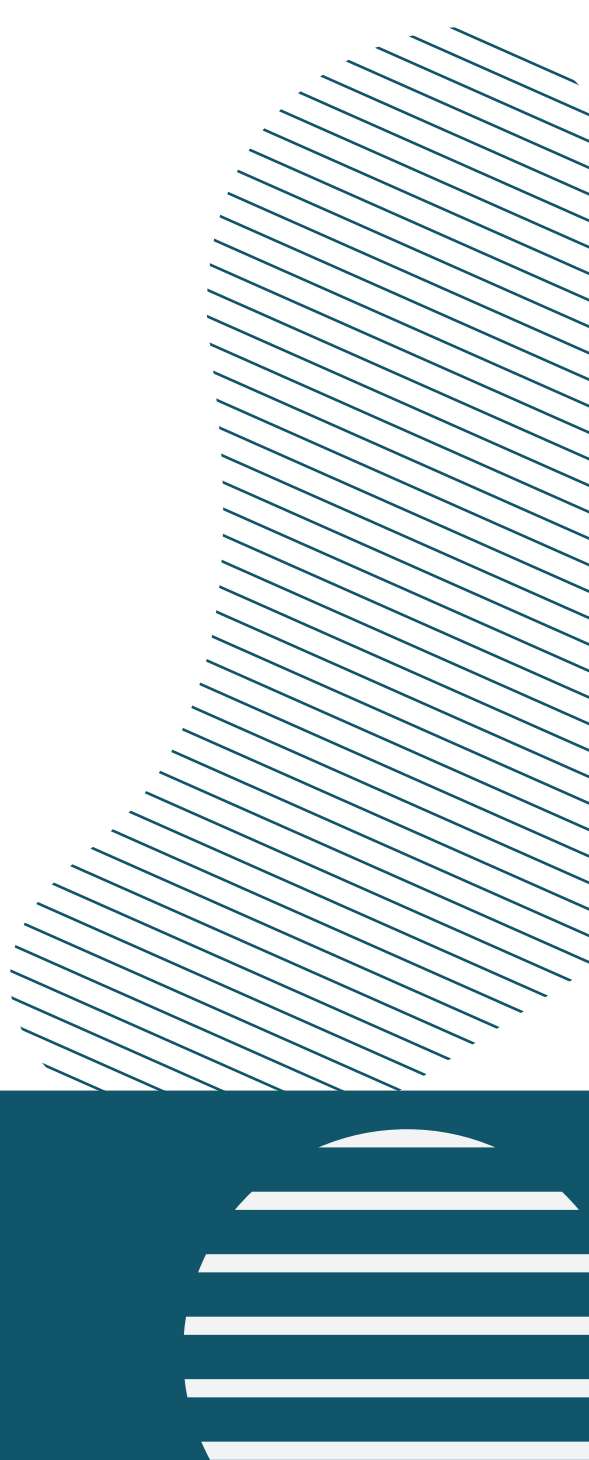


PRESENÇA DE MILITARES EM CARGOS E FUNÇÕES COMISSIONADAS DO EXECUTIVO FEDERAL

Pontos-chave:

- » Estatísticas descritivas elaboradas a partir de um conjunto de dados produzido no escopo do **Atlas do Estado Brasileiro** permitem, de forma inédita, observar a trajetória da presença de militares na ocupação de cargos e funções entre os anos de 2013 e 2021.
- » O número de militares em cargos e funções comissionadas civis aumentou 193% no período analisado. Em 2013 os militares eram 6% dos ocupantes de cargos de Natureza Especial – com maior poder decisório – e em 2021 eram quase 16% deles.
- » A área de política pública com participação mais expressiva de militares foi a área “Governo”, tendo havido um movimento de desconcentração também em relação a outras áreas.
- » Em relação ao perfil dos ocupantes, o Exército foi em todo o período analisado a Força de origem da maior parte dos ocupantes de cargo e os oficiais superiores foram o círculo hierárquico que se mostrou mais representativo.



INTRODUÇÃO

No Brasil, a sociedade e a classe política demonstram um interesse pouco estruturado sobre pautas relacionadas à defesa nacional. Contudo, desde 2019, difundiu-se mais amplamente um debate sobre a presença de “militares no Governo”. Esse foco tem estado mais voltado aos papéis desempenhados pelos militares *fora dos quartéis* que em entender e avaliar a efetividade e sentido ao que eles fizeram, têm feito e seguem fazendo *dentro dos quartéis*.

A militarização do Estado pode se manifestar em diversas dimensões, como já sugerido pela literatura, sendo apenas uma delas a ocupação de cargos. O acompanhamento longitudinal agregado e desagregado dessa ocupação em comissão por militares pode operacionalizar essa dimensão.

