

Título do capítulo	INTRODUÇÃO
Autores(as)	Felix G. Lopez José Celso Cardoso Junior
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-047-9/introducao

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

© 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.

INTRODUÇÃO

Felix G. Lopez¹
José Celso Cardoso Junior²

1 O SIGNIFICADO DA BUROCRACIA E O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES DO ESTADO

Há três coisas iniciais muito importantes a se dizer sobre este livro, de modo a instigar a sua leitura e reflexão crítica.

A primeira delas é que a tese principal do livro é demonstrar ser metodologicamente inadequado e politicamente indesejável generalizar afirmações e prognósticos sobre o funcionalismo público brasileiro. Tal como explicitado no subtítulo do livro, o que mais e melhor caracteriza esse importante subgrupo ocupacional do mundo do trabalho no país são as suas heterogeneidades e desigualdades intrínsecas. Isso deveria ser óbvio, a julgar pelo fato de que, no Brasil, tudo parece ser ao mesmo tempo heterogêneo e desigual. Mas como são características que se perpetuam e se reproduzem ao longo das décadas, elas vão sendo naturalizadas em nosso cotidiano, vão se amalgamando na paisagem ao ponto de quase desaparecerem aos olhos da crítica. Nesse sentido, parece pouco, mas o fato é que, ao se demonstrar a tese principal nesse livro, dá-se um passo enorme rumo a uma maior e melhor qualificação pública do debate sobre os temas que emanam desse objeto de estudo tão controverso e vilipendiado na conjuntura atual.

A segunda das coisas iniciais importantes a se dizer sobre o livro é que a sua tese principal está farta e solidamente amparada em evidências teóricas e empíricas de onde emergem as melhores interpretações possíveis sobre cada um dos subtemas aqui apresentados. Em particular, é possível afirmar que as heterogeneidades e desigualdades que muito claramente caracterizam os perfis do funcionalismo público pelo Brasil estão ampla e detalhadamente descritas nesta publicação, a partir de recortes de análises que, juntos, combinam ineditismo de alguns temas (como nos casos dos capítulos sobre pessoal empregado nos Poderes Judiciário, Legislativo e nos órgãos de controle), releituras interpretativas (como nos casos dos capítulos sobre gastos com pessoal, diferenciais de remunerações e carreiras públicas e seus

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e coordenador da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: <josecelso.cardoso@ipea.gov.br>.

recortes por gênero e raça no serviço público), além de desagregações estatísticas pouco usuais ou incomuns na maior parte de seus capítulos.

Em praticamente todos os casos, os textos utilizam dados do Atlas do Estado Brasileiro,³ talvez o mais robusto acervo de informações hoje disponível sobre o funcionalismo público no país. Organizado e mantido pelo Ipea, trata-se de uma plataforma de dados que reúne, padroniza e disponibiliza séries estatísticas desde 1985 com diversos atributos pessoais e desagregações possíveis por níveis da Federação e poderes da República. A sua existência e a sua consistência são uma das razões mais importantes por trás desse esforço coletivo de sistematização e reflexão sobre temas tão atuais quanto complexos para o entendimento acerca da estrutura e da dinâmica do funcionalismo público no Brasil, razão de ser deste livro.

Por fim, mas não menos importante, a terceira das coisas iniciais sobre o livro é que, seja isoladamente, seja em conjunto, os estudos aqui reunidos permitem derivar ou extrapolar uma compreensão mais acurada acerca desse objeto de investigação e suas implicações para um país igualmente heterogêneo e desigual como o Brasil. Em outras palavras, para muito além de se poder afirmar, com base nos melhores dados empíricos que hoje se tem a respeito, que nem os estoques de servidores, nem o gasto agregado com pessoal no setor público são – ou um dia qualquer o foram – exorbitantes ou explosivos na realidade brasileira, é possível também dizer, com todas as letras, que este subgrupo ocupacional é tão relevante e necessário como qualquer outro para o cumprimento de tarefas indispensáveis ao desenvolvimento nacional.

Embora esse aspecto não esteja presente de modo explícito ou orgânico neste livro, tampouco caiba nesta breve introdução um alongado muito extenso sobre isso, algumas palavras rápidas são necessárias. Estamos aqui a propor, sem rodeios, que o funcionalismo público brasileiro – em todas as esferas da Federação e níveis de poder, ainda que guardados os ajustes e os aperfeiçoamentos institucionais imprescindíveis à maior profissionalização e ao melhor desempenho individual e organizacional ao longo do ciclo laboral –⁴ deveria ser visto como agente ativo do desenvolvimento brasileiro. Para tanto, há pelo menos três níveis de abstração por meio dos quais se poderia perscrutar a correlação positiva entre emprego público e desenvolvimento nacional.

