar que a intensificação da realização de estudos

---

1. A autora agradece a Ademar Pires Guedes e aos demais membros da equipe do Atlas do Estado Brasileiro o apoio no tratamento dos dados assim como as sugestões dos pareceristas e, também, de Rodrigo Fracalossi de Moraes e Luiz Felipe Giesteira. Todos os erros e omissões remanescentes são de responsabilidade da autora. Trechos deste capítulo recuperam informações e análises apresentadas em Schmidt (2022).

2. Técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: <flavia.schmidt@ipea.gov.br>.

extramuros aos quartéis e às chamadas escolas militares<sup>3</sup> sobre a área de defesa nacional é um fenômeno relativamente recente na academia brasileira.<sup>4</sup>

Além do debate social, há, no momento da conclusão deste trabalho, um debate legislativo em curso. De modo mais amplo, discute-se a exclusão de militares das FAs bem como de policiais e bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal, magistrados e promotores das categorias de servidores diretamente afetadas pela Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, chamada pelo governo de PEC da Nova Administração Pública – ainda que os contingentes de militares da ativa representassem 30% dos vínculos públicos do Executivo federal em 2017 (Lopez e Guedes, 2020) e que seja o Ministério da Defesa (MD) o órgão com maior quantidade de vínculos de servidores em exercício e de inativos e pensionistas, e, conseqüentemente, o maior valor total de folha de pagamento de 2021.<sup>5</sup>

Debate-se ainda a presença de militares em cargos civis na administração pública federal. Revisão feita no *Anuário 2020: Forças Armadas e defesa no Brasil*, do Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas (Vitelli e Bigatão, 2020), por exemplo, revelou que *militares no governo* foi o tema mais tratado sobre as FAs na mídia nacional de 2020, representando mais de 33% de todas as categorias abordadas pelos periódicos. Em 1º de julho de 2021, entrou em vigor um decreto (Decreto nº 10.727) sobre cargos e funções considerados de natureza militar, que passou a considerar de natureza militar cargos e funções exercidos por militares que compõem a estrutura regimental de alguns ministérios e órgãos da administração indireta. Seu efeito prático é expandir os cargos militares para aqueles meramente ocupados por militares, permitindo-lhes aumentar o período em que os militares podem atuar nesses cargos fora do âmbito das Forças Armadas sem prejuízo às progressões e promoções usuais na carreira militar. Em sentido contrário, a PEC nº 21/2021 acrescenta um inciso ao art. 37 que imporia que militares que tivessem menos de dez anos de serviço teriam de se afastar das atividades ligadas às FAs para exercer cargos de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação, e que os com mais de dez anos de serviço passariam para a inatividade automaticamente pela posse no novo cargo.

Inserido no projeto Atlas do Estado Brasileiro, este capítulo tem por objetivo principal apresentar análises descritivas sobre a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal, a partir do conjunto de dados gerados pelo atlas e ainda

3. Cabe especial destaque para a Escola Superior de Guerra (ESG) como produtora e tema de diversos estudos.

4. Um marco recente importante para esse movimento foi o Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), instituído em 2005, com o objetivo de implantar redes de cooperação acadêmica na área de defesa nacional, na produção de pesquisas científicas e tecnológicas e na formação de recursos humanos pós-graduados na área, mediante iniciativa conjunta do MD e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Antes disso, algumas obras anteriores de autores brasileiros seguem como referências fundamentais sobre as relações entre militares e o Estado brasileiro. Como apenas alguns exemplos não exaustivos, citam-se Castro (1990), D'Araujo (1994), Mathias (2004) e Oliveira (1987).

5. Segundo dados do Portal da Transparência. Disponível em: <<https://bit.ly/3AJAmss>>. Acesso em: 21 out. 2021.

não explorados para o caso nacional. É importante distinguir que pelo menos duas diferentes análises poderiam ser feitas a partir dos dados do Atlas do Estado Brasileiro no que concerne à presença, à evolução e a alguns aspectos particulares dos militares no âmbito da burocracia brasileira. A primeira possibilidade é observar, a partir das famílias tipicamente militares da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), nas diversas bases utilizadas pelo atlas, a dinâmica dos contingentes militares ao longo das últimas décadas – ou seja, a dinâmica da ocupação dentro dos quartéis. Outra possibilidade mais imediata seria focar no que fazem os militares fora dos quartéis, para captar a militarização da burocracia de forma longitudinal, operacionalizada pela participação dos militares na ocupação de cargos na burocracia civil, que é uma das dimensões possíveis para captar esse fenômeno.

Ambas as abordagens são inovadoras, a partir dos dados existentes no Atlas do Estado Brasileiro, e trariam luzes necessárias ao debate atual, eivado de sombras. Este trabalho focará primordialmente, de forma descritiva e analítica, na análise longitudinal dos contingentes militares, raramente contemplados em análises sobre a força de trabalho do setor público (Lopez e Guedes, 2020), percorrendo brevemente sobre a presença de militares em cargos civis, a partir dos dados disponíveis para essa segunda possível pretensão analítica.

Além desta introdução, este capítulo está organizado em mais cinco seções. A segunda retoma alguns marcos legais e documentos oficiais fundamentais para compreender a ocupação de militares no Brasil quando atuando em cargos e funções militares. Segue-se a isso, na terceira seção, uma breve discussão sobre a ocupação de cargos e funções civis por militares. Na quarta seção, será apresentado o percurso metodológico que permitiu o desenvolvimento do conjunto de dados discutido neste trabalho, posto que inédito. Na quinta seção, são realizadas a análise dos dados e a discussão dos achados. O texto encerra-se com as considerações finais.

## **2 NOS TEXTOS LEGAIS: MILITARES COMO MILITARES**

O caráter historicamente específico dessa categoria de agentes públicos já foi apontado em estudos do campo jurídico que indicam que, até mesmo na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), já se faz diferenciação saliente entre militares e servidores públicos e demais profissionais a serviço do Estado (Kayat, 2010). Esta seção tem por objetivo revisitar, de modo não exaustivo, alguns marcos legais considerados fundamentais para dar sentido às análises do trabalho.

## 2.1 Militares como militares: aspectos gerais<sup>6</sup>

Militares são enquadrados como servidores públicos, porém têm situação, obrigações, deveres, direitos e prerrogativas regulamentados em legislação específica, o *Estatuto dos Militares* – Lei nº 6.880/1980. Nos termos do estatuto, são denominados militares os membros das FAs, que constituem uma categoria especial de servidores da pátria. No quadro 1, são sintetizadas as situações possíveis para os militares no país em tempos de paz.

QUADRO 1  
Situações de militares

Ativa	Inatividade
Militares de carreira.	Reserva remunerada, caso pertençam à reserva das Forças Armadas e percebam remuneração da União, porém sujeitos, ainda, à prestação de serviço na ativa, mediante convocação ou mobilização.
Militares temporários (prestação de serviço militar, obrigatório ou voluntário).	Reformados, caso, tendo passado por uma das situações anteriores, estejam dispensados, definitivamente, da prestação de serviço na ativa, mas continuem a perceber remuneração da União.
Componentes da reserva das FAs quando convocados, reincluídos, designados ou mobilizados.	Reserva remunerada e, excepcionalmente, reformados que estejam executando tarefa por tempo certo, segundo regulamentação para cada FA.
Alunos de órgão de formação de militares da ativa e da reserva.	

Fonte: Brasil (1980).

O *Estatuto dos Militares* define a carreira militar como aquela caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades precípua das Forças Armadas, denominada atividade militar. A carreira militar é ainda privativa do pessoal da ativa, inicia-se com o ingresso nas FAs e obedece às diversas sequências de graus hierárquicos.

Algumas distinções importantes são necessárias, conquanto impactam diretamente a análise das dimensões de ocupação que será feita neste trabalho. Os militares de carreira, nos termos do *Estatuto dos Militares*, são aqueles da ativa que, no desempenho voluntário e permanente do serviço militar, tenham vitaliciedade, assegurada ou presumida, ou estabilidade adquirida. Para os praças, a estabilidade é assegurada após dez anos ou mais de tempo de efetivo serviço – alínea “a” do inciso IV, *caput* do art. 50 da Lei nº 6.880/1980. Para os oficiais de carreira, há a presunção de vitaliciedade, que significa que o oficial militar somente perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com este incompatível, por decisão do Superior Tribunal Militar

6. A legislação brevemente revisitada nesta seção é relativa a tempos de paz. Em tempos de guerra, todo cidadão brasileiro mobilizado para o serviço ativo nas Forças Armadas é considerado militar e sujeito às mesmas regulamentações. A CF/1988 faz apenas uma ressalva a deputados e senadores, ao dispor que a incorporação desses às FAs, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva, no seu art. 53, § 7º.

(STM), de caráter permanente, em tempo de paz, não sendo possível a destituição do cargo por meio de ato administrativo do Poder Executivo. Por decisão do mesmo tribunal, é possível, para oficiais de carreira, a reforma como sanção disciplinar em decorrência de decisão de conselho de justificação – ou seja, a *aposentadoria compulsória* – como punição, no grau hierárquico em que possuir na ativa, com proventos proporcionais ao tempo de serviço. Essa mesma condição se aplica aos praças com estabilidade, para quem a decisão pela reforma disciplinar também é possível, após conselho de disciplina, mas com decisão do comandante da força a que estiver vinculado o militar.

Após a passagem para a inatividade, os militares de carreira têm assegurada a percepção de proventos, com base no soldo integral do posto ou da graduação que possuía por ocasião da transferência para a inatividade remunerada.<sup>7</sup> Os militares temporários podem ser praças ou oficiais, de acordo com seu nível de formação, para serviço ativo temporário em áreas de interesse das FAs, obrigatório ou voluntário, tendo assim um vínculo precário e por tempo determinado com as forças. Findo o período de serviço ativo, não adquirem estabilidade e passam a compor a reserva não remunerada das Forças Armadas.

Nesse sentido, uma distinção importante entre o ingresso no serviço público civil e nas Forças Armadas dá-se pelas condições de ingresso: nas FAs, o ingresso é possível por incorporação, matrícula ou nomeação<sup>8</sup> aos brasileiros<sup>9</sup> que preenchem os requisitos estabelecidos em lei e nos regulamentos de cada força. A incorporação destina-se, em maior extensão, ao serviço militar obrigatório, chamado *inicial* quando prestado pelos cidadãos brasileiros nascidos entre 1º de janeiro e 31 de dezembro, no ano em que completarem 19 anos de idade.<sup>10</sup> O serviço militar obrigatório, tanto por incorporação como por matrícula em órgãos de formação de reserva, é temporário e não garante acesso à carreira militar.

A nomeação para postos e graduações militares, no caso do serviço militar voluntário, por sua vez, também se dá no interesse de necessidades específicas das

7. A passagem para a inatividade dá-se nas seguintes hipóteses: i) contar mais de 35 anos de serviço; e ii) atingir a idade limite de permanência em atividade no posto ou na graduação, ou, no caso dos oficiais, pela situação coloquialmente nominada “carona”. Isso ocorre em duas situações: i) quando o capitão de mar e guerra ou o coronel integram a lista de escolha a ser apresentada ao presidente da República, pelo número de vezes fixado pela lei de promoções em vigor, caso na referida lista de escolha tenha entrado oficial mais moderno – ou seja, que se encontre abaixo na escala hierárquica – do seu respectivo corpo, quadro, arma ou serviço; e ii) quando o capitão de mar e guerra ou o coronel estiverem inabilitados para o acesso por não possuírem os requisitos para a promoção ao primeiro posto de oficial-general, ultrapassado duas vezes, consecutivas ou não, por oficial mais moderno do respectivo corpo, quadro, arma ou serviço. Há também a possibilidade de passagem para a inatividade pela chamada “quota compulsória”, um mecanismo administrativo que as FAs usam para abrir vagas para promoções para praças ou oficiais de carreira.

8. São formas de provimento de cargo público civil, previstas no art. 8º da Lei nº 8.112/1990: nomeação, promoção, readaptação, reversão, aproveitamento, reintegração e recondução.

9. O oficialato, em qualquer uma das forças, é possível apenas para brasileiros natos.

10. Todos esses aspectos são disciplinados pela Lei do Serviço Militar (Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964) e suas regulamentações.

forças, para militares temporários apenas, por doze meses, renováveis.<sup>11</sup> Assim, é possível a permanência como militar temporário, sem exigência de concurso público. O acesso à carreira militar, contudo, ocorre mediante conclusão de curso de formação, cujo acesso, na atualidade, tem sido por processo seletivo para os órgãos de formação de militares da ativa.

Todas as forças possuem em sua estrutura as chamadas “escolas de formação” específicas, tanto para a formação de oficiais como para a formação de graduados. Para cada uma destas, as forças possuem autonomia para a fixação de condições específicas, como as relacionadas à *nacionalidade, idade, aptidão intelectual, capacidade física e idoneidade moral*. Contudo, ainda que omissas no *Estatuto dos Militares*, o sexo também está entre as condições que permitem ou não o acesso às escolas, com frequente desvantagem numérica de vagas disponíveis para as mulheres,<sup>12</sup> até mesmo quarenta anos após o ingresso das primeiras mulheres nas forças. O ingresso em alguns quadros, serviços ou armas também não é, ainda em 2022, permitido às mulheres. Nesse mesmo ano, as mulheres também estavam presentes como cabos,<sup>13</sup> sargentos, suboficiais e oficiais, não havendo, nas Forças Armadas brasileiras, até então, mulheres como praças nas graduações de soldados e taifeiros, nem por meio de concurso público ou processos seletivos, nem por intermédio do serviço militar obrigatório.<sup>14</sup> Critérios relacionados à idade máxima de admissão também são presentes nos processos seletivos.

Sendo a hierarquia e a disciplina as bases institucionais precípua das FAs, outra distinção importante é sobre os *círculos hierárquicos*: oficiais e praças.<sup>15</sup>

Círculos hierárquicos são “âmbitos de convivência entre os militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem, em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo” (Brasil, 1980, art. 15). Contudo, é importante destacar que, sendo os círculos hierárquicos estruturas

11. Normalmente até o limite máximo de 96 meses de serviço total nas FAs ou até mesmo o limite de 45 anos de idade, não podendo completar 46 anos de idade no serviço ativo, descontado eventual tempo de serviço público civil anterior.

12. Na Escola Preparatória de Cadetes do Ar (EPCAR), da Força Aérea Brasileira (FAB), por exemplo, o edital do exame de admissão para 2022 informava 130 vagas, sendo 110 para o sexo masculino e vinte para o sexo feminino; por sua vez, na Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEX), disponibilizaram quatrocentas vagas para o sexo masculino e quarenta vagas para o sexo feminino. No Colégio Naval, escola de equivalente nível de formação da Marinha, o acesso a mulheres ainda não era previsto para 2022, ainda que a Escola Naval, instituição de ensino superior da Marinha do Brasil (MB), já permita a matrícula de mulheres desde 2014; para essas instituições, o acesso é mediante exames de admissão diretamente para a escola, e, nesses casos, entre as dezesseis vagas oferecidas, dez eram para candidatas do sexo feminino. Os concluintes do Colégio Naval poderão ser matriculados no primeiro ano da Escola Naval sem novo processo seletivo caso estejam, na classificação final do curso, dentro do número de vagas disponibilizadas anualmente pela Marinha.

13. Apenas na MB e no Exército Brasileiro (EB).

14. Não foi identificado impedimento legal para isso, posto que o *Regulamento da Lei do Serviço Militar*, em seu art. 5º, §§ 2º e 3º, dispõe que “é permitida prestação do Serviço Militar pelas mulheres que forem voluntárias” e que “O Serviço Militar a que se refere o parágrafo anterior poderá ser adotado por cada Força Armada segundo seus critérios de conveniência e oportunidade” (Brasil, 1980).

15. Há ainda os praças especiais, que têm seu acesso aos círculos regulado também no *Estatuto dos Militares*. Nesse grupo, estão os guardas-marinha, os aspirantes a oficial e os alunos de órgãos específicos de formação de militares.

factuais e simbólicas muito importantes na organização das FAs, a exemplo do que ocorre nas ocupações públicas de natureza civil, há possibilidades de mobilidade entre os círculos e, portanto, entre graduações e postos. Tais possibilidades de mobilidade se dão principalmente mediante aprovação em processo seletivo para as escolas militares e conclusão dos respectivos cursos de formação. Um praça formado, por exemplo, em uma escola de formação de sargentos de uma das forças, pode prestar concurso de admissão às escolas de formação de oficiais, desde que atenda aos demais requisitos do edital; analogamente, militares temporários podem candidatar-se a cursos que lhes permitam ingressar na carreira militar.

