

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 <b>O LUGAR DO FUNCIONALISMO FEDERAL NO SETOR PÚBLICO NACIONAL</b>
<b>Autor(es)</b>	Felix Lopez
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap5">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap5</a>

<b>Título do livro</b>	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
<b>Organizadores(as)</b>	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
<b>Volume</b>	1
<b>Série</b>	Reformas do Estado
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-012-7
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <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 da Economia.

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

## O LUGAR DO FUNCIONALISMO FEDERAL NO SETOR PÚBLICO NACIONAL<sup>1,2</sup>

Felix Lopez<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

O arcabouço institucional da administração pública brasileira continua a pôr em marcha uma tendência iniciada há décadas e acentuada a partir dos anos 1970: a ampliação absoluta e relativa do setor público municipal e correlata perda de espaço das burocracias estaduais e federal. A despeito do continuado movimento de municipalização da burocracia, a União prossegue preservando amplo poder de influir, formular e estruturar políticas de alcance universal, como é o caso das políticas de saúde, educação e assistência. Há um centro forte em poderes para formular e definir os arranjos de políticas, com alta capacidade de arrecadar e retransferir recursos ou delegar poderes para os níveis subnacionais, em especial os municípios.

Não apenas a evolução quantitativa apresentou diferenças marcadas entre os níveis da Federação. As competências e atribuições de cada ente federado na entrega de políticas, bem como no usufruto dos recursos arrecadados via tributação, consolidaram um arranjo que resultou em níveis federativos com perfis próprios de burocracia. O propósito principal deste texto é, nesse sentido, situar o Executivo federal no conjunto das tendências de transformação do setor público nacional em mais de três décadas – 1986-2017 – e destacar as particularidades e semelhanças entre aquele e o funcionalismo dos estados e municípios. A análise está baseada em uma série de dados que se inicia antes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o que contribui para fornecer ao leitor uma compreensão melhor sobre como evoluiu a administração federal no conjunto do setor público. Ainda, possibilita verificar se a partir de 1995 observam-se transformações significativas em função da reforma que se propôs. A análise deste capítulo será marcadamente panorâmica e descritiva e, onde couber, estabeleço um diálogo entre os dados e

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap5>

2. Agradeço as sugestões dos pareceristas deste texto e aos organizadores do livro, bem como aos assistentes de pesquisa Bruno Portes e Raphael Fonseca.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

argumentos que apresento e as concepções sobre o funcionalismo e intenções de reforma que constavam no texto do PDRAE.

A relevância administrativa da burocracia federal acabou por indevidamente convertê-la, no discurso público, na expressão média do perfil da burocracia nacional, a unidade típica e representativa do setor público do país.<sup>4</sup> Situar as tendências de longo prazo observadas no nível federal e compará-las com o que houve nos níveis subnacionais ajudarão a desfazer essa imagem incorreta e a enxergar melhor a diversidade entre os diferentes segmentos da burocracia nacional.

Nas próximas seções, analiso a evolução do setor público federal nos seguintes aspectos: os totais de servidores e suas variações no tempo, os regimes de contratação, a evolução dos níveis de escolaridade, as diferenças e disparidades nas remunerações médias e medianas e, por fim, algumas dimensões da burocracia de livre provimento federal. Com base nos dados apresentados, teço ao longo do texto considerações sobre o que mudou de modo significativo em relação às perspectivas de transformação do setor público federal – eventualmente, também do funcionalismo nacional – que constam no PDRAE.

## 2 TRAJETÓRIA DO TOTAL DE VÍNCULOS NO SETOR PÚBLICO FEDERAL

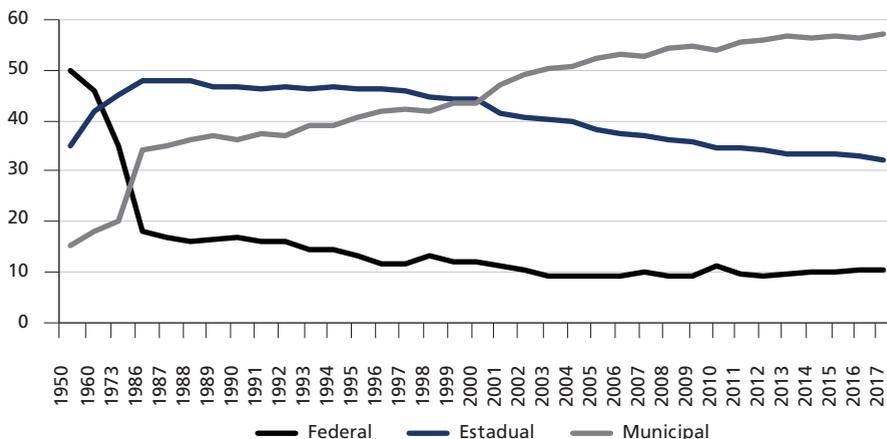
Uma tendência que antecede a própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) é a gradual municipalização do setor público brasileiro. Essa tendência vem pelo menos desde os anos 1950, ganhando intensidade nos anos 1970 e novo vigor a partir dos anos 2000, quando se observa um movimento mais claro de ampliação do setor público municipal. O funcionalismo federal viu sua participação cair de 50% para 10%, entre 1950 e 2017, ao passo que o funcionalismo municipal saltou de 15% para 57%, no mesmo período (gráfico 1).

O quantitativo de servidores federais – incluídos os vínculos em empresas públicas – se reduziu ao longo dos anos 1990 e nova expansão ocorreu somente a partir de 2003 (gráfico 2). Nos anos de ponta da série, houve queda da densidade de servidores federais no conjunto da população, de 0,69% para 0,57%, tendência oposta à densidade dos vínculos municipais, que aumentou de 1,29% para 3,14% da população. O PDRAE já apontava a continuidade da expansão quantitativa vigorosa do funcionalismo municipal sem a correspondente descentralização de recursos e autonomia na formulação de políticas, além de seu alinhamento com a “crença arraigada da cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país”, embora os municípios tenham “assumido crescentes responsabilidades na área social” (Brasil, 1995, p. 34).

---

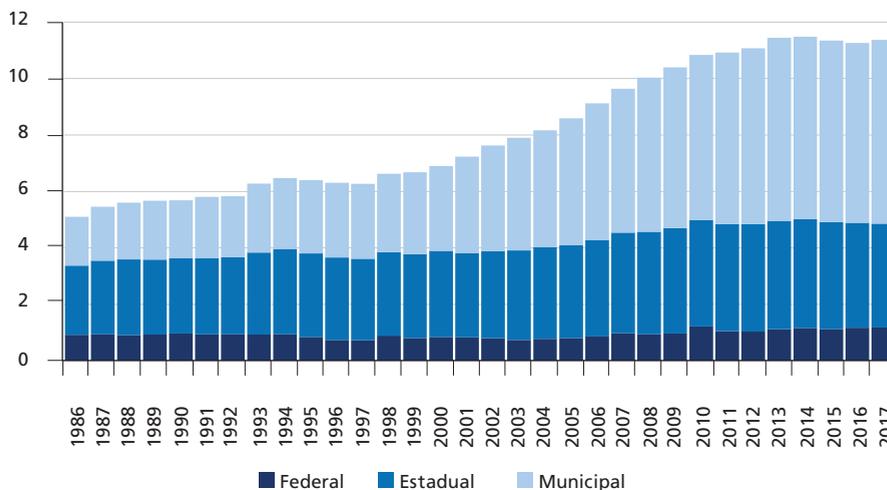
4. É uma situação homóloga aos especialistas que tomam o Congresso Nacional como exemplo paradigmático do exercício da política cotidiana em legislativos, quando as diferenças entre a atividade legislativa federal, estadual e municipal são bastante acentuadas (Rocha e Kerbauy, 2014; Lopez e Almeida, 2017).