No nível micro ou estritamente individual, dados apresentados neste estudo mostram que, entre outras coisas, em função dos critérios de ingresso, da ampla concorrência e dos incentivos posteriores à formação, a escolarização média dos servidores públicos, em quaisquer dos recortes analisados, é superior à escolarização

3. Disponível em: <<http://atlasestado.ipea.gov.br>>.

4. A esse respeito, ver Marques e Cardoso Junior (2021).

de trabalhadores similares no setor privado e vem, inclusive, aumentando desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). É claro que há inúmeros problemas metodológicos e éticos nessa comparação, ainda mais em se tratando de um mercado de trabalho altamente precário, heterogêneo e desigual como o brasileiro. Mas o que aqui se quer destacar é que o corpo de funcionários a serviço do Estado, no Brasil, já detém um dos atributos mais necessários – e mundialmente reconhecidos – para a deflagração de processos de trabalho e percursos profissionais que combinam inovação, produtividade e desempenho na realização de suas respectivas tarefas e missões institucionais. Daí a importância de se ter, em países como o Brasil, um corpo de servidores públicos dotados de: i) estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades e assédio institucional do Estado empregador; ii) remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral; iii) qualificação elevada desde a entrada e capacitação permanente, atrelada à progressão e ao interesse público; iv) cooperação interpessoal e intra/interorganizacional (e não a competição) como fundamento do processo de trabalho no setor público; e v) liberdade de organização e autonomia de atuação sindical.

Um segundo nível de abordagem/abstração é o que correlaciona positivamente as dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento com a presença ativa do Estado, por meio das inúmeras políticas públicas e servidores/funcionários que as engendram cotidianamente. Alguns desses casos, sobretudo em áreas sociais, como educação, saúde e assistência, estão explicitamente tratados neste livro. E nesse nível meso ainda entram funções permanentes e indelegáveis de Estado, como o planejamento governamental, a orçamentação, a implementação, a gestão pública, o controle e a avaliação, tanto setorial como territorial, das políticas de governo, que exigem especializações e competências típicas de Estado, bem como criatividade, iniciativa e distintas capacidades de atuação para enfrentar e transformar problemas complexos, os quais são impossíveis de serem superados apenas com a lógica de mercado.

Por fim, no nível macro de abstração aqui proposta, tem-se a máxima de que o Estado, suas organizações, políticas e servidores públicos são agentes e noções sem as quais debater valores normativos, como desenvolvimento, inclusão e progresso, perdem o sentido. Se é verdade que existem falhas de governo que merecem um olhar atento sobre problemas como patronagem, captura, corrupção, ineficiência etc., também é certo haver falhas de mercado tão ou mais graves do ponto de vista da construção de trajetórias nacionais de desenvolvimento que impliquem soberania, democracia, inclusão e equidade, sustentabilidade ambiental, produtiva, humana etc. Neste sentido, em vez de contrapor modelos abstratos, é preciso caminhar em direção a uma institucionalidade sinérgica entre Estado, mercado, sociedade – e seus respectivos princípios estruturantes: autoridade, interesses e solidariedade –, tal que o desenvolvimento possa ser um resultado meritório, consensual e dura-

douro dos recursos, das energias e das capacidades instaladas e criadas nesse tempo/ espaço específico da história. Para tanto, o Estado, suas organizações, políticas e servidores públicos precisam sair da prateleira dos problemas, em relação aos quais são sempre identificados e responsabilizados, para adentrar a seara dos recursos, dos instrumentos e das soluções para o país se alinhar a trajetórias de desenvolvimento e progresso exitosos e continuados. Na era dos Estados nacionais, a autoridade pública e suas capacidades foram protagonistas, não coadjuvantes, nas trajetórias de êxito coletivo.

Senão pelo resto, detalhar alguns processos que alinham Estado, burocracia pública e desenvolvimento socioeconômico é também um dos objetivos centrais deste livro.

2 PLANO DE ORGANIZAÇÃO DO LIVRO

Reunimos neste livro análises que, em conjunto, fazem um balanço abrangente das trajetórias do funcionalismo brasileiro em eixos temáticos que abordam aspectos centrais para compreender a força de trabalho no setor público, isto é, os quantitativos de pessoal, as múltiplas dimensões das desigualdades e heterogeneidades, a despesa e a política remuneratória, as transformações no perfil ocupacional e na estrutura de ocupações, os cargos e as carreiras bem como as mudanças viáveis e desejáveis, com vistas a modernizá-las.

Abordam-se os principais segmentos do funcionalismo – em particular os recortes por nível federativo e por poderes – e suas trajetórias no tempo. Neste diapasão, tem-se que a Nova República já se instaurou há mais de três décadas e, embora seja esse um tempo ínfimo ante a abrangência e a complexidade dos desafios contemporâneos, já nos permite um distanciamento temporal suficiente para identificar trajetórias e ciclos nesse período, as tendências que perduram, as mudanças de rota e suas conexões com os ciclos políticos e econômicos subjacentes.