As FAs organizam-se como uma pirâmide, em que a base é formada pelos praças, seguidos pelos graduados, estando os oficiais no topo da pirâmide, sendo essa dimensão quantitativa relevante para a análise dos efetivos que é feita na seção 5 deste capítulo. Os graus hierárquicos dos oficiais são os *postos*; para os praças (graduados, cabos, soldados e taifeiros), são as *graduações*. Os oficiais são incumbidos de funções de comando, chefia e direção, enquanto os graduados auxiliam ou complementam as atividades dos oficiais no adestramento, no emprego de meios, na instrução e na administração. Cabos, soldados e taifeiros são chamados de *elementos de execução*.

A ascensão funcional é feita por meio de promoções, que são regulamentadas no âmbito de cada força, que conta com regulamentos específicos de promoção de oficiais e praças, sendo algumas regras gerais definidas comumente no *Estatuto dos Militares*, como a proporção mínima de vagas por posto que devem ser abertas anualmente para garantir “a renovação, o equilíbrio e a regularidade de acesso” (Brasil, 1980, art. 61), e na lei de promoção de oficiais da ativa (Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972), em que são definidas as datas de promoção de oficiais-generais, oficiais e praças e os critérios de promoção, entre outras matérias, por exemplo.

Assim como a situação funcional dos militares conta com norma própria e específica, a remuneração também segue normativos próprios.<sup>16</sup> Soldo é o termo que define, no âmbito militar, a parcela básica mensal da remuneração e dos proventos, inerente ao posto ou à graduação do militar, sendo irredutível. A remuneração dos militares é composta do soldo, de adicionais e de gratificações, sendo sempre calculada com base no soldo inerente ao seu posto ou à sua graduação, independentemente do cargo que ocupar. Assim, por exemplo, no âmbito das forças, caso um major seja designado para ocupar determinado cargo na estrutura organizacional de uma organização militar que seja definido como de ocupação preferencial de um coronel, sua remuneração é a do seu posto – ou seja, de major.

---

16. A MP nº 2.215-10, regulamentada pelo Decreto nº 4.307, de 18 de julho de 2002.



## 2.2 A questão dos efetivos

O aspecto que será contemplado nesta subseção é sobre os efetivos das forças em tempos de paz. Há, para cada força, dois marcos legais de referência: a fixação em lei dos limites de efetivo, que institui o chamado *efetivo fixado*; e a regulamentação anual, via decreto, da parcela do efetivo fixado em lei que é distribuída a cada ano, o *efetivo distribuído*. Além destes, há ainda o *efetivo existente*, que é a quantidade de militares em cada posto, graduação, corpo, quadro ou serviço existentes em atividade, em determinada data.

Os quadros 2, 3 e 4 apresentam os efetivos fixados e distribuídos para cada força, com base nos regulamentos para 2021.

QUADRO 2  
Limites de efetivo do Exército Brasileiro

Postos e graduações	Exército (limites legais)	Base legal	Exército (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	182	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	148	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Oficiais	40.000	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	De carreira (20.899) Temporários (10.350)	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Subtenentes e sargentos	75.000	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	De carreira (30.678) Quadro especial (3.198) <sup>1</sup> Temporários (14.300)	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020
Cabos e soldados	210.510	Lei nº 7.150, de 1ª de dezembro de 1983	136.828	Decreto nº 10.575, de 14 de dezembro de 2020

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> O Quadro Especial de Terceiros-Sargentos e Segundos-Sargentos do Exército, criado pela Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013, é destinado ao acesso e à promoção de cabos e taifeiros-mores da ativa com estabilidade assegurada e incorporou os terceiros-sargentos da ativa de integrantes do Quadro Especial de Terceiros-Sargentos do Exército, extinto pela Lei nº 12.872, de 24 de outubro de 2013.

QUADRO 3  
Limites de efetivo da Marinha do Brasil

Postos e graduações	Marinha (limites legais)	Base legal	Marinha (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	87	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997	86	Decreto nº 10.619, de 5 de fevereiro de 2021
Oficiais	10.620	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997	De carreira (8.864) Temporários (3.759)	Decreto nº 10.619, de 5 de fevereiro de 2021
Praças	69.800	Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997		

Elaboração da autora.

**QUADRO 4**  
**Limites de efetivo da Força Aérea Brasileira**

Postos e graduações	Aeronáutica (limites legais)	Base legal	Aeronáutica (efetivo fixado para 2021)	Base legal
Oficiais-generais	87	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	87	Decreto nº 10.618, de 5 de fevereiro de 2021
Oficiais	Superiores (3.200) Intermediários e subalternos (7.800)	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	Superiores (2.836) Intermediários e subalternos (5.706) Quadro feminino de oficiais <sup>1</sup> (5) Quadro de oficiais-capelães (45) Temporários – oficiais superiores (20) Oficiais subalternos (5.825)	Decreto nº 10.618, de 5 de fevereiro de 2021
Subtenentes e sargentos	26.200	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-
Cabos e soldados	34.100	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-
Taifeiros	1.750	Lei nº 11.320, de 6 de julho de 2006	-	-

Elaboração da autora.  
Nota: <sup>1</sup> Extinto em 1990.

Uma análise do quadro revela alguma heterogeneidade entre os dispositivos legais adotados para tratar a questão dos limites e das distribuições de efetivos em cada força. No caso do Exército, por exemplo, há a Lei nº 7.150/1983, que fixa os efetivos em tempo de paz e anualmente, por decreto, é feita a distribuição dos efetivos para todos os postos e graduações. Na Marinha e na FAB, por sua vez, os efetivos são também fixados em lei e distribuídos anualmente em decreto apenas para os oficiais, ficando sob responsabilidade dos respectivos comandantes distribuir, com a mesma periodicidade, mas em ato interno à cada uma dessas forças, os efetivos dos praças. Para todas as forças, contudo, o decreto anual de distribuição de efetivos delega aos comandantes das forças a competência para, obedecendo aos efetivos fixados, alterar em até 20% os efetivos distribuídos.

Assim, para chegar às tabelas 1 e 2, que apresentam os efetivos fixados e distribuídos para 2021 para as três forças, foi necessário revisitar três leis, três decretos e quatro portarias (uma da Marinha e três da FAB). Embora, na página oficial do MD, a informação seja apresentada,<sup>17</sup> os números disponibilizados para o EB no caso dos efetivos autorizados de praças não estão convergentes com a Lei nº 7.150/1983. No caso dos efetivos distribuídos, a informação disponível na página é de 2013 – ou seja, oito anos defasada.

17. Disponível em: <<https://bit.ly/3AK94SS>>.

**TABELA 1**  
**Efetivos de militares fixados em lei**

Posto ou graduação	Marinha	Exército	Aeronáutica	Total (MD)
Oficiais-generais	87	182	87	356
Oficiais	10.620	40.000	11.000	61.620
graduados (suboficiais, subtenentes e sargentos)	69.800	75.000	34.000	425.160
Cabos e soldados		210.510	35.850	
<b>Total</b>	<b>80.507</b>	<b>325.692</b>	<b>80.937</b>	<b>487.136</b>

Elaboração da autora.

**TABELA 2**  
**Efetivos de militares distribuídos (2021)**

Posto ou graduação	Marinha	Exército	Aeronáutica <sup>1</sup>	Total (MD)
Oficiais-generais	86	148	84	356
Oficiais	12.623	31.249	8.542	61.620
graduados (suboficiais, subtenentes e sargentos)	55.266 <sup>2</sup>	48.176	26.753 <sup>3</sup>	425.160
Cabos e soldados		136.828	34.100	
<b>Total</b>	<b>67.975</b>	<b>185.152</b>	<b>69.479</b>	<b>322.606</b>

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> A Portaria nº 51/GC1 do Gabinete do Comandante da Aeronáutica (Gabaer), de 3 de março de 2021, altera o Decreto nº 10.618/2021 e redistribui os efetivos para 2021, sendo, portanto, esses os dados apresentados na tabela.

<sup>2</sup> Além desse número, a portaria MB/MD nº 7, de 1ª de março de 2021, distribui 10.451 vagas de praças temporárias.

<sup>3</sup> Portaria Gabaer nº 19/GC1, de 15 de janeiro de 2021. As vagas de praças temporárias foram distribuídas pela Portaria Gabaer nº 20/GC1, de 15 de janeiro de 2021.

### 2.3 Na política pública: o lugar dos efetivos na defesa nacional

A análise sobre a dimensão e também sobre outras variáveis do funcionalismo público deve ser feita em conexão com os arranjos de políticas públicas em que os diferentes grupos de servidores estão inseridos. Análises recentes que discutiram o suposto “inchaço” do funcionalismo público desde o início dos anos 2000 indicaram, por exemplo, que no Executivo federal a contratação se concentrou em ocupações do magistério superior (Barbosa, Silva e Lopez, 2021), o que é associado a uma política de expansão da educação superior, que contou inclusive com a criação concomitante de novas estruturas para isso (universidades e institutos federais de educação, ciência e tecnologia). Da mesma forma, metade da ocupação nos Estados é verificada em áreas como saúde e educação, bem como nas forças de segurança estaduais (Lopez e Guedes, 2020), sendo razoável supor que esse dado faça sentido para a sociedade diante da natureza dos serviços oferecidos por esses entes federativos.

No caso da defesa nacional, há uma situação paradoxal. Há clareza legal sobre os efetivos fixados e as atualizações anuais sobre os efetivos distribuídos, além da possibilidade de acompanhamento pela sociedade, ainda que de forma mais limitada que para os servidores civis, sobre os efetivos existentes, como discutido na segunda seção deste capítulo – situação que não existe em outras carreiras do serviço público civil. Contudo, à luz de alguns fatores, torna-se mais complexo e até mesmo intangível fazer análises mais sofisticadas com propriedade. Primeiramente, destaca-se mais uma vez o desinteresse e o desconhecimento social e político sobre as questões centrais da agenda de defesa. Adicionalmente, há ausência de conflitos e seu envolvimento frequente com atividades que as distanciam de sua missão principal, quando não de sua destinação constitucional (Rocha, 2011). O que seriam escassez e excesso de tropas em um país convicto da baixa probabilidade de guerras convencionais e, inclusive, da real necessidade de defesa do território no médio e longo prazos? Qual seria a remuneração justa para militares? E a escolaridade necessária para o desempenho de suas funções? Em que lugares do território nacional e das fronteiras eles deveriam estar lotados?

Dois documentos ostensivos poderiam ser uma referência para essas análises por parte da sociedade civil e do Congresso Nacional: a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). Aquela estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder, enquanto esta se ocupa de definir como colocar em prática as definições da PND. Por determinação da Lei Complementar (LC) nº 136/2010, esses dois documentos, com o *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBDN), devem ser enviados ao Legislativo a cada quatro anos, com suas respectivas atualizações. Giesteira, Matos e Ferreira (2021) somam ainda aos documentos de defesa no Brasil o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (Paed), indicado pelos autores como o documento essencial; os autores listam ali os grandes projetos de defesa do país.

Uma análise mais ampla dos documentos, ainda que ideal, exorbita os objetivos deste trabalho. É importante destacar que foram revistos, para esta subseção, as versões da PDN e da END disponíveis no *site* do Ministério da Defesa em setembro de 2021; atualizações que foram submetidas à apreciação do Congresso Nacional em julho de 2020. Não há informação sobre a aprovação dessas revisões, e o próprio *site* da Defesa indica que estão em vigor as versões submetidas em 2016, não localizadas no portal do ministério. Apenas em consulta ao *site* do Senado Federal, foi possível identificar que os textos foram aprovados naquela Casa em 3 de junho de 2022 e remetidos à Câmara dos Deputados, sob o PDL nº 1.127/2021. Contudo, permanecem em vigor os Decretos nºs 5.484/2005 e 6.703/2008, que aprovam, respectivamente, versões anteriores da PDN e da END que não apenas não são as referenciadas no *site* do MD, como também não estão disponíveis ou não foram localizadas pela autora, ainda que seus decretos de aprovação não tenham sido revogados.

O *Livro Branco da Defesa Nacional* também foi analisado. Ainda que *pessoal* conste no Paed como um dos projetos estratégicos das FAs, como indicado em Giesteira, Matos e Ferreira (2021), o arquivo do documento não foi identificado nas buscas realizadas.

Na PDN, não há referência expressa à questão dos efetivos em termos numéricos; na END, por seu turno, trata-se da concepção estratégica de defesa sobre a necessidade de o país poder ampliar rapidamente seus recursos humanos em prol da defesa nacional, com o objetivo de enfatizar a importância da capacitação e do serviço militar obrigatório.

Adicionalmente, na seção dedicada a capacidades nacionais de defesa, é tratado sobre o serviço militar obrigatório (reserva qualificada e em condições de ser convocada para atuar em prol da defesa da pátria) e, também, a respeito de uma indicação mais detalhada de como tratar a composição dos efetivos diante das diversas possibilidades, como neste trecho:

a composição dos efetivos deverá, pois, estar em consonância com a política de emprego racional dos recursos humanos, sendo imperativo buscar-se o equilíbrio entre o ingresso do militar de carreira e o do militar temporário, visando equilibrar a necessidade de formação de reservas e o atendimento das necessidades funcionais de cada Força (Brasil, 2016, p. 39-40).

A seção dedicada às estratégias e às ações estratégicas de defesa indica como ações estratégicas: i) AED-15 – aperfeiçoar o serviço militar obrigatório; e ii) AED-16 – intensificar a presença de diversos setores governamentais nas áreas estratégicas de baixa densidade demográfica. Entretanto, na estratégia de dimensionamento do setor de defesa, não dá qualquer indicação clara sobre as tendências da ocupação militar nas forças. Essa tendência é apenas formalizada na estratégia dedicada à capacitação e à dotação de recursos humanos, na qual é mencionada a necessidade de maior eficiência de seu emprego e a racionalização do pessoal do setor de defesa, militar e civil, além da utilização de recursos humanos alternativos (quadros temporários, profissionais terceirizados e contratação de serviços).

Também no LBDN<sup>18</sup> há sinalizações mais claras sobre a redução de efetivos no trecho dedicado à Marinha: “a Marinha conta, atualmente, com um efetivo de cerca de 80 mil militares. Planeja reduzi-lo para 69 mil, gradualmente, até 2030, de forma a se adequar a um cenário prospectivo nacional mais próximo à realidade” (Brasil, 2020a, p. 63). Nenhuma manifestação análoga foi feita nas seções dedicadas ao Exército nem à FAB.

18. O LBDN também contém anexos com detalhamentos sobre os efetivos existentes e sua localização no território, exposta de forma sem comparabilidade direta entre as forças, replicados no anexo A deste capítulo.

Metas expressas de forma quantitativa em relação à questão dos efetivos foram ainda identificadas por Giesteira, Matos e Ferreira (2021) no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, no programa Defesa Nacional: i) alterar a composição do quantitativo de graduados temporários da FAB de 10% para 19,7%; e ii) modificar a composição do quantitativo de oficiais temporários da FAB de 40% para 41%. Os autores ressaltam que não se pode encontrar correspondência rígida e formal, do tipo *top-down*, entre os documentos estratégicos do MD aqui mencionados e revistos e o PPA 2016-2019. A questão dos efetivos não foi tratada no programa Defesa Nacional do PPA 2020-2023.

### 3 A MILITARIZAÇÃO DA BUROCRACIA

A Lei nº 6.880/1980 reconhece a natural ocupação de cargos militares e funções militares. Assim, de acordo com o Estatuto dos Militares, cargo militar é um conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades cometidos a um militar em serviço ativo, e deve ser provido com pessoal que satisfaça aos requisitos de grau hierárquico e qualificação exigidos para seu desempenho, provido por ato de nomeação ou determinação expressa da autoridade competente. Por sua vez, a função militar é o exercício das obrigações inerentes ao cargo.

Não sendo um assunto recente, a ocupação de cargos e funções civis por militares, contudo, também prevista na Constituição e no Estatuto dos Militares, tem sido objeto de debate social mais amplo. Nesta seção, será discutida a militarização da burocracia.