Esta análise soma-se aos esforços de pesquisa sobre a burocracia empreendidos nos últimos anos no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Ipea (Diest / Ipea).

EVIDÊNCIAS

Dados do Atlas do Estado Brasileiro, a partir de informações do Portal de Transparência, do Painel Estatístico de Pessoal/ME e do SIAPE

A ocupação de cargos fora do âmbito das Forças Armadas por militares é prevista na Constituição e no Estatuto dos Militares (Lei 6.880/80). Normas infralegais editadas pelo Poder Executivo Federal também trataram da ocupação de cargos e funções civis por militares.



ATOS DO EXECUTIVO FEDERAL RELACIONADOS À OCUPAÇÃO DE CARGOS E FUNÇÕES CIVIS POR MILITARES: UMA LINHA DO TEMPO

DEZEMBRO DE 2019

Decreto 10.171: regulamenta a passagem à disposição de militares das Forças Armadas para órgão ou entidade de qualquer Poder da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Lei 13.954: considerada a lei que trouxe para os militares a “reforma de previdência”. Por um lado ampliou o tempo de serviço para a passagem à inatividade sem necessidade de idade mínima e alíquotas para pensões, mas, de outro lado, criou adicionais e concedeu anuais até 2023.

OUTUBRO DE 2020

Decreto 10.528: Altera o Decreto nº 10.171, de 11 de dezembro de 2019.

JUNHO DE 2021

Decreto 10.727: define estruturas no âmbito da Administração fora da estrutura das Forças de origem em que militares podem ter cargos e funções.

SETEMBRO DE 2019

Decreto 10.013/2019: soma novas estruturas no âmbito da Administração fora das Forças de origem em que militares podem ter cargos e funções e transforma cargos e funções em “de natureza militar” não pela natureza do cargo, mas sim pela origem funcional do ocupante.

AGOSTO DE 2020

Decreto 10.471/2020: Estende o direito ao adicional de disponibilidade militar mesmo para os casos em que militares não estivessem desempenhando funções tipicamente militares, como aqueles agregados para ocupar cargos civis temporários, entre outras possibilidades.

ABRIL DE 2021

Portaria SGP/SEDGG/ME Nº 4.975: instituiu o chamado “teto duplo” para servidores civis aposentados e militares inativos. Assim, o limite de remuneração passa a ser válido apenas de forma separada: primeiro sobre os valores de aposentadoria e de proventos e depois sobre a gratificação ou valor de remunerações decorrentes do exercício simultâneo de cargos públicos: se cada um ficar abaixo do teto em vigor, não haverá “abate-teto”.

FEVEREIRO DE 2022

Decreto 10.973/ 2022: atualiza as regras para a designação de militares da reserva para o serviço ativo.



Militares em cargos e funções comissionados

Considerados apenas os cargos e funções civis, a presença de militares quase triplicou entre 2013 e 2021. A trajetória de expansão parece se dar, também, pelo aumento do número de cargos e funções militares, que teve uma expansão de 27,1% no mesmo período.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total de Militares em Cargos Civis	370	441	467	593	603	638	930	1074	1085
Total de Militares em Cargos Militares	1539	1628	1686	1737	1627	1734	1822	1948	1956
Total de Cargos ocupados por Militares	1909	2069	2153	2330	2230	2372	2752	3022	3041



Fora dos quartéis? Onde? Ocupação de cargos por militares

No caso dos cargos de natureza especial, o número de ocupantes dobrou, saltando de 6, em 2013, para 14 em 2021. Na ocupação de cargos de **Direção e Assessoramento Superior (DAS)** e **Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE)**, da mesma forma, houve um aumento expressivo, iniciado em 2014.

Tipo de Cargo ou Função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Varição % 2013-2021
Cargos em Agências Reguladoras	27	27	28	31	27	21	28	32	38	40,7%
Natureza Especial	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3%
DAS + FCPE	303	345	345	346	335	381	623	743	742	144,9%
Cargos em Empresas Estatais Federais	8	15	25	136	152	138	163	188	190	2275,0%
Total Geral	344	393	404	519	520	546	826	976	984	186,0%

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.

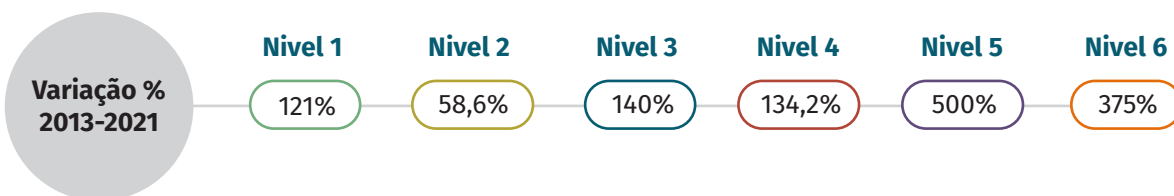
Os cargos em agências reguladoras eram 27, em 2013, e 38 em 2021. A maior expansão proporcional foi observada na ocupação de militares nas empresas estatais federais, que passou de 8 no início do período para 190 ao final.