Ao discutir, essencialmente, a força de trabalho no setor público, esta publicação retoma e dialoga com um conjunto de reflexões organizadas há mais de uma década no Ipea,⁵ quando teve início um processo mais amíúde de sistematização de dados sobre o funcionalismo no Brasil, com o intuito de identificar as questões-chave naquele momento histórico bem como desmistificar falsas verdades que insistem em retornar ao cotidiano de tempos em tempos.

A quase totalidade dos dados que subsidiaram as análises dos capítulos se originaram do esforço conduzido pelo Ipea para sistematizar dados e análises por meio da plataforma Atlas do Estado Brasileiro. Esta plataforma integra informações sobre pessoas, organizações e políticas do Estado nacional em séries temporais que

5. Ver Cardoso Junior (2011).

remontam ao ano de 1985. Embora provenientes dessa base de dados, todas as análises são originais, e a maioria se constitui em esforços inéditos de interpretação.⁶

Os textos retomam, por um lado, discussões de longa data no campo de debates sobre o perfil da força de trabalho no setor público, mas com dados e argumentos novos. Este é o caso das análises sobre diferenças salariais entre os setores público e privado. Por outro lado, os estudos desbravam tópicos tão novos quanto centrais, caso da representação de negros em setores da burocracia brasileira ou dos padrões comparados de diferenças remuneratórias no interior dos poderes e níveis federativos. O livro também documenta a heterogeneidade da burocracia nacional em seus níveis federativos e intra/entre Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, procurando destrinchar as particularidades das trajetórias em cada segmento. A heterogeneidade deve ser tomada como uma precaução contra afirmações frequentes e generalizantes sobre a burocracia pública. Trata-se, na verdade, de muitas burocracias, e a complexidade de suas diferenças exige do analista sensibilidade para identificar quando afirmações sobre o todo ofuscam particularidades, terminando por produzir diagnósticos rasteiros ou inapropriados para as políticas públicas, ou propostas de reformas de gestão de pessoas no setor público sem o devido amparo histórico, institucional e empírico.

Um exemplo de tais operações *pars pro toto*, com efeitos negativos para a compreensão das particularidades do funcionalismo, é a costumeira assunção de que o funcionalismo no nível federal serve de parâmetro para identificar o funcionamento das burocracias dos estados e municípios. Seria este um problema menor, fosse o funcionalismo federal, em números, expressivo no conjunto do funcionalismo nacional. Mas, neste nível, o percentual do todo continua decrescendo desde pelo menos os anos de 1950 (Carvalho, 2011), e representava, em 2020, menos de 10% dos servidores totais do país.⁷ No entanto, das propostas reformistas – tal qual a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020, pretensamente destinada a promover uma reforma administrativa – a manuais de diagnósticos e prognósticos orientados a aperfeiçoar as políticas aplicadas ao funcionalismo do país, o que se tem são afirmações genéricas que se valem de dados, informações e caracterizações bem mais restritas. Esse movimento alimenta pretensões de universalidade onde ela não existe, dissemina estereótipos e reproduz percepções do senso comum. Frequentemente, é a mídia que toma a parte pelo todo, orientada que é pela necessidade de evidenciar fatos espetaculares, denunciar problemas e malfeitos, vender notícias explorando o nosso natural viés de seleção pela guerra, e não pela paz; pelo erro, e não pelo acerto; pelo problema, e não pela solução (Pinker, 2018).

6. Todos os dados aqui disponibilizados encontram-se tabulados ou em formato gráfico na própria plataforma.

7. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ri7BbX>>.

Pois que para contestar ou problematizar esse tipo de coisa que essa agenda de pesquisas se estruturou, trazendo agora a público um conjunto detalhado e auspicioso de dados, fatos e interpretações que almejam colocar em um patamar mais elevado de discussões as evidências e suas implicações sobre os funcionalismos públicos no Brasil. Para tanto, a publicação se organiza em cinco seções e vinte capítulos.

A parte I, *Visão panorâmica sobre a ocupação no setor público brasileiro*, apresenta uma visão geral sobre a força de trabalho no setor público brasileiro, especificando aspectos salientes nas mais de três décadas de análise ali cobertas. Trata-se de um esforço para identificar grandes processos observados na constituição das burocracias nacionais desde a redemocratização. Nesse sentido, começa com análise panorâmica incluindo os três níveis e poderes, com destaque para algumas das trajetórias e diferenças no âmbito regional, além de analisar de modo mais detido as mudanças do funcionalismo nos Poderes Judiciários e Legislativos, uma vez que o Poder Executivo é retratado em análises específicas em outros capítulos. A parte discute, ainda, um segmento da burocracia de controle que se tornou essencial para compreender as estratégias de implementação de políticas públicas no país: o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU). Com séries temporais variadas, essa parte tem o mérito de apontar em que medida o projeto político da CF/1988, de descentralizar a implementação e universalizar o acesso a bens e serviços do Estado de bem-estar, encontra eco na expansão, concentrada nos municípios, das ocupações ligadas a cada uma dessas áreas de políticas públicas. Por fim, a parte analisa questões centrais que, como se mostra em outras partes do livro, atravessam igualmente os setores público e privado, como a precarização das relações e das condições de trabalho.