#### 3.1 Militares como civis?

Dar sentido à ocupação dos militares fora dos quartéis, e aos sugeridos movimentos recentes nesse sentido, exige primeiramente, contudo, um olhar para os marcos legais que indicam as possibilidades para esses casos e, especialmente, para as recentes mudanças nesses marcos. Em resumo, são duas as situações em que militares das FAs podem estar ocupando cargos e funções civis: titulares de mandatos eletivos ou posse em cargo; e emprego ou função pública civil temporária não eletiva.<sup>19</sup>

Para a candidatura a mandatos eletivos, a CF/1988 faz uma distinção baseada no tempo de serviço dos militares: obtido o registro da candidatura, se o militar candidato contar menos de dez anos de serviço, será excluído do serviço ativo; se o

---

19. Militares na ativa que tomem posse em cargo ou emprego público civil permanente são transferidos para a inatividade (reserva não remunerada), portanto, deixam de ser militares, exceção feita para militares em quadros e corpos de saúde com profissões regulamentadas, que podem acumular dois cargos públicos. No caso de empregos, cargos ou funções públicas temporárias, o Estatuto dos Militares reconhece a atuação tanto na administração direta quanto na indireta (XII – ter passado à disposição de ministério civil, de órgão do governo federal, de governo estadual, de território ou Distrito Federal, para exercer função de natureza civil; e XIII – ter sido nomeado para qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, inclusive da administração indireta).

militar candidato contar mais de dez anos de serviço, será agregado, com direito à remuneração, até seu regresso à força a que pertence, caso não seja eleito, podendo permanecer na condição de agregado até o ato da diplomação. Caso o militar candidato a mandato eletivo seja eleito, passará para a reserva remunerada na ocasião da diplomação, fazendo jus na inatividade a proventos proporcionais ao tempo de serviço.

A situação de “agregação” é reconhecida no Estatuto dos Militares, com o objetivo de amparar os afastamentos temporários do serviço ativo de militares para ocupar cargos civis, entre outras possibilidades. Como exemplo, todos os militares colocados à disposição exclusiva do MD ou de força diversa daquela a que pertença, até mesmo para ocupar cargo militar ou considerado de natureza militar, passa à situação de agregado.

Quando agregados, os militares da ativa deixam de ocupar vaga na escala hierárquica de seu corpo, seu quadro, sua arma ou seu serviço, nesta permanecendo “sem número”. Não há interrupção da remuneração para militares quando na situação de agregado. Contudo, há limites de tempo definidos para esses afastamentos durante o período de serviço ativo dos militares.<sup>20</sup> Assim, por exemplo, para exercício de cargo, emprego ou função de natureza civil, o limite é de dois anos, durante toda a carreira. Por sua vez, para cargos ou funções de natureza militar ou considerados de natureza militar, é de três anos, prorrogáveis por um ano, para oficiais, e de quatro anos, prorrogáveis por um ano, para praças.

Assim, o fato de o cargo e a função serem considerados militares ou de natureza militar impacta diretamente a extensão do afastamento do militar e as possibilidades de ocupação de cargos fora da estrutura organizacional das forças por militares da ativa, sendo, portanto, uma das chaves analíticas possíveis para analisar um eventual movimento de militarização da burocracia no Brasil.

Recente regulamentação, datada de dezembro de 2019, permite que, ao longo de todo um governo – em tese de quatro anos –, por exemplo, militares estejam afastados para a ocupação de cargos de natureza militar. Para os cargos de natureza civil, o afastamento deve ser de dois anos. Há, contudo, a possibilidade de prorrogação desses dois anos, “em casos excepcionais, após autorização formal do Ministro de Estado da Defesa e do Comandante da Força Armada a que pertencer o militar” (Brasil, 2019, art. 5º, inciso III, § 3º). Merece atenção o fato de que essa possibilidade de prorrogação é também um advento normativo recente, introduzida por decreto de 2020.<sup>21</sup> Na prática, essa medida viabilizou para que o próprio MD e as forças se tornassem atores autônomos capazes de expandir o tempo de ocupação de cargos fora das forças sem prejuízos objetivos à carreira militar.

20. O Decreto nº 10.171/2019 dispõe sobre a passagem à disposição de militares das FAs.

21. Decreto nº 10.528, de 26 de outubro de 2020.

Além dos atos do Executivo (decretos) de 2019 e 2020, em 2021 o marco que define o que são os cargos e as funções de natureza militar foi também alterado mediante decreto, como expõe o quadro 5.

**QUADRO 5**  
**Cargos e funções de natureza militar**

Até 1ª de julho de 2021	Desde 1ª de julho de 2021, pelo Decreto nº 10.727/2021
1) Os estabelecidos em caráter permanente ou temporário, no âmbito dos comandos das forças singulares, com exercício em uma das outras forças.	1) Os estabelecidos em caráter permanente ou temporário, no âmbito dos comandos das forças singulares, <i>com exercício na própria força</i> ou em uma das outras FAs.
2) Os previstos em leis ou decretos, para exercício: a) na Presidência da República (PR), na Vice-Presidência da República (VPR) e em outros órgãos do governo federal; e b) em associação a organismos internacionais, no país ou no exterior.	2) Os previstos em leis ou decretos, para exercício: a) na Presidência da República, na Vice-Presidência da República e em outros órgãos do governo federal; e b) em associação a organismos internacionais, no país ou no exterior.
3) Os de comandante, oficial de Estado-maior e instrutor da Polícia Militar (PM).	3) Os de comandante, oficial de Estado-maior e instrutor da PM.
4) Os relativos ao pessoal integrante de forças militares destacadas no exterior, no quadro da segurança coletiva, a cargo de organizações internacionais.	4) Os relativos ao pessoal integrante de forças militares destacadas e <i>de missões e atividades de interesse da União</i> no exterior, a cargo de organizações internacionais, <i>ou por acordo bilateral com nações amigas</i> .
5) Os de instrutor em estabelecimentos de ensino militar, ou missões de instrução militar no exterior.	5) Os de instrutor e <i>monitor</i> em estabelecimentos de ensino militar, ou em missões de instrução militar no exterior, <i>relativas às FAs</i> .
6) Os previstos para militares colocados à disposição dos órgãos da Justiça Militar da União e do Ministério Público Militar (MPM).	6) Os exercidos por militares: a) <i>no Supremo Tribunal Federal (STF) e nos tribunais superiores</i> . b) <i>no MD e nos órgãos que integram sua estrutura regimental</i> ; c) <i>na Advocacia-Geral da União (AGU)</i> ; d) <i>na Justiça Militar da União</i> ; e) <i>no MPM</i> .
7) Os previstos para militares do Comando do Exército colocados à disposição da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), que não poderão exceder a 6% do quantitativo autorizado para o quadro de pessoal da empresa.	7) Os exercidos por militares <i>da Marinha</i> colocados à disposição: a) <i>do Ministério de Minas e Energia (MME)</i> ; b) <i>da Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha</i> ; c) <i>da Empresa Gerencial de Projetos Navais</i> ; d) <i>da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul)</i> ; e) <i>do Tribunal Marítimo</i> ; f) <i>da Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (Nuclep)</i> ; e g) <i>das Indústrias Nucleares do Brasil S/A (INB)</i> .
8) Os exercidos por militares <i>do Exército</i> colocados à disposição: no STF e nos tribunais superiores; <i>na Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senad/MJSP)</i> ; <sup>1</sup> no Gabinete do Ministro (GM) de Estado da Defesa e no Gabinete do Secretário-Geral do MD.	8) Os exercidos por militares <i>do Exército</i> colocados à disposição: da Fundação Habitacional do Exército; <i>da Fundação Osório</i> ; e <i>da Imbel</i> .
9) Militares designados para frequentar cursos de interesse para a formação profissional, em estabelecimentos de ensino no país ou no exterior, também se consideram no exercício de função militar.	9) <i>os exercidos por militares da Aeronáutica</i> colocados à disposição <i>da Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica (CFIAE)</i> .
	10) Militares designados para frequentar cursos de interesse para a formação profissional, em estabelecimentos de ensino no país ou no exterior, também se consideram no exercício de função militar.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> Havia sido recentemente incluído pelo Decreto nº 10.013/2019.

Obs.: Os grifos foram feitos pela autora para indicar os acréscimos feitos pelo Decreto nº 10.727/2021.



Muito além de meramente somar novas estruturas no âmbito da administração fora da estrutura das forças de origem, em que militares podem ter cargos e funções, o novo decreto resta por transformar cargos e funções em de natureza militar não pela natureza do cargo, mas, sim, pela origem funcional do ocupante. Na regulamentação anterior, a maior parte dos cargos e funções eram assim considerados por haver previsão para que fossem exercidos por militares; assim, é razoável supor que havia algum racional subjacente, no momento da definição dos cargos, para que assim fossem considerados. A recente redação dada pelo novo decreto converte para de natureza militar cargos fora da estrutura das forças e do MD por estarem sendo exercidos por militares, como no caso do MME e da AGU, personificando a natureza do cargo pela origem do seu ocupante naquele momento. Uma medida nesse mesmo sentido havia sido feita pelo Decreto nº 10.013/2019, para os militares em exercício na Senad/MJSP, mas o dispositivo específico foi revogado pelo Decreto nº 10.727/2021.

Nessa breve linha do tempo, em que é possível indicar marcos que podem ser associados à militarização da burocracia, ainda em 2020, o Decreto nº 10.471<sup>22</sup> regulamentou o adicional de disponibilidade militar (parcela remuneratória exclusiva dos militares que havia sido introduzida pela Lei nº 13.954/2019, com o objetivo de assegurar que o pagamento desse adicional fosse devido até mesmo para os casos em que militares não estivessem desempenhando funções tipicamente militares).

De forma resumida, o adicional mencionado tem o objetivo de remunerar “em razão da disponibilidade permanente e da dedicação exclusiva” (Brasil, 2020a, art. 2º). Ou seja, nos termos da regulamentação dada a essa nova parcela remuneratória, até mesmo ocupando cargos ou funções fora das forças, tanto de natureza militar ou não, persiste o direito a uma parcela remuneratória pela sua dedicação exclusiva à carreira. Outro aspecto a ser destacado no novo adicional, que incide sobre o soldo, que é diferenciado por postos e graduações, é a amplitude da diferença de percentuais concedidos entre esses mesmos postos e graduações: para oficiais-generais, por exemplo, o percentual é de 41% do soldo – o que representa adicional de R\$ 5.523,11 para os oficiais-generais do último posto e adicional menos de cem vezes menor (R\$ 53,90) para marinheiros e soldados, por exemplo.

Outra medida mais recente que repercutiu na vantajosidade da ocupação de cargos e funções civis por servidores civis aposentados e por militares inativos foi a Portaria nº 4.975/2021 da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal e da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do

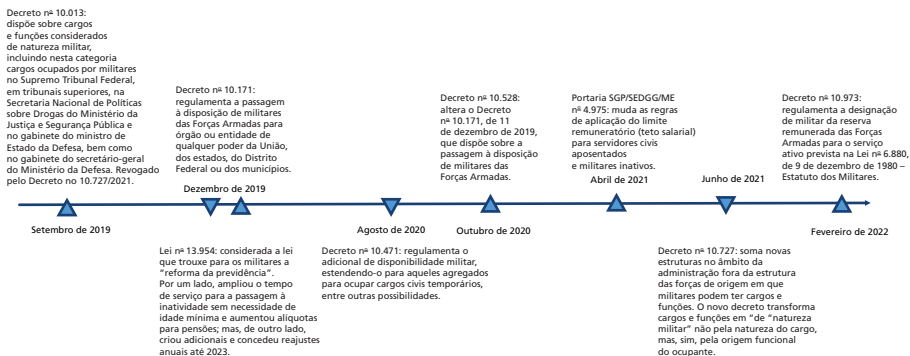
---

22. Decreto nº 10.471/2020, art. 2º, parágrafo único: “A agregação para ocupar cargo civil temporário e o exercício cumulativo de cargo efetivo civil da área de saúde, nos termos do disposto no inciso III do § 3º do art. 142 da Constituição, e os afastamentos temporários da atividade militar remunerados não prejudicam ou alteram o valor do direito do militar à percepção do adicional de compensação por disponibilidade militar”.

Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME), que instituiu o chamado “teto duplo”. Pelas regras instituídas pela portaria, não é mais aplicado o “abate-teto”, com o intento de reduzir os valores recebidos como remuneração tanto de ativos quanto de aposentados que ocupassem mais de um cargo que ultrapassassem o valor do teto de R\$ 39,2 mil, que é o salário atual dos ministros do STF. Assim, o limite de remuneração passa a ser válido apenas de forma separada: primeiro, sobre os valores de aposentadoria – no caso dos civis – e de proventos – no caso dos militares – e, depois, sobre a gratificação ou o valor de remunerações decorrentes do exercício simultâneo de cargos públicos: se, em cada um, ficar abaixo dos R\$ 39,2 mil, não haverá corte. Estimou-se à época da publicação um total de mil pessoas beneficiadas pela medida, inclusive componentes do primeiro escalão do Poder Executivo federal e incremento de despesa de R\$ 66 milhões, naturalmente variável em função do número de pessoas nomeadas ou em cargos do grupo atingido pela medida. Em janeiro de 2022, havia pelo menos nove propostas legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados solicitando a sustação dos efeitos da portaria em tela.

A figura 1 dispõe, em uma linha do tempo não exaustiva, alguns atos recentes do Poder Executivo relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares.

**FIGURA 1**  
**Atos do Executivo federal relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares: uma linha do tempo**



Elaboração da autora.

Quase de forma concomitante à publicação do Decreto nº 10.727/2021, iniciou-se a tramitação na Câmara dos Deputados da PEC nº 21/2021, que vai justamente no sentido contrário ao recente conjunto de normas de origem do Executivo revisitadas até aqui. O texto da PEC acrescentaria ao texto constitucional um dispositivo que imporia aos militares que tivessem menos de dez anos de serviço seu afastamento das atividades ligadas às FAs, com o objetivo de exercer cargos de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação. Aqueles com mais de dez

anos de serviço deveriam passar para a inatividade automaticamente pela posse no novo cargo. A justificativa da PEC evoca a necessidade de “preservação do modelo constitucional de isenção e apartidarismo das Forças, assim como de resguardar e defendê-las como instituições permanentes de Estado”.<sup>23</sup>

### 3.2 Um processo em curso?

Como exposto na figura 1, há um conjunto de normas recentes de origem do Executivo federal que sugerem uma aparente articulação de esforços que expande as possibilidades da presença de militares na *burocracia civil*. Conquanto aparentemente articulados e não neutros, esse conjunto de atos parece apontar, antes, para um fenômeno que já foi identificado como *a militarização da burocracia*.

Por uma lente antropológica mais ampla, a militarização é vista como “o contraditório e tenso processo social em que a sociedade civil se organiza para a produção de violência” (Geyer, 1989, p. 68). Seria, assim, como definido por Lutz (2018), um processo que envolve uma intensificação do trabalho e dos recursos alocados para finalidades militares, incluindo-se a formatação de outras instituições em sincronia com objetivos militares. A autora reforça que é um processo discursivo que envolve simultaneamente uma mudança em crenças e valores da sociedade de modo necessário a legitimar o uso da força, a organização de grandes exércitos e seus líderes e o maior uso das receitas para pagar por isso. Assim, prossegue Lutz (2018), é um processo que não somente se dirige ao seu objetivo mais óbvio de expansão e valorização das FAs, por exemplo, mas também, de modo menos visível, à deformação de potenciais humanos por hierarquias de raça, classe, gênero e sexualidade, bem como à construção de histórias nacionais que glorificam e legitimam a ação militar. Dessa análise, infere-se que é um fenômeno social que também alimenta e molda instituições aparentemente pouco conectadas com assuntos militares.

Ao olhar de modo mais específico para a presença militar na burocracia brasileira entre 1964 e 1990, que abarca, portanto, o período dos governos militares e a transição democrática, Mathias (2004) adotou como hipótese de trabalho que a ocupação dos cargos civis por militares representaria a militarização do governo e, conseqüentemente, do Estado no Brasil. Nesse trabalho, a autora adota três sentidos principais para a militarização, conforme a seguir descrito.

- 1) Militarização diria respeito à participação física ou à ocupação de cargos da administração pública civil pelos militares. Nesse caso, supõe-se que a administração é um meio de transmitir interesses para todo o sistema

23. BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2021. Acrescenta ao art. 37 da Constituição Federal o inciso XXIII, vedando aos militares da ativa a ocupação de cargo de natureza civil na administração pública, nos três níveis da Federação. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. (Aguardando parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CJC). Disponível em: <<https://bit.ly/3AJYHOF>>.

político. Metricamente, tratar-se-ia de comparar quantitativamente o peso de cada ator (civil e militar) na burocracia estatal.