**GRÁFICO 1**  
**Participação do emprego público, por nível federativo (1950-2017)**  
 (Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 2**  
**Total de vínculos públicos, por nível federativo (1986-2017)**  
 (Em milhões)



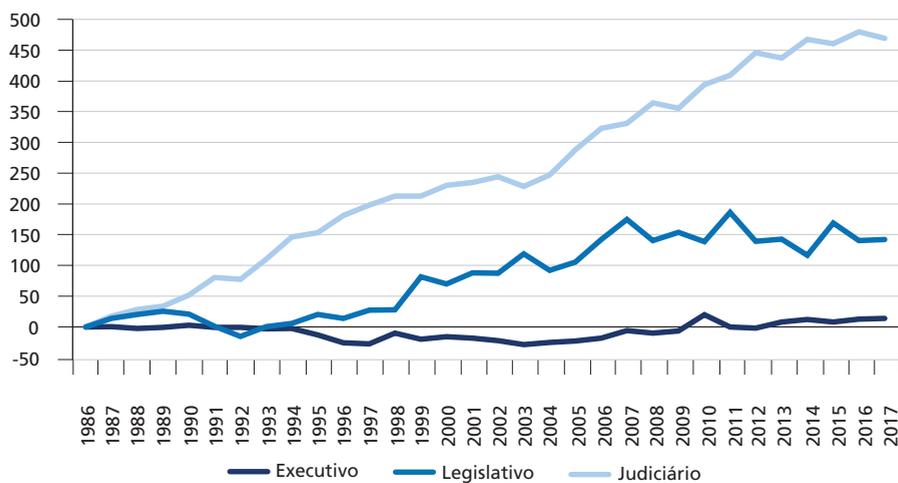
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
 Elaboração do autor.

O mesmo PDRAE reconhecia, já em meados dos anos 1990, que, em face da redução dos vínculos operada desde 1988, em especial no governo Fernando Collor, “não se pode falar em excesso de quadros da União”, sendo o problema

mais importante a alocação ineficiente de servidores entre áreas de políticas públicas. Nem a narrativa do “inchaço” foi desfeita nem o problema da alocação ineficiente foi equacionado ao longo das décadas, posto que uma política racional de recomposição da força de trabalho federal nunca foi implementada. Continua atual o diagnóstico do PDRAE de que “os concursos públicos são realizados sem nenhuma regularidade e avaliação periódica da necessidade de quadros” (Brasil, 1995, p. 35). Vinte e cinco anos após esse diagnóstico, a política oficial de adequação de pessoal na administração federal, manifestada pelo ministro da Economia do governo Jair Bolsonaro, pretende congelar contratações no setor público federal, ampliar terceirizações e confiar que o ajuste de eficiência e produtividade seria decorrente da redução de pessoal daí advinda, sem fundamentar teoricamente as razões para adotar tal política (Corrêa, 2019).

A comparação entre servidores dos três Poderes no nível federal revela que, apesar de o Executivo concentrar 90% dos vínculos de trabalho federais – sem incluir terceirizados –, foi nos demais Poderes que houve crescimento percentual mais expressivo da força de trabalho: 469% no Judiciário, 142% no Legislativo e 14% no Executivo (gráfico 3).

GRÁFICO 3  
Trajetória dos vínculos de trabalho, por Poder (1986-2017)  
(Em %)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração do autor.

De resto, a tendência da expansão mais vigorosa nos poderes Legislativo e Judiciário seguiu padrão similar nos demais níveis federativos. Em particular, o crescimento do Judiciário é um indicador de seu fortalecimento institucional no período pós-1988, que se expressa também pela ampliação mais vigorosa das remunerações.

### 3 REGIME DE CONTRATAÇÃO

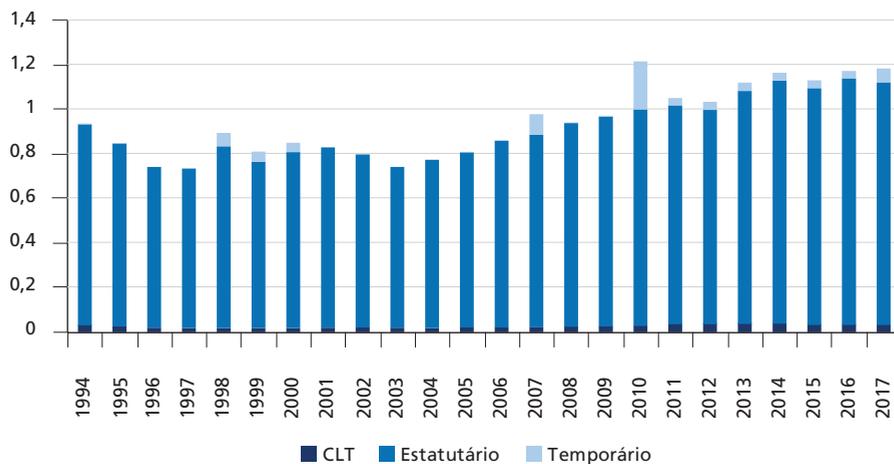
Em relação ao regime de contratação – estatutário, vinculado ao regime jurídico único; contratado pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); ou contratado temporariamente –, no total dos vínculos do país, houve um aumento de 80,2% para 87,8% no total de vínculos estatutários, a partir de 1994,<sup>5</sup> quando esses dados passaram a estar disponíveis. As contratações temporárias, por sua vez, subiram de 1,1% para 7,4% do total. O crescimento de ambas implicou a redução da contratação de celetistas, em termos percentuais, que passou de 18,1% para 4,8% do total, entre 1994 e 2017.<sup>6</sup>

Na administração federal, abrangendo os três Poderes, o recrutamento de servidores estatutários é amplamente majoritário, mas decresceu nos últimos anos da série. Os estatutários passaram de 97% para 92%, entre 1994 e 2017. Os dois picos que se observam nas contratações temporárias, em 2007 e 2010, correspondem a períodos de realização de censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>7</sup> Essas contratações cresceram tanto de 1998 a 2000 quanto a partir de 2010, chegando a 5% dos vínculos em 2017 (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Vínculos públicos federais, por regime de contratação (1994-2017)

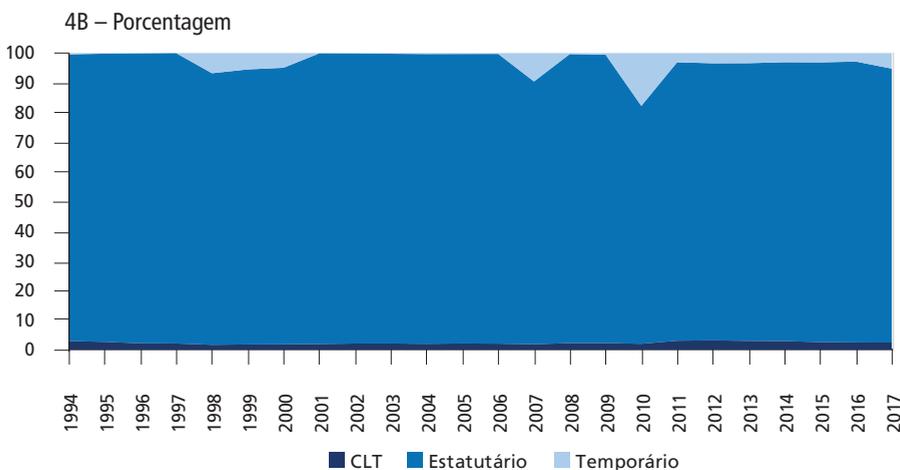
4A – Quantidade (em milhões)



5. O regime de contratação só passou a ser inserido na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) em 1994.

6. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/atlasestado/consulta/72>>.

7. Entre 2006 e 2007, os temporários saltaram de 2,3 mil para 93 mil vínculos, e entre 2009 e 2010, passaram de 4,8 mil para 215 mil vínculos, em decorrência das contratações para o censo populacional (de 2010) e o Censo Agropecuário (de 2007). Picos de contratação temporária não ocorreram em anos anteriores, mesmo na realização dos censos de 2000 ou 1991. Por serem contratações temporárias, torna-se mais difícil rastrear onde e se foram registradas.