No capítulo 1, *O funcionalismo da Nova República: passado e presente – de 1985 a 2019*, Felix G. Lopez e Erivelton Guedes apresentam um panorama das principais transformações observadas na composição do quantitativo e no perfil da força de trabalho no setor público nos três níveis federativos e nos três poderes. O texto aponta, primeiro, a heterogeneidade nesses perfis e as trajetórias entre os segmentos do funcionalismo do país e, depois, como os modelos de Estado em cada ciclo político estão associados a aspectos centrais do funcionalismo, tais como seu quantitativo e sua remuneração. Além disso, o capítulo ressalta que a grande imagem por trás das três décadas é a de uma evolução no sentido de implementar, mesmo com atropelos, o projeto político-social delineado na Constituição Cidadã de 1988.

A dimensão regional das transformações observadas na expansão do funcionalismo brasileiro é discutida no capítulo 2, *Emprego público no Brasil: bases atuais da coesão federativa e do desenvolvimento territorial – da Constituição Federal de 1988 ao presente*. Nesse capítulo, Aristides Monteiro Neto e Danilo Severian apontam

que as transformações regionais observadas no período – municipalização do setor público, de modo mais intenso nos estados e nas regiões com menor presença prévia de servidores bem como nos municípios com menos de 50 mil habitantes – atenderam em parte as demandas sociopolíticas de redução das desigualdades regionais e a expansão das políticas sociais. Por seu turno, isso significou a interiorização – ainda que diferenciada – de bases e capacidades estatais para promover políticas de desenvolvimento por praticamente todo o território nacional.

Analisar a expansão do funcionalismo nos Legislativos e Judiciários do país é objetivo dos dois capítulos seguintes. No capítulo 3, *O crescimento do funcionalismo legislativo: profissionalização ou patronagem?*, de Acir Almeida, apresenta-se a inédita evidência de que a expansão contínua e o tamanho dos funcionalismos no Poder Legislativo dos três níveis federativos, desde os anos 1980, é consistente com a hipótese de maior profissionalização do setor. Ao sugerir que as capacidades legislativas deste poder estão se profissionalizando e se fortalecendo,⁸ o resultado desafia a forte percepção negativa que a população brasileira parece ter da qualidade e da efetividade dos Legislativos por todo o país.

As carreiras do sistema de justiça no âmbito federal, incluindo seus quantitativos e a evolução remuneratória e ocupacional de seus membros, constituem o objeto de análise do capítulo 4, *Carreiras jurídicas, profissionalismo e Estado: um olhar a partir do cenário federal*, de Luseni Aquino. O texto articula o crescente processo de profissionalização dessas carreiras, a ampliação de suas competências e prerrogativas, a expansão quantitativa e a aquisição de privilégios funcionais e remuneratórios. Aquino realiza uma sociologia das profissões para apontar as razões pelas quais o Judiciário foi gradualmente se tornando um poder cuja dinâmica e trajetória se diferenciou dos demais poderes, ao mesmo tempo que preservou certa homogeneidade interna. Conferiu-se, neste processo, maior fortalecimento institucional comparado aos órgãos de justiça, o que reforçou o *status* diferenciado – e, porque não dizer, privilegiado – dos profissionais do direito e das carreiras jurídicas no interior do funcionalismo.

No capítulo 5, vê-se por que os órgãos de controle interno e externo da burocracia passaram a ocupar nas últimas décadas posição de proa no debate sobre a organização do funcionalismo brasileiro, em meio ao movimento por maior transparência do setor público. Paradoxalmente, dois dos principais órgãos – o TCU e a CGU – se mostram ainda bastante opacos aos escrutínios dos analistas. Um esforço para sistematizar dados do perfil dos servidores e analisar a trajetória de ambos os órgãos federais nas últimas décadas é um dos aportes deste capítulo, *Trajatória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988*, de Bernardo Abreu de Medeiros,

8. Como o próprio Almeida (2018) apontou na análise detalhada do Legislativo federal.

Isabella de Araujo Goellner e Natália Massaco Koga. Com foco na carreira dos auditores, o estudo fornece parâmetros para situar a expansão desses dois órgãos no conjunto do funcionalismo federal brasileiro e a relação dessa expansão com as transformações em suas capacidades administrativas.