- 2) Militarização poderia ser ainda a realização, por meio das políticas governamentais, das doutrinas defendidas ou formuladas pelos militares.
- 3) Militarização também poderia ser captada pela impressão ou transferência de valores castrenses para a administração pública, em perspectiva analítica bastante subjetiva.

Penido e Kalil (2021)<sup>24</sup> propuseram recentemente mais possíveis sentidos para a militarização como forma de penetração militar no Estado, inspiradas em Mathias (2004), conforme resumido adiante.

- 1) A presença física das forças de segurança nas ruas das cidades, contando com contingentes das FAs, das polícias Civil e Militar, de guardas municipais – cada vez mais armadas – e até mesmo uma enorme rede de segurança privada.
- 2) A ocupação de cargos no sistema político, seja de forma eletiva, seja por indicação.
- 3) Pela transposição de doutrinas formuladas pelos militares para outros ambientes, por meio de políticas governamentais.
- 4) Por meio da transferência de valores castrenses para a administração, impondo determinado *ethos*.
- 5) Pela tendência a militarizar todo e qualquer problema, pela utilização das polícias ou das FAs em questões que são de outras esferas do Estado, vendo por lentes militares toda e qualquer questão.

Lopez e Praça (2015) afirmam que o cargo não apenas é um importante canal de controle sobre a alocação de recursos para bases eleitorais, como também confere aos seus ocupantes grande discricionariedade sobre a execução de programas governamentais. Na análise sobre as tendências da ocupação de cargos, esses autores destacam o aumento na profissionalização, verificado, por exemplo, no crescente espaço destinado aos servidores da carreira federal entre os quadros nomeados,<sup>25</sup> mas cuja expressão se dava especialmente pela ocupação por servidores civis.

Os autores destacam movimentos de burocratização e profissionalização e evolução da perspectiva técnica como lógica para as escolhas de ocupantes no recorte temporal analisado. Lopez e Praça (2015) sugeriam também que esse movimento parecia caminhar em paralelo com a ampliação das carreiras burocráticas de Estado e

24. Para os casos dos países latino-americanos, especialmente, Penido e Kalil (2021) apontam também a manutenção da autonomia e de privilégios nas constituições e leis, que as autoras consideram como resultado de transições mal-acabadas dos regimes autoritários.

25. Como exposto em Lopez, Bugarin e Bugarin (2014).

que a politização do serviço público estaria orientada prioritariamente para o exercício de maior controle sobre o desenho e a implementação das políticas e menos pela patronagem; essa busca por maior controle sobre os valores e os racionais subjacentes às políticas se aproximaria da dimensão de militarização expressa pelo item 4 da enumeração transcrita anteriormente.

Lopez e Praça (2015) apontavam um espaço crescente dado para a técnica, pela escolha de ocupantes de cargos em que a qualificação técnica era imperativa, ainda que associada a adesões políticas que chancelariam as nomeações. Parte do questionamento feito na atualidade debruça-se sobre o fato de que militares estariam sendo nomeados para cargos tão somente por serem militares e, assim, próximos às redes de conhecimento de uma ala política considerada influente no Executivo federal desde 2019. Militares foram nomeados para atuação em áreas não afins à defesa e nas quais os indicados não contavam necessariamente com experiência anterior.

Se a intensa presença de militares em algumas áreas de governo foi anteriormente constatada entre 1964 e 1985 (Mathias, 2004), é necessário considerar que o contexto em análise é radicalmente diferente em relação à disponibilidade de quadros na burocracia civil: o avanço na estruturação de carreiras – especialmente para as funções essenciais de Estado –, a criação de novas carreiras transversais e a recomposição de pessoal, como apontada em Nogueira e Cardoso Junior (2017), e o aumento da escolaridade (Lopez e Guedes, 2020) contribuíram para um aumento do recrutamento de ocupantes de cargo entre servidores federais observado até 2014 (Lopez, 2017).

Do ponto de vista analítico, uma reflexão mais ampla sobre o tema exige revisitar, à luz dos movimentos dos últimos anos, o lugar dos militares no Estado democrático no Brasil e as relações que foram estabelecidas entre eles, a sociedade e a política desde o período de transição pós-1985. Soma-se a isso a ideia de entender como valores castrenses, como conservadorismo e hierarquia, eventualmente se refletem na sociedade brasileira. Assim como questionado em Mayer e Khademian (1996), por exemplo, como conjugar valores democráticos como a abertura, a transparência e o espaço para dissensos individuais com valores organizacionais que exigem a obediência estrita e uma profissão cujo sentido e essência estão apenas no conjunto, e não na individualidade?

Ainda no campo das relações entre as forças e a sociedade, constata-se nesta a ausência de interesse na agenda e nas questões ligadas à defesa nacional, com reflexos claros no nível de centralidade desse debate do Congresso. Observa-se também, como fator influente a ser considerado, a própria dificuldade de as forças justificarem-se diante da sociedade pela sua missão constitucional precípua, e não

pela busca de espaços extramuros mais palatáveis, bem como pela participação em missões subsidiárias ou duais.

#### 4 ASPECTOS METODOLÓGICOS<sup>26</sup>

No projeto Atlas do Estado Brasileiro, é adotada a denominação *ocupação no setor público* para o conjunto de vínculos de trabalho formais ativos no setor público. De forma inovadora, o projeto desenvolveu diversas séries de dados, usando principalmente as seguintes fontes: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), realizada anualmente pelo Ministério do Trabalho e Previdência; o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape); a Pesquisa Anual por Amostra de Domicílios (PNAD) e a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic); o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN); o sistema de informações do orçamento público federal Siga Brasil (Siga), do Senado Federal; os relatórios de gestão fiscal (RGFs) dos estados; e o sistema Finanças do Brasil (Finbra), do STN. De modo complementar à Rais, foram usados os bancos de dados com a lista de cadastros nacionais da pessoa jurídica (CNPJs) públicos e privados da Receita Federal do Brasil (RFB).

O banco de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos contém os registros administrativos do pessoal ocupado do Poder Executivo federal. Por ser um registro administrativo originário das informações sobre os servidores, é uma fonte de informação mais segura, embora com restrições. Como já mencionado neste capítulo, contudo, os militares ativos e inativos não fazem, em regra, parte do Siape, sendo acompanhados por sistemas próprios de cada uma das forças, aos quais não é franqueado nenhum tipo de acesso público próprio à sociedade. Na seção de dados abertos do Portal da Transparência,<sup>27</sup> extrações mensais de planilhas são disponibilizadas com dados retroativos a janeiro de 2013 quanto a cadastro e detalhes da remuneração dos militares da ativa. Em consulta realizada em 12 de janeiro de 2022, a última atualização disponível era de setembro de 2021. Por sua vez, para militares da reserva e reformados, assim como para pensionistas do MD, os últimos dados eram de julho de 2021.

A presença de militares no Siape é apenas sistemática para os casos expostos no quadro 6, para casos em que consideram as situações de militares ativos ou inativos que estão recebendo vencimentos e/ou proventos em órgãos civis. Assim, até mesmo a presença de militares ativos em exercício em outros órgãos, caso não

26. As principais referências desta seção estão disponíveis na plataforma do Atlas do Estado Brasileiro, disponível em: <<https://bit.ly/3ys9tXa>>.

27. Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.

enseje remuneração adicional – ou seja, sem a ocupação de cargos ou funções comissionadas – não seria possível a identificação pelo sistema.

**QUADRO 6**  
**Situações de registro de militares no Siape**

Situação	Descritor
Militares em órgãos/entidades	Militares que ocupam cargos em órgão civil.
Militares em cargo comissionado/requisitados	Militares que ocupam cargos comissionados. Nessa tabela, estão incluídos todos os que constam na tabela militares na PR, VPR e MD.
Militares na PR, na VPR e do MD	Militares que ocupam cargos na PR, VPR e MD.
Militares professores	Militares que acumulam cargos de professor.
Militares na saúde	Militares que acumulam cargos de profissionais da saúde.
Militares com contrato temporário	Militares que acumulam cargos temporários.
Militares com contrato temporário no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Militares que foram classificados no chamamento público e no processo seletivo para contratação por tempo determinado para trabalharem no INSS.
Militares em conselhos	Militares que ocupam cargos em alguns conselhos de administração de algumas estatais bem como aqueles que ocupam cargos na alta administração do Poder Executivo.
Militares no serviço público antes da EC nº 20/1998	Militares que acumulam diversos cargos na administração pública, considerando-se a permissão contida na EC nº 20/1998 – ou seja, foram para a reserva e tomaram posse em outro cargo antes de 16 de dezembro de 1998.

Fonte: Siape.

A identificação dos militares partiu da identificação dos estabelecimentos públicos, com base em dados da RFB, que nortearam as totalizações e as análises subsequentes executadas na Rais. Os principais dados usados nas análises sobre militares deste capítulo foram assim feitos a partir da Rais, para anos após 2000, em que foram identificados os estabelecimentos que possuíam um CNPJ identificado pelo código da RFB como de estabelecimento militar (código 1), vinculados ao Poder Executivo (E) e, para o interesse específico deste capítulo, da esfera federal<sup>28</sup> (F). Outras variáveis oriundas da Rais foram somadas para cada ano da série: CBO 2002; esfera; gênero; raça/cor; grau de instrução; tipo de vínculo; CNPJ do estabelecimento; razão social; município; e Unidade da Federação (UF).

No desenvolvimento das séries de dados, foram adotados outros procedimentos para contornar as possíveis inconsistências da Rais, ou para estimar totais de militares ocupados no setor público que não estavam devidamente reportados até 2010.

Para registrar os ocupados militares, um procedimento especial foi adotado, em face do fato de que até 2010 a Rais não reportava a ocupação de *militares*, *policiais* e *bombeiros*. Decidiu-se, então, com base nos dados das Rais referentes a 2011 e aos anos seguintes, buscar todas as razões sociais/CNPJ que reportavam

28. As séries do atlas permitem também a análise dos contingentes de policiais e bombeiros militares dos estados, mas isso não foi feito para este capítulo.

a presença dessas ocupações bem como os cadastros de pessoas físicas (CPF) nestas registrados. De posse desses dados, a Rais dos anos 2010 e anteriores foi varrida, e sempre que um CPF já apontado como vinculado a um ocupado nas três ocupações aparecia, imputava-se àquelas ocupações. Da mesma sorte, sempre que nos CNPJs que registravam uma das três ocupações aparecessem vínculos de trabalho com CBOs em branco, presumia-se tratar de militar, policial ou bombeiro. Com isso, espera-se ter chegado, para os anos anteriores a 2011, a um número próximo do real, embora seja impossível, por meio desses registros, discernir entre os três.

A análise com base na Rais considerou cada registro de empregado, por número de CPF. Com esse procedimento, foi possível corrigir algumas presumíveis inconsistências. Por exemplo, embora seja possível que um CPF seja reportado mais de uma vez em um mesmo ano, simultaneamente, sempre que este apareceu mais de uma vez em uma mesma organização, optou-se por manter apenas o registro do mês mais recente, excluindo-se o registro alternativo. No caso de um mesmo CPF registrado em mais de uma organização, em momentos diferentes, manteve-se o registro mais recente, admitindo-se que o dado indicava mudança de vínculo. Ainda assim, deve-se ter claro que o total de vínculos sempre será maior que o total de trabalhadores, uma vez que ocupados podem manter mais de um vínculo no setor público.

**QUADRO 7**  
**Famílias da CBO utilizadas no filtro**

Família da CBO	CBO 2002	Título
0101	010115	Oficial-general da Marinha
0101	010110	Oficial-general do Exército
0101	010105	Oficial-general da Aeronáutica
0102	010215	Oficial da Marinha
0102	010210	Oficial do Exército
0102	010205	Oficial da Aeronáutica
0103	010315	Praça da Marinha
0103	010310	Praça do Exército
0103	010305	Praça da Aeronáutica

Fonte: CBO. Disponível em: <<https://bit.ly/3RtzGxm>>.

A recente disponibilização, no segundo semestre, pela Controladoria-Geral da União (CGU), de dados abertos<sup>29</sup> de cadastro de militares no Portal da Transparência, permitiu também a realização de algumas análises dos efetivos a partir dos dados informados pelos comandos militares àquele ministério.

29. Disponível em: <<https://bit.ly/3yD4wuC>>.



## 5 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

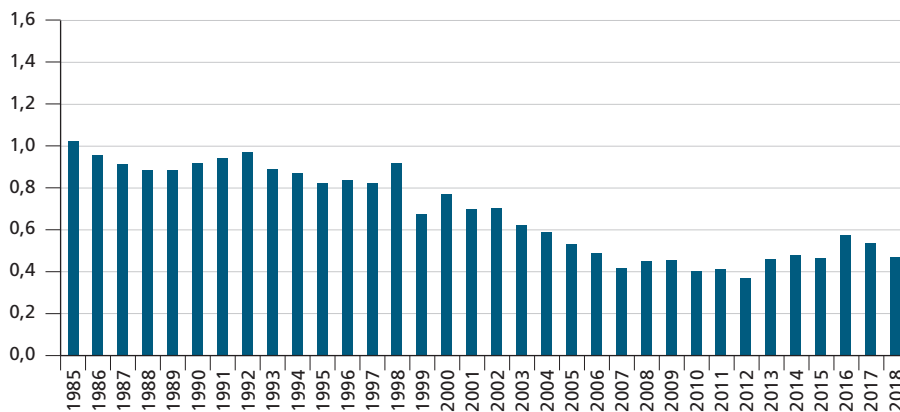
### 5.1 A trajetória recente de militares na burocracia federal: um olhar para dentro dos quartéis

Como exposto na introdução deste capítulo, o projeto Atlas do Estado Brasileiro desenvolveu um conjunto de dados inédito, a partir da associação de diversas bases de dados oficiais do governo federal. Nesta subseção, serão feitas algumas análises iniciais desses dados. Como também exposto na introdução, essas análises se referem tão somente a militares das Forças Armadas e não contemplam as forças auxiliares (Polícia Militar e bombeiros militares) dos estados e do Distrito Federal.

Ao longo das últimas décadas, a proporção de militares como parte do total de vínculos de trabalho formais do país, tanto públicos como privados, variou entre 0,47%, como observado em 2018, último ano da série, e 1,02%, em 1985, o que é explicado essencialmente pela expansão do mercado de trabalho formal no país, que aumentou de forma muito maior que o total dos efetivos, o qual guardou menor relação com a expansão da economia do país que o mercado de trabalho. Cabe destaque para o fato de que os dados analisados refletem pela sua origem apenas o mercado de trabalho formal, ao passo que é sabida a expansão – crescente – dos patamares de informalidade e subocupação no país no período recente.

GRÁFICO 1

**Proporção de militares no total de vínculos de trabalho – Brasil (1985-2018)**  
(Em %)



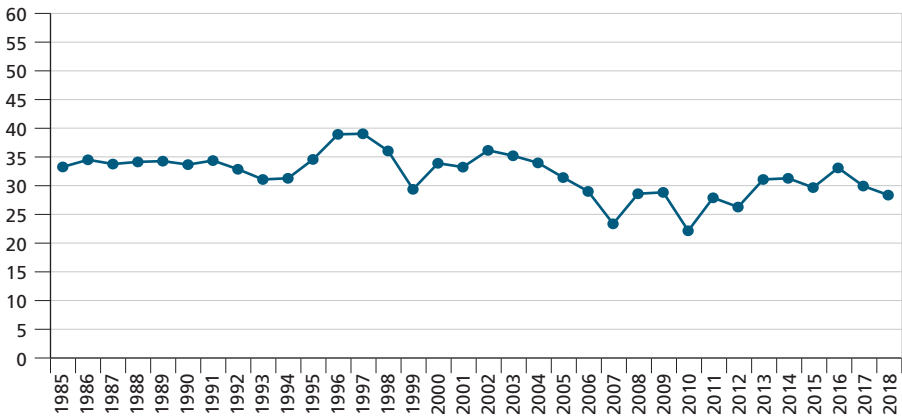
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Ao analisar a proporção de militares apenas entre os vínculos federais, somados os três poderes, a situação aponta para maior estabilidade do indicador. É válido observar que o período em que os militares tiveram maior representatividade como parcela da força de trabalho pública federal foi entre 1995 e 1997 e, novamente,

entre 2002 e 2004; por sua vez, a partir de 2005, com a expressiva recomposição de vínculos federais civis, como apontado em Lopez e Guedes (2020), ainda que com variações ano a ano, estabeleceu-se razoável estabilidade no patamar em torno dos 30% para a representatividade dos militares como parte dos vínculos federais.

