



INFORME  
TEMÁTICO  
Nº 5/2019

---

**A RESTRUTURAÇÃO  
DA CARREIRA  
MILITAR E A  
REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA**

OBSERVATÓRIO  
SUL-AMERICANO  
DE DEFESA E  
FORÇAS ARMADAS



**GEDES**

GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA  
E SEGURANÇA INTERNACIONAL

Iniciado em 2001, Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas é um projeto conjunto de diversos grupos acadêmicos que se dedicam ao estudo dos assuntos da Defesa e das Forças Armadas na América do Sul. O objetivo central é contribuir com o debate acerca das temáticas abordadas por meio da produção e divulgação de informes, tendo como referência as notícias publicadas nos principais periódicos de ampla circulação nos países integrantes.

No Brasil, o Observatório é desenvolvido a partir do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), um esforço multidisciplinar e interinstitucional, coordenado pelo Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre. Os informes produzidos semanalmente pela equipe de graduandos, pós-graduandos e professores podem ser acessados dentro do site do GEDES. Também é possível solicitar adesão à lista de contatos e receber os informes via email a cada semana: [contato@gedes-unesp.org](mailto:contato@gedes-unesp.org).

Nesta publicação “Informes Temáticos”, apresentamos análises de assuntos que ganharam destaque na imprensa brasileira durante o ano de 2019: a presença de militares no governo Bolsonaro; a participação dos militares na segurança pública; a questão orçamentária e seus reflexos nos projetos das Forças Armadas, a participação dos militares no combate às queimadas na Amazônia e a reestruturação da carreira militar e a reforma da previdência. Complementamos os resumos de nossos informes semanais com dados e análises, na expectativa de fornecer uma reflexão sobre como os jornais brasileiros informam ao grande público temas de grande importância para a sociedade. Neste momento de retrocessos, compreender as dinâmicas atuais por meio de sua alocação em um escopo mais ampliado possibilita uma análise mais embasada, qualificada e, espera-se, crítica.

Boa leitura!

## **Equipe Brasil 2019-2020 Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas**

### **Coordenação**

Héctor Luis Saint-Pierre (IPPRI/Unesp)

### **Supervisão**

David Succi Junior  
Heed Mariano Silva Pereira  
Juliana de Paula Bigatão  
Laura Meneghim Donadelli  
Leonardo Dias de Paula  
Marina Gisela Vitelli

### **Redação**

UNESP/Franca  
Bruna Carolina da Silva Souto  
Cristiano Manhães  
Débora Maria dos Reis Pinto  
Gabriela Fideles Silva  
Isabela de Oliveira Guariza  
Karina Hikari Thotusi  
Leonardo Molina Ferreto  
Renata Carol Cancian Mallmann  
Solano Pereira d'Oliveira

### UNIFESP

Guilherme Evaristo Rodrigues Macieira  
Larissa Barroso Cangerana  
Leonardo Pontes Vinhô  
Victória Balmat Silva Neto

Créditos fotos de capa e contracapa: Centro de Comunicação do Exército Brasileiro

# A RESTRUTURAÇÃO DA CARREIRA MILITAR E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

**Mariana da Gama Janot**

Doutoranda em Relações Internacionais  
no Programa 'San Tiago Dantas'  
(UNESP/UNICAMP/PUC-SP)  
GEDES

Ao longo de 2019, a reforma da previdência esteve sob constante atenção da mídia e, junto dela, a reforma específica para os militares. O Projeto de Lei nº 1645/2019 (agora Lei nº 13.954) foi apresentado em março, dispendo sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e a reestruturação da carreira, tendo a aprovação do Senado em 04/12/19. Nesse informe, apresentamos o encadeamento dos acontecimentos relativos a esta temática, evidenciando as principais alterações no âmbito do serviço militar e as contrastando com as mudanças previstas para os civis na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) no 6/2019 – agora Emenda Constitucional no 103. Observamos que, de modo geral, a imprensa não criticou a agenda da Reforma da Previdência, nem contestou a validade de um Sistema de Proteção Social Militar distinto; porém, indicou que as forças armadas estariam adquirindo vantagens em relação às categorias civis, apontou para tensões internas na hierarquia castrense e, brevemente, comentou as relações entre os militares e Jair Bolsonaro. A análise apresentada nos levou a algumas reflexões sobre a manutenção da autonomia militar no contexto brasileiro de frágil controle civil, agravado pela massiva presença de oficiais em cargos públicos do governo.