Em termos *relativos*, a participação dos militares no total de cargos de Natureza Especial, DAS e FCPE cresceu no período analisado ano a ano. No caso dos ocupantes de cargos DAS e FCPE, a proporção teve trajetória consistentemente ascendente em todo o período, com queda discreta entre 2020 e 2021. É observado, contudo, um incremento mais substantivo entre os anos de 2018 e 2019.

Tipo de Cargo ou Função	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação % 2013-2021
Total de DAS	22440	22810	22661	20834	11359	11278	10186	10136	10429	n.a.
Total de FCPE	0	0	0	0	8962	11462	11333	11904	12191	n.a.
Soma DAS+FCPE	22440	22810	22661	20834	20321	22740	21519	22040	22620	0,8%
Nr de Militares em cargos DAS e FCPE	303	345	345	346	335	381	623	743	742	144,9%
% Militares em cargos DAS e FCPE	1,35%	1,51%	1,52%	1,66%	1,65%	1,68%	2,90%	3,37%	3,28%	**
Total Natureza Especial	95	96	97	71	81	79	87	85	88	-7,4%
Nr de Militares em cargos de Natureza Especial	6	6	6	6	6	6	12	13	14	133,3%
% Militares em cargos de Natureza Especial	6,32%	6,25%	6,19%	8,45%	7,41%	7,59%	13,79%	15,29%	15,91%	**

A análise dos cargos DAS e FCPE desagregados por nível mostra que em todos os níveis houve variação positiva da ocupação no período, cabendo destaque para os níveis 5 e 6, de mais alto poder decisório, em que as variações foram muito amplas e marcadas a partir de 2019.

Trajetória da presença de militares em cargos DAS e FCPE, 2013-2021, por nível do cargo



Em que áreas de política pública estão os militares?

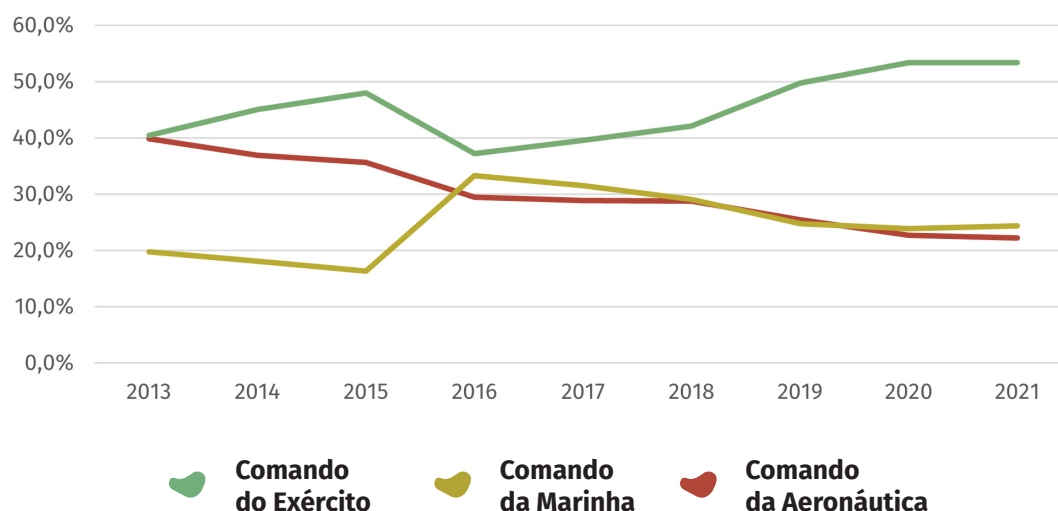
Destaca-se a relativa estabilidade observada em todas as áreas de política pública. Em todas as áreas, os militares tornam-se uma parcela maior dos ocupantes de cargos a partir de 2019, exceção feita ao caso da área Controle.

Área de Política Pública	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variação % 2013-2021
CONTROLE	0,2%	0,6%	0,6%	0,6%	0,3%	0,2%	0,3%	0,1%	0,4%	0,4%
ECONÔMICA	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%	1,0%	1,1%	1,1%	0,6%
GOVERNO	4,6%	5,0%	5,2%	7,5%	9,0%	8,7%	12,1%	12,7%	12,6%	8,6%
INFRAESTRUTURA	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,2%	1,0%	1,8%	2,4%	2,8%	1,5%
MEIO AMBIENTE	0,0%	0,1%	0,3%	0,5%	0,2%	0,4%	1,7%	3,8%	2,9%	1,1%
SOCIAL	0,4%	0,4%	0,5%	0,7%	1,1%	1,3%	2,6%	3,0%	3,3%	1,5%



Quem são os militares ocupantes de cargos na burocracia civil?