GRÁFICO 2

**Proporção de militares no total de vínculos públicos federais (1985-2018)**  
(Em %)

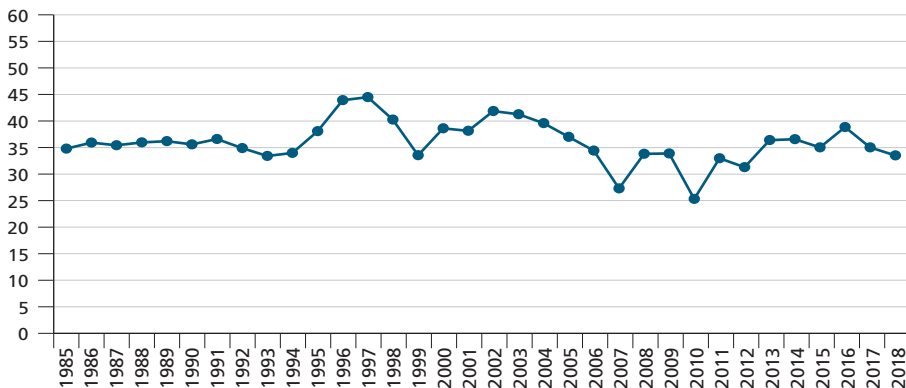


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Circunscrevendo-se a análise apenas ao Poder Executivo federal (gráfico 3), observa-se a mesma tendência de manutenção ao longo do tempo, com os mesmos picos observados entre 1995 e 1997 e entre 2002 e 2005. Isso pode ser explicado pela grande dimensão relativa do Executivo entre os vínculos federais.

GRÁFICO 3

**Proporção de militares no total de vínculos do Executivo federal (1985-2018)**  
(Em %)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Como visto na seção 2 deste capítulo, militares possuem um fluxo de carreira estruturado, baseado em hierarquia, como uma pirâmide, com um número maior de pessoas na base, na qual estão os praças, e um número bastante reduzido no topo, no qual estão os oficiais-generais. Assim, há amplitude remuneratória muito significativa entre a base dessa pirâmide e o topo. Como exemplo, o posto mais alto em tempos de paz (almirante de esquadra, general de exército e tenente-brigadeiro) tem o soldo de R\$ 13.471,00, enquanto os praças da graduação mais baixa possuem soldo de R\$ 956,00. Com isso, faz-se de início a ressalva de que a média não é uma estatística descritiva precisa para tratar a questão sob uma perspectiva relativa e mais qualificada, mas, como uma medida em si, cabe ter seu comportamento analisado de forma longitudinal.

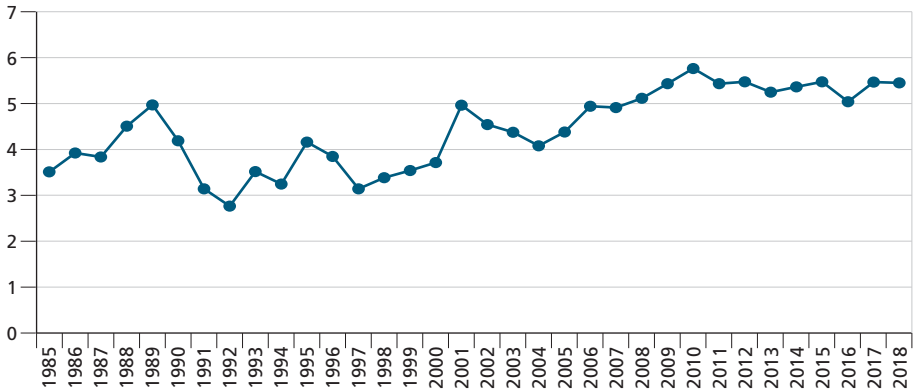
Assim, no gráfico 4, a análise é voltada para a questão da trajetória da remuneração.<sup>30</sup> Observa-se que a remuneração média teve muitas oscilações entre 1985 e 2007, mas que desde então vem mantendo uma trajetória razoavelmente constante, um pouco acima dos R\$ 5 mil; em 2018 era de R\$ 5,4 mil e em 1999 era de R\$ 3,5 mil. Em uma comparação, *grosso modo*, no Executivo federal como um todo, em 1999, a remuneração líquida média no Executivo civil federal ativo era de R\$ 5,2 mil e foi para 7,4 mil em 2020 (Lopez e Mendes, 2021). No caso do Executivo civil, contudo, já há análises que qualificam, especialmente por meio da expansão da escolaridade dos servidores e pela mudança no perfil das carreiras, esse aumento da remuneração, sendo necessário ainda um olhar de natureza mais microanalítica para o que poderia justificar o aumento da média observado pelos militares no período revisitado.

---

30. Cabe apontar que, mesmo que suas regras de remuneração não façam jus a auxílio-moradia, a existência de imóveis funcionais para militares pode ser considerada uma remuneração indireta. A partir da graduação de cabo e taifeiro, os militares contam com imóveis funcionais para seu uso em todo o território nacional, nas localidades em que há organizações militares, os chamados próprios nacionais residenciais (PNRs). São imóveis geridos pelas forças e pelo MD. Os PNRs são ocupados mediante pagamento de taxa de ocupação expresso em percentuais do soldo, usualmente bastante inferior ao que seria a locação de imóvel equivalente no mercado. A título de exemplo, um coronel da FAB desconta 6% do soldo para morar em um apartamento de três dormitórios em Brasília, e a taxa de ocupação será no valor de R\$ 628,80.

GRÁFICO 4

**Evolução da remuneração média mensal dos militares do Executivo federal – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



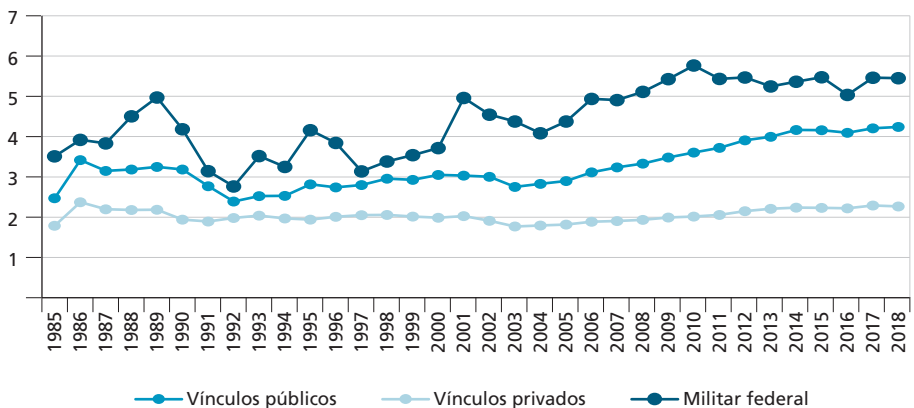
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), do IBGE.

Em uma análise comparativa inicial, traz-se no gráfico 5 o comportamento das médias de remuneração dos militares, do conjunto de vínculos públicos e do conjunto de vínculos privados do país, sendo possível constatar que, durante todo o período, a remuneração média dos militares esteve acima da observada, tanto para os formalmente empregados no país no setor público como para o setor privado.

GRÁFICO 5

**Remuneração média mensal dos vínculos públicos, privados e militares do Executivo federal – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)

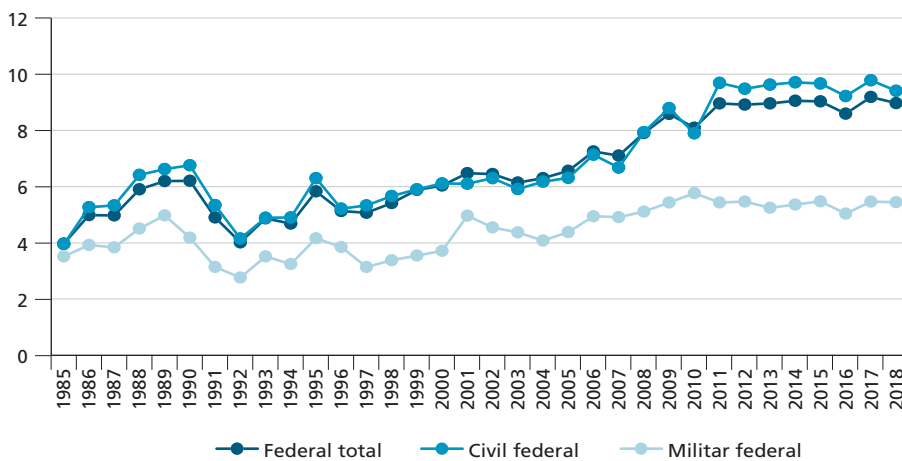


Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Em uma comparação direta da evolução das remunerações médias com o Executivo civil federal, fica nítido que as trajetórias seguem padrões basicamente idênticos, ainda que em níveis diferentes, com vantagem para o Executivo civil.

GRÁFICO 6

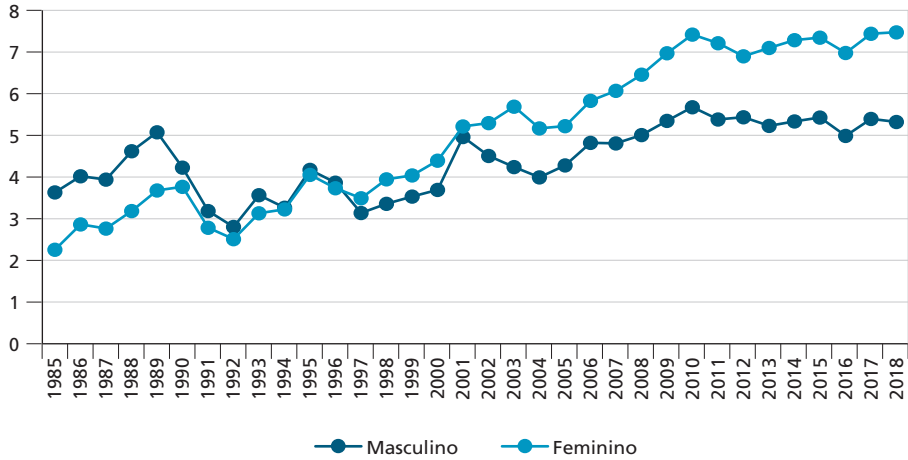
**Remuneração média mensal do Executivo federal total: civil e militar – Brasil (1985-2018)**  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Diferentemente do que acontece para a ocupação pública como um todo no país e como mostra o gráfico 7, a remuneração média das mulheres entre os militares é maior que a dos homens. Como já apontado em Lopez e Guedes (2020) e explorado na seção 2, isso pode ser explicado pelas inserções possíveis em graduações e postos para as mulheres nas Forças Armadas: o fato de haver apenas soldados homens, que são maioria nas FAs e recebem remuneração abaixo da média federal, reduz a média geral da remuneração do sexo masculino e acaba gerando esse prêmio salarial aparente para elas. Há assim um cenário quase paradoxal, em que a desigualdade de oportunidades de acesso às mulheres resulta em remuneração média maior para elas. Novamente, como no caso da expansão da remuneração média vista no gráfico 4, essa análise demanda novos olhares para conclusões mais robustas.

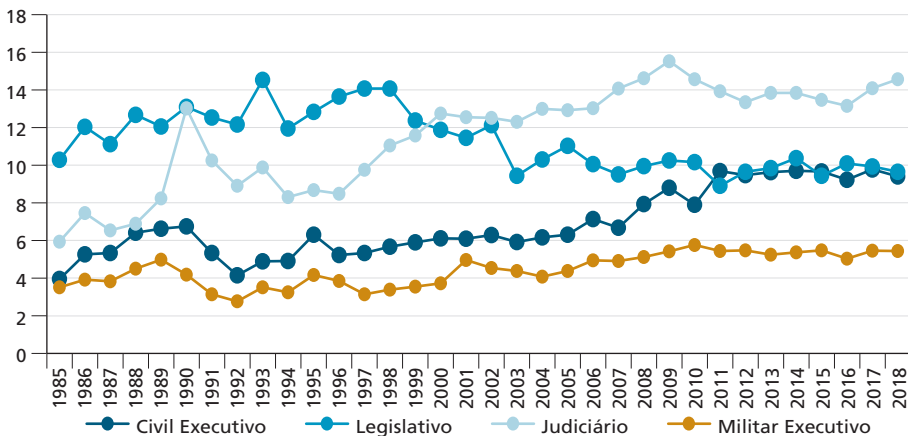
**GRÁFICO 7**  
**Evolução da remuneração média mensal dos militares do Executivo federal por sexo – Brasil (1985-2018)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

Seguindo no espectro comparativo agregado, o gráfico 8 compara simultaneamente a remuneração média entre 1985 e 2018 dos civis do Executivo federal e dos vínculos federais dos demais poderes. Em toda a série, a remuneração média dos militares esteve abaixo da observada nos demais grupos analisados.

**GRÁFICO 8**  
**Remuneração média mensal dos vínculos militares e civis do Executivo federal e dos Poderes Legislativo e Judiciário – Brasil (1985-2018)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

No gráfico 9, o aspecto da remuneração segue analisado de modo desagregado por níveis de escolaridade. O nível 1 corresponde ao nível fundamental incompleto; o nível 2, ao fundamental completo ou médio incompleto; o nível 3, ao ensino médio completo e superior incompleto; e o nível 4, ao ensino superior completo. Há diferença expressiva entre as remunerações do nível 4 e os demais grupos, que se comportam de forma menos diferenciada entre 1985 e 2018. Constatou-se, contudo, que a trajetória daqueles que possuem nível superior completo foi objeto de maior variação no período, tendo tido seu menor ponto em 1992. No período recente, esse grupo de maior escolaridade tem apresentado um comportamento razoavelmente estável desde 2010. Outro aspecto dos dados que merece ser destacado é a diferença expressiva entre as remunerações de nível superior completo e as de ensino médio completo e superior incompleto: o primeiro grupo recebeu, em 2018, por exemplo, 2,4 vezes mais que o segundo. Em uma instituição em que a hierarquia é uma das bases – constitucionais, inclusive –, essa diferença parece fazer sentido, ainda que a escolaridade informada na Rais não seja sempre compatível com a escolaridade exigida para o posto ou a graduação.

De outro modo, a remuneração, sempre baseada nos soldos, é atrelada a essa variável, que, conquanto possua requisitos de ingresso que exigem determinado grau de escolaridade, não vincula aumentos remuneratórios ao longo da carreira em razão desta. Quando, por exemplo, um terceiro-sargento, que atua de forma auxiliar aos oficiais, conclui, por sua iniciativa, um curso superior civil, ele não tem aumentos remuneratórios decorrentes disso, embora essa informação de maior escolaridade possivelmente seja registrada por sua organização na Rais. Estudos futuros podem dedicar-se a investigar o comportamento da escolaridade real *versus* a exigida, entre as forças e seus postos e suas graduações, bem como em relação ao sexo dos militares.

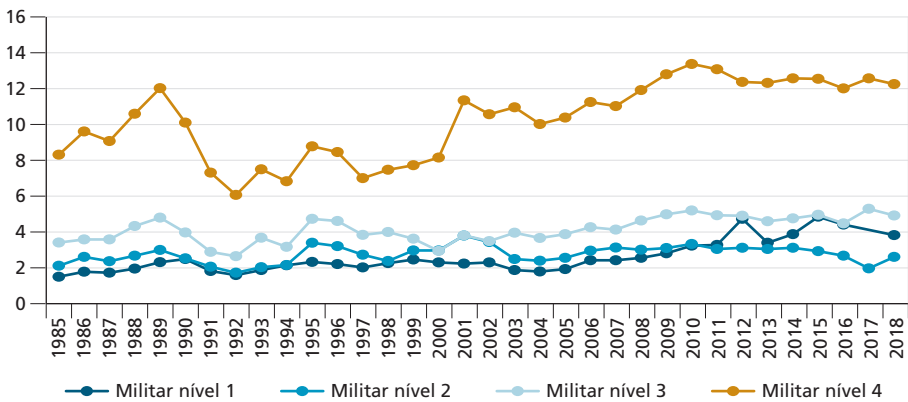
Ainda nesse aspecto, há a possibilidade de aumento da remuneração real por meio da parcela remuneratória chamada *adicional de habilitação*, devida a militares pela conclusão de cursos de pós-graduação, mestrado e doutorado. Trata-se de adicional disciplinado pela Lei nº 13.954/2019, mas que, contudo, teve regulamentação infralegal pela Portaria nº 86/GM-MD, de 22 de setembro de 2020, que acabou impondo diversas restrições à concessão desse adicional. Pela portaria emitida pelo Ministério da Defesa, esse possível aumento via percepção do adicional em tela somente pode ser concedido pelo aumento da escolaridade pela conclusão de cursos de carreira ou apenas para os cursos “realizados em instituições do sistema de ensino civil, respectivamente por oficiais e praças, por ordem dos comandantes das Forças Armadas ou previstos no edital de convocação, reconhecidos pelo Ministério da Educação, e equivalentes no exterior” (Brasil, 2020c, art. 2º, inciso IV, alínea c). A portaria indica, no § 1º do art. 3º, expressamente que “os cursos do sistema de ensino civil, realizados por iniciativa própria, por militares de

carreira ou temporários, em qualquer situação, não dão direito ao adicional de habilitação” (*op. cit.*). Parece haver uma situação de contradição de movimentos, em que simultaneamente movimentos tendem a possibilitar a expansão da ocupação de posições na burocracia “civil” por militares, enquanto o MD define um regime de incentivos para a capacitação que sinaliza para os cursos internos ou definidos pelos comandantes militares.