No capítulo 6, *A evolução dos servidores sem vínculo no emprego público no Brasil entre 1992 e 2021*, Sandro Sacchet de Carvalho recorre aos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) para debater um tema lacunar: a precarização e a terceirização no serviço público brasileiro. Para tanto, o autor detalha a evolução dos regimes de contratação no setor público desde 1992, enfatizando as variações observadas, por níveis federativos e ocupações, dos trabalhadores do setor público sem vínculo formal de trabalho. Carvalho aponta de que modo a legislação – que ampliou as chances de precarizar o trabalho no setor público, já no início da década de 1990 e no esteio de legislações sucessivas, fomentando tal processo no setor público ou forçando terceirizações, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – refletiu-se no crescimento dos trabalhadores sem vínculos formais. *Grosso modo*, esses constituem um quinto da força de trabalho no setor público. Ademais, a terceirização no setor público, aponta o texto, tem se intensificado nos últimos anos. O crescimento dos trabalhadores sem vínculo aumentou 172% entre 1992 e 2015, proporção bastante superior à expansão dos vínculos estatutários. Por fim, o capítulo assinala que grande parte do trabalho terceirizado, até 2020, ocorreu entre ocupações de áreas como saúde e educação e se concentrou no nível municipal.

A parte II, *Gasto público com pessoal e desigualdades salariais no setor público brasileiro*, reúne análises que, em certa medida, dominam o debate sobre o funcionalismo no Brasil, isto é, a despesa pública com servidores bem como suas políticas remuneratórias. Esse debate, costumeiramente estruturado em chave negativa a partir de jargões do tipo *gasta-se muito e entrega-se pouco*, tem como subproduto deletério ofuscar realidades submersas que acometem o setor público, tais como a baixa participação da sociedade no ciclo das políticas, o *deficit* de princípios republicanos na estruturação e alocação dos recursos, as ineficiências decorrentes da corrupção e da apropriação privada da esfera pública etc. Assim, essa parte revela quatro aspectos essenciais. O primeiro é desfazer o mito de que as despesas com o funcionalismo civil ativo cresceram de modo desordenado, tanto como proporção do produto interno bruto (PIB) quanto como proporção da receita disponível. O segundo aspecto é apontar quão heterogêneas são as diferenças salariais quando se comparam as menores e as maiores remunerações, ou os níveis federativos e os poderes da República. O terceiro aspecto, por sua vez, dialoga com as demais seções do livro e visa esclarecer que vícios e problemas observados na força de trabalho no setor público estão alinhados com praticamente as mesmas questões da força de trabalho no setor privado, como a concentração e a distribuição desi-

igual das remunerações entre cargos e carreiras. Por fim, em quarto lugar, a parte discute, em nova perspectiva, a evolução do diferencial salarial entre os setores público e privado, apontando alguns problemas de comparações genéricas entre ambos bem como as particularidades do funcionalismo federal em relação aos demais níveis federativos.

O capítulo 7, o primeiro da segunda parte do livro, debate um dos argumentos e as imagens mais recorrentes sobre a trajetória do funcionalismo público brasileiro: a trajetória da despesa pública com pagamento de salários. No capítulo *Despesas com pessoal ativo na Federação brasileira entre 2002 e 2020*, Gabriel Junqueira e Rodrigo Orair constroem uma consistente série de dados sobre as despesas efetivamente realizadas com o funcionalismo ativo no Brasil. O texto desfaz a visão convencional de que houve *crescimento inercial ou descontrolado* desse item da despesa pública, tanto como proporção do PIB quanto como proporção da receita disponível. Ainda, aponta que o crescimento observado se concentrou na burocracia municipal. Sintomaticamente, nesse nível de governo, a expansão se alinha à demanda por ampliação das políticas sociais, mas é também onde o funcionalismo tem os menores salários da Federação, inclusive inferiores aos respectivos pares no setor privado, como mostram os capítulos 2, de Monteiro Neto e Severian, e 8, de Leonardo Silveira. Um subproduto importante do texto de Junqueira e Orair é sugerir a relevância de analisar a composição do gasto e planejar a força de trabalho no setor público, separando despesas com servidores ativos e servidores aposentados.

Uma variação recorrente do tema das remunerações no funcionalismo diz respeito ao quanto ele se difere das remunerações pagas para ocupações similares no setor privado. O capítulo 8, *A definição salarial no poder público brasileiro: diferencial e composição dos vínculos empregatícios nos poderes e nas esferas entre 2004 e 2019*, escrito por Leonardo Silveira, analisa essa variação do diferencial público-privado de salários no Brasil por poder e por esfera da Federação entre 2004 e 2019. O tema foca três aspectos interdependentes: i) os grupos por poder e esfera; ii) a trajetória temporal em 2004, 2009, 2014 e 2019; e iii) a contribuição da escolaridade e do tempo de experiência como elementos diferenciadores. O capítulo desvela parte da heterogeneidade do salário público brasileiro e seu diferencial para o setor privado, mobilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais), aprimorada pelo Atlas do Estado Brasileiro. Na esfera municipal, o diferencial é menor, e até mesmo negativo, no Poder Executivo. No nível estadual e na União, os diferenciais são positivos e altos, principalmente no Legislativo e no Judiciário. O texto qualifica o debate e aporta novos indícios empíricos para a discussão da remuneração no setor público brasileiro, os quais passam longe das generalizações em voga ainda hoje no país.