## “CONOSCO NA REFORMA, MAS NÃO NA PEC”: A AUTONOMIA MILITAR NAS NEGOCIAÇÕES

A Reforma no sistema de Previdência Social vem sendo anunciada desde 2016, cercada de discussões e críticas favoráveis e contrárias. Assim que assumiu o cargo da Presidência, Jair Bolsonaro e o Ministro da Economia, Paulo Guedes, pressionaram para que a Reforma se configurasse como uma das principais pautas da agenda econômica do governo. O argumento utilizado pelos setores neoliberais é de que há um rombo financeiro no sistema previdenciário, levando-o à beira do colapso, e que por isso todos trabalhadores e trabalhadoras precisariam “fazer sacrifícios” para salvá-lo. Contudo, tornou-se evidente, logo de início, que os militares teriam um tratamento diferenciado. No mês de fevereiro de 2019, Guedes anunciou que “os militares vão conosco na Reforma, mas não na Proposta de Emenda à Constituição (PEC)”. O Ministro da Defesa, Fernando Azevedo, afirmou que as forças armadas sofriam de uma defasagem salarial, e Guedes concordou com a alegação dos militares de que eles eram prejudicados em relação a alterações nas folhas de pagamentos e legislações que não seriam aplicadas a outros servidores públicos. O vice-presidente da República, Hamilton Mourão, afirmou, destarte, que as Forças haviam concordado com o aumento do tempo de serviço de 30 para 35 anos, informando que se tratava de um assunto já “pacificado” – curioso notar aqui o emprego deste termo, já que se trata de uma ação impositiva.

Em março, Bolsonaro e a equipe econômica apresentaram um texto de reforma específica para as Forças Armadas, o Projeto de Lei (PL) nº 1645, que aumentaria a alíquota de contribuição militar de 7,5% para 10,5% gradualmente até 2022, junto a um plano de reestruturação da carreira. A previsão orçamentária é que esse aumento resultaria em um saldo de R\$ 10,5 bilhões até 2029. Em compensação, haveria um reajuste salarial e a previsão de novas bonificações, especialmente para os oficiais de alta patente. Bolsonaro afirmou que, em 2001, a Medida Provisória (MP) nº 2.215-10 de 31/08/01 havia implicado em perdas para as forças armadas e que a reforma no âmbito militar levaria isso em consideração.

Conforme expressado na cartilha de proteção social do Exército brasileiro, as forças armadas argumentam que a MP de 2001 teria resultado em um “notório prejuízo remuneratório” para os militares. Em coincidência com a avaliação da corporação, o deputado federal Vinícius Carvalho, relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada de emitir o parecer do PL nº 1645, defendeu-o como uma forma de compensar a legislação de 2001, e declarou que, em sua visão “(...) as Forças Armadas, se não é (a única), é uma das que têm maior credibilidade no nosso País como instituição”.

A título de exemplo, a MP de 2001 estipulava adicionais de 25% e 30% para militares que se habilitassem em cursos no nível de mestrado e doutorado, respectivamente – considerados cursos de “altos estudos”. No PL nº 1645, esses mesmos adicionais subiram para 37% e 42% a partir de julho de 2020, e aumentam gradativamente até 68% e 73% a partir de julho de 2023. Em agosto de 2019, o PL nº 1645 avançou na Câmara, porém ocorreram algumas mudanças ao longo dos meses seguintes. O relator incluiu policiais e bombeiros militares no texto, o que implicou em uma flexibilização da transição para os 35 anos de atividade, visto que para estas duas categorias a regra variava conforme os estados e haveria a necessidade de viabilizar uma regra igualitária para todos os militares. Para contrabalancear os impactos dessa atenuação, o deputado alterou a graduação do aumento da alíquota para que essa chegasse a 10,5% em 2021 (informe 37). Ao final de outubro, o texto foi aprovado pela Câmara em caráter conclusivo, ou seja, encaminhado ao Senado para ser votado sem discussão no Plenário (informe 38).