GRÁFICO 9

**Remuneração média mensal de militares do Executivo federal por nível de escolaridade – Brasil (1985-2018)**

(Em R\$ 1 mil)



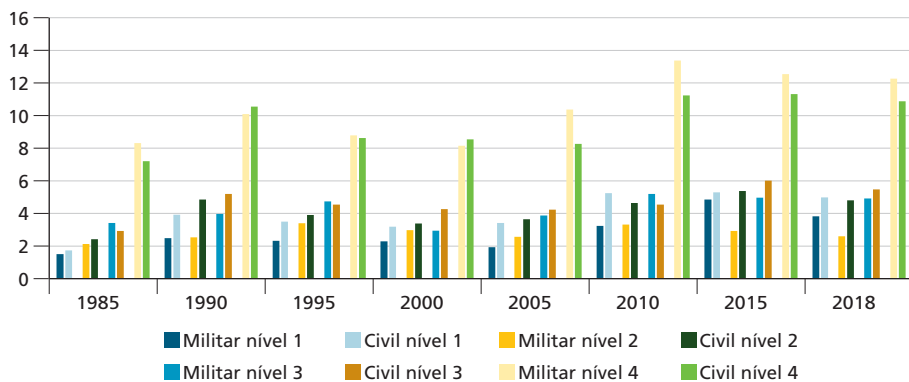
Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

A última análise feita neste capítulo segue analisando remunerações e escolaridade, mas em aspecto comparado. No gráfico 10, apenas considerando os civis do Executivo federal e os militares nos mesmos grupos de escolaridade, é apresentada a comparação da média de remuneração mensal para anos selecionados. É importante destacar que, de 2005 para cá, se retomou um padrão observado em 1985, início do período de redemocratização do país após o governo militar: maiores médias salariais de militares que de civis no grupo 4, o de mais alta escolaridade. No grupo 3, também em 1985, os militares possuíam vantagem remuneratória média sobre civis, e esse padrão foi novamente observado, entre os anos destacados, em 1995 e 2010 apenas. No grupo 2, em que estão contidos os vínculos com ensino fundamental completo ou médio incompleto, em todos os anos observados, houve vantagem para os civis, padrão idêntico ao que foi observado no grupo 1 (nível fundamental incompleto). É razoável supor que, para esses dois grupos, a concentração de militares como “soldados” ou até mesmo em outras graduações impacte esse padrão consistente ao longo dos anos.



GRÁFICO 10

Remuneração média mensal de militares e civis do Executivo federal por nível de escolaridade em anos selecionados – Brasil  
(Em R\$ 1 mil)



Fontes: Rais/ME, RFB e Atlas do Estado Brasileiro.

### 5.1.1 Efetivos por força

Foi possível, adicionalmente, um olhar um pouco mais detalhado para a composição interna das forças. Nas tabelas 3, 4 e 5, são decompostos os efetivos de cada força por círculo, para o período compreendido entre 2013 e 2021. O período foi selecionado em função da disponibilidade dos dados.

TABELA 3

**Efetivos da Marinha, por círculo (2013-2021)**

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	2.806	3,8	53.088	72,7	12.308	16,9	1.749	2,4	2.987	4,1	105	0,144	<b>73.043</b>
2014	2.224	3,0	54.709	72,9	13.111	17,5	1.856	2,5	3.010	4,0	107	0,143	<b>75.017</b>
2015	1.176	1,5	57.148	74,4	13.408	17,4	1.942	2,5	3.067	4,0	104	0,135	<b>76.845</b>
2016	1.646	2,1	57.033	73,3	13.764	17,7	2.065	2,7	3.159	4,1	110	0,141	<b>77.777</b>
2017	1.855	2,4	57.076	72,8	13.951	17,8	2.264	2,9	3.138	4,0	110	0,140	<b>78.394</b>
2018	1.596	2,0	57.625	73,2	13.803	17,5	2.378	3,0	3.191	4,1	116	0,147	<b>78.709</b>
2019	1.525	2,0	56.345	72,5	13.552	17,4	2.901	3,7	3.270	4,2	121	0,156	<b>77.714</b>
2020	423	0,6	51.363	70,9	13.810	19,1	3.220	4,4	3.478	4,8	123	0,170	<b>72.417</b>
2021	1.312	1,7	55.288	71,3	13.880	17,9	3.369	4,3	3.575	4,6	114	0,147	<b>77.538</b>

Fonte: Portal da Transparência.

Elaboração da autora.

Na Marinha, diferentemente do que se observará a seguir na análise do Exército e da FAB, há aumento de efetivo entre 2013 e 2021. Exceção feita aos alunos de cursos de formação, todos os demais círculos aumentaram de contingente de

forma absoluta. Considerando-se que há, nos documentos oficiais de defesa do país revisitados neste capítulo, uma indicação de aumento da participação de temporários nos efetivos, é relevante investigar no futuro se essa redução nas escolas de formação já é um reflexo dessa mudança.

A composição interna da Força Naval não apenas aumenta absolutamente, mas também se altera no período, com aumento proporcional do número de oficiais – especialmente subalternos e superiores – no efetivo em relação aos praças e aos alunos de cursos de formação.

TABELA 4  
Efetivos do Exército, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	4.980	2,3	178.709	81,3	24.419	11,1	5.039	2,3	6.463	2,9	165	0,075	219.775
2014	4.975	2,3	177.274	80,9	24.870	11,4	5.090	2,3	6.661	3,0	167	0,076	219.037
2015	4.868	2,2	177.951	80,7	25.756	11,7	4.987	2,3	6.802	3,1	169	0,077	220.533
2016	4.902	2,2	182.364	80,7	26.693	11,8	4.944	2,2	6.992	3,1	170	0,075	226.065
2017	4.928	2,2	180.309	80,3	27.082	12,1	5.011	2,2	7.059	3,1	175	0,078	224.564
2018	4.686	2,1	177.523	80,2	26.721	12,1	5.179	2,3	7.110	3,2	172	0,078	221.391
2019	4.609	2,1	177.423	79,9	26.915	12,1	5.859	2,6	7.163	3,2	168	0,076	222.137
2020	4.659	2,1	177.176	79,6	26.839	12,1	6.631	3,0	7.161	3,2	170	0,076	222.636
2021	4.650	2,1	174.461	79,9	26.386	12,1	5.588	2,6	6.983	3,2	166	0,076	218.234

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

O efetivo total do EB expandiu-se entre 2013 e 2020, tendo uma queda significativa entre esse ano e 2021. Embora tenha havido redução em todos os círculos, o contingente mais afetado foi o de praças, o que nos permite aventar, diante da trajetória de aumentos que havia sido observada até então, que esses efetivos podem ter sido afetados pela pandemia decorrente da covid-19, uma vez que em 2021 o governo federal decidiu aumentar o prazo do alistamento militar. Tal medida pode ter atrasado a incorporação dos soldados que seriam incorporados no serviço militar obrigatório em 2021. Embora com o alistamento militar unificado esta medida afete todas as forças, o número de soldados incorporados ao Exército anualmente é bem maior que na Marinha e na Aeronáutica.

Em relação à composição interna, assim como na Marinha, houve um discreto aumento na participação dos oficiais como parcela dos efetivos, em detrimento dos praças. Também no caso do Exército, a comparação dos efetivos de oficiais existentes com os fixados e os distribuídos precisa ser feita com um detalhamento sobre a composição de temporários e de carreira, ainda não disponível no momento da elaboração deste trabalho. No caso dos oficiais-generais, assim como nos demais

círculos, houve aumento entre 2013 e 2020, com retorno em 2021 ao patamar do começo da série, não tendo havido, ao longo do período, nenhum ano em que o número de generais ultrapassou os limites fixados em lei.

TABELA 5  
Efetivos da FAB, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	1.682	2,4	51.783	73,9	12.506	17,8	1.847	2,6	2.145	3,1	99	0,141	<b>70.062</b>
2014	1.543	2,2	51.451	73,2	13.131	18,7	1.740	2,5	2.319	3,3	108	0,154	<b>70.292</b>
2015	1.357	1,9	51.971	73,5	13.248	18,7	1.703	2,4	2.339	3,3	103	0,146	<b>70.721</b>
2016	1.452	2,1	50.446	73,1	12.973	18,8	1.644	2,4	2.380	3,4	102	0,148	<b>68.997</b>
2017	1.738	2,5	50.293	73,2	12.592	18,3	1.629	2,4	2.354	3,4	103	0,150	<b>68.709</b>
2018	1.725	2,5	49.850	73,2	12.407	18,2	1.705	2,5	2.353	3,5	101	0,148	<b>68.141</b>
2019	1.670	2,4	50.412	74,5	11.409	16,9	1.784	2,6	2.301	3,4	106	0,157	<b>67.682</b>
2020	1.566	2,2	48.529	73,3	11.774	17,8	1.821	2,7	2.425	3,7	111	0,168	<b>66.226</b>
2021	1.393	2,0	47.152	72,6	12.156	18,7	1.783	2,7	2.398	3,7	102	0,157	<b>64.984</b>

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração da autora.

No caso da FAB, a primeira constatação é redução significativa no efetivo total entre 2013 e 2021, com queda de mais de 7% entre esses dois anos; há um suave aumento até 2015, após o que se estabelece uma tendência de decréscimo até 2021. A queda dá-se principalmente no contingente de praças e no de alunos das escolas de formação. Em todos os anos analisados, os efetivos de praças obedecem aos efetivos fixados em lei e discutidos na seção 2 deste texto. Por sua vez, no caso dos oficiais, como os dados disponíveis não foram clivados entre oficiais de carreira e temporários, a comparação careceria de sentido. No círculo dos oficiais-generais, contudo, em todos os anos, o número excede o efetivo fixado. Para 2021, especialmente, excede também os efetivos distribuídos (quadro 4). Se considerada a flexibilidade de 20%, o número estaria pouco acima da margem delegada ao comandante da força.

Observando-se especificamente a composição interna da FAB, constata-se que se reduziu, ao longo do período, a parcela composta por praças e alunos das escolas de formação, tendo havido expansão em todos os grupos de oficiais. Os maiores incrementos percentuais foram observados nos oficiais subalternos e nos oficiais superiores.

Em comum entre a estrutura das forças, as tabelas evidenciam a estrutura de pirâmide que as carreiras possuem, também já discutida neste capítulo: para os nove anos analisados, os percentuais de oficiais-generais oscilam, na Marinha

e na FAB, entre a média de 0,14% e 0,17% dos efetivos. No Exército, eles têm participação ainda menor, pouco abaixo de 0,08% em todo o período. Por sua vez, os oficiais superiores são mais representativos em relação aos efetivos na Marinha (em torno de 4,2%), sendo 3,4% do total dos contingentes tanto na FAB quanto no Exército. As semelhanças de proporções entre o Exército e a FAB mantêm-se no caso dos oficiais intermediários (2,4% e 2,5% na média do período, respectivamente), com valores relativamente maiores observados na Marinha (4,2%). Os oficiais subalternos são bem mais expressivos nos contingentes na Marinha (17,7%, na média do período) e na FAB (18,2%) que no Exército (11,8%). Por fim, os praças, que seriam a base da pirâmide, revelam-se de fato bastante mais numerosos como parcela dos efetivos: na FAB, são, na média dos anos, 73,4% do efetivo total; e na Marinha, 72,7%, com a proporção média observada de 77,5% no Exército nos anos destacados.

#### 5.1.2 Efetivos totais de militares federais

Os efetivos totais de militares federais no país e respectivos percentuais são apresentados na tabela 6. Em 2013, o país tinha 362.880 militares; e em 2021, 360.756. Entre esses anos, houve aumento absoluto entre 2013 e 2016 – ano do ápice da série, com quase 373 mil militares. Desde então, ano a ano, os contingentes totais federais têm sido reduzidos.

TABELA 6  
Total de militares do Executivo federal, por círculo (2013-2021)

Ano	Alunos	%	Praças	%	Oficiais subalternos	%	Oficiais intermediários	%	Oficiais superiores	%	Oficiais-generais	%	Total
2013	9.468	2,6	283.580	78,1	49.233	13,6	8.635	2,4	11.595	3,2	369	0,102	<b>362.880</b>
2014	8.742	2,4	283.434	77,8	51.112	14,0	8.686	2,4	11.990	3,3	382	0,105	<b>364.346</b>
2015	7.401	2,0	287.070	78,0	52.412	14,2	8.632	2,3	12.208	3,3	376	0,102	<b>368.099</b>
2016	8.000	2,1	289.843	77,7	53.430	14,3	8.653	2,3	12.531	3,4	382	0,102	<b>372.839</b>
2017	8.521	2,3	287.678	77,4	53.625	14,4	8.904	2,4	12.551	3,4	388	0,104	<b>371.667</b>
2018	8.007	2,2	284.998	77,4	52.931	14,4	9.262	2,5	12.654	3,4	389	0,106	<b>368.241</b>
2019	7.804	2,1	284.180	77,3	51.876	14,1	10.544	2,9	12.734	3,5	395	0,107	<b>367.533</b>
2020	6.648	1,8	277.068	76,7	52.423	14,5	11.672	3,2	13.064	3,6	404	0,112	<b>361.279</b>
2021	7.355	2,0	276.901	76,8	52.422	14,5	10.740	3,0	12.956	3,6	382	0,106	<b>360.756</b>

Fonte: Portal da Transparência.  
Elaboração dos autores.

Na tabela 7, são apresentados os percentuais dos efetivos de cada força no total dos militares federais para os mesmos anos. Observa-se razoável estabilidade na composição: 60% para o Exército e aproximadamente 20% para a Marinha e a Aeronáutica, cabendo observar que esta tem sido relativamente reduzida, com aumento da MB.

TABELA 7  
**Total de militares do Executivo federal, por força (2013-2021)**  
 (Em %)

Ano	MB	EB	FAB
2013	20,1	60,6	19,3
2014	20,6	60,1	19,3
2015	20,9	59,9	19,2
2016	20,9	60,6	18,5
2017	21,1	60,4	18,5
2018	21,4	60,1	18,5
2019	21,1	60,4	18,4
2020	20,0	61,6	18,3
2021	21,5	60,5	18,0

Fonte: Portal da Transparência.  
 Elaboração da autora.

É forçoso reconhecer que esses números, como expostos neste trabalho, são bastante desprovidos de sentido em si. Tanto as variações absolutas como as relativas, que foram descritas a partir dos dados compilados e apresentados, são de avaliação bastante complexa, haja vista que, ao menos em primeira análise, os documentos oficiais do país sobre a defesa nacional não oferecem elementos estruturados para que se possa quantificar questões como: qual o tamanho dos efetivos totais necessários? Como estes devem estar distribuídos entre as FAs? Nas forças, em que quadros, corpos, postos ou graduações? Diante da qualificação e da dedicação exigida, e considerando-se a realidade nacional, qual a remuneração justa para cada posto ou graduação? Outro aspecto central, quando considerada a missão dos militares, é sua localização no território, não avaliada neste trabalho.

## 5.2 E fora dos quartéis? Militares em funções civis?

Nesta subseção, serão apresentados e discutidos os dados identificados sobre a atuação dos militares fora dos quartéis no período recente. O recorte temporal adotado foi feito em função da disponibilidade de dados.

Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2020 aponta para a existência de 6.157 militares no governo. Essa cifra bruta merece algum escrutínio adicional entre seus principais componentes para que possa ou não ser tomada, por meio de algumas das rotas já sugeridas pela literatura, como uma indicação – ou não – de expansão da militarização no âmbito da chamada burocracia civil. A tabela 8 recupera o levantamento divulgado pela corte de contas.

TABELA 8  
Militares exercendo funções civis na administração pública federal (2016-2020)

Situação	2016	2017	2018	2019	2020	Aumento (2016-2020)	Proporção (%) (2016-2020)
Militares em cargo comissionado/ requisitados	1.965	1.946	1.934	2.324	2.643	678	34,5
Militares professores	197	157	63	174	179	-18	-9,14
Militares na saúde	642	773	718	909	1.249	607	94,55
Militares com contrato temporário	32	23	16	23	37	5	15,63
Militares em conselhos	-	-	-	-	8	8	-
Militares no serviço público antes da EC nº 20/1998	121	121	34	85	72	-49	-40,5
Militares com contrato temporário no INSS	-	-	-	-	1.969	1.969	-
<b>Total</b>	<b>2.957</b>	<b>3.020</b>	<b>2.765</b>	<b>3.515</b>	<b>6.157</b>	<b>3.200</b>	<b>102,22</b>

Fonte: TCU (2020).

Entre esses 6.157 militares identificados, 1.969 (32%) são inativos que foram contratados por tempo determinado para atuarem no INSS. Nesse caso, por exemplo, foram abertas pelo edital de 2020 7.797 vagas de concorrência entre militares inativos e aposentados pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União, de modo que 25% das vagas disponibilizadas restaram ocupadas por militares inativos. Trata-se de possibilidade que foi aberta pela Lei nº 13.954/2019, que simultaneamente promoveu, para a categoria, uma “reforma da previdência” – ao ampliar o tempo de serviço para a passagem para a inatividade sem necessidade de idade mínima e aumentar alíquotas para pensões, mas, ademais, criou adicionais e concedeu reajustes anuais de soldos até 2020 – e reajustes dos percentuais sobre o soldo, a título de adicional de habilitação, com aumentos anuais até 2023. A contratação para o desempenho de atividades de natureza civil em órgãos públicos em caráter voluntário e temporário enseja um adicional de 30% da remuneração, por período máximo de oito anos, consecutivos ou não. Há assim um caso concreto em que militares foram mobilizados, como sugerido na discussão por Penido e Kalil (2021), retomada na seção 3 deste capítulo, para a solução de problemas relacionados a outras áreas de atuação do Estado, como era o caso da necessidade de acelerar o atendimento no INSS, que suscitou a contratação.

Outro dado do levantamento do TCU indica aumento de 95% de militares que acumulam cargos civis como profissionais de saúde, possibilidade aberta pela EC nº 34/2001. Esse dado, ainda que mereça uma avaliação em nível mais granular, contudo, não seria *a priori* indicativo de militarização, haja vista que se trata de profissionais que predominantemente já ingressam nas forças, tanto como

temporários como para a carreira militar – em bem menor número –, já formados em suas áreas profissionais de atuação, sendo, portanto, sujeitos a processos de formação e socialização militar menos intensos e mais curtos que militares de outras armas, quadros e serviços.

Outro grande componente do conjunto identificado pelo levantamento do TCU são os 2.643 cargos comissionados, o que significaria, para esse grupo específico, expansão de 34,5% em relação ao quantitativo existente em 2016. Levantamento realizado sobre o mesmo tema atendeu ao Requerimento de Informações nº 660/2020 e indica 304 militares ativos e inativos das FAs nomeados em cargos comissionados na estrutura da Presidência da República, mas, entre estes, 162 (53%) ocupavam cargos em confiança devida a militares (RMP), que não seriam alternativamente ocupados por civis. É bastante claro que o cerne da preocupação social sobre a militarização do governo está centrado na fração de cargos que tem sido ocupada por militares em detrimento de civis que alternativamente poderiam estar nessas posições.

Posto que uma parte substantiva do debate sobre a atuação dos militares na burocracia se dá em função de uma sugerida militarização pela ocupação de cargos ou funções civis, o ideal, em termos metodológicos, seria um acompanhamento longitudinal da evolução quantitativa dessa ocupação de cargos por militares fora da área da defesa, ainda que como passo inicial para essa mensuração. Alguns esforços foram feitos no decorrer da elaboração deste capítulo, com o apoio da equipe de pesquisadores do projeto Atlas do Estado Brasileiro. Considerando-se que essa militarização – especialmente seus impactos no processo de produção de políticas públicas – possivelmente seguirá como objeto de interesse da sociedade, de pesquisadores e de *practitioners* no futuro, esses esforços são aqui brevemente descritos e os resultados obtidos, apresentados.

Mas quem são os militares? A operacionalização de buscas e associações em bancos de dados oficiais exige que primeiro se delimite o escopo de quem são esses servidores a serem identificados, posto que se supõe que sua presença nessas posições repercute de modo diferenciado no Estado. No esforço de mapear a presença de militares em cargos e funções civis, foram identificados e mensurados apenas os seguintes casos, quando ocupantes de posições na burocracia: praças graduados e oficiais de carreira ativos; praças graduados e oficiais temporários; e praças graduados e oficiais de carreira da reserva remunerada.

Um exercício foi feito para identificar os militares ativos e os inativos, com base nos dados recém-disponibilizados do Portal da Transparência,<sup>31</sup> com o objetivo de identificar a presença deles em outros órgãos do Executivo federal na Rais.

---

31. Dados disponibilizados em 2021.

Os resultados desagregados por órgão de lotação do cruzamento dos dados de militares constantes do Portal da Transparência com os ocupantes de cargos na Rais para o período compreendido entre 2013 e 2021 são sinteticamente sumariados na tabela 9. O período foi definido a partir da disponibilidade dos dados no Portal da Transparência no momento de elaboração deste trabalho.

TABELA 9  
Quantitativo de militares identificados em cargos registrados no Siape (2013-2021)

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cargo comissionado de gerência executiva	8	8	7	7	6	3	4	10	11
Cargo comissionado de assessoria	8	8	7	7	6	6	6	5	7
Cargo comissionado de assistência	9	8	8	7	3	2	1	2	2
Cargo comissionado de direção	2	2	1	2	1	1	1	1	3
Cargo comissionado de técnico	-	1	5	8	11	9	16	14	15
Cargo comissionado temporário	-	-	-	-	1	2	4	1	3
Cargo de direção (CD) no Ifes <sup>1</sup>	10	11	12	11	20	18	20	26	32
Cargo de assessoria (CA)/APO	-	4	4	4	-	-	-	-	-
Cargo de diretor técnico (CDT)/APO	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Cargo de natureza especial (NS)	6	6	6	6	6	6	12	13	14
Cargo de superintendente (CSP)/APO	1	2	3	3	1	1	1	-	-
Cargo de supervisor (CSU)/APO	2	11	10	9	1	3	3	-	-
Direção e assessoramento superior (DAS)	303	345	345	346	313	349	581	689	683
Função comissionada (FC) no DNIT <sup>2</sup>	-	-	-	2	-	-	-	-	-
FC no INSS	-	-	1	3	2	-	-	-	-
Função de confiança – gratificação DI 2355-Emp	-	-	-	-	-	-	-	2	3
Função comissionada do Poder Executivo (FCPE)	-	-	-	-	22	32	42	54	59
Função comissionada técnica	-	1	1	3	5	7	10	8	7
Função comissionada na Telebras	-	-	-	-	-	-	-	11	5
Função de assessoria e apoio	-	-	-	53	55	42	46	44	49
Função de gestão	-	-	-	12	14	14	15	11	7
Função dirigente na EBSERH <sup>3</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Função gratificada – honorário de dirigente de empresa	-	-	-	-	-	-	3	4	4
Função gratificada	8	15	24	37	49	51	65	82	87
Função gratificada no Ceitec <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Função gratificada (Lei nº 8.216/1991)	10	15	29	33	43	42	52	48	47

(Continua)



(Continuação)

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Função técnica (FT)	-	-	-	32	32	29	31	33	30
FT/APO	-	-	-	-	-	5	4	-	-
Grat. Serv. Ext./Censo 1996 – temporária	-	-	-	2	4	9	8	14	12
Gratificação de representação de gabinete – apoio (PR/VPR)	-	-	1	1	3	2	2	2	2
Gratificação de representação de gabinete – militar	397	450	458	483	473	508	514	535	527
Gratificação de representação de gabinete (ministério)	-	-	1	1	1	-	-	-	-
Gratificação de representação de gabinete – apoio militar	1.142	1.178	1.226	1.252	1.150	1.224	1.306	1.411	1.427
Gratificação de função de confiança	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Gratificação de representação	-	-	-	-	2	1	1	1	-
Gratificação temporária	2	3	2	3	3	3	1	-	-
Plano de funções gratificadas	-	-	1	-	2	2	2	-	2
<b>Total de cargos identificados</b>	<b>1.909</b>	<b>2.069</b>	<b>2.153</b>	<b>2.330</b>	<b>2.230</b>	<b>2.372</b>	<b>2.752</b>	<b>3.022</b>	<b>3.041</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal de Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Notas: <sup>1</sup> Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo.<sup>2</sup> Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.<sup>3</sup> Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.<sup>4</sup> Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada.

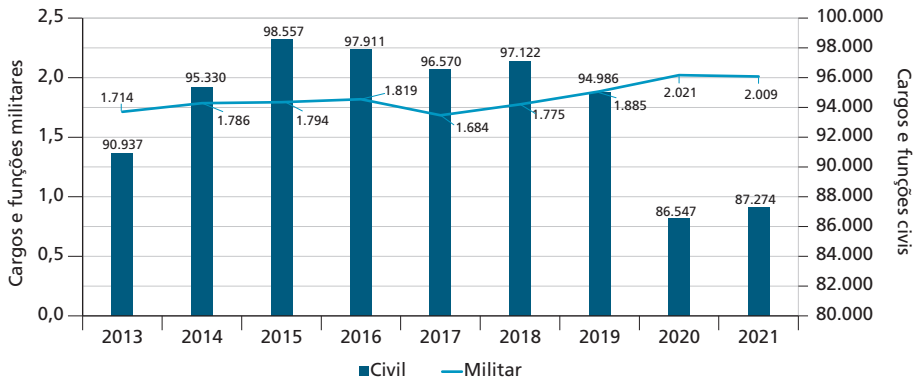
Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

A análise da tabela 9 indica que a presença de militares, considerados apenas os cargos e as funções civis, quase triplicou entre 2013 e 2021. Contudo, a trajetória de expansão parece não ter se dado apenas na presença de militares em cargos e funções civis, posto que o número de cargos e funções militares tem expansão de 27,1% nesse período. Cabe a ressalva, contudo, de que a tabela apenas mostra os quantitativos de cargos e funções que são ocupados por militares. De outro modo, o comportamento do número de cargos e funções militares precisa ser comparado com a trajetória do total de cargos e funções “civis” do Executivo federal para que haja validade na comparação. Essa comparação é feita no gráfico 11.

GRÁFICO 11

**Evolução do número total de cargos e funções civis e militares no Executivo federal (2013-2021)**

(Em 1 mil)



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal do ME e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

Na comparação entre a evolução do número total de cargos e funções civis com o número total de cargos e funções militares, é evidenciado que, ainda que com variações intraperíodo, houve expansão no caso destes e contração no caso daqueles entre 2013 e 2021. Os cargos e as funções militares no Executivo federal aumentaram 17,2% e os cargos e as funções civis apresentaram redução de 4%. Assim, outro achado dos dados apresentados até aqui é que, considerando-se que o número total de cargos e funções civis se retraiu no período de análise, a expansão percentual dos militares como ocupantes desses cargos tem ainda mais relevância.

A análise da tabela 10 será limitada aos cargos e às funções civis em agências reguladoras, aos cargos de natureza especial e direção e assessoramento superior, às funções comissionadas do Poder Executivo e às empresas estatais federais que estão registrados no Siape. Cargos comissionados de gerência executiva, assessoria, assistência e direção são específicos para agências reguladoras, nos termos da Lei nº 9.886/2000. As FCPEs foram criadas pela Lei nº 13.346/2016 pela conversão de DAS via apostilamento, de modo que, para fins de comparação longitudinal, há sentido em somá-las com os DAS. Na tabela, são expostos os números de militares identificados pela metodologia adotada que ocuparam esse subconjunto de cargos ou funções comissionadas, para o período analisado, por tipo de cargo ou função.

**TABELA 10**  
**Ocupação de cargos por militares (2013-2021)**

Tipo de cargo ou função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Cargo comissionado de gerencia executiva	8	8	7	7	6	3	4	10	11	37,5
Cargo comissionado de assessoria	8	8	7	7	6	6	6	5	7	-12,5
Cargo comissionado de assistência	9	8	8	7	3	2	1	2	2	-77,8
Cargo comissionado de direção	2	2	1	2	1	1	1	1	3	50,0
Cargo comissionado de técnico	-	1	5	8	11	9	16	14	15	n.a.
Cargos em agências reguladoras – subtotal	27	27	28	31	27	21	28	32	38	40,7
Cargo de NS	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3
NS – subtotal	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3
DAS	303	345	345	346	313	349	581	689	683	125,4
FCPE	-	-	-	-	22	32	42	54	59	n.a.
DAS + FCPE – subtotal	303	345	345	346	335	381	623	743	742	144,9
Função de confiança – gratificação DL 2355-Emp	-	-	-	-	-	-	-	2	3	n.a.
Função comissionada na Telebras	-	-	-	-	-	-	-	11	5	n.a.
Função de assessoria e apoio	-	-	-	53	55	42	46	44	49	n.a.
Função de gestão	-	-	-	12	14	14	15	11	7	n.a.
Função de dirigente na EBSERH	-	-	-	-	-	-	-	-	2	n.a.
Função de gratificação de honorário de dirigente de empresa	-	-	-	-	-	-	3	4	4	n.a.
Função gratificada	8	15	24	37	49	51	65	82	87	987,5
Função gratificada no Ceitec	-	-	-	-	-	-	1	1	1	n.a.
Função técnica	-	-	-	32	32	29	31	33	30	n.a.
Gratificação de função de confiança	-	-	-	2	-	-	-	-	-	n.a.
Plano de funções gratificadas	-	-	1	-	2	2	2	-	2	n.a.
Cargos em empresas estatais federais – subtotal	-	15	25	136	152	138	163	188	190	2.275,0
<b>Total</b>	<b>344</b>	<b>393</b>	<b>404</b>	<b>519</b>	<b>520</b>	<b>546</b>	<b>826</b>	<b>976</b>	<b>984</b>	<b>186,0</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: 1. n.a. – não aplicável.

2. Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

A observação da trajetória dos cargos agregados e em valores absolutos aponta para tendência de expansão do número de militares como ocupantes desses cargos, tal como detalhados na tabela 4. No caso dos cargos de NS, o número de ocupantes dobrou, saltando de seis em 2013 para quatorze em 2021. Na ocupação de cargos de DAS e FCPEs, da mesma forma, houve aumento expressivo, iniciado já entre 2014 e 2018. A partir de 2019, contudo, o número de militares ocupantes desses cargos aumenta mais de 60% em relação a 2018. Em 2020 e 2021, o número atinge o ápice do período analisado, com 743 e 742 cargos, respectivamente. Os cargos em agências reguladoras eram 27, em 2013, e 38, em 2021. A maior expansão proporcional, contudo, foi observada na ocupação de militares nas empresas estatais federais, que passou de oito, no início do período, para 190, ao final.

A tabela 11 mostra em quais órgãos houve exercício, entre 2013 e 2021, de militares ocupando cargos de DAS e FCPEs. É necessário observar na tabela que alguns órgãos listados, em que os anos finais não mostram nenhum militar em cargos, são em verdade órgãos extintos – como exemplo, tem-se Cultura, Cidades e Esporte –, ou fundidos em novos ministérios nas reformas ministeriais feitas a partir de 2019, de modo que a comparação direta entre o início e o fim do período precisa considerar a instabilidade das estruturas organizacionais dos órgãos. Isto posto, é observável expansão mais significativa da presença no período nas seguintes pastas: Saúde, Minas e Energia, Justiça e Segurança Pública, Cidadania (Desenvolvimento Social), Economia, Educação e Meio Ambiente, além da Presidência da República. Apenas no caso da CGU e do Comando do Exército, além do caso dos órgãos extintos no período, foi observada redução desses quadros.