Ainda no campo do escrutínio sobre as trajetórias, heterogeneidades e desigualdades remuneratórias no setor público, no capítulo 9, *Remunerações e de-*

sigualdades salariais no funcionalismo brasileiro entre 1985 e 2019, a equipe de pesquisadores do Atlas do Estado Brasileiro (Felix G. Lopez, Leonardo Silveira, Bruno Portes, José Teles, Ulisses Ferreira, Erivelton Guedes, Pedro Elgaly, Ademar Guedes e Fernanda Baeta) descreve as diferenças entre segmentos do setor público, com base na análise dos decis da remuneração do funcionalismo público em seus diferentes níveis e poderes, incluindo diferenças por sexo, escolaridade e tipos de cargos e carreiras. O capítulo subsidia uma compreensão mais abrangente sobre as políticas remuneratórias no funcionalismo, implementadas ao longo das últimas décadas. Afinal, as remunerações são indicativas de certos padrões e tendências no setor público, tanto quanto da valoração ou do *status* social diferenciado aplicado a servidores em diferentes posições nessa estrutura ocupacional, além de apoiar o entendimento sobre a capacidade de mobilização política e a atratividade percebida no recrutamento de quadros em cada segmento do funcionalismo.

O capítulo 10, de José Teles, *Desigualdades de remuneração no serviço público de 2000 a 2019: trajetória recente e estágio atual*, integra-se aos demais textos desta parte ao prover uma nova análise sobre as desigualdades internas na composição da força de trabalho do Estado. Para tanto, o texto aplica a métrica canônica do índice de Gini às remunerações entre níveis e poderes, incorporando ainda recortes de raça e de gênero para as análises intra e interpoderes. Teles também explora as variações nos rendimentos apropriados pelo décimo inferior e superior dos funcionalismos e analisa as ocupações mais bem remuneradas no setor público brasileiro.

A parte III, *Desigualdades e heterogeneidades no setor público brasileiro*, analisa aspectos das desigualdades e heterogeneidades no setor público a partir de dois eixos estruturantes do fenômeno, a saber: sexo e cor do funcionalismo. Embora circunscritas à análise dos dados do Executivo federal, demonstra-se como o setor público tende a reproduzir desigualdades constitutivas da estrutura social brasileira. A parte incorpora, adicionalmente, análises originais de dois segmentos do funcionalismo que tradicionalmente são pouco analisados: os dirigentes públicos dos níveis subnacionais e os militares federais. Ambos constituem esforços de sistematizar séries originais de dados anuais sobre burocracias dirigentes – caso dos militares no Executivo civil federal e dirigentes de estados e municípios –, visando ampliar o debate sobre meios de caracterizar o setor do funcionalismo responsável por etapas cruciais do ciclo das políticas públicas, além de aspectos que continuam marcantes em nossa tradição política, como a patronagem política e a ascendência de militares em núcleos decisórios. Este último fenômeno ganhou projeção nacional com a captura de setores abrangentes da administração civil federal por membros da corporação militar no governo Bolsonaro.

A parte III abre com o texto de Tatiana Dias Silva sobre desigualdades entre os trabalhadores do setor público. No capítulo 11, *Ingressantes no Executivo civil*

federal: uma análise no contexto da Lei de Cotas no serviço público, a pesquisadora sistematiza dados sobre o ingresso de servidores públicos negros no Executivo federal ao longo de vinte anos. Para além da tabulação original e inédita de dados sobre ingressantes em carreiras da elite do funcionalismo, o texto descreve um cenário de variações positivas, no sentido de maior inclusão de negros, mas insuficientes e com resultados heterogêneos, no propósito de tornar a burocracia pública federal mais representativa do conjunto da população. O capítulo sugere meios de tornar mais efetiva a representação de negros e negras no serviço público nacional, considerando que estados e municípios possuem mais de 90% do funcionalismo.

Ainda no âmbito das dimensões da desigualdade no interior do corpo de servidores, o capítulo 12, de Luana Pinheiro, *Quando o teto de vidro se torna de concreto: a sub-representação de mulheres negras nos postos diretivos do Executivo federal entre 1999 e 2020*, explora as desigualdades raciais e as de gênero no acesso a posições da burocracia dirigente, em particular no Executivo federal. Mesmo que o serviço público seja visto como mais protegido contra desigualdades, principalmente por adotar regras de acesso pela via impessoal do concurso público, há limites à eficácia desse mecanismo, pois o setor público acaba reproduzindo desigualdades herdadas de outras esferas da vida social. No nível dirigente, em que as escolhas são discricionárias, *mecanismos de discriminação encoberta* se manifestam de modo claro nos números, em particular quando a análise combina raça e gênero. Resulta de tais mecanismos a estabilidade observada na desigualdade de acesso aos postos de poder por parte de mulheres (negras e brancas), nas mais de duas décadas que o capítulo analisa. Os capítulos 11 e 12 sustentam, em conjunto, que a estrutura de desigualdades é durável e exige a adoção de medidas de natureza afirmativa, implementadas com o objetivo explícito e decidido de confrontá-las no médio prazo.