## **Comparação entre a Reforma da Previdência para funcionários públicos civis e a Reforma de Proteção Social para os militares**

	<b>Civis</b>	<b>Militares</b>
<b>Idade mínima</b>	Mulheres: 62 Homens: 65	Não há
<b>Paridade e integralidade</b>	Extintas para servidores que entraram após 2003. Cálculo semelhante ao INSS	Mantidas
<b>Tempo mínimo de serviço</b>	25 anos	35 anos
<b>Alíquotas</b>	7,5% a 22% dependendo da faixa salarial	10,5%

Fonte: elaboração própria baseada na Emenda Constitucional n.103 e na Lei n. 13.954

## TENSÕES NA CASERNA

Apesar de aprovado, o projeto que alterou o Sistema de Proteção Social dos Militares não foi isento de turbulências. No dia da aprovação na Câmara, parentes de militares protestaram veementemente no momento da votação do projeto, acusando Bolsonaro de traição. Por lei, militares da ativa não podem se manifestar ou se engajar em atividades sindicais, de modo que as associações de familiares atuam como grupos de representação, tal qual a União Nacional de Familiares das Forças Armadas e Auxiliares (Unifax) e a União Nacional das Esposas de Militares das Forças Armadas Brasileiras (UNEMFA). O deputado Waldir Soares de Oliveira, ex-líder do Partido Social Liberal (PSL), então partido do presidente, afirmou que Bolsonaro perderia o apoio dos quartéis com essa aprovação, pois o PL nº 1645 estaria “tirando o pão das crianças”.

## CONTRASTES HIERÁRQUICOS

### O que muda na Proteção Social e Carreira Militar com a Lei 13.954

	Antes	Depois*	
<b>Contemplados</b>	Militares das três forças	Militares das três forças, policiais e bombeiros militares	
<b>Tempo de serviço</b>	30 anos	35 anos	
<b>Alíquota de contribuição</b>	7,5% (isentos cabos, soldados e pensionistas)	10,5% (universal, isentos apenas prestadores do Serviço Militar Obrigatório)	
<b>Categoria de dependentes</b>	10	3	
<b>Ajuda de custo de transferência para a inatividade (parcela única)</b>	4x o soldo do <b>círculo hierárquico correspondente</b>	8x o soldo do <b>círculo hierárquico correspondente</b>	
<b>Adicional de habilitação (% sobre o soldo)</b>	Altos estudos I: 30% Altos estudos II: 25% Aperfeiçoamento: 20% Especialização: 16% Formação: 12%	Altos estudos I: 73% Altos estudos II: 68% Aperfeiçoamento: 45% Especialização: 27% Formação: 12%	
<b>Adicional por Disponibilidade Militar (% sobre o soldo)</b>	N/A	Oficiais	Graduados
		Generais: 35 a 41%	Suboficiais: 32%
		Superiores: 20 a 32%	1º, 2º, 3º sargentos: 6 a 20%
		Intermediários e Subalternos: 5 a 12%	Cabos, soldados, taifeiro: 5 a 6%

\*Mudanças graduais. Os valores aqui discriminados são os máximos previstos a partir de 2023.