TABELA 11  
Cargos de DAS e FCPEs, por órgão de exercício (2013-2021)

Órgão de exercício	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Comando do Exército	10	9	9	7	7	7	-	-	-	-100,0
Controladoria-Geral da União	-	-	-	-	3	1	2	2	2	-33,3
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	3	3	3	2	1	2	16	11	7	133,3
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)	5	4	4	4	5	5	7	14	7	40,0
Ministério da Cultura (MinC)	2	2	2	1	2	2	-	-	-	-100,0
Ministério da Defesa	167	194	201	199	155	160	191	211	223	33,5
Ministério da Economia	1	2	4	6	10	15	59	69	84	8.300,0
Ministério da Educação (MEC)	2	3	3	4	6	7	25	20	15	650,0

(Continua)

## Trajetórias da Burocracia na Nova República: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020)

(Continuação)

Órgão de exercício	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Proporção (%) (2013-2021)
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)	1	1	2	1	9	7	-	-	-	-100,0
Ministério da Infraestrutura	14	9	3	2	7	10	22	24	27	92,9
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)	7	8	8	7	12	15	28	59	50	614,3
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH)	-	-	-	-	-	2	11	3	3	50,0
Ministério da Pesca e Aquicultura	5	5	1	-	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério da Saúde (MS)	7	7	7	7	5	5	8	36	40	471,4
Ministério das Cidades (MCidades)	-	1	1	-	1	-	-	-	-	n.a.
Ministério das Comunicações (MCom)	1	3	3	4	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério das Relações Exteriores (MRE)	2	2	2	2	2	2	2	4	4	100,0
Ministério de Minas e Energia	2	2	4	3	1	-	16	22	19	850,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-100,0
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)	2	2	2	3	3	4	3	6	7	250,0
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	3	3	4	3	6	11	17	21	13	333,3
Ministério do Esporte	4	2	1	2	2	3	-	-	-	-100,0
Ministério do Meio Ambiente (MMA) <sup>1</sup>	-	1	3	4	2	4	16	29	21	2.000,0
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)	7	10	9	10	9	8	-	-	-	-100,0
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	-	-	-	1	1	1	-	-	-	n.a.
Ministério do Turismo (MTur)	-	1	1	1	1	1	3	-	7	n.a.
Poder Executivo federal	-	-	-	-	-	-	-	-	2	n.a.
Presidência da República	57	70	68	72	85	109	197	212	211	270,2
<b>Total</b>	<b>303</b>	<b>345</b>	<b>345</b>	<b>346</b>	<b>335</b>	<b>381</b>	<b>623</b>	<b>743</b>	<b>742</b>	<b>**</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Nota: <sup>1</sup> No caso do MMA e do MMFDH, o cálculo foi feito usando-se o primeiro ano do período em que militares foram identificados como ocupantes de cargos nas pastas.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

O conjunto de dados elaborados para este trabalho não apenas permite que a distribuição da ocupação de cargos por militares seja analisada além dos órgãos, mas também possibilita identificar os padrões de ocupação nas diferentes áreas de política pública. Nesse sentido, foi feita uma categorização dos órgãos de exercício em seis grandes grupos: governo, controle, econômica, infraestrutura, meio ambiente e social.

Na tabela 12, é exibida a evolução da distribuição da participação de militares na ocupação de cargos em áreas de política pública entre 2013 e 2021. Assim, a tabela expõe, considerando-se o total de militares que ocupam cargos a cada ano, o percentual desses militares em diferentes áreas de atuação do Estado.

TABELA 12

**Evolução da distribuição da participação de militares na ocupação de cargos em áreas de política pública (2013-2021)**

(Em %)

Área de política pública	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Controle	0,4	1,3	1,3	1,1	0,8	0,5	0,5	0,2	0,6
Econômica	10,0	10,1	9,9	8,9	12,4	13,1	15,1	14,5	16,1
Governo	69,2	66,8	65,7	67,2	64,0	61,8	54,9	53,6	48,7
Infraestrutura	11,9	13,1	12,9	12,6	11,8	10,8	11,7	13,5	15,6
Meio ambiente	0,0	0,3	1,0	0,9	0,5	0,8	1,6	3,3	2,5
Social	8,1	7,7	8,6	8,6	10,2	12,8	15,8	14,8	16,4
Não se aplica	0,4	0,7	0,7	0,6	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fontes: Atlas do Estado Brasileiro, Portal da Transparência e Siape.

Elaboração da autora.

Obs.: Em todos os anos, os dados apresentados são referentes a junho.

Ao longo de todo o período, a participação foi mais expressiva na área *governo*, que congrega, além da Presidência e da Vice-Presidência da República, pastas como Defesa, Relações Exteriores e Justiça e Segurança Pública. Contudo, observa-se que, entre 2013 e 2018, tem início um movimento de desconcentração, com queda da importância relativa da área *governo* em detrimento das demais, especialmente nas áreas *econômica*, *social* e *infraestrutura*. Essa tendência se reforça a partir de 2019. Ainda que as proporções sejam bastante menores que nas demais áreas, cabe destaque para a magnitude da expansão relativa observada na área de meio ambiente no período.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve por objetivo principal apresentar análises descritivas sobre a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal. Trata-se de um esforço inicial e de natureza exploratória, com o objetivo de compreender e conhecer sob perspectivas diversas a trajetória da ocupação de militares no âmbito da burocracia federal, a partir do conjunto de dados gerados no Atlas do Estado Brasileiro e ainda não explorados para o caso nacional.

Foram revisitados alguns marcos legais que contornam os aspectos funcionais desse grupo bastante específico de servidores do país no que concerne a sua atuação como militares em suas funções precípuas. Revisitaram-se, ainda que de forma breve e pouco aprofundada, os principais documentos de política de defesa que pudessem ter repercussão na questão dos efetivos. Diante do que vem sendo tratado como uma possível “nova onda” de militarização da burocracia, foi identificado um grupo de atos normativos do Executivo relacionados à ocupação de cargos e funções civis por militares.

Aspectos concernentes aos efetivos e à comparação entre remunerações foram analisados em aspecto longitudinal entre 1985 e 2018. A análise dos dados indicou que a proporção de militares entre os vínculos públicos federais, somados os três poderes, teve razoável estabilidade, o que não foi observado em relação ao mercado de trabalho brasileiro formal como um todo.

A trajetória da remuneração média dos militares federais no período teve muitas oscilações entre 1985 e 2007, mas desde então se mantém constante, um pouco acima dos R\$ 5 mil. Essa expansão na remuneração líquida média também foi observada para o Executivo civil, já havendo estudos que qualifiquem o aumento pelo incremento da escolaridade dos servidores e pela mudança no perfil das carreiras; persiste a necessidade de estudos que busquem fatores explicativos para o aumento da média salarial observado pelos militares no período revisitado.

A comparação de remunerações médias foi feita também com os civis do Executivo, considerando-se a escolaridade informada na Rais: de 2005 para cá, retomou-se um padrão observado em 1985, com maiores médias salariais de militares que de civis no grupo de mais alta escolaridade. Nos dois grupos de escolaridade mais baixa, que reúnem respectivamente vínculos com ensino fundamental completo ou médio incompleto e nível fundamental incompleto, houve vantagem remuneratória comparada para os civis nos anos analisados. Outro achado a ser destacado é que, diferentemente do que acontece para a ocupação pública como um todo no país, a remuneração média das mulheres entre os militares é maior que a dos homens, o que possivelmente é explicado pelas inserções possíveis para as mulheres nas FAs.

Os dados disponíveis permitiram adicionalmente apresentar, para o período compreendido entre 2013 e 2021, os efetivos por círculo em cada uma das forças e o comportamento dos efetivos totais do país no período. Ainda que consolidem um esforço inicial de discussão sobre o tema, parece necessário que estejam disponíveis à sociedade mais elementos estruturados, com o objetivo de realizar avaliações do real significado desses números diante dos desafios postos para a defesa do país no presente e no futuro. A reconstrução de séries para os efetivos totais feitas a partir da Rais, por exemplo, aponta para um pequeno crescimento destes entre 1985 e 2013, com algumas oscilações significativas no período. Se considerado que os efetivos fixados são uma – e não a única, naturalmente – importante referência para os efetivos distribuídos anualmente, tem-se, no caso do EB, uma lei de 1983 e, da Marinha, uma lei de 1997. A tentativa de obter mais elementos para analisar os efetivos a partir dos principais documentos públicos de defesa mencionados, como a PDN, a END e até mesmo o LBDN, mostrou-se de utilidade limitada nesse sentido. Essa tentativa se revelou também trabalhosa, considerando-se as condições de acesso público e as informações tempestivamente atualizadas e sistematizadas sobre os efetivos fixados e distribuídos, bem como a respeito de versões válidas dos documentos da PDN, da END e do LBDN.<sup>32</sup> É possível que tais documentos se desdobrem em normas e políticas internas de recursos humanos à cada força, mas essas não foram mapeadas nem analisadas neste capítulo, ainda que possivelmente ensejem a possibilidade de qualificação mais apurada dos achados aqui apresentados.

A pertinência e os impactos da (re)inserção recente dos militares em diferentes espaços do Estado brasileiro têm sido objeto de debate social e legislativo no período. Ainda que a breve discussão aponte sinais de que, desde 2019, o Executivo federal poderia estar passando por um processo de militarização, não apenas por um, mas também por diversos dos sentidos já sugeridos na literatura, persistem necessários esforços empíricos adicionais de pesquisa para um tratamento mais definitivo à questão. Os dados analisados neste trabalho apontam que, ao longo desse novo momento da presença de militares do Estado “fora dos quartéis”, houve aumento de 59% em cargos e funções comissionadas. Esse aumento se deu em duas frentes simultâneas: uma pelo aumento do número de cargos e funções militares em si; e outra pelo aumento da presença de militares como ocupantes de cargos e funções civis. Quando considerado apenas o número de militares ocupando cargos e funções civis, houve um aumento de 193% entre 2013 e 2021.

---

32. Como exemplo, na página dedicada à END no sítio do MD, estão disponíveis as versões encaminhadas ao Congresso em julho de 2020, mas é informado que é a versão de 2016 a “atualmente em vigor”, sem que esse arquivo esteja disponível.



Se a complexidade e até mesmo os aspectos históricos desse tema ultrapassam o escopo deste trabalho, assim como os limites comuns a análises quantitativas somente descritivas, buscou-se aqui, a despeito disso, reunir elementos centrais e novos dados que contribuam para a compreensão de alguns aspectos da trajetória dos militares no âmbito da burocracia federal brasileira, ainda tratada de modo bastante anedótico.

O conjunto de dados do Atlas do Estado Brasileiro teve aqui algumas análises iniciais. Não há razões para supor que o tema perderá importância nos próximos anos, de modo que se pretende dar seguimento a este primeiro estudo em novas abordagens ainda possíveis e especialmente necessárias. Assim, algumas sugestões para futuras pesquisas são indicadas, como descrito a seguir.

- 1) Investigar o comportamento da escolaridade real *versus* a exigida, entre as forças e seus postos e graduações, como também em relação ao sexo dos militares.
- 2) Novos estudos sobre a presença feminina nos efetivos, inclusive em perspectiva comparada a outras carreiras.
- 3) Analisar a evolução dos soldos e de outras parcelas remuneratórias dos militares entre os postos e as graduações ao longo do tempo, assim como dos orçamentos de defesa e massa salarial, inclusive em perspectiva internacional e comparada.
- 4) Observar a trajetória de evasão dos militares para concursos públicos civis.
- 5) Operacionalizar outras formas de mensurar a presença de militares no Estado, via cargos de direção ou em conselhos de empresas estatais e nos serviços sociais autônomos – como a Apex e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), por exemplo – e, também, em posições de outros entes subnacionais.
- 6) Somar, aos esforços quantitativos voltados para compreender aspectos particulares a militares como parte da burocracia, estudos que se dediquem a entender e depurar outras possíveis vias de militarização no Estado e os eventuais impactos desse fenômeno apontado no processo de produção de políticas públicas.
- 7) Aprofundar o entendimento de aspectos eventualmente particulares aos militares no processo de divisão de poder nos órgãos do Executivo federal em que tiveram inserção e quais são os reais espaços de influência deles nos diferentes campos de política pública.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, S.; SILVA, T.; LOPEZ, F. Por trás da ação governamental: panorama da estrutura e do funcionalismo público. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 69-78, jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3aBxXW8>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3ERcGEM>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.171, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a passagem à disposição de militares das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3yRAe8r>>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.471, de 24 de agosto de 2020. Regulamenta o adicional de compensação por disponibilidade militar, de que trata o art. 8º da Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**, 25 ago. 2020a. Disponível em: <<https://is.gd/NRkq6v>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b. Disponível em: <<https://bit.ly/3MJy2Wi>>.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 86/GM-MD, de 22 de setembro de 2020. Estabelece os cursos que dão direito à concessão do adicional de habilitação aos militares das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, n. 188, p. 55, 30 set. 2020c. Seção 1. Disponível em: <<https://is.gd/yFKbro>>.

CASTRO, C. (Org.). **O espírito militar**: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

D'ARAUJO, M. C. Ouvindo os militares: imagens de um poder que se foi. *In*: FERREIRA, M. de M. (Coord). **Entrevistas**: abordagens e usos da história oral. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1994. p. 147-172.

GEYER, M. The militarization of Europe, 1914-1945. *In*: GILLIS, J. R. (Ed.). **The militarization of the western world**. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989. p. 65-102.

GIESTEIRA, L. F.; MATOS, P. de O.; FERREIRA, T. B. A defesa nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 77-89, abr. 2021.

KAYAT, R. C. R. Forças Armadas: reforma, licenciamento e reserva remunerada. **Revista da SJRJ**, v. 17, n. 27, p. 151-176, 2010.

LOPEZ, F. G. Cargos de confiança nos mandatos Lula e Dilma. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 29-36, jul.-dez. 2017.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. **Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017)**. Brasília: Ipea, ago. 2020. (Texto para Discussão, n. 2579).

LOPEZ, F. G.; MENDES, J. T. **Remunerações dos servidores civis ativos do Executivo federal (1999-2020)**. Brasília: Ipea, mar. 2021. (Nota Técnica Diest, n. 48). Disponível em: <<https://bit.ly/3z1YxAU>>.

LOPEZ, F.; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. *In*: LOPEZ, G. F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. p. 107-138.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M. S.; BUGARIN, K. Rotatividade nos cargos e confiança da administração federal brasileira (1999-2012): resultados preliminares. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 5, p. 55-69, maio 2014.

LUTZ, C. Militarization. *In*: CALLAN, H. (Ed.). **The International Encyclopedia of Anthropology**. Hoboken: Wiley Blackwell, 2018. p. 1-4.

MATHIAS, S. K. (Org.). **A militarização da burocracia: a participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação – 1963-1990**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

MAYER, K. R.; KHADEMIAN, A. M. Bringing politics back in: defense policy and the theoretical study of institutions and processes. **Public Administration Review**, v. 56, n. 2, p. 180-190, Apr. 1996.

MIEWALD, R. D. Weberian bureaucracy and the military model. **Public Administration Review**, v. 30, n. 2, p. 129-133, Mar.-Apr. 1970.

NOGUEIRA, R. P.; CARDOSO JUNIOR, J. C. P. Transformações da ocupação no setor público federal brasileiro: tendências recentes e questões a futuro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 21-28, jul.-dez. 2017.

OLIVEIRA, E. R. de. (Org.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus Editora, 1987.

PENIDO, A.; KALIL, S. O partido militar no sistema político brasileiro. *In*: SIMPÓSIO INTERDISCIPLINAR SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO; JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 11., 2021, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, Impa, 2021.

ROCHA, A. J. R. da. **Militares e política no Brasil**. Brasília: Ipea, out. 2011. (Texto para Discussão, n. 1670). Disponível em: <<https://bit.ly/3P6YIGd>>.

SCHMIDT, F. H. **Presença de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo federal**. Brasília: Ipea, set. 2022.

VITELLI, M.; BIGATÃO, J. **Anuário 2020**: Forças Armadas e defesa no Brasil. São Paulo: Observatório Brasileiro de Defesa e Forças Armadas/Eppen/Unifesp; Gedes/Unesp, 2020.

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

ROSA, A. R.; BRITO, M. J. de. “Corpo e alma” nas organizações: um estudo sobre dominação e construção social dos corpos na organização militar. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 194-211, mar.-abr. 2010.