No capítulo 13, *Trajetória dos militares na burocracia federal brasileira: notas iniciais*, Flávia de Holanda Schmidt aborda diferentes aspectos da presença dos militares na burocracia brasileira. O capítulo apresenta tanto a evolução dos contingentes militares e suas características quanto as dimensões que se tornaram mais centrais no debate público – por exemplo, a militarização da burocracia civil federal. O texto explora e dialoga com os marcos legais que demarcam a discussão sobre a ocupação de militares no setor público; aborda as diferentes perspectivas possíveis para discutir militarização; bem como integra, sistematiza e explora dados sobre a presença de militares em cargos civis (e não civis), essencial para interpretar a evolução dos contingentes militares em posições de poder na última década.

No capítulo 14, texto final dessa parte, *Burocracia dirigente nos municípios, nos estados e na União: rotatividade, filiação partidária e patronagem política*, José Teles e Felix G. Lopez analisam o perfil e a trajetória quantitativa da burocracia dirigente dos três níveis de governo, sugerindo ainda um índice que sirva como

parâmetro para comparar graus de patronagem política, no tempo e entre Unidades Federativas. O esforço de análise é voltado para dimensionar aspectos da burocracia dirigente associados à interface com a esfera político-partidária, e no nível subnacional.

A parte IV do livro, *Trajetórias da ocupação em políticas estruturantes do Estado de bem-estar social no Brasil*, apresenta uma análise panorâmica da força de trabalho em três políticas sociais: saúde, educação e assistência social. E, no âmbito das comparações entre passado e presente, o último capítulo dessa parte analisa mudanças no perfil ocupacional do funcionalismo, tema hoje central diante das inovações em curso nos processos de automação do trabalho e digitalização dos meios para acesso a serviços públicos.

No capítulo 15, *Educação no Brasil: ocupação no setor público de 2003 a 2019*, Ana Luíza Matos de Oliveira discute os dados sobre o quantitativo e as diferenças federativas entre os profissionais da área de educação, provendo um panorama sobre a expansão dos servidores públicos nesse setor, o que inclui também remunerações e diferenças entre regiões e estados, recrutamento por sexo e por cor.

No capítulo 16, *As capacidades estatais, serviços e trabalhadores na política de assistência social no Brasil*, Paulo Jannuzzi, Carla Bronzo, Elisabete Ferrarezi, Lucas Brandão e Ulisses Ferreira argumentam que as transformações nas políticas nacionais de assistência se refletiram na construção de capacidades técnicas e administrativas no setor público, em particular do Sistema Único de Assistência Social (Suas). O texto explora as inovações institucionais e as capacidades de gestão que deram base à expansão dos serviços socioassistenciais nas décadas de 2000 e 2010. Uma contribuição adicional do texto é apresentar uma visão sobre o histórico e a complexidade do Suas, sua evolução e a diversidade de composição funcional. Tal burocracia é ainda pouco conhecida, embora responsável por programas essenciais, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Auxílio Emergencial (AE), entre outros.

O capítulo 17, *Dimensões do setor de saúde no Brasil: estrutura organizacional e mão de obra nos setores público e privado*, de Sheila Barbosa, cumpre três objetivos: apresenta uma tipologia para identificar a expansão de grupos organizacionais e profissionais na saúde nos últimos quinze anos; compara tal expansão entre setores público e privado (com e sem fins lucrativos); e discute em que medida os serviços refletem maior demanda ou maior oferta de serviços, em particular públicos, para a população. Embora a iniciativa privada seja ampla, o Sistema Único de Saúde (SUS) abrange 70% das organizações do setor de saúde do país e é o empregador do maior volume de mão de obra.

No capítulo 18, mostra-se que as transformações ocupacionais no mundo do trabalho se tornaram um aspecto essencial para o debate das mudanças no

modo de prestação de serviços e no perfil desejado do funcionalismo público. O capítulo, *Trajetória ocupacional de serviços de tecnologia da informação e bem-estar social no Poder Executivo brasileiro entre 2004 e 2019*, de Leonardo Silveira, analisa se, e em que medida, as mudanças ocupacionais alteraram o perfil do funcionalismo do Poder Executivo de municípios, estados e União. A análise se concentra em três grupos ocupacionais – saúde, educação e tecnologia da informação – e aponta que a expansão vigorosa das ocupações em tecnologia da informação observada no mercado de trabalho nacional não se refletiu com a mesma intensidade no setor público formal.