Fonte: elaboração própria baseada na Lei n. 13.954

A principal insatisfação é a disparidade de benefícios destinados aos oficiais superiores e aos praças. Apesar do aumento do adicional por habilitação ser substancial para cursos de altos estudos (de 30% para 73% a partir de 2023, no caso de conclusão do doutorado), ele exclui os praças e oficiais subalternos porque os cursos de nível de mestrado e doutorado não costumam estar disponíveis para cabos, tenentes e sargentos. Na prática, contemplam patentes de coronéis e superiores. Assim, os praças estariam reduzidos aos cursos de nível de especialização e aperfeiçoamento, cujo aumento previsto é de 16% para 27% no primeiro, e de 20% para 45% no segundo, também para 2023. Além da diferença de benefícios, o aumento das alíquotas de contribuição para a proteção social também gerou atrito, visto que categorias anteriormente isentas de contribuir com as alíquotas – como cabos e soldados – foram incluídas. Assim, com menos adicionais e mais descontos, representantes de associações de praças argumentaram que haveria perdas salariais para os graduados.

## QUESTIONAMENTO LIMITADO

Em primeiro lugar, é interessante demarcar que nenhum dos periódicos analisados –Correio Braziliense, Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo– levantou críticas à Reforma da Previdência em seu aspecto geral, e todos eles veicularam textos que são aderentes a um regime previdenciário militar distinto dos civis. Contudo, editoriais da Folha e do Estado criticaram a reforma militar por conceder benefícios que não seriam aplicados aos civis, e a Folha reiterou que a importância do serviço militar não justifica que sejam “poupados de ajustes proporcionais a seus privilégios”. O Estado pontuou em reportagem que a “cota de sacrifício” dos militares na Reforma da Previdência seria recompensada pela reestruturação da carreira, que mobilizaria um custeio do governo de mais de R\$80 bilhões ao longo de dez anos, em um momento no qual o discurso do ministro Paulo Guedes ressoava cortes orçamentários.

A partir de então, a imprensa continuamente argumentou que as forças armadas estariam recebendo vantagens, na medida em que seus sacrifícios orçamentários seriam mais brandos, e seus ganhos maiores. Os principais sacrifícios seriam o aumento no tempo de serviço, das alíquotas de contribuição e a redução dos beneficiários de pensões. Em contrapartida, as mudanças na carreira trariam ganhos salariais para os militares, na direção contrária dos demais servidores públicos. Muito embora não observamos questionamentos no que diz respeito à relevância distinta do serviço militar de maneira geral, nota-se que houve divergências e críticas diante do contraste da reforma no âmbito militar com a reforma no âmbito civil, visto que alguns deputados entendem que os sacrifícios militares não seriam tão extensos a ponto de justificar privilégios. A Folha e o Correio Braziliense destacaram, inclusive, que as forças armadas seriam a única categoria do setor público que teria aumento previsto no orçamento para o ano de 2020.

Em setembro, a Folha contrastou na seção Tendências/Debates duas análises de acadêmicos sobre o PL nº 1645. Para o professor Fábio Zambitte, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), o Projeto de Lei é bem-vindo porque “busca valorizar a carreira militar e compensar suas peculiaridades, oriundas de imposições constitucionais e naturais da atividade”.

Em contrapartida, o professor Luís Eduardo Afonso, da Universidade de São Paulo (USP), argumentou que essas vantagens para a carreira militar eram inapropriadas no momento de corte de gastos, inclusive na própria Defesa. Neste assunto, a Folha informou que os gastos com o efetivo militar aumentaram nos últimos anos, alcançando três quartos do total de despesas do Ministério da Defesa, enquanto os gastos com reaparelhamento dos programas diminuiu substancialmente, questão esta abordada no Informe Temático 2-2019. Ainda, notamos que houve alguns apontamentos sobre a reestruturação da carreira militar estar associada à proximidade de Bolsonaro com as forças armadas, porém esse fator não foi aprofundado em colunas ou editoriais.