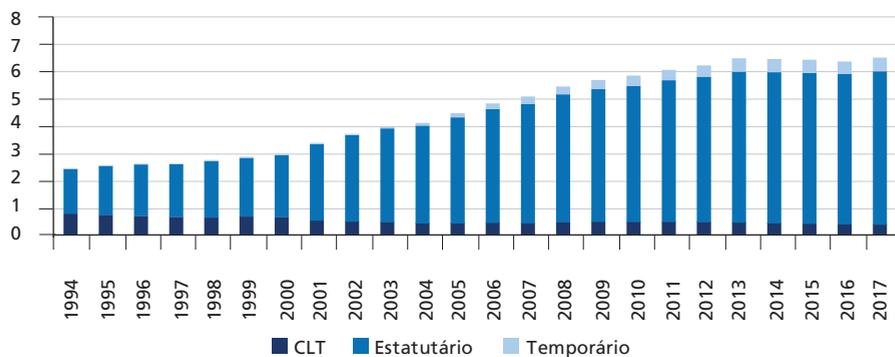


A maior mudança no regime de contratação ocorreu de modo vigoroso nos municípios: os estatutários tiveram participação elevada de 66% para 86% do total; os celetistas caíram de 33% para 6%; e os vínculos temporários aumentaram de 1% para 8% (gráfico 5).<sup>8</sup>

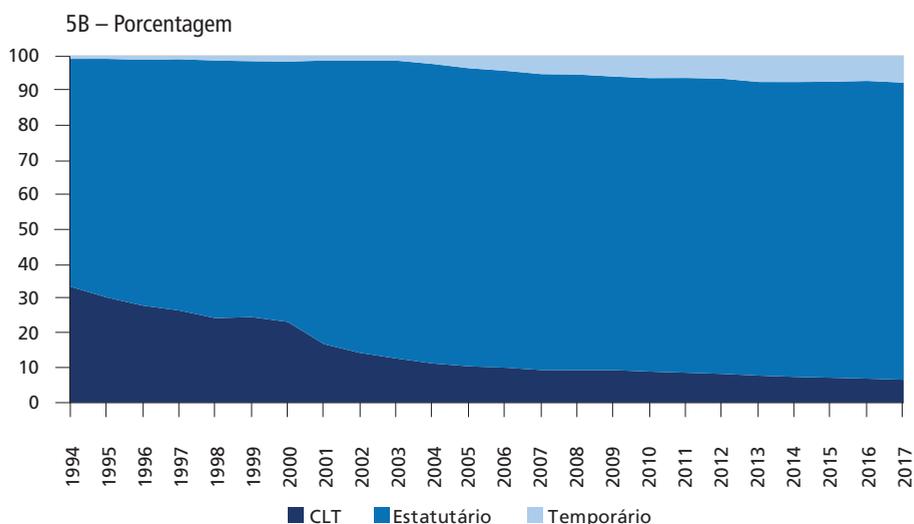
#### GRÁFICO 5

#### Vínculos públicos municipais, por regime de contratação (1994-2017)

#### 5A – Quantidade (em milhões)



8. Considerando a magnitude do crescimento dos vínculos estatutários, pode-se interpretá-la como um indício de maior profissionalização das burocracias locais. Essa mudança é positiva porque nos municípios os sistemas de espólio, que incluem demissões e contratações motivadas por razões político-eleitorais, são mais vigorosos (Barbosa e Ferreira, 2019; Akhtari, Moreira e Trucco, 2017; Lopez e Almeida, 2017). O fato de haver uma parcela maior recrutada por regime jurídico único sugere que o sistema de espólio municipal se enfraqueceu.



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração do autor.

#### 4 REMUNERAÇÕES<sup>9</sup>

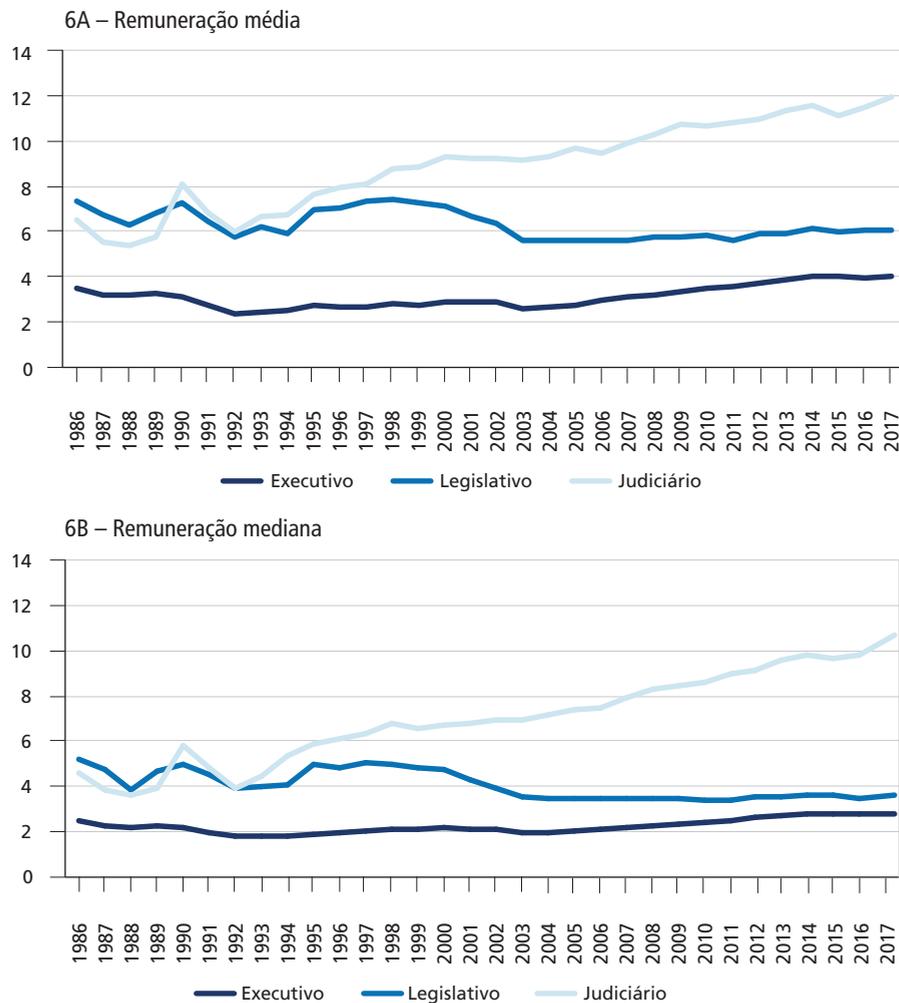
A remuneração do servidor é um incentivo crucial para definir o perfil dos recrutados no setor público. Nas três décadas de redemocratização, houve ampliação das disparidades na remuneração entre os Poderes – mas não necessariamente intrapoderes – e constataram-se diferenças significativas nas remunerações médias e medianas entre esses níveis (gráfico 6).

A remuneração média do Executivo federal – incluídos os militares – sofreu redução significativamente entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A redução espelhou a combinação de um cenário econômico recessivo com inflação crescente, durante o governo Collor, quando se implementaram, ainda, políticas de redução da despesa e do tamanho do setor público que animaram as narrativas neoliberais até o início dos anos 2000. Como se rememora lendo o PDRAE,

no governo Collor, a resposta [às distorções da CF/1988] (...) apenas agravou os problemas existentes, na medida em que se preocupava em destruir ao invés de construir. O governo Itamar buscou essencialmente recompor o salário dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos no governo anterior (Brasil, 1995, p. 29).

9. Todos os valores reportados neste capítulo estão atualizados para preços de janeiro de 2019.

GRÁFICO 6  
Remuneração média e mediana, por Poder (1986-2017)  
(Em R\$ 1 mil)



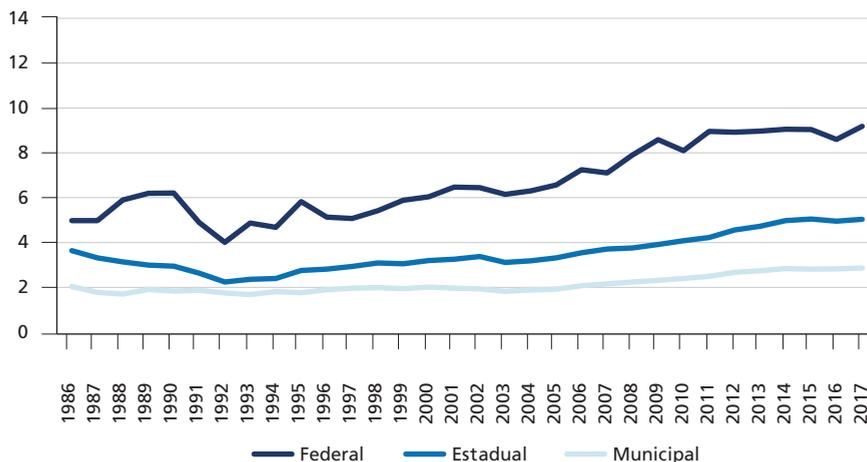
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração do autor.