Por fim, a parte V, *Rumo ao Estado necessário: transformações possíveis e desejáveis nas carreiras públicas em nível federal no Brasil*, discute o tema das carreiras públicas no funcionalismo nacional, em particular no funcionalismo federal. As carreiras constituem o modelo por meio do qual o Estado se vertebra, e esse formato incide diretamente nos meios e nas capacidades de executar as políticas públicas. Cargos e carreiras estão no cerne do permanente debate brasileiro sobre a reforma administrativa, e as posições a respeito dos meios de tornar mais apropriada a organização das carreiras públicas encontram situações cuja divergência pode ser extrema. É o caso, por exemplo, da discussão sobre o que deve constituir o núcleo – enxuto ou ampliado – de carreiras permanentes e o recrutamento nos moldes da seleção competitiva de tipo meritocrática que se disseminou a partir da CF/1988. Ou o debate sobre como lidar com as transformações tecnológicas, tais como a digitalização de processos burocráticos e a automação de inúmeros serviços públicos, as quais impõem enormes desafios e necessidade de inovações aos modelos tradicionais de organização dos governos. Aqui, criatividade, experimentalismo, autonomia e responsabilidade exercerão papéis decisivos no futuro.

Por isso, o capítulo 19, *Carreiras no serviço público, governança e desenvolvimento*, de Luiz Alberto dos Santos, utiliza uma abordagem jurídico-administrativa na qual discute, em termos conceituais e práticos, como a organização das carreiras do serviço público deve se prestar à necessidade de assegurar ao Estado meios orgânicos e eficientes de implementar as responsabilidades constitucionalmente definidas. Significa dizer que políticas de pessoal devem ser distintas de um vetor resultante de pressões corporativas, fonte de emprego ou estratégias de reprodução do poder de governos transitórios. Carreiras profissionais com perfis específicos são a forma mais cristalina de definir o tipo de Estado que se quer implementar, e com quais propósitos. Entre outros aspectos, carreiras bem estruturadas reduzem voluntarismos e incertezas produzidas pelo terreno mais instável da luta político-partidária. Nesse sentido, além de mostrar ser necessário rever o atual sistema de carreiras, o texto discute como a própria noção de estruturar o Estado é condição para dar ao poder público potencial para melhorar os serviços e se comprometer com o desenvolvimento social e econômico do país.

Ainda no âmbito da constituição e do papel das carreiras públicas, o capítulo 20, *Carreiras públicas e desenvolvimento: uma proposta para superar o anacronismo dos conceitos e modernizar o Estado*, escrito por José Celso Cardoso Junior, José Sebastião Chaves Santos e Roberto Passos Nogueira, aponta alguns dos vícios de formação do aparato administrativo federal brasileiro. Com base nessa crítica, os autores propõem uma forma mais alargada de constituir as carreiras públicas consideradas essenciais tanto na entrega de serviços quanto na estruturação transversal dos meios para implementar as entregas. A proposta resulta do diagnóstico que o capítulo elabora sobre as transformações estruturais necessárias para modernizar o Estado, ou seja, aperfeiçoar sua capacidade de ampliar e qualificar as políticas públicas ao cidadão.

Dessa maneira, tudo somado, tem-se que a forma como o Estado pensa e implementa políticas para nortear seu quadro de servidores se torna, naturalmente, aspecto central para responder aos rumos do desenvolvimento e à natureza do Estado que se deseja. Nesses termos, o debate posto no livro renova o papel protagonista dos próprios servidores públicos como agentes centrais das transformações necessárias à atualização ou modernização dos modelos burocráticos, em sintonia com os anseios e as necessidades da própria sociedade brasileira no século XXI.

As diversas seções do livro apresentam, de ângulos novos e variados, uma compreensão das transformações do corpo de funcionários e do próprio Estado brasileiro no largo interregno entre as décadas de 1980 e 2020, projetando luz sobre a relação entre o projeto constitucional da democracia brasileira e sua manifestação no aparato estatal. O leitor encontrará um debate sobre de onde partiu e por onde caminhou a organização do funcionalismo. Desse modo, poderá alimentar seu juízo sobre como se organizou e quais as tensões dominantes entre continuidades e mudanças do funcionalismo público nacional desde a redemocratização.

E no futuro, que reste claro: decisões bem informadas por evidências tais quais as contidas neste livro precisam voltar a fazer parte dos debates e rumos políticos do país. Pois, se é verdade ser necessário um redesenho talvez profundo do aparelho de Estado no Brasil, também o é a necessidade de fazer isso a partir da constatação de que uma política pública ativa para a formação e profissionalização da própria burocracia estatal é pré-condição para o êxito de qualquer projeto nacional de desenvolvimento mais republicano e mais democrático.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. **Governo presidencial condicionado**: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. 222 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011.

CARVALHO, E. O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores: de 1930 aos dias atuais. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

MARQUES, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Rumo ao Estado necessário**: críticas à proposta de governo para a reforma administrativa e alternativas para um Brasil republicano, democrático e desenvolvido. Brasília: Fonacate, 2021.

PINKER, S. **Enlightenment now**: the case for reason, science, humanism and progress. Boston: Penguin Books, 2018.