Em todo o período, o Exército se manteve predominante como Força de origem dos nomeados e teve um aumento de participação mais robusto a partir de 2019. A participação da Força Aérea, que era quase igual à do Exército em 2013, decresceu ao longo de todo o período, tendo sido observada razoável estabilidade no caso da Marinha.



Em relação aos postos e graduações dos ocupantes de cargo, o grupo mais representativo em quase todo o período – exceção feita ao ano de 2015 – é o dos oficiais superiores.

- » Ao longo do período os **oficiais gerais** perderam importância relativa na composição: em 2013 eles eram 23,8% dos militares comissionados em cargos e funções civis no Executivo federal, mas em 2021 sua participação caiu pela metade.
- » A participação de **oficiais intermediários e subalternos e de praças** variou ao longo do período, mas ambos os grupos eram mais representativos em 2021 que em 2013.

DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

A presença agregada de militares em **cargos e funções comissionados** teve trajetória de aumento de 59% no período analisado. Esse aumento se deu em duas frentes simultâneas: uma pela alta do número de cargos e funções militares em si e outra pelo aumento da presença de militares como ocupantes de cargos e funções civis.

O número de militares ocupando **cargos e funções civis** quase triplicou entre 2013 e 2021.

A **tendência de expansão** foi observada em todo o período para os cargos analisados, mas o maior aumento proporcional foi observado, contudo, entre 2018 e 2019.

O percentual de cargos ocupados por militares é relativamente baixo no total, mas houve um consistente aumento dessa participação nos últimos anos. No caso dos **cargos comissionados de maior poder decisório** – os de Natureza Especial – os percentuais de militares no total de cargos são bastante mais relevantes, saindo de 6,3% em 2013 para quase 16% em 2021.

A presença de militares nos **cargos de DAS nível 5 e 6**, que são os de maior poder decisório na hierarquia dos cargos de Natureza Especial, aumentou, respectivamente, 500 e 375% entre 2013 e 2021.

A área de política pública com participação mais expressiva de militares foi a área **“Governo”** que congrega, além da Presidência e 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 de Infraestrutura**.

O **Exército** foi em todo o período analisado a Força de origem da maior parte dos ocupantes de cargo, tendo havido uma perda de participação por parte da Força Aérea Brasileira. No caso da Marinha houve estabilidade em torno de 20%.

Em relação aos círculos hierárquicos de origem entre os militares nomeados, o grupo que se mostrou mais representativo foi o dos **oficiais superiores**, tendo entre 2013 e 2021 os oficiais gerais perdido importância relativa. Os oficiais intermediários, subalternos ou os praças tiveram aumento moderado de participação dentro da composição.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.

1

A pertinência e os impactos da **(re)inserção recente dos militares em diferentes espaços do Estado brasileiro** tem sido objeto de debate social e legislativo no período recente. Assim, informar esse debate com evidências como as apresentadas neste *policy brief* é etapa inicial, mas necessária para futuras análises dos eventuais impactos particulares à maior participação dos militares no processo de divisão de poder nos órgãos do Executivo Federal e para o entendimento de quais são os espaços de influência deles nos diferentes campos de política pública.

2

O aumento expressivo de militares em cargos e funções comissionadas do Executivo nos últimos anos, associado a um conjunto de normas emanadas recentemente pelo Executivo, parece convergir para algumas dimensões do que a literatura tem denominado como uma nova onda de **“militarização” do Estado brasileiro**.

3

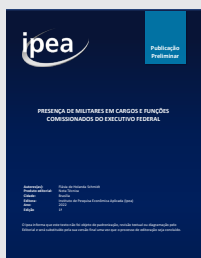
Ainda que indicativos, os resultados expostos são achados ainda insuficientes para confirmar e qualificar tal movimento. **Persistem necessários esforços empíricos adicionais de pesquisa** para um tratamento mais definitivo à questão, especialmente estudos que se dediquem a entender e depurar outras vias de militarização no Estado e os eventuais impactos desse fenômeno no processo de produção de políticas públicas.

EXPEDIENTE

Presença de militares em cargos e funções comissionados do Executivo Federal

Elaboração:

Flávia de Holanda Schmidt



EM QUESTÃO – Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretor

Flavio Lyrio Carneiro

Diretor adjunto

Fabio Schiavinatto

Núcleo de Disseminação de Pesquisa

Camila Escudero | edição

Raquel Tavares e Raphael Domingos | conteúdo

Victor Gomes | design e diagramação