## **REPENSANDO A PROFISSIONALIZAÇÃO E AUTONOMIA DAS FORÇAS ARMADAS**

Diante dessa leitura, notamos que apesar da imprensa não ter fomentado o debate sobre o porquê da existência de um sistema de previdência especial para as forças armadas, é importante ter essa questão em mente quando nos perguntamos o motivo de os militares estarem adquirindo tantos privilégios. O argumento utilizado pela instituição castrense é de que a profissão militar possui ônus que não se aplicam à demais categorias civis devido à especificidade de sua função – de administração da violência e de estar a serviço permanente do Estado, que nega aos militares o direito à greve e lhes impõe uma série de sacrifícios pessoais.

Essa lógica da especificidade militar está ancorada em uma literatura clássica sobre relações civil-militares que assume o profissionalismo militar como variável definitiva para se alcançar um controle civil do tipo objetivo, no qual forças armadas estão subordinadas às diretrizes civis e não intervêm politicamente, porém reservam autonomia para gerenciar seus assuntos internos.

Esse argumento foi amplamente criticado por diferentes autores, apontando que o profissionalismo militar pode ser responsável por intervenções militares em ambientes de instabilidade e de autoritarismo, na medida em que as forças armadas se consideram instituições mais organizadas e aptas a garantir a segurança nacional, muitas vezes confundindo interesses de segurança com os interesses da própria organização. Portanto, pesquisadores vêm argumentando que altos níveis de autonomia militar podem ser danosos para o controle civil e, por consequência, para uma consolidação democrática, na medida em que a autonomia de gastos implica na autonomia de decisão de onde e como aplicar a força. Há outros funcionamentos autônomos que prejudicam o controle civil, como a justiça militar e, principalmente, a educação militar, pois é no processo educacional que se deveria inculcar o respeito à democracia e a legitimidade das autoridades civis, bem como a importância dos direitos humanos e outros valores que são caros ao funcionamento de uma sociedade democrática.

No Brasil, privilégios e autonomias militares foram mantidos na transição para a democracia à sombra de legislações, como o artigo 142 da Constituição Federal de 1988, e o controle civil não foi cimentado, ainda que esforços tenham sido feitos para tanto, como a criação do Ministério da Defesa. Quando consideramos a ampla atuação dos militares no atual governo, é possível notar que eles mantêm poderes de interpretação e deliberação, que podem ser mobilizados a favor da organização como nos mostra o caso da Reforma da Previdência. Por fim, um ponto de acompanhamento interessante para o ano de 2020, em meio à crise política atravessada pela pandemia, é o acúmulo ainda maior de adicionais para os oficiais, e o aumento da disparidade entre oficiais superiores e baixas patentes, visto que os primeiros têm ocupado cada vez mais cargos públicos que também permitem a soma de adicionais salariais.

## OUTRAS PUBLICAÇÕES

- "Profissionalizar: Um verbo transitivo" - Ana Penido e Suzeley Kalil Mathias
- "Controles e autonomia: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)" - Samuel Alves Soares.
- "Relações civis-militares" Em Dicionário de Segurança e Defesa - Rut Diamint
- "Forças armadas, orçamento e autonomia militar" - Samuel Alves Soares e Suzeley Kalil Mathias



## GEDES- Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional

Fundado em 2001, o GEDES é um grupo multidisciplinar que reúne graduandos, pós-graduandos, mestres e doutores dedicados a analisar questões relativas à Paz, Defesa e Segurança Internacional, favorecendo a troca de informações entre seus pesquisadores através da promoção de reuniões de leitura e discussão.

### Nossos produtos

- [Observatório de Política Exterior](#)
- [Observatório Sul-Americano de Defesa e FA](#)
- [Observatório de Conflitos](#)
- [Cenários Prospectivos](#)
- [ERIS – Defesa e Segurança Internacional](#)
- [ATLAS da Defesa Sul-Americana](#)
- [Rede Nacional de Estudos Estratégicos](#)
- [Dicionário de Segurança e Defesa](#)

### Contato



[Site do GEDES](#)



[contato@gedes-unesp.org](mailto:contato@gedes-unesp.org)



[Facebook do Observatório](#)

[Facebook do GEDES](#)



[Twitter do GEDES](#)