Entre 1989 e 1992, o valor médio da remuneração dos servidores no Executivo federal caiu de R\$ 6 mil para R\$ 3,7 mil. Entre 1992 e 1995, ano de lançamento do PDRAE, os valores médios subiram para R\$ 5,5 mil. Então, houve nova queda acentuada nos dois anos seguintes e, de 1997 até 2001, o movimento foi de ampliação da remuneração média no Executivo federal. Houve ainda nova queda até 2003, quando se iniciou um movimento consistente de aumento das remunerações que perdurou até 2011. Os dois movimentos de redução – de valores médios, resalte-se – nesse

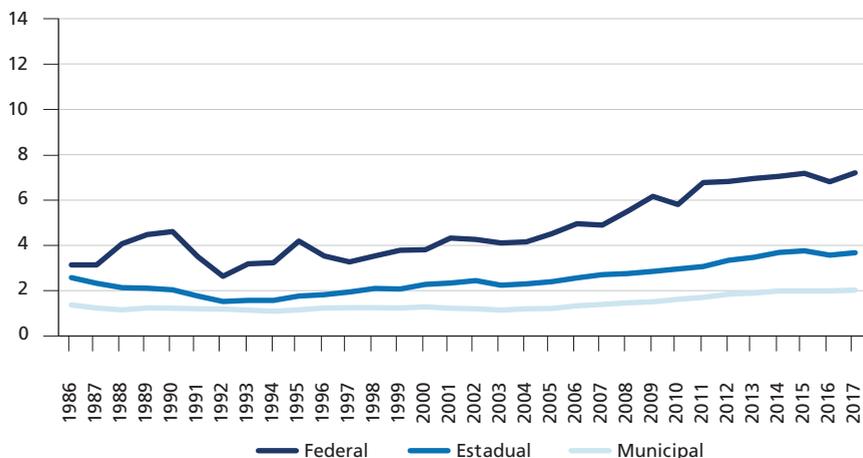
período, em 2007 e 2010, decorreram da contração temporária de recenseadores, pelo IBGE. Desde então, até 2017, houve estabilidade (gráfico 7).

**GRÁFICO 7**  
**Remuneração média e mediana do Executivo, por nível federativo (1986-2017)**  
(Em R\$ 1 mil)

7A – Remuneração média



7B – Remuneração mediana



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Elaboração do autor.

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

A remuneração média do Executivo federal aumentou mais que a dos Executivos estaduais e municipais, e esse aspecto é um elemento importante para construir um perfil de servidores que, sob diferentes métricas, são mais qualificados.

Para 2017, por exemplo, a mediana da remuneração federal foi de R\$ 7.200; nos estados, R\$ 3.700; e, nos municípios, R\$ 2 mil. Entretanto, ao lado do movimento de recomposição salarial que marcou os mandatos dos presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT), provavelmente contribuíram para o incremento das médias a gradual redução das contratações em ocupações cuja exigência era a escolaridade média e a redução das terceirizações em atividades-fim, em função das imposições do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>10</sup> (Lassance, 2017).

Nos Executivos subnacionais também houve um movimento generalizado de ampliação das remunerações médias, em particular a partir de 2003, o que possivelmente tem relação com a elevação do salário mínimo e taxas de crescimento econômico mais altas, que aumentam a folga fiscal do setor público para promover reajustes ao funcionalismo (gráfico 7). A tabela 1 detalha os quartis de remuneração, por níveis e Poderes.

**TABELA 1**  
**Quartis referentes aos valores de remunerações, por níveis federativos e Poderes**  
(Em R\$)

Quartil	Nível federativo			Poder		
	Federal	Estadual	Municipal	Executivo	Legislativo	Judiciário
1ª	4.231	2.101	1.339	1.524	1.749	6.966
2ª	7.201	3.674	2.032	2.589	3.420	10.542
3ª	12.584	6.048	3.381	4.621	7.191	15.398

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

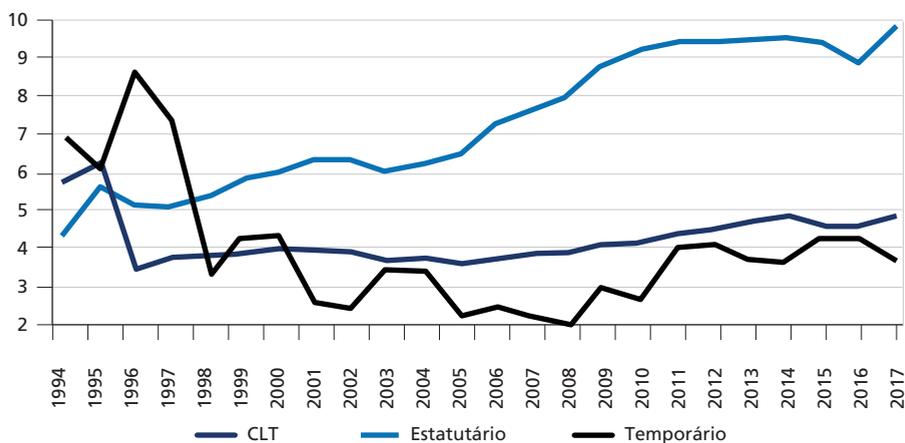
Cabe ainda notar que a remuneração mensal média de militares federais é inferior à média dos civis, devido à predominância de recrutas, que recebem salários mais baixos. Em 2017, a remuneração média entre militares federais (R\$ 5.558) foi 53% da remuneração média dos civis federais (R\$ 10.487).<sup>11</sup>

Nota-se também que, a partir de 1998, a remuneração dos servidores estatutários aumentou mais que a dos celetistas e temporários, o que possivelmente tem relação com diferenças tanto de escolaridade quanto de ocupação, além do fato de os salários médios de celetistas e temporários terem caído nos anos de ponta dessa série (gráfico 8). Essa diferenciação não ocorre, pelo menos nessa magnitude, na administração direta e indireta, exceto pela influência, sobretudo dos temporários em 2007 e 2010, da administração indireta, principalmente do IBGE (gráfico 9).

10. Disponível em: <<https://bit.ly/2Sgt0FO>>.

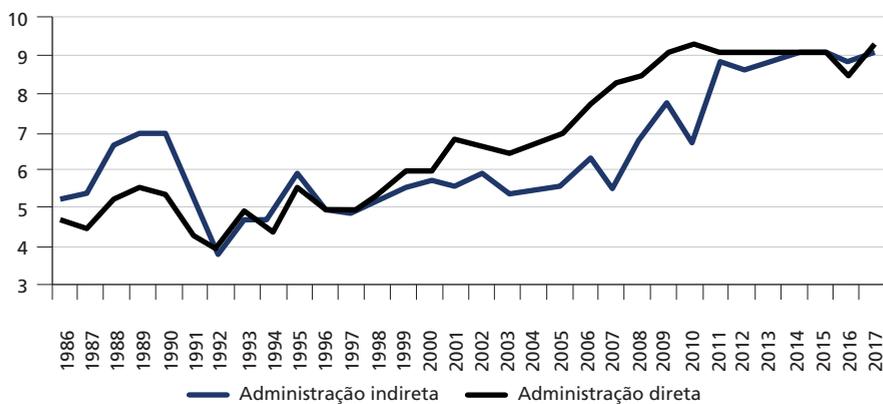
11. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/atlasestado](http://www.ipea.gov.br/atlasestado)>.

**GRÁFICO 8**  
**Remuneração média mensal no funcionalismo federal, por regime de contratação (1994-2017)**  
 (Em R\$ 1 mil)



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
 Elaboração do autor.

**GRÁFICO 9**  
**Remuneração média mensal no funcionalismo federal, na administração direta e indireta (1986-2017)**  
 (Em R\$ 1 mil)



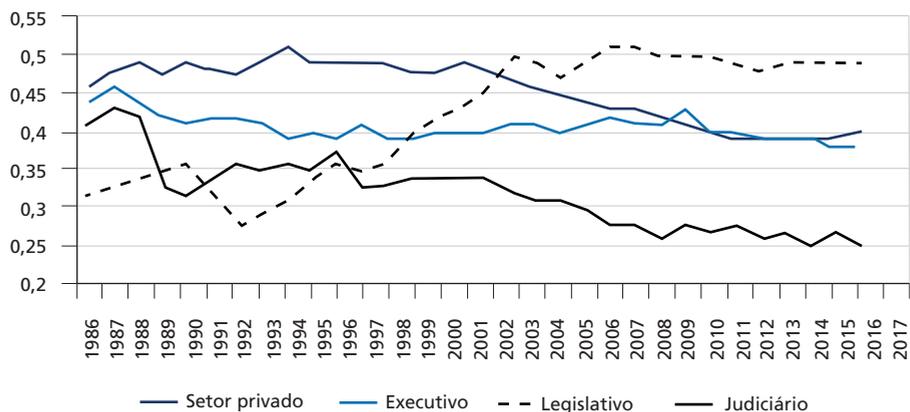
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
 Elaboração do autor.

#### 4.1 Disparidades remuneratórias no setor público federal

A análise das disparidades salariais é um item adicional para compreender as transformações na remuneração e nos incentivos para ingresso no setor público. No Executivo federal, o coeficiente de Gini diminuiu ligeiramente – de 0,46 para 0,40, entre 1987 e 2017 –, o que revela redução na dispersão salarial. No Legislativo, o mesmo coeficiente aumentou significativamente – de 0,32 para 0,49 –, principalmente até 2003, estabilizando-se a partir daí. No Judiciário, houve tendência de queda do Gini desde 1987, acentuada a partir de 2002. Entre os anos de ponta da série, ao contrário do Legislativo, o Gini no Judiciário federal caiu de 0,41 para 0,25, de 1986 a 2017 (gráfico 10).<sup>12</sup> Isso significa, portanto, que a dispersão da massa salarial se reduziu no período, embora essa métrica nada diga sobre os valores médios das remunerações – que são bem superiores no Judiciário, como consta nesta mesma subseção.

GRÁFICO 10

Coeficiente de Gini das remunerações intrapoderes, no nível federal e setor privado (1986-2017)



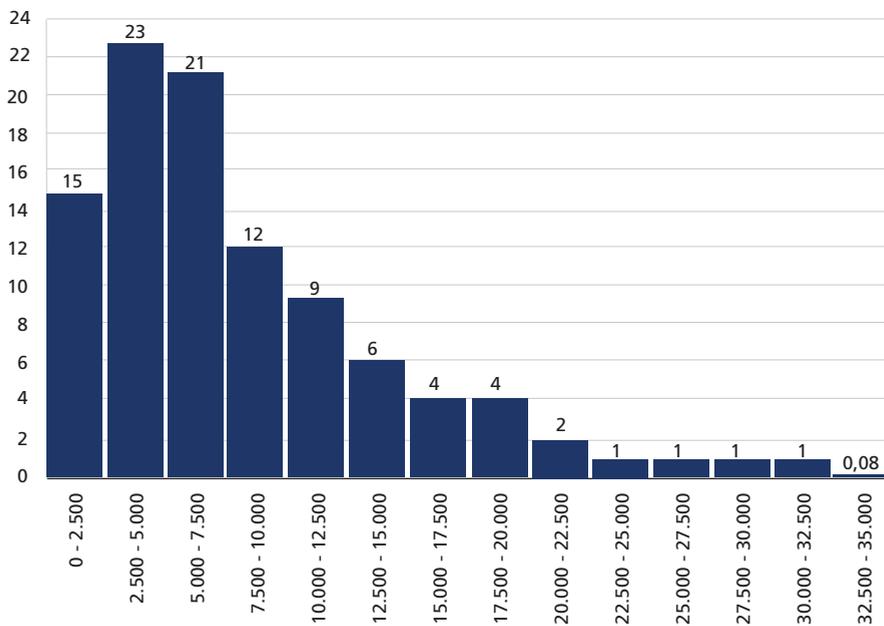
Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração do autor.

Quando se comparam as faixas de remuneração dos três Poderes federais, em 2018, é possível observar que o Judiciário tem uma mediana equivalente a mais que o dobro do Executivo e Legislativo e maior dispersão dos decis (gráfico 11). Mais de 70% dos vínculos no Executivo estavam em faixas de remuneração inferiores a R\$ 10 mil. No Judiciário, essa porcentagem era de 22%.

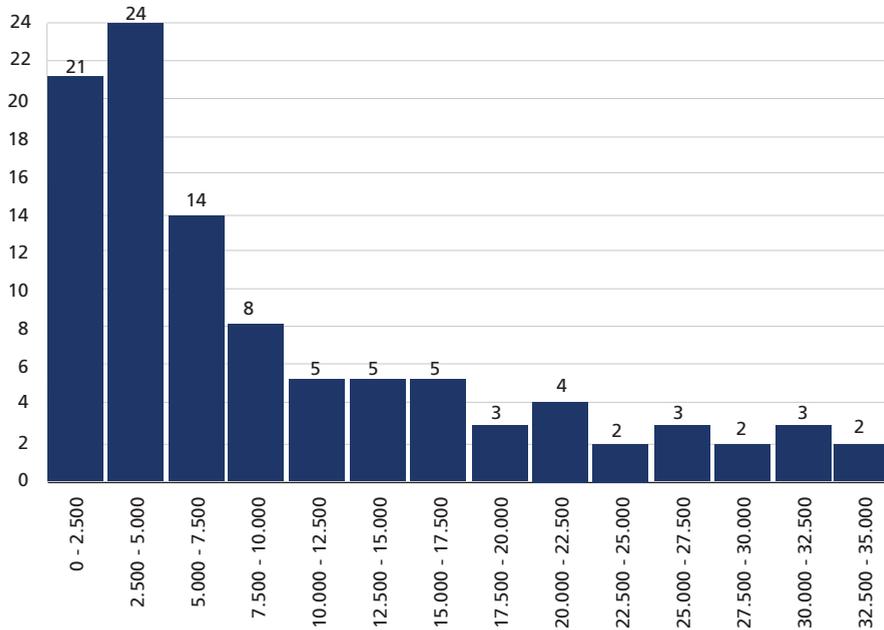
12. Em relação ao índice Gini, Medeiros (2012, p. 130) ressalta que “a interpretação dos valores-limite do coeficiente para uma distribuição de rendimentos é simples e direta, mas a dos valores intermediários, não. Embora o coeficiente de Gini igual a 0 indique igualdade perfeita e o igual a 1 signifique que 100% dos rendimentos são apropriados por uma única pessoa, um coeficiente igual a 0,3 não significa, por exemplo, que 30% dos rendimentos são apropriados por metade da população ou algo parecido”.

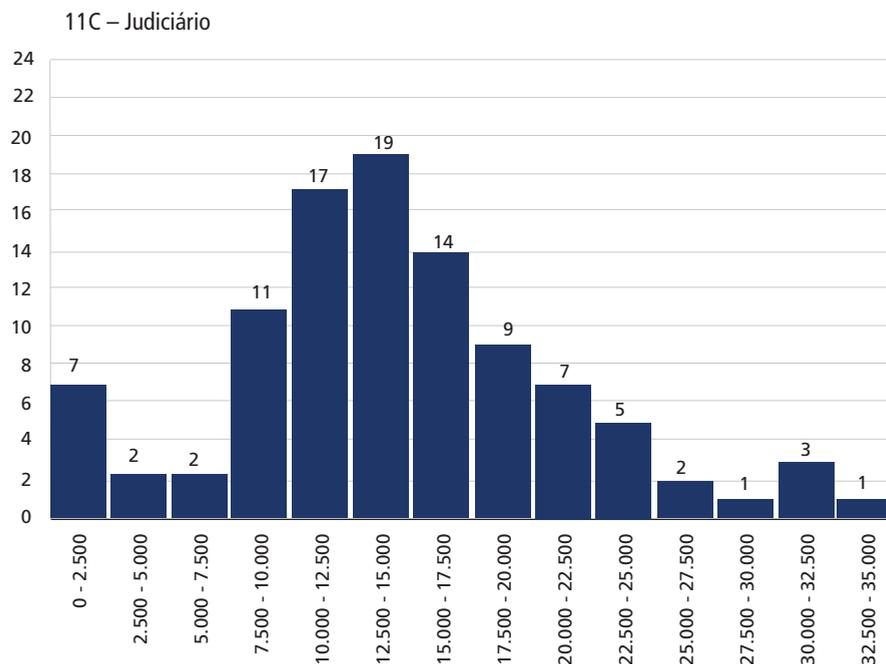
**GRÁFICO 11**  
**Distribuição das remunerações no funcionalismo federal, por Poder (2018)<sup>1</sup>**  
 (Em %)

11A – Executivo



11B – Legislativo





Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Os dados correspondem a 2018 porque foram disponibilizados recentemente no Atlas do Estado Brasileiro, ao passo que as análises anteriores foram conduzidas em momento anterior, quando os dados para esse ano ainda estavam indisponíveis.

Obs.: Valores corrigidos para janeiro de 2019, pelo INPC/IBGE.

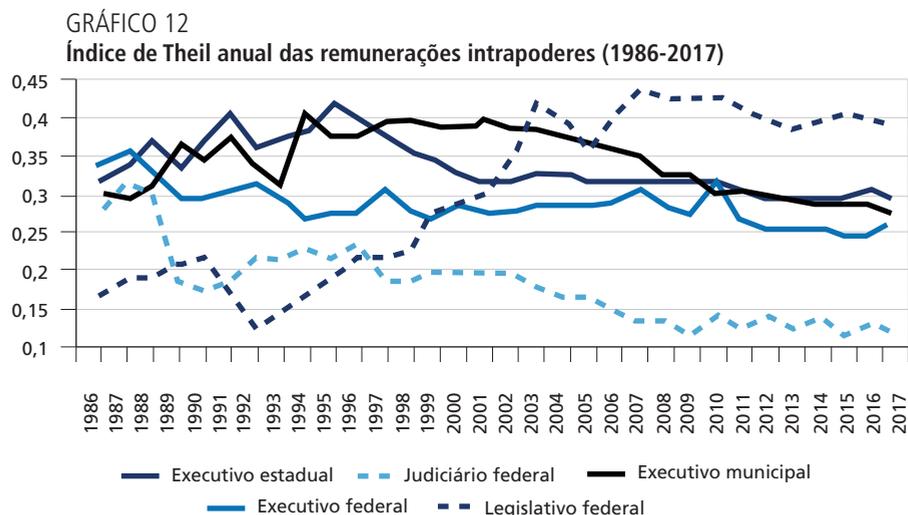
A evolução do índice de Theil<sup>13</sup> das remunerações intrapoderes federais aponta que a desigualdade na apropriação da renda dos salários aumentou de modo significativo no Legislativo federal e diminuiu moderadamente no Executivo e Judiciário.

Na comparação entre Executivos dos três níveis federativos, por exemplo, o Executivo federal possui a menor desigualdade, a qual se reduziu, embora as tendências de redução visíveis tenham ocorrido no Executivo estadual e sobretudo municipal. Neste último principalmente porque houve incremento do valor real do salário mínimo, que é a base predominante das remunerações nos Executivos municipais, o que resultou em redução das diferenças salariais médias observadas.

Em geral, portanto, em termos de apropriação da renda por servidores do Executivo federal – independentemente das remunerações médias ao longo do tempo, que cresceram –, não se observaram transformações significativas nas últimas duas décadas.

13. “Em termos gerais, os índices de Theil podem ser entendidos como medidas que sintetizam a distância relativa dos pontos da distribuição perfeitamente igualitária. (...) Os índices de Theil medem desigualdade relativa” (Medeiros, 2012, p. 144).

Ao combinar o gráfico das desigualdades de remuneração (gráfico 12) e o gráfico com a distribuição da remuneração por Poder (gráfico 6), nota-se que o Executivo federal possui a maior remuneração entre os Executivos, mas a menor entre os Poderes federais.



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
Elaboração do autor.

Por fim, um traço que coloca a burocracia federal no mesmo lugar que os demais níveis é a desigualdade observada na remuneração por gênero, em desfavor das mulheres. Para o serviço federal civil, em todos os anos as mulheres receberam menos. É possível observar essa desigualdade em todos os níveis federativos, mesmo para recrutados com mesmos níveis de escolaridade. Possivelmente, a diferença espelha a distribuição desigual de homens e mulheres entre ocupações com remunerações médias distintas.<sup>14</sup>

Aspecto adicional a notar, pelos dados anteriormente expostos, é referente à amplitude das remunerações das carreiras de Estado federais. A reduzida amplitude das remunerações ao longo da progressão da carreira, que o PDRAE identifica como um desestímulo à lógica de desempenho e da própria noção de progressão na carreira (Brasil, 1995, p. 36), apresentou melhora nesse período.

Quando se observam apenas as carreiras federais de nível superior que recebem subsídio, incluindo as carreiras do ciclo de gestão, verifica-se uma

14. Disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

amplitude média de 42%,<sup>15</sup> o que sugere um valor relativamente baixo no ciclo de progressão funcional ao longo do exercício do cargo. Entretanto, considerando as carreiras da tabela 2, a amplitude – que é um dos aspectos importantes, ao lado de sistemas de avaliação que possam ir além da progressão automática ou proforma – aumentou, desde então. O PDRAE, ao criticar a reduzida amplitude e frágil avaliação para promoção por mérito, apontava, desse modo, que se enfraquecia “uma das características próprias das carreiras, que é o estímulo à ascensão ao longo do tempo” (Brasil, 1995, p. 36).

**TABELA 2**  
**Amplitude salarial da remuneração inicial e final em carreiras selecionadas (1995 e 2019)**  
(Em %)

Carreiras	Amplitude entre remuneração inicial e final	
	2019	1995
Auditor federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	43	6
Procurador da Fazenda Nacional (carreira de procurador da Fazenda Nacional)	30	8
Especialista em políticas públicas e gestão governamental (carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental)	43	26
Auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (carreira tributária e aduaneira da Receita Federal do Brasil)	44	6
Técnico federal de finanças e controle (carreira de finanças e controle)	72	44

Fonte: Brasil (1995) e PEP/ME. Disponível em: <painel.pep.planejamento.gov.br>. Elaboração do autor.

## 5 ESCOLARIDADE

Em geral, houve significativo aumento da escolaridade no setor público brasileiro, sendo que o mais expressivo ocorreu no funcionalismo federal. Discute-se, nesta seção, apenas os dados acerca do Poder Executivo federal.<sup>16</sup>

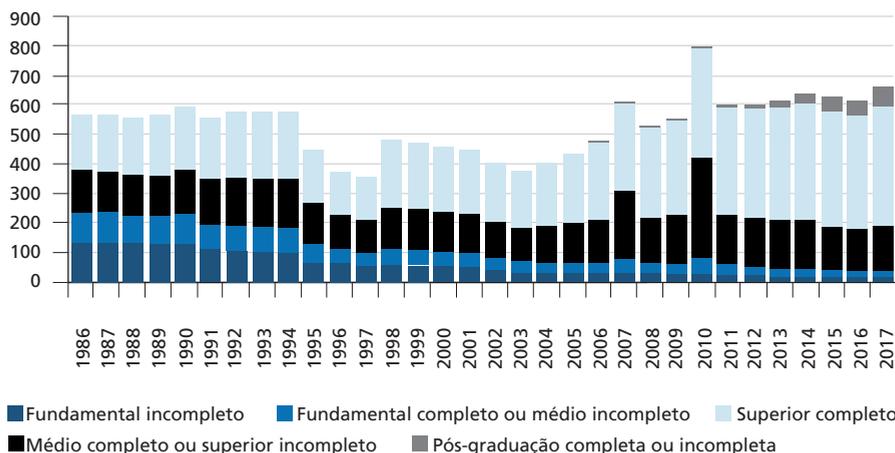
Na União, a porcentagem relativa de pessoas nos níveis de escolaridade mais baixos diminuiu sensivelmente. A escolaridade fundamental incompleto passou de 23% para 2% do total, de 1986 a 2017. O percentual com ensino médio incompleto passou de 18% para 4%. Por sua vez, aqueles com nível superior incompleto se mantiveram em 26%, após chegarem a 42% em 2010. Este último movimento possivelmente retrata um processo de qualificação no setor público federal decorrente de: i) novos recrutamentos; ii) políticas de capacitação das pessoas já contratadas; iii) mudanças no perfil das carreiras existentes, que se tornaram mais exigentes na escolaridade

15. Dados coletados no Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia (PEP/ME), disponível em: <painel.pep.planejamento.gov.br>.

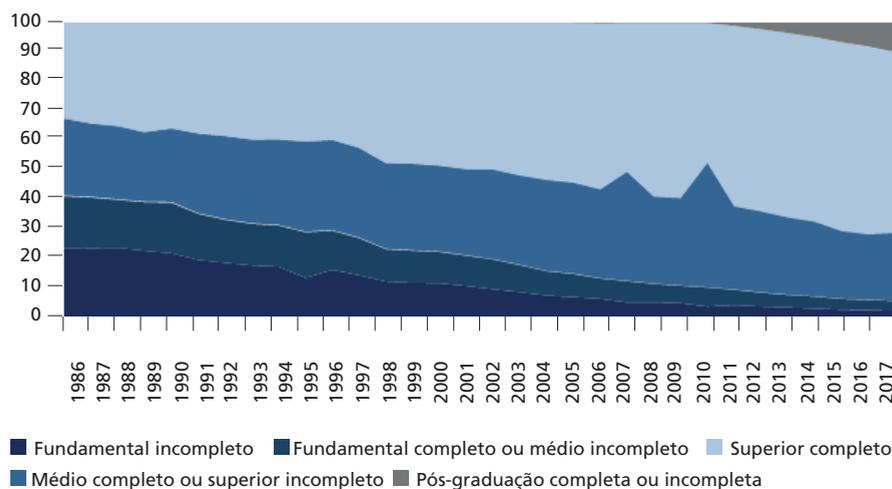
16. Dados detalhados sobre os demais níveis federativos, entre 1985 e 2018, podem ser encontrados no Atlas do Estado Brasileiro/lpea, disponível em: <www.ipea.gov.br/atlasestado>.

mínima; e iv) terceirização – que a RAIS não registra como vínculo público – em funções e atividades que demandam menor escolaridade. Resulta daí que os vínculos com nível superior completo ou pós-graduação aumentaram de 32% para 68%.

**GRÁFICO 13**  
**Total de vínculos civis federais, por faixa de escolaridade (1986-2017)**  
 13A – Em 1 mil



13B – Em porcentagem



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro/Ipea.  
 Elaboração do autor.

O aumento dos anos de escolaridade no funcionalismo civil federal provavelmente resulta da combinação de: i) incentivos salariais para elevar os níveis de formação; ii) políticas de recrutamento de pessoal; iii) movimento geral de aumento da

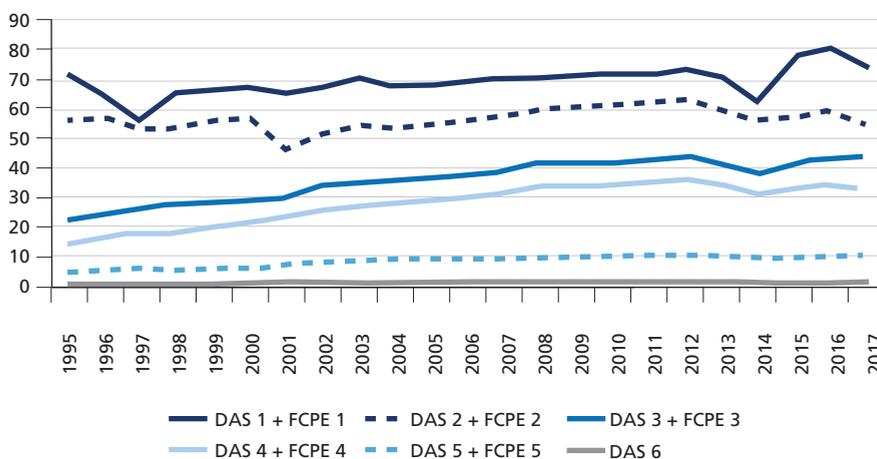
escolaridade média dos brasileiros nas últimas décadas; e iv) extinção de carreiras de apoio como secretárias, motoristas e outras, que passaram a ser terceirizadas. O peso relativo desse e de outros fatores requer um estudo mais detalhado.

## 6 CARGOS FEDERAIS DE CONFIANÇA

Parte das transformações observadas no conjunto da burocracia do Executivo federal se manifestou também entre os quadros dirigentes, a burocracia de livre nomeação, que faz a mediação entre as esferas política e administrativa.

Em termos quantitativos, tomando como parâmetro os cargos de direção e assessoramento superior (DAS), e as funções comissionadas do poder Executivo (FCPE), desde 1995 houve clara tendência de expansão até o governo Michel Temer: o total de cargos de DAS e FCPE<sup>17</sup> passou de 17.227 para 23.171, uma expansão de 34% até 2018. Em seguida, a reforma da estrutura administrativa do governo Bolsonaro reduziu o total de cargos, de modo que, entre 1995 e 2019 o total de DAS e FCPE ficou em 28%. A expansão se concentrou nos níveis hierárquicos mais altos, especialmente DAS 4 a 6, que são cargos politicamente mais cobiçados por terem maior capacidade de influenciar decisões de caráter administrativo ou mesmo político. Até 2019, o número de DAS 4 aumentou 131%, o de DAS 5, 113%, e o número de DAS 6, 83% (gráficos 14 e 15).

GRÁFICO 14  
Total de cargos de DAS e FCPE, por nível hierárquico (1995-2019)  
(Em 1 mil)

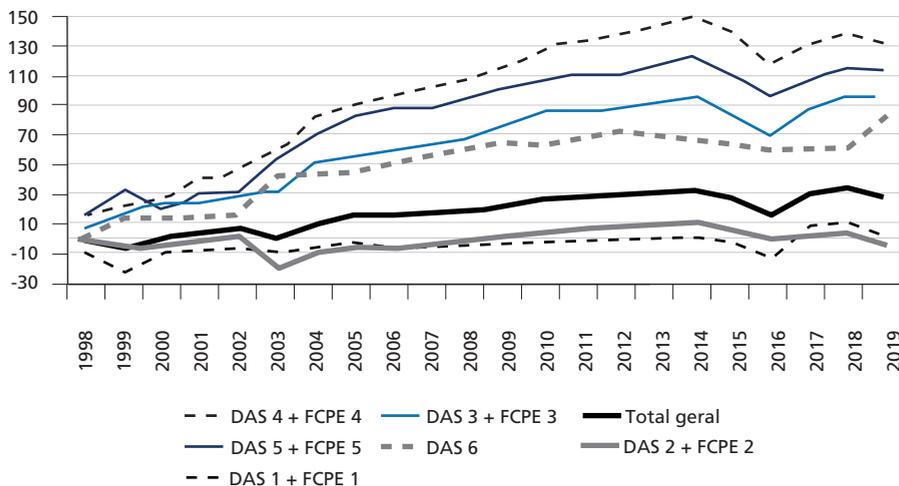


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento e PEP/ME.  
Elaboração do autor.

17. A principal diferença entre DAS e FCPE é o fato destas últimas serem obrigatoriamente ocupadas por servidores públicos.

GRÁFICO 15

Expansão do número de DAS e FCPE, por nível hierárquico, em relação a 1995 (1998-2019)  
(Em %)

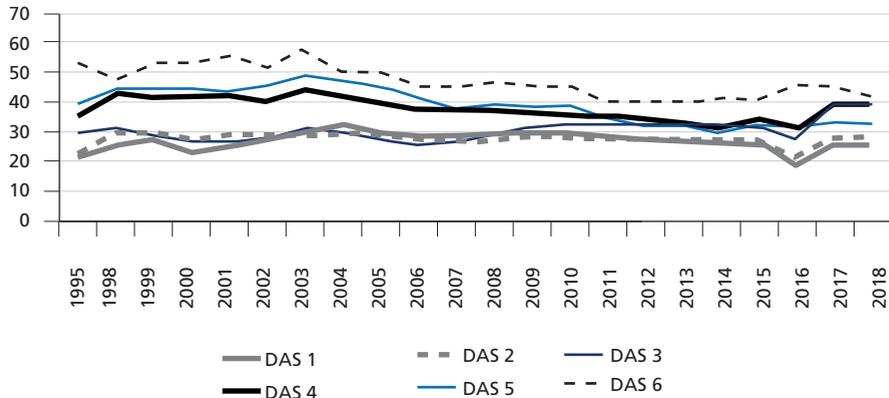


Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento e PEP/ME.  
Elaboração do autor.

De modo geral, a burocracia política se expandiu como reflexo do crescimento do número de pastas e da estrutura administrativa. A porcentagem de cargos de DAS 1 a 6 em relação ao total de servidores públicos federais ativos, no entanto, permaneceu estável, em 3,6%. Ademais, os servidores das carreiras federais aumentaram sua participação nos cargos de mais alto escalão, o que indica, em certo sentido, maior profissionalização. O mais alto nível hierárquico, DAS 6, teve a participação de pessoas de fora do setor público reduzida de 52%, em 1995, para 41%, em 2018. A mesma tendência de redução se observa nos cargos de DAS 5.

Essa tendência, no entanto, não é homogênea. O crescimento do número de servidores públicos federais em cargos de confiança variou entre pastas. Setores em que a burocracia é mais estruturada institucionalizaram mais rapidamente a ocupação dos cargos de DAS por quadros da própria carreira dos órgãos, a exemplo da área fazendária. Em áreas com políticas periféricas, burocracias frágeis e mais sujeitas à patronagem, a proporção de servidores federais em DAS permaneceu comparativamente baixa, como nos ministérios do Turismo, dos Esportes, da Cultura e do Desenvolvimento Agrário. Verifica-se correlação alta entre o número de servidores federais lotados nas carreiras dos órgãos e a proporção deles em DAS ali existentes (Lopez, 2015, p. 15; Bersch, Praça e Taylor, 2017). Em outros termos, a profissionalização dos quadros nomeados para cargos de DAS amplia-se quando os órgãos detêm carreiras consolidadas e oferta mais ampla de servidores.

GRÁFICO 16  
**DAS oriundos do setor privado (1995-2018)**  
 (Em %)



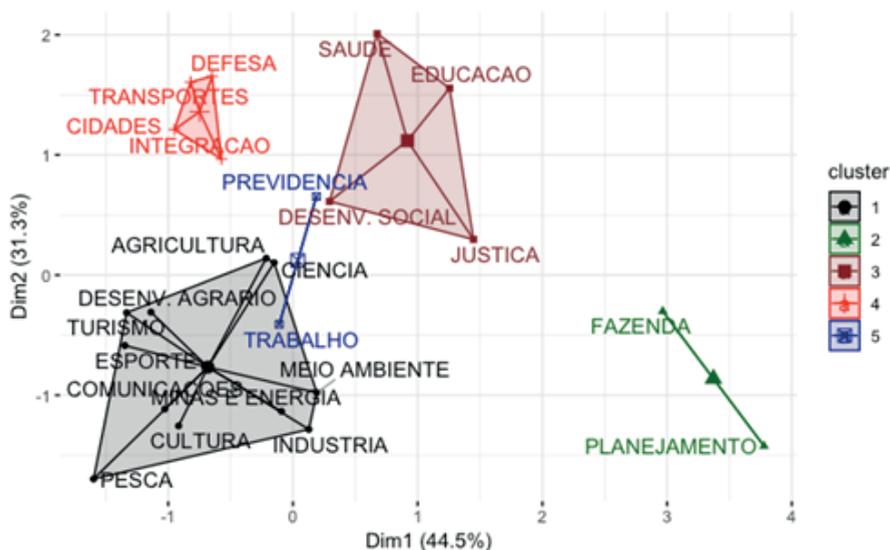
Fonte: Siape/Ministério da Economia.  
 Elaboração do autor.

Uma forma alternativa de retratar as diferenças no perfil de ocupação da burocracia dirigente é identificar agrupamentos (*clusters*) ministeriais, por áreas de políticas. Batista e Lopez (2020), verificaram que ministérios de políticas de cinco tipos diferentes resultam em perfis distintos (figura 1). As áreas de coordenação, redistribuição (política social e renda), regulação e distribuição se associam a perfis mais ou menos técnicos de DAS, no médio e no alto escalão.

A despeito do aumento da profissionalização dos quadros de DAS ao longo do tempo, a reduzida estabilidade desses quadros decisórios – decisiva para racionalizar o ciclo das políticas públicas federais – continua a ser custosa à administração federal. A rotatividade alta e a sobrevivência baixa dos nomeados para cargos de confiança – na média, menos de 24 meses para os cargos de DAS 1 a 4 e ainda menos para os de DAS 5 e 6 – fazem com que a chance de um ocupante de DAS chegar ao final de quatro anos seja de apenas 25%.

Em meados dos anos 1990, o PDRAE diagnosticou que as reformas administrativas pós-constitucionais “desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a ‘memória administrativa’, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental” (Brasil, 1995, p. 6). Após 25 anos, se, por um lado, houve maior profissionalização no perfil dos quadros de DAS – embora não se possa afirmar nada para outros cargos de livre provimento –, por outro, a instabilidade desses e a falta de critérios de promoção ou racionalidade da escolha nessas posições configuram incentivo deletério para a racionalidade administrativa e o planejamento das políticas.

FIGURA 1  
**Clusters ministeriais por natureza das políticas**



Fonte: Batista e Lopez (2020).

Obs.: 1. Considerou-se uma série de 1999 a 2016.

2. Os cinco clusters resultam da análise fatorial que reduziu quatro variáveis em duas dimensões. A dimensão 1 (Dim1) tem como variável central a importância do ministério na formulação de políticas. A dimensão 2 (Dim2) é composta principalmente da variável relativa ao tamanho do orçamento discricionário da pasta.

3. Clusters: 1 – regulação; 2 – coordenação; 3 – redistribuição/social; 4 – distribuição; 5 – redistribuição/trabalho.

4. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Os efeitos são conhecidos pelos gestores que vivenciam o cotidiano do processo de formulação das políticas na Esplanada: quebra de rotinas administrativas, perda de memória institucional, retrabalhos, formulações e implementações inconclusas e interrompidas, e, como resultado, custos para a União e para a sociedade. Aumentam-se os custos e mina-se a eficiência pela impossibilidade de se completar o ciclo das políticas com uma mesma equipe. Retira-se, ainda, o incentivo à especialização, uma vez que não há conexão entre experiência, formação e chances de promoção nas posições da burocracia dirigente, como se pode extrair dos dados compulsados pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap).<sup>18</sup> O Executivo federal, 25 anos depois do PDRAE, continua a ter uma burocracia discricionária muito ampla e que desnecessariamente inclui níveis intermediários das rotinas gerenciais (por exemplo, níveis 1 a 4 dos cargos de DAS).

18. Disponível em: <<https://infogov.enap.gov.br/datastories/pessoal>>.

Para além desses aspectos, a intensa rotatividade e os conflitos políticos associados ao controle da burocracia política federal – cuja intensidade varia, por governos, sem dúvida – contribuem para alimentar a percepção pública de um setor público excessivamente politizado, o que acaba minando a sua legitimidade (Filgueiras, 2018).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisaram-se, neste capítulo, algumas tendências e características dos trabalhadores do Poder Executivo federal, em diálogo com algumas características que o PDRAE propunha reformular, há 25 anos. Procurou-se também situar o espaço que tais servidores ocupam no conjunto do funcionalismo público brasileiro.

O funcionalismo brasileiro continuou com a tendência de municipalização e descentralização na implementação de políticas, cujo início remonta aos anos 1950, embora a União tenha preservado alto grau de capacidade de formulação e indução das políticas, em particular nas áreas estruturadas em sistemas nacionais.

Em geral, o perfil dos recrutados para o serviço público federal revela que houve ampliação das suas qualificações, o que se nota claramente na evolução da escolaridade média, desde os anos 1980, em função da combinação de políticas de valorização salarial, principalmente a partir de 2004, e na gradual eliminação das ocupações de menores qualificações entre recrutados formais, as quais passaram a ser terceirizadas.

Analisaram-se também aspectos da evolução das remunerações, que indicam médias bem mais altas no setor público federal. As disparidades intrapoderes em geral se mantiveram constantes ou se reduziram. Em parte, esse aspecto dialoga com o fato de continuarmos a ter amplitude salarial reduzida no interior das principais carreiras federais, ainda que uma comparação com dados apresentados no PDRAE sugira que essa amplitude aumentou ao longo do tempo.

Em relação aos principais cargos de confiança federais, no que concerne aos de DAS, nesses últimos 25 anos não se notaram mudanças drásticas. Verificaram-se a tendência de gradual profissionalização desses cargos e seu aumento quantitativo, por um lado, e, por outro, a configuração de um sistema pouco racional em sua lógica de preenchimento, pois não há critérios claros de seleção e promoção, e se mantém a discricionariedade de escolhas em níveis até mesmo intermediários de gestão. Os dois fatores têm contribuído também para uma deletéria alta taxa de rotatividade dos nomeados. Ademais, esses fatores minam as capacidades de planejamento, formulação e implementação de políticas federais e retiram incentivos à especialização e qualificação dos quadros potenciais de alta gestão federal.

## REFERÊNCIAS

- AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. **Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2017. (Working Paper). Disponível em: <<https://goo.gl/Sb3BvB>>.
- BARBOSA, K.; FERREIRA, F. V. **Occupy government: democracy and the dynamics of personnel decisions and public finances**. Cambridge, United States: NBER, 2019. (Working Paper, n. 25501). Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w25501>>.
- BATISTA, M.; LOPEZ, F. Ministerial typology and political appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 14, n. 4, p. 1-34, 2020.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State capacity, bureaucratic politicization, and corruption in the Brazilian state. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105-124, Jan. 2017.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>.
- CORRÊA, M. Com freio nos concursos e aposentadoria recorde, União perde 24 mil servidores. **O Globo**, 2 dez. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/com-freio-nos-concursos-aposentadoria-recorde-uniao-perde-24-mil-servidores-24112022>>.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.
- LASSANCE, A. **O serviço público federal brasileiro e a fábula do ataque das formigas gigantes**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2287).
- LOPEZ, F. **Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)**. Brasília: Ipea, out. 2015. (Nota Técnica, n. 16). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26556&Itemid=6](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26556&Itemid=6)>.
- LOPEZ, F.; ALMEIDA, A. Legisladores, captadores e assistencialistas: a representação política no nível local. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 62, p. 157-181, 2017.
- MEDEIROS, M. **Medidas de desigualdade e pobreza**. Brasília: Editora UnB, 2012.
- ROCHA, M. M. da; KERBAUY, M. T. M. (Org.). **Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2014.